

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, van het 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 10e Europees Ontwikkelingsfonds,

heeft de Rekenkamer van de Europese Unie op haar vergadering van 6 september 2012 vastgesteld, haar

JAARVERSLAGEN

over het begrotingsjaar 2011.

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, Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULOID, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA.

JAARVERSLAG OVER DE UITVOERING VAN DE BEGROTING

(2012/C 344/01)

INHOUD

	<i>Blz.</i>
Algemene inleiding	7
Hoofdstuk 1 — Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	9
Hoofdstuk 2 — Ontvangsten	51
Hoofdstuk 3 — Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	71
Hoofdstuk 4 — Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid	95
Hoofdstuk 5 — Regionaal beleid, energie en vervoer	119
Hoofdstuk 6 — Werkgelegenheid en sociale zaken	151
Hoofdstuk 7 — Externe betrekkingen, steun en uitbreiding	167
Hoofdstuk 8 — Onderzoek en ander intern beleid	185
Hoofdstuk 9 — Administratieve en andere uitgaven	205
Hoofdstuk 10 — Resultaten behalen met de EU-begroting	223

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 jaarlijkse 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 35e jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de EU-begroting; het heeft betrekking op het begrotingsjaar 2011. 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.

0.5. Het verslag is als volgt opgebouwd:

— 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 2011. Bijlage 1.3 bij hoofdstuk 1 verschaft informatie uit de geconsolideerde rekeningen 2011. Deze bijlage vervangt grotendeels de bijlage „Financiële informatie betreffende de algemene begroting” bij voorgaande jaarverslagen. Uitgebreidere financiële informatie over 2011 wordt gegeven in de gepubliceerde geconsolideerde rekeningen en het door de Commissie opgestelde financiële verslag, beide te vinden op www.ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2011;

— de hoofdstukken 2 tot en met 9 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 9 behandelen zeven 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 uitgavenplannen van de EU in grote lijnen worden beschreven;

— in hoofdstuk 10 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; tevens wordt ingegaan op belangrijke thema's die de door de Rekenkamer in 2011 vastgestelde speciale verslagen gemeen hebben en wordt het evaluatieverslag van de Commissie beknopt behandeld.

0.6. De opbouw van de specifieke beoordelingen is veranderd. In het onderhavige jaarverslag is het ene hoofdstuk over Landbouw en natuurlijke hulpbronnen zoals dat in recente jaarverslagen werd gepresenteerd, vervangen door twee specifieke beoordelingen en hoofdstukken:

— Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun, en

— Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid.

0.7. Daarnaast is het ene hoofdstuk over Cohesie, energie en vervoer vervangen door twee specifieke beoordelingen en hoofdstukken:

— Regionaal beleid, energie en vervoer, en

— Werkgelegenheid en sociale zaken.

0.8. 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.

0.9. Evenals in voorgaande jaren gaat het jaarverslag in op het syntheseverslag van de Europese Commissie, waarin de Commissie de politieke verantwoordelijkheid aanvaardt voor het beheer van de EU-begroting; zie de paragrafen 1.24-1.30. De Commissie heeft ervoor gekozen in haar syntheseverslag 2011 kritische opmerkingen op te nemen met betrekking tot de mogelijke impact op foutenschattingen van de huidige controlemethoden van de Rekenkamer en de voor 2012 en volgende jaren geplande ontwikkeling ervan.

0.10. De Rekenkamer acht deze opmerkingen onjuist en voorbarig. Voorts wijst de Rekenkamer erop dat een dergelijke ontwikkeling van haar controleaanpak en -methodologie aansluit op ontwikkelingen in haar controleomgeving, inclusief de wijze waarop de gecontroleerden uitgaven beheren. De Rekenkamer zal, zoals altijd, ontwikkelingen in haar methodologie en de gevolgen ervan op een passend moment op transparante wijze goed uitleggen.

0.11. 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. Bij de beschrijving door de Rekenkamer van haar bevindingen en conclusies is rekening gehouden met het desbetreffende antwoord 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 regelmatigheid van de verrichtingen.

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-XI
Inleiding	1.1-1.5
Controlebevindingen betreffende het begrotingsjaar 2011	1.6-1.30
Betrouwbaarheid van de rekeningen	1.6-1.8
Regelmatigheid van de verrichtingen	1.9-1.15
Samenvatting van de specifieke beoordelingen in het kader van de DAS	1.9-1.13
Vergelijking met de resultaten van voorgaand jaar/voorgaande jaren	1.14-1.15
Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie	1.16-1.30
Inleiding	1.16-1.18
Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal	1.19-1.23
Syntheseverslag van de Commissie	1.24-1.30
Begrotingsbeheer	1.31-1.38
Begrotingskredieten voor vastleggingen en betalingen	1.32-1.34
Besteding van betalingskredieten aan het eind van het jaar	1.35
Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen („RAL”)	1.36-1.38

**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 geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie die bestaan uit de geconsolideerde financiële staten ⁽¹⁾ en de geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting ⁽²⁾ voor het op 31 december 2011 afgesloten begrotingsjaar, en
- b) de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekeningen.

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 geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij:

- c) de verantwoordelijkheid van de leiding inzake de geconsolideerde rekeningen 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 verslaggeving 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 geconsolideerde rekeningen 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;
- d) 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. De Rekenkamer heeft de verantwoordelijkheid om op basis van haar controle aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. De Rekenkamer heeft haar controle uitgevoerd overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle-instanties van INTOSAI. Volgens die standaarden moet de Rekenkamer de controle zodanig plannen en uitvoeren dat redelijke zekerheid wordt verkregen dat geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie geen afwijkingen van materieel belang bevatten en de onderliggende verrichtingen bij die rekeningen wettig en regelmatig zijn.

⁽¹⁾ De geconsolideerde financiële staten omvatten de balans, de economische resultatenrekening, het kasstroomoverzicht, het mutatieoverzicht van de nettoactiva en een overzicht van belangrijke grondslagen voor financiële verslaggeving en andere toelichtingen (met verslaggeving 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 2011 opgesteld (zoals sinds het begrotingsjaar 2005 het geval is) op basis van deze door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels, waarin de periodotoerekeningsbeginselen 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 afhankelijk van het oordeel van de controleur, dat een beoordeling omvat van de risico's op afwijkingen van materieel belang in de geconsolideerde rekeningen en op niet-conformiteit in materieel opzicht van de onderliggende verrichtingen met 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 in van de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaggeving en van de redelijkheid van de gemaakte boekhoudkundige schattingen in, evenals een beoordeling van de algehele 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 geconsolideerde 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 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 geven de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie op alle materiële punten een getrouw beeld van de financiële situatie van de Unie per 31 december 2011, 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.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Ontvangsten

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

VIII. Naar het oordeel van de Rekenkamer zijn de onderliggende ontvangsten betreffende het per 31 december 2011 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Vastleggingen

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

IX. Naar het oordeel van de Rekenkamer zijn de onderliggende vastleggingen betreffende het per 31 december 2011 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*

X. De Rekenkamer concludeert dat de onderzochte toezicht- en controlesystemen gedeeltelijk doeltreffend zijn in het waarborgen van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen. De beleidsgroepen Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun, Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid, Regionaal beleid, energie en vervoer, Werkgelegenheid en sociale zaken en Onderzoek en ander intern beleid vertonen fouten van materieel belang. De Rekenkamer schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de onderliggende betalingen bij de rekeningen op 3,9 %.

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

XI. 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 2011 afgesloten jaar fouten van materieel belang vertonen.

6 september 2012

Vítor 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 (DAS) ⁽⁴⁾ van de Rekenkamer en worden de controlebevindingen en -conclusies die ten grondslag liggen aan de betrouwbaarheidsverklaring, samengevat en geanalyseerd (zie de paragrafen 1.2-1.30);
- worden essentiële gegevens betreffende het begrotingsbeheer over 2011 geanalyseerd (zie de paragrafen 1.31-1.38);
- 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 — met name over terugvoedingen en financiële correcties alsmede over het toegenomen gebruik van voorfinanciering — die de Rekenkamer deed in haar voorgaande jaarverslagen (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. De Rekenkamer kan deze verklaring aanvullen met specifieke beoordelingen voor ieder belangrijk werkterrein van de EU ⁽⁵⁾.

1.3. De werkzaamheden in verband met de betrouwbaarheid van de rekeningen van de Europese Unie zijn erop gericht toereikende zekerheid te verkrijgen om conclusies te trekken over de mate waarin de ontvangsten en uitgaven, activa en passiva naar behoren zijn geboekt en vast te stellen dat de geconsolideerde rekeningen een getrouw beeld geven van de financiële situatie per 31 december 2011, alsmede van de resultaten van de verrichtingen en kasstromen voor het per die datum afgesloten begrotingsjaar (zie de paragrafen 1.6-1.8).

⁽⁴⁾ Uit het Frans: „Déclaration d'assurance” (betrouwbaarheidsverklaring).

⁽⁵⁾ Zie artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.4. De werkzaamheden in verband met de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen over 2011 zijn erop gericht toereikende zekerheid te verkrijgen om te beoordelen of die verrichtingen overeenkomen met de geldende rechtsvoorschriften of contractbepalingen en of zij correct zijn berekend (zie de paragrafen 1.9-1.15 voor een overzicht van de resultaten en de hoofdstukken 2-9 voor nadere bijzonderheden).

1.5. De werkzaamheden in verband met de betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie, d.w.z. de verklaringen van de directeuren-generaal en de jaarlijkse activiteitenverslagen van de diensten van de Commissie en het daarmee verband houdende syntheseverslag, zijn erop gericht te beoordelen in hoeverre deze een getrouwe beoordeling geven van de kwaliteit van het financieel beheer (met inbegrip van de percentages resterende fouten) en bijdragen tot de algehele zekerheid van de Rekenkamer (zie de paragrafen 1.16-1.30 en opmerkingen ter zake in de paragrafen „Doeltreffendheid van de systemen” in de hoofdstukken 2-9).

CONTROLEBEVINDINGEN BETREFFENDE HET BEGROTINGSJAAR 2011

Betrouwbaarheid van de rekeningen

1.6. De opmerkingen van de Rekenkamer hebben betrekking op de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie over het begrotingsjaar 2011, opgesteld door de rekenplichtige van de Commissie en goedgekeurd door de Commissie overeenkomstig het Financieel Reglement⁽⁶⁾, die de Rekenkamer op 31 juli 2012 heeft ontvangen. De geconsolideerde rekeningen omvatten:

- 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), het kasstroomoverzicht (dat toont hoe mutaties op de rekeningen van invloed zijn op geldmiddelen en kasequivalenten) en het mutatieoverzicht van de nettoactiva, alsook de bijbehorende toelichtingen bevatten;
- b) de geconsolideerde verslagen over de uitvoering van de begroting, betreffende de ontvangsten en uitgaven van het jaar, alsook de bijbehorende toelichtingen.

⁽⁶⁾ 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 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 geconsolideerde rekeningen uiterlijk 31 juli van het volgende begrotingsjaar moeten worden toegezonden (zie artikel 129).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.7. De Rekenkamer ontving van de rekenplichtige van de Commissie een „representation letter” die bevestigde dat de geconsolideerde rekeningen in elk materieel opzicht volledig en betrouwbaar zijn.

1.8. De controle door de Rekenkamer van de geconsolideerde rekeningen over 2011 heeft geen onjuistheden van materieel belang aan het licht gebracht (zie ook **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 een specifieke beoordeling over de ontvangsten en in de hoofdstukken 3-9 één over de verschillende beleidsgroepen waarop de uitgaven betrekking hebben, gebaseerd op beleidsterreinen waarop activiteitengeoriënteerd begroten (ABB) wordt toegepast (zie **tabel 1.1**).

Tabel 1.1 — Betalingen in 2011 per hoofdstuk van het jaarverslag

(miljoen euro)

Afdelingen (Afd), titels (T) en hoofdstukken (H) ⁽¹⁾ , overeenkomend met de begrotingsnomenclatuur 2011, uitgesplitst per hoofdstuk van het jaarverslag van de Rekenkamer	Betalingen in 2011 ⁽²⁾	% van het totaal
Hoofdstukken van het Jaarverslag		
Hoofdstuk 3: Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	43 809	33,9 %
Europees Landbouwarantiefonds (T.05 H.01-03, 06-08)	43 809	33,9 %
Hoofdstuk 4: Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid	13 876	10,7 %
Plattelandsontwikkeling (T.05 H.04-05)	12 399	9,6 %
Milieu en klimaatmaatregelen (T.07)	240	0,2 %
Maritieme zaken en visserij (T.11)	731	0,6 %
Gezondheidszorg en consumentenbescherming (T.17)	506	0,4 %
Hoofdstuk 5: Regionaal beleid, energie en vervoer	34 842	26,9 %
Mobiliteit en vervoer (T.06)	1 042	0,8 %
Regionaal beleid (T.13)	32 911	25,4 %
Energie (T.32)	889	0,7 %
Hoofdstuk 6: Werkgelegenheid en sociale zaken	10 299	8,0 %
Werkgelegenheid en sociale zaken (T.04)	10 299	8,0 %
Hoofdstuk 7: Externe betrekkingen, steun en uitbreiding	6 201	4,8 %
Externe betrekkingen (T.19)	3 156	2,4 %
Ontwikkeling en betrekkingen met ACS-staten (T.21)	1 175	0,9 %
Uitbreiding (T.22)	835	0,6 %
Humanitaire hulp (T.23)	1 035	0,8 %
Hoofdstuk 8: Onderzoek en ander intern beleid	10 591	8,2 %
Economische en financiële zaken (T.01)	319	0,2 %
Ondernemingen (T.02)	1 213	0,9 %
Concurrentie (T.03)	0	0,0 %
Onderzoek (T.08)	4 283	3,3 %
Informatiemaatschappij en media (T.09)	1 357	1,0 %
Eigen onderzoek (T.10)	89	0,1 %
Interne markt (T.12)	34	0,0 %
Onderwijs en cultuur (T.15)	2 283	1,8 %
Communicatie (T.16)	134	0,1 %
Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (T.18)	868	0,7 %
Handel (T.20)	11	0,0 %
Hoofdstuk 9: Administratieve en andere uitgaven	9 777	7,6 %
Parlement (Afd. I)	1 580	1,2 %
Raad (Afd. II)	547	0,4 %
Commissie (Afd. III)	6 264	4,8 %
Hof van Justitie (Afd. IV)	334	0,3 %
Rekenkamer (Afd. V)	137	0,1 %
Europees Economisch en Sociaal Comité (Afd. VI)	126	0,1 %
Comité van de Regio's (Afd. VII)	91	0,1 %
Europese Ombudsman (Afd. VIII)	9	0,0 %
Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (Afd. IX)	7	0,0 %
Europese Dienst voor extern optreden (Afd.X)	682	0,5 %
Totaal-generaal	129 395	100,0 %

⁽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 9 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 3-9.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.10. De Rekenkamer concludeert dat de ontvangsten (130 000 miljoen euro) ⁽⁷⁾ en de betalingen in de beleidsgroep Administratieve en andere uitgaven (9 777 miljoen euro) geen fouten van materieel belang vertoonden en dat de gecontroleerde toezicht- en controlesystemen doeltreffend waren (zie **tabel 1.2** en de paragrafen 2.35, 2.36 en 9.30-9.32). De vastleggingen voor alle beleidsgroepen vertoonden evenmin fouten van materieel belang.

1.11. De Rekenkamer concludeert dat de beleidsgroep Externe betrekkingen, steun en uitbreiding (6 201 miljoen euro) geen fouten van materieel belang vertoonden en dat de gecontroleerde toezicht- en controlesystemen gedeeltelijk doeltreffend waren. De tussentijdse en saldobetalingen vertoonden echter wel fouten van materieel belang (zie **tabel 1.2** en de paragrafen 7.26 en 7.27).

1.12. De Rekenkamer concludeert dat de volgende beleidsgroepen fouten van materieel belang vertoonden: Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun (43 801 miljoen euro aan vergoede uitgaven ⁽⁸⁾), Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid (13 310 miljoen euro aan vergoede uitgaven ⁽⁸⁾), Regionaal beleid, energie en vervoer (33 373 miljoen euro aan vergoede uitgaven ⁽⁸⁾), Werkgelegenheid en sociale zaken (10 171 miljoen euro aan vergoede uitgaven ⁽⁸⁾) en Onderzoek en ander intern beleid (10 591 miljoen euro aan betalingen). Tevens concludeert de Rekenkamer dat de gecontroleerde toezicht- en controlesystemen voor deze beleidsgroepen gedeeltelijk doeltreffend waren (zie **tabel 1.2** en de paragrafen 3.42, 3.43, 4.51, 4.52, 5.70, 5.71, 6.27, 6.28, 8.37 en 8.38).

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

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.11. De Commissie heeft haar controles zo opgezet dat deze de volledige levensduur van haar meerjarenprojecten bestrijken. Deze toezicht- en controlesystemen zijn doeltreffend en worden elk jaar beter.

1.12-1.13 Voor de beleidsgroep Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun is de Commissie van oordeel dat het door de Rekenkamer voor het begrotingsjaar 2011 vastgestelde meest waarschijnlijke foutenpercentage ten opzichte van 2010 weliswaar licht is gestegen, maar binnen de grenzen van een normale statistische variatie van jaar tot jaar blijft. De lichte stijging wijst er volgens haar niet op dat de algemene kwaliteit van het beheer en de controle van uitgaven door de lidstaten is verslechterd. De door de Rekenkamer vastgestelde foutenpercentages van de voorbije jaren zijn volgens de Commissie een betrouwbare indicatie dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor het ELGF dicht bij de materialiteitsdrempel van 2 % ligt. Voor Plattelandsontwikkeling blijkt uit de door de Commissie uitgevoerde raming van het aantal onverschuldigde betalingen op basis van de controlestatistieken van lidstaten voor 2011 dat de situatie verslechterd is. De directeur-generaal van DG AGRI heeft daarom in zijn jaarlijkse activiteitenverslag voor 2011 een punt van voorbehoud opgenomen. Er wordt gewerkt aan corrigerende maatregelen om deze situatie te verbeteren. Wat betreft de toezicht- en controlesystemen in de landbouw, acht de Commissie het GBCS, dat 91 % van alle ELGF-uitgaven dekt, een doorgaans efficiënt controlesysteem waarmee het risico op fouten of onregelmatige uitgaven kan worden beperkt. Zij benadrukt dat het resterende risico voor de EUbegroting adequaat wordt opgevangen met de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring. Zie de antwoorden op paragrafen 3.10, 3.14 en 3.15, 3.42, 4.10, 4.43, 4.51 en 4.52.

⁽⁷⁾ Zie de paragrafen 2.9 en 2.13 voor de reikwijdte van de controle inzake de ontvangsten.

⁽⁸⁾ Tussentijdse en saldobetalingen op basis van uitgavendeclaraties op het niveau van de eindbegunstigden (zie de paragrafen 3.9, 4.9, 5.27 en 6.12).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Uit tabel 1.3 blijkt dat het gecombineerde meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de beleidsgroepen Regionaal beleid, energie en vervoer, en Werkgelegenheid en sociale zaken ten opzichte van 2010 aanmerkelijk is gedaald, namelijk van 7,7 % naar 5,1 %. Bovendien blijft het foutenpercentage voor elk onderdeel van de oude beleidsgroep Cohesie, energie en vervoer (6,0 % voor Regionaal beleid, energie en vervoer en 2,2 % voor Werkgelegenheid) ruimschoots onder de percentages die door de Rekenkamer in de periode 2006-2008 werden gemeld. Deze positieve ontwikkeling is te danken aan de versterkte controlebepalingen van de programmeringsperiode 2007-2013, het strikte Commissiebeleid van onderbrekingen en opschortingen bij opgemerkte tekortkomingen overeenkomstig haar actieplan voor 2008, en het positieve resultaat van de vereenvoudigingsmaatregelen in de verordeningen betreffende de huidige programmeringsperiode. De Commissie zal haar aandacht blijven toespitsen op de meest risico-gevoelige programma's en/of lidstaten.

Wat de beleidsgroep Onderzoek en ander intern beleid betreft, is de Commissie van oordeel dat uit managementoogpunt — d.w.z. bij het afwegen van de doelstellingen van wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen tegen de risico-evenredigheid en kostenefficiëntie van de controles — haar beheers- en controlesystemen redelijke zekerheid verschaffen, rekening houdende met de punten van voorbehoud van de gedelegeerde ordonnateurs.

Gezien de bepalingen van het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Unie (artikel 22 bis, lid 2, onder f), van de verordening tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van de verordening houdende het Financieel Reglement en artikel 28, lid 2 ter, onder g), van het nieuwe Financieel Reglement) en in het licht van de voorgestelde vermindering van de beschikbare middelen en van de huidige door de lidstaten getroffen maatregelen, zal de Commissie de kosten en baten van de aanbevelingen van de Rekenkamer overwegen alvorens adequate maatregelen te nemen en/of voor te stellen.

Tabel 1.2 — Samenvatting van de bevindingen over 2011 inzake de regelmatigheid van de verrichtingen

Beleidsgroep	Betalingen (miljoen euro)	Beoordeling van de gecontroleerde toezicht- en controlesystemen ⁽²⁾	Meest waarschijnlijk foutenpercen- tage (MLE) (%)	Vertrouwensinterval (%)		Fouten- frequentie ⁽³⁾ (%)	Conclusies uit de controle
				Onderste foutengrens (LEL)	Bovenste foutengrens (UEL)		
Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun ⁽¹⁾	43 801 ⁽⁴⁾	Gedeeltelijk doeltreffend	2,9 ⁽⁹⁾	1,1	4,7	39	Vertoonde fouten van materieel belang
Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid ⁽¹⁾	13 310 ⁽⁵⁾	Gedeeltelijk doeltreffend	7,7 ⁽¹⁰⁾	4,5	10,9	57	Vertoonde fouten van materieel belang
Regionaal beleid, energie en vervoer ⁽¹⁾	33 373 ⁽⁶⁾	Gedeeltelijk doeltreffend	6,0	3,0	9,0	59	Vertoonde fouten van materieel belang
Werkgelegenheid en sociale zaken ⁽¹⁾	10 171 ⁽⁷⁾	Gedeeltelijk doeltreffend	2,2	0,9	3,4	40	Vertoonde fouten van materieel belang
Externe betrekkingen, steun en uitbreiding	6 201	Gedeeltelijk doeltreffend	1,1	0,0	2,4	33	Vertoonde geen fouten van materieel belang
Onderzoek en ander intern beleid	10 591	Gedeeltelijk doeltreffend	3,0	1,1	4,9	49	Vertoonde fouten van materieel belang
Administratieve en andere uitgaven	9 777	Doeltreffend	0,1	0,0	0,3	7	Vertoonde geen fouten van materieel belang
Algehele gecontroleerde populatie	127 224 ⁽⁸⁾	Gedeeltelijk doeltreffend	3,9 ⁽¹¹⁾	3,0	4,8	44	Vertoonde fouten van materieel belang
Ontvangsten	130 000 ⁽¹²⁾	Doeltreffend	0,8	0,0	2,4	2	Vertoonde geen fouten van materieel belang

⁽¹⁾ In het Jaarverslag 2010 waren de beleidsgroepen Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun, en Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid één enkele beleidsgroep; dit geldt ook voor de beleidsgroepen Regionaal beleid, energie en vervoer en Werkgelegenheid en sociale zaken. **Tabel 1.3** bevat de volgens de eerdere structuur samengevoegde resultaten voor 2011.

⁽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 2-9.

⁽³⁾ De foutenfrequentie geeft aan welk aandeel van de steekproef kwantificeerbare en niet-kwantificeerbare fouten vertoonde. De percentages zijn afgerond.

⁽⁴⁾ Vergoede uitgaven (zie paragraaf 3.9).

⁽⁵⁾ Vergoede uitgaven (zie paragraaf 4.9).

⁽⁶⁾ Vergoede uitgaven (zie paragraaf 5.27).

⁽⁷⁾ Vergoede uitgaven (zie paragraaf 6.12).

⁽⁸⁾ Het verschil tussen de betalingen in 2011 (129 395 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: marktondersteuning en rechtstreekse steun (8 miljoen euro), Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid (565 miljoen euro), Regionaal beleid, energie en vervoer (1 469 miljoen euro), en Werkgelegenheid en sociale zaken (128 miljoen euro) betaalde voorschotten (zie de paragrafen 3.9, 4.9, 5.27 en 6.12).

⁽⁹⁾ In tegenstelling tot voorgaande jaren is de niet-inachtneming van de randvoorwaarden meegenomen in de berekening van het meest waarschijnlijke foutenpercentage. De aangetroffen fouten maken ongeveer 0,2 procentpunt uit van het totale meest waarschijnlijke foutenpercentage (zie paragraaf 3.9, tweede streepje en paragraaf 3.13).

⁽¹⁰⁾ In tegenstelling tot in voorgaande jaren is de niet-inachtneming van de randvoorwaarden meegenomen in de berekening van het meest waarschijnlijke foutenpercentage. De aangetroffen fouten maken ongeveer 0,2 procentpunt uit van het totale meest waarschijnlijke foutenpercentage (zie paragraaf 4.9, tweede streepje en de paragrafen 4.16-4.18).

⁽¹¹⁾ In tegenstelling tot in voorgaande jaren is de niet-inachtneming van de randvoorwaarden van de betalingen in het kader van het GLB meegenomen in de berekening van het meest waarschijnlijke foutenpercentage. De aangetroffen fouten maken ongeveer 0,1 procentpunt uit van het door de Rekenkamer geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de betalingen als geheel (zie ook de voetnoten 9 en 10).

⁽¹²⁾ De controle omvatte onderzoek op het niveau van de Commissie van een steekproef van invorderingsopdrachten die alle soorten ontvangsten bestreek (zie de paragrafen 2.8, 2.9 en 2.13).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Vergelijking met de resultaten van voorgaand jaar/voorgaande jaren

1.14. De schatting door de Rekenkamer van het meest waarschijnlijke foutenpercentage met betrekking tot de betalingen over 2011 is hoger dan in 2010 bij:

- Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun, en Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid (vergeleken met de oude beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen);

- Onderzoek en ander intern beleid.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.14.

- *Wat de beleidsgroep Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun betreft, is de Commissie van mening dat de lichte stijging ten opzichte van het voorgaande jaar nog binnen de grenzen van een normale statistische variatie van jaar tot jaar ligt en er niet op wijst dat de algemene kwaliteit van het beheer en de controle van uitgaven door de lidstaten is verslechterd.*

Voor plattelandsontwikkeling erkent de Commissie dat de situatie is verslechterd, maar deze achteruitgang is volgens haar minder groot dan de Rekenkamer aangeeft.

De Commissie wijst erop dat de conclusie van de Rekenkamer betrekking heeft op de gehele beleidsgroep en niet op individuele subgroepen.

De Commissie is van oordeel dat uit managementoogpunt — d.w.z. bij het afwegen van de doelstellingen van regelmatigheid en wettigheid van de verrichtingen tegen de risicoafstemming en kostenefficiëntie van de controles — haar beheers- en controlesystemen voor de onderzoeksprogramma's en de programma's inzake ander intern beleid redelijke zekerheid verschaffen, rekening houdende met de punten van voorbehoud die door de gedelegeerde ordonnateurs zijn gemaakt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voor de beleidsgroepen Regionaal beleid, energie en vervoer, en Werkgelegenheid en sociale zaken (vergeleken met de oude beleidsgroep Cohesie, energie en vervoer) daalde de schatting door de Rekenkamer van het meest waarschijnlijke foutenpercentage.

Voor de andere beleidsgroepen (Externe betrekkingen, steun en uitbreiding en Administratieve en andere uitgaven) bleef de schatting door de Rekenkamer van het meest waarschijnlijke foutenpercentage stabiel (zie **tabel 1.3**).

1.15. In totaal blijft het door de Rekenkamer geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de betalingen als geheel in vergelijking met 2010 stabiel (3,9 % in 2011 en 3,7 % in 2010, zie ook **tabel 1.3** en **figuur 1.1**)⁽⁹⁾. De Rekenkamer constateerde dat ongeveer twee vijfde van de getoetste verrichtingen fouten vertoonde (2010: een derde van de verrichtingen). De frequentie van door de Rekenkamer ontdekte fouten steeg voor alle beleidsgroepen, behalve voor de oude beleidsgroep Cohesie, energie en vervoer en Administratieve en andere uitgaven, waarvoor de frequentie stabiel bleef (zie **tabel 1.3**).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie stelt vast dat voor het derde opeenvolgende jaar het foutenpercentage onder het niveau blijft dat de Rekenkamer in de periode 2006-2008 had aangemerkt. Deze positieve ontwikkeling is te danken aan de versterkte controlebepalingen van de programmeringsperiode 2007-2013 en het strikte beleid van onderbrekingen en opschortingen bij opgemerkte tekortkomingen, overeenkomstig het actieplan voor 2008. Uit tabel 1.3 blijkt dat ook het gecombineerde meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de beleidsgroepen Regionaal beleid, vervoer en energie, en Werkgelegenheid en sociale zaken in vergelijking met 2010 aanmerkelijk is gedaald, namelijk van 7,7 % naar 5,1 %.

1.15. *De Commissie wijst erop dat, rekening houdende met het feit dat de niet-inachtneming van randvoorwaarden in de landbouw voortaan wordt meegerekend, het meest waarschijnlijke foutenpercentage weinig verschilt van dat van 2010 ondanks een aantal negatieve technische en structurele factoren (meerjarenprogramma's van de EU die een kritische fase bereiken, met steeds complexere en dus foutgevoeligere betalingen).*

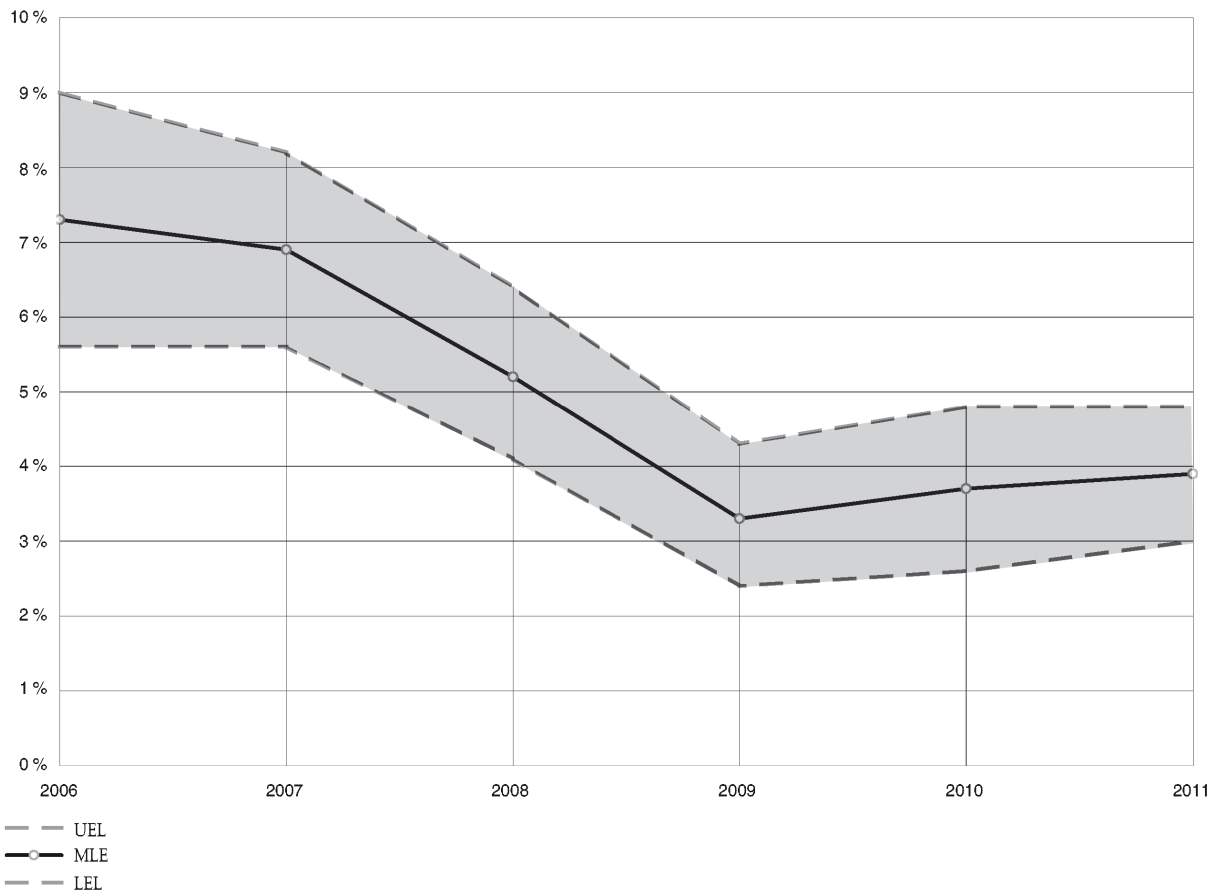
⁽⁹⁾ In tegenstelling tot voorgaande jaren is de niet-inachtneming van randvoorwaarden door ontvangers van betalingen in het kader van het GLB meegenomen in de berekening van het meest waarschijnlijke foutenpercentage. De aangetroffen fouten maken ongeveer 0,1 procentpunt uit van het door de Rekenkamer geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de betalingen als geheel (zie paragraaf 3.9, tweede streepje, paragraaf 3.13, paragraaf 4.9, tweede streepje, en de paragrafen 4.16-4.18).

Tabel 1.3 — Vergelijking controleresultaten voor 2010 en 2011

Beleidsgroep	Meest waarschijnlijk foutenpercentage (MLE) (%)		Vertrouwensinterval (%)						Foutenfrequentie (%)		Controleconclusies		
			Onderste foutengrens (LEL)			Bovenste foutengrens (UEL)							
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011			
Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	2,3	4,0 ⁽¹⁾	2,9	0,8	2,5	1,1	3,8	5,6	4,7	37	48	39	Vertoonde fouten van materieel belang
Plattelandontwikkeling, milieu, visserij en gezondheidszorg			7,7			4,5			10,9				
Regionaal beleid, energie en vervoer	7,7	5,1	6,0	4,7	3,2	3,0	10,7	7,1	9,0	49	50	59	Vertoonde fouten van materieel belang
Werkgelegenheid en sociale zaken			2,2			0,9			3,4				
Externe betrekkingen, steun en uitbreiding	1,7	1,1	0,1	0,0	3,3	2,4	23	33	Vertoonde geen fouten van materieel belang	Vertoonde fouten van materieel belang			
Onderzoek en ander intern beleid	1,4	3,0	0,6	1,1	2,1	4,9	39	49	Vertoonde geen fouten van materieel belang	Vertoonde fouten van materieel belang			
Administratieve en andere uitgaven	0,4	0,1	0,0	0,0	1,1	0,3	7	7	Vertoonde geen fouten van materieel belang	Vertoonde geen fouten van materieel belang			
Algehele gecontroleerde populatie	3,7	3,9 ⁽²⁾	2,6	3,0	4,8	4,8	36	44	Vertoonde fouten van materieel belang	Vertoonde fouten van materieel belang			
Ontvangsten	0,0	0,8	n.v.t.	0,0	n.v.t.	2,4	n.v.t.	2	Vertoonde geen fouten van materieel belang	Vertoonde geen fouten van materieel belang			

⁽¹⁾ In tegenstelling tot voorgaande jaren is de niet-inachtneming van randvoorwaarden meegenomen in de berekening van het meest waarschijnlijke foutenpercentage (zie de paragrafen 3.9, 3.13, 4.9 en 4.16-4.18). De aangetroffen fouten maken ongeveer 0,2 procentpunt uit van het totale meest waarschijnlijke foutenpercentage.

⁽²⁾ In tegenstelling tot voorgaande jaren is de niet-inachtneming van randvoorwaarden door ontvangers van betalingen in het kader van het GLB meegenomen in de berekening van het meest waarschijnlijke foutenpercentage. De aangetroffen fouten maken ongeveer 0,1 procentpunt uit van het door de Rekenkamer geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de betalingen als geheel (zie ook voetnoot 1).

Figuur 1.1 — De schatting door de Rekenkamer van het meest waarschijnlijke foutenpercentage (2006-2011) ⁽¹⁾

(1) In tegenstelling tot voorgaande jaren is de niet-inachtneming van randvoorwaarden door ontvangers van betalingen in het kader van het GLB meegenomen in de berekening van het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor 2011. De aangetroffen fouten maken ongeveer 0,1 procentpunt uit van het door de Rekenkamer geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de betalingen als geheel.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie*Inleiding*

1.16. Krachtens artikel 317 van het VWEU is de Commissie uiteindelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de EU-begroting. Een hoeksteen van het huidige systeem van de Commissie voor het beheer van de EU-middelen (dat grondig is herzien op basis van een hervorming die in april 2000 van start ging ⁽¹⁰⁾ als reactie op een door het Europees Parlement aangenomen resolutie ⁽¹¹⁾) is de verantwoordelijkheid van de directeuren-generaal. Dezen moeten zorgen voor doeltreffende toezicht- en controlesystemen die aan vooraf vastgestelde standaarden voldoen ⁽¹²⁾.

1.17. De directeuren-generaal van de Commissie rapporteren jaarlijks in activiteitenverslagen over de vervulling van hun taken ⁽¹³⁾. De verslagen gaan vergezeld van verklaringen die onder meer beschrijven in hoeverre de middelen zijn gebruikt voor hun beoogde doel en in hoeverre de controleprocedures de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen waarborgen. Als zij op dit gebied grote problemen constateren, kunnen de directeuren-generaal punten van voorbehoud in hun verklaringen opnemen.

1.18. De Commissie neemt de politieke verantwoordelijkheid voor het beheer door de directeuren-generaal op zich via het syntheseverslag. Dit verslag berust op de voorstelling van zaken door de directeuren-generaal in hun jaarlijkse activiteitenverslagen, alsook op andere bronnen, zoals het algemeen advies van de interne controleur. In het verslag worden ook de maatregelen beschreven die door de Commissie worden genomen om de tekortkomingen in het beheer en de controle aan te pakken.

⁽¹⁰⁾ Witboek „Hervorming van de Commissie” (COM(2000) 200 final van 5.4.2000).

⁽¹¹⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 19 januari 2000 over het te geven gevolg aan het tweede verslag van het Comité van onafhankelijke deskundigen over de hervorming van de Commissie (PB C 304 van 24.10.2000, blz. 135).

⁽¹²⁾ De internecontrole-normen van de Commissie zijn grotendeels afgeleid van de COSO-beginselen. COSO is een op vrijwillige basis opgerichte organisatie uit de particuliere sector die ernaar streeft de kwaliteit van financieel beheer en financiële rapportage te verbeteren door bedrijfsethiek, doeltreffende interne controles en behoorlijk bestuur.

⁽¹³⁾ De term „directeur-generaal” wordt gebruikt in de brede betekenis van verantwoordelijke. In werkelijkheid werden de 48 verklaringen ondertekend door 1 secretaris-generaal, 36 directeuren-generaal, 7 directeuren en 4 diensthoofden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal ⁽¹⁴⁾**Gestegen bedrag aan betalingen waarvoor een voorbehoud geldt**

1.19. Hoewel alle directeuren-generaal verklaarden dat de bestaande controleprocedures de nodige waarborgen verschaffen wat betreft de regelmatigheid van de verrichtingen, is het aantal directoraten-generaal of diensten dat punten van voorbehoud opwierp, gestegen tot 16 in 2011 (2010: 13). Het totale aantal punten van voorbehoud steeg tot 27 in 2011 (2010: 17); het merendeel daarvan hangt — evenals in voorgaande jaren — samen met tekortkomingen met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen. De geschatte totale financiële impact van de punten van voorbehoud liep op tot 1 959 miljoen euro, ofwel 1,5 % van de betalingen die plaatsvonden in 2011 (2010: 423 miljoen euro, ofwel 0,3 %) (zie **tabel 1.4** en de hoofdstukken 2-9).

⁽¹⁴⁾ De doelmatigheidsaspecten van de jaarlijkse activiteitenverslagen worden behandeld in hoofdstuk 10.

Tabel 1.4 — Voor 2011 door de directoraten-generaal van de Commissie opgeworpen punten van voorbehoud

(miljoen euro)

DG/Diensten ⁽¹⁾	Punten van voorbehoud	Totaal aan betalingen voor betrokken ABB-activiteiten ⁽²⁾	Financiële impact van de punten van voorbehoud ⁽³⁾
AGRI	1 — Ernstige tekortkomingen in het GBCS in BG en PT		Reputatierisico
	2 — Uitgaven voor plattelandsontwikkeling	12 292,02	278,00
	3 — Tekortkomingen bij het toezicht op en de controle van gecertificeerde biologische producten		Reputatierisico
BUDG	1 — Twijfels over de betrouwbaarheid van de Belgische goedkeurings- en boekhoudprocedures en -systemen en van de juistheid van de TEM-bedragen die zijn overgeschreven naar de EU-begroting.		Niet geschat
CLIMA	1 — Ernstige veiligheidsproblemen geconstateerd bij de nationale registers van de EU-regeling voor de handel in emissierechten (ETS) na cyberaanvallen in meerdere lidstaten in 2010 en 2011		Reputatierisico
COMM	1 — Mogelijke inbreuken op de toepasselijke wetgeving inzake intellectuele eigendom		Niet geschat
EACEA	Materialiteit van de „Value at Risk” (potentiële verlieswaarde) 2011 als gevolg van de foutenpercentages in de subsidiebetalingen uit de programmabegroting 2011 van het LLP-programma (2007-2013)	1 189,68	4,26
EMPL	1 — Tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen (periode 2007-2013) voor bepaalde OP's in het kader van het ESF in BE, CZ, DE, ES, IT, LV, LT, RO, SK en UK, en voor het programma in het kader van IPA-afdeling IV voor de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië	9 557,19	58,70
	2 — Tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen (periode 2000-2006) voor bepaalde OP's in het kader van het ESF in DE, FR, IT en ES waarvoor onvoldoende controle- en corrigerende maatregelen zijn genomen door de nationale autoriteiten	437,04	0,00
ENER	1 — Percentage resterende fouten met betrekking tot de juistheid van de kostendeclaraties in het kader van KP6-overeenkomsten	25,79	1,15
	2 — Percentage resterende fouten met betrekking tot de juistheid van de kostendeclaraties in het kader van KP7-overeenkomsten	133,43	5,26
ENTR	1 — Juistheid van de kostendeclaraties in het kader van KP6	4,17	01,4
	2 — Juistheid van de kostendeclaraties in het kader van KP7	419,65	09,2
	3 — Betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging door ESA inzake de gezamenlijke tenuitvoerlegging van de ruimtecomponent van GMES en de uitvoering van de Egnos- en Galileo-programma's		Niet geschat
HOME	1 — Percentage resterende fouten in de niet gecontroleerde populatie subsidies in de programma's in het kader van de ABB-activiteit Veiligheid en bescherming van de vrijheden	132,90	3,09
	2 — Aanhoudend risico op vertraging van het SIS II-project		Reputatierisico
INFSO	1 — Juistheid van de kostendeclaraties in het kader van KP7-subsidieovereenkomsten	1 217,06	22,60
MARE	1 — Beheers- en controlesystemen voor de OP's in het kader van het FIOV in DE (Doelstelling 1)		Reputatierisico
	2a — Beheers- en controlesystemen voor EVF-programma's in CZ, ES, IT, NL, RO, SK, FI en SE	444,42	9,11
	2b — Subsidiabiliteit van uitgaven voor investeringen aan boord		10,71
MOVE	1 — Juistheid van de kostendeclaraties in het kader van KP6-overeenkomsten	19,29	0,86
	2 — Juistheid van de kostendeclaraties in het kader van KP7-overeenkomsten	39,68	1,23
REA	Juistheid van kostendeclaraties met impact op toegekende EU-financiering voor onderzoek binnen de thema's Ruimte en Veiligheid van het specifiek programma Samenwerking in het kader van het KP7	423,82	3,63
REGIO	1 — Beheers- en controlesystemen voor EFRO/Cohesiefonds/IPA (periode 2007-2013) in BG, CZ, DE, EE, ES, FR, IT, LV, LT, NL, AT, PL, SI, SK en UK, en voor programma's voor territoriale samenwerking	30 044,46	1 427,00
	2 — Beheers- en controlesystemen voor EFRO/Cohesiefonds/IPA (periode 2000-2006) in DE, IE, ES, IT en HU, en voor grensoverschrijdende programma's		Reputatierisico
RTD	1 — Juistheid van de kostendeclaraties in het kader van KP6-subsidies	517,11	20,56
	2 — Juistheid van de kostendeclaraties in het kader van KP7-subsidies	3 765,16	100,80
SANCO	1 — Juistheid van de kostendeclaraties van de lidstaten in het kader van programma's op het gebied van de uitroeiing en bewaking van dierziekten op het beleidsterrein levensmiddelen en diervoeders	256,23	10,70
Totaal		60 919,09	1 958,74

⁽¹⁾ De volledige lijst van DG's/diensten van de Commissie kunt u vinden op <http://publications.europa.eu/code/nl/nl-390600.htm>.⁽²⁾ Bron: Geconsolideerde rekeningen 2011.⁽³⁾ Bron: Jaarlijkse activiteitenverslagen 2011. REGIO en REA hebben minimum- en maximumbedragen vermeld. Er is alleen rekening gehouden met de maximumbedragen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.20. Uit de stijging van het aantal punten van voorbehoud, van het aantal betrokken directoraten-generaal en van de geraamde financiële impact blijkt dat de directeuren-generaal erkennen dat er op sommige gebieden, zoals plattelandontwikkeling, cohesie of het zevende kaderprogramma (KP7) een hoog foutenrisico bestaat. Dit bevestigt ook de controleresultaten voor 2011 van de Rekenkamer (zie de paragrafen 1.10-1.15).

Schattingen door de Commissie van een „percentage resterende fouten”

1.21. Ieder directoraat-generaal dient te beoordelen in welke mate verrichtingen fouten blijven bevatten na de toepassing van de toezicht- en controlesystemen. Dit kan worden gedaan door het percentage resterende fouten (PRF) te berekenen. In eenvoudige bewoordingen is het PRF het foutenpercentage dat wordt verkregen bij een onderzoek van een representatieve steekproef van verrichtingen, waarbij de correcties die zijn aangebracht aan de hand van de toezicht- en controlesystemen, in mindering worden gebracht. Als het PRF hoger is dan 2 %, moet de directeur-generaal een voorbehoud opnemen in de verklaring die deel uitmaakt van het jaarlijkse activiteitenverslag.

1.22. Nu heeft de Commissie de directoraten-generaal voor het eerst richtsnoeren gegeven voor de berekening van het PRF in de instructies voor het opstellen van het jaarlijkse activiteitenverslag 2011. Dit leidde tot een verbetering van sommige verklaringen, met name van die van de directoraten-generaal die betrokken zijn bij cohesie (zie de paragrafen 5.66 en 6.25) en de directoraten-generaal Onderzoek en innovatie en Informatiemaatschappij en media (zie de paragrafen 8.35 en 8.36). De Rekenkamer constateerde echter tekortkomingen in deze instructies en de uitvoering ervan. Sommige directoraten-generaal verschaffen onduidelijke informatie en/of onderschatten de PRF's, wat betekende dat zij nalieten punten van voorbehoud op te werpen of dat de ernst ervan werd afgezwakt⁽¹⁵⁾. Enkele voorbeelden:

- er werd niet voldoende uitgelegd wat er gedaan moest worden als het niet mogelijk was een betrouwbaar PRF te berekenen;
- er werden bedragen verwerkt in de berekening, hoewel die vanwege grote vertragingen niet waren ontvangen of anderszins ingevorderd;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.20. De Commissie heeft haar analyse van de verschillende redenen voor deze stijging in haar syntheseverslag voor 2011 opgenomen. Deze worden toegelicht in paragraaf 1.27. Voor de beleidsgroep Regionaal beleid is de toename van het aantal punten van voorbehoud voornamelijk toe te schrijven aan de introductie van een strengere methodologie, waarbij met name het cumulatieve restrisico wordt geëvalueerd, om gevolg te geven aan de opmerkingen van de Rekenkamer in haar vorige jaarverslagen. Dit jaar wordt voor het eerst een voorbehoud gemaakt bij programma's wanneer het cumulatieve restrisico meer dan 2 % bedraagt.

1.21. De inspanningen die nodig zijn om een representatieve steekproef van transacties te controleren, overstijgen de mogelijkheden van de directoraten-generaal en de diensten die niet behoren tot de vier belangrijkste uitgavengroepen (landbouw, structuurfondsen, externe hulp en onderzoek). De vaste instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen bevatten uitgebreide richtsnoeren voor het verschaffen van zekerheid wanneer de beschikbare controle-indicatoren niet statistisch representatief zijn voor de transactiepopulatie. In de verordeningen betreffende het cohesiebeleid is bepaald dat de lidstaten jaarlijks representatieve steekproeven van transacties voor programma's of groepen van programma's moeten controleren. De resulterende foutenpercentages worden vervolgens door de diensten van de Commissie gecontroleerd en bevestigd, en gebruikt in hun proces ter verkrijging van zekerheid.

1.22. De Commissie is verheugd met de erkenning voor de verbeterde richtsnoeren die zij opstelde naar aanleiding van de aanbevelingen in het jaarverslag van de Rekenkamer voor 2010.

Zij is van mening dat de door de Rekenkamer vermelde DG's de instructies hebben gevolgd en adequate punten van voorbehoud hebben gemaakt.

- Voor het opstellen van het jaarlijkse activiteitenverslag zijn er specifieke, stapsgewijze richtsnoeren over wat te doen wanneer deze informatie niet beschikbaar is.
- Overeenkomstig de instructies van de Commissie is voor het berekenen van het percentage resterende fouten enkel rekening gehouden met de financiële correcties die officieel door de nationale autoriteiten werden goedgekeurd en door de certificeringsinstanties werden geregistreerd. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, zorgt de Commissie ervoor dat alle overeengekomen financiële correcties door de betrokken autoriteiten van de volgende betalingsaanvraag worden afgetrokken.

⁽¹⁵⁾ Zie de paragrafen 3.40-3.41, 4.48-4.50, 5.67-5.69, 6.24-6.26 en 7.25.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— er werden verschillende soorten corrigerende maatregelen (financiële correcties/uitsluitingen en terugvorderingen) meegenomen in de berekening van het PRF, hoewel ze inherent verschillen ⁽¹⁶⁾. Volgens de instructies moesten bovendien ook opschortingen worden meegenomen.

1.23. De Rekenkamer concludeert dat het PRF nog geen betrouwbare indicator is van de mate waarin verrichtingen fouten blijven bevatten.

Syntheseverslag van de Commissie

1.24. In de inleiding van het syntheseverslag ⁽¹⁷⁾ neemt de Commissie de algemene politieke verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting op zich, met name op basis van de verklaringen en punten van voorbehoud opgenomen in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeuren-generaal en de diensthoofden.

1.25. De hoofdbronnen voor het syntheseverslag zijn de JAV's. De Commissie merkt op dat zij alle redelijke zekerheid verschaffen wat betreft de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De Rekenkamer heeft verbeteringen waargenomen in een aantal JAV's waarin nu wordt erkend dat er een hoog foutenrisico is en kwantitatieve indicatoren voor het meten van de regelmatigheid van verrichtingen worden verschaft (zie de paragrafen 1.20 en 1.22). De Rekenkamer benadrukt echter dat eerder geconstateerde kwesties nog niet zijn verholpen (zie paragraaf 1.22 en **bijlage 1.2**, punt 2).

1.26. Voor het syntheseverslag wordt ook gebruikgemaakt van het tweede door de interne controleur van de Commissie uitgebrachte algemene advies. Het algemene advies is gebaseerd op de werkzaamheden die de DIA en de interne-auditfuncties hebben uitgevoerd tussen 2009 en 2011 alsmede op de in de JAV's voor 2011 door het hogere management gegeven zekerheid. In vergelijking met vorig jaar is het algemene advies verbeterd nu het zaken gedetailleerder aan de orde stelt. Het advies blijft positief en is in de meeste gevallen gebaseerd op dezelfde punten van voorbehoud als die opgenomen in de JAV's. De Rekenkamer is van oordeel dat de betrokken directeuren-generaal de punten die volgens de interne controleur nadere aandacht behoeven — zoals de gebreken op het gebied van externe steun ⁽¹⁸⁾ — adequaat moeten aanpakken.

⁽¹⁶⁾ Zie de paragrafen 1.32-1.50 van het Jaarverslag 2009 van de Rekenkamer.

⁽¹⁷⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer — Synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2011, COM(2012) 281 final van 6.6.2012.

⁽¹⁸⁾ Informatie over de algehele kwaliteit van het financieel beheer ontbreekt bij de DG's die betrokken zijn bij externe steun, maar er is op dit punt geen voorbehoud gemaakt (zie paragraaf 7.25 en de paragrafen 52 en 53 in het Jaarverslag 2011 over de EOF's).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

— De Commissie is het er mee eens dat opschortingen niet mogen worden meegeteld bij het berekenen van het percentage resterende fouten en geen enkel directoraat-generaal heeft dat gedaan.

1.23. De Commissie erkent dat een algemener en consistentere gebruik van het percentage resterende fouten als indicator wenselijk is. Zij herinnert er echter aan dat het niet de bedoeling is deze indicator als enige of voor alle gevallen te gebruiken. De meeste directoraten-generaal en diensten zullen voor de berekening van de aan risico blootgestelde bedragen andere indicatoren blijven gebruiken. Met name bij middelgrote DG's zou de kostenefficiëntie van de controles met deze indicator een negatief oordeel krijgen.

1.25. Zie antwoord van de Commissie op paragraaf 1.22 en bijlage 1.2, punt 2.

1.26. De interne controleur waakt over de coherentie tussen de waarderings in het algemene advies en de punten van voorbehoud van de directeuren-generaal en de diensthoofden, door overleg te plegen vanaf de controles tot de ondertekening van de betrouwbaarheidsverklaringen. Het advies is gebaseerd op de controlewerkzaamheden die gedurende drie jaar op alle belangrijke domeinen zijn verricht.

Alle risico's die de interne controleur aan de gedelegeerde ordonnateurs meldt, volgen de betrokken directoraten-generaal adequaat op met actieplannen die nauwlettend worden gecontroleerd door de directeuren-generaal en het Comité follow-up audit van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.27. De Commissie erkent het hoge foutenrisico door het bedrag aan betalingen waarvoor een voorbehoud geldt, te verhogen (zie paragraaf 1.20). Zij stelt dat dit resultaat kan worden toegeschreven aan een reeks factoren, waaronder de volgende:

- de meerjarige uitvoeringscyclus voor de meeste programma's voor de periode 2007-2013 is in volle gang;
- voor veel uitgaventerreinen zijn er nu betrouwbaardere indicatoren voor de kwaliteit van het financieel beheer beschikbaar;
- met nieuwe richtsnoeren voor deze indicatoren is voorkomen dat voorfinanciering het gemiddelde van de in tussentijdse en saldobetalingen ontdekte foutenpercentages drukte.

1.28. In verband hiermee erkent de Commissie ook dat er nog verbeteringen nodig zijn om transparante informatie over de kwaliteit van het financieel beheer te verstrekken en stelt zij maatregelen voor om deze punten van zorg aan te pakken, zoals:

- verslaglegging in de betreffende JAV's van de uitvoering, resultaten en controle van activiteiten in het kader van financieringsinstrumenten;

- bekendmaking voor de betreffende JAV's van de indicatoren die van belang zijn bij meerjarige controlestrategieën zoals gebeurt voor cohesie, en verdere harmonisering van het materialiteitscriterium in de JAV's tussen de directoren-generaal die betrokken zijn bij cohesie en andere directoren-generaal die verantwoordelijk zijn voor middelen die onder gedeeld beheer vallen;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.27. Zie antwoord van de Commissie op paragraaf 1.20.

1.28.

- Sinds de wijziging van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 13 december 2011, waartoe de Commissie in juli 2011 de aanzet gaf, zijn de beheersautoriteiten verplicht over de financieringsinstrumenten verslag uit te brengen in de jaarlijkse en eindverslagen over de uitvoering van operationele programma's. De Commissie zal deze informatie samengevat opnemen in de jaarlijkse activiteitenverslagen over de vooruitgang die bij de financiering en de uitvoering van de financieringsinstrumenten is geboekt. Het samenvattend verslag van de Commissie wordt uiterlijk op 1 oktober 2012 gepubliceerd.

In reactie op de opmerkingen van de Rekenkamer over het gebruik van financieringsinstrumenten in haar Jaarverslag 2010 heeft de Commissie in 2011 specifieke controles uitgevoerd en de resultaten hiervan opgenomen in de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG REGIO (bladzijde 73) en DG EMPL (bladzijden 45 en 46). De Commissie is van plan om in 2012 en de daaropvolgende jaren haar controles in dit domein voort te zetten.

- De indicatoren van de jaarlijkse activiteitenverslagen, zoals het cumulatieve resterende risico met betrekking tot meerjarige strategieën, zullen waar mogelijk worden geharmoniseerd met die van de directoren-generaal verantwoordelijk voor andere structurele acties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— de door de Commissie voorgestelde wijzigingen van het Financieel Reglement en de sectorale verordeningen voor de periode 2014-2020 (die momenteel worden behandeld door het Europees Parlement en de Raad) ter verbetering van de opzet van financieringsregelingen, ter bestrijding van het foutenrisico, ter beperking van de administratieve last voor begunstigden en andere belanghebbenden, ter vermindering van de operationele kosten van de controles en ter invoering van jaarlijkse beheersverklaringen bij alle programma's waar gedeeld beheer wordt toegepast.

1.29. De Rekenkamer vindt de initiatieven van de Commissie ter versterking van de verantwoordingsplicht en ter verbetering van de transparantie van informatie over de kwaliteit van financieel beheer, stappen in de juiste richting. De Rekenkamer heeft er evenwel onlangs op gewezen dat, hoewel deze voorstellen zouden kunnen bijdragen tot een grotere zekerheid dat de uitgaven wettig en regelmatig zijn, de Commissie niet heeft aangegeven hoe zij deze informatie wil gebruiken om te bewerkstelligen dat verrichtingen geen fouten van materieel belang bevatten ⁽¹⁹⁾.

1.30. Onderbreking en opschorting van betalingen kunnen bruikbare instrumenten zijn ter voorkoming van gebreken die leiden tot onregelmatige uitgaven, maar deze instrumenten moeten worden aangevuld met maatregelen om de fouten te corrigeren (d.w.z. financiële correcties en terugvorderingen). De Rekenkamer is van oordeel dat de Commissie de cijfers betreffende financiële correcties en terugvorderingen bij de presentatie ervan in een juiste context moet plaatsen; de desbetreffende informatie van de lidstaten is nog steeds onvolledig of wordt niet volledig gecontroleerd en/of gevalideerd, en er wordt nog steeds onvoldoende rekening gehouden met het inherente verschil tussen de twee corrigerende instrumenten en de impact ervan.

BEGROTINGSBEHEER

1.31. In dit deel worden enkele essentiële gegevens over het begrotingsbeheer 2011 geanalyseerd, te weten de uitvoering van begrotingskredieten voor vastleggingen en betalingen, de besteding van betalingskredieten aan het eind van het jaar en het niveau van niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen („RAL”).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

— De Commissie wil de voor de periode 2007-2013 ingestelde regelingen verbeteren, maar tegelijkertijd de continuïteit blijven garanderen en een algemene herziening van systemen vermijden. Een van de hoofddoelstellingen van de Commissie is een grotere resultaatgerichtheid. De planning, uitvoering, opvolging, evaluatie en toezicht- en controleregelingen zijn aangepast of herzien om zowel het behalen als het kwantificeren van resultaten te vergemakkelijken.

1.29. Het voorstel van de Commissie voor één logische verantwoordingsketen ter ondersteuning van de beheersverklaringen die de diensten van de Commissie zelf uitbrengen, zou bij goedkeuring door de begrotingsautoriteit een grote stap voorwaarts betekenen. Dit zou immers leiden tot het verlenen van zekerheid op alle beheersniveaus van alle EU-fondsen.

De betrokken managers van de Commissie zullen ten volle rekening houden met de onderliggende betrouwbaarheidsverklaringen in hun eigen beheersverklaringen en zodoende een solide basis creëren voor het geven van zekerheid en acties om waar nodig de tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen aan te pakken.

1.30. De Commissie is het erme eens dat een streng beleid van onderbrekingen en opschortingen een doeltreffend instrument is om tekortkomingen en daaruit voortvloeiende onregelmatige uitgaven te voorkomen, zoals in het werkdocument van de diensten van de Commissie is aangetoond (SEC(2011) 1179). De Commissie vult deze preventieve mechanismen waar nodig aan met stringente financiële correcties. De Commissie heeft de eerste resultaten van haar op risico gebaseerde controle van de correctieve capaciteit van de lidstaten in de betrokken jaarlijkse activiteitenverslagen gepresenteerd en de lidstaten gedetailleerde richtsnoeren meegegeven om de rapportage over cijfers te verbeteren. De resultaten van de lopende controles van de cijfers uit de lidstaten zullen worden benut om de richtsnoeren waar nodig verder te verbeteren en er zullen goede praktijken met de lidstaten worden gedeeld.

⁽¹⁹⁾ Zie 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” van de Europese Rekenkamer (PB C 334 van 10.12.2010, blz. 1).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Begrotingskredieten voor vastleggingen en betalingen

1.32. De EU-begroting 2011 omvatte 142,5 miljard euro⁽²⁰⁾ aan begrotingskredieten voor vastleggingen⁽²¹⁾, en 128,3 miljard euro⁽²²⁾ aan kredieten voor betalingen⁽²³⁾. De uitvoerende instellingen bereikten een hoge uitvoeringsgraad: 99,3 % voor kredieten voor vastleggingen (hetzelfde percentage als in 2010) en 98,6 % voor kredieten voor betalingen (2010: 96,6 %) ⁽²⁴⁾. De kredieten lagen — de overdrachten niet en alle reserves wel meegerekend — onder het maximum van het financiële kader; de vastleggingskredieten bleven er met 0,1 miljard euro onder en de betalingskredieten met 7,0 miljard euro.

1.33. De uitvoering van de begroting resulteerde in totaal in een begrotingsoverschot⁽²⁵⁾ van 1,5 miljard euro aan het eind van 2011 (2010: 4,5 miljard euro). Dit compenseert in principe de in het komende jaar/de komende jaren van de lidstaten te innen eigen middelen.

⁽²⁰⁾ Dit omvat uit 2010 overgedragen vastleggingskredieten ten belope van 259 miljoen euro en een algehele stijging van vastleggingskredieten ten belope van 284 miljoen euro op basis van de zeven in 2011 goedgekeurde gewijzigde begrotingen. Het omvat niet de bestemmingsontvangsten die in 2011 6,2 miljard euro voor vastleggingen, en 6,7 miljard euro voor betalingen beliepen. Bestemmingsontvangsten worden gebruikt voor de financiering van specifieke uitgavenposten (zie artikel 18 van het Financieel Reglement — Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002). Zij omvatten onder meer teruggaven voortvloeiend uit de terugvordering van abusievelijk betaalde bedragen die opnieuw worden toegewezen aan hun oorspronkelijke begrotingslijn, bijdragen van de EVA-leden die leiden tot stijgingen van begrotingslijnen, en ontvangsten van derden ingeval er overeenkomsten zijn gesloten die een financiële bijdrage aan EU-activiteiten inhouden.

⁽²¹⁾ Bedragen beschikbaar voor vastleggingen in het onderhavige jaar en in komende jaren.

⁽²²⁾ Dit omvat uit 2010 overgedragen kredieten voor betalingen ten belope van 1 582 miljoen euro en een algehele stijging van kredieten voor betalingen ten belope van 200 miljoen euro op basis van de zeven in 2011 goedgekeurde gewijzigde begrotingen.

⁽²³⁾ Bedragen beschikbaar voor betalingen in het betreffende begrotingsjaar.

⁽²⁴⁾ In 2011 waren de kredieten voor vastleggingen 0,6 miljard euro (0,4 %) hoger dan in 2010 en die voor betalingen 3,6 miljard euro (2,9 %).

⁽²⁵⁾ Het begrotingsoverschot (begrotingsresultaat) is het resultaat van de uitvoering van de begroting. Het is echter geen reserve en kan niet worden geaccumuleerd en in de komende jaren worden gebruikt om uitgaven te financieren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.34. Tegen het einde van het jaar nam het aantal betalingsaanvragen van de lidstaten in het kader van de drie belangrijkste fondsen onder rubriek 1b van het meerjarig financieel kader „Cohesie ter bevordering van groei en werkgelegenheid” (het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF)) echter snel toe. De betalingen hadden in feite tot 5 miljard euro hoger kunnen liggen als goed was geanticipeerd op de gestegen behoefte aan middelen en als de benodigde betalingskredieten beschikbaar waren gesteld, bv. door overschrijving van onbenutte bedragen op andere terreinen ⁽²⁶⁾.

Besteding van betalingskredieten aan het eind van het jaar

1.35. De Rekenkamer constateert dat onder bepaalde begrotingstitels een onevenredig hoog bedrag aan betalingen plaatsvond in de maand december, vergeleken met de totale betalingen in de rest van het jaar ⁽²⁷⁾. Een dergelijke concentratie van een significant deel van de betalingen in een beperkte periode kan negatieve gevolgen hebben voor de doeltreffendheid van toezicht- en controlesystemen en het foutenrisico verhogen.

⁽²⁶⁾ Wat betreft het ESF leidde een onderbesteding in 2010 (zie het Jaarverslag 2010 van de Rekenkamer, paragraaf 1.41) tot extra betalingen in 2011. Dit zorgde er samen met de stijging van het aantal betalingsverzoeken tegen het einde van het jaar voor dat de werkelijke betalingen toenamen tot 114 % van de oorspronkelijke begroting. De extra betalingsverzoeken in het kader van het ESF werden hoofdzakelijk gedekt door overschrijvingen uit het EFRO en het CF. Een onvoorziene toevloed van betalingsverzoeken in het kader van het EFRO en het CF tegen het einde van het jaar maakte dat de voorspellingen niet uitkwamen en zorgde voor een zodanig hoog niveau van werkelijke betalingen dat extra betalingen hadden kunnen worden gedaan uit deze fondsen, indien kredieten beschikbaar waren geweest — zie ook „Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts — Financial year 2011” (Verslag over het begrotings- en financieel beheer bij de communautaire rekeningen — begrotingsjaar 2011), blz. 42-45.

⁽²⁷⁾ Hoge percentages betalingen in december in verhouding tot de werkelijke betalingen in het jaar: titel 06 — Mobiliteit en vervoer 26 % (295 miljoen euro), titel 17 — Gezondheidszorg en consumentenbescherming 44 % (266 miljoen euro), titel 19 — Externe betrekkingen 31 % (1 016 miljoen euro), titel 21 — Ontwikkeling en betrekkingen met de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan 27 % (403 miljoen euro), titel 22 — Uitbreiding 28 % (264 miljoen euro) en titel 32 — Energie 23 % (219 miljoen euro).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.34. In het algemeen is in het juridische kader bepaald dat betalingsaanvragen drie keer per jaar en voor het laatst eind oktober worden ingediend. Deze bepaling is echter niet bindend en de lidstaten kunnen hun betalingsaanvragen tot het einde van het jaar indienen om automatische annulering van kredieten te voorkomen. Dit verklaart waarom een groot aantal aanvragen net voor de jaarafsluiting worden ingediend.

Bovendien is het bij het ramen van de benodigde kredieten moeilijk om rekening te houden met onderbrekingen en opschortingen. Onderbrekingen kunnen op grond van de verordening zes maanden duren. Wanneer de lidstaat de tekortkoming heeft rechtgezet en eventuele financiële correcties zijn aangebracht, heft de Commissie de onderbreking op en kunnen de betalingen worden hervat.

De Commissie heeft de lidstaten begin 2012 schriftelijk aangemaand om het merendeel van de vorderingen vóór 31 oktober in te dienen. Zo kan de Commissie, in aanvulling op de algemene kredietoverschrijvingsprocedure en om ingediende vorderingen te kunnen betalen, bij de begrotingsautoriteit een verzoek tot gewijzigde begroting voor de verhoging van de betalingskredieten indienen, dat gebaseerd is op daadwerkelijk ontvangen vorderingen in plaats van op prognoses.

1.35. De concentratie van betalingen hangt samen met het ritme waarop lidstaten en andere begunstigden vorderingen bij de Commissie indienen. De Commissie is ook van mening dat niet alle in de voetnoot vermelde begrotingsonderdelen een hoog percentage betalingen aan het einde van het jaar hebben.

Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen („RAL”)

1.36. De niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen („RAL”) ⁽²⁸⁾, waarvoor betaling en/of vrijmaking nog niet heeft plaatsgevonden ⁽²⁹⁾, namen met 13 miljard euro (6,7 %) toe tot 207 miljard euro, voornamelijk op beleidsterreinen die worden gefinancierd met gesplitste kredieten ⁽³⁰⁾, hetgeen overeenkomt met 2,3 jaar aan gesplitste vastleggingen of 2,7 jaar aan gesplitste betalingen in het bestedingstempo van 2011.

1.37. De meeste niet-afgewikkelde vastleggingen hebben betrekking op cohesie ⁽³¹⁾ (zie **figuur 1.2**). Op dit terrein bedroegen de niet-afgewikkelde vastleggingen 136 miljard euro ⁽³²⁾ (65,5 % van het totale bedrag), hetgeen op dat terrein overeenkomt met 2,7 jaar aan vastleggingen of 3,2 jaar aan betalingen in het bestedingstempo van 2011. De overgrote meerderheid van deze niet-afgewikkelde vastleggingen (124,6 miljard euro of 92 % van het totale bedrag) heeft betrekking op de huidige periode 2007-2013 ⁽³³⁾.

1.36-1.37. De niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen (RAL) vloeien voort uit het normale beheer van meerjarenprogramma's en uit de toename van het aantal 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. De RAL-situatie is dus normaal. Dit blijkt uit grafiek 1.2 waarin de situatie van de RAL voor de periode 2000-2006 wordt vergeleken met de eerste uitvoeringsjaren van de periode 2007-2013.

De relevantie indicator „bestedingspercentage 2011” is relatief in het geval van betalingen door het gebrek aan beschikbare kredieten aan het einde van het jaar (zie de laatste zin van paragraaf 1.34).

⁽²⁸⁾ Uit het Frans: „Reste à liquider” (niet-afgewikkeld).

⁽²⁹⁾ Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen zijn een rechtstreeks gevolg van gesplitste kredieten (zie voetnoot 30), waarbij de afronding van uitgavenprogramma's een aantal jaren in beslag neemt en vastleggingen die in eerdere jaren plaatsvonden, niet-afgewikkeld blijven tot de betreffende betalingen worden gedaan.

⁽³⁰⁾ 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.

⁽³¹⁾ Voor cohesie waren de volgende totalen aan vastleggingen opgenomen in het financieel kader 2000-2006: 261 miljard euro (zie de jaarrekening 2006), en in het financieel kader 2007-2013: 348 miljard euro (zie de jaarrekening 2011); dit houdt een stijging van 33 % in.

⁽³²⁾ Zie voor cohesie het „Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts — Financial year 2011” (verslag over het begrotings- en financieel beheer bij de communautaire rekeningen — begrotingsjaar 2011), blz. 28 en 42-45.

⁽³³⁾ De regel van annulering van rechtswege („ $n + 2$ ”-regel/„ $n + 3$ ”-regel) draagt bij tot de afhandeling van niet-afgewikkelde vastleggingen. Deze regel vereist 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 „ $n + 2$ ”-regel/„ $n + 3$ ”-regel laatstelijk gewijzigd voor de vastleggingen inzake cohesie voor 2007 (zie Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 26), gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 539/2010 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 158 van 24.6.2010, blz. 1)).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.38. Het aanzienlijk hogere niveau van gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen voor de programmeringsperiode 2007-2013 valt grotendeels te verklaren door de laattijdige uitvoering van programma's⁽³⁴⁾. Betalingen konden pas worden gedaan toen de beheers- en controlesystemen van de lidstaten waren goedgekeurd door de Commissie, zoals vereist op grond van de toepasselijke verordeningen voor de structuurfondsen. Overeenkomstig het Interinstitutioneel Akkoord betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer⁽³⁵⁾ moet worden verzekerd dat in de toekomst voldoende betalingskredieten beschikbaar worden gesteld om het steeds groter wordende gat tussen niet-afgewikkelde vastleggingen en kredieten voor betalingen te dichten (zie ook paragraaf 1.34).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1.38. *Het voor de programmeringsperiode 2007-2013 geïntroduceerde systeem waarbij de toezicht- en controlesystemen van de lidstaten moeten worden goedgekeurd alvorens tussentijdse betalingen kunnen worden gedaan, heeft de betrouwbaarheid bij de betalingen van de Unie in het kader van het cohesiebeleid aanzienlijk verhoogd. Tijdens deze periode werden de voorwaarden voor het indienen van een vordering voor de begrotingsvastleggingen in 2007 aangepast en werd een soepelere regeling voor grote projecten geïntroduceerd. Dankzij deze maatregelen zijn de uitgaven gaandeweg verminderd.*

De volledige uitvoering van de beschikbare kredieten voor de structuurfondsen in zowel 2010 als 2011 bewijst dat de toename in RAL ook het gevolg kan zijn van een tekort aan beschikbare begrotingskredieten aan het einde van het jaar (zie ook paragraaf 1.34).

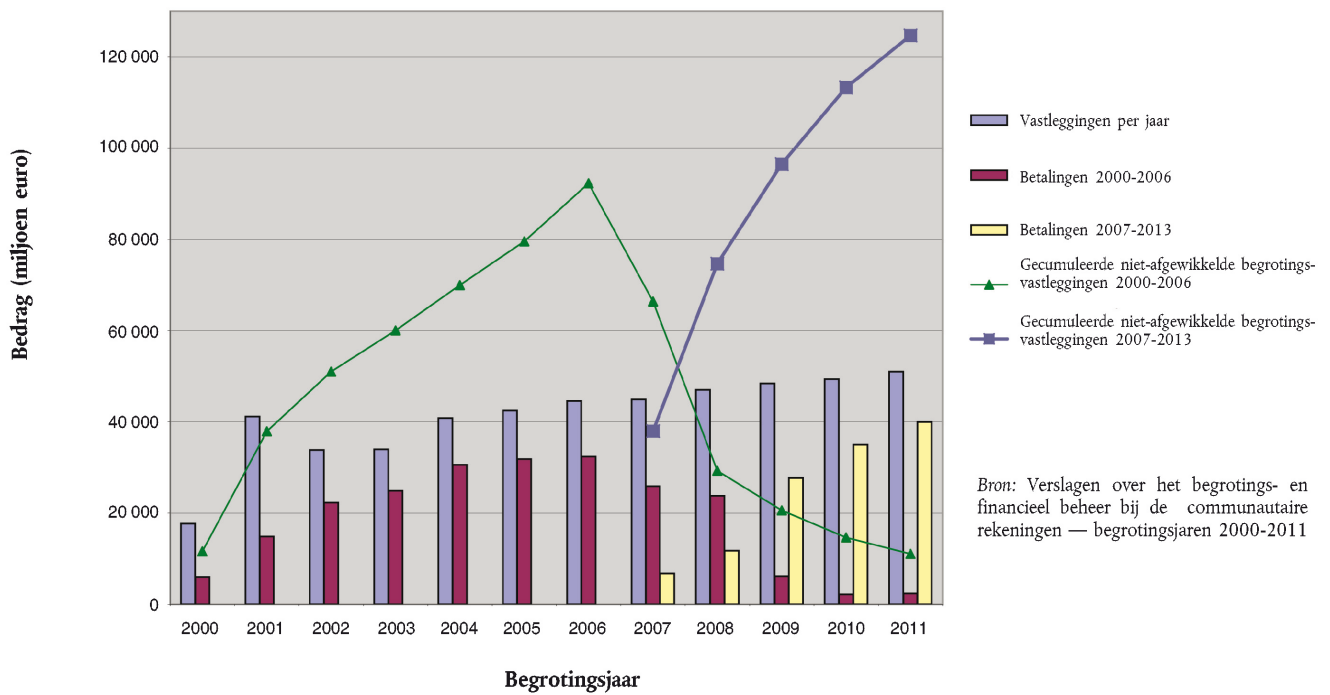
Uit de bijgevoegde grafiek 1.2 blijkt dat de niet-afgewikkelde vastleggingen die tijdens de programmeringsperiode van het financiële kader werden gecumuleerd, wellicht zullen worden geabsorbeerd.

Tot slot is de Commissie het ermee eens dat de komende jaren voldoende betalingskredieten beschikbaar moeten worden gesteld. De Commissie is vastbesloten om voorontwerpen van begroting op te stellen waarin de groter wordende kloof tussen niet-afgewikkelde vastleggingen en kredieten voor betalingen wordt gedicht.

⁽³⁴⁾ Zie het Jaarverslag 2008 van de Rekenkamer, paragrafen 6.8 en 6.26-6.28. Voor meer informatie wordt verwezen naar „Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts — Financial year 2008” (verslag over het begrotings- en financieel beheer bij de communautaire rekeningen — begrotingsjaar 2008), blz. 42, en „Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2008” (analyse van de begrotingsuitvoering van de structuurfondsen en het Cohesiefonds in 2008) van de Commissie, blz. 5 en blz. 13-17.

⁽³⁵⁾ PB C 139 van 14.6.2006, blz. 1. Zie ook artikel 3 van 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).

Figuur 1.2 — Bedrag van de gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen voor de structuurfondsen en het Cohesiefonds 2000-2006 en op het terrein van cohesie 2007-2011



BIJLAGE 1.1

CONTROLEAANPAK EN -METHODOLOGIE

DEEL 1 — Controleaanpak en -methodologie voor de betrouwbaarheid van de rekeningen (financiële controle)

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 (nalevingsgerichte controle)

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 ontvangsten en voor ieder 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 2-9) op basis van een **representatieve steekproef** van de invorderingsopdrachten (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 (controleerisico).

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-kwantificeerbaar*, afhankelijk van de mogelijkheid te meten welk deel van het uit hoofde van de EU-begroting betaalde of ontvangen bedrag fouten vertoonde;
- 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 significante fouten aan. De EU-wetgeving en nationale 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 enz.

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

- a) 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 bidder ⁽³⁾;
- b) 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⁾;
- c) behandelt minder ernstige fouten die niet van invloed zijn op de uitkomst van de aanbestedingsprocedure als niet-kwantificeerbare 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-kwantificeerbare fouten vertoonde. 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 2-9 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.

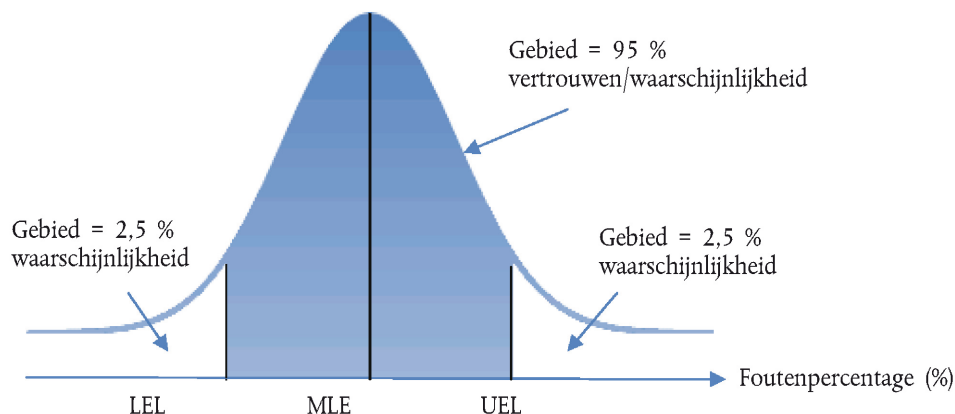
⁽⁴⁾ Voorbeelden van kwantificeerbare fouten: geen of beperkte concurrentie (behoudens waar dit uitdrukkelijk is toegestaan in het juridisch kader) voor het hoofdcontract of een aanvullend contract; ondeugdelijke beoordeling van offertes die van invloed is op de uitkomst van de aanbesteding; aanzienlijke 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 regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten 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-kwantificeerbare 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 van de doorzichtigheidsvereisten.

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

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



14. Het percentage van het gekleurde 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 **stelsysteembeoordelingen** 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 2-9. 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 2-9), 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 controlestandaarden (ISA's), 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 2-9 de jaarlijkse activiteitenverslagen van de betrokken directoraten-generaal besproken. Daarin wordt verslag gedaan van de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen en de toezicht- 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 en de maatregelen beschrijven die nodig zijn om eventuele ernstige controlegebreken aan te pakken. De Rekenkamer brengt verslag uit over de resultaten van deze beoordeling in het onderdeel „Doeltreffendheid van de systemen” van de hoofdstukken 2-9 ⁽⁹⁾.

⁽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

⁽⁹⁾ In voorgaande jaren werd over de resultaten van deze beoordeling verslag uitgebracht in een specifiek onderdeel „Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie”.

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 2-9 van dit verslag beschreven controlewerkzaamheden, 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 2011 3,9 %. De Rekenkamer heeft 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 3,0 % en 4,8 % ligt. Het bij de verschillende beleidsterreinen geconstateerde foutenpercentage loopt uiteen, zoals wordt beschreven in de hoofdstukken 3-9. 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 vier gevallen per jaar bij OLAF.

BIJLAGE 1.2

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

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
<p>1. Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures</p>	<p>1. Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures</p>	<p>1. Voorfinanciering, crediteuren en afsluitingsprocedures</p>
<p>Wat betreft voorfinanciering, crediteuren en de desbetreffende afsluiting heeft de Rekenkamer sinds het begrotingsjaar 2007 boekhoudkundige fouten geconstateerd 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.</p> <p>Met betrekking tot de boekhoudkundige verwerking van voorgefinancierde bedragen constateerde de Rekenkamer tevens:</p> <ul style="list-style-type: none"> — dat de verrekening van uitstaande voorfinancieringen niet altijd correct wordt uitgevoerd. Een aantal verrekeningen werd helemaal niet, of voor onjuiste bedragen uitgevoerd; — dat enkele directoraten-generaal de beschikbare informatie over de geboekte vooruitgang en de desbetreffende gemaakte kosten niet verwerken en de goedkeuring voor de overeenkomstige voorfinanciering niet op basis van deze vooruitgang verlenen, maar bij de afsluitingsberekening schattingen hanteren. 	<p>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.</p> <p>De controle van de Rekenkamer van 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.</p> <p>Ondanks de inspanningen van de diensten van de rekenplichtige om de situatie te verbeteren, constateerde de Rekenkamer dat verschillende directoraten-generaal schattingen blijven opnemen in de rekeningen, zelfs als zij een toereikende grondslag hebben om de desbetreffende voorfinanciering te verrekenen.</p>	<p><i>De Commissie zal de kwaliteit van de boekhoudkundige gegevens blijven verbeteren en lokale systemen worden ononderbroken geactualiseerd om aan de boekhoudkundige verplichtingen te voldoen.</i></p> <p><i>De boekhouddiensten hebben richtsnoeren voor de verrekening van voorfinanciering opgesteld, die worden rondgestuurd zodra de herziening van het Financieel Reglement is afgerond.</i></p>

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
<p>— voor het eerst in haar Jaarverslag 2010 dat de Commissie in een groeiend aantal gevallen betalingen niet correct boekte en geen activum genereerde, met name bij financieringsinstrumenten en voorschotten voor andere steunregelingen.</p> <p>Zoals al opgemerkt in het Jaarverslag 2009 van de Rekenkamer voldeed voorts een aantal directoraten-generaal niet aan het voorschrift de facturen en kostendeclaraties binnen vijf werkdagen na ontvangst te registreren.</p> <p>In haar Jaarverslag 2010 merkte de Rekenkamer op dat de Commissie vanwege het toegenomen gebruik van voorfinanciering in de EU-begroting en van nieuwe soorten financieringsinstrumenten met spoed de relevante boekhoudregel dient te herbezien om gepaste begeleiding te kunnen bieden bij de vastlegging en verrekening van voorfinanciering.</p>	<p>De kwestie rond de financieringsinstrumenten werd al opgelost in de definitieve rekeningen 2010 na ontvangst van informatie die de lidstaten op vrijwillige basis verschaften. De Commissie stelde ook voor het huidige juridische kader te wijzigen en diende passende voorstellen in voor de periode na 2013 om verstrekken van de benodigde informatie verplicht te stellen.</p> <p>Voor de aan lidstaten betaalde voorschotten in het kader van andere steunregelingen en voor bijdragen aan het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering werd voor het eerst in de geconsolideerde rekeningen 2011 een overeenkomstig activum opgenomen ten belope van 2 512 miljoen euro.</p> <p>Vóór 2011 verstrekten de lidstaten geen gegevens aan de Commissie op grond waarvan een betrouwbare schatting had kunnen worden gemaakt. Uit de nu beschikbare informatie blijkt dat die bedragen niet van materieel belang zouden zijn geweest.</p> <p>Met uitzondering van de voorschotten voor de steunregelingen in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsonwikkeling zijn de voor voornoemde financieringsinstrumenten en andere steunregelingen opgevoerde ongebruikte bedragen vastgesteld op basis van de bedragen die de Commissie heeft bijgedragen waarbij rekening is gehouden met een lineaire schatting van de ongebruikte bedragen. Het gebrek aan informatie over de werkelijk gebruikte bedragen vermindert de bruikbaarheid van deze informatie voor beheersdoelstellingen aanzienlijk.</p> <p>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.</p> <p>De desbetreffende boekhoudregel werd in 2012 geactualiseerd om rekening te houden met de noodzaak het ongebruikte deel van bijdragen aan financieringsinstrumenten en in het kader van andere steunregelingen betaalde voorschotten als activum vast te leggen.</p>	<p><i>Er is een juridisch kader gecreëerd voor de financieringsinstrumenten en voor de in het kader van overheidssteun betaalde voorschotten, met inbegrip van een bijlage bij de declaratie van de uitgaven (wijziging van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 13 december 2011). Dankzij deze wijziging beschikt de Europese Commissie voortaan over een juridisch kader om de benodigde informatie van de lidstaten te eisen.</i></p> <p><i>Voormelde informatie zal voor boekhoudkundige doeleinden worden gebruikt bij de afsluiting van de rekeningen van 2012. De niet aan de eindbegunstigde betaalde bedragen worden gebaseerd op een raming pro rata temporis.</i></p> <p><i>Aangezien DG REGIO zich momenteel in het zesde jaar van de zevenjarige programmeringsperiode bevindt, is het niet raadzaam om de methodologie nu te wijzigen. Niettemin zal deze benadering voor de volgende programmeringsperiode worden aangepast, op voorwaarde dat de lidstaten dit aanvaarden in het kader van het nieuwe Financieel Reglement.</i></p> <p><i>Zodra het juridische kader voor de nieuwe programmeringsperiode van de structuurfondsen van kracht wordt, zal het de Commissie toekomen informatie over de daadwerkelijk opgenomen bedragen te ontvangen. Deze gegevens zullen worden gebruikt bij de voorbereiding van de rekeningen. Deze nieuwe verplichtingen zouden ook de beheersinformatie moeten verbeteren.</i></p> <p><i>De methode die de Commissie voor de rekeningen 2011 heeft gebruikt, is de meest kostenefficiënte en werd al gehanteerd bij de rekeningen 2010.</i></p> <p><i>De diensten van de Commissie zullen hun inspanningen in dit verband voortzetten. Hiertoe worden lokale systemen doorlopend geactualiseerd. Zo worden de vorderingen die bij DG AGRI en DG REGIO worden ingediend, binnen de vereiste termijn behandeld.</i></p> <p><i>De diensten voeren de regeling uit in het licht van de financieringsinstrumenten en de in het kader van overheidssteun gedane betalingen (zie bovenstaand antwoord).</i></p>

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
<p>2. Vermeldingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties</p>	<p>2. Vermeldingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties</p>	<p>2. Vermeldingen betreffende terugvorderingen en financiële correcties</p>
<p>In haar Jaarverslag 2007 stelde de Rekenkamer al dat hoewel de Commissie stappen had ondernomen om meer en betere informatie te verstrekken inzake de correctiemechanismen die worden toegepast op de EU-begroting, de informatie die zij verstrekte nog niet volkomen betrouwbaar was, omdat de Commissie niet altijd betrouwbare informatie ontving van de lidstaten.</p> <p>Voorts dient de noodzaak tot verfijning van de richtsnoeren voor financiële verslaggeving te worden onderzocht op het punt van de informatie die moet worden opgenomen en hoe daarmee moet worden omgegaan.</p> <p>De Rekenkamer uitte voor het eerst in haar Jaarverslag 2009 kritiek op het feit dat de Commissie voor een aantal uitgaventerreinen geen informatie verschaft waarmee 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.</p>	<p>Ondanks de tekortkomingen die de betrouwbaarheid en volledigheid van de door de lidstaten vermelde gegevens nog steeds negatief beïnvloeden, met name op het gebied van cohesie, werd in de loop der jaren een aantal verbeteringen geconstateerd. Begin 2011 is de Commissie een controle gestart van de terugvorderingssystemen van de lidstaten op het gebied van cohesie. De controles ter plaatse van de Commissie wezen uit dat de systemen voor het registreren en melden van gegevens nog niet in alle bezochte lidstaten volledig betrouwbaar zijn. Derhalve zijn de gegevens van de lidstaten op het gebied van cohesie niet vermeld in de toelichting bij de financiële staten 2011.</p> <p>De instructies van de rekenplichtige verschaffen de gedelegeerd ordonnateurs richtsnoeren omtrent de te verstrekken informatie. Bij haar controle constateerde de Rekenkamer verbeteringen in de toepassing van deze richtsnoeren. Er zijn echter verdere inspanningen vereist om de kwaliteit van de gegeven informatie te verbeteren.</p> <p>Er wordt nog geen informatie gegeven waarin betalingen, fouten en financiële correcties worden aangesloten. De Rekenkamer handhaaft haar standpunt dat, waar mogelijk, een dergelijke aansluiting moet worden verschaft. Voorts dient een duidelijk verband te worden gelegd tussen de in de jaarlijkse activiteitenverslagen opgenomen bedragen, met name voor de vaststelling van het percentage resterende fouten, en de in de rekeningen gegeven informatie betreffende terugvorderingen/financiële correcties.</p>	<p>Voor landbouw heeft de Commissie de openstaande schulden bij de lidstaten en de bijbehorende afwaardering geboekt, alsook de bedragen die door de lidstaten in de rekeningen 2011 zijn teruggevorderd.</p> <p>Wat het cohesiebeleid betreft, is de van de lidstaten ontvangen informatie over terugvorderingen in vergelijking met de voorgaande periode betrouwbaarder geworden. De Commissie sluit zich echter aan bij de opmerking dat verdere verbeteringen nodig zijn. In dit verband heeft de Commissie begin 2011 een audit van de terugvorderingssystemen in de lidstaten aangevat op basis van de rapportage die elk jaar op 31 maart plaatsvindt. Het doel is om de rapportage over de nationale financiële correcties aan de Commissie te verbeteren en de volledigheid, correctheid en tijdigheid van de verslagen te garanderen. De eerste resultaten zijn meegedeeld in de jaarlijkse activiteitenverslagen 2011 van de met de structurele acties belaste directoraten-generaal.</p> <p>De Commissie zal zich blijven inspannen om de kwaliteit van de gepresenteerde gegevens te verbeteren.</p> <p>Zij neemt akte van de verzoeken van de Rekenkamer en wijst erop dat dit zelden mogelijk is.</p> <p>Financiële correcties worden bij gedeeld beheer niet gebruikt om onregelmatige uitgaven terug te vorderen (dit blijft de verantwoordelijkheid van de lidstaten), maar om de EU-begroting te vrijwaren van dergelijke onregelmatigheden. De foutenpercentages van een gegeven jaar mogen daarom niet in verband worden gebracht met de financiële correcties en terugvorderingen die in de rekeningen van datzelfde jaar zijn opgenomen.</p>

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
		<p>Bovendien wordt die vergelijking onmogelijk gemaakt door het verschil in timing tussen de financiële correcties en daadwerkelijke terugvorderingen enerzijds en de foutenpercentages anderzijds. Deze opmerking geldt niet alleen voor gedeeld beheer, maar ook voor direct beheer, waar terugvorderingen hetzij na afloop van de (meerjarige) subsidieperiode worden uitgevaardigd hetzij niet worden uitgevaardigd omdat de begunstigde een gecorrigeerde kostendeclaratie heeft ingediend.</p> <p>De Commissie wijst er nogmaals op dat uitgaven verschillende jaren na het jaar van de daadwerkelijke betaling worden gecontroleerd, met name bij de afsluiting van een programma. Voorts kunnen financiële correcties voortvloeien uit de vaststelling van tekortkomingen in de controlesystemen van de lidstaten. In dat geval is er geen direct verband met betalingen. 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. Bij gedeeld beheer zijn bovendien in de eerste plaats de lidstaten verantwoordelijk voor het voorkomen, opsporen en corrigeren van tekortkomingen en onregelmatigheden.</p> <p>Voor landbouw kunnen alle bedragen in de verschillende tabellen van toelichting 6 in verband worden gebracht met gegevens van de Commissie of met verklaringen van lidstaten.</p> <p>Wat Regionaal beleid betreft, kan een verband worden gelegd tussen de bedragen die voor de berekening van het percentage resterende fouten in het jaarlijkse activiteitenverslag worden gebruikt, en de informatie in de voorlopige rekeningen voor de gerapporteerde gegevens van het voorgaande jaar en de informatie de lidstaten hebben verstrekt vóór de verplichte deadline van 31 maart. Dit is ook de uiterste datum voor het opstellen van de voorlopige rekeningen. De Commissie heeft er bij de lidstaten op aangedrongen om correcties zo vroeg mogelijk vóór 31 maart te rapporteren om te voorkomen dat er tijdsnood ontstaat.</p>

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
<p>Per jaartultimo 2010 moest voor cohesie nog een totaalbedrag van 2,5 miljard euro worden uitgevoerd (d.w.z. „geïncasseerd” doordat de Commissie een terugbetaling ontvangt of de Commissie een betaling doet op basis van een aanvraag waarvan de lidstaat niet-subsidiabele uitgaven heeft afgetrokken). De lage uitvoeringsgraad van 71 % was het resultaat van het lopende afsluitingsproces voor de programmeringsperiode 2000-2006. De eind 2010 ontvangen betalingsaanvragen waren nog niet goedgekeurd, waardoor de daarmee verband houdende financiële correcties niet in aanmerking konden worden genomen voor de uitvoeringcijfers over 2010.</p> <p>De toelichting bij de geconsolideerde rekeningen bevat de informatie dat sommige verrichtingen op een later tijdstip waarschijnlijk zullen worden gecorrigeerd door de diensten van de Commissie of door de lidstaten. Ondanks herhaalde verzoeken van de Rekenkamer sinds 2005 zijn de bedragen en de uitgaventerreinen waarvoor eventueel nog nadere verificatie en goedkeuring van de rekeningen moet plaatsvinden, echter nog steeds niet vermeld in de toelichting.</p>	<p>Per jaartultimo 2011 moest nog een bedrag van 2,5 miljard euro worden uitgevoerd (een uitvoeringsgraad van 72 %). Het bedrag en de uitvoeringsgraad bleven op hetzelfde niveau als vorig jaar omdat de eind 2010 ontvangen betalingsaanvragen nog steeds niet konden worden goedgekeurd.</p> <p>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).</p>	<p><i>De afsluiting van programma's is een complexe procedure waarbij talloze door de lidstaten ingediende documenten worden gecontroleerd. De Commissie kan daarbij extra informatie opvragen om zeker te zijn dat de lidstaat de overeengekomen financiële correcties daadwerkelijk in mindering heeft gebracht. Dit gebeurt in het bijzonder bij complexe operationele programma's. Hierdoor loopt de berekening van het te betalen saldo-bedrag verdere vertraging op. Bovendien erkent de Commissie de uitvoering van een financiële correctie alleen als de saldobetaling door de gedelegeerde ordonnateur is goedgekeurd, iets wat pas aan het einde van de controleketen gebeurt.</i></p> <p>Voor Cohesie houdt het bedrag van de door de lidstaten aanvaarde, maar nog uit te voeren correcties verband met de programmeringsperiode 2000-2006 en wordt het weerspiegeld in de definitieve betalingsvordering, die de Commissie al heeft ontvangen, maar nog niet betaalbaar heeft gesteld omdat de Commissie in het kader van de afsluitingsprocedure de coherentie en volledigheid van alle informatie moet nagaan. De Rekenkamer heeft de Commissie aanbevolen dergelijke correcties pas als uitgevoerd op te nemen als de saldobedragen betaalbaar zijn gesteld.</p> <p>Op grond van het Financieel Reglement kan de Commissie alle uitgaven nog meerdere jaren na het jaar van uitvoering controleren. De rekeningen mogen 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 tot de bedoelde verjaringstermijn is verstreken. Wanneer de bedragen van potentiële terugvorderingen kunnen worden gekwantificeerd, worden zij bekendgemaakt in toelichting 6 bij de geconsolideerde rekeningen.</p> <p>Voor de beleidsgroep Landbouw wordt circa zes maanden na het betrokken begrotingsjaar een besluit tot goedkeuring van de rekeningen genomen, 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 conformiteitsbesluiten, doet geen afbreuk aan de rol van het besluit tot goedkeuring van de rekeningen. Het uitgavenbedrag dat waarschijnlijk door dergelijke toekomstige conformiteitsbesluiten wordt uitgesloten van EU-financiering, wordt bekendgemaakt in een toelichting bij de financiële staten.</p>

Opmerkingen uit voorgaande jaren	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
<p>3. Overdracht van activa van Galileo</p>	<p>3. Overdracht van activa van Galileo</p>	<p>3. Overdracht van activa van Galileo</p>
<p>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 sinds 2003 gedane uitgaven zijn behandeld als onderzoekskosten, was er geen impact op de balans per 31 december 2010. 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.</p> <p>In haar Jaarverslag 2010 wees de Rekenkamer 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.</p>	<p>De Commissie werkt samen met het Europees Ruimteagentschap 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 (op zijn vroegst eind 2012). Intussen heeft de Commissie in 2011 een bedrag van 219 miljoen euro opgenomen als activa in aanbouw in verband met het Galileo-project. Dit bedrag komt overeen met de uitgaven die de Commissie heeft gedaan sinds 22 oktober 2011, de dag waarop de eerste twee satellieten van het systeem met succes werden gelanceerd. Volgens de Commissie bevond het project zich voordien nog in een onderzoeksfase en waren alle uitgaven onderzoekskosten.</p> <p>De Rekenkamer constateerde bij haar onderzoek echter tekortkomingen zonder materieel belang in de afsluitingsprocedure waarbij het bedrag aan activa in aanbouw werd vastgesteld.</p> <p>De verantwoordelijke directeur-generaal handhaafde het voorbehoud in zijn jaarlijks activiteitenverslag 2011 en breidde de reikwijdte ervan uit.</p>	<p><i>De Commissie acht de in de balans geïdentificeerde bedragen redelijk accuraat en betrouwbaar.</i></p> <p><i>De boekhoudmethodologie en -procedures voor de waardering van de activa van Galileo zijn volkomen in overeenstemming met de boekhoudregels van de Europese Unie en met de IPSAS-normen.</i></p> <p><i>De activa zijn gewaardeerd met de hulp van onafhankelijke externe accountants op basis van de door het Europees Ruimteagentschap (ESA) verstrekte gegevens. De Commissie heeft de noodzakelijke controles uitgevoerd om de betrouwbaarheid van de resultaten voldoende te kunnen garanderen.</i></p> <p><i>De Commissie zal de financiële verslagen van ESA blijven controleren en ESA aanmoedigen en helpen om de kwaliteit van de financiële rapportage aan de Commissie verder te verbeteren. In 2012 werden de controlesystemen van ESA aan een externe doorlichting onderworpen. De resultaten hiervan waren bevredigend. Gezien de maatregelen die momenteel worden genomen, verwacht de Commissie dat de aangehaalde punten snel zullen worden opgelost zodat dit voorbehoud kan worden beperkt en uiteindelijk opgeheven.</i></p>

BIJLAGE 1.3

EXCERPTEN UIT DE GECONSOLIDEERDE REKENINGEN 2011 ⁽¹⁾

Tabel 1 — Balans (*)

	(miljoen euro)	
	31.12.2011	31.12.2010
Niet-vlottende activa:		
Immateriële activa	149	108
Vaste bedrijfsmiddelen	5 071	4 813
Langlopende beleggingen:		
<i>Investerings die administratief werden verwerkt volgens de „equity“-methode</i>	374	492
<i>Financiële activa: voor verkoop beschikbare financiële activa</i>	2 272	2 063
Financiële activa: langlopende leningen	41 400	11 640
Langlopende vorderingen en terugvorderingen	289	40
Voorfinanciering op lange termijn	44 723	44 118
	94 278	63 274
Vlottende activa:		
Voorraden	94	91
Kortlopende beleggingen:		
<i>Financiële activa: voor verkoop beschikbare financiële activa</i>	3 619	2 331
Kortlopende vorderingen en terugvorderingen		
<i>Financiële activa: kortlopende leningen</i>	102	2 170
<i>Overige vorderingen en terugvorderingen</i>	9 477	11 331
Voorfinanciering op korte termijn	11 007	10 078
Geldmiddelen en kasequivalenten	18 935	22 063
	43 234	48 064
Totaal activa	137 512	111 338
Niet-vlottende passiva:		
Pensioenen en overige personeelsbeloningen	(34 835)	(37 172)
Voorzieningen op lange termijn	(1 495)	(1 317)
Financiële verplichtingen op lange termijn	(41 179)	(11 445)
Overige langlopende schulden	(2 059)	(2 104)
	(79 568)	(52 038)
Vlottende passiva:		
Voorzieningen op korte termijn	(270)	(214)
Kortlopende financiële verplichtingen	(51)	(2 004)
Crediteuren	(91 473)	(84 529)
	(91 794)	(86 747)
Totaal passiva:	(171 362)	(138 785)
Nettoactiva	(33 850)	(27 447)
Reserves	3 608	3 484
Bij de lidstaten op te vragen bedragen	(37 458)	(30 931)
Nettoactiva	(33 850)	(27 447)

(*) Bij de weergave van de balans is de indeling van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie gevolgd.

⁽¹⁾ De lezer wordt aangeraden de volledige tekst van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie over het begrotingsjaar 2011 te raadplegen, met inbegrip van zowel de geconsolideerde financiële staten en de toelichting als de verslagen over de uitvoering van de begroting en de toelichting.

Tabel 2 — Economische resultatenrekening (*)

	(miljoen euro)	
	2011	2010
Beleidsontvangsten		
Eigen middelen en ontvangsten uit bijdragen	124 677	122 328
Overige beleidsontvangsten	5 376	8 188
	130 053	130 516
Beleidsuitgaven		
Administratieve uitgaven	(8 976)	(8 614)
Beleidsuitgaven	(123 778)	(103 764)
	(132 754)	(112 378)
(Tekort)/Overschot beleidsactiviteiten	(2 701)	18 138
Financiële ontvangsten	1 491	1 178
Financiële uitgaven	(1 355)	(661)
Mutatie in de verplichting pensioenen en overige personeelsbeloningen	1 212	(1 003)
Nettoaandeel tekort van gemeenschappelijke ondernemingen en geassocieerde deelnemingen	(436)	(420)
Economisch resultaat begrotingsjaar	(1 789)	17 232

(*) Bij de weergave van de economische resultatenrekening is de indeling van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie gevolgd.

Tabel 3 — Kasstroomoverzicht (*)

	(miljoen euro)	
	2011	2010
Economisch resultaat begrotingsjaar	(1 789)	17 232
Beleidsactiviteiten		
Afschrijving	33	28
Waardevermindering	361	358
(Toename)/afname in langlopende leningen	(29 760)	(876)
(Toename)/afname in voorfinanciering op lange termijn	(605)	(2 574)
(Toename)/afname in langlopende vorderingen en terugvorderingen	(249)	15
(Toename)/afname in voorraden	(3)	(14)
(Toename)/afname in voorfinanciering op korte termijn	(929)	(642)
(Toename)/afname in kortlopende vorderingen en terugvorderingen	3 922	(4 543)
Toename/(afname) in voorzieningen op lange termijn	178	(152)
Toename/(afname) in financiële verplichtingen op lange termijn	29 734	886
Toename/(afname) in overige verplichtingen op lange termijn	(45)	(74)
Toename/(afname) in voorzieningen op korte termijn	56	1
Toename/(afname) in financiële verplichtingen op korte termijn	(1 953)	1 964
Toename/(afname) in crediteuren	6 944	(9 355)
Begrotingsoverschot van vorig jaar opgevoerd als non-cash ontvangsten	(4 539)	(2 254)
Overige non-cash mutaties	(75)	(149)
Toename/(afname) in pensioenen en overige personeelsbeloningen	(2 337)	(70)
Investeringsactiviteiten		
(Toename)/afname immateriële activa en vaste bedrijfsmiddelen	(693)	(374)
(Toename)/afname langlopende beleggingen	(91)	(176)
(Toename)/afname kortlopende beleggingen	(1 288)	(540)
Nettokasstroom	(3 128)	(1 309)
Nettotoename/(afname) van geldmiddelen en kasequivalenten	(3 128)	(1 309)
Geldmiddelen en kasequivalenten aan het begin van het jaar	22 063	23 372
Geldmiddelen en kasequivalenten aan het einde van het jaar	18 935	22 063

(*) Bij de weergave van het kasstroomoverzicht is de indeling van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie gevolgd.

Tabel 4 — Mutatieoverzicht van de nettoactiva (*)

(miljoen euro)

	Reserves (A)		Bij de lidstaten op te vragen bedragen (B)		Nettoactiva = (A) + (B)
	Reële-waarde-reserve	Overige reserves	Gecumuleerd overschot/(tekort)	Economisch resultaat voor het begrotingsjaar	
Balans per 31 december 2009	69	3 254	(52 488)	6 887	(42 278)
Mutatie in reserve Garantiefonds		273	(273)		0
Mutaties reële waarde	(130)				(130)
Overige		4	(21)		(17)
Toewijzing economisch resultaat 2009		14	6 873	(6 887)	0
Begrotingsresultaat 2009 gecrediteerd aan de lidstaten			(2 254)		(2 254)
Economisch resultaat voor het begrotingsjaar				17 232	17 232
Balans per 31 december 2010	(61)	3 545	(48 163)	17 232	(27 447)
Mutatie in reserve Garantiefonds		165	(165)		0
Mutaties reële waarde	(47)				(47)
Overige		2	(30)		(28)
Toewijzing economisch resultaat 2010		4	17 228	(17 232)	0
Begrotingsresultaat 2010 gecrediteerd aan de lidstaten			(4 539)		(4 539)
Economisch resultaat voor het begrotingsjaar				(1 789)	(1 789)
Balans per 31 december 2011	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)

(*) In het mutatieoverzicht van de nettoactiva is de indeling van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie gevolgd.

Tabel 5 — Begrotingsresultaat van de EU (*)

Europese Unie	<i>(miljoen euro)</i>	
	2011	2010
Ontvangsten van het begrotingsjaar	130 000	127 795
Betalingen uit de kredieten van het lopende jaar	(128 043)	(121 213)
Naar jaar n+1 overgedragen betalingskredieten	(1 019)	(2 797)
Annulering van niet-bestede, uit jaar n-1 overgedragen betalingskredieten	457	741
Wisselkoersverschillen voor het jaar	97	23
Begrotingsresultaat (**)	1 492	4 549

(*) Bij de weergave van de tabel met het begrotingsresultaat van de EU is de indeling van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie gevolgd.

(**) Waarvan de EVA goed is voor in totaal (5) miljoen euro in 2011 en 9 miljoen euro in 2010.

HOOFDSTUK 2

Ontvangsten

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	2.1-2.14
Specifieke kenmerken van de ontvangsten	2.2-2.7
Reikwijdte en aanpak van de controle	2.8-2.14
Traditionele eigen middelen	2.9-2.12
Eigen middelen btw en bni	2.13-2.14
Regelmatigheid van de verrichtingen	2.15-2.18
Traditionele eigen middelen	2.16
Eigen middelen btw en bni	2.17
Overige ontvangsten	2.18
Doeltreffendheid van de systemen	2.19-2.34
Traditionele eigen middelen	2.20-2.22
Eigen middelen btw	2.23-2.25
Eigen middelen bni	2.26-2.28
Algemene en specifieke punten van voorbehoud	2.26-2.27
Verificatie van bni-overzichten	2.28
Overige ontvangsten: boetes en sancties	2.29-2.34
Dwanginvordering	2.29-2.31
Minimale kredietwaardigheid van financiële instellingen die garanties afgeven	2.32-2.34
Conclusies en aanbevelingen	2.35-2.38
Conclusies	2.35-2.36
Aanbevelingen	2.37-2.38

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 gegevens over de ontvangsten zijn opgenomen in **tabel 2.1**. De eigen middelen vormen veruit de belangrijkste financieringsbron van begrotingsuitgaven (91 %).

Tabel 2.1 — Ontvangsten — Essentiële informatie

Begrotings-titel	Soort ontvangsten	Omschrijving	Ontvangsten 2011	
			miljoen euro	%
1	Traditionele eigen middelen (TEM)	Suikerheffingen	132	0,1
		Douanerechten	16 646	12,8
	Eigen middelen btw	Middelen uit btw (belasting over de toegevoegde waarde) over het lopende begrotingsjaar	14 077	10,8
		Eigen middelen bni	Middelen uit bni (bruto nationaal inkomen) over het lopende begrotingsjaar (hoofdstuk 14)	87 258
	Correctie van begrotingsonevenwichtigheden		VK-correctie (hoofdstuk 15)	52
	Verlaging van bijdrage op basis van het bni	Toegekend aan Nederland en Zweden (hoofdstuk 16)	- 1	0,0
TOTAAL EIGEN MIDDELEN			118 164	90,9
3		Overschotten, saldi en aanpassingen	6 370	4,9
4		Ontvangsten afkomstig van personen die verbonden zijn aan de instellingen en andere organen van de Unie	1 207	0,9
5		Ontvangsten voortvloeiende uit de administratieve werking van de instellingen	587	0,5
6		Bijdragen en terugbetalingen in het kader van uniale/communautaire overeenkomsten en programma's	2 454	1,9
7		Rente over te late betalingen en boetes	1 183	0,9
8		Opgenomen en verstrekte leningen	1	0,0
9		Diverse ontvangsten	34	0,0
TOTAAL ANDERE ONTVANGSTEN			11 836	9,1
TOTAAL ONTVANGSTEN OVER HET JAAR			130 000	100,0

Bron: Jaarrekening 2011 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 (16 778 miljoen euro, 12,9 % van de ontvangsten), terwijl het resterende kwart wordt ingehouden ter dekking van de inrichtingskosten. Elke lidstaat stuurt de Commissie een maandoverzicht van vastgestelde rechten toe (de „A-boekhouding”) en een kwartaaloverzicht met de vastgestelde rechten die niet hierin zijn opgenomen (de „B-boekhouding”) ⁽²⁾. De voornaamste risico's inzake de TEM betreffen de volledigheid, de juistheid en de tijdigheid van de middelen die de Unie ter beschikking worden gesteld.

2.4. De eigen middelen btw zijn bijdragen die voortvloeien uit de toepassing van een uniform percentage op hypothetisch geharmoniseerde btw-grondslagen van de lidstaten (14 077 miljoen euro, 10,8 % van de ontvangsten). De eigen middelen bni zijn bijdragen die voortvloeien uit de toepassing van een uniform percentage op het bni van de lidstaten (87 258 miljoen euro, 67,1 % van de ontvangsten). Het voornaamste risico voor de regelmatigheid van deze eigen middelen is dat de onderliggende statistieken ofwel niet overeenkomstig de EU-regels worden opgesteld, ofwel niet conform deze regels worden verwerkt, en dat bijgevolg door alle lidstaten een onjuist bedrag aan eigen middelen btw en/of bni wordt betaald.

⁽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.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.5. Aan het Verenigd Koninkrijk wordt een correctie voor begrotingsonevenwichtigheden toegestaan („de VK-correctie”), die een korting op de Britse afdracht aan eigen middelen bni inhoudt ⁽³⁾. Bovendien mogen Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden een geringer percentage van de btw afdragen, en wordt de jaarlijkse bni-bijdrage van Nederland en Zweden gedurende de periode 2007-2013 met een brutobedrag verminderd ⁽⁴⁾. Het voornaamste risico is dat de Commissie een fout maakt bij deze berekeningen, met name met betrekking tot de complexe berekeningen van de VK-correctie.

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.

2.7. De voornaamste risico's bij de overige ontvangsten omvatten het beheer door de Commissie van de boetes en het vaststellen van de financiële correcties die de Commissie oplegt voor de landbouw- en cohesie-uitgaven.

Reikwijdte en aanpak van de controle

2.8. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van de ontvangsten dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) de controle omvatte een onderzoek op het niveau van de Commissie van een steekproef van 55 invorderingsopdrachten ⁽⁵⁾ die alle soorten ontvangsten bestreek (zie **bijlage 2.1**);

⁽³⁾ Artikel 4 van Besluit 2007/436/EG. Deze korting bedroeg in 2011 ongeveer 4 miljard euro. Het bedrag van 52 miljoen euro waarnaar in **tabel 2.1** wordt verwezen, betreft het effect van wisselkoersverschillen.

⁽⁴⁾ Artikel 2, de leden 4 en 5 van Besluit 2007/436/EG. De korting van 1 miljoen euro op de bni-bijdrage in **tabel 2.1** is het gevolg van wisselkoersverschillen.

⁽⁵⁾ Een invorderingsopdracht is de procedure waarbij de ordonnateur een recht van de Commissie registreert teneinde het verschuldigde bedrag terug te ontvangen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) de systeembegroting bestreek:
- i) de systemen voor TEM, 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 2007) ⁽⁶⁾;
 - iii) het beheer door de Commissie van boetes en sancties;
 - iv) de „management representations” van de Commissie, met name het jaarlijkse activiteitenverslag van directoraat-generaal Begroting (DG BUDG).

Traditionele eigen middelen

2.9. 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.

2.10. De Rekenkamer beoordeelde de toezicht- en controlesystemen in Duitsland, Spanje en Frankrijk, die samen meer dan eenderde 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 bedragen correct en volledig zijn. De controle omvatte het toetsen van de essentiële controles met betrekking tot de toepassing van preferentiële rechten in Frankrijk, domiciliëringsprocedures in Duitsland en Spanje, en opslag en de behandeling van vracht- en verzekeringskosten in Duitsland, Spanje en Frankrijk.

2.11. Daarnaast verrichtte de Rekenkamer bij de zeven terugvorderingsopdrachten betreffende TEM uit de in paragraaf 2.8 a) bedoelde steekproef een aansluiting met de desbetreffende maandoverzichten van de betrokken lidstaten ⁽⁷⁾.

2.12. Ten slotte beoordeelde de Rekenkamer de toezicht- en controlesystemen bij de Commissie, met inbegrip van haar inspecties in de lidstaten, de procedure voor het afschrijven van oninbare bedragen en de procedure voor de follow-up van eerdere bevindingen van zowel de Commissie als de Rekenkamer.

⁽⁶⁾ Zie paragraaf 2.16 van het Jaarverslag 2010.

⁽⁷⁾ België, Duitsland, Spanje en Nederland.

Eigen middelen btw en bni

2.13. 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 EU-begroting en de juistheid van de bijdragen van de lidstaten.

2.14. 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 door de Commissie van punten van voorbehoud betreffende de btw en het bni en haar verificatie van bni-overzichten in de lidstaten. De controle van de Rekenkamer kan geen oordeel opleveren over de kwaliteit van de btw- en bni-gegevens die de Commissie van de lidstaten ontving.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

2.15. De resultaten van de toetsing van verrichtingen zijn samengevat in **bijlage 2.1**. De toetsing door de Rekenkamer van haar steekproef van verrichtingen bracht aan het licht dat 1,8 % daarvan fouten bevatte. Het door de Rekenkamer geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage bedraagt 0,8 % ⁽⁸⁾.

2.15. Zie antwoord op paragraaf 2.18.

Traditionele eigen middelen

2.16. De Rekenkamer constateerde dat over het geheel genomen de door de Commissie afgegeven invorderingsopdrachten in overeenstemming zijn met de door de lidstaten ingediende „A-boekhoudingen”.

Eigen middelen btw en bni

2.17. Bij haar controle constateerde de Rekenkamer geen fouten in de berekening van de bijdragen van de lidstaten en de betaling daarvan.

⁽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 0,0 % en 2,4 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

Overige ontvangsten

2.18. De Rekenkamer stelde vast dat een van de zes getoetste verrichtingen voor de overige ontvangsten een fout bevatte. De Rekenkamer onderzocht de berekening van een financiële correctie die de Commissie een lidstaat had opgelegd op het gebied van de landbouwwitgaven (titel 6 in **tabel 2.1**). Hoewel de Rekenkamer de door de Commissie toegepaste methodologie niet in twijfel trekt, trof zij een fout aan in de toepassing ervan met als gevolg dat de Commissie het verlies voor de EU-begroting onderschatte. De financiële correctie had 30 miljoen euro moeten bedragen in plaats van het berekende bedrag van 21 miljoen euro ⁽⁹⁾.

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

2.19. De resultaten van het onderzoek van toezicht- en controlesystemen door de Rekenkamer zijn samengevat in **bijlage 2.2**. In de systemen werden bepaalde gebreken aangetroffen, zoals hierna vermeld.

Traditionele eigen middelen

2.20. In de bezochte lidstaten bracht de controle van de Rekenkamer (zie paragraaf 2.10 hierboven) gebreken in het nationale douanetoezicht aan het licht wat betreft:

- a) de toepassing van de preferentiële rechten ⁽¹⁰⁾;
- b) de controle en audit achteraf van domiciliëringsprocedures ⁽¹¹⁾;

2.18. *Het stemt de Commissie tot tevredenheid dat de Rekenkamer haar methode voor de waardering van het verlies voor de EU-begroting niet ter discussie stelt. De waardering heeft plaatsgevonden overeenkomstig de aanbeveling van de Rekenkamer om het verlies te becijferen en geen forfaitaire correctie toe te passen.*

Wat het door de Rekenkamer vermelde geval betreft, is het foutenpercentage door de lidstaat berekend volgens een door de Commissie aanvaarde methode waarbij is gebruikgemaakt van de toentertijd best beschikbare informatie. De lidstaat heeft achteraf aanvullende, nauwkeurigere informatie verstrekt over de risicopopulatie en de Commissie vond het terecht om met die informatie rekening te houden zonder, in dat vergevorderde stadium, de volledige conformiteitsprocedure voor de goedkeuring van de rekeningen over te doen om het foutenpercentage te herberekenen.

2.20. *De Commissie zal een grondige follow-up geven aan de bevindingen van de Rekenkamer, er rekening mee houdende dat het douanetoezicht van de lidstaten gebaseerd is op risicoanalyse.*

- a) *Met betrekking tot twee van de 50 invoeraangiften kon de Rekenkamer in de onderzochte dossiers geen documenten vinden waaruit direct vervoer van de goederen naar de EU moest blijken.*

Deze twee gevallen zullen van de Commissie de nodige follow-up krijgen om te bepalen of er financiële gevolgen zijn.

- b) *Bij de risicoanalyse die de lidstaten verrichten, dient terdege rekening te worden gehouden met de verjaringstermijn; in sommige gevallen kan blijken dat het niet nodig is de domiciliëringsprocedure om de drie jaar te controleren.*

⁽⁹⁾ In 2006 stelde de Commissie vast dat een lidstaat verouderde orthofoto's gebruikte. De Commissie berekende een foutenpercentage van 1,34 % door hierin ten onrechte regio's op te nemen die niet geraakt werden door het probleem van gedateerde orthofoto's. Volgens de Rekenkamer had het correcte foutenpercentage van 1,91 % moeten worden gehanteerd; het resulterende verschil bedroeg 9 miljoen euro.

⁽¹⁰⁾ Frankrijk.

⁽¹¹⁾ Duitsland en Spanje. Bovendien wezen de door de Commissie zelf verrichte inspecties van de domiciliëringsprocedures uit dat in 11 van de 21 lidstaten die zij in 2011 inspecteerde, systeemgebreken optraden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) de controle achteraf van het stelsel van douane-entrepots ⁽¹²⁾;
- d) de in de invoerfase toegepaste risicoanalyse ⁽¹³⁾;
- e) de behandeling van vracht- en verzekeringskosten ⁽¹⁴⁾.

Gedeeltelijk doeltreffend nationaal douanetoezicht levert een hoger risico op dat onjuiste bedragen aan TEM worden geïnd.

2.21. In haar Jaarverslag 2010 meldde de Rekenkamer dat voor één A-boekhouding met betrekking tot een bepaalde lidstaat ⁽¹⁵⁾ het opgegeven TEM-bedrag niet kon worden aangesloten met de onderliggende boekhoudkundige stukken. Het jaarlijks activiteitenverslag 2011 van DG BUDG bevat nu een voorbehoud inzake de boekhoudgegevens van deze lidstaat.

2.22. De Rekenkamer constateerde dat diverse bevindingen die zichzelf of de Commissie de voorgaande jaren had gemeld, nog steeds door beide instellingen worden gerapporteerd zonder dat de betrokken lidstaten corrigerende maatregelen treffen (zoals de bevindingen die de Rekenkamer in haar Speciaal verslag nr. 1/2010 ⁽¹⁶⁾ „Worden vereenvoudigde douaneprocedures voor invoer op doeltreffende wijze gecontroleerd?“).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- c) Bij de risicoanalyse die de lidstaten verrichten, dient terdege rekening te worden gehouden met de verjaringstermijn; in sommige gevallen kan blijken dat het niet nodig is het stelsel van douane-entrepots om de drie jaar te controleren.
- d) De Commissie zal de vervolgmaatregelen naar aanleiding van deze opmerking met de betrokken lidstaten bekijken.
- e) De Commissie zal elk van de gevallen met de betrokken lidstaten bekijken om vast te stellen of er financiële gevolgen zijn.

2.21. DG BUDG heeft het voorbehoud ten aanzien van de betrouwbaarheid van de goedkeurings- en boekhoudprocedures en –systemen voor de TEM gemaakt op grond van drie opeenvolgende inspecties door de Commissie en de bevindingen van de Rekenkamer.

Er worden remediërende maatregelen genomen. De lidstaat heeft daartoe eind november 2011 een actieplan voorgelegd met doelstellingen voor de korte (2012), middellange (2012-2013) en lange termijn (2013-2014 en volgende jaren). De Commissie houdt toezicht op de uitvoering van het plan. De eerste fase bestaat uit een externe audit van het boekhoudsysteem.

2.22. Het gevolg dat aan de bevindingen van de Rekenkamer en de Commissie is gegeven, wordt van nabij gemonitord. Het verbeteren van de systemen door de lidstaten kan tijd vergen, in het bijzonder als er anders over wordt gedacht of als de vereiste aanpassingen systemisch en structureel zijn. De diensten van de Commissie benutten alle beschikbare middelen om te garanderen dat de lidstaten het passende gevolg geven aan de bevindingen en verzoeken hen in voorkomend geval de te weinig betaalde traditionele eigen middelen alsnog te innen. Het inleiden van een inbreukprocedure wanneer de kennelijke overtreding van de EU-douanewetgeving voortduurt, kan een van de middelen zijn. De Commissie heeft de voorbije jaren inspecties verricht betreffende de vereenvoudigde procedures, de douanecontrolestrategie en de domiciliëringprocedure. In 2011 is een themaverslag over de douanecontrolestrategie uitgebracht aan het Raadgevend Comité eigen middelen en in 2012 zal dat een themaverslag over de domiciliëringprocedure zijn.

⁽¹²⁾ Spanje en Frankrijk.

⁽¹³⁾ Duitsland en Frankrijk.

⁽¹⁴⁾ Spanje en Frankrijk.

⁽¹⁵⁾ Paragraaf 2.15: België.

⁽¹⁶⁾ Zie de website van de ERK: <http://eca.europa.eu>.

Eigen middelen btw

2.23. Door middel van een voorbehoud kan een onzeker element in een door een lidstaat ingediend btw-overzicht na de wettelijke termijn van vier jaar worden opgehouden voor correctie. Gebruikmaking van punten van voorbehoud maakt derhalve deel uit van het interne controleproces. De Commissie en de lidstaten dienen er echter naar te streven onzekere elementen zo spoedig mogelijk op te helderen.

2.24. In 2011 maakte de Commissie 46 punten van voorbehoud en trok zij er 42 in. Volgens de Commissie was het netto-effect dat de eigen middelen btw met ongeveer 88 miljoen euro afnamen ⁽¹⁷⁾. Aan het eind van het jaar waren in totaal 156 punten van voorbehoud van kracht (zie **tabel 2.2**). Van de door de Commissie gemaakte punten van voorbehoud hebben er 51 betrekking op inbreuken op de btw-regelgeving. Deze kunnen uitsluitend worden opgeheven nadat de inbreukprocedure is afgesloten en het effect op de btw-grondslag voor de betrokken jaren is vastgesteld.

2.25. De Commissie zet haar inspanningen voort om haar langdurig hangende punten van voorbehoud inzake de btw op te heffen. Volgens de omschrijving van de Rekenkamer gaat het om punten van voorbehoud die betrekking hebben op een ten minste tien jaar voordien vallend jaar, te weten punten van voorbehoud die eind 2011 nog van kracht waren en 2002 en jaren daarvoor betroffen. Aan het eind van het jaar waren er 15 van deze punten van voorbehoud, waarvan sommige van 1995 dateren, tegen 16 aan het eind van 2010 (paragraaf 2.23 van het Jaarverslag 2010).

2.24. De in dit verslag genoemde cijfers verschillen lichtjes van die welke de Commissie in de desbetreffende bijlage bij haar jaarrekening vermeldt. Dit komt doordat de Rekenkamer en de Commissie enigszins andere methoden gebruiken om het aantal punten van voorbehoud te tellen. De Rekenkamer baseert zich op de datum van kennisgeving, de Commissie op het tijdstip waarop de interne administratieve procedures worden afgesloten.

2.25. De frequentie van het overleg en de intensiteit van de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten nemen voortdurend toe en dit zal zo blijven. Het aandeel van de punten van voorbehoud die de Rekenkamer als „langdurig hangend” bestempelt, blijft dalen en bedraagt thans minder dan 10 % van het totaal. Zelfs met intensievere samenwerking zal er altijd een aantal langdurig hangende punten van voorbehoud blijven; sommige dossiers hebben talrijke te onderzoeken vertakkingen, waaronder principiële kwesties, en vereisen het verkennen van verschillende oplossingen. Het gevaar van de definitie van „langdurig hangend” die de Rekenkamer hanteert, is dat de loutere tijdsduur van het opheffen van het voorbehoud wordt overbelicht. Van de in 2011 door de Commissie nieuw gemaakte punten van voorbehoud, had 75 % betrekking op 2007, waardoor zij dus volgens de methode die de Rekenkamer hanteert al zogoed als „half” langdurig hangend zijn.

⁽¹⁷⁾ Het saldo van een toename van 8 miljoen euro en een afname van 96 miljoen euro.

Tabel 2.2 — Punten van voorbehoud in verband met btw per 31 december 2011

Lidstaat	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2010	In 2011 opgeworpen punten van voorbehoud	In 2011 opgeheven punten van voorbehoud	Aantal hangende punten van voorbehoud per 31.12.2011	Vroegste jaar waarop punten van voorbehoud betrekking hebben
België	0	1	0	1	2007
Bulgarije	2	5	1	6	2007
Tsjechische Republiek	8	9	4	13	2004
Denemarken	9	2	3	8	2005
Duitsland	1	5	0	6	2003
Estland	9	1	0	10	2004
Ierland	10	2	7	5	1998
Griekenland	7	0	0	7	1999
Spanje	1	2	0	3	2003
Frankrijk	6	1	0	7	2001
Italië	8	2	3	7	1995
Cyprus	6	0	2	4	2004
Letland	6	0	1	5	2004
Litouwen	2	0	0	2	2005
Luxemburg	2	0	2	0	
Hongarije	4	0	0	4	2004
Malta	10	0	0	10	2004
Nederland	8	6	5	9	2004
Oostenrijk	6	0	0	6	2002
Polen	6	0	1	5	2004
Portugal	14	0	9	5	2003
Roemenië	0	5	1	4	2007
Slovenië	0	0	0	0	
Slowakije	0	0	0	0	
Finland	8	3	1	10	1995
Zweden	10	2	1	11	1995
Verenigd Koninkrijk	9	0	1	8	1998
TOTAAL	152	46	42	156	

Bron: Europese Rekenkamer.

Eigen middelen bni

Algemene en specifieke punten van voorbehoud

2.26. Eind 2011 bestonden er algemene punten van voorbehoud ⁽¹⁸⁾ betreffende de bni-gegevens van de EU-15-lidstaten voor de periode 2002-2007, en betreffende de EU-10-lidstaten voor de periode 2004-2007 en Bulgarije en Roemenië voor 2007.

2.27. Begin 2011 stonden met betrekking tot de periode 1995-2001 vier specifieke punten van voorbehoud betreffende het bnp open ⁽¹⁹⁾. Vervolgens hief de Commissie twee punten van voorbehoud met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk op, waarna ultimo 2011 per saldo twee punten van voorbehoud resteerden ⁽²⁰⁾.

Verificatie van bni-overzichten

2.28. Op basis van een door Eurostat verrichte verificatie van bni-overzichten stelde het bni-comité in juli en oktober 2011 de beoordelingsverslagen van de EU-25-lidstaten vast. Er werden geen algemene punten van voorbehoud opgeheven of specifieke punten van voorbehoud gemaakt met betrekking tot de bni-gegevens voor de periode vanaf 2002 tot eind januari 2012 (zie de paragrafen 2.29 en 2.41, vierde streepje, van het Jaarverslag 2010).

2.26. Zoals de Rekenkamer in paragraaf 2.28 zelf aangeeft, was de situatie gevoelig veranderd tegen januari 2012, toen nog slechts voor Bulgarije en Roemenië algemene punten van voorbehoud golden.

2.27. De Commissie boekt vooruitgang door haar samenwerking met de twee lidstaten waartegen voor de periode 1995-2001 nog punten van voorbehoud inzake het bnp openstaan (één voor Griekenland en één voor het Verenigd Koninkrijk eind 2011), opdat deze kunnen worden opgeheven.

2.28. Als gevolg van de conclusies van de twee vergaderingen van het bni-comité in de tweede helft van 2011 gingen de werkzaamheden tot het einde van het jaar door om de specifieke punten van voorbehoud die in de plaats van de algemene moesten komen, te identificeren en nauwkeurig te formuleren. De nodige administratieve processen om elk van de 25 lidstaten gelijktijdig officieel kennis te geven van de opheffing van de algemene punten van voorbehoud en van de ten aanzien van hen gemaakte specifieke punten van voorbehoud waren begin 2012 voltooid.

⁽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.

⁽¹⁹⁾ Een specifiek punt van voorbehoud heeft betrekking op specifieke elementen van het bni (bnp tot 2001, daarna bni) zoals de bruto toegevoegde waarde van geselecteerde activiteiten, de totale consumptieve bestedingen of het bruto-exploitatatieoverschot en gemengd inkomen.

⁽²⁰⁾ Deze betroffen Griekenland en het Verenigd Koninkrijk, en hadden betrekking op aspecten van methodologie en compilatie.

Overige ontvangsten: boetes en sancties

Dwanginvordering

2.29. De uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement⁽²¹⁾ bepalen dat de Commissie op om het even welke wijze overgaat tot invordering van verschuldigde bedragen, wanneer noch voorlopige betalingen zijn verricht, noch zekerheden zijn gesteld door debiteuren ter volledige dekking van het volledige bedrag op de vervaldatum. Eind 2011 was circa 2 %⁽²²⁾ aan uitstaande boetes niet gedekt door ofwel een voorlopige betaling, ofwel door een zekerheidstelling na de vervaldag.

2.30. De Rekenkamer onderzocht een steekproef van 14 van dergelijke boetes en constateerde dat de Commissie in 8 gevallen niet alle beschikbare handhavingsmiddelen had aangewend om tot invordering over te gaan.

2.31. Al deze gevallen betroffen debiteuren die zich volgens de Commissie in een precaire financiële positie bevonden. DG BUDG stelt in zijn jaarlijks activiteitenverslag 2011 dat het niet zal trachten tot dwanginvordering over te gaan wanneer het zijn inschatting is dat de financiële belangen van de Unie beter worden beschermd door middel van een betalingsplan. De Commissie stelt voor de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement zodanig te wijzigen dat deze gang van zaken „in uitzonderlijke omstandigheden” wordt toegestaan.

2.29. *Onvoorwaardelijke dwanginvordering kan onomkeerbare gevolgen hebben en beboete bedrijven ruïneren. De Commissie streeft ernaar de dekking van de opgelegde boetes te verzekeren door middel van onderhandelingen met de debiteuren over gespreide betaling of zekerheidsstellingen.*

Het is dankzij dergelijke onderhandelingen dat een deel van de ongedekte boetes (plus achterstandsrente) van financieel zwakke debiteuren toch kan worden geïnd of zeker kan worden gesteld en overeenkomstig de huidige regels een betalingsplan met financiële waarborg kan worden overeengekomen (zie paragraaf 2.32). Sommige boetes zijn echter oninbaar omdat de betrokken bedrijven bankroet zijn, zich in een precaire financiële positie bevinden of buiten de Unie zijn gevestigd.

2.30. *Wat betreft de acht door de Rekenkamer bedoelde gevallen, gaat het volgens de Commissie om boetedossiers waarbij voorlopige maatregelen waren genomen of „onvermogen om te betalen” (overeenkomstig paragraaf 35 van de boeterichtsnoeren van 2006) was aangevoerd, en/of dossiers waarbij dwanginvordering tot onmiddellijke insolventie van de debiteur zou hebben geleid, met als gevolg dat de Commissie de boete zou zijn misgelopen omdat zij geen bevoorrecht schuldeiser is.*

Deze voorbeelden illustreren dat de Commissie er altijd naar streeft om dekking van uitstaande boetes te verkrijgen door middel van onderhandelingen met debiteuren die zich in een precaire financiële positie bevinden, teneinde te verzekeren dat de boete effectief wordt geïnd.

⁽²¹⁾ Artikel 84, 85 en 85 bis 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).

⁽²²⁾ Ongeveer 240 miljoen euro van de 13 miljard euro.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Minimale kredietwaardigheid van financiële instellingen die garanties afgeven

2.32. Krachtens artikel 28 bis van het Financieel Reglement⁽²³⁾ is de bescherming van activa een beheersdoelstelling van de Commissie. Teneinde te waarborgen dat de ter dekking van boetes gestelde zekerheden gewaarborgd zijn, stelt de Commissie minimale vereisten inzake de kredietwaardigheid vast voor de financiële instellingen die de zekerheden verlenen. De Rekenkamer trof gevallen aan waarin deze vereisten niet worden nageleefd.

2.33. Op 13 mei 2011 versoepelde de Commissie de voorwaarden voor dergelijke zekerheidstellingen, rekening houdend met de verslechterende marktomstandigheden. De Rekenkamer trof voorbeelden aan waarbij zelfs deze herziene voorwaarden niet in acht werden genomen.

2.34. Met het oog op de huidige toestand van de banksector stelt de Commissie in haar activiteitenverslag van DG BUDG dat zij haar risicobeheersbeleid tegen het licht houdt.

2.32.-2.35. De Commissie merkt op dat het in een zeer beperkt aantal gevallen niet mogelijk was zekerheden te verkrijgen die aan de gestelde vereisten voldeden, vanwege het verslechterende financiële klimaat.

2.33.-2.34. Het is, gelet op de situatie van de Europese financiële sector, onvermijdelijk dat de Commissie haar beleid van risicobeheersing wat de zekerheden voor uitstaande boetes betreft periodiek herzielt. De meeste grote banken zijn immers hun vereiste rating van de drie grote ratingbureaus kwijt en in een ruime meerderheid van de lidstaten is het onmogelijk een bank te vinden die nog over de vereiste rating beschikt, wat het bijvoorbeeld voor een kleine of middelgrote onderneming lastig maakt om een zekerheid te verkrijgen. Vanwege de marktsituatie zag de Commissie zich op 13 mei 2011 genoodzaakt om de eisen inzake zekerheden bij te stellen.

In de door de Rekenkamer bedoelde voorbeeldgevallen waren de betrokken, door de Commissie aanvaarde zekerheden in overeenstemming met het toen toegepaste risicobeleid. De rating van de garanten werd vervolgens verlaagd, waardoor het aantal nog op de markt aanwezige banken dat aan de criteria voldeed, daalde en de Commissie haar risicobeleid ten aanzien van bankwaarborgen in juni 2012 opnieuw moest herzien. Het besluit weerspiegelt niet alleen de ontwikkeling op de financiële markten, maar zorgt tevens voor de nodige spreiding van de risico's van de Commissie op individuele garanten.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**Conclusies**

2.35. Op basis van haar controlewerk⁽²⁴⁾ concludeert de Rekenkamer voor het op 31 december 2011 afgesloten jaar het volgende:

a) de opgaven en betalingen van TEM door de lidstaten,

⁽²³⁾ 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), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU, Euratom) nr. 1081/2010 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 311 van 26.11.2010, blz. 9).

⁽²⁴⁾ Om de in de paragrafen 2.13 en 2.14 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

- b) de berekening door de Commissie van de bijdragen van de lidstaten op basis van de door de lidstaten doorgegeven btw- en bni-gegevens,
- c) de berekening van de VK-correctie, en
- d) de overige ontvangsten

vertoonden geen fouten van materieel belang.

2.36. Op basis van haar controlewerk constateerde de Rekenkamer dat de toezicht- en controlesystemen voor ontvangsten doeltreffend zijn geweest. De Rekenkamer vestigt echter de aandacht op de hiernavolgende punten:

- a) de controles van de Rekenkamer brachten gebreken aan het licht in het nationale douanetoezicht (paragraaf 2.20). 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 in verband met de eigen middelen uit btw (paragraaf 2.25);
- c) eind 2011 had de Commissie nog steeds niet de algemene punten van voorbehoud opgeheven of specifieke punten van voorbehoud gemaakt ten aanzien van de EU-25-lidstaten voor de periode vanaf 2002 (paragraaf 2.28);
- d) eind 2011 had de Commissie de twee resterende specifieke punten van voorbehoud inzake het bnp voor de periode 1995-2001 niet opgeheven (paragraaf 2.27);
- e) de Rekenkamer neemt nota van de redenen waarom niet in alle gevallen tot dwanginvordering is overgegaan (paragraaf 2.31). De Commissie stelt voor de uitvoeringsvoorschriften bij het Financieel Reglement te wijzigen om deze gang van zaken „in uitzonderlijke omstandigheden” toe te staan;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.36.

- a) *De Commissie zal de vaststellingen van de Rekenkamer met de desbetreffende lidstaten bespreken.*
- b) *Het aantal en de omvang van de langdurig hangende punten van voorbehoud volgens de definitie van de Raad lopen verder terug, tot minder dan 10 % van het totaal nu. Vanwege de talrijke vertakkingen die door lidstaten moeten worden onderzocht en aangepakt, zal er altijd een aantal langdurig hangende punten van voorbehoud zijn.*

De frequentie van het overleg en de intensiteit van de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten nemen voortdurend toe en dit zal zo blijven.

- c) *De nodige administratieve processen om elk van de 25 lidstaten gelijktijdig officieel kennis te geven van de opheffing van de algemene punten van voorbehoud en van de ten aanzien van hen gemaakte specifieke punten van voorbehoud waren begin 2012 voltooid.*
- d) *De Commissie boekt vooruitgang door haar samenwerking met de twee lidstaten waartegen voor de periode 1995-2001 nog punten van voorbehoud inzake het bnp openstaan (één voor Griekenland en één voor het Verenigd Koninkrijk eind 2011), opdat deze kunnen worden opgeheven.*
- e) *De Commissie streeft steeds naar de best mogelijke dekking voor een boete waartegen bezwaar is aangetekend (voorlopige betaling of zekerheid), maar soms, wanneer de beboete onderneming zich in een precaire financiële situatie bevindt, kunnen de onderhandelingen over de dekking aanslepen en moeten er andere belanghebbenden bij worden betrokken (aandeelhouders, moederbedrijven of banken). Een nieuwe regel, waarbij uitgestelde betaling zonder zekerheid in uitzonderlijke gevallen wordt toegestaan, zal het mogelijk maken een deel van een boete te innen zelfs als de onderneming geen bankgarantie kan krijgen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- f) de Commissie houdt ook haar risicobeheersbeleid tegen het licht ten aanzien van de betrouwbaarheid van zekerheden ter dekking van uitstaande boetes en sancties, teneinde rekening te houden met de situatie in de banksector (paragraaf 2.34).

Aanbevelingen

2.37. **Bijlage 2.3** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij de uitvoering van haar in voorgaande jaarverslagen (2008 en 2009) gedane aanbevelingen. De volgende punten dienen te worden opgemerkt:

- a) in haar voorgaande jaarverslagen (bijvoorbeeld paragraaf 4.14 van het Jaarverslag 2008 en paragraaf 2.20 van het Jaarverslag 2009) stelde de Rekenkamer dat zij problemen blijft aantreffen met betrekking tot de gebruikmaking van de B-boekhouding. In 2011 trof de Commissie bij haar inspecties nog steeds dergelijke problemen aan;
- b) inzake de eigen middelen bni sprak de Rekenkamer de aanbeveling uit (bijvoorbeeld in paragraaf 2.38 van het Jaarverslag 2009) dat de Commissie i) duidelijkheid dient te verschaffen over de reikwijdte van het oordeel dat zij geeft in haar beoordeling van de bni-gegevens van de lidstaten, en ii) rekening dient te houden met haar evaluatie van de toezicht- en controlesystemen in de NBS (nationale bureaus voor de statistiek) betreffende de compilatie van de nationale rekeningen. Deze aanbevelingen werden door de Commissie niet opgevolgd bij haar beoordeling van de bni-gegevens van de EU-25-lidstaten (zie paragraaf 2.28).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- f) Het beleid van risicobeheersing is geëvalueerd en aangepast in het licht van het huidige financieel-economische klimaat, er mede over wakend dat de betrouwbaarheid van de financiële activa op het hoogst mogelijke niveau blijft. Kredietwaardigheidsratings zijn een indicator voor het gelopen risico, maar niet het enige criterium waarmee rekening wordt gehouden om beslissingen op het vlak van risicobeheersing te nemen.

2.37.

- a) De B-boekhouding wordt door de Commissie jaarlijks tijdens inspecties onderzocht. In deze boekhouding worden vorderingen opgenomen waar geen zekerheid tegenover staat en/of die het voorwerp uitmaken van bezwaar, en die dus uit de aard van de zaak aanleiding kunnen zijn tot problemen. Daarom wordt zij ieder jaar door de diensten van de Commissie onderzocht. De B-boekhouding is nu in de meeste lidstaten evenwel gecomputeriseerd en het aantal onterecht opgenomen bedragen neemt af. De meeste bevindingen van de Commissie betreffen de financiële aansprakelijkheid van de lidstaten, bijvoorbeeld wanneer een bedrag niet kan worden gerecupereerd (en moet worden afgeschreven) of wanneer een vordering nietig wordt verklaard vanwege een administratieve fout. In dergelijke gevallen staat niet het beheer van de B-boekhouding als zodanig ter discussie.
- b) 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.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.38. Naar aanleiding van deze beoordeling, alsmede de bevindingen en conclusies voor 2011, beveelt de Rekenkamer de Commissie aan:

- **aanbeveling 1:** de lidstaten aan te moedigen het douanetoezicht te versterken teneinde het bedrag aan geïnde TEM te maximaliseren;
- **aanbeveling 2:** haar inspanningen voort te zetten om te waarborgen dat de B-boekhouding correct wordt gebruikt en dat de boekhoudsystemen ervoor zorgen dat de A-boekhoudingen van de lidstaten aantoonbaar volledig en juist zijn.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

2.38.

De Commissie zal zich ervan blijven vergewissen dat de lidstaten een adequaat controlekader hebben ingesteld om de financiële belangen van de EU op het gebied van de traditionele eigen middelen te beschermen.

De Commissie zal zich ervan blijven vergewissen dat de B-boekhouding correct wordt gebruikt en dat de boekhoudsystemen een volledige en correcte A-boekhouding van de lidstaten mogelijk maken.

BIJLAGE 2.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ONTVANGSTEN

2011				2010	2009	2008
TEM	Btw/bni, correcties in het kader van begrotingstitel 1	Overige ontvangsten	Totaal			

OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF

Totaal verrichtingen (waarvan):	7	42	6	55	55	62	60
invorderingsopdrachten	7	42	6	55	55	62	60

RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen:

zonder fouten	100 %	(7)	100 %	(42)	83 %	(5)	98 %	(54)	100 %	95 %	100 %
met één of meer fouten	0 %	(0)	0 %	(0)	17 %	(1)	2 %	(1)	0 %	5 %	0 %

GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN

Meest waarschijnlijk foutenpercentage	0,8 %
Bovenste foutengrens	2,4 %
Onderste foutengrens	0,0 %

⁽¹⁾ Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgedeeld in segmenten.

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

BIJLAGE 2.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR ONTVANGSTEN

Beoordeling van de onderzochte systemen

Betrokken systeem	Controles van de Commissie in de lidstaten	Berekening / controles op stukken en beheer van de ontvangsten	Beheer punten van voorbehoud door de Commissie	Essentiële interne controles in gecontroleerde lidstaten	Algehele beoordeling
TEM	Doeltreffend	Doeltreffend	n.v.t.	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend
Btw/bni	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	n.v.t.	Doeltreffend
VK-correctie	n.v.t.	Doeltreffend	n.v.t.	n.v.t.	Doeltreffend
Boetes en sancties	n.v.t.	Doeltreffend	n.v.t.	n.v.t.	Doeltreffend

BIJLAGE 2.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR ONTVANGSTEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
2009	<p>Ten aanzien van de eigen middelen bni beval de Rekenkamer de Commissie aan (in paragraaf 2.38 met betrekking tot 2009) het volgende te doen:</p> <p>i) duidelijkheid te verschaffen over de reikwijdte van het oordeel dat zij geeft in haar beoordelingsverslagen van de bni-gegevens van de lidstaten, en</p> <p>ii) rekening houden te met haar evaluatie van de toezicht- en controlesystemen in de NBS (nationale bureaus voor de statistiek) betreffende de compilatie van de nationale rekeningen.</p>	<p>i) in de verslagen over de EU-25-lidstaten gaf de Commissie een beoordeling van de kwaliteit van de bni-gegevens en van de conformiteit daarvan met ESA95, zonder de reikwijdte en doelstellingen te verduidelijken van de verificatiewerkzaamheden van Eurostat ter onderbouwing van de algemene conclusie;</p> <p>ii) aangezien Eurostat in 2011 nog steeds geen richtsnoeren had vastgesteld inzake de beste praktijken voor de werking van toezicht- en controlesystemen voor de compilatie van de nationale rekeningen, kon de evaluatie daarvan naar het oordeel van de Rekenkamer niet naar behoren worden verricht in het kader van de eindbeoordeling van de bni-gegevens van de EU-25-lidstaten.</p>	<p><i>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.</i></p>
2009 en 2008	<p>De Rekenkamer heeft veelvuldig melding gemaakt van verkeerd gebruik van de B-boekhouding (bijvoorbeeld in paragraaf 2.20 van het Jaarverslag 2009 en paragraaf 4.14 van het Jaarverslag 2008).</p>	<p>De Commissie onderzoekt elk jaar de B-boekhouding en treft nog steeds dergelijk verkeerd gebruik aan.</p>	<p><i>De B-boekhouding wordt door de Commissie jaarlijks tijdens inspecties onderzocht. Zij zal dit blijven doen.</i></p>

HOOFDSTUK 3

Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	3.1-3.9
Specifieke kenmerken van het beleidsterrein	3.2-3.8
Reikwijdte en aanpak van de controle	3.9
Regelmatigheid van de verrichtingen	3.10-3.13
Randvoorwaarden	3.13
Doeltreffendheid van de systemen	3.14-3.41
Systemen van de lidstaten betreffende de regelmatigheid van verrichtingen	3.14-3.24
Administratieve en controleprocedures ter waarborging van correcte betaling, met inbegrip van de kwaliteit van databases	3.18-3.22
Controlesystemen op basis van fysieke controles ter plaatse	3.23
Procedures ter waarborging van de terugvordering van onverschuldigde betalingen	3.24
Het toezichtstelsel en de „management representation” van de Commissie	3.25-3.41
De beoordeling door de Commissie van de correcte werking van de beheers- en controlesystemen	3.27-3.39
De „management representation” van DG AGRI — Het jaarlijkse activiteitenverslag (JAV)	3.40-3.41
Conclusies en aanbevelingen	3.42-3.45
Conclusies	3.42-3.43
Aanbevelingen	3.44-3.45

INLEIDING

3.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van de marktondersteuning en rechtstreekse steun op het gebied van landbouw, die deel uitmaken van het beleidsterrein 05 — Landbouw en plattelandsontwikkeling. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2011 is opgenomen in **tabel 3.1**.

3.1. De in **tabel 3.1** vermelde administratieve uitgaven omvatten ook niet-ELGF-activiteiten. Van de totale administratieve uitgaven ten belope van 133,7 miljoen euro (hoofdstuk 05 01) werd in 2011 één begrotingsonderdeel (05 01 04 01) met betalingen ter waarde van 7,7 miljoen euro uit het ELGF gefinancierd.

Tabel 3.1 — Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun — Essentiële informatie 2011

(miljoen euro)

Begrotings-titel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Beheerswijze
05	Landbouwwitgaven gefinancierd uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)	Administratieve uitgaven ⁽¹⁾	134	Direct gecentraliseerd
		Interventies op landbouwmakten	3 533	Gedeeld ⁽²⁾
		Rechtstreekse steun	40 178	Gedeeld
		Overige	98	Direct gecentraliseerd/ Gedeeld
			43 943	

	Totaal administratieve uitgaven ⁽³⁾	134
	Totaal beleidsuitgaven	43 809
	waarvan: — voorschotten	8
	— tussentijdse/saldobetalingen	43 801
	Totaal betalingen over het jaar	43 943
	Totaal vastleggingen over het jaar	43 950

⁽¹⁾ Dit bedrag toont het totaal van de administratieve uitgaven voor titel 05.

⁽²⁾ Inclusief 1,5 miljoen euro onder gecentraliseerd beheer (begrotingsonderdeel 05 02 20 02).

⁽³⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

Bron: Jaarrekening 2011 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van het beleidsterrein

3.2. Zoals in het Verdrag is bepaald ⁽¹⁾, heeft het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) 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 bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

3.3. De EU-begroting financiert de GLB-uitgaven hoofdzakelijk via twee fondsen ⁽²⁾: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), waaruit rechtstreekse steun en marktmaatregelen van de EU volledig worden gefinancierd ⁽³⁾, en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) waaruit programma's voor plattelandontwikkeling worden medegefinancierd. Dit hoofdstuk betreft de ELGF-uitgaven; de uitgaven voor plattelandontwikkeling worden besproken in hoofdstuk 4.

3.4. De voornaamste uit het ELGF gefinancierde maatregelen zijn:

- de *regeling voor rechtstreekse steun „bedrijfstoelageregeling”* (BTR). BTR-betalingen zijn gebaseerd op „rechten” ⁽⁴⁾ en elk recht wordt geactiveerd op één hectare subsidiabele, door de landbouwer opgegeven grond. De BTR was in 2011 goed voor 31 082 miljoen euro aan uitgaven (77 % van de rechtstreekse steun);
- de *„regeling inzake een enkele areaalbetaling”* (REAB) voor *rechtstreekse steun* die in de betaling van uniforme bedragen per subsidiabele hectare landbouwgrond voorziet en momenteel wordt toegepast in tien van de lidstaten ⁽⁵⁾ die in 2004 en 2007 toetraden tot de EU. In 2011 was de REAB goed voor 5 084 miljoen euro aan uitgaven (13 % van de rechtstreekse steun);
- overige regelingen voor *rechtstreekse steun* die betrekking hebben op welbepaalde soorten landbouwproductie (zoals zoogkoeien, katoen enz.). In 2011 waren deze regelingen goed voor 4 012 miljoen euro aan uitgaven (10 % van de rechtstreekse steun);
- *interventies op landbouwmarkten* zoals interventieopslag, uitvoerrestituties, voedselprogramma's en specifieke steun voor wijn, groenten en fruit (in 2011 in totaal goed voor een bedrag van 3 533 miljoen euro).

⁽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.

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

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.5. Volgens alle ELGF-regelingen voor rechtstreekse steun ⁽⁶⁾ zijn begunstigden van EU-steun wettelijk verplicht aan bepaalde randvoorwaarden te voldoen („cross compliance”) die betrekking hebben 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 milieuconditie (GLMC) te houden ⁽⁷⁾. Als landbouwers niet aan deze voorwaarden voldoen, wordt hun steun gekort ⁽⁸⁾.

3.6. De GLB-uitgaven staan onder gedeeld beheer van de Commissie en de lidstaten; zij lopen via 81 nationale of regionale betaalorganen. Deze betaalorganen zijn bevoegd tot het verrichten van betalingen aan de begunstigden en voordat zij dat doen, moeten zij rechtstreeks of via gedelegeerde organen de subsidiabiliteit van de steunaanvragen nagaan. Het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) is het voornaamste beheers- en controlesysteem om de regelmatigheid te verzekeren van de verrichtingen met rechtstreekse ELGF-steun. De rekeningen en betalingsdossiers van de betaalorganen worden onderzocht door onafhankelijke auditorganen (certificerende instanties) die rapporteren aan de Commissie door middel van jaarlijkse certificaten en verslagen.

3.7. De Commissie moet de zekerheid verkrijgen dat de lidstaten beheers- en controlesystemen hebben ingevoerd die voldoen aan de vereisten van de verordeningen en doeltreffend functioneren.

3.8. Met betrekking tot de rechtstreekse steun zijn de grootste risico's voor de regelmatigheid dat areaalsteun wordt betaald voor niet-subsidiabele grond, dan wel aan twee of meer begunstigden voor hetzelfde perceel, of dat dierpremies worden betaald voor meer dieren dan de aanvrager bezit. Bij de interventies op landbouwmarkten zijn de grootste risico's voor de regelmatigheid dat steun wordt verleend voor niet-subsidiabele of te hoog opgegeven kosten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.5. *In de EU-wetgeving is bepaald dat een sanctie wordt toegepast op het totale bedrag van de rechtstreekse betalingen in verband met de aanvragen die de landbouwer heeft ingediend in de loop van het kalenderjaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden wordt vastgesteld, wanneer deze niet-naleving meer dan van gering belang is en het gevolg is van een rechtstreeks aan de landbouwer toe te schrijven handeling of nalatigheid.*

3.6. *Krachtens artikel 5 van Verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie onderzoeken de certificerende instanties naast de jaarrekeningen jaarlijks ook de internecontroleprocedures van de betaalorganen.*

⁽⁶⁾ Artikelen 4 tot en met 6 van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB L 30 van 31.1.2009, blz. 16).

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ Volgens de artikelen 70 en 71 van Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie (PB L 316 van 2.12.2009, blz. 65) 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.

Reikwijdte en aanpak van de controle

3.9. In *bijlage 1.1, deel 2*, van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en –methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van de marktondersteuning en rechtstreekse steun op het gebied van landbouw dienen de volgende specifieke punten te worden opgemerkt:

- de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 180 tussentijdse en saldobetalingen;
- wat betreft de naleving van de randvoorwaarden richtte de Rekenkamer haar toetsing op geselecteerde GLMC-verplichtingen⁽⁹⁾ en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen⁽¹⁰⁾. Gevallen waarin niet aan de randvoorwaarden was voldaan, werden door de Rekenkamer behandeld als fouten⁽¹¹⁾. Deze fouten werden meegenomen in de berekening van het globale foutenpercentage indien kon worden aangetoond dat de fout reeds bestond in het jaar waarin de landbouwer de steun aanvroeg⁽¹²⁾. Dit is anders dan in de voorgaande jaren, toen niet-naleving van de randvoorwaarden niet meetelde bij de berekening van het foutenpercentage;
- kortingen en uitsluitingen (toegepast wanneer begunstigden van EU-steun de werkelijke oppervlakte of het aantal dieren te hoog opgeven⁽¹³⁾) worden niet meegenomen in de berekening van het foutenpercentage door de Rekenkamer;

3.9.

- *De meeste randvoorwaarden, ofwel de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen, moeten door alle EU-burgers worden nageleefd, niet alleen door landbouwers die EU-steun in het kader van het GLB ontvangen. De naleving van de randvoorwaarden is geen subsidiabiliteitscriterium, zodat de controle hiervan niet in het kader van de beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen plaatsvindt. Landbouwers die niet aan de randvoorwaarden voldoen, behouden het recht op betalingen, maar krijgen een sanctie opgelegd op basis van de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de geconstateerde niet-naleving en van de vraag of er sprake is van nalatigheid dan wel opzet van de zijde van de landbouwer. Dit blijkt ook uit het feit dat betalingen kunnen worden verricht voordat is gecontroleerd of aan de randvoorwaarden is voldaan en dat de sancties niet worden opgelegd met betrekking tot de betalingen in het kalenderjaar waarin de landbouwer niet aan de randvoorwaarden heeft voldaan, maar met betrekking tot die in het kalenderjaar waarin de nationale autoriteiten de niet-naleving hebben vastgesteld. Om al deze redenen houdt de Commissie bij de berekening van het foutenpercentage voor haar jaarlijkse activiteitenverslag zelf geen rekening met overtredingen van de randvoorwaarden.*

⁽⁹⁾ Voorkoming van verstruiking door ongewenste begroeiing, instandhouding van terrassen, behoud van olijfgaarden en naleving van minimumaantallen dieren of maaiverplichtingen.

⁽¹⁰⁾ Beheerseis 4 in verband met de nitratenrichtlijn.

⁽¹¹⁾ De randvoorwaarden zijn essentiële wetsvoorschriften waaraan moet worden voldaan door alle ontvangers van rechtstreekse steun; het zijn de elementaire — en vaak de enige — na te leven voorwaarden voor de uitkering van het volledige steunbedrag; op grond hiervan besloot de Rekenkamer gevallen van niet-naleving van deze voorschriften te behandelen als fouten.

⁽¹²⁾ Bij elke overtreding werd het nationale systeem voor de korting van betalingen gebruikt om de fout te kwantificeren.

⁽¹³⁾ Verordening (EG) nr. 1122/2009 bepaalt dat, wanneer een areaal meer dan 3 % of twee hectare te hoog blijkt te zijn opgegeven, het steunbedrag wordt berekend op basis van het vastgestelde areaal minus tweemaal het onregelmatig opgegeven areaal. Is het verschil groter dan 20 %, dan wordt voor het betrokken gewas geen steun verleend. Soortgelijke regels gelden voor de dierpremies.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- de systeembeoordeling betrof het GBCS bij vijf betaalorganen in lidstaten die de BTR toepassen — Denemarken, Finland, Italië (Lombardije), Oostenrijk en Spanje (Galicië) — en bij één betaalorgaan in een lidstaat die de REAB toepast (Hongarije);

- de Rekenkamer onderzocht de toepassing (op nationaal niveau) van de normen voor cross compliance en de door de lidstaten ingevoerde controlesystemen. De resultaten van deze werkzaamheden worden gepresenteerd in de paragrafen 4.30-4.32 van dit verslag, maar gelden ook voor dit hoofdstuk;

- de Rekenkamer onderzocht het werk van de certificerende instanties van Roemenië en Bulgarije volgens de nieuwe procedure voor versterkte zekerheid ⁽¹⁴⁾;

- het onderzoek van de „management representations” van de Commissie omvatte het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI over kwesties in verband met het ELGF;

- in het kader van de procedure ter goedkeuring van de rekeningen van de Commissie onderzocht de Rekenkamer 17 certificaten en verslagen van certificerende instanties voor het ELFG met betrekking tot 17 betaalorganen. De resultaten worden gepresenteerd in hoofdstuk 4 (paragraaf 4.36).

⁽¹⁴⁾ Zie de paragrafen 3.34 en 3.35.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

3.10. **Bijlage 3.1** 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 2,9 % ⁽¹⁵⁾.

3.11. Van de 70 verrichtingen die fouten bevatten, vertoonden er 60 (86 %) kwantificeerbare fouten: 45 (75 %) inzake de juistheid, 14 (23 %) inzake de subsidiabiliteit en 1 (2 %) inzake de realiteit.

3.12. Ter illustratie van door de Rekenkamer aangetroffen kwantificeerbare fouten is er voorbeeld 3.1, en ter illustratie van een voorbeeld van een niet-quantificeerbare fout is er voorbeeld 3.2. De meest voorkomende fouten inzake de juistheid betreffen de te hoge opgave van de oppervlakte, die per geval meestal niet meer dan 5 % betreft. Grotere fouten tegen de juistheid betreffen gevallen waarin de subsidiabiliteit van blijvend grasland onjuist is beoordeeld en opgenomen in het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) (zie ook paragraaf 3.20).

3.10. *Het meest waarschijnlijke foutenpercentage dat door de Rekenkamer voor het begrotingsjaar 2011 werd vastgesteld, is iets hoger dan vorig jaar maar ligt toch binnen de grenzen van een normale jaarlijkse statistische variatie en wijst niet op een verslechtering van de algemene kwaliteit van het beheer en de controle van de uitgaven door de lidstaten. Het feit dat de Rekenkamer in een bepaald geval van een foutenpercentage van 100 % sprak, terwijl hier volgens de Commissie sprake was van een uitzonderlijke situatie en niet van een inherente zwakte van het systeem, bevestigt deze conclusie. Als de foutenpercentages die de Rekenkamer de afgelopen jaren heeft vastgesteld in hun geheel worden gezien, geven deze er volgens de Commissie op betrouwbare wijze blijk van dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor het ELGF vrij dicht bij de materialiteitsdrempel van 2 % ligt.*

De lage foutenpercentages in de door de Commissie uit de lidstaten ontvangen controlestatistieken, die voor een zeer groot deel zijn geverifieerd en gevalideerd door de certificerende instanties, bevestigen eveneens dat de ELGF-uitgaven in het begrotingsjaar 2011 doorgaans goed beheerd zijn.

Tot slot wordt het risico voor de EU-begroting door de conformiteits-goedkeuringsprocedures van de Commissie op adequate wijze afgedekt.

Zie eveneens het gezamenlijk antwoord op paragrafen 3.11 en 3.12.

3.11. en 3.12. *De Commissie wijst erop dat de meeste kwantificeerbare fouten financieel weinig implicaties hebben en vooral betrekking hebben op geringe verschillen die aan het licht zijn gekomen bij een hermeting van percelen door de Rekenkamer (zie paragraaf 3.12). Zo betreffen 42 van de door de Rekenkamer aangetroffen fouten zeer kleine hermetingsverschillen (24 fouten zelfs kleiner dan 2 %).*

⁽¹⁵⁾ 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 1,1 % en 4,7 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld 3.1**Te hoge areaalopgave (voorbeeld van een fout inzake de juistheid)**

In één lidstaat worden als blijvend grasland geregistreerde referentiepercelen volledig subsidiabel geacht, zelfs wanneer grote delen ervan zijn bedekt met stenen of dichte struiken en dus niet subsidiabel zijn. De Rekenkamer stelde vast dat bij twee verrichtingen in deze lidstaat de opgaven respectievelijk 28 % en 36 % te hoog waren.

Inbreuk op de regels inzake overheidsopdrachten (voorbeeld van een fout inzake de subsidiabiliteit)

Een afzetbevorderingsmaatregel ten behoeve van de melkconsumptie werd gegund aan een binnenlandse marktdeelnemer zonder de EU-brede publicatie van de inschrijving die verplicht is volgens de Europese en nationale regels. Hierdoor werd de toegang tot de opdracht voor potentiële marktdeelnemers uit andere lidstaten beperkt en dit vormt een ernstige inbreuk op de regels inzake overheidsopdrachten, waardoor de steunbetaling onregelmatig wordt.

Aanvraag voor niet-bestaande dieren (voorbeeld van een fout inzake de realiteit)

Een landbouwer ontving een speciale premie voor 150 schapen. De Rekenkamer ontdekte dat de begunstigde helemaal geen schapen bezat. De desbetreffende betaling was dan ook onregelmatig.

Voorbeeld 3.2 — Voorbeeld van een niet-kwantificeerbare fout

In één lidstaat lag de totale waarde van de toegewezen en in de GBCS-database geregistreerde rechten boven het in de EU-wetgeving genoemde maximum ⁽¹⁶⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 3.1**Te hoge areaalopgave (voorbeeld van een fout inzake de juistheid)**

De Commissie is zich bewust van de problemen met betrekking tot de subsidiabiliteit van grasland in deze lidstaat. De nationale autoriteiten is verzocht maatregelen te treffen; zij hebben in november 2010 een plan ter verbetering van het LPIS gepresenteerd, dat onder meer maatregelen bevat om een subsidiabiliteitscoëfficiënt op graslandpercelen toe te passen en om het LPIS systematisch bij te werken met de resultaten van controles ter plaatse. De Commissie zal blijven toezien op de uitvoering van dit plan door de nationale autoriteiten.

Inbreuk op de regels inzake overheidsopdrachten (voorbeeld van een fout inzake de subsidiabiliteit)

De Commissie merkt op dat de lidstaat het niet met de bevinding van de Rekenkamer eens is. De Commissie zal beoordelen of en zo ja welk vervolg deze zaak moet krijgen, zulks in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure, indien nodig, en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

Aanvraag voor niet-bestaande dieren (voorbeeld van een fout inzake de realiteit)

De nationale autoriteiten vorderen op het ogenblik de te veel betaalde bedragen terug en de Commissie zal op het verloop van deze terugvordering toezien. Daarnaast zal een conformiteitsgoedkeuringsprocedure worden gestart ten aanzien van het beheers- en controlesysteem van de lidstaat.

Voorbeeld 3.2 — Voorbeeld van een niet-kwantificeerbare fout

De Commissie merkt op dat de lidstaat de betalingen aan landbouwers heeft verlaagd, zodat nu wordt voldaan aan het in Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad vastgestelde maximum voor de totale betalingen aan rechtstreekse steun.

De Commissie zal de door de Rekenkamer verstrekte informatie beoordelen en op basis daarvan besluiten of verdere maatregelen nodig zijn.

⁽¹⁶⁾ De overschrijding beliep meer dan 280 miljoen euro, maar door het ontbreken van relevante informatie over de grondslag voor de toewijzing van de rechten was de Rekenkamer niet in staat de impact op de EU-begroting te kwantificeren.

Randvoorwaarden

3.13. Tijdens haar onderzoek van geselecteerde randvoorwaarden (zie paragraaf 3.9, tweede streepje) ontdekte de Rekenkamer overtredingen in 22 ⁽¹⁷⁾ van de 155 betalingen ⁽¹⁸⁾ waarvoor deze verplichtingen gelden. De aangetroffen fouten zijn goed voor ongeveer 0,2 % van het totale in paragraaf 3.10 genoemde foutenpercentage.

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

Systemen van de lidstaten betreffende de regelmatigheid van verrichtingen

3.14. De resultaten van het onderzoek van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) ⁽¹⁹⁾ zijn samengevat in **bijlage 3.2**. Bij elk van de zes onderzochte betaalorganen stelde de Rekenkamer vast dat het GBCS gedeeltelijk doeltreffend was.

3.15. Uit de controles van de Rekenkamer blijkt dat de doeltreffendheid van het GBCS bij de gecontroleerde betaalorganen te lijden heeft onder onnauwkeurige gegevens in de diverse databases en een onjuiste administratieve behandeling van de aanvragen door de betaalorganen. Daarnaast zijn een aantal ernstige, in voorgaande jaarverslagen gesignaleerde systeemgebreken blijven bestaan (zie de paragrafen 3.19-3.22).

3.13. Zie antwoord op paragraaf 3.9.

3.14. en 3.15. De Commissie is van oordeel dat het GBCS, dat 91 % van de totale ELGF-uitgaven bestrijkt, in het algemeen een doeltreffend controlesysteem is dat het risico van fouten of onregelmatige uitgaven beperkt.

Dat het GBCS doorgaans efficiënt werkt en constant verbetert, wordt bevestigd door de resultaten van de conformiteitsaudits die de Commissie de afgelopen jaren in alle lidstaten heeft uitgevoerd en door het lage foutenpercentage in de controlestatistieken die zij van de lidstaten ontvangt. Deze statistieken worden door de certificerende instanties geverifieerd en gevalideerd en tonen aan dat het percentage onverschuldigde betalingen onder de materialiteitsdrempel van 2 % blijft.

De overige tekortkomingen zijn doorgaans van geringere betekenis. Vele hiervan hebben betrekking op een vrij beperkt onderdeel (zoals een bepaalde soort alpiene weidegronden in Oostenrijk) en hebben dus geen ernstige gevolgen voor de doeltreffendheid van het GBCS. Al deze tekortkomingen worden opgevolgd in het kader van conformiteitsgoedkeuringsprocedures, die ervoor zorgen dat het risico voor de EU-begroting adequaat wordt opgevangen.

Omdat de tekortkomingen die de Rekenkamer in Oostenrijk heeft vastgesteld van gering belang zijn, wordt het Oostenrijkse toezicht- en controlesysteem door de Commissie als doeltreffend beschouwd.

⁽¹⁷⁾ 14 van de 22 gevallen waren van invloed op de gecontroleerde betaling, de overige alleen op toekomstige betalingen.

⁽¹⁸⁾ De overtredingen van randvoorwaarden die het vaakst werden aangetroffen, zijn geen of onvoldoende opslagcapaciteit voor nitraten van dierlijke oorsprong, nitratenproductie per hectare boven het toegestane maximum en het ontbreken van registers van de voedingsstoffenbalans.

⁽¹⁹⁾ Deze bevindingen, behalve die betreffende toeslagrechten, gelden ook voor de onder het GBCS vallende, areaalgerelateerde en diergerelateerde maatregelen voor plattelandsontwikkeling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.16. 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. Het systeem bestaat uit databases 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 voorziet in meerdere subsidiabiliteitscontroles evenals kruiscontroles met databases.

3.17. 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, met name voor de volgende aspecten:

- a) administratieve en controleprocedures om correcte betaling te verzekeren, met inbegrip van de kwaliteit van de databases,
- b) controlesystemen op basis van fysieke controles ter plaatse,
- c) procedures om de terugvordering van onverschuldigde betalingen te verzekeren.

Administratieve en controleprocedures ter waarborging van correcte betaling, met inbegrip van de kwaliteit van databases

3.18. De administratieve controles⁽²⁰⁾ door de betaalorganen moeten, voor zover mogelijk en zinvol, kruiscontroles omvatten, onder meer met alle GBCS-databases. De Rekenkamer controleerde of de databases volledig en betrouwbaar waren, of bij de controles anomalieën waren ontdekt en of maatregelen waren getroffen om de ontdekte fouten te corrigeren. De belangrijkste systeemgebreken die werden geconstateerd, worden hierna beschreven.

3.19. De EU-wetgeving bepaalt dat een landbouwer na het verstrijken van een bepaalde termijn geen bijkomende percelen meer kan opgeven en dat door het betaalorgaan ontdekte anomalieën leiden tot korting van het steunbedrag. De overheid kan echter te allen tijde een aanvraag corrigeren zonder het steunbedrag te verlagen indien uit de gegevens in de aanvraag zelf blijkt dat er een kennelijke fout bestaat die wordt aangemerkt als inconsistentie⁽²¹⁾. De Rekenkamer ontdekte dat vier betaalorganen (Denemarken, Finland, Italië (Lombardije) en Roemenië) het begrip „kennelijke fout” verkeerd toepasten door vervanging van niet in aanmerking komende of tweemaal opgegeven percelen toe te laten, zodat de betaalorganen geen steunverlagingen toepasten (zie voorbeeld 3.3).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.19. Door de nationale autoriteiten van Denemarken, Finland en Italië zijn of worden corrigerende maatregelen genomen. Deze bestaan uit wijziging van hun interne instructies en procedures en, zo nodig, uit de terugvordering van te veel betaalde bedragen.

Wat Roemenië betreft, is bij een eigen audit van de diensten van de Commissie gebleken dat de regionale betaalorganen de nationale richtsnoeren voor het vaststellen van kennelijke fouten niet altijd juist hebben toegepast.

⁽²⁰⁾ Artikelen 28 en 29 van Verordening (EG) nr. 1122/2009.

⁽²¹⁾ Bijvoorbeeld schrijffouten, inconsistentie tussen grafische en alfanumerieke gegevens in de aanvraag, fouten in het kaartlezen enz.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld 3.3 — Onjuist hantering van het begrip „kennelijke fout”

In het geval van Roemenië was de onjuiste toepassing van het begrip „kennelijke fout” systematisch. Te hoog of dubbel opgegeven percelen werden in een aanzienlijk aantal gevallen vervangen door percelen op andere locaties en met een andere grootte of vorm. Zulke vervangingen kunnen niet worden gezien als correcties van kennelijke fouten ⁽²²⁾.

3.20. Het LPIS is een database waarin het volledige landbouwareaal (referentiepercelen) van een lidstaat en de subsidiabele gebieden zijn geregistreerd; het is van essentieel belang voor de kwaliteit van de administratieve kruiscontroles (zie voorbeeld 3.4).

Voorbeeld 3.4 — Onjuiste gegevens in het LPIS

In twee lidstaten ⁽²³⁾ (Italië (Lombardije) en Spanje (Galicie)) ontdekte de Rekenkamer gevallen waarin referentiepercelen voor „blijvend grasland” in het LPIS als 100 % subsidiabel waren geregistreerd, hoewel ze geheel of gedeeltelijk waren bedekt met dicht bos of andere niet-subsidiabele elementen. De Rekenkamer constateerde ook dat het LPIS niet was bijgewerkt met de resultaten van inspecties ter plaatse die waren verricht door de betaalorganen (in Hongarije, Italië (Lombardije) en Spanje (Galicie)).

3.21. BTR-steun wordt toegekend als elk recht van een landbouwer samen met één hectare subsidiabele grond wordt opgegeven. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat dit principe in bepaalde omstandigheden niet wordt toegepast in Oostenrijk (zie voorbeeld 3.5).

⁽²²⁾ De Rekenkamer had reeds in haar Jaarverslag 2008 (paragraaf 5.38) opgemerkt dat in Roemenië 5 500 landbouwers van in totaal 2,2 miljoen euro REAB-steun van de EU hadden geprofiteerd vanwege een onjuiste toepassing van het concept „kennelijke fout”.

⁽²³⁾ De Rekenkamer had deze opmerking ten aanzien van Spanje reeds gemaakt in haar Jaarverslag 2008, paragraaf 5.36, in Jaarverslag 2009, paragraaf 3.38, in Jaarverslag 2010, paragraaf 3.31, en voor Italië in Jaarverslag 2009, paragraaf 3.38.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 3.3 — Onjuiste hantering van het begrip „kennelijke fout”

Vanaf 2010 maken de Roemeense autoriteiten gebruik van een webgebaseerd LPIS (IPA online) waarmee de ligging van percelen beter kan worden bepaald. Wat de verwijzing naar de bevindingen van de Rekenkamer betreffende Roemenië in haar Jaarverslag 2008 betreft (paragraaf 5.38), deelt de Commissie niet het standpunt van de Rekenkamer over de toepassing van het begrip „kennelijke fout” in verband met de verkeerde plaatsbepaling van percelen, zoals zij al in haar desbetreffende antwoord heeft uiteengezet.

3.20.

Voorbeeld 3.4 — Onjuiste gegevens in het LPIS

Volgens de Italiaanse autoriteiten is dit probleem opgelost en zijn de gegevens met ingang van 2011 correct. De Commissie kijkt er nog naar in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

De Commissie is zich bewust van de problemen met betrekking tot de subsidiabiliteit van grasland in Spanje. De Spaanse autoriteiten is verzocht maatregelen te treffen. Zij hebben in november 2010 een plan ter verbetering van het LPIS gepresenteerd, dat onder meer maatregelen bevat om een subsidiabiliteitscoëfficiënt op graslandpercelen toe te passen en om het LPIS systematisch bij te werken met de resultaten van controles ter plaatse. De Commissie zal blijven toezien op de uitvoering van dit plan door de nationale autoriteiten.

De Commissie heeft zelf ook vastgesteld dat het LPIS in Hongarije in een aantal gevallen niet met de resultaten van de controles ter plaatse is bijgewerkt. Zij heeft de Hongaarse autoriteiten schriftelijk verzocht dienaangaande maatregelen te treffen.

3.21. Tot dusver heeft de Commissie in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure voor de aanvraagjaren 2005, 2006 en 2007 Oostenrijk financiële correcties ten bedrage van 214 000 euro opgelegd in verband met rechten voor alpiene weidegrond.

Zie eveneens het gezamenlijk antwoord op paragrafen 3.14 en 3.15.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld 3.5 — Onjuiste activering van rechten

Wanneer een aanvrager in Oostenrijk alpiene weidegrond opgeeft maar niet genoeg hectaren bezit om alle rechten te activeren, vermindert de nationale overheid in strijd met de EU-wetgeving het aantal rechten van de aanvrager (om het af te stemmen op het aantal hectaren) en verhoogt zij naar verhouding de waarde ervan ⁽²⁴⁾.

3.22. Alle toeslagrechten moeten worden geregistreerd in de betrokken database; de totale waarde daarvan mag niet hoger zijn dan een in de EU-wetgeving vastgesteld maximum. In twee lidstaten ontdekte de Rekenkamer onjuiste informatie in de databases van de toeslagrechten ten gevolge van een onjuiste verwerking van onbenutte rechten ⁽²⁵⁾ (Denemarken) en van verschillen tussen de regionale en centrale databases (Spanje) ⁽²⁶⁾.

Controlesystemen op basis van fysieke controles ter plaatse

3.23. De kwaliteit van de metingen ter plaatse is van essentieel belang voor de correcte bepaling van de steunbedragen. De Rekenkamer herhaalde een aantal metingen die waren uitgevoerd door de betaalorganen. In drie lidstaten was er verschil tussen de meetresultaten van de Rekenkamer en de door de betaalorganen gerapporteerde resultaten (in Denemarken voor 5 van de 18, in Spanje (Galicië) en Finland voor telkens 4 van de 21 metingen).

Procedures ter waarborging van de terugvordering van onverschuldigde betalingen

3.24. De Rekenkamer onderzocht de boekhouding van de gecontroleerde betaalorganen om na te gaan of de terug te vorderen bedragen naar behoren waren verantwoord en of deze bedragen correct aan de Commissie werden gemeld. In Denemarken kon de Rekenkamer de gemelde bedragen niet aansluiten met onderliggende boekingen.

⁽²⁴⁾ De Rekenkamer heeft deze kwestie reeds behandeld in haar Jaarverslag 2006 (paragraaf 5.23).

⁽²⁵⁾ De EU-wetgeving bepaalt dat toeslagrechten die gedurende twee jaar niet zijn geactiveerd, worden toegevoegd aan de nationale reserve, zie artikel 42 van Verordening (EG) nr. 73/2009.

⁽²⁶⁾ Deze kwestie werd door de Rekenkamer reeds gerapporteerd in haar Jaarverslag 2008 (paragraaf 5.37).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 3.5 — Onjuiste activering van rechten

Zie antwoord op paragraaf 3.21.

3.22. In Denemarken heeft de Commissie soortgelijke problemen vastgesteld en de Deense autoriteiten hebben ermee ingestemd corrigerende maatregelen te nemen. De Commissie zal de zaak verder behandelen in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

3.23. De diensten van de Commissie zijn het met de Rekenkamer eens dat de kwaliteit van de controles ter plaatse van groot belang is. Bij hun audits hebben de diensten van de Commissie soortgelijke tekortkomingen in de kwaliteit van de controles ter plaatse vastgesteld. De follow-up van de geconstateerde zwakke punten geschiedt in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedures, die waarborgen dat het risico voor de EU-begroting op adequate wijze wordt afgedekt.

Na audits door de Commissie hebben de Spaanse autoriteiten in november 2010 een plan ter verbetering van het LPIS gepresenteerd met maatregelen om de kwaliteit van de controles ter plaatse te verhogen. Deze maatregelen gelden vanaf het aanvraagjaar 2012.

3.24. De Commissie sluit zich aan bij de beoordeling van de Rekenkamer dat van de zes geaudite systemen er vier doeltreffend en twee gedeeltelijk doeltreffend zijn (zie **bijlage 3.2**). De Commissie meent eveneens dat de systemen voor het schuldenbeheer en voor de terugvordering van onverschuldigde betalingen de afgelopen jaren zijn verbeterd, niet in de laatste plaats door de invoering van de zogeheten 50/50-regel in 2006, die voor de lidstaten een sterke stimulans is om onverschuldigde betalingen zo doeltreffend en snel mogelijk terug te vorderen. Om deze reden heeft de Commissie voor de periode 2014-2020 een „100 %-regel” voorgesteld (die inhoudt dat onverschuldigde bedragen na 4 of 8 jaar — afhankelijk van de vraag of het om een administratieve of gerechtelijke procedure gaat — volledig ten laste komen van de lidstaat in kwestie ⁽¹⁾).

⁽¹⁾ Artikel 56, lid 2, van SEC(2011) 1153.

In het specifieke geval van Denemarken heeft ook de certificerende instantie enkele problemen vastgesteld waarbij de teruggevorderde bedragen onderling niet aansloten en de rapportage aan de Commissie via de tabellen van bijlage III niet aansloot bij de debiteurenadministratie van het betaalorgaan. De Commissie zal nagaan of aan de erkenningscriteria is voldaan en zal de opgezette infrastructuur en controlesystemen evalueren.

Het toezichtstelsel en de „management representation” van de Commissie

3.25. De Commissie baseert haar oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van uitgaven voor dit beleidsterrein op vier pijlers:

- een oordeel over de correcte werking van de beheers- en controlesystemen;
- de resultaten van haar eigen controles;
- de follow-up van de punten van voorbehoud en actieplannen uit voorgaande jaren;
- de zekerheid die werd verkregen van andere ordonnateurs in geval van subdelegatie.

3.26. De Rekenkamer analyseerde met name de beoordeling door de Commissie van de correcte werking van de beheers- en controlesystemen zoals weergegeven in haar jaarlijkse activiteitenverslag over 2011.

De beoordeling door de Commissie van de correcte werking van de beheers- en controlesystemen

3.27. De voornaamste bouwstenen voor de beoordeling door de Commissie van de doelmatigheid van het beheer op lidstaatniveau zijn de door de hoofden van de betaalorganen afgegeven betrouwbaarheidsverklaringen betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen en de daarop verrichte controlewerkzaamheden door de certificerende instanties.

3.27. *Zoals in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI is vermeld, beoordeelt de Commissie de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen op basis van bevindingen en indicatoren die in drie zekerheidscategorieën zijn onder te brengen:*

- 1) *het functioneren van de betaalorganen,*
- 2) *de controleresultaten op het niveau van de eindbegunstigen,*
- 3) *de door de Commissie verrichte conformiteitsaudits van de beheers- en controlesystemen van de lidstaten.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.28. Voor 2011 meldt de Commissie dat de 81 door de hoofden van betaalorganen afgegeven betrouwbaarheidsverklaringen voor het ELGF allemaal goedkeurend waren, evenals alle door de betrokken certificerende instanties uitgebrachte adviezen, behalve dat van Spanje (Cantabrië) ⁽²⁷⁾. De certificerende instanties verrichten hun controles op basis van richtsnoeren van de Commissie volgens een standaardprocedure of — op basis van vrijwilligheid — een versterkte-zekerheidsprocedure die bijkomende verificaties vergt.

De reguliere controle-eisen voor certificerende instanties

3.29. De certificerende instanties verifiëren de erkenningscriteria voor de betaalorganen, beoordelen het internecontrolestelsel, valideren de opstelling van de inspectiestatistieken en vormen zich een oordeel over de door de hoofden van betaalorganen afgegeven betrouwbaarheidsverklaringen.

3.30. In haar JAV 2011 verklaart de Commissie dat 91 % van de certificerende instanties de opstelling van inspectiestatistieken voor het ELGF-GBCS had gecontroleerd en dat 92 % van hen tot een positieve conclusie was gekomen, namelijk dat de opgestelde statistieken minder dan 2 % fouten bevatte. Daarom werd slechts 84 % van de statistieken van de betaalorganen door de certificerende instanties gevalideerd.

3.31. Volgens de richtsnoeren van de Commissie moeten de certificerende instanties de validering van de inspectiestatistieken baseren op onderzoek van een steekproef van 20 controleverlagen ⁽²⁸⁾. Er wordt echter niets gezegd over de volledigheid van de inspectiestatistieken of de correcte rapportage van de resultaten ⁽²⁹⁾.

3.32. Voor de beoordeling van de kwaliteit van de inspecties ter plaatse laten de richtsnoeren van de Commissie de certificerende instanties de keuze om die inspecties te begeleiden dan wel 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 ⁽³⁰⁾.

⁽²⁷⁾ Voor de twee Roemeense betaalorganen werden geen verslagen van certificerende instanties ontvangen.

⁽²⁸⁾ De richtsnoeren van de Commissie vermelden onderzoek van een steekproef van ten minste 20 inspectieverslagen voor GBCS-oppervlaktesteun en van nog een steekproef van 20 verslagen voor GBCS-dierpremieregelingen.

⁽²⁹⁾ Volledige overeenstemming tussen de willekeurige steekproeven die werden geselecteerd en die welke in de statistieken werden vermeld, is noodzakelijk voor een zinvolle beoordeling van het percentage restfouten in de verrichte betalingen.

⁽³⁰⁾ Zie ook het Jaarverslag 2010, paragraaf 3.46.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.30. *In vergelijking met voorgaande jaren heeft DG AGRI in zijn jaarlijkse activiteitenverslag voor een strengere benadering gekozen ten aanzien van de verrichte werkzaamheden en de uit het werk van de certificerende instanties getrokken conclusies en is een certificerende instantie bij de evaluatie van de werkzaamheden alleen in aanmerking genomen als deze al het vereiste werk heeft geleverd.*

3.31. *Wat de volledigheid van de rapportage betreft, ontwikkelen de diensten van de Commissie momenteel hulpmiddelen om volledig informatie te verkrijgen, waardoor de resultaten van de controles ter plaatse aan een algemenere controle kunnen worden onderworpen. Voor het aanvraagjaar 2012 is een proef met de areaalsteunaanvragen gepland.*

3.32. *Hoewel de Commissie zich aansluit bij het oordeel dat het tijdig herhalen van controles een beter houvast biedt voor de beoordeling van de kwaliteit van controles ter plaatse, blijft zij van mening dat de controleomgeving ook kan worden beoordeeld aan de hand van inspecties die worden begeleid door de certificerende instanties. In sommige gevallen kan het zelfs onmogelijk zijn een controle tijdig te herhalen. Deze beperkingen zijn inherent aan tal van controles achteraf die door externe auditors worden uitgevoerd. Begeleide inspecties zijn dan een goed alternatief. Deze hebben als extra voordeel dat de administratieve last voor de landbouwer wordt beperkt omdat een opeenstapeling van controles wordt voorkomen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.33. Voorts vermelden verscheidene verslagen van certificerende instanties dat de Commissie de betaalorganen nadere verduidelijking⁽³¹⁾ heeft gevraagd betreffende de aanvankelijk ingediende inspectiestatistieken. Mogelijke wijzigingen van de inspectiestatistieken als gevolg van deze verzoeken worden niet onderzocht in het kader van de controles door de certificerende instanties.

De nieuwe procedure voor versterkte zekerheid

3.34. In 2010 introduceerde de Commissie op basis van vrijwilligheid⁽³²⁾ een nieuw controlekader onder de naam „versterkte zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen op het niveau van de eindbegunstigden dankzij het werk van de certificerende instanties”. In het kader van die versterking moet een certificerende instantie voor elk betaalorgaan en voor elk van de vier uitgavenpopulaties, ELGF-GBCS, ELGF-niet-GBCS, Elfpo-GBCS en Elfpo-niet-GBCS, de controle van een representatieve steekproef van de verrichtingen die het betaalorgaan ter plaatse heeft gecontroleerd, overdoen.

3.35. Indien de Commissie oordeelt dat de lidstaten deze procedure correct toepassen, worden de financiële correcties in het kader van de goedkeuring van de rekeningen beperkt tot het foutenpercentage dat blijkt uit de gecertificeerde inspectiestatistieken.

Conceptuele inconsistenties

3.36. Het uiteindelijke doel van de procedure voor versterkte zekerheid is de Commissie in staat stellen voor de diverse uitgavenpopulaties een betrouwbaar restfoutenpercentage te bepalen. De Rekenkamer analyseerde de instructies van de Commissie aan de certificerende instanties betreffende deze procedure⁽³³⁾. Wat de gegevensgerichte controle betreft, is in de instructies sprake van steekproeven met 110 à 180 verrichtingen en een materialiteitsdrempel van 2 %.

3.37. De instructies van de Commissie bevatten echter een tolerantiemarge van 2 % tussen de door het betaalorgaan gevalideerde steunbedragen en de door de certificerende instantie vastgestelde bedragen, en een tolerantiemarge van nog eens 2 % voor de onjuiste opstelling van inspectiestatistieken door het betaalorgaan. Door deze dubbele tolerantiemarge kan de certificerende instantie restfoutenpercentages valideren die tot wel 4 procentpunten te laag kunnen zijn aangegeven, hetgeen de vastgestelde materialiteitsdrempel ondermijnt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

3.33. De Commissie merkt op dat ook de indiening van gecorrigeerde inspectiestatistieken tot de werkzaamheden van de certificerende instantie behoort, tot het moment waarop zij haar verslag opstelt.

3.37. De instructies bevatten een marge van 2 % voor elk van de oordelen: de opstelling van de statistieken en de informatie als zodanig. Het financiële effect van deze twee marges is niet altijd cumulatief.

⁽³¹⁾ De certificerende instantie verklaart dat de controlestatistieken voor Duitsland (Beieren) zesmaal waren aangepast na verzoeken tot verduidelijking van de Commissie, en dat de laatste, definitieve versie was ontvangen op 7 november 2011.

⁽³²⁾ Voor het begrotingsjaar 2011 opteerden alleen Luxemburg, Bulgarije en Roemenië voor toepassing van de procedure van versterkte zekerheid.

⁽³³⁾ AGRI/D(2010) 248617Rev1, deel A — Controlestrategie en AGRI/D(2010) 251540Rev1, deel B — Rapportage.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Toepassingsfouten

3.38. De Rekenkamer constateerde materiële tekortkomingen bij de toepassing van de procedure voor versterkte zekerheid in beide gecontroleerde lidstaten (Bulgarije en Roemenië, zie voorbeeld 3.6).

Voorbeeld 3.6 — Gebreken in het door de certificerende instanties verrichte werk

In Bulgarije werd het overdoen van de controles ter plaatse door de certificerende instantie uitbesteed aan een dienstverlener. In verscheidene gevallen bleek bij herhaling van de controles door de Rekenkamer dat de dienstverlener de subsidiabiliteit van de grond onjuist had beoordeeld. Bovendien had de certificerende instantie niet opgemerkt dat het betaalorgaan de op het ene perceel aangetroffen areaaloverschotten niet compenseerde met de areaaltekorten op het andere perceel, zoals wordt voorgeschreven in de EU-wetgeving. Een andere, niet door de certificerende instantie opgemerkte tekortkoming was dat, wanneer twee landbouwers een aanvraag indienden voor hetzelfde perceel (meervoudige aanvraag), het betaalorgaan in strijd met de EU-wetgeving de door een der landbouwers opgegeven oppervlakte verving door een gelijkwaardige maar niet opgegeven oppervlakte elders op het referentieperceel.

In Roemenië had het betaalorgaan alle door de certificerende instantie geselecteerde betalingen opgeschort en aan die instantie betalingssimulaties voorgelegd op basis van een lijst die alle niet-subsidiabele percelen uitsloot. Maar na de afronding van de controle en de validering van de betalingssimulaties door de certificerende instantie had het betaalorgaan nieuwe percelen aan de lijst toegevoegd door een onjuiste toepassing van het begrip „kennelijke fout”⁽³⁴⁾ en hogere bedragen betaald dan die welke door de certificerende instanties waren gevalideerd. Daardoor gaf de certificerende instantie een goedkeurende verklaring af over de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen ondanks de door de Rekenkamer belichte tekortkomingen.

3.39. In het algemeen is de Rekenkamer van oordeel dat het werk van de gecontroleerde certificerende instanties volgens de procedure voor versterkte zekerheid van onvoldoende kwaliteit is.

3.38.

Voorbeeld 3.6 — Gebreken in het door de certificerende instanties verrichte werk

Zie antwoord op paragraaf 3.39.

3.39. *De Commissie wijst erop dat de certificerende instantie in geen van de genoemde gevallen de statistieken heeft gecertificeerd. Deze zullen derhalve niet voor de in paragraaf 3.35 vermelde doeleinden worden gebruikt.*

De Commissie zal de bevindingen van de Rekenkamer bij de betrokken lidstaten ter sprake brengen en in toekomstige richtsnoeren in aanmerking nemen.

⁽³⁴⁾ Zie ook voorbeeld 3.3.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De „management representation” van DG AGRI — Het jaarlijkse activiteitenverslag (JAV)

3.40. In het JAV 2011 van DG AGRI werd een voorbehoud gemaakt met betrekking tot ernstige GBCS-gebreken in Bulgarije en Portugal. Het eerdere voorbehoud van de Commissie betreffende de GBCS-uitgaven in Roemenië werd echter ingetrokken. In het licht van de opmerkingen in paragraaf 3.19 en en voorbeeld 3.6 acht de Rekenkamer die intrekking voorbarig.

3.41. Verder vindt DG AGRI dat de anomalieën die de betaalorganen tijdens aselect bepaalde inspecties ter plaatse aantreffen, overeenkomen met de restfoutenpercentages. De Rekenkamer herhaalt de reeds in haar Jaarverslag 2010 geleverde kritiek op deze aanpak omdat:

- hij steunt op inspecties die blijkens de controles van de Commissie zelf ⁽³⁵⁾ en van de Rekenkamer (zie paragraaf 3.23) bij een aantal betaalorganen van onvoldoende kwaliteit zijn;
- hij steunt op inspectiestatistieken bij de opstelling waarvan volgens verslagen van de certificerende instantie fouten zijn opgetreden (zie paragraaf 3.30), en
- hij onvolledig is, aangezien er geen rekening wordt gehouden met restfouten in het administratief beheer van de aanvragen die blijkens de controles van de Rekenkamer (zie de paragrafen 3.19, 3.21 en 3.22) en de controles van de Commissie zelf gebreken vertoonden ⁽³⁶⁾.

3.40. *Er zij op gewezen dat het voorbehoud ten opzichte van Roemenië zuiver op basis van reputatie was gemaakt en samenhang met het feit dat in het GBCS, het belangrijkste controlesysteem voor het GLB, ernstige tekortkomingen waren vastgesteld. Er bestond geen financieel risico op EU-niveau boven de materialiteitsdrempel van 2 %. In februari 2012 is bij audits van de Commissie gebleken dat het Roemeense actieplan volledig en correct was uitgevoerd en dat het systeem voor het aanvraagjaar 2011 operationeel was en voldoende kwaliteit bood. Derhalve is de Commissie van oordeel dat het voorbehoud terecht is ingetrokken, ongeacht de vraag of het foutenpercentage in Roemenië boven de materialiteitsdrempel lag. In het kader van het normale auditprogramma voor 2012 zal ook een audit van de implementatie van het herziene GBCS worden verricht.*

3.41. *De controlestatistieken van de lidstaten worden grotendeels geverifieerd en gevalideerd door de certificerende instanties, zoals door de Rekenkamer in een aanbeveling in zijn Jaarverslag 2005 als optie is genoemd. De resultaten van deze werkzaamheden worden bekendgemaakt in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI.*

- *Ter beperking van het risico dat de foutenpercentages die uit deze controlestatistieken resulteren lager zijn dan de werkelijke foutenpercentages als gevolg van de door de Rekenkamer genoemde onnauwkeurigheden in de databases of van een ontoereikende follow-up van anomalieën, is DG AGRI uitgegaan van een toename met 25 %. Deze veiligheidsmarge acht zij ruimschoots voldoende om de door de Rekenkamer genoemde risico's af te dekken.*
- *Zie antwoord hierboven.*
- *Zie antwoord hierboven.*

⁽³⁵⁾ Verslagen over de goedkeuring van de rekeningen AA/2011/15 (Portugal), paragraaf 3.2, AA/2011/09 (Finland), paragraaf 3.2.1, AA/2011/05 (Duitsland, Mecklenburg-Vorpommern), paragraaf 6.2, AA/2011/12 (Italië, Emilia-Romagna), paragraaf 3.4.2, AA/2010/16 (Roemenië), paragraaf 3.3, AA/2011/17 (Slovenië), paragraaf 3.2, AA/2011/06 (Spanje, Navarra), paragraaf 3.4, AA/2011/07 (Spanje, Castilla y Leon), paragraaf 3.4.

⁽³⁶⁾ Bijvoorbeeld de verslagen over de goedkeuring van de rekeningen AA/2011/01 (Bulgarije), paragraaf 3.3, AA/2010/15 (Portugal), paragraaf 3.3, AA/2011/12 (Italië), paragraaf 3.2, AA/2011/06 (Spanje), paragraaf 3.2 en AA/2011/13 (Litouwen), paragraaf 3.3.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

3.42. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de betalingen over het per 31 december 2011 afgesloten jaar voor marktondersteuning en rechtstreekse steun op het gebied van landbouw materiële fouten vertonen.

3.43. Op basis van haar controlewerkzaamheden constateerde de Rekenkamer dat de onderzochte toezicht- en controlesystemen voor marktondersteuning en rechtstreekse steun op het gebied van landbouw gedeeltelijk doeltreffend waren.

3.42. *Het meest waarschijnlijke foutenpercentage dat door de Rekenkamer voor het begrotingsjaar 2011 werd vastgesteld, is iets hoger dan dat voor het voorgaande jaar maar ligt toch binnen de grenzen van een normale statistische variatie van jaar tot jaar en wijst niet op een verslechtering van de algemene kwaliteit van het beheer en de controle van uitgaven door de lidstaten. Het feit dat de Rekenkamer in een bepaald geval van een foutenpercentage van 100 % sprak, terwijl hier volgens de Commissie sprake was van een uitzonderlijke situatie en niet van een inherente zwakte van het systeem, bevestigt deze conclusie. Als de foutenpercentages die de Rekenkamer de afgelopen jaren heeft vastgesteld in hun geheel worden gezien, geven deze er volgens de Commissie op betrouwbare wijze blijk van dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor het ELGF vrij dicht bij de materialiteitsdrempel van 2 % ligt.*

De lage foutenpercentages in de door de Commissie uit de lidstaten ontvangen controlestatistieken, die voor een zeer groot deel zijn geïnterpreteerd en gevalideerd door de certificerende instanties, bevestigen eveneens dat de ELGF-uitgaven in het begrotingsjaar 2011 doorgaans goed beheerd zijn.

Tot slot wordt het risico voor de EU-begroting door de conformiteitsgoedkeuringsprocedures van de Commissie op adequate wijze afgedekt.

Zie eveneens het antwoord op paragraaf 3.12.

3.43. *De Commissie is van oordeel dat het GBCS in het algemeen een doeltreffend controlesysteem is dat het risico van fouten of onregelmatige uitgaven beperkt, en dat uit de uit de lidstaten ontvangen controlestatistieken en haar eigen auditbevindingen blijkt dat van de rechtstreekse GBCS-betalingen het percentage onverschuldigde betalingen in 2011 onder de materialiteitsdrempel van 2 % is gebleven. Zie ook het antwoord op paragraaf 3.15. Bovendien wordt het resterende risico voor de EU-begroting door de conformiteitsgoedkeuringsprocedure op adequate wijze afgedekt.*

Aanbevelingen

3.44. **Bijlage 3.3** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij de uitvoering van aanbevelingen in voorgaande jaarverslagen (2008 en 2009). De Rekenkamer erkent dat de Commissie corrigerende maatregelen heeft getroffen in verband met de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie in het LPIS, zoals het verplicht stellen van kwaliteitsbeoordelingen door alle betaalorganen en actieplannen in lidstaten met grote gebreken. Toch merkt de Rekenkamer op dat de Commissie er niet voor heeft gezorgd dat bepaalde lidstaten de door de Rekenkamer in voorgaande jaarverslagen gesignaleerde tekortkomingen in het LPIS en in het beheer hebben verholpen (zie paragraaf 3.15).

3.45. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2011 beveelt de Rekenkamer aan dat de Commissie en de lidstaten voor de lopende programmeringsperiode passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat:

- **aanbeveling 1:** de subsidiabiliteit van blijvend grasland correct wordt beoordeeld, vooral in gevallen waar terreinen ten dele zijn bedekt met struiken, onkruid, dichte bebosning of stenen (zie de paragrafen 3.12 en 3.20);
- **aanbeveling 2:** de betaalorganen onmiddellijk ingrijpen waar hun administratieve en controlesystemen en/of GBCS-databases ontoereikend blijken (zie de paragrafen 3.19-3.22);
- **aanbeveling 3:** inspecties ter plaatse van dusdanige kwaliteit zijn dat de subsidiabele arealen op betrouwbare wijze kunnen worden geïdentificeerd (zie paragraaf 3.23);

3.44. *Vanaf 2010 moeten de lidstaten volgens vastgelegde procedures een jaarlijkse kwaliteitsbeoordeling van het LPIS uitvoeren. De Commissie zal de resultaten hiervan in de komende jaren blijven volgen. Bovendien heeft de Commissie in 2010 een nieuw vrijwillig controlekader ingevoerd dat een grotere zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen op het niveau van de eindbegunstigden moet bieden via de werkzaamheden van de certificerende instanties. Tot slot hebben diverse lidstaten actieplannen opgesteld en zal de Commissie op de uitvoering hiervan toezien.*

3.45. *Zie het gezamenlijk antwoord op paragrafen 1.12 en 1.13.*

De Commissie is zich van dit probleem bewust en heeft voorstellen gedaan om de subsidiabiliteitscriteria in het kader van de lopende hervorming van het GLB in de periode tot 2020 te verduidelijken.

Wat de huidige periode betreft, doet de Commissie, wanneer zij dergelijke zwakke punten constateert, de lidstaten aanbevelingen om een en ander recht te zetten en legt zij in het kader van conformiteitsgoedkeuringsprocedures financiële correcties op om de financiële belangen van de EU te beschermen.

De Commissie is het met de Rekenkamer eens en beveelt de lidstaten systematisch aan hun controlesystemen te verbeteren en voor een krachtadiger uitvoering ervan te zorgen.

Bovendien hebben de diensten van de Commissie soortgelijke tekortkomingen in de kwaliteit van de controles ter plaatse vastgesteld. De follow-up van de geconstateerde zwakke punten geschiedt in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedures, die waarborgen dat het risico voor de EU-begroting op adequate wijze wordt afgedekt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **aanbeveling 4:** het ontwerp en de kwaliteit van het werk van de certificerende instanties zorgen voor een betrouwbare beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen in de betaalorganen (zie de paragrafen 3.29 e.v.).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie beschouwt de algehele structuur en rapportagevoorschriften met betrekking tot de evaluatie van de controles ter plaatse door de certificerende instanties als passend. Dientengevolge zijn er voor het begrotingsjaar 2012 geen plannen om de richtsnoeren voor de certificerende instanties te wijzigen. De Commissie zal de kwaliteit van de werkzaamheden van de certificerende instanties echter nauwlettend in het oog houden.

De certificerende instanties hoeven momenteel echter geen oordeel te geven over de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen. Zij doen dat op het ogenblik alleen op vrijwillige basis. In de voorstellen van de Commissie voor het Financieel Reglement en voor de horizontale verordening inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het GLB zijn de certificerende instanties ⁽²⁾ met ingang van de nieuwe programmeringsperiode echter verplicht een oordeel te geven over de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen.

⁽²⁾ Artikel 9 van het voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (COM(2011) 628 final/2).

BIJLAGE 3.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR LANDBOUW: MARKTONDERSTEUNING EN RECHTSREEKSE STEUN

	2011	2010	2009	2008
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF				
Totaal verrichtingen (waarvan):	180	146	148	151
voorschotten	0	0	0	0
tussentijdse/saldobetalingen	180	146	148	151
RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾				
Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen:				
zonder fouten	61 % (110)	73 %	76 %	72 %
met één of meer fouten	39 % (70)	27 %	24 %	28 %
Analyse van verrichtingen met fouten				
Analyse per soort fout				
Niet-kwantificeerbare fouten	14 % (10)	26 %	31 %	29 %
Kwantificeerbare fouten	86 % (60)	74 %	69 %	71 %
Subsidiabiliteit	23 % (14)	3 %	13 %	10 %
Realiteit	2 % (1)	0 %	0 %	0 %
Juistheid	75 % (45)	97 %	87 %	90 %
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN				
Meest waarschijnlijk foutenpercentage	2,9 %			
Bovenste foutengrens	4,7 %			
Onderste foutengrens	1,1 %			

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

BIJLAGE 3.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR LANDBOUW: MARKTONDERSTEUNING EN RECHTSTREEKSE STEUN

Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen — ELGF

Lidstaat (betaalorgaan)	Regeling	Uitgaven i.v.m. GBCS (nationaal maximum — Bijlage VIII bij Verordening (EG) nr. 73/2009) (1 000 euro)	Administratieve en controleprocedures ter waarborging van correcte betaling, met inbegrip van de kwaliteit van databases	Methodologie voor inspecties ter plaatse, selectie, uitvoering, kwaliteitscontrole en rapportage over afzonderlijke resultaten	Procedures voor de terugvordering van onverschuldigde betalingen	Algehele beoordeling
Oostenrijk	BTR	745 235	Gedeeltelijk doeltreffend 1, 9	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Denemarken	BTR	1 030 478	Gedeeltelijk doeltreffend 1, 4, 7, 8	Gedeeltelijk doeltreffend b	Gedeeltelijk doeltreffend A	Gedeeltelijk doeltreffend
Finland	BTR	565 520	Gedeeltelijk doeltreffend 3, 5, 7, 8	Gedeeltelijk doeltreffend b, c	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Hongarije	REAB	1 073 824	Gedeeltelijk doeltreffend 2, 6, 9	Gedeeltelijk doeltreffend a, b	Gedeeltelijk doeltreffend B	Gedeeltelijk doeltreffend
Italië (Lombardije)	BTR	4 227 177	Gedeeltelijk doeltreffend 2, 5, 8	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Spanje (Galicië)	BTR	5 108 650	Gedeeltelijk doeltreffend 1, 2, 3, 4	Gedeeltelijk doeltreffend b, c	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

1 Gebreken betreffende het LPIS.

2 LPIS niet bijgewerkt na controles ter plaatse.

3 Ontoereikend controletraject in GBCS databases.

4 Onjuistheden in databases over rechten.

5 BTR-aanvragen bevatten geen informatie waarmee de plaats van de landbouwpercelen kan worden bepaald.

6 Slechts beperkte controle achteraf van mogelijk te hoge aangiften in voorgaande jaren.

7 Gebreken in de aanvraagregistratieprocedure.

8 Correcties wegens kennelijke fout beantwoorden niet aan het begrip „kennelijke fout”.

9 Onjuiste basis voor de berekening van betalingen.

a Geen compensatie tussen te hoge en te lage opgaven binnen dezelfde gewasgroep.

b Areaalmetingen tijdens controles ter plaatse van onvoldoende kwaliteit.

c Onjuiste of onvolledige informatie in rapporten over inspecties ter plaatse.

A Onnauwkeurigheden in debiteurenrekeningen.

B Gebreken in de toepassing van handhavingprocedures.

BIJLAGE 3.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR HET ELGF

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
2009	<p>Wat betreft het GBCS concludeerde de Rekenkamer dat vooral bij drie van de acht gecontroleerde betaalorganen (namelijk Cyprus, Griekenland, Malta) aanzienlijke verbeteringen nodig zijn (paragraaf 3.72).</p>	<p>Bij de drie betaalorganen werden de volgende corrigerende maatregelen getroffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Griekenland: de overheid implementeerde een actieplan om de gebreken te verhelpen. Een nieuw LPIS-GIS-systeem en een herziene aanvraagprocedure werden ingevoerd. — Cyprus: een vijfjarig vernieuwingsplan werd geïmplementeerd. Sinds 2011 is er een nieuwe vaststelling van de referentiepercelen op basis van de meest recente beelden. — Malta: het betaalorgaan heeft in 2009 het LPIS geactualiseerd met orthofoto's uit 2008 en was voornemens voor het aanvraagjaar 2011 een volledige actualisering van het LPIS uit te voeren met beelden van 2010. 	
	<p>De Rekenkamer was van oordeel dat de richtsnoeren van de Commissie inzake de werkzaamheden van de certificerende instanties moeten worden herzien met betrekking tot de aard en de omvang ervan en de rapportageverplichtingen, met name wat betreft de werkzaamheden in verband met de validering van de controle- en inspectiestatistieken van de lidstaten (paragraaf 3.75).</p>	<p>De Commissie heeft een nieuw systeem voorgesteld voor de validering van de controle- en inspectietechnieken van de lidstaten vanaf 2010, de „procedure voor versterkte zekerheid” (zie de paragrafen 3.34 en 3.35).</p> <p>De Rekenkamer controleerde twee van de drie betaalorganen die opteerden voor toepassing van deze procedure en toonde aan dat dit door conceptuele en uitvoeringsgebreken geen of zeer weinig zekerheid oplevert voor de twee gecontroleerde betaalorganen (zie de paragrafen 3.36 e.v.)</p>	<p><i>De Commissie is het er niet mee eens dat de „procedure voor versterkte zekerheid” met conceptuele gebreken te kampen heeft. Zij heeft ook de werkzaamheden van de certificerende instanties met betrekking tot de controlestatistieken van de twee betaalorganen in kwestie gecontroleerd en sluit zich aan bij het oordeel van de Rekenkamer dat in deze twee specifieke gevallen slechts zeer weinig zekerheid kan worden verkregen.</i></p>
2009 en 2008	<p>De Rekenkamer beval 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 (1)):</p> <p>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 (bv. de meest recente orthofoto's),</p> <p>b) ervoor zorgen dat alle GBCS-databases een betrouwbaar en volledig controlespoor verschaffen voor alle aangebrachte wijzigingen,</p>	<p>a) Vanaf aanvraagjaar 2010 werd bij Verordening (EU) nr. 146/2010 van de Commissie aan de lidstaten de verplichting opgelegd jaarlijks volgens vaste procedures een kwaliteitsbeoordeling van het LPIS-GIS te maken.</p> <p>b) Er werden geen specifieke corrigerende maatregelen getroffen om de aanbevelingen van de Rekenkamer uit te voeren.</p>	<p>a) <i>De Commissie sluit zich aan bij de evaluatie van de Rekenkamer. De Commissie zal de resultaten de komende jaren blijven volgen.</i></p> <p>b) <i>Als onderdeel van haar audits doet de Commissie aanbevelingen aan de lidstaten om de situatie permanent te verbeteren. De resultaten van de audits laten zien dat op het gebied van de kwaliteit van de informatie in de databases in de loop der jaren vooruitgang is geboekt.</i></p>

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
2009 en 2008	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,	<p>c) In het kader van de „gezondheidscontrole” bood de Commissie de lidstaten de mogelijkheid tot uitsluiting van natuurlijke of rechtspersonen wier voornaamste bedrijfsdoel niet de uitoefening van landbouwactiviteiten is of wier landbouwactiviteiten gering zijn.</p> <p>De Rekenkamer oordeelt dat het risico van betalingen aan aanvragers die de grond niet voor landbouw gebruiken noch in GLMC houden, blijft bestaan.</p> <p>In het voorstel voor het GLB na 2013 heeft de Commissie de definitie van „landbouwer” verduidelijkt. De Rekenkamer oordeelt dat het risico van betalingen aan begunstigden die geen landbouwactiviteiten meer uitoefenen, blijft bestaan.</p>	<p>c)</p> <p><i>Naar aanleiding van een aanbeveling van de Rekenkamer heeft de Commissie in het kader van haar voorstel voor het GLB voor de jaren na 2013 een definitie van het begrip „actieve landbouwer” voorgesteld, waarover momenteel nog door de wetgevende autoriteit wordt onderhandeld.</i></p>
	d) op EU-niveau minimumeisen stellen met betrekking tot het jaarlijks onderhoud van grasland dat in aanmerking komt voor rechtstreekse EU-steun.	d) In de lopende programmeringsperiode is geen vooruitgang geboekt.	<p>d) <i>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 milieueconditie (GLMC) te houden. Op die manier is ruimte gecreëerd voor de diversiteit aan landbouwgebieden en -tradities in de EU.</i></p>
2008	Op basis van het foutenpercentage bij de toetsing van verrichtingen en haar beoordeling van de systemen herhaalt de Rekenkamer dat het GBCS in het algemeen een doeltreffend controlesysteem ter beperking van het risico van fouten of onregelmatige betalingen is. Niettemin bleek uit de controle dat aanzienlijke verbeteringen nodig zijn bij geselecteerde betaalorganen in drie lidstaten (namelijk het VK (Schotland), Bulgarije, Roemenië) (paragraaf 5.64).	<p>De Commissie trof de volgende corrigerende maatregelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Bulgarije: voor de periode 2009-2011 werd een actieplan ontwikkeld met als voornaamste doel het verhelpen van het grote aantal slordigheidsfouten in de steunaanvragen van landbouwers, het verzamelen van nieuwe orthobeelden en het actualiseren van LPIS-GIS met informatie uit de nieuwe orthofoto's en de resultaten van de controles ter plaatse. — Roemenië: er werd een actieplan vastgesteld voor de jaren 2009-2011 voor het verzamelen van nieuwe orthobeelden en het actualiseren van het LPIS-GIS met informatie uit nieuwe orthofoto's en de resultaten van controles ter plaatse. — VK (Schotland): de nationale instanties hebben de informatie in het LPIS-GIS herzien en geactualiseerd. 	<p><i>De actieplannen voor Roemenië en Bulgarije waren respectievelijk in november 2011 en in februari 2011 volledig uitgevoerd.</i></p>

(¹) Soortgelijke aanbevelingen werden gedaan in paragraaf 5.65 van het Jaarverslag 2008.

HOOFDSTUK 4

Plattelandontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	4.1-4.9
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	4.2-4.8
Plattelandontwikkeling	4.2-4.5
Milieu en klimaatmaatregelen, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheid en consumentenbescherming	4.6-4.8
Reikwijdte en aanpak van de controle	4.9
Regelmatigheid van de verrichtingen	4.10-4.19
Plattelandontwikkeling	4.12-4.18
Randvoorwaarden	4.16-4.18
Milieu en klimaatmaatregelen, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheid en consumentenbescherming	4.19
Doeltreffendheid van de systemen	4.20-4.50
Plattelandontwikkeling	4.20-4.44
Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen	4.20-4.32
Het systeem van de Commissie voor de goedkeuring van de rekeningen en de „management representation”	4.33-4.44
Milieu en klimaatmaatregelen, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheid en consumentenbescherming	4.45-4.50
Het internecontrolesysteem van DG MARE	4.46
De „management representation” van andere DG's — Jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's)	4.47-4.50
Conclusies en aanbevelingen	4.51-4.55
Conclusies	4.51-4.52
Aanbevelingen	4.53-4.55

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

4.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid, bestaande uit plattelandsontwikkeling (dat deel uitmaakt van beleidsterrein 05 — Landbouw en plattelandsontwikkeling) en de beleidsterreinen 07 — Milieu en klimaatmaatregelen, 11 — Maritieme zaken en visserij, en 17 — Gezondheid en consumentenbescherming. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2011 is opgenomen in **tabel 4.1**.

Tabel 4.1 — Plattelandsontwikkeling, Milieu, Visserij en Gezondheid — Essentiële informatie 2011

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
05	Plattelandsontwikkeling	Plattelandsontwikkeling	12 292	Gedeeld
		Pretoetredingsmaatregelen	102	Gedecentraliseerd
		Internationale aspecten van het beleidsterrein „Landbouw en plattelandsontwikkeling”	5	Direct gecentraliseerd
		12 399		
07	Milieu en klimaatmaatregelen	Administratieve uitgaven	92	Direct gecentraliseerd
		Beleidsuitgaven	240	Direct/Indirect gecentraliseerd
		332		
11	Maritieme zaken en visserij	Administratieve uitgaven	41	Direct gecentraliseerd
		Beleidsuitgaven	731	Gecentraliseerd/Gedeeld
		772		
17	Gezondheid en consumentenbescherming	Administratieve uitgaven	117	Direct gecentraliseerd
		Beleidsuitgaven	506	Direct/Indirect gecentraliseerd
		623		

Totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾	250
Totaal beleidsuitgaven	13 876
Waarvan: — voorschotten	566
— tussentijdse/saldobetalingen	13 310
Totaal betalingen over het jaar	14 126

Totaal vastleggingen over het jaar **16 779**

(¹) Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

Bron: Jaarrekening 2011 van de Europese Unie.

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

Plattelandontwikkeling

4.2. Plattelandontwikkeling maakt deel uit van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), waarvan de algemene doelstellingen en de financieringsbronnen worden gepresenteerd in hoofdstuk 3 (zie de paragrafen 3.2 en 3.3).

4.3. Het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo), cofinanciert uitgaven voor plattelandontwikkeling tegen verschillende percentages via programma's voor plattelandontwikkeling in de lidstaten. De uitgaven betreffen 45 maatregelen die zowel oppervlaktegerelateerde maatregelen (zoals agromilieubetalingen en compensatiebetalingen voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps) als niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen omvatten (zoals modernisering van landbouwbedrijven en het opzetten van basisvoorzieningen voor de plattelandseconomie en -bevolking) (12 394 miljoen euro) ⁽¹⁾.

4.4. Het beheer en de controle van de GLB-uitgaven worden beschreven in hoofdstuk 3 (zie de paragrafen 3.6 en 3.7). Krachtens bepaalde Elfpo-steunregelingen ⁽²⁾ zijn begunstigden van EU-steun wettelijk verplicht om aan bepaalde randvoorwaarden te voldoen, zoals omschreven in paragraaf 3.5.

4.5. In haar Jaarverslag 2010 merkte de Rekenkamer op dat de uitgaven voor plattelandontwikkeling bijzonder foutgevoelig zijn ⁽³⁾. Het belangrijkste risico voor de regelmatigheid wordt veroorzaakt door de vaak complexe regels en subsidiabiliteitsvoorwaarden. Daarnaast bestaat er vooral tegen het eind van de programmeringsperiode een risico, vanwege de lage uitvoeringsgraad ⁽⁴⁾ van sommige programma's, dat niet-subsidiabele uitgaven worden gedeclareerd om vrijmakingen te voorkomen.

4.4. Zie de antwoorden op paragraaf 3.5.

4.5. De Commissie deelt de mening van de Rekenkamer dat sommige uitgaven op het gebied van plattelandontwikkeling foutgevoeliger zijn dan de eerste pijler van het GLB. De relatief hogere foutenpercentages bij plattelandontwikkeling moeten echter ook worden gezien in de context van de doelstellingen van het plattelandontwikkelingsbeleid. Die kunnen enkel worden verwezenlijkt met de complexe regels en subsidiabiliteitsvoorwaarden waarnaar de Rekenkamer verwijst.

⁽¹⁾ Dit bedrag omvat uitgaven voor de afronding van eerdere (2000-2006) programma's (500 miljoen euro) en pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandontwikkeling (102 miljoen euro).

⁽²⁾ Zoals vermeld in artikel 50 bis van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1).

⁽³⁾ Zie paragraaf 3.18 van het Jaarverslag 2010 van de Rekenkamer.

⁽⁴⁾ Vijf jaar na het begin van de programmeringsperiode 2007-2013 waren de uitvoeringspercentages (nl. betalingen/financieel plan) nog altijd erg laag voor Bulgarije (29,1 %), Roemenië (34,3 %) en Italië (36,2 %) (op basis van gegevens van DG AGRI per 31.12.2011).

Milieu en klimaatmaatregelen, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheid en consumentenbescherming

4.6. Het milieubeleid van de Unie heeft tot doel bij te dragen tot de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, het leven van haar burgers en een rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, ook op internationaal niveau. Uit het oogpunt van financiering (184 miljoen euro aan uitgaven in 2011) is het financieringsinstrument voor het milieu (LIFE) ⁽⁵⁾ het belangrijkste programma voor cofinanciering van projecten in de lidstaten met betrekking tot de natuur en de biodiversiteit, milieubeleid en bestuur, en informatie en communicatie.

4.7. Het gemeenschappelijk visserijbeleid van het beleidsterrein Maritieme zaken en visserij kent dezelfde algemene doelstellingen als het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie paragraaf 3.2). Het Europees Visserijfonds ⁽⁶⁾ (EVF) is het voornaamste instrument (441 miljoen euro aan uitgaven in 2011).

4.8. Wat betreft Gezondheid en consumentenbescherming draagt de EU bij tot zowel de bescherming van de menselijke gezondheid en de gezondheid van dieren en planten als het welzijn van de consument. Het grootste deel van de betalingen wordt verricht voor programma's op het gebied van de uitroeiing van dierziekten en voor Europese agentschappen ⁽⁷⁾ (respectievelijk 186 miljoen euro en 171 miljoen euro in 2011).

Reikwijdte en aanpak van de controle

4.9. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

— de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 178 tussentijdse en saldobetalingen, waaronder 160 betalingen voor plattelandsontwikkeling en 18 betalingen betreffende milieu en klimaatmaatregelen, maritieme zaken en visserij, en gezondheid en consumentenbescherming;

4.9.

⁽⁵⁾ Verordening (EG) nr. 614/2007 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 149 van 9.6.2007, blz. 1).

⁽⁶⁾ 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).

⁽⁷⁾ Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding, Europese Autoriteit voor voedselveiligheid, Europees Geneesmiddelenbureau.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- wat betreft de randvoorwaarden richtte de Rekenkamer haar toetsing op de inachtneming van de GLMC-verplichtingen (goede landbouw- en milieueconditie) en selecteerde zij uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's)⁽⁸⁾ waarvoor tijdens het controlebezoek bewijzen konden worden verkregen en een conclusie kon worden getrokken;
- kortingen en uitsluitingen (die door de lidstaten dienen te worden toegepast in gevallen waarin begunstigden van EU-steun een grotere dan de werkelijke oppervlakte opgeven, het aantal dieren of de subsidiabele uitgaven⁽⁹⁾) zijn niet in de berekening van het foutenpercentage door de Rekenkamer opgenomen⁽¹⁰⁾;
- de beoordeling van de systemen voor plattelandsontwikkeling bestreek één betaalorgaan in elk van de volgende zes lidstaten: Denemarken, Spanje (Galicië), Italië (Lombardije), Hongarije, Oostenrijk en Finland. Voor Maritieme zaken en visserij testte de Rekenkamer het internecontrolesysteem van DG MARE;
- de beoordeling van de „management representations” van de Commissie had betrekking op de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG AGRI (betreffende plattelandsontwikkeling), DG CLIMA, DG ENV, DG MARE en DG SANCO;
- teneinde de grondslagen voor de financiële goedkeuringsbeschikkingen van de Commissie te beoordelen, heeft de Rekenkamer daarnaast de controlewerkzaamheden van DG AGRI voor de goedkeuring van de rekeningen gecontroleerd alsmede de certificaten en verslagen gecontroleerd die door de certificerende instanties voor het Elfpo met betrekking tot 15 betaalorganen zijn opgesteld.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- zie antwoord op de paragrafen 4.16 tot 4.18.

⁽⁸⁾ Alle vereisten voor de RBE's 6-8 (inzake de identificatie en registratie van dieren) en duidelijke niet-naleving van RBE's 4 (nitratrichtlijn) en 18 (dierenwelzijn).

⁽⁹⁾ De artikelen 16, 17 en 30 van Verordening (EU) nr. 65/2011 van de Commissie van 27 januari 2011 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 25 van 28.1.2011, blz. 8).

⁽¹⁰⁾ Tenzij lidstaten de onregelmatigheid al hadden geconstateerd maar de vereiste korting/uitsluiting niet hadden toegepast.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

4.10. **Bijlage 4.1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Uit de toetsing van de steekproef van verrichtingen door de Rekenkamer bleek dat 57 % fouten bevatte. De Rekenkamer schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 7,7 % ⁽¹¹⁾.

4.11. Met betrekking tot de uitgaven voor plattelandsontwikkeling bevatten 93 (58 %) van de 160 verrichtingen in de steekproef fouten, waarbij het in 61 gevallen (66 %) kwantificeerbare fouten betrof. Wat betreft Milieu en klimaatmaatregelen, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheid en consumentenbescherming bevatten 8 (44 %) van de 18 verrichtingen in de steekproef fouten, waarbij het in 2 gevallen (25 %) kwantificeerbare fouten betrof.

Plattelandsontwikkeling

4.12. Voor het Elfpo resulteerde de toetsing van verrichtingen door de Rekenkamer in een controle van 26 verschillende maatregelen. 75 verrichtingen betroffen oppervlaktegerelateerde, en 85 betroffen niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen. Het grootste gedeelte van het meest waarschijnlijke foutenpercentage dat in paragraaf 4.10 genoemd wordt, betrof de subsidiabiliteit van niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen. De Rekenkamer constateerde tevens een hoge foutenfrequentie wanneer de begunstigde overheidsorganen waren, zoals gemeenten of het betaalorgaan zelf: in de 34 gecontroleerde verrichtingen waarbij publieke begunstigde betrokken waren, werden 17 fouten (50 %) geconstateerd met betrekking tot kwesties zoals het declareren van niet-subsidiabele btw en niet-naleving van regels inzake overheidsopdrachten.

4.13. De steekproef van 160 verrichtingen voor plattelandsontwikkeling omvatte 43 betalingen voor landbouwmilieueregelingen. De Rekenkamer constateerde dat de landbouwers in 10 gevallen (23 %) de aangepaste agromilieuverbintenissen niet hadden nageleefd. Een dergelijke door de Rekenkamer aangetroffen fout wordt beschreven in voorbeeld 4.1. Voor de maatregel inzake de „modernisering van landbouwbedrijven” werden 21 betalingen gecontroleerd, waarbij de Rekenkamer in 8 gevallen (38 %) niet-subsidiabele uitgaven aantrof.

4.10. en 4.11. De Commissie neemt kennis van het door de Rekenkamer geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage. Hoewel de Commissie het in sommige gevallen niet eens is met de beoordeling van de Rekenkamer, blijkt ook uit haar eigen raming van het aantal onverschuldigde betalingen op basis van de door de lidstaten in 2011 verstrekte controlestatistieken, een verslechtering van de situatie, zij het minder uitgesproken. De directeur-generaal van DG AGRI heeft dan ook een voorbehoud gemaakt betreffende de uitgaven op het gebied van plattelandsontwikkeling in zijn betrouwbaarheidsverklaring voor 2011.

Bij dit voorbehoud horen ook een aantal door de Commissie samen met de lidstaten vast te stellen corrigerende acties.

De relatief hogere foutenpercentages bij plattelandsontwikkeling in vergelijking met de eerste pijler van het GLB moeten ook worden gezien in de context van de doelstellingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid. Die zijn enkel te verwezenlijken met de complexe regels en subsidiabiliteitsvoorwaarden waarnaar de Rekenkamer in paragraaf 4.5 verwijst.

De Commissie wijst erop dat bij de helft van de kwantificeerbare fouten de financiële impact gering is (minder dan 5 %).

4.12. De Commissie neemt kennis van de bevindingen van de Rekenkamer, al stemmen deze niet altijd overeen met de controlestatistieken van de lidstaten, en zal er, waar zij dat nodig acht, rekening mee houden bij de uitvoering van haar actieplan voor plattelandsontwikkeling.

4.13.

⁽¹¹⁾ 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 4,5 % en 10,9 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld 4.1 — Niet-naleving van agromilieuverbintenissen (voorbeeld van een fout inzake de subsidiabiliteit)

De begunstigde vroeg steun aan voor twee landbouwmilieuregelingen. Voor de eerste regeling deed hij de toezegging om op 14 percelen af te zien van het telen van gewassen op een bufferstrook van één meter en deze strook onontgonnen, ongeploegd, onbemest en onbespoten te laten. Tijdens de controle werd geconstateerd dat deze bepaling op geen enkele van de 14 percelen was nageleefd. Voor de tweede regeling verbond de landbouwer zich ertoe om geschikte technieken voor het beheer van zijn boomgaarden en goede landbouwpraktijken te gebruiken, inclusief het snoeien en het uitdunnen van fruitbomen. Tijdens de controle werd geconstateerd dat de bomen niet waren gesnoeid en dat delen van de percelen waar de bomen groeiden, bedekt waren met afval. Overeenkomstig de toepasselijke nationale regels zou deze significante inbreuk op de vereisten op grond van beide regelingen moeten resulteren in een korting met 100 %.

4.14. Bij 31 van de gecontroleerde verrichtingen diende de begunstigde de regels inzake overheidsopdrachten na te leven. De Rekenkamer constateerde dat één of meer van deze regels in 12 gevallen (39 %) niet werden nageleefd (zie voorbeeld 4.2).

Voorbeeld 4.2 — Niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten (voorbeeld van een fout inzake de subsidiabiliteit)

De begunstigde van 5,1 miljoen euro aan EU-steun was het betaalorgaan zelf. Het bedrag werd betaald voor de maatregel „technische bijstand” en maakte deel uit van de bredere activiteit van de service en het onderhoud van het IT-systeem van het betaalorgaan. De Rekenkamer constateerde dat de twee contracten voor deze bredere activiteit ter waarde van ongeveer 58 miljoen euro werden gegund aan een bedrijf door middel van procedures van gunning door onderhandelingen zonder aankondiging. Het betaalorgaan legde niet de vereiste analyse over en gaf niet de vereiste onderbouwing van het gunnen van deze contracten door middel van dergelijke procedures in plaats van openbare of niet-openbare procedures.

4.15. De Rekenkamer constateerde in meer dan een derde van de gevallen dat de fout die werd aangetroffen bij het testen van de verrichtingen systematisch was, d.w.z. dat deze meer betalingen beïnvloedde dan alleen de gecontroleerde betaling (zie voorbeeld 4.3).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 4.1 — Niet-naleving van agromilieuverbintenissen (voorbeeld van een fout inzake de subsidiabiliteit)

De Commissie is de mening toegedaan dat de bevinding van de Rekenkamer een niet-systematisch geval betreft waarbij een verbintenis op het gebied van milieumaatregelen in de landbouw niet werd nagekomen.

De Commissie zal de bevoegde certificerende instantie verzoeken erop toe te zien dat het onverschuldigde bedrag wordt teruggevorderd.

4.14. *De Commissie wijst erop dat sommige opmerkingen van de Rekenkamer nationale regels voor overheidsopdrachten betreffen en dat sommige lidstaten deze regels anders interpreteren dan de Rekenkamer.*

Voorbeeld 4.2 — Niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten (voorbeeld van een fout inzake de subsidiabiliteit)

De Commissie wijst erop dat, mits deze werkwijze passend was gemotiveerd, er in beginsel geen juridisch beletsel was geweest voor de begunstigde om de opdrachten via een procedure van gunning door onderhandelingen te gunnen. In een dergelijk geval zou de Commissie overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel wellicht niet alle uitgaven van EU-financiering uitsluiten in het kader van haar conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

4.15.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld 4.3 — Opgenomen niet-subsidiabele btw (voorbeeld van een systematische fout inzake de subsidiabiliteit)

Een gecontroleerde betaling betrof de diensten die werden geleverd aan een overheidsinstantie voor een opleidings- en voorlichtingsprogramma. De overheidsinstantie declareerde het volledige bedrag van de betaling, inclusief niet-subsidiabele btw, die volledig werd betaald en ten laste van de EU-begroting werd gebracht. Deze systematische fout, die in totaal 0,8 miljoen euro betrof, beïnvloedde alle uitgaven voor de betreffende maatregel voor plattelandsontwikkeling in deze lidstaat.

Randvoorwaarden

4.16. Zoals vermeld in hoofdstuk 3 (zie paragraaf 3.9), worden fouten inzake de randvoorwaarden („cross compliance”) voor het eerst in de berekening van het foutenpercentage door de Rekenkamer opgenomen.

4.17. In het kader van de DAS 2011 heeft de Rekenkamer op basis van haar onderzoek (zie paragraaf 4.9, tweede streepje) één of meerdere inbreuken op de randvoorwaarden vastgesteld bij 26⁽¹²⁾ van de 73 betalingen waarvoor deze gelden (36 %). Voor elke inbreuk gebruikte de Rekenkamer het nationale systeem voor korting op betalingen om de fout te kwantificeren. In alle gevallen lag deze korting tussen 0 % en 5 %. De aangetroffen fouten vertegenwoordigen ongeveer 0,2 procentpunt van het totale foutenpercentage dat in paragraaf 4.10 wordt genoemd.

4.18. De Rekenkamer constateerde met name significante problemen met betrekking tot de uitvoering van randvoorwaarden voor de identificatie en registratie van dieren. Voor de 46 landbouwbedrijven met dieren die zijn opgenomen in de steekproef werd in 16 gevallen (35 %) niet-naleving van de voorwaarden geconstateerd.

Milieu en klimaatmaatregelen, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheid en consumentenbescherming

4.19. Een geconstateerde fout op de beleidsterreinen Milieu en klimaatmaatregelen, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheid en consumentenbescherming wordt beschreven in voorbeeld 4.4.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 4.3 — Opgenomen niet-subsidiabele btw (voorbeeld van een systematische fout inzake subsidiabiliteit)

De diensten van de Commissie zullen in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen de bevindingen van de Rekenkamer met de nationale instanties opnemen om eventuele onverschuldigd betaalde bedragen terug te vorderen.

4.16. tot 4.18. De meeste cross-compliancevoorwaarden, namelijk de RBE's, moeten door alle EU-burgers worden nageleefd, ongeacht of ze als landbouwer EU-steun in het kader van het GLB ontvangen. De naleving van de cross-compliancevoorwaarden is geen subsidiabiliteitscriterium, en de controle van deze voorwaarden slaat bijgevolg niet op de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Landbouwers die deze criteria niet naleven, zijn gerechtigd hun betalingen te ontvangen, maar krijgen sancties opgelegd volgens de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de geconstateerde niet-naleving, en afhankelijk van de vraag of er bij de landbouwer in kwestie sprake is van nalatigheid of kwaad opzet. Dit blijkt ook uit het feit dat al betalingen kunnen worden uitgevoerd nog voor de cross-compliancecontroles zijn afgerond, en dat sancties niet worden toegepast op betalingen voor het kalenderjaar waarin de landbouwer niet aan de voorwaarden heeft voldaan, maar op de betalingen voor het kalenderjaar waarin de nationale autoriteiten hun vaststellingen hebben gedaan. Om al deze redenen houdt de Commissie bij de berekening van het foutenniveau voor haar eigen betrouwbaarheidsverklaring geen rekening met een schending van de cross-compliancevoorwaarden.

4.19.

⁽¹²⁾ 17 van de 26 gevallen beïnvloedden ook de gecontroleerde betaling, terwijl de overige 9 gevallen alleen toekomstige betalingen zullen beïnvloeden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld 4.4 — Na de subsidiabiliteitsperiode gedeclareerde uitgaven

De nationale autoriteiten van de lidstaten moeten vóór 30 april bij de Commissie uitgavendeclaraties voor het voorgaande kalenderjaar indienen met betrekking tot programma's op het gebied van de uitroeiing van dierziekten. Een declaratie van een lidstaat voor 2010 ad 12,4 miljoen euro bevatte uitgaven ter hoogte van 0,3 miljoen euro die waren betaald na 30 april 2011.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 4.4 — Na de subsidiabiliteitsperiode gedeclareerde uitgaven

De Commissie heeft besloten tot een vooruitbetaling vóór de vaststelling van de definitieve financiële bijdrage, omdat de kostendeclaratie van de lidstaat door een lopende inspectie ter plaatse niet in 2011 kon worden goedgekeurd (C(2011) 9743, artikelen 1 en 2). Controles om na te gaan of de gedeclareerde kosten na 30 april werden betaald, maken deel uit van de standaardchecklist voor inspecties ter plaatse.

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN**Plattelandontwikkeling**

Systemen van de lidstaten met betrekking tot de regelmatigheid van verrichtingen

4.20. De resultaten van het onderzoek door de Rekenkamer van de toezicht- en controlesystemen van de lidstaten zijn samengevat in **bijlage 4.2**. Met betrekking tot de zes gecontroleerde toezicht- en controlesystemen voor Plattelandontwikkeling constateerde de Rekenkamer dat een van de toegepaste controlesystemen niet doeltreffend was (Denemarken), dat vier ervan gedeeltelijk doeltreffend waren (Spanje (Galicië), Italië (Lombardije), Hongarije en Finland), en dat een ervan doeltreffend was (Oostenrijk) in het waarborgen van de regelmatigheid van de betalingen.

4.21. Bij oppervlaktegerelateerde maatregelen voor plattelandontwikkeling, zoals landbouwmilieumaatregelen, vindt de verificatie van bepaalde essentiële elementen zoals de subsidiabele oppervlakte plaats met behulp van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS), als omschreven in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.16). Andere subsidiabiliteitsvoorwaarden vallen onder specifieke controles⁽¹³⁾. Zoals omschreven in hoofdstuk 3 (zie de paragrafen 3.14-3.17), constateerde de Rekenkamer voor 2011 dat de GBCS-systemen bij alle gecontroleerde betaalorganen gedeeltelijk doeltreffend waren.

4.22. De 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:

- a) administratieve en controleprocedures ter waarborging van correcte betaling;
- b) controlesystemen op basis van fysieke controles ter plaatse;

⁽¹³⁾ Voor de plattelandontwikkelingsmaatregelen in de programmeringsperiode 2007-2013 zijn gedetailleerde vereisten gesteld bij Verordening (EU) nr. 65/2011.

4.20. De Commissie merkt op dat de gepresenteerde resultaten vergelijkbaar zijn met die van het voorgaande jaar.

4.21. De Commissie is van mening dat het GBCS over het algemeen een efficiënt controlesysteem is waarmee het risico op fouten of onregelmatigheden in de uitgaven kan worden beperkt.

Zie eveneens de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 3.14 en 3.15.

4.22. Zie het gezamenlijk antwoord op de paragrafen 4.16 tot 4.18.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) systemen ter waarborging van de tenuitvoerlegging en controle van de randvoorwaarden.

Administratieve en controleprocedures ter waarborging van correcte betaling

4.23. De administratieve controles door betaalorganen zouden betrekking moeten hebben op de juistheid van de opgaven door de aanvrager en op de vraag of aan de voorwaarden voor steunverlening is voldaan.

4.24. De Rekenkamer trof in vijf van de zes gecontroleerde lidstaten (Denemarken, Italië (Lombardije), Hongarije, Oostenrijk en Finland) tekortkomingen aan in de uitvoering van de administratieve controles inzake de subsidiabiliteitsvoorwaarden en verbintenissen. Dit wordt geïllustreerd in voorbeeld 4.5. In één lidstaat (Denemarken) onderzocht de Rekenkamer een steekproef van vijf willekeurig geselecteerde projecten voor niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen. Tijdens de controle werden niet-subsidiabele uitgaven aangetroffen bij vier projecten, die niet door het betaalorgaan werden ontdekt.

4.25. Daarnaast constateerde de Rekenkamer dat drie van de zes gecontroleerde lidstaten (Denemarken, Italië (Lombardije) en Finland) de kortingen niet correct toepasten zoals vastgelegd in de wetgeving.

4.26. Een van de voornaamste administratieve controles⁽¹⁴⁾ van maatregelen 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 gedeclareerde bedragen te evalueren. De Rekenkamer stelde vast dat dit voorschrift niet doeltreffend was nageleefd door vier van de zes gecontroleerde nationale autoriteiten (Denemarken, Spanje (Galicië), Italië (Lombardije) en Hongarije). Deze situatie wordt bevestigd door de steekproef van verrichtingen, waarbij in 21 van de 70 gecontroleerde verrichtingen (30 %) fouten werden geconstateerd. Een soortgelijke bevinding werd vorig jaar al gerapporteerd; destijds betrof het echter andere betaalorganen (zie paragraaf 3.35 van het Jaarverslag 2010 van de Rekenkamer).

Controlesystemen op basis van fysieke controles ter plaatse

4.27. De lidstaten moeten controles ter plaatse verrichten die, afhankelijk van de steunregeling, ten minste 5 % van alle begunstigden of van de uitgaven moeten bestrijken⁽¹⁵⁾. De controle van de Rekenkamer was toegespitst op de toereikendheid van de procedures voor de selectie van begunstigden voor dergelijke controles, de kwaliteit en verslaglegging van de controles en de deugdelijkheid van de verrichte correcties.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.25. Wanneer de Commissie tijdens haar controles tekortkomingen in administratieve controles vaststelt, pakt ze deze aan in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure om de financiële belangen van de EU te beschermen.

4.26. De Commissie deelt de mening dat administratieve controles van de redelijkheid van kosten essentieel zijn om de doeltreffendheid van het hele controlesysteem te waarborgen. Deze essentiële controles worden door de Commissie systematisch onderzocht tijdens inspecties. Ze wijst er in het geval van Italië echter op dat de bevindingen van de Rekenkamer betrekking hebben op bedragen (algemene kosten) die gewoonlijk worden betaald volgens een forfaitair percentage van maximaal 10 %, of zelfs worden bepaald zonder dat de begunstigde daar invloed op heeft (belastingen, kosten voor de certificering van kwaliteitssystemen enz.).

4.27. tot 4.29. De door de Rekenkamer aangehaalde punten worden ook systematisch onderzocht tijdens de inspecties van de Commissie. Bij vaststelling van gebreken worden in het kader van de procedure voor de conformiteitsgoedkeuring van de rekeningen financiële correcties aan de lidstaten opgelegd en aanbevelingen voor verbeteringen aan de controlesystemen geformuleerd.

⁽¹⁴⁾ Bedoeld in artikel 24 van Verordening (EU) nr. 65/2011.

⁽¹⁵⁾ Artikelen 12 en 25 van Verordening (EU) nr. 65/2011.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.28. De Rekenkamer constateerde dat in vijf van de zes gecontroleerde lidstaten (Denemarken, Spanje (Galicië), Italië (Lombardije), Hongarije en Finland) de uitgevoerde controles niet alle verbintenissen en verplichtingen van een begunstigde bestreken die ten tijde van het bezoek gecontroleerd kunnen worden, zoals vereist door de wetgeving.

4.29. In elk van de zes bezochte lidstaten verrichtte de Rekenkamer vier aselekt gekozen „herhaalde controles”. Dit hield in dat de Rekenkamer alle door de betaalorganen verrichte controles herhaalde, inclusief alle administratieve controles en controles ter plaatse. Bij het herhalen van door de betaalorganen verrichte controles ter plaatse constateerde de Rekenkamer dat de controles niet altijd correct waren uitgevoerd. Dit wordt geïllustreerd in voorbeeld 4.5.

Voorbeeld 4.5 — Ontoereikende kwaliteit van administratieve controles en controles ter plaatse door de lidstaat

Een van de herhaalde controles van de Rekenkamer in Italië (Lombardije) betrof een project voor de bouw van een gebouw van twee verdiepingen op een boerenbedrijf, inclusief een laboratorium voor de verwerking van fruit en andere landbouwproducten, een opslagruimte en een terras voor het drogen van fruit.

Het betaalorgaan keurde het volledige bedrag van de aangevraagde saldobetaling ter waarde van 221 205 euro goed na administratieve controles en controles ter plaatse.

De Rekenkamer constateerde echter dat het gebouw hoofdzakelijk de kenmerken van een particuliere woning had en niet die van een agrarisch bedrijfsgebouw, en dat de betrokken kosten daarom niet subsidiabel waren. Het feit dat de nationale overheid het volledige bedrag aan gedeclareerde uitgaven accepteerde, wijst op een materieel systeemgebrek in de administratieve controles en de controles ter plaatse.

Systemen om de tenuitvoerlegging en controle van „cross compliance” te verzekeren

4.30. Het onderzoek door de Rekenkamer van het ontwerp en de uitvoering van de systemen voor „cross compliance” onthulde een aantal belangrijke tekortkomingen die ook van belang zijn voor hoofdstuk 3. Geen van de zes gecontroleerde lidstaten had controles ingesteld of voerde deze uit voor de volledige reeks van toepasselijke richtlijnen zoals vastgesteld in de wetgeving.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 4.5 — Ontoereikende kwaliteit van administratieve controles en controles ter plaatse door de lidstaat

De Commissie zal de kwestie in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure bespreken met de Italiaanse autoriteiten.

4.30. *De Commissie heeft cross-compliancecontroles uitgevoerd in de zes door de Rekenkamer gecontroleerde lidstaten (hoewel in Spanje en Italië niet in dezelfde regio's) en heeft eveneens ernstige tekortkomingen in de definitie en controle van de GLMC-normen en RBE's vastgesteld. Telkens wanneer in deze zes lidstaten een duidelijk risico voor de fondsen werd vastgesteld, heeft de Commissie naar aanleiding van verschillende van deze onderzoeken (Denemarken, Hongarije, Oostenrijk en andere regio's van Italië en Spanje) een financiële correctie toegepast of is een procedure voor de goedkeuring van de rekeningen opgestart in verband met de onderzoeken betreffende deze zes lidstaten.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.31. Bovendien werden in vijf van de zes gecontroleerde lidstaten (Denemarken, Spanje (Galicië), Italië (Lombardije), Hongarije en Finland) tekortkomingen aangetroffen in de planning en de timing van de controles. Zo voerde een lidstaat (Italië (Lombardije)) alle controles voor drie RBE's⁽¹⁶⁾ uit tussen oktober en december. Daardoor werden de vereisten die buiten deze maanden in acht genomen dienden te worden, zoals het verbod op het uitrijden van mest en andere nitraathoudende stoffen vóór 28 februari in nitraatgevoelige gebieden, niet op doeltreffende wijze gecontroleerd.

4.32. Daarnaast constateerde de Rekenkamer in drie van de gecontroleerde lidstaten (Italië (Lombardije), Hongarije en Finland) dat, wanneer de controles werden uitgevoerd, niet-naleving niet altijd de vereiste kortingen tot gevolg had. In één lidstaat (Italië (Lombardije)) werden voor de zes RBE's met betrekking tot dieren geen kortingen vastgesteld op basis van de door de wetgeving bepaalde criteria (de omvang, de ernst en het aanhoudende karakter van de niet-naleving). Deze lidstaat evalueerde in plaats daarvan of de fout corrigeerbaar was en of dit de eerste keer was dat er een fout werd aangetroffen bij de gecontroleerde begunstigde. Het gevolg was dat de meerderheid van de gevallen van niet-naleving werd behandeld als geringe fouten waarvoor geen korting werd toegepast.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.31. Tijdens haar cross-compliancecontroles gaat de Commissie systematisch na of aan de voorschriften inzake planning en timing van de controles is voldaan (heeft de lidstaat in de loop van het jaar voldoende controles uitgevoerd, werden controles uitgesteld tot het volgende jaar, werden de kennisgevingstermijnen nageleefd enz.). De Commissie heeft dergelijke tekortkomingen ook in Hongarije, Italië en andere lidstaten aangetroffen en pakt ze aan via de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

4.32. De Commissie besteedt bijzondere aandacht aan het evaluatie- en sanctiesysteem van de lidstaten voor cross compliance (clementie van het systeem, adequaat gebruik en follow-up van kleine fouten, gevallen van niet-naleving die niet leiden tot een korting vanwege het incorrecte gebruik van toleranties enz.). De Commissie heeft dergelijke tekortkomingen ook vastgesteld in de door de Rekenkamer genoemde lidstaten, en het daaruit voortvloeiende risico voor de fondsen wordt aangepakt in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

De Commissie heeft ook specifieke ernstige tekortkomingen vastgesteld met betrekking tot de cross-compliancecontroles inzake uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen voor dieren in Italië en volgt dit op in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure.

⁽¹⁶⁾ RBE 1 (Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103 van 25.4.1979, blz. 1)); RBE 4 (Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen) en RBE 5 (Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7)).

Het systeem van de Commissie voor de goedkeuring van de rekeningen en de „management representation”

De procedure van de Commissie voor de goedkeuring van de rekeningen

4.33. Het beheer van de meeste landbouwuitgaven wordt gedeeld door de lidstaten en de Commissie. De steun wordt uitbetaald door de lidstaten, die deze vervolgens vergoed krijgen (per kwartaal voor het Elfpo en per maand voor het ELGF) van de Commissie. De uiteindelijke erkenning van de uitgaven volgt in een tweefasenprocedure die „goedkeuring van de rekeningen” wordt genoemd. De twee fasen betreffen een jaarlijkse financiële beschikking en meerjarige conformiteitsbeschikkingen van de Commissie ⁽¹⁷⁾.

4.34. In voorgaande jaarverslagen evenals in Speciaal verslag nr. 7/2010 over de controle van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen ⁽¹⁸⁾ 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 die geen rechtstreeks verband houden met het werkelijke bedrag van de onregelmatige betalingen. Het systeem voor conformiteitsgoedkeuring bleef in 2011 ongewijzigd.

4.34. *Wat de Rekenkamer in het systeem voor de conformiteitsgoedkeuring bekritiseert, is inherent aan dit systeem. De conformiteitsgoedkeuring heeft tot doel uitgaven die niet volgens de EU-voorschriften zijn verricht, aan EU-financiering te onttrekken. Het is echter geen mechanisme om onregelmatige betalingen aan begunstigden terug te vorderen, wat volgens het beginsel van gedeeld beheer een exclusieve verantwoordelijkheid van de lidstaten is.*

Wanneer in het kader van de conformiteitsgoedkeuring wordt vastgesteld dat onverschuldigde bedragen zijn betaald, moeten de lidstaten deze bedragen terugvorderen van de eindbegunstigden. Ook wanneer geen terugvordering bij de begunstigde nodig is omdat de financiële correctie alleen verband houdt met tekortkomingen in het controle- en beheerssysteem van de lidstaten en niet met onverschuldigde betalingen, zijn deze correcties toch een belangrijk middel om de systemen van de lidstaten te verbeteren en aldus onregelmatige betalingen aan begunstigden hetzij te voorkomen, hetzij op te sporen en terug te vorderen.

De toepassing van forfaitaire bedragen wordt door het Hof van Justitie in overeenstemming geacht met de wettelijke regels inzake conformiteitshandhaving en — in bepaalde omstandigheden — aanvaard door het Europees Parlement (zie kwijtingsresolutie voor 2007 ⁽¹⁾).

Tot slot heeft de Commissie de lidstaten meegedeeld ⁽²⁾ dat, als hun certificerende instanties een representatieve steekproef van door het betaalorgaan ter plaatse gecontroleerde transacties aan een nieuwe controle onderwerpen en op grond daarvan de betrouwbaarheid van hun controlestatistieken bevestigen, zij zal aanvaarden dat het resulterende foutenpercentage het maximaal mogelijke risico vormt en dat eventuele financiële correcties voor het desbetreffende jaar niet hoger zullen zijn.

⁽¹⁷⁾ De rekeningen en betalingen van een betaalorgaan worden onderzocht door een onafhankelijk orgaan (de certificerende instantie) dat in februari van het volgende jaar aan de Commissie verslag uitbrengt. De Commissie dient uiterlijk op 30 april van dat jaar te beslissen of zij de rekeningen aanvaardt (financiële goedkeuringsbeschikking) ofwel verzoekt om verrichting van meer werkzaamheden of verstrekking van aanvullende informatie. De Commissie verricht tevens controles die erop zijn gericht te verifiëren of lidstaten de EU-regelgeving voor het controleren van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven hebben toegepast (nalevingsgerichte controles). Naar aanleiding van deze controles kan de Commissie een correctie opleggen aan de lidstaten, die het recht hebben een beroep te doen op de bemiddelingsprocedure. Wanneer deze procedure is afgerond, kan de Commissie een financiële correctie opnemen in een conformiteitsbeschikking.

⁽¹⁸⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽¹⁾ Zie punt 83 van de kwijtingsresolutie van het Europees Parlement voor 2007.

⁽²⁾ Document D/413722/2009.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.35. De eerste fase van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen is gebaseerd op controles die worden verricht door onafhankelijke certificerende instanties in de lidstaten. Deze instanties dienen bij de Commissie een certificeringsverslag in over de rekeningen en het internecontrolesysteem van het betaalorgaan alsmede een door de directeur van het betaalorgaan afgegeven advies over de betrouwbaarheidsverklaring.

4.36. De beoordeling door de Rekenkamer van een steekproef van 32 van deze controles voor het ELGF en het Elfpo toonde aan dat de certificerende instanties normaliter het door DG AGRI voorgeschreven modelverslag nauwgezet volgen. Certificerende instanties dienen bij hun controles internationale controlenormen toe te passen, waaronder het gebruik van andere bronnen, zoals eerdere controles⁽¹⁹⁾. De Rekenkamer constateerde echter dat de certificerende instanties zelden rekening houden met opmerkingen uit de voorgaande controles van de Commissie of de Rekenkamer, zoals verslaglegging over de vraag of het betaalorgaan voldoende corrigerende maatregelen heeft toegepast met betrekking tot de vastgestelde opmerkingen.

4.37. De Rekenkamer beoordeelde de controlewerkzaamheden van DG AGRI over de verslagen van de certificerende instanties en constateerde dat deze gebaseerd waren op gedetailleerde controlelijsten die de belangrijkste kwesties behandelden. DG AGRI controleert echter niet of de verslagen van de certificerende instanties een vervolg geven aan eerdere opmerkingen, zelfs als deze werden gemaakt als onderdeel van de conformiteitsgoedkeuringsprocedure van de Commissie. De richtlijnen van de Commissie specificeren momenteel niet of de certificerende instanties in hun controlestrategie en verslagen informatie uit andere bronnen, zoals eerdere controles door de Commissie en de Rekenkamer, moeten opnemen. Daarom hoeven de certificerende instanties niet het risico van eerder ontdekte bevindingen of de financiële gevolgen ervan te beoordelen, noch de vraag of de betaalorganen maatregelen hebben genomen naar aanleiding van deze bevindingen.

⁽¹⁹⁾ Internationale controlestandaard (ISA) nr. 200 (Algehele doelstellingen van de onafhankelijke auditor, alsmede het uitvoeren van een controle volgens de internationale controlestandaarden) vermeldt onder A28: „Controle-informatie is noodzakelijk om het oordeel van de auditor en de controleverklaring te onderbouwen. Zij is cumulatief van aard en is hoofdzakelijk verkregen uit controlewerkzaamheden die zijn uitgevoerd tijdens het verloop van de controle. Zij kan echter ook informatie bevatten die uit andere bronnen is verkregen, zoals eerdere controles [...]”.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.36. De richtsnoeren van DG AGRI verwijzen naar de internationale auditnorm (ISA) nr. 315 „Identificatie en beoordeling van de risico's van materiële afwijkingen op basis van kennis van de entiteit en haar omgeving”, volgens welke de certificerende instanties verplicht zijn de opzet en uitvoering van de controles te evalueren en na te gaan hoe goed een organisatie risico's kan identificeren en de impact ervan op de rekeningen kan beoordelen.

De Commissie is derhalve van mening dat de bevindingen van de EU-controleurs, ongeacht of zij tot de Rekenkamer of tot controlediensten van de Commissie behoren, een zeer waardevolle bron van informatie kunnen zijn voor de certificerende instanties om de internecontrolesystemen te begrijpen en te evalueren. De certificerende instanties worden herinnerd aan de relevantie om dergelijke bevindingen tijdens de vergadering van hun deskundigengroep te bespreken.

4.37. De certificerende instanties moeten verslag uitbrengen over de follow-up die het betaalorgaan geeft aan hun eerdere bevindingen inzake financiële fouten of aan hun aanbevelingen voor de verbetering van systeemgebreken. Bij de controle van de verslagen van de certificerende instanties gaat de Commissie systematisch na of deze instanties een adequate follow-up geven aan hun eigen bevindingen van de voorgaande jaren.

De bevindingen van andere controleurs zijn volgens de Commissie nuttige bronnen van informatie voor de certificerende instanties om hun controlestrategie te plannen (zie antwoord op paragraaf 4.36).

Het behoort echter niet tot de opdracht van de certificerende instanties om systematisch en in detail verslag uit te brengen over de follow-up die wordt gegeven aan de bevindingen van de Commissie, de Rekenkamer of een andere externe controle-instantie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.38. De Rekenkamer beoordeelde ook het werk van de certificerende instantie met betrekking tot het Elfpo in de lidstaat (Denemarken) waar zij de meest ernstige gebreken aantrof in de toezicht- en controlesystemen. De Rekenkamer constateerde dat deze certificerende instantie:

- a) niet volledig onafhankelijk was zoals wettelijk verplicht, aangezien het bedrijf dat het certificeringswerk verrichtte, tevens betrokken was bij de aan de betalingen voorafgaande subsidiabiliteitscontroles bij 35 % van de 65 gecontroleerde dossiers;
- b) in belangrijke mate vertrouwd op het werk dat werd verricht door de interne-auditeenheden van het betaalorgaan, zonder dat de bewijsstukken aantonen dat dit werk voldoende werd beoordeeld;
- c) niet voldoende controleerde of de uitgaven voldeden aan alle subsidiabiliteitsvoorwaarden. In zeven van de elf geselecteerde bestanden die waren gecontroleerd door de certificerende instantie, trof de Rekenkamer niet-subsidiabele uitgaven aan die 8 % van het gecontroleerde Elfpo-bedrag vertegenwoordigden.

4.39. Het tweede stadium van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen is gebaseerd op controles die worden verricht door de Commissie. De Rekenkamer beoordeelde alle 27 controles die in 2011 door DG AGRI werden verricht voor het Elfpo en constateerde dat deze controles in het algemeen een toereikende basis vormden voor de conformiteits-goedkeuringsprocedure, behoudens de hierna vermelde tekortkomingen. In haar controles trof de Commissie vergelijkbare tekortkomingen aan als die welke werden gerapporteerd door de Rekenkamer, bijv. ten aanzien van een gebrek aan verificatie van de redelijkheid van kosten, overheidsopdrachten en de subsidiabiliteit van de uitgaven.

4.40. Het werk van de Commissie voor de conformiteitscontroles is systeemgericht, en niet gericht op de controle van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Steekproeven worden op basis van vakkundig oordeel of willekeurig geselecteerd en bestrijken uitgaven met betrekking tot verschillende begrotingsjaren. De controlewerkzaamheden van de Commissie zijn er dus niet op gericht om een jaarlijks foutenpercentage te berekenen.

4.41. De Rekenkamer constateerde dat de Commissie niet altijd over toereikende stukken beschikte betreffende de verrichte controles. Er werden bijvoorbeeld geen gestandaardiseerde controlelijsten gebruikt voor de elf controles die werden verricht voor de niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen. Daarnaast werd het controlewerk doorgaans niet nagekeken door een onafhankelijke partij.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.38.

a) en b) De Commissie zal dit punt in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen bespreken met de Deense autoriteiten om met name de operationele onafhankelijkheid van de certificerende instantie te vergroten.

c) Het werk dat de certificerende instanties moeten verrichten in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen betreft voornamelijk het controleren of de rekeningen volledig, juist en waarheidsgetrouw zijn.

4.40. Zie het gezamenlijk antwoord op paragrafen 1.12 en 1.13.

4.41. De Commissie beschikt over voldoende gegevens over de uitgevoerde controles, hoewel niet altijd in een gestandaardiseerde vorm. Dit komt omdat de regelingen bijzonder heterogeen zijn en de lidstaten ze bovendien zeer verschillend uitvoeren. De diensten van de Commissie zullen in alle gevallen passende gestandaardiseerde controlelijsten gebruiken.

Alle controlebevindingen en de daaruit voortvloeiende verslagen worden gecontroleerd en goedgekeurd door de teamleiders en het hoofd van de eenheid voordat ze worden afgerond.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De „management representation” van DG AGRI — Het jaarlijkse activiteitenverslag (JAV)

4.42. In het JAV van DG AGRI werd een voorbehoud gemaakt voor de totale Elfpo-uitgaven voor 2011 (11,8 miljard euro) met een totaal restrisicobedrag van 278 miljoen euro ⁽²⁰⁾. De Rekenkamer is van oordeel dat dit voorbehoud in principe de bovenstaande opmerkingen van de Rekenkamer over gegevensgerichte controles en systeemcontrole bevestigt.

4.43. Het belangrijkste argument van DG AGRI om een voorbehoud op te nemen voor het Elfpo is dat het door DG AGRI gerapporteerde restfoutenpercentage van 2,36 % boven de materialiteitsdrempel van 2 % ligt. De Rekenkamer constateerde dat DG AGRI in zijn JAV ⁽²¹⁾:

— niet analyseert of uitlegt waarom het door DG AGRI gerapporteerde restfoutenpercentage voor het Elfpo aanzienlijk was toegenomen in vergelijking met vorig jaar;

— rapporteert dat het een plan heeft opgesteld met corrigerende maatregelen die de situatie moeten verhelpen.

4.44. De Rekenkamer merkt bovendien op dat het door DG AGRI gerapporteerde foutenpercentage is gebaseerd op cijfers die door de lidstaten worden aangeleverd voor 2010. Een van de redenen waarom de Rekenkamer een veel hoger foutenpercentage constateerde dan DG AGRI rapporteerde, is dat de Rekenkamer als onderdeel van haar controle vaststelde dat lidstaten niet alle niet-subsidiabele uitgaven ontdekken en rapporteren vanwege tekortkomingen in de administratieve controles en de controles ter plaatse van het betaalorgaan, zoals geïllustreerd in voorbeeld 4.2, voorbeeld 4.5 en zoals geanalyseerd in de paragrafen 4.24, 4.28, 4.29 en 4.39.

⁽²⁰⁾ De uitgaven voor de afronding van eerdere (2000-2006) programma's (500 miljoen euro) en pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling (102 miljoen euro) vallen niet onder het voorbehoud.

⁽²¹⁾ Bladzijden 58, 59 en 79-81 van het JAV van DG AGRI.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.43.

— *het hogere foutenpercentage voor plattelandsontwikkelingsmaatregelen, in vergelijking met de maatregelen die in het kader van de eerste pijler van het GLB uit het ELGF worden gefinancierd, is vooral toe te schrijven aan het feit dat aan de steun voor bepaalde van deze maatregelen, zoals de agromilieumaatregel, een groot aantal, vaak zeer specifieke voorwaarden is gekoppeld, wat het risico op fouten door de begunstigden kan vergroten en de controles door de nationale autoriteiten bemoeilijkt.*

Het voorbehoud betreffende de uitgaven voor plattelandsontwikkeling dat de directeur-generaal van DG AGRI in zijn betrouwbaarheidsverklaring van het jaarlijkse activiteitenverslag 2011 maakte, heeft ertoe geleid dat de diensten van de Commissie in samenwerking met de lidstaten (juni 2012) begonnen zijn met een diepgaande analyse van de situatie om de onderliggende redenen voor de hogere foutenpercentages op te sporen en specifieke corrigerende maatregelen vast te stellen.

4.44. *Om het risico te beperken dat de uit deze controlestatistieken afgeleide foutenpercentages te laag zijn ingeschat vanwege de door de Rekenkamer genoemde onnauwkeurigheden in de databases of de ontoereikende follow-up van anomalieën, heeft DG AGRI een veiligheidsmarge van 25 % gehanteerd bij de berekening van het restrisico voor het fonds. De Commissie acht dit ruim voldoende om de door de Rekenkamer bedoelde risico's af te dekken.*

Opgemerkt zij ook dat de controlestatistieken van de lidstaten in ruime mate worden geverifieerd en gevalideerd door de certificerende instanties, wat door de Rekenkamer in haar Jaarverslag 2005 als optie werd aanbevolen. De resultaten van deze werkzaamheden worden bekendgemaakt in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI.

De Commissie wijst erop dat een aantal opmerkingen van de Rekenkamer de nationale regels voor overheidsopdrachten betreffen en dat sommige lidstaten deze regels anders interpreteren dan de Rekenkamer.

Milieu en klimaatmaatregelen, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheid en consumentenbescherming

4.45. De beleidsterreinen Milieu en klimaatmaatregelen, Maritieme zaken en visserij alsmede Gezondheid en consumentenbescherming worden door de Commissie beheerd met behulp van specifieke controlesystemen. De Rekenkamer controleerde het internecontrolesysteem van DG MARE.

Het internecontrolesysteem van DG MARE

4.46. 30 aselect gekozen betalingen met betrekking tot de belangrijkste begrotingsterreinen van DG MARE werden getoetst. Uit de controle bleek dat essentiële controles niet altijd volledig waren gedocumenteerd, met het risico dat dergelijke controles niet werden uitgevoerd. Bovendien was er onvoldoende toezicht op de visvangst in het kader van een internationale visserijovereenkomst, hetgeen voor de Commissie onvoorziene uitgaven tot gevolg had, zoals geïllustreerd in voorbeeld 4.6.

Voorbeeld 4.6 — Onvoldoende toezicht op visvangst

De partnerschapsovereenkomst inzake visserij tussen de Europese Unie en een derde land, de Islamitische Republiek Mauritanië, voor de op 31 juli 2012 eindigende vierjarige periode staat in de EU geregistreerde vissersvaartuigen toe om elk jaar (tot 31 juli) tot 300 000 ton vis te vangen in ruil voor een EU-bijdrage van 40 euro per gevangen ton vis. Het protocol bij deze overeenkomst bepaalt dat indien de EU aanvullende quota wenst, zij de nationale overheid hierover uiterlijk 15 februari van elk jaar informeert, en hetzelfde tarief per ton zal betalen. In het jaar eindigend op 31 juli 2010 werd er door de diensten van de Commissie onvoldoende toezicht op de visvangst in het kader van de partnerschapsovereenkomst gehouden, en de nationale overheid werd niet vóór 15 februari 2010 geïnformeerd dat er aanvullende quota nodig waren. In oktober 2010 informeerde de nationale overheid de Commissie dat het quotum van 300 000 ton voor het op 31 juli 2010 eindigende jaar was overschreden. De Commissie betaalde 1,9 miljoen euro aan de de Islamitische Republiek Mauritanië voor 47 346 ton die was gevangen boven het quotum. Een beter toezicht op de visvangst zou de diensten van de Commissie in staat hebben gesteld het nemen van preventieve maatregelen te overwegen teneinde aanvullende betalingen te vermijden.

4.46. De controle op de vangsten is versterkt en een waarschuwingsmechanisme voorkomt nu overschrijding van de vangstquota.

Voorbeeld 4.6 — Onvoldoende toezicht op visvangst

De Commissie erkent dat het toezicht op de pelagische visserij in het toepassingsjaar 2009/2010 (1 augustus tot 31 juli) enige vertraging opliep en dat dit leidde tot aanvullende betalingen aan Mauritanië in 2010.

Dit probleem is nu opgelost door de quotumoverschrijding (en de bijbehorende betaling) af te trekken van de aanvullende quota voor 2011/2012. Wat in 2009/2010 werd gevangen en betaald, wordt met andere woorden in mindering gebracht voor 2011/2012. Hierdoor wordt voldaan aan de beginselen van duurzaamheid en goed financieel beheer.

Bovendien zijn met het oog op een betere controle van de visvangst de algemene werkprocedures sinds 2010 aanzienlijk verbeterd. Om de overschrijding van vangstquota te voorkomen, is een waarschuwingsmechanisme ingevoerd (pelagische vangsten waarvoor de quota bijna bereikt zijn, worden van week tot week gevolgd). In 2011 heeft de Commissie na de opvisning van het quotum de pelagische visserij 16 dagen voor het einde van het protocoljaar gesloten, na een periode van wekelijkse en in de slotperiode ook dagelijkse controles van de pelagische vangsten. Ook in 2012 is deze preventieve aanpak gehanteerd (al vanaf 23 april 2012 was de pelagische visserij gesloten).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

*De „management representation” van andere DG’s —
Jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV’s)*

4.47. De Rekenkamer onderzocht de JAV’s en de verklaringen van de directeuren-generaal van DG ENV, DG CLIMA, DG MARE en DG SANCO van de Commissie.

4.48. DG ENV maakte geen voorbehoud, omdat zijn restfoutenpercentage onder de materialiteitsdrempel van 2 % lag. De Rekenkamer merkt op dat de berekening van het restfoutenpercentage door DG ENV is gebaseerd op veronderstellingen die niet volledig worden ondersteund door representatieve toetsing.

4.49. DG CLIMA handhaafde zijn voorbehoud uit 2010 vanwege mogelijke reputatieschade wegens een ernstige inbreuk op de beveiliging van de nationale registers van het EU-systeem voor emissiehandel. Er werd geen voorbehoud gemaakt met betrekking tot uitgaven, waarvan de meeste betrekking hadden op aanbestedingen.

4.50. Het enige voorbehoud van DG SANCO betrof het beleidsterrein Levensmiddelen en diervoeders, aangezien het restfoutenpercentage 4,3 % bedroeg. Alle betalingen voor 2011 voor het beleidsterrein Volksgezondheid (met uitzondering van de bijdragen aan regelgevende agentschappen) hebben betrekking op aanbestedingen. DG SANCO verrichtte geen controles achteraf van deze uitgaven en nam aan dat het foutenpercentage voor uitgaven met betrekking tot aanbestedingen vanwege de controles vooraf circa 0 % bedraagt.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**Conclusies**

4.51. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de betalingen over het per 31 december 2011 afgesloten jaar voor plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid materiële fouten vertonen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.48. DG ENV heeft overeenkomstig de vaste instructies voor het JAV de resultaten van de controles achteraf aangevuld met een analyse van de 245 inspecties van LIFE-projecten die in 2011 ter plaatse werden uitgevoerd. Deze toetsing vormt een realistische en voldoende solide basis voor de berekening van het waarschijnlijke foutenpercentage.

4.49. De Commissie acht de bestaande aanbestedingsprocedures adequaat om het risico op fouten of onregelmatige uitgaven te beperken.

4.50. DG SANCO sluit contracten voor overheidsopdrachten af waarbij de vastgestelde contractprijzen moeten worden betaald wanneer de goederen en diensten volgens afspraak zijn geleverd. Als DG SANCO een goede prijs-kwaliteitverhouding in het aanbod van de contractant verkrijgt en zich ervan heeft vergewist dat de gevraagde kwaliteit is geleverd, controleert het of de gefactureerde prijzen overeenstemmen met de opgegeven contractprijzen. Adequate aanbestedingsprocedures en aan de betaling voorafgaande technische en financiële controles zijn voldoende garanties voor zeer lage foutenpercentages. De kans is dan ook klein dat extra controles achteraf (na de saldobetaling) nog significante fouten aan het licht zullen brengen en deze vormen dus een overdreven administratieve belasting.

4.51. De Commissie neemt kennis van het door de Rekenkamer gehanteerde meest waarschijnlijke foutenpercentage. Hoewel de Commissie het niet eens is met de beoordeling van de Rekenkamer in sommige gevallen, blijkt ook uit haar eigen raming van het aantal onverschuldigde betalingen op basis van de door de lidstaten in 2011 verstrekte controlestatistieken dat de situatie is verslechterd, zij minder uitgesproken. De directeur-generaal van DG AGRI heeft een voorbehoud gemaakt betreffende de uitgaven voor plattelandsontwikkeling in zijn beheersverklaring voor 2011.

Dit voorbehoud gaat vergezeld van een aantal door de Commissie samen met de lidstaten vast te stellen corrigerende maatregelen om de situatie bij te sturen.

De relatief hogere foutenpercentages voor plattelandsontwikkeling in vergelijking met de eerste pijler van het GLB moeten ook worden gezien in de context van de doelstellingen van het plattelandsontwikkelingsbeleid. Deze zijn alleen te verwezenlijken met de complexe regels en subsidiabiliteitsvoorwaarden waarnaar de Rekenkamer in paragraaf 4.5 verwijst.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.52. Op basis van haar controlewerkzaamheden constateerde de Rekenkamer dat de onderzochte toezicht- en controlesystemen voor plattelandontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid gedeeltelijk doeltreffend waren.

Aanbevelingen

4.53. **Bijlage 4.3** 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). Opgemerkt zij dat de aanbeveling van de Rekenkamer om de regels en voorwaarden voor plattelandontwikkeling verder te vereenvoudigen nog altijd van kracht is.

4.54. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2011 doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen voor de lopende programmeringsperiode op het gebied van plattelandontwikkeling:

- **aanbeveling 1:** de lidstaten verrichten administratieve controles en controles ter plaatse grondiger teneinde het risico van declaratie van niet-subsidiabele kosten bij de EU te beperken;
- **aanbeveling 2:** de Commissie en de lidstaten zorgen voor een betere handhaving van de bestaande regels op het gebied van:
 - de regelgeving inzake overheidsopdrachten en btw in geval overheidsorganen de begunstigden zijn van de steun;
 - agromilieuverbintenissen en subsidiabiliteitsvoorschriften voor de modernisering van bedrijven;
- **aanbeveling 3:** de Commissie analyseert de redenen voor het foutenpercentage van materieel belang;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

4.52. De Commissie neemt er akte van dat de gepresenteerde resultaten vergelijkbaar zijn met die van het voorgaande jaar.

4.53. De voorstellen van de Commissie inzake het wetgevingskader voor de volgende programmeringsperiode (Het GLB tot 2020; COM(2011) 627 final/2) bevatten ook een aantal voorstellen voor vereenvoudiging. De Commissie stelt ook voor de nationale autoriteiten een grotere verantwoordelijkheid te geven inzake het verifieerbaar en controleerbaar maken van de maatregelen in de programma's voor plattelandontwikkeling.

4.54. Zie het gezamenlijk antwoord op paragrafen 1.12 en 1.13.

De Commissie deelt de mening van de Rekenkamer en beveelt de lidstaten in het kader van de conformiteitsgoedkeuringsprocedures systematisch aan dergelijke tekortkomingen weg te werken.

De handhaving van bestaande regels staat centraal in het systeem voor de goedkeuring van de rekeningen. Wanneer risico's voor het fonds zijn geïdentificeerd, legt de Commissie de lidstaten financiële correcties op en doet zij aanbevelingen voor verbeteringen aan de nationale autoriteiten. De Commissie zal dit voortzetten en daarbij specifiek aandacht schenken aan de door de Rekenkamer aangehaalde punten, aangezien die ook door de Commissie tijdens haar eigen controles zijn vastgesteld.

De directeur-generaal van DG AGRI heeft in zijn betrouwbaarheidsverklaring voor 2011 een voorbehoud gemaakt betreffende plattelandontwikkeling omdat het door de lidstaten meegedeelde restfoutenpercentage boven de materialiteitsgrens uitkomt wanneer een veiligheidsmarge van 25 % wordt gehanteerd. Aan dat voorbehoud werden ook correctieve acties verbonden die erop gericht zijn om in samenwerking met de betrokken lidstaten de wezenlijke oorzaken voor de hogere foutenpercentages en specifieke acties die tijdens de huidige en komende programmeringsperiode moeten worden uitgevoerd, te identificeren.

Overigens is het zo dat de lidstaten overeenkomstig artikel 4, lid 5, van Verordening (EU) nr. 65/2011 van de Commissie verplicht zijn de oorzaken van bij controles opgemerkte problemen te identificeren en correctieve en preventieve acties te ondernemen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **aanbeveling 4:** de Commissie houdt rekening met de bevindingen van de Rekenkamer bij de vaststelling van de controlestrategie voor de controles van DG AGRI voor de goedkeuring van de rekeningen.
- **aanbeveling 5:** de Commissie breidt de richtsnoeren voor de certificerende instanties uit met het vereiste dat deze instanties de bevindingen van eerdere controles van de Commissie en de Rekenkamer opnemen in hun controlestrategie en –verslagen;
- **aanbeveling 6:** met betrekking tot de randvoorwaarden dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat de vereisten inzake de identificatie en registratie van dieren worden nageleefd en de controles beter over het jaar zijn verspreid, zodat alle relevante bepalingen naar behoren worden gecontroleerd.

4.55. Op de beleidsterreinen Milieu, Maritieme zaken en visserij, en Gezondheid en consumentenbescherming beveelt de Rekenkamer het volgende aan:

- **aanbeveling 7:** de Commissie verbetert het toezicht op de visvangst in het kader van de partnerschapsovereenkomsten inzake visserij met landen buiten de EU.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie houdt terdege rekening met de bevindingen van de Rekenkamer en beschouwt ze als een van de elementen van haar centrale risicoanalyse voor het opstellen van haar controleprogramma.

Hoewel het niet tot de opdracht van de certificerende instanties behoort om in detail te rapporteren over de follow-up van de bevindingen van de Commissie, de Rekenkamer of andere externe controleinstanties, zijn de eerdere controles van de Commissie en de Rekenkamer nuttig voor de certificerende instanties bij de planning van hun controlestrategie.

De Commissie heeft de certificerende instanties eraan herinnerd bij de volgende vergadering van hun deskundigengroep met dergelijke bevindingen rekening te houden.

De Commissie gaat in het kader van haar cross-compliancecontroles systematisch na of de lidstaten ervoor zorgen dat de bepalingen inzake de identificatie en registratie van dieren worden nageleefd en controleert de timing van de inspecties ter plaatse.

4.55.

Met het oog op een betere controle van de visvangst zijn de algemene werkprocedures sinds 2010 aanzienlijk verbeterd. Om de overschrijding van vangstquota te voorkomen, is een waarschuwingmechanisme ingevoerd (pelagische vangsten waarvoor de quota bijna bereikt zijn, worden van week tot week gevolgd).

BIJLAGE 4.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR PLATTELANDSONTWIKKELING, MILIEU, VISSERIJ EN GEZONDHEID

	2011			2010	2009	2008
	Plattelandsontwikking	Milieu, Visserij en Gezondheid	Totaal			
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF						
Totaal verrichtingen (waarvan):	160	18	178	92	93	53
voorschotten	0	0	0	0	0	0
tussentijdse/saldobetalingen	160	18	178	92	93	53
RESULTATEN VAN DE TOETSING (1)						
Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen:						
zonder fouten	42 % (67)	56 % (10)	43 % (77)	48 %	67 %	55 %
met één of meer fouten	58 % (93)	44 % (8)	57 % (101)	52 %	33 %	45 %
Analyse van verrichtingen met fouten						
Analyse per soort fout						
Niet-kwantificeerbare fouten	34 % (32)	75 % (6)	38 % (38)	48 %	42 %	38 %
Kwantificeerbare fouten	66 % (61)	25 % (2)	62 % (63)	52 %	58 %	62 %
Subsidiabiliteit	69 % (42)	50 % (1)	68 % (43)	56 %	22 %	40 %
Realiteit	0 % (0)	50 % (1)	2 % (1)	0 %	6 %	7 %
Juistheid	31 % (19)	0 % (0)	30 % (19)	44 %	72 %	53 %
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN						
Meest waarschijnlijk foutenpercentage				7,7 %		
Bovenste foutengrens				10,9 %		
Onderste foutengrens				4,5 %		

(1) Voor een beter inzicht in de terreinen met verschillende risicoprofielen binnen de beleidsgroep werd de steekproef opgesplitst in segmenten.

BIJLAGE 4.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR PLATTELANDSONTWIKKELING

Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen

Lidstaat (betaalorgaan)	Administratieve en controleprocedures	Methodologie van de controles ter plaatse, selectie, uitvoering, kwaliteitscontrole en de rapportage van resultaten	Tenuitvoerlegging en controle van „cross compliance”	Algehele beoordeling
Denemarken	Niet doeltreffend 1, 2, 3, 4, 5	Gedeeltelijk doeltreffend A, B, C	Gedeeltelijk doeltreffend 2, A, D, a	Niet doeltreffend
Spanje (Galicie)	Gedeeltelijk doeltreffend 2, 3	Gedeeltelijk doeltreffend A, C, D	Gedeeltelijk doeltreffend 2, C, D, a	Gedeeltelijk doeltreffend
Italië (Lombardije)	Gedeeltelijk doeltreffend 1, 2, 3, 4	Gedeeltelijk doeltreffend A, C, D	Niet doeltreffend 4, A, B, C, D, a, b	Gedeeltelijk doeltreffend
Hongarije	Gedeeltelijk doeltreffend 1, 3	Gedeeltelijk doeltreffend B, C, D	Gedeeltelijk doeltreffend 2, 4, B, D, a, b	Gedeeltelijk doeltreffend
Oostenrijk	Gedeeltelijk doeltreffend 1, 2	Doeltreffend A	Doeltreffend a	Doeltreffend
Finland	Gedeeltelijk doeltreffend 1, 2, 4	Gedeeltelijk doeltreffend 2, C, D	Gedeeltelijk doeltreffend 2, 4, A, D, a	Gedeeltelijk doeltreffend

- 1 Ondoeltreffende controles inzake subsidiabiliteitsvoorwaarden en verplichtingen (bijv. opgenomen niet-subsidiabele btw, dubbele financiering).
- 2 Tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle van de toetsingen.
- 3 Ontbreken van een geschikt systeem om de redelijkheid van de in de steunaanvraag voorgestelde kosten te beoordelen.
- 4 Onjuiste berekeningen en betalingen (bijv. een niet-opgelegde korting).
- 5 Systematische tekortkomingen in maatregelen in het kader van titel II (nl. niet oppervlaktegerelateerd) die leiden tot de acceptatie van niet-subsidiabele uitgaven.
- A Onvoldoende details over de mate van uitvoering van de controles.
- B Inconsistenties betreffende het aantal uitgevoerde controles.
- C Controles van ontoereikende kwaliteit: niet-naleving niet ontdekt en/of niet alle verbintenissen en verplichtingen bestreken.
- D Tekortkomingen bij de planning en de timing van de controles (bijv. controles die na het verkoopseizoen werden uitgevoerd).
- a Onvolledige reeks vereisten (bijv. ontoereikende nationale GLMC-normen, ontbrekende vereisten voor bepaalde RBE's).
- b Onvolledige nationale uitvoering van de nitratrichtlijn.

BIJLAGE 4.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN BETREFFENDE PLATTELANDSONTWIKKELING, MILIEU, VISSERIJ EN GEZONDHEID

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
2009	De Rekenkamer beval aan om samen met de betrokken nationale autoriteiten effectieve maatregelen te nemen om betalingen voor niet-subsidiabele uitgaven voor visserijprojecten te voorkomen (DG MARE; paragraaf 3.76 van het Jaarverslag 2009).	De controles van de subsidiabele uitgaven in het kader van het Europees Visserijfonds zijn versterkt ten opzichte van de controles die werden verricht in het kader van het oude Financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij.	
	De Rekenkamer beval een duidelijke functiescheiding aan tussen de diensten van de Commissie en de ontwikkeling van adequate formele controleprocedures voor interne controles van betalingen aan lidstaten voor programma's op het gebied van de uitroeiing en bewaking van dierziekten (DG SANCO; paragraaf 3.76 van het Jaarverslag 2009).	De diensten van de Commissie hebben de functiescheiding verduidelijkt en een aantal verzachtende maatregelen genomen zoals de vereenvoudiging van de rechtsgrondslag voor de programma's voor 2012.	
2009 en 2008	De Rekenkamer herhaalt dat er verdere inspanningen nodig zijn op het gebied van plattelandsontwikkeling om de regels en voorwaarden verder te vereenvoudigen (paragraaf 3.74 (!)).	<p>De Commissie herzag Verordening (EG) nr. 1975/2006 en verving deze per 1 januari 2011 door Verordening (EU) nr. 65/2011.</p> <p>De nieuwe verordening verduidelijkt in zekere mate de bepalingen over controleprocedures, „cross compliance”, alsmede kortingen, uitsluitingen en terugvorderingen.</p> <p>De Commissie is van oordeel dat dit initiatief werd voortgezet met het GLB na 2013, in het kader waarvan een reeks vereenvoudigingen is vastgelegd met betrekking tot plattelandsontwikkeling.</p> <p>In haar Advies nr. 1/2012 over de wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vanaf 2014 erkende de Rekenkamer de inspanningen van de Commissie om de bepalingen van het GLB te vereenvoudigen, maar was zij van oordeel dat het juridisch kader van het beleid nog altijd te complex is.</p>	
2008	De Rekenkamer beval aan om effectieve maatregelen te nemen om de problemen die op de beleidsterreinen Milieu, Visserij, en Gezondheidszorg en consumentenbescherming zijn geconstateerd, te verhelpen (DG's ENV, MARE en SANCO; paragraaf 5.67 van het Jaarverslag 2008).	De Commissie nam verschillende initiatieven om de door de Rekenkamer vastgestelde kwesties op te lossen (zie de analyse omtrent 2009).	

(!) Soortgelijke aanbevelingen werden gedaan in paragraaf 5.66 van het Jaarverslag 2008.

HOOFDSTUK 5

Regionaal beleid, energie en vervoer

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	5.1-5.27
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	5.4-5.26
Beleidsdoelstellingen	5.4-5.5
Beleidsinstrumenten	5.6-5.21
Risico's voor de regelmatigheid	5.22-5.26
Reikwijdte en aanpak van de controle	5.27
Regelmatigheid van de verrichtingen	5.28-5.34
Doeltreffendheid van de systemen	5.35-5.69
Auditautoriteiten	5.35-5.51
Onderzoek door de Rekenkamer van zeven AA's	5.39-5.43
Beoordeling van het toezicht door de Commissie op de AA's	5.44-5.51
Beoordeling van de afsluiting van de programma's voor de programmeringsperiode 2000-2006	5.52-5.64
Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie	5.65-5.69
DG Regionaal Beleid	5.66-5.67
DG Mobiliteit en Vervoer en DG Energie	5.68-5.69
Conclusies en aanbevelingen	5.70-5.73
Conclusies	5.70-5.72
Aanbevelingen	5.73

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

5.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van regionaal beleid, energie en vervoer, bestaande uit de beleidsterreinen 06 — Mobiliteit en vervoer, 13 — Regionaal beleid en 32 — Energie. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en bestedingen in 2011 is opgenomen in **tabel 5.1**.

Tabel 5.1 — Regionaal beleid, energie en vervoer — Essentiële informatie 2011

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidssterrein	Omschrijving	Verrichte betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
06	Mobiliteit en vervoer	Administratieve uitgaven	71	Direct gecentraliseerd
		Vervoer over land, door de lucht en ter zee	150	Direct en indirect gecentraliseerd
		Trans-Europese netwerken (TEN's)	833	Direct en indirect gecentraliseerd
		Onderzoek in verband met vervoer	59	Direct gecentraliseerd
			1 113	
13	Regionaal beleid	Administratieve uitgaven	84	Direct gecentraliseerd
		Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en andere regionale acties	25 841	Gedeeld
		Cohesiefonds (CF)	6 450	Gedeeld
		Pretoetredingsacties met betrekking tot het structuurbeleid	351	Gedecentraliseerd
		Solidariteitsfonds	269	Direct gecentraliseerd
			32 995	
32	Energie	Administratieve uitgaven	74	Direct gecentraliseerd
		Trans-Europese netwerken (TEN's)	18	Direct gecentraliseerd
		Conventionele en duurzame energiebronnen	591	Direct gecentraliseerd/Indirect gecentraliseerd/Gezamenlijk
		Kernenergie	121	Direct gecentraliseerd/Indirect gecentraliseerd/Gezamenlijk
		Onderzoek in verband met energie	159	Direct gecentraliseerd
			963	
Totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾			229	
Totaal beleidsuitgaven			34 842	
waarvan: — voorschotten			1 469	
— tussentijdse/saldobetalingen			33 373	
Totaal betalingen over het jaar			35 071	
Totaal vastleggingen over het jaar			42 964	

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

Bron: Jaarrekening 2011 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.2. Regionaal beleid wordt hoofdzakelijk gefinancierd uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF). Deze fondsen vallen onder dezelfde regels (tenzij de specifieke verordeningen voor elk fonds in uitzonderingen voorzien) en worden vaak beheerd door dezelfde instanties als het Europees Sociaal Fonds (ESF). Het ESF, dat wordt behandeld in hoofdstuk 6, wordt in dit hoofdstuk genoemd bij de bespreking van onderwerpen die alle fondsen betreffen.

5.3. Regionaal beleid is goed voor 94 % van de bestedingen in deze beleidsgroep; de resterende 6 % heeft betrekking op de terreinen energie en vervoer.

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

Beleidsdoelstellingen

Regionaal beleid

5.4. Het regionale beleid is erop gericht de economische en sociale cohesie binnen de Europese Unie te versterken door het verschil in ontwikkelingsniveau tussen verschillende regio's terug te dringen.

Energie en vervoer

5.5. Het energie- en vervoersbeleid is erop gericht de Europese burgers en ondernemingen te voorzien van veilige, duurzame en concurrerende energie- en vervoerssystemen en -diensten, en innovatieve oplossingen te ontwikkelen die bijdragen aan de formulering en uitvoering van deze beleidslijnen.

Beleidsinstrumenten

Regionaal beleid

5.6. Het EFRO en het CF zijn de voornaamste instrumenten voor de tenuitvoerlegging van het regionaal beleid⁽¹⁾. Het EFRO financiert infrastructuurwerken, het creëren of behouden van arbeidsplaatsen, initiatieven voor regionale economische ontwikkeling en activiteiten ter ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf⁽²⁾. In lidstaten waar het bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt, financiert het CF investeringen op het terrein van de milieu- en vervoersinfrastructuur.

(1) Andere instrumenten voor regionaal beleid zijn het Instrument voor pretoetredingssteun, dat regionale en grensoverschrijdende samenwerking ondersteunt in de landen van de westelijke Balkan, Turkije en IJsland, en het EU-Solidariteitsfonds, dat steun verleent bij natuurrampen in de lidstaten.

(2) Het EFRO en het ESF ondersteunen het mkb met subsidie- en financieringsinstrumenten. Zie Speciaal verslag nr. 2/2012 „Door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling gefinancierde financiële instrumenten voor het mkb” (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.7. Het EFRO (met betalingen ad 26 miljard euro) en het CF (met betalingen ad 6 miljard euro) zijn samen goed voor 98 % van de uitgaven voor begrotingstitel 13 in 2011 ⁽³⁾.

Beheer en controle van de bestedingen uit het EFRO, het CF en het ESF

5.8. Het EFRO, het CF en het ESF ⁽⁴⁾ vallen onder gemeenschappelijke regels en onder gedeeld beheer door de Commissie en de lidstaten. Bijkomende bepalingen voor ieder fonds zijn vastgesteld in specifieke verordeningen. De middelen worden besteed in meerjarenprogramma's.

5.9. Voor elke programmeringsperiode keurt de Commissie op basis van voorstellen van de lidstaten operationele programma's goed (OP's) alsmede indicatieve financieringsplannen die ook de EU-bijdrage en de nationale bijdrage omvatten ⁽⁵⁾. Projecten in het kader van de OP's worden uitgevoerd door particulieren, verenigingen, particuliere of overheidsbedrijven of lokale, regionale en nationale overheidsorganen.

5.10. In de lidstaten ligt de verantwoordelijkheid voor het dagelijks beheer bij daartoe aangewezen beheersinstanties of bemiddelende instanties ⁽⁶⁾. Dit omvat het selecteren van afzonderlijke projecten, het invoeren van controles om fouten in de gedeclareerde uitgaven te voorkomen, ontdekken en corrigeren en het nagaan of de projecten daadwerkelijk worden uitgevoerd („eerstelijnscontroles”). Certificerende instanties controleren of de eerstelijnscontroles daadwerkelijk plaatsvinden en verrichten zo nodig aanvullende controles voordat zij de uitgaven opgeven bij de Commissie.

⁽³⁾ In 2011 had 29,9 miljard euro ofwel 93 % betrekking op de programmeringsperiode 2007-2013 en 2,4 miljard euro (7 %) op de programmeringsperiode 2000-2006.

⁽⁴⁾ De bevindingen en conclusies van de Rekenkamer betreffende het ESF zijn te vinden in hoofdstuk 6.

⁽⁵⁾ In totaal heeft de Commissie voor de programmeringsperiode 2007-2013 434 OP's goedgekeurd: 317 voor het EFRO/CF (waarvan 24 OP's die CF-projecten omvatten) en 117 voor het ESF.

⁽⁶⁾ Bemiddelende instanties zijn publieke of particuliere organen die onder de verantwoordelijkheid van en namens een beheersautoriteit taken uitvoeren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.11. De auditautoriteiten (AA's) in de lidstaten vervullen een essentiële taak in het waarborgen van de regelmatigheid van de uit het EFRO, het ESF en het CF terugbetaalde uitgaven. Zij zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van systeemcontroles en controles van verrichtingen (dus van projecten of groepen van projecten) om redelijke zekerheid te verkrijgen over de doeltreffende werking van de beheers- en controlesystemen van de programma's en over de wettigheid en regelmatigheid van de voor elk OP gecertificeerde uitgaven. Zij rapporteren over deze controles aan de Commissie door middel van jaarlijkse controleverslagen (JCV's) en jaarlijkse adviezen (7).

5.12. Bij het begin van elke programmeringsperiode betaalt de Commissie voorfinanciering aan de lidstaten (8). Financiering van een project geschiedt meestal in de vorm van kostenvergoeding op basis van uitgavendeclaraties door de projectontwikkelaars. Deze afzonderlijke declaraties worden samengevoegd tot periodieke uitgavendeclaraties per OP, die door de autoriteiten van de lidstaten worden gecertificeerd en worden ingediend bij de Commissie. Het door de EU gefinancierde deel wordt vervolgens terugbetaald uit de EU-begroting.

5.13. De subsidiabiliteitsregels worden vastgesteld op nationaal of soms regionaal niveau, tenzij de specifieke verordeningen voor elk fonds in uitzonderingen voorzien. De lidstaten zijn als eerste verantwoordelijk voor het voorkomen of opsporen en corrigeren van onregelmatige uitgaven en voor het rapporteren hiervan aan de Commissie.

5.14. De Commissie moet zich ervan vergewissen dat de lidstaten beheers- en controlesystemen hebben ingesteld die voldoen aan de voorschriften van de verordeningen en dat de systemen doeltreffend functioneren (9). Constateert de Commissie dat een lidstaat naliet onregelmatige uitgaven te corrigeren die werden gecertificeerd en gedeclareerd, of dat de beheers- en controlesystemen ernstige gebreken vertonen, dan kan zij de betalingen onderbreken of opschorten (10). Indien de lidstaat de onregelmatige uitgaven (die kunnen worden vervangen door subsidiabele uitgaven) niet uitsluit of ontdekte systeemgebreken niet verhelpt, kan de Commissie financiële correcties toepassen die leiden tot een nettoverlaging van de EU-financiering (11).

(7) Bovendien zijn AA's verplicht exemplaren van verslagen van systeemcontroles bij de Commissie in te dienen. Van controles van verrichtingen worden in het algemeen geen controleverslagen naar de Commissie gestuurd.

(8) Zie artikel 82 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25).

(9) Artikel 72 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

(10) 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.

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

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.13. *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.*

5.14. *De Commissie heeft in haar jaarlijkse activiteitenverslag over 2011 uitgebreid gerapporteerd dat zij zekerheid heeft verkregen dat voor elk medegefinancierd programma beheers- en controlesystemen zijn opgezet en dat die systemen functioneerden, alsook dat de nationale controlesystemen aan een algemene beoordeling zijn onderworpen.*

In haar hoedanigheid van toezichthouder onderbreekt de Commissie de betalingen wanneer die systemen tekortschieten, of schort ze op. In het jaarlijkse activiteitenverslag doet zij verslag van de uitoefening van die verantwoordelijkheid. Over 2011 rapporteert DG Regionaal Beleid 70 maal te hebben besloten om de betalingen te onderbreken en voor 10 programma's de opschortingsprocedure te hebben ingeleid. DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie meldt over 2011 dat het in 21 gevallen een verzoek om tussentijdse betaling heeft onderbroken en in 3 gevallen een besluit tot opschorting heeft genomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Energie en vervoer

5.15. Het energiebeleid van de Europese Unie is erop gericht de burgers en ondernemingen te voorzien van betaalbare energie, concurrerende prijzen en technisch geavanceerde energiediensten. Het bevordert de duurzaamheid van energieproductie, -vervoer en -verbruik, alsook energievoorzieningszekerheid binnen de EU en haar lidstaten. Het voornaamste financiële instrument is het Europees energieprogramma voor herstel (EEPR) dat voorziet in projectfinanciering, vooral in de vorm van leningen en subsidies.

5.16. Het vervoerbeleid is erop gericht de interne markt te ontwikkelen, concurrentie en innovatie te versterken en de vervoersnetwerken te integreren. Op dit terrein bevordert het EU-beleid de mobiliteit, duurzame ontwikkeling en transportveiligheid. Het programma voor trans-Europese vervoersnetwerken (TEN-T) is het voornaamste financiële instrument dat grote infrastructuurprojecten van middelen voorziet.

5.17. Betalingen op het terrein van energie en vervoer uit hoofde van de begrotingstitels 06 en 32 bedroegen ongeveer 2 miljard euro in 2011 ⁽¹²⁾.

Beheer en controle van de bestedingen voor energie en vervoer

5.18. De Commissie (DG Mobiliteit en Vervoer en DG Energie) verricht de uitgaven voor energie en vervoer onder direct en indirect gecentraliseerd beheer (via twee uitvoerende agentenschappen en een gemeenschappelijke onderneming ⁽¹³⁾) alsook via gemeenschappelijke beheersregelingen (zoals het „Nuclear Decommissioning Fund” — het Fonds voor de ontmanteling van nucleaire installaties — of de Europese financieringsfaciliteit voor energie-efficiëntie).

5.19. De Commissie financiert de projecten in het algemeen na formele oproepen tot het indienen van projectvoorstellen. De betalingen voor goedgekeurde projecten gaan rechtsreeks van de Commissie naar de begunstigden op basis van subsidieovereenkomsten of financieringsbesluiten van de Commissie. De begunstigden zijn gewoonlijk instanties van de lidstaten, maar kunnen ook particuliere of overheidsbedrijven zijn. Bijna alle betalingen worden verricht in termijnen: een voorschot- of voorfinancieringsbetaling bij de ondertekening van de subsidieovereenkomst of het financieringsbesluit, gevolgd door tussentijdse en saldobetalingen ter vergoeding van door de begunstigde opgegeven subsidiabele uitgaven.

⁽¹²⁾ Ongeveer 41 % van de uitgaven voor energie en vervoer gaat naar trans-Europese netwerken (TEN), 28 % naar projecten inzake traditionele en vernieuwbare energie en nog eens 11 % naar onderzoeksprojecten die vooral worden gefinancierd uit de kaderprogramma's voor onderzoek. Twee andere grote uitgavencategorieën zijn die voor projecten voor land-, zee- en luchtvervoer 7 % en voor kernenergie 6 %.

⁽¹³⁾ Het Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk het Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie en de Gemeenschappelijke Onderneming Sesar (*Single European Sky Air Traffic Management Research*).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.20. De voornaamste middelen ter controle van de uitgaven door de Commissie zijn onder meer de toetsing van voorstellen aan specifieke selectie- en gunningscriteria, het verstrekken van informatie en richtsnoeren aan de begunstigden, en monitoring en verificatie van de projectuitvoering op basis van de door de begunstigden ingediende financiële en technische voortgangsverslagen. Als de financieringsovereenkomsten dit voorschrijven, worden de uitgavendeclaraties gecertificeerd door een onafhankelijke externe controleur of een bevoegde nationale instantie.

5.21. Bovendien verricht de Commissie controles achteraf om fouten te ontdekken en te corrigeren die mogelijk niet door eerdere controles zijn voorkomen en om redelijke zekerheid te geven over de regelmatigheid van de uitgaven.

*Risico's voor de regelmatigheid***Regionaal beleid**

5.22. Bij de EFRO- en CF-uitgaven bestaat het grootste risico hierin dat projecten worden gefinancierd die niet voldoen aan de Europese en nationale regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten of die niet voldoen aan de in de EU-verordeningen of de OP's vermelde subsidiabiliteitsvoorwaarden. Bovendien bestaat het risico dat begunstigden specifieke kosten declareren die niet subsidiabel zijn.

5.23. Bij de tenuitvoerlegging van de OP's worden de overheden van de lidstaten geconfronteerd met concurrerende prioriteiten. Enerzijds dienen de bestedingen naar behoren te worden gecontroleerd op regelmatigheid, anderzijds is het zaak dat de beschikbaar gestelde EU-middelen tijdig worden opgebruikt. In de praktijk kan de wens, het programma tijdig uit te voeren, op gespannen voet komen te staan met de consistente toepassing van degelijke controles.

5.24. Wanneer de verschillende controlelagen in een lidstaat of bij de Commissie gevallen van niet-naleving ontdekken noch corrigeren, leidt dit ertoe dat niet-subsidiabele uitgaven worden vergoed ten laste van de EU-begroting.

5.22. De Commissie deelt deze beoordeling, zoals zij reeds uitgebreid heeft gerapporteerd in het Werkdocument van de diensten van de Commissie „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009” (Analyse van fouten in het cohesiebeleid voor de jaren 2006-2009) (SEC(2011) 1179 van 5 oktober 2011). In dat document geeft de Commissie specifieke acties aan om deze risico's te verkleinen (met name aanvullende oriëntatie en opleiding van de beheersautoriteiten op het gebied van de geconstateerde risico's, tijdige uitvoering van financiële correcties, onderbrekingen en opschortingsprocedures, meer op de meest risicovolle gebieden gericht audits).

5.23. De Commissie is het ermeê eens dat een gedegen beheers- en controlesysteem een systeem is dat de certificering van wettelijke en regelmatige uitgaven mogelijk maakt en de tijdige absorptie van middelen garandeert.

5.24. Aangezien de beheers- en controlesystemen een meerjarig karakter hebben, kan een te veel 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.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Energie en vervoer

5.25. Bij de uitgaven voor energie en vervoer bestaat het grootste risico hierin dat door de begunstigen gedeclareerde maar niet-subsidiabele kosten niet vóór terugbetaling door de Commissie worden ontdekt. Evenals bij het EFRO en het CF bestaat bovendien het risico dat de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten niet worden nageleefd. Voor TEN-T wordt de mogelijke impact van deze risico's op de EU-begroting beperkt door het feit dat het bedrag aan subsidiabele uitgaven vaak hoger is dan het in de financieringsovereenkomst vastgestelde maximum.

5.26. Concentratie van een aanzienlijk deel van de betalingen in een beperkte periode kan een ongunstig effect hebben op de doeltreffendheid van de toezicht- en controlesystemen en het foutenrisico verhogen (zie paragraaf 1.35). In 2011 vond naar waarde 32 % van de EPRP-betalingen plaats in de maand december. Bovendien is het programma erop gericht de middelen snel uit te geven, hetgeen ten koste van de toepassing van toereikende controles kan gaan.

Reikwijdte en aanpak van de controle

5.27. In *bijlage 1.1, deel 2*, van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van regionaal beleid, energie en vervoer dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) de controle omvatte onderzoek van een steekproef van 180 tussentijdse en saldobetalingen ⁽¹⁴⁾ in de lidstaten en bij de Commissie;
- b) de beoordeling van systemen omvatte:
 - de auditautoriteiten voor het EFRO, het ESF en het CF in de programmeringsperiode 2007-2013 ⁽¹⁵⁾;

⁽¹⁴⁾ Deze steekproef omvat 180 betalingen, waarvan 129 voor het EFRO, 39 voor het CF, 8 voor energieprojecten en 4 voor vervoersprojecten. 148 van de betalingen voor EFRO/CF-projecten betreffen de programmeringsperiode 2007-2013 en 20 de periode 2000-2006. De steekproef werd getrokken uit alle betalingen met uitzondering van de voorschotten, die in 2011 1,4 miljard euro beliepen.

⁽¹⁵⁾ De controlewerkzaamheden van de Rekenkamer met betrekking tot de AA's bestonden uit a) onderzoek van een steekproef van zeven AA's (en eventuele gedelegeerde controleorganen) in zeven lidstaten (Tsjechië, Griekenland, Italië (Sicilië), Letland, Hongarije, Portugal en Roemenië), en b) onderzoek naar de toezichtactiviteiten van de Commissie op de AA's als geheel. Zie het Jaarverslag 2010, de paragrafen 4.37-4.44.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- de op het niveau van de Commissie en van de lidstaten toegepaste procedures betreffende de programma-afsluiting voor de programmeringsperiode 2000-2006, en
- beoordeling van de „management representations” van de Commissie in de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG Regionaal Beleid, DG Mobiliteit en Vervoer en DG Energie.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

5.28. *Bijlage 5.1* bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Uit de toetsing van de steekproef van verrichtingen door de Rekenkamer bleek dat 59 % van de 180 gecontroleerde betalingen fouten bevatte. De Rekenkamer schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 6,0 % ⁽¹⁶⁾.

5.29. De Rekenkamer is van oordeel dat de autoriteiten van de lidstaten bij 62 % van de verrichtingen voor regionaal beleid die fouten vertoonden, over voldoende informatie beschikten om ten minste een aantal van deze fouten te kunnen ontdekken en corrigeren voordat ze de uitgaven bij de Commissie certificeerden.

5.30. Voor regionaal beleid werden in de verificaties door nationale instanties gebreken ontdekt, met name in de eerste-lijnscontroles die werden verricht door beheersinstanties en bemiddelende instanties.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.28. De Commissie noteert dat het foutenpercentage (percentage meest waarschijnlijke fouten 6,0 %) voor het derde opeenvolgende jaar ruim onder het niveau blijft dat de Rekenkamer in de periode 2006-2008 rapporteerde. Deze positieve ontwikkeling is te danken aan de versterkte controlebepalingen van de programmeringsperiode 2007-2013 en het stringente beleid van onderbrekingen/opschortingen wanneer tekortkomingen werden geconstateerd, overeenkomstig het actieplan voor 2008.

Zoals te zien in **tabel 1.3** van hoofdstuk 1 is de gecombineerde meest waarschijnlijke fout voor regionaal beleid, vervoer, energie en werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie ook aanmerkelijk gedaald ten opzichte van 2010, nl. van 7,7 % naar 5,1 %.

De Commissie blijft haar acties concentreren op de meest risicovolle programma's en/of lidstaten.

5.29. De Commissie volgt deze gevallen nauwgezet om ervoor te zorgen dat de betrokken systemen in de toekomst beter werken en dat fouten worden voorkomen voordat certificering heeft plaatsgevonden.

De beheersautoriteiten moeten de documentencontrole vóór certificering van de uitgaven uitvoeren op alle door de begunstigden ingediende betalingsverzoeken. Controle ter plaatse van verrichtingen kan echter ook in een later stadium van de projectuitvoering plaatsvinden, na certificering en tot aan de afsluiting, hetgeen verklaart waarom een deel van de fouten in de steekproef van de Rekenkamer niet kon worden opgespoord (zie eveneens het antwoord van de Commissie op paragrafen 5.22 en 5.24). De impact van het controlesysteem op de verlaging van het foutenpercentage blijkt doorgaans slechts in de volgende jaren, nadat alle stadia van de controle zijn uitgevoerd.

⁽¹⁶⁾ 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 3,0 % en 9,0 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Overtredingen van de regels inzake overheidsopdrachten bij een kwart van de verrichtingen

5.31. Uit controles in voorgaande jaren bleek dat de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten in het bijzonder vatbaar zijn voor fouten⁽¹⁷⁾. In 2011 controleerde de Rekenkamer 298 van deze procedures voor werken en diensten die ten grondslag lagen aan uitgaven voor de 180 aan de Commissie gecertificeerde verrichtingen⁽¹⁸⁾. De gecombineerde geschatte contractwaarde van de gecontroleerde opdrachten bedraagt 6,7 miljard euro⁽¹⁹⁾.

5.32. De Rekenkamer constateerde gevallen van niet-naleving van de Europese en nationale aanbestedingsregels bij 25 % van de 180 gecontroleerde verrichtingen. Ernstige overtredingen van die regels werden aangetroffen bij 9 % van de gecontroleerde verrichtingen (zie voorbeeld 5.1). Deze fouten vormen 44 % van alle kwantificeerbare fouten en zijn goed voor ongeveer 58 % van het geschatte foutenpercentage voor deze beleidsgroep.

5.31. *Fouten bij de openbare aanbesteding houden verband met de niet-naleving van de regels van de interne markt en zijn niet specifiek voor het cohesiebeleid, zoals ook blijkt uit andere hoofdstukken van dit verslag.*

5.32. *Hoewel de Commissie en de Rekenkamer de naleving van de regels voor openbare aanbestedingen op dezelfde manier controleren, past de Commissie bij het cohesiebeleid proportionele forfaitaire correcties toe, waardoor het risico op schade aan de EU-begroting wordt verkleind en rekening wordt gehouden met de aard en de ernst van de onregelmatigheden.*

Deze vaste percentages worden door de Commissie en de meeste nationale autoriteiten toegepast bij financiële correcties voor inbreuken op de regels voor openbare aanbestedingen, onder andere bij de vervolgccontrole van de fouten waarop de Rekenkamer heeft gewezen.

Voorbeeld 5.1 — Ernstige overtredingen van de aanbestedingsregels

- a) *Niet gerechtvaardigde onderhandse gunning*: bij een EEP-project voor de aanleg van een gasleiding werden de contracten voor de tweede en derde fase van de projectwerkzaamheden zonder inschrijving gegund aan het consortium dat vijf jaar eerder een contract had gekregen voor de eerste fase van de leiding. Dit strookt niet met de toepasselijke Europese en nationale regelgeving inzake aanbestedingen.
- b) *Onderhandse gunning van bijkomende werkzaamheden zonder onvoorziene omstandigheden*: bij een CF-project voor wegenbouw werden bijkomende werkzaamheden ingevolge na de goedkeuring van het oorspronkelijke plan aangebrachte wijzigingen onderhands gegund aan dezelfde contractant. Deze bijkomende werkzaamheden waren niet te wijten aan onvoorziene omstandigheden, en dus werden hier de aanbestedingsregels overtreden.

⁽¹⁷⁾ Zie „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009” (Analyse van fouten in het cohesiebeleid voor de jaren 2006-2009), Europese Commissie, (SEC(2011) 1179 van 5.10.2011).

⁽¹⁸⁾ Voor 41 % van de 298 door de Rekenkamer gecontroleerde aanbestedingsprocedures lag de contractwaarde boven de drempel, zodat de EU-regels inzake overheidsopdrachten, zoals omgezet in nationale wetgeving, daarop van toepassing waren.

⁽¹⁹⁾ Dit bedrag geeft het totaal weer van de uitgaven voor de gegunde contracten, waarvan een deel werd gecertificeerd in verband met de gecontroleerde uitgavendeclaraties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- c) *Contract gegund aan een enkele inschrijver zonder de beoogde prijsverlaging te verkrijgen tijdens de onderhandelingen:* in het geval van een CF-project betreffende de aanleg van een slibverwerkingsinstallatie werd slechts één offerte ontvangen. De begunstigde vond deze onaanvaardbaar wegens de hoge prijs — meer dan tweemaal het geraamde budget. De begunstigde begon vervolgens te onderhandelen met de enige inschrijver. Na die onderhandelingen werd het contract gegund met slechts 1 % korting op de geboden prijs. Aangezien het niet lukte een gunstigere prijs te bedingen, had de begunstigde moeten concluderen dat de inschrijvingsprocedure niet was geslaagd.
- d) *Kunstmatige opsplitsing van inschrijvingen:* bij een EFRO-project betreffende adviesdiensten voor een nationaal ministerie werden verscheidene kleinere contracten rechtstreeks gegund voor soortgelijke of identieke diensten. Overeenkomstig de Europese en nationale aanbestedingswetgeving hadden deze diensten moeten zijn aangeboden als één enkele dienst, en aangezien de totale waarde dan boven een bepaalde drempelwaarde had gelegen, had het contract alleen mogen worden gegund na een openbare aanbestedingsprocedure, waarbij meer inschrijvers de kans hadden gekregen een offerte in te dienen.
- e) *Aanzienlijke wijzigingen in de omvang van de gecontracteerde werkzaamheden:* bij een CF-project betreffende de bouw van een nieuwe metrolijn werden de omvang en de waarde van een desbetreffend dienstverleningscontract aanzienlijk gewijzigd door het — aanvankelijk niet geplande — inzetten van deskundigen. De bijkomende te verrichten werkzaamheden waren niet te wijten aan onvoorziene omstandigheden, maar aan de wijze waarop de aanbestedende instantie het project had gepland.

5.33. Bovendien ontdekte de Rekenkamer bij nog eens 16 % van de 180 gecontroleerde verrichtingen nog andere niet-kwantificeerbare fouten met betrekking tot de inschrijvings- en gunningsprocedures. Onder die fouten bevinden zich gevallen van niet-naleving van de voorschriften inzake voorlichting en publiciteit (zoals de te late bekendmaking van de gunningsberichten), tekortkomingen in het bestek, en proceduregebreken bij de evaluatie van de offertes. Deze fouten worden niet meegerekend in het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage (zie paragraaf 5.28) ⁽²⁰⁾.

5.33. De Commissie zal alle door de Rekenkamer gerapporteerde fouten volgen en zal financiële correcties toepassen indien dit noodzakelijk en wettelijk mogelijk is.

⁽²⁰⁾ Nadere informatie betreffende de aanpak van de Rekenkamer bij de kwantificering van fouten inzake openbare aanbesteding wordt gegeven in **bijlage 1.1**, de punten 10 en 11.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Niet-subsidiabele kosten vertegenwoordigen meer dan de helft van alle door de Rekenkamer ontdekte kwantificeerbare fouten

5.34. De Rekenkamer ontdekte dat bij 12 % van de gecontroleerde verrichtingen niet-subsidiabele kosten waren gedeclareerd. Deze maken 56 % van alle kwantificeerbare fouten uit en ongeveer 42 % van het geschatte foutenpercentage voor deze beleidsgroep (zie voorbeeld 5.2).

5.34. De Commissie probeert ervoor te zorgen dat de begunstigen en de beheersautoriteiten van programma's goed bekend zijn met de subsidiabiliteitsregels. Hiervoor kan worden gezorgd door voorlichting en opleiding; in het geval van regionaal beleid moeten de beheersautoriteiten deze kennis overdragen op alle instanties die belast zijn met het beheer van de middelen. Wanneer de Commissie bij het regionale beleid constateert dat er op programmaniveau sprake is van ingewikkelde regels, beveelt zij de betrokken lidstaat aan die te vereenvoudigen.

De Commissie blijft haar acties richten op de programma-autoriteiten waarbij risico's zijn geconstateerd (zie eveneens de antwoorden op paragrafen 5.24 en 5.28).

Voorbeeld 5.2 — Niet-subsidiabele kosten

- a) *Projectgoedkeuringsbesluit niet in acht genomen*: een EFRO-financieringsinstrument verleende financiële steun aan het mkb, maar ook aan grote ondernemingen. Het nationale goedkeuringsbesluit voor dit project stond dit niet toe.
- b) *Ontvangsten uit de verkoop van oude, met gebruikmaking van EFRO-middelen vervangen machines werden niet meegeteld*: in het geval van een EFRO-project betreffende de aankoop van metaalverwerkingsmachines hadden de ontvangsten uit de afschrijving van de oude machines die werden vervangen, moeten worden meegeteld en in mindering moeten worden gebracht op de gedeclareerde uitgaven voor de aankoop van de nieuwe machines.
- c) *Niet-naleving van specifieke bepalingen in de nationale subsidiabiliteitsregels*: in het geval van een CF-project betreffende de aanleg van een snelweg werden kosten in verband met financiële en verzekeringsdiensten vergoed. Volgens de nationale subsidiabiliteitsregels zijn dergelijke kosten echter niet subsidiabel.
- d) *Meervoudige declaratie van niet-subsidiabele kosten voor een project*: bij een TEN-T-project betreffende voorbereidende studies voor de aanleg van een tunnel was een factuur tweemaal gedeclareerd. Bovendien ontbraken essentiële documenten in verband met de aanbestedingsprocedures (zoals het verslag van het evaluatiecomité en de offerte van de succesvolle inschrijver). Aangezien de gedeclareerde algemene kosten aanzienlijk hoger waren dan de maximumbijdrage van de EU, had deze te hoge opgave echter geen effect op de Europese begroting (zie paragraaf 5.25).

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

Auditautoriteiten

5.35. De verordeningen waarin de regels betreffende het EFRO, het ESF en het CF voor de programmeringsperiode 2007-2013 zijn vastgelegd, hebben belangrijke wijzigingen meegebracht wat betreft de rol en de bevoegdheden van de auditautoriteiten (AA's) in de lidstaten ⁽²¹⁾.

5.36. Binnen de 27 lidstaten werden 112 AA's ingesteld voor de 434 OP's van de programmeringsperiode 2007-2013. Ruim de helft van deze AA's is verantwoordelijk voor de controle van OP's voor alle drie de fondsen (EFRO, CF en ESF) binnen hun regio; de overige AA's controleren specifieke OP's ⁽²²⁾ voor één bepaald fonds.

5.37. De jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse adviezen verschaffen informatie over de regelmatigheid van de EU-uitgaven voor het EFRO, het ESF en het CF in de programmeringsperiode 2007-2013 ⁽²³⁾. Een doeltreffende verificatie van de juistheid en betrouwbaarheid van de informatie is noodzakelijk zodat de door de AA's in de jaarlijkse controleverslagen vermelde resultaten kunnen dienen als een van de voornaamste bronnen van zekerheid voor de Commissie. In 2011 werden aan de Commissie in totaal 204 jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse adviezen ⁽²⁴⁾ voor het EFRO en het CF voorgelegd en 117 jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse adviezen voor het ESF.

5.35. De auditautoriteiten spelen inderdaad een centrale rol bij het proces voor de opbouw van zekerheid, meteen al bij het begin van de programmeringsperiode en het opzetten van de systemen. Daarna rapporteren zij elk jaar door middel van een controleadvies over het functioneren van de beheers- en controlesystemen aan de Commissie, gebaseerd op audits inzake beheers- en controlesystemen en inzake statistische steekproeven van acties die zijn uitgevoerd overeenkomstig de auditstrategie. Om deze reden werkt de Commissie nauw met hen samen en coördineert zij haar acties met hen, en is zij begonnen hun methodologieën en auditresultaten vanaf maar liefst 2009 te bekijken, zoals hieronder beschreven. Op basis van de hercontroles van de audits door de Commissie zijn aan de auditautoriteiten adviezen, begeleiding en aanbevelingen verstrekt, hetgeen heeft bijgedragen tot capaciteitsopbouw. De verordening biedt de Commissie de mogelijkheid onder bepaalde voorwaarden voor haar zekerheid te vertrouwen op het werk van een auditautoriteit (artikel 73).

5.37. In hun jaarlijkse activiteitenverslag over 2011 hebben DG Regionaal Beleid en DG Werkgelegenheid een gedetailleerde beoordeling gegeven van de nauwgezetheid en de betrouwbaarheid van de auditinformatie en de door de auditautoriteiten in hun jaarlijkse controleverslagen over 2011 gerapporteerde resultaten (zie de bladzijden 63 tot en met 66 van het jaarlijkse activiteitenverslag over 2011 van DG Regionaal Beleid en de bladzijden 42 tot en met 45 van dat van DG Werkgelegenheid).

⁽²¹⁾ De AA's vervingen de controle instanties die waren belast met de „controles van artikel 10” en de „verklaringen bij de afsluiting van artikel 15”. Zie de artikelen 10 en 15 van Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie (PB L 63 van 3.3.2001, blz. 21).

⁽²²⁾ 63 van deze AA's bestrijken alle drie de fondsen. 18 AA's betreffen alleen de OP's van het EFRO/CF en 31 AA's alleen de OP's van het ESF.

⁽²³⁾ Elke AA kan één of meer jaarlijkse controleverslagen opstellen die elk één of meer OP's kunnen betreffen.

⁽²⁴⁾ De jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse adviezen berusten op de bevindingen uit de controles van de AA's betreffende de in het voorgaande EU-begrotingsjaar aan de Commissie gecertificeerde uitgaven (zie artikel 62, lid 1, onder d), van Verordening (EG) nr. 1083/2006).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.38. Voor 2011 verrichtte de Rekenkamer haar eigen onderzoek van zeven AA's en beoordeelde zij de werkzaamheden van de Commissie voor toezicht op AA's ⁽²⁵⁾.

Onderzoek door de Rekenkamer van zeven AA's

5.39. De resultaten van de afzonderlijke essentiële vereisten die zijn getoetst en de algemene beoordeling van de onderzochte AA's zijn weergegeven in **bijlage 5.2**. Om te komen tot een algemene conclusie, besteedde de Rekenkamer met name aandacht aan de jaarlijkse controleverslagen en de jaarlijkse adviezen, alsmede aan de onderdelen van het werk van de AA's die een rechtstreeks, belangrijk effect hadden op de conclusies in die documenten ⁽²⁶⁾.

5.40. Voor elk van de zeven AA's in de steekproef beoordeelde de Rekenkamer:

- a) hun organisatorische regelingen en controlemethodologie;
- b) hun werkdocumenten betreffende maximaal vier systeemcontroles;
- c) hun werkdocumenten betreffende een steekproef van maximaal 25 controles van verrichtingen, waarvan de Rekenkamer er ten minste 5 had herhaald, en
- d) hun jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse adviezen voor 2011, alsmede de desbetreffende werkdocumenten.

5.41. Van de zeven AA's die de Rekenkamer onderzocht, achtte zij er vier „doeltreffend”. Bij deze vier AA's was aan (nagenoeg) alle essentiële vereisten voldaan.

5.42. Van de drie andere AA's:

- a) werden er twee „gedeeltelijk doeltreffend” geacht omdat er problemen werden opgemerkt inzake enkele essentiële vereisten en omdat het in het jaarlijkse controleverslag gemelde foutenpercentage te laag was;

⁽²⁵⁾ De beoordeling van de Commissie berust op een intern risicocijfer en op het totale bedrag van de EU-cofinanciering voor de door de AA's gecontroleerde OP's. In 2010 werden acht AA's onderworpen aan een gedetailleerde beoordeling door de Rekenkamer. Zie het Jaarverslag 2010, de paragrafen 4.37-4.44.

⁽²⁶⁾ Zoals wordt aangegeven in **bijlage 5.2**, werden AA's beschouwd als „niet doeltreffend” wanneer de Rekenkamer significante gebreken ontdekte in de jaarlijkse controleverslagen en/of jaarlijkse adviezen of wanneer er wijdverbreide tekortkomingen optraden in essentiële onderdelen van het werk van de AA's, die de betrouwbaarheid van de controleverslagen en jaarlijkse adviezen ondermijnden.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.38. Op het gebied van regionaal beleid heeft de Commissie audits uitgevoerd om de werkzaamheden van 34 auditautoriteiten tegen eind 2011 geheel of gedeeltelijk te beoordelen (in 29 gevallen is dat onderzoek afgesloten, in 5 gevallen loopt het nog), naar aanleiding van een risicoanalyse uit 2009 die elk jaar wordt bijgewerkt.

5.39. 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.

5.40. De Commissie merkt op dat haar auditmethode om de werkzaamheden van de auditautoriteiten te beoordelen overeenstemt met die van de Rekenkamer.

5.41. De Commissie is het met de beoordeling van de Rekenkamer eens wat deze vier auditautoriteiten betreft en is door eigen audits tot vergelijkbare conclusies gekomen.

5.42. De Commissie is het eens met de beoordeling van de Rekenkamer en neemt corrigerende en preventieve maatregelen.

- a) Voor beide als gedeeltelijk doeltreffend beoordeelde auditautoriteiten heeft de Commissie in één geval het gerapporteerde controleadvies als haar eigen zekerheid aanvaard aangezien dat advies daartoe geschikt bevonden was. In het andere geval heeft de Commissie voor het verschaffen van zekerheid de incorrecte extrapolatie van de fouten gecorrigeerd, zoals aangegeven in de jaarlijkse activiteitenverslagen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) werd er één „niet doeltreffend” geacht omdat er grote problemen werden opgemerkt voor bijna alle essentiële vereisten en het in het jaarlijkse controleverslag gemelde foutenpercentage bijgevolg onbetrouwbaar wordt geacht. De Commissie heeft bij deze AA dezelfde problemen opgemerkt, alsook andere aspecten van de beheers- en controlesystemen voor de door deze AA behandelde operationele programma's (zie paragraaf 5.49 b)).

5.43. De Rekenkamer constateerde de volgende verbeterpunten:

- a) bij vier AA's dekten de gehanteerde checklists de voornaamste risico's voor de regelmatigheid van de uitgaven onvoldoende af. Hierbij gaat het met name om de reikwijdte van de verificaties en van de controles met betrekking tot aanbestedingen, regels voor overheidssteun, inkomstengenererende projecten en procedures voor projectselectie. De door de Commissie gegeven richtsnoeren voor de financieringsinstrumenten waren door de AA's nog niet in hun checklists opgenomen;
- b) bij twee AA's werd de kwaliteitscontrole van de controles van systemen en/of verrichtingen niet uitgevoerd overeenkomstig de eigen controlehandleiding en bij twee andere AA's was die niet gedocumenteerd;
- c) bij twee AA's was de toegepaste methodologie voor steekproefneming van te controleren projecten niet in overeenstemming met de door het Coördinatiecomité voor de fondsen⁽²⁷⁾ (Cocof) verstrekte richtsnoeren, ofwel was de methodologie voor steekproefneming door de AA verkeerd toegepast, zodat de resultaten van hun controles niet volgens de vereisten konden worden geëxtrapoleerd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.43.

- a) Naar aanleiding van de uitvoerige beoordeling van de auditautoriteiten in de periode 2009-2011 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. Als follow-up heeft de Commissie in oktober 2011 haar eigen checklist voor de audit van verrichtingen met de auditautoriteiten van de lidstaten gedeeld.

Deze checklists bestrijken de door de Rekenkamer aangeroerde onderwerpen: openbare aanbesteding, staatssteunregels, inkomstengenererende projecten en procedures voor projectselectie. Wat openbare aanbestedingen betreft, heeft de Commissie een analyse van het type fouten op het gebied van cohesie dat de afgelopen jaren door de EU-audits werd opgespoord, aan de lidstaten toegestuurd en is zij een actie gestart om de optimale werkwijzen en mogelijke antwoorden van de lidstaten te verzamelen teneinde dergelijke fouten te verhelpen en herhaling ervan te voorkomen (zie eveneens paragraaf 6.29 a)).

- c) De Commissie heeft tijdens haar audits vergelijkbare tekortkomingen gevonden en intensificeert momenteel haar inspanningen om advies te geven over steekproefneming.

⁽²⁷⁾ Het Cocof is een permanent comité van de Europese Commissie dat tot taak heeft onderwerpen te bespreken in verband met de toepassing van verordeningen betreffende het EFRO, het ESF en het CF. Zijn vergaderingen worden voorgezeten door de Europese Commissie en bijgewoond door ambtenaren uit de lidstaten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Beoordeling van het toezicht door de Commissie op de AA's

5.44. In 2011 verrichtte de Commissie onderzoeken op een steekproef van AA's⁽²⁸⁾ en beoordeelde zij aan de hand van stukken de uitvoering van hun controlestrategie en de betrouwbaarheid van de in de jaarlijkse controleverslagen gerapporteerde foutenpercentages.

Beoordeling van de onderzoeken door de Commissie van een steekproef van AA's

5.45. De Rekenkamer onderzocht de werkdocumenten en onderliggende stukken van de Commissie voor DG Regionaal Beleid betreffende 14 AA's die 39 OP's bestreken en voor DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie betreffende zeven AA's die zeven OP's bestreken⁽²⁹⁾.

5.46. De Commissie ontdekte soortgelijke tekortkomingen als die welke de Rekenkamer opmerkte bij haar eigen controles van de AA's (zie de paragrafen 5.42 en 5.43).

5.47. De Rekenkamer ontdekte dat in alle gevallen waarin de Commissie specifieke tekortkomingen had vastgesteld, de lidstaten waren ingelicht over de toe te passen corrigerende maatregelen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.44. In de periode 2009-2011 heeft de Commissie 127 controlemissies uitgevoerd voor 34 EFRO/CF auditautoriteiten en 78 auditmissies voor 67 ESF auditautoriteiten. Eind 2011 was de audit — zowel in de vorm van bureaucontroles als van controles ter plaatse, die systeemaudits, de auditmethode, de herhaling van systeemaudits en audits van controles ter plaatse tot onderwerp hadden — voltooid voor 29 EFRO/CF auditautoriteiten en 67 ESF auditautoriteiten.

De Commissie heeft tevens via bureaucontroles, zo nodig aangevuld met informatiebezoeken ter plaatse, beoordeeld of de auditstrategie ten uitvoer was gelegd en of de in de jaarlijkse controleverslagen gerapporteerde foutenpercentages voor alle auditautoriteiten betrouwbaar waren.

5.46. De Commissie deelt de beoordeling van de Rekenkamer ten aanzien van de naleving en de doeltreffendheid van het werk van de auditautoriteiten.

5.47. In de loop van haar uitgebreide onderzoek van de auditautoriteiten heeft de Commissie die autoriteiten inderdaad gerichte aanbevelingen gedaan om waar nodig geconstateerde tekortkomingen te verhelpen.

Dit heeft bijgedragen tot een uitgebreide capaciteitsopbouw waardoor de kwaliteit van de werkzaamheden en de algehele kwaliteit van de auditresultaten voor de gecontroleerde auditautoriteiten konden worden verbeterd, zodat de Commissie in sommige gevallen artikel 73 overeenkomsten kon afsluiten en verdere lessen kon trekken en goede praktijken kon verspreiden voor alle auditautoriteiten.

⁽²⁸⁾ In 2011 verrichtte DG Regionaal Beleid onderzoeken van 14 AA's betreffende het EFRO en het CF. DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie verrichtte specifieke onderzoeken van 42 OP's voor het ESF. Dit omvatte ook een beoordeling van de voor de onderzochte OP's bevoegde AA's.

⁽²⁹⁾ Deze 14 AA's voor DG Regionaal Beleid en 7 AA's voor DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie werden gevoegd bij die welke de Rekenkamer onderzocht in 2010 (zie het Jaarverslag 2010, paragraaf 4.42).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Beoordeling van de documentaire controles door de Commissie van jaarlijkse controleverslagen

5.48. Voor alle 112 jaarlijkse controleverslagen verifieerde de Commissie of de verslagen en de jaarlijkse adviezen voldeden aan de voorschriften in de verordening wat betreft inhoud en presentatie. Zij deed dit door de analyse van de door de AA's gemelde relevante informatie over de werking van de beheers- en controlesystemen en door verificatie van de berekening van het gemelde foutenpercentage. Bij deze controle werd ook rekening gehouden met andere informatie over de toezicht- en controlesystemen voor OP's waarover de Commissie beschikte.

5.49. Voor 2011 oordeelde de Commissie dat de door de AA's in de jaarlijkse controleverslagen vermelde foutenpercentages:

- a) betrouwbaar waren voor 363 van de 434 OP's (84 %). Deze 363 OP's zijn goed voor 67 % van de geschatte uitgaven in de programmeringsperiode 2007-2013;
- b) onbetrouwbaar waren voor 71 OP's (16 %). Deze 71 OP's zijn goed voor 33 % van de geschatte uitgaven in de programmeringsperiode 2007-2013. Op basis van het eigen oordeel van de Commissie over de werking van de beheers- en controlesystemen heeft zij voor deze OP's het foutenpercentage herberekend of een vast foutenpercentage toegepast. Deze aangepaste foutenpercentages werden vervolgens gebruikt voor de schatting van het bedrag aan „risicobetalen” zoals gemeld in de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG Regionaal Beleid en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie⁽³⁰⁾ (zie de paragrafen 5.66 en 6.24).

5.50. In het algemeen acht de Rekenkamer de door de Commissie gehanteerde aanpak in principe adequaat. Toch heeft de Commissie slechts beperkte mogelijkheden om de door de nationale AA's in hun jaarlijkse controleverslagen gemelde foutenpercentages te valideren of waar nodig aan te passen, omdat de AA's krachtens de verordeningen niet verplicht zijn de Commissie informatie te verstrekken over hun controles van verrichtingen. Voor de jaarlijkse controleverslagen over 2011 heeft DG Regionaal Beleid dan ook informatieve bezoeken gebracht aan twaalf AA's in elf lidstaten om duidelijk te maken hoe het foutenpercentage in het jaarlijkse activiteitenverslag was berekend. Evenzo heeft DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie na zijn onderzoek van de jaarlijkse controleverslagen voor twaalf OP's bijkomend onderzoek verricht.

⁽³⁰⁾ Zie JAV voor DG Regionaal Beleid, tabel over „Shared management: assessment of national control systems” (Gedeeld beheer: beoordeling van nationale controlesystemen), blz. 121, en JAV voor DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, blz. 76.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.48. Aan het begin van ieder jaar worden de jaarlijkse controleverslagen en de auditadviezen uitgebreid gecontroleerd. Daarbij wordt terdege rekening gehouden met alle nationale auditresultaten die de auditautoriteiten in de loop van het jaar ontvangen, alsmede met andere auditresultaten van de Commissie en de Rekenkamer. Bovendien hebben de diensten van de Commissie in 2012 in 11 lidstaten informatiebezoeken ter plaatse uitgevoerd om nadere gegevens en/of toelichting te verkrijgen over de ingediende jaarlijkse controleverslagen en met name over de methode voor de berekening van de foutenpercentages. De resultaten van deze analyse vormen een belangrijke bron voor het opbouwen van zekerheid, zoals uiteengezet in het jaarlijkse activiteitenverslag.

5.49.

- b) Wanneer de Commissie het foutenpercentage kon herberekenen, betekent dit dat zij aanvullende, betrouwbare informatie heeft gekregen, ofwel in de tekst van het jaarlijkse controleverslag zelf, ofwel na bespreking met de auditautoriteit. De Commissie heeft deze herberekende percentages meegedeeld aan de betrokken auditautoriteiten, die daardoor in staat zijn gesteld volgend jaar betrouwbaarder informatie te verstrekken.

Om deze reden presenteert de Commissie in de verschillende jaarlijkse activiteitenverslagen apart de foutenpercentages die zij kon herberekenen en de percentages die zij onbetrouwbaar vond. Alleen voor deze onbetrouwbare foutenpercentages is het risico geraamd op basis van vaste percentages. Dit vertegenwoordigde 9 % en 7 % van de betalingen in 2011 in totaal voor respectievelijk DG Regionaal Beleid en DG Werkgelegenheid.

5.50. De Commissie is voor het tweede achtereenvolgende jaar verheugd over de beoordeling van de Rekenkamer, aangezien de analyse van de jaarlijkse controleverslagen en de auditadviezen een belangrijk onderdeel vormen van het opbouwen van zekerheid met de jaarlijkse activiteitenverslagen. Door de informatiebezoeken ter plaatse die door DG Regionaal Beleid en DG Werkgelegenheid worden georganiseerd wanneer sprake is van twijfel of geconstateerde risico's, heeft men de betrouwbaarheid van de gerapporteerde foutenpercentages kunnen verbeteren en in sommige gevallen heeft men aan de hand daarvan een solide basis gevonden voor een herberekening van de samen met de auditautoriteit overeengekomen foutenpercentages.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.51. De Rekenkamer is van oordeel dat de Commissie de juiste conclusies heeft getrokken uit haar onderzoek van de jaarlijkse controleverslagen en dat zij de gemelde foutenpercentages op grond van haar beoordeling had aangepast waar dat nodig was.

Beoordeling van de afsluiting van de programma's voor de programmeringsperiode 2000-2006

5.52. De betalingen met betrekking tot elke programmeringsperiode lopen gewoonlijk nog enkele jaren na het einde van de periode door. Voor de programmeringsperiode 2000-2006 mochten de eindbegunstigden uitgaven doen tot eind juni 2009 (met enkele uitzonderingen).

5.53. De afsluiting van een OP is de financiële afwikkeling van eventueel nog uitstaande begrotingsverplichtingen van de EU in het kader van het programma, door betaling van het aan de lidstaat verschuldigde eindsaldo, door vrijmaking van eventuele onbenutte saldi of door terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen.

5.54. In een recent speciaal verslag merkte de Rekenkamer op dat, voor de programma's waarvoor de Commissie niet ten volle kan vertrouwen op een doeltreffende werking van de beheers- en controlesystemen, de eindbeoordeling van het resterende foutenrisico in programma's door de Commissie moet worden verricht tijdens het nu lopende afsluitingsproces⁽³¹⁾.

5.55. De lidstaten zijn verplicht om ter afsluiting van elk programma drie documenten voor te leggen aan de Commissie:

- a) een *definitief uitvoeringsverslag* dat door de beheersinstantie wordt uitgebracht over de mate waarin het programma zijn doelstellingen heeft gerealiseerd en over de gebruikte financiële middelen;
- b) een *verklaring van de afsluitende instantie* waarin de conclusies van de in de loop van de programmeringsperiode verrichte controles worden samengevat en de deugdelijkheid van de aanvraag om de saldobetaling alsook de regelmatigheid van de door de gecertificeerde uitgavendeclaratie bestreken verichtingen worden beoordeeld;
- c) een *gecertificeerde uitgavendeclaratie*, opgesteld door het betaalorgaan, samen met een aanvraag om saldobetaling indien er een saldo in het voordeel van de lidstaat is.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.54. *De zekerheid van de Commissie voor de programma's van 2000-2006 is door de jaren heen opgebouwd door substantieel controlewerk dat de diensten van de Commissie hebben verricht.*

Dientengevolge hebben de diensten van de Commissie uitgebreide kennis opgedaan van de controleresultaten en de risico's van iedere lidstaat, wat een substantiële basis verschaft voor het analyseren van de afsluitingsverklaringen.

⁽³¹⁾ Paragraaf 65 van Speciaal verslag nr. 3/2012 „Structuurfondsen — Heeft de Commissie de geconstateerde gebreken in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten met succes aangepakt?” (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.56. Na goedkeuring van het definitieve uitvoeringsverslag en na onderzoek van de afsluitingsdocumenten bepaalt de Commissie het eindbedrag dat dient te worden betaald, teruggevorderd of vrijgemaakt. Wanneer het door de Commissie gevalideerde definitieve foutenpercentage hoger is dan 2 % van de totale subsidiabele uitgaven, legt de Commissie financiële correcties op voordat zij het eindsaldo betaalt of een terugvordering instelt.

5.57. Een doeltreffende afsluiting vereist betrouwbare afsluitingsverklaringen en de Commissie moet elke significante tekortkoming in deze documenten aanpakken. De Rekenkamer beoordeelde of de door de lidstaten ingediende afsluitingsdocumenten betrouwbaar waren en of de Commissie documenten naar behoren behandelde.

5.58. Het onderzoek van de Rekenkamer bestreek de eerste fase van het afsluitingsproces en bestond uit:

- a) een onderzoek van de procedures, handleidingen, checklists, toezicht- en rapportage-instrumenten binnen DG Regionaal Beleid en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie
- b) een onderzoek van de beoordeling door de Commissie van de afsluitingsdocumenten voor een steekproef van 31 OP's (zowel voor het EFRO als voor het ESF) in acht lidstaten ⁽³²⁾, waarvan er ten tijde van de controle nog geen enkele formeel was afgesloten;
- c) bezoeken aan negen afsluitende instanties in twee lidstaten, die 14 van de 31 geselecteerde programma's bestreken, inclusief een analyse van de onderliggende gegevens bij de in hun afsluitingsdocumenten opgenomen informatie.

5.59. De Rekenkamer constateerde dat de Commissie in samenwerking met de lidstaten maatregelen had getroffen zoals het vroegtijdig uitbrengen van richtsnoeren en regelmatige bespreking van afsluitingskwesaties, hetgeen betekende dat het afsluitingsproces beter was voorbereid dan in voorgaande programmeringsperioden.

⁽³²⁾ Duitsland, Ierland, Spanje, Frankrijk, Italië, Nederland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. Voor Italië werd de controle verricht in overleg met de Italiaanse hoge controle instantie (Corte dei Conti Italiana) op basis van een memorandum van overeenstemming en een gezamenlijke verklaring, ondertekend door de presidenten van het Corte dei Conti en van de Europese Rekenkamer. Bij deze controle betroffen de gecoördineerde activiteiten hoofdzakelijk het verzamelen van controle-informatie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.56. Volgens het regelgevingskader voor 2000-2006 moesten de lidstaten een op risico gebaseerde steekproef van verrichtingen controleren die bovendien representatief diende te zijn voor de belangrijkste instanties en begunstigden.

Derhalve moet het foutenpercentage dat bij afsluiting door de afsluitingsinstantie wordt gemeld, zorgvuldig worden geanalyseerd: alle door de lidstaten en de Commissie tijdens de uitvoering genomen correctiemaatregelen moeten in aanmerking worden genomen om een conclusie te trekken over de frequentie van fouten en resterende risico's, voordat eventuele aanvullende correcties worden beoordeeld (zie de richtsnoeren van de Commissie betreffende de afsluiting, paragrafen 3.6, 3.7 en 4.2 van bijlage 2).

Indien de Commissie op basis van deze analyse vaststelt dat er een resterend risico is dat hoger is dan 2 %, wordt een financiële correctie toegepast.

5.57. en 5.58. De Rekenkamer heeft de door de Commissie uitgevoerde eerste beoordeling van de door de lidstaten ingediende afsluitingsdocumenten onderzocht in de steekproef van de Rekenkamer, aangezien het afsluitingsproces voor die programma's pas aanving ten tijde van de controle van de Rekenkamer. De door de Rekenkamer gemelde tekortkomingen in afsluitingsverklaringen waren voor de controle door de Rekenkamer al door de Commissie gesignaleerd en geanalyseerd. Deze tekortkomingen werden tijdens het afsluitingsproces door de Commissie aangepakt na de controle van de Rekenkamer, en aanvullende controlewerkzaamheden zijn reeds uitgevoerd of worden indien nodig op dit moment uitgevoerd na de eerste beoordeling van de afsluitingsdocumenten, om een conclusie te trekken over het resterende risico. Waar nodig zijn financiële correcties toegepast.

5.59. De Commissie hield tijdens de programmeringsperiode 2000-2006 tot aan de afsluiting daarvan ook nauw toezicht op de beheers- en controlesystemen en de auditwerkzaamheden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.60. Toch ontdekte de Rekenkamer tekortkomingen die de betrouwbaarheid van sommige door de lidstaten aan de Commissie voorgelegde afsluitingsdocumenten ondermijnen en wijzen op gebreken in de procedures van de Commissie voor de eerste beoordeling van de afsluitingsdocumenten. Indiening van onbetrouwbare documenten door de lidstaten legt extra druk op de Commissie, want zij moet meer werk verzetten om zeker te zijn dat er na de afsluiting van de programma's geen fouten van materieel belang overblijven.

5.61. Sommige door de Rekenkamer gecontroleerde afsluitingsdocumenten vertoonden de volgende problemen:

- a) de tweedelijscontroles in de lidstaten, die van essentieel belang zijn voor de afsluitende verklaringen, vertoonden een aantal specifieke gebreken;
- b) de informatie in sommige afsluitende verklaringen was onvolledig;
- c) de afsluitende instanties in een aantal lidstaten dienden verklaringen in met ongerechtvaardigde verlagingen van de definitieve foutenpercentages en met adviezen die niet overeenkwamen met de resultaten van de controles (zie **tabel 5.2**).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Om het afsluitingsproces van de programma's voor de periode 2000 tot en met 2006 te verbeteren, zijn de voor de lidstaten bestemde richtsnoeren betreffende de afsluiting van de structuurfondsen in augustus 2006 bekendgemaakt, op tijd voor het begin van het afsluitingsproces. De Commissie heeft problemen in verband met de afsluiting met de controleautoriteiten van de lidstaten besproken tijdens hun regelmatige jaarlijkse bilaterale bijeenkomsten. De Commissie heeft in september 2008 en december 2009 afsluitingsseminars met de lidstaten georganiseerd, een lijst van „veel gestelde vragen” opgesteld en technische bijeenkomsten belegd met de instanties die verantwoordelijk zijn voor de opstelling van de afsluitingsverklaringen.

5.60. De Commissie denkt alle gevallen te hebben beoordeeld volgens de internationale controlestandaarden vóór de controle door de Rekenkamer en alle gesignaleerde risico's naar behoren te hebben aangepakt.

5.61.

- a) De Commissie is het eens met de beoordeling van de Rekenkamer ten aanzien van vijf van de tien gevallen die aan de opmerking van de Rekenkamer ten grondslag liggen.

De opmerkingen van de Rekenkamer waren over het algemeen gebaseerd op de analyse van de Commissie van de afsluitingsverklaringen ten tijde van de controle. De Commissie nam vervolgens passende maatregelen om de problemen aan te pakken en de restrisico's in deze gevallen te verkleinen. Wat de overige gevallen betreft, is de Commissie van mening dat de tweedelijscontroles op adequate wijze zijn uitgevoerd en in de afsluitingsverklaringen zijn gerapporteerd.

- b) De Commissie heeft dezelfde problemen geconstateerd bij twee gevallen die ten grondslag liggen aan de opmerkingen van de Rekenkamer in diens audits. Passende financiële correcties zullen worden voorgesteld bij afsluiting.

Wat de twee resterende gevallen betreft, hebben de diensten van de Commissie na een grondige analyse geoordeeld dat de informatie in de afsluitingsverklaringen volledig was.

- c) Voor drie in **tabel 5.2** genoemde gevallen is de Commissie van mening dat de verlagingen van de foutenpercentages gerechtvaardigd zijn.

De diensten van de Commissie hebben de controleadviezen die door de afsluitingsinstanties overeenkomstig de internationale controlestandaarden zijn uitgebracht, beoordeeld en daarbij rekening gehouden met alle beschikbare controleresultaten en -gegevens, alsmede met de toepassing van eigen correcties van de lidstaten die verder gaan dan individuele fouten die zijn opgespoord in de gecontroleerde steekproef. In alle gevallen hebben de diensten van de Commissie de nodige maatregelen getroffen om de problemen op te lossen, waaronder de onderbreking van het afsluitingsproces, het verzoek om aanvullende informatie en de start van een proces dat leidt tot de toepassing van financiële correcties wanneer dat noodzakelijk is.

Tabel 5.2 — Effect van ongerechtvaardigde verlagingen van de definitieve foutenpercentages in de afsluitende verklaringen

Operationeel programma	Totaal gecertificeerd bedrag (euro)	Foutenpercentage vóór uitsluiting van atypische fouten	Gemeld foutenpercentage
Steiermark, doelstelling 2, EFRO	1 643 131 021	2,9 %	0,7 %
West Midlands, doelstelling 2, EFRO	2 131 670 207	10,6 %	6,47 %
Merseyside, doelstelling 1, EFRO	2 495 941 228	2,8 %	1,1 %
Sicilië, doelstelling 1, EFRO	5 557 834 587	11,0 %	1,2 %
Spanje, lokale ontwikkeling, doelstelling 1, EFRO	1 644 137 526	6,7 %	1,2 %

NB: In twee andere gevallen (Frankrijk, doelstelling 3, ESF en VK, West-Wales and the Valleys, doelstelling 1, EFRO) kon de impact van de verlaging niet worden gekwantificeerd op basis van informatie in de afsluitingsdocumenten. De verlaging in het Spaanse EFRO-programma betreft het deel dat door de lokale overheid wordt uitgevoerd en goed is voor ongeveer 25 % van de totale uitgaven van het programma.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.62. De problemen die de Rekenkamer ontdekte in de door de lidstaten ingediende afsluitende verklaringen bemoeilijken de beoordeling door de Commissie van de verklaringen en de onderliggende informatie. In de gecontroleerde gevallen werd het oordeel van de Commissie beïnvloed door proceduregebreken, met name wat betreft de gebruikmaking van samenwerking tussen diensten en het toezicht op en de rapportage over het afsluitingsproces, alsmede door bepaalde tekortkomingen in de controles van de Commissie.

5.63. Tevens merkte de Rekenkamer op dat bij vier van de zes gecontroleerde programma's waarop in de loop van de programmeringsperiode financiële correcties waren toegepast, het foutenpercentage achteraf toch hoog bleef, hetgeen aan toont dat er nog steeds sprake is van ontoereikende beheers- en controlesystemen. Daardoor moet de Commissie extra werk verrichten om bij de afsluiting voldoende zekerheid te hebben.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.62. De Commissie is van mening dat haar afsluitingsproces het mogelijk heeft gemaakt resterende materiële risico's bij afsluiting te signaleren en pakt deze aan door aanvullende controlewerkzaamheden te verrichten en/of door middel van adequate financiële correcties.

Het overleg tussen de diensten van de Commissie werd in overeenstemming met de overeengekomen vastgestelde procedures consequent uitgevoerd, met uitzondering van enkele gevallen waarin het niet bekendmaken aan de andere diensten geen enkel risico meebracht. De Commissie benadrukt dat de kwaliteit van de rapportage mettertijd toenam naarmate meer kwalitatieve informatie over de lopende analyse beschikbaar werd. De Commissie merkt op dat de controles die door de Rekenkamer als ontbrekend zijn gerapporteerd, feitelijk door verschillende diensten binnen het directoraat-generaal zijn uitgevoerd.

5.63. De Commissie betreurt dat het resterende risico voor de vier genoemde programma's ondanks financiële correcties tijdens de programmeringsperiode bij afsluiting hoog zou kunnen blijven. Daarom beoordeelt de Commissie, ongeacht de reeds aangebrachte financiële correcties, bij de afsluiting voor alle programma's stelselmatig het resterende risico en voert zij aanvullende controles uit om dit risico te beperken.

Voorts heeft de Commissie in haar afsluitingscontroles programma's opgenomen waarvoor nog problemen bestaan, waardoor zij ook voor deze programma's bij afsluiting een hoge mate van zekerheid kan bereiken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.64. Gelet op de problemen die de Rekenkamer aantroef, met name de ongerechtvaardigde verlagingen van de definitieve foutenpercentages, oordeelt zij dat bij 5 van de 31 gecontroleerde programma's het gevaar bestaat dat afsluiting plaatsvindt op basis van onbetrouwbare afsluitingsdocumenten, tenzij de Commissie gedurende latere fasen de nodige actie onderneemt.

Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie

5.65. De Rekenkamer beoordeelde de jaarlijkse activiteitenverslagen 2011 (JAV) en bijgaande verklaringen van de directoren-generaal Regionaal Beleid, Mobiliteit en Vervoer en Energie. Meer bepaald ging de Rekenkamer in verband met de regelmatigheid van de gedurende 2011 goedgekeurde betalingen over tot:

- a) beoordeling van de punten van voorbehoud in de JAV's;
- b) controle van de samenhang en juistheid van de door de Commissie gemaakte berekening van het restfoutenpercentage en de bedragen van „risicobetalingen”.

DG Regionaal Beleid

5.66. DG Regionaal Beleid schatte dat tussen 3,1 % en 6,8 % van de in 2011 goedgekeurde tussentijdse betalingen voor de programmeringsperiode 2007-2013 (in totaal beliep dit ongeveer 29,8 miljard euro) een risico op fouten inhield. Deze beoordeling van de risicobetalingen omvatte alle OP's, met of zonder punten van voorbehoud. Het aantal OP's waarbij DG Regionaal Beleid een voorbehoud maakte, steeg van 98 in 2010 tot 123 in 2011. Dit was toe te schrijven aan een strengere beoordeling door de Commissie. De door DG Regionaal Beleid gemaakte punten van voorbehoud van financiële aard betroffen in totaal 31 % van alle tijdens het jaar goedgekeurde betalingskredieten. Volgens het JAV hadden deze punten van voorbehoud een impact van 1,9 % tot 4,3 % van de in 2011 door DG Regionaal Beleid goedgekeurde betalingen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.64. De Commissie is van mening dat in alle bedoelde, door de Rekenkamer in haar beoordeling genoemde gevallen de resterende risico's adequaat zijn gedekt gedurende het lopende afsluitingsproces. De diensten van de Commissie hebben de afsluitingsdocumenten grondig onderzocht en de nodige maatregelen genomen om de gesignaleerde problemen aan te pakken, onder andere het onderbreken van het afsluitingsproces, het opvragen van aanvullende informatie, het verrichten van afsluitingscontroles en uiteindelijk voor enkele programma's het toepassen van financiële correcties (zie eveneens het antwoord van de Commissie op paragraaf 5.61 c)).

5.66. De Commissie is verheugd dat de Rekenkamer melding maakt van de stringenter beoordeling door de Commissie van de risicobedragen, hetgeen de Commissie had gedaan om gevolg te geven aan de opmerkingen van de Rekenkamer in haar vorige jaarverslagen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.67. De Rekenkamer merkt op dat DG Regionaal Beleid een voorbehoud heeft gemaakt bij de OP's van de programmeringsperiode 2000-2006 waarvoor de lidstaten de tijdens het afsluitingsproces geconstateerde gebreken nog niet behoorlijk hadden gecorrigeerd. De Commissie heeft deze punten van voorbehoud niet gekwantificeerd (maar spreekt van voorbehoud „op grond van reputatie”). Zoals blijkt uit de werkzaamheden van de Rekenkamer, bestaat nog steeds een risico dat de afsluiting wordt gebaseerd op onbetrouwbare afsluitingsdocumenten, zodat ontoereikende financiële correcties worden aangebracht (zie de paragrafen 5.60 en 5.61 en Speciaal verslag nr. 3/2012, de paragrafen 65-67).

DG Mobiliteit en Vervoer en DG Energie

5.68. DG Mobiliteit en Vervoer en DG Energie schatten dat ongeveer 4,5 % van de in 2011 goedgekeurde betalingen in verband met het zesde en zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling fouten vertoonde. Beide DG's hebben dan ook een voorbehoud gemaakt voor elk van deze twee uitgavenprogramma's. Hun punten van voorbehoud betreffen in totaal 25,7 %, respectievelijk 18,8 % van alle tijdens het jaar goedgekeurde betalingskredieten. Deze twee punten van voorbehoud hebben een gecombineerde impact van 0,9 % en 0,8 % van de door DG Mobiliteit en Vervoer, respectievelijk DG Energie goedgekeurde betalingen.

5.69. De Rekenkamer merkte het volgende op:

- a) voor zowel DG Mobiliteit en Vervoer als DG Energie is de Rekenkamer van oordeel dat het bedrag aan risicobetalingen te laag is opgegeven wat de uitgaven voor het zevende kaderprogramma betreft. In beide gevallen is het voorbehoud ten aanzien van het zevende kaderprogramma (KP7) gebaseerd op de resultaten van de controles door DG Onderzoek en DG Informatiemaatschappij. De controles door DG Mobiliteit en Vervoer en DG Energie wezen voor KP7-projecten echter op foutenpercentages die aanzienlijk hoger lagen dan het voor het kaderprogramma als geheel verwachte percentage;
- b) voor DG Energie is de Rekenkamer van oordeel dat de reikwijdte van de in 2011 in verband met het EEPR verrichte controlewerkzaamheden ontoereikend is waar het gaat om het plaatsen van overheidsopdrachten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

5.67. Zoals aangegeven in paragraaf 5.62, is de Commissie van mening dat haar afsluitingsproces haar in staat heeft gesteld bij de afsluiting de resterende materiële risico's te signaleren. De Commissie heeft risicobeperkende maatregelen genomen om de risico's die bij de afsluiting zijn geconstateerd, aan te pakken. Op basis van de risico-beoordeling voert de Commissie specifieke afsluitingsaudits uit om de kwaliteit van de afsluitingsverklaring te valideren.

De informatie die door het afsluitingsorgaan is verstrekt, is gebaseerd op de cumulatieve auditinformatie uit alle auditbronnen (nationale audits en audits van de Rekenkamer en de Commissie), waaronder aanvullende audits die bij afsluiting door het afsluitingsorgaan zijn uitgevoerd.

5.69.

- a) De Commissie is van mening dat beide directoraten-generaal de bestaande instructies met betrekking tot de kwantificering van de omvang van het risico voor het zevende kaderprogramma (KP7) hebben gevolgd door gebruik te maken van de beste beschikbare informatie.

Aangezien DG ENER en DG MOVE een klein aantal KP7-projecten beheren, hebben zij een klein aantal KP7-audits uitgevoerd. Aangezien dat onvoldoende representatief werd bevonden, heeft de Commissie het passend geacht de resultaten te gebruiken van een aanzienlijk groter aantal willekeurige representatieve KP7-audits door DG RTD en DG INFSO.

Vanaf 2012 krijgen de Commissie-DG's die onderzoeksprojecten beheren een gemeenschappelijke representatieve auditsteekproef voor KP7.

- b) De Commissie zal bij haar audit van elk van de 65 begunstigen van de EEPR-middelen en gedurende de volledige looptijd van het EEPR rekening houden met de opmerkingen van de Rekenkamer.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

5.70. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de tussentijdse en saldobetalingen over het per 31 december 2011 afgesloten jaar voor de beleidsgroep Regionaal beleid, energie en vervoer materiële fouten vertonen.

5.71. Op basis van haar controlewerkzaamheden met betrekking tot de onderzochte toezicht- en controlesystemen constateerde de Rekenkamer dat:

- a) de auditautoriteiten gedeeltelijk doeltreffend waren in het waarborgen van de regelmatigheid van de verrichtingen voor het EFRO, het ESF en het CF van de programmeringsperiode 2007-2013;
- b) de procedures van de Commissie en de lidstaten gedeeltelijk doeltreffend waren in het afwickelen van de eerste fase van het afsluitingsproces voor de programmeringsperiode 2000-2006.

5.72. Uit de controles van de Rekenkamer is gebleken dat niet vaststaat dat de financiëlecorrectiemechanismen bij alle OP's de ontdekte fouten adequaat compenseren en dat alle materiële kwesties zijn opgelost. Evenmin is aangetoond dat die mechanismen automatisch leiden tot blijvende verbeteringen van de systemen, die herhaling van de ontdekte fouten zouden voorkomen ⁽³³⁾.

⁽³³⁾ Zie Jaarverslag 2010, paragraaf 1.25, en Speciaal verslag nr. 3/2012.

5.70. De Commissie merkt op dat de aanmerkelijke afname van het foutenpercentage in vergelijking met vorig jaar bevestigt dat er voor het derde achtereenvolgende jaar sprake is van een positieve ontwikkeling.

De Commissie is van mening dat dit in het bijzonder het gevolg is van haar stringente beleid van onderbrekingen/opschortingen wanneer tekortkomingen worden geconstateerd, overeenkomstig het actieplan voor 2008.

De Commissie treft thans maatregelen om de fouten die door de Rekenkamer werden ontdekt, in voorkomend geval onder meer door de toepassing van financiële correcties, te verbeteren en richt haar maatregelen met name op de meest risicovolle programma's en/of lidstaten ⁽¹⁾.

5.71.

- a) De Commissie benadrukt dat de doeltreffendheid en de kwaliteit van het werk van de auditautoriteiten per programma en per lidstaat verschillend is, zoals blijkt uit de beoordeling door de Rekenkamer in paragraaf 5.41 en uit de resultaten van het auditwerk van de Commissie. De Commissie vertrouwt overeenkomstig artikel 73 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 sinds juli 2012 voor EFRO/CF op de werkzaamheden van 13 auditautoriteiten en voor het ESF op die van 9 auditautoriteiten. De Commissie zal de werkzaamheden van de resterende auditautoriteiten en de situatie voor de programma's waarvoor een artikel 73 brief was afgegeven blijven beoordelen.
- b) De Commissie is van mening dat zij voor het afsluitingsproces robuuste procedures en richtsnoeren heeft vastgesteld en dat de meeste lidstaten belangrijk en professioneel werk hebben afgeleverd, waarmee de programma's kunnen worden afgesloten en de mate van zekerheid bij de afsluiting hoger is. De Commissie is ook van mening dat zij in het kader van de afsluiting zeer veel werkzaamheden heeft verricht door alle afsluitingsdocumenten diepgaand te analyseren, waar nodig aanvullende audits en onderzoeken uit te voeren, hetgeen in veel gevallen heeft geleid tot de toepassing van extra financiële correcties bij de afsluiting om de resterende risico's aan te pakken.

5.72. Het meerjarenkarakter van de uitgaven en controlecyclus omvat het afsluitingsproces, waarbij eindcontroles inzake de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven worden uitgevoerd en zo nodig laatste correcties worden toegepast.

Het afsluitingsproces voor de programma's voor de periode 2007-2013 wordt verder versterkt ten opzichte van dat voor de periode 2000-2006, waarbij met name wordt overwogen strengere eisen te stellen ten aanzien van de jaarlijkse audit van een representatieve, statistische steekproef en ten aanzien van de jaarlijkse adviezen.

⁽¹⁾ Zoals aangetoond in het Werkdocument van de diensten van de Commissie „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009” (vgl. SEC(2011) 1179 van 5.10.2011) en in het jaarlijkse activiteitenverslag voor 2011 van DG Regionaal Beleid.

Aanbevelingen

5.73. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan dat zij:

— **aanbeveling 1:** de sanctieregelingen doeltreffender maakt door de impact van de financiële correcties te versterken en door de mogelijkheid te beperken om niet-subsidiabele uitgaven te vervangen door andere uitgaven, zoals de Commissie op het gebied van cohesie voorstelt voor de volgende programmeringsperiode. Er zou van uit moeten worden gegaan dat elke na de presentatie van de jaarrekening ontdekte onregelmatigheid leidt tot een financiële nettocorrectie;

— **aanbeveling 2:** strikte naleving eist van de subsidiabiliteitsvereisten voor EU-financiering, en meer bepaald een correcte toepassing van de Europese en nationale aanbestedingsregels;

Bovendien hebben de audits van de Commissie voor een beperkt aantal operationele programma's tevens laten zien dat de programma-autoriteiten ondanks de toegepaste correcties hun beheers- en controlesystemen nog moeten verbeteren. In dergelijke gevallen worden aanvullende acties door de Commissie, zoals onderbrekingen of opschortingen, toegepast.

De Commissie heeft in het rechtskader voor de periode 2014-2020 voorgesteld de mogelijkheid om netto financiële correcties toe te passen, te verruimen.

Zie het gezamenlijk antwoord op paragrafen 1.12-1.13.

5.73.

De Commissie is van mening dat de lidstaten het recht moeten hebben niet voor steun in aanmerking komende uitgaven die zij vinden, te vervangen door wettelijke en regelmatige uitgaven, om het gebruik van de uitgaven in het kader van het Cohesiefonds te optimaliseren, hetgeen bijdraagt tot de meerwaarde daarvan en efficiënte controles op lidstaatniveau garandeert. In het voorstel van de Commissie voor het regelgevingskader voor de periode 2014-2020 is bepaald dat „wanneer de Commissie of de Europese Rekenkamer onregelmatigheden in de naar de Commissie gestuurde jaarrekeningen ontdekt, de steun uit de fondsen aan het operationele programma door de resulterende financiële correctie wordt verlaagd” (artikel 137, lid 6); waardoor de mogelijkheden van intrekking en vervanging ten behoeve van het lopende begrotingsjaar worden beperkt. Deze bepaling is bedoeld als stimulans om ervoor te zorgen dat de uitgaven die in de gecertificeerde jaarrekeningen zijn opgenomen wettelijk en regelmatig zijn.

De Commissie heeft aanzienlijke inspanningen verricht om ervoor te zorgen dat de eisen op het gebied van subsidiabiliteit strikt worden nageleefd en de regels inzake openbare aanbestedingen juist worden toegepast. Bijvoorbeeld:

— Wat regionaal beleid betreft, heeft zij de beheersautoriteiten van programma's opleidingen en richtsnoeren gegeven over de subsidiabiliteitsregels om ervoor te zorgen dat zij deze kennis doorgeven aan alle organen die belast zijn met het beheer van de middelen. Bovendien doet de Commissie, wanneer zij constateert dat er sprake is van ingewikkelde regels op programmaniveau, aanbevelingen om de regels te vereenvoudigen. De Commissie heeft een analyse van het type fouten op het gebied van cohesiebeleid dat de afgelopen jaren door de EU-audits werd opgespoord, aan de lidstaten toegestuurd, en is een actie gestart om de optimale werkwijzen en mogelijke antwoorden van de lidstaten te verzamelen om dergelijke fouten te verhelpen en herhaling ervan te voorkomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **aanbeveling 3:** de gebreken in de eerstelijnscontroles op het niveau van de beheersinstanties en bemiddelende instanties voor het EFRO en het CF aanpakt, in voorkomend geval door middel van opleidingsmaatregelen en specifieke richtsnoeren;
- **aanbeveling 4:** wat betreft het controlesysteem voor auditautoriteiten op het gebied van cohesie:
 - de AA's voor de lopende programmeringsperiode meer richtsnoeren biedt, met name wat betreft de steekproefneming, de reikwijdte van te verrichten verificaties bij controles van projecten en kwaliteitscontrole;
 - de AA's aanmoedigt specifieke systeemcontroles te verrichten betreffende de eerstelijnscontroles die werden verricht door beheersinstanties en bemiddelende instanties;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- Voor het TEN-T-programma wordt aangedrongen op strikte naleving van de subsidiabiliteitseisen tijdens het hele financieringsproces; zo bevat de gids voor aanvragers bijvoorbeeld duidelijke instructies over de naleving van deze eisen. De naleving van deze regels wordt vervolgens gecontroleerd door middel van controles van steekproeven, telkens wanneer tussentijdse en eindbetalingen worden verricht.

De Commissie heeft de lidstaten richtsnoeren gegeven over de manier waarop beheersinstanties hun invulling moeten geven aan beheersverificaties.

Bovendien heeft de Commissie in 2009 uitgebreide richtsnoeren voor eerstelijnscontroles en een zelfbeoordelingsinstrument voor beheersautoriteiten ontwikkeld, waarmee zij hun functioneren kunnen verbeteren. Ook heeft de Commissie in 2011 checklists voor het controleren van beheersverificaties ontwikkeld en onder de beheersautoriteiten verspreid, die door hen als benchmark kunnen worden gebruikt.

- Sinds het begin van de programmeringsperiode heeft de Commissie gedetailleerde en technische richtsnoeren 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 programmeringsperiodes niet aanzienlijk verschillen. Voor steekproefneming heeft de Commissie in juni 2012 een specifieke workshop georganiseerd.
- De Commissie voert deze aanbeveling momenteel actief in en zal hiermee doorgaan. Wanneer de Commissie tekortkomingen bij de beheersverificaties constateert (via verschillende auditresultaten op nationaal niveau of op dat van de Commissie), verzoekt zij de auditautoriteit haar auditstrategie en auditplan te herzien om daarin gerichte audits inzake beheersverificaties op te nemen, of voert zij, als alternatief en na herziene risicobeoordelingen, rechtstreeks dergelijke audits uit (in het kader van haar auditonderzoek „bridging the assurance gap”). Bovendien heeft de Commissie de auditautoriteiten in oktober 2011 op basis van een beoordeling van het functioneren van beheersverificatie door alle medegefinancierde programma's heen en op basis van alle beschikbare auditresultaten ertoe aangezet in hun systeemaudits bijzondere aandacht te schenken aan eerstelijnscontroles (vgl. de Homologues Group, de speciale workshop over de rol van auditautoriteiten om tot verbetering van beheersverificaties bij te dragen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **aanbeveling 5:** teneinde de procedure ter afsluiting van meerjarenprogramma's op het gebied van cohesie doeltreffender te maken:
 - de lidstaten eraan herinnert dat zij de betrouwbaarheid dienen te verzekeren van de einddeclaraties die worden ingediend voor de programmeringsperiode 2007-2013;
 - de specifieke tekortkomingen onderzoekt die de Rekenkamer aantrof in de afsluitingsverklaringen voor programma's voor 2000-2006;
 - nagaat of deze problemen ook bij andere OP's zijn opgetreden, en waar nodig financiële correcties toepast;
 - verzekert dat lopende afsluitingscontroles de door de Rekenkamer aan de orde gestelde kwesties naar behoren verhelpen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- *Het regelgevingskader voor 2007-2013 voorziet in zeer verschillende vereisten voor de controle van representatieve, statistische steekproeven op jaarbasis die formele auditadviezen van de audit-autoriteiten ondersteunen. Dit zal een stabielere basis vormen voor afsluitingsverklaringen, hetgeen de mogelijkheid biedt het resterende risico vast te stellen nadat alle correcties zijn aangebracht tijdens de uitvoering van het programma. Ook moet worden opgemerkt dat richtsnoeren voor de afsluiting van de periode 2007-2013 reeds in de vergadering van het Cocof van juni 2012 aan de lidstaten zijn voorgelegd.*
- *Deze tekortkomingen zijn door de Commissie vastgesteld en aangepakt.*
- *Meer in het algemeen maakt de Commissie van elke afsluitingsverklaring een grondige analyse en trekt zij conclusies die indien noodzakelijk de toepassing van financiële correcties omvatten.*
- *De Commissie vertrouwt erop dat haar afsluitingsproces de mogelijkheid zal bieden bij afsluiting indien noodzakelijk passende financiële correcties toe te passen nadat haar diensten de vereiste beoordelingen van alle ontvangen afsluitingsdocumenten en van de gevraagde aanvullende informatie hebben uitgevoerd, en rekening houdend met de gegevens die zijn verzameld tijdens de afsluitingscontroles.*

BIJLAGE 5.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR REGIONAAL BELEID, ENERGIE EN VERVOER

	2011					2010	2009	2008
	EFRO	CF	Energie	Vervoer	Totaal			
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF								
Totaal verrichtingen (waarvan):	129	39	8	4	180	177	165	140
voorschotten	0	0	0	0	0	0	20	9
tussentijdse/saldobetalingen	129	39	8	4	180	177	145	131
RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen:								
zonder fouten	49 % (63)	18 % (7)	38 % (3)	0 % (0)	41 % (73)	43 %	64 %	49 %
met één of meer fouten	51 % (66)	82 % (32)	62 % (5)	100 % (4)	59 % (107)	57 %	36 %	51 %
Analyse van verrichtingen met fouten								
Analyse per soort uitgaven								
Voorschotten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	3 %	0 %
Tussentijdse/saldobetalingen							97 %	100 %
Analyse per soort fout								
Niet-kwantificeerbare fouten:	58 % (38)	81 % (26)	20 % (1)	75 % (3)	64 % (68)	60 %	59 %	41 %
Kwantificeerbare fouten:	42 % (28)	19 % (6)	80 % (4)	25 % (1)	36 % (39)	40 %	41 %	59 %
Subsidiabiliteit	96 % (27)	100 % (6)	100 % (4)	0 % (0)	94 % (37)	97 %	71 %	93 %
Realiteit	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (1)	3 % (1)	0 %	0 %	0 %
Juistheid	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	3 %	29 %	7 %
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN								
Meest waarschijnlijk foutenpercentage					6,0 %			
Bovenste foutengrens					9,0 %			
Onderste foutengrens					3,0 %			

⁽¹⁾ Voor een beter 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.

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		Tsjechië AA voor EFRO/CF/ESF	Griekenland AA voor EFRO/CF/ESF	Italië — Sicilië AA voor EFRO/CF/ESF	Letland AA voor EFRO/CF/ESF	Hongarije AA voor EFRO/CF/ESF	Portugal AA voor EFRO/CF/ESF	Roemenië AA voor EFRO/CF/ESF
Algemene aspecten	De opzet van de beheers- en controlesystemen van het operationele programma biedt een passende omschrijving, toewijzing en scheiding van functies binnen de AA en tussen de AA en andere bevoegde beheers- en controle instanties	Niet conform	Conform	Conform	Conform	Conform	Conform	Conform
Bestreken door een controlehandleiding	Bestaan van een controlehandleiding (voor zowel systeemcontroles als controles van verrichtingen), die voldoet aan internationaal aanvaarde controlenormen en de controleprocedures duidelijk beschrijft	Gedeeltelijk conform	Conform	Conform	Conform	Conform	Conform	Conform
Controlemethodologie voor systeemcontroles	De door de AA verrichte controlewerkzaamheden 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	Gedeeltelijk 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	Niet doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend

Door de Rekenkamer gecontroleerde essentiële vereisten		Tsjecho AA voor ERO/CF/ESF	Griekenland AA voor ERO/CF/ESF	Italië — Sicilië AA voor ERO/CF/ESF	Letland AA voor ERO/CF/ESF	Hongarije AA voor ERO/CF/ESF	Portugal AA voor ERO/CF/ESF	Roemenië AA voor ERO/CF/ESF
Steekproefmethodologie voor controles van verrichtingen	Er is een geschikte steekproefmethodologie voor controles van verrichtingen bepaald voor het trekken van de steekproef van de te controleren activiteiten voor de betrokken periode	Gedeeltelijk conform	Conform	Gedeeltelijk conform	Conform	Conform	Conform	Conform
Steekproefneming voor controles van verrichtingen	Er is gebruikgemaakt van de gespecificeerde steekproefmethodologie voor controles van verrichtingen bij de trekking van de steekproef van de te controleren activiteiten voor de betrokken periode	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend
Controlemethodologie voor controles van verrichtingen	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 daaraan verbonden risico's het hoofd te bieden	Niet conform	Gedeeltelijk conform	Conform	Conform	Gedeeltelijk conform	Conform	Gedeeltelijk conform
Onderzoek van controles van verrichtingen	De controles van verrichtingen zijn uitgevoerd overeenkomstig de voor de periode getrokken steekproef en de door de AA vastgestelde methodologie, en alle fasen van de systeemcontroles waren goed gedocumenteerd	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Het overdoen van controles van verrichtingen	Toen de Rekenkamer de door de AA uitgevoerde controles van verrichtingen overdeed, kwam zij tot soortgelijke bevindingen als de AA, zoals deze gemeld zijn aan de Commissie	Niet doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend

Door de Rekenkamer gecontroleerde essentiële vereisten		Tsjecho AA voor ERO/CF/ESF	Griekenland AA voor ERO/CF/ESF	Italië — Sicilië AA voor ERO/CF/ESF	Letland AA voor ERO/CF/ESF	Hongarije AA voor ERO/CF/ESF	Portugal AA voor ERO/CF/ESF	Roemenië AA voor ERO/CF/ESF
Jaarlijks controleverslag en jaarlijks auditadvies	Het jaarlijkse controleverslag en het jaarlijkse auditadvies waren opgesteld overeenkomstig de vereisten uit de regelgeving 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 systeemcontroles en controles van verrichtingen	Niet conform	Conform	Gedeeltelijk conform	Conform	Conform	Conform	Gedeeltelijk conform
Algehele beoordeling ⁽¹⁾		Niet doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

⁽¹⁾ Evenals voor de beoordeling van de AA's in het voorgaande jaar (zie Jaarverslag 2010, bijlage 4.2) worden de volgende criteria gehanteerd om te komen tot een algehele beoordeling van de AA op basis van de beoordeling van de specifieke getoetste essentiële vereisten:

- „Doeltreffend”: de beoordeling van het essentiële vereiste „Jaarlijks controleverslag en jaarlijks auditadvies” is „Conform” en de beoordelingen van de essentiële vereisten „Onderzoek van systeemcontroles”, „Steekproefnemering voor controles van verrichtingen”, „Onderzoek van controles van verrichtingen”, en „Het overdoen van controles van verrichtingen” zijn „Doeltreffend”.
- „Gedeeltelijk doeltreffend”: de beoordeling van het essentiële vereiste „Jaarlijks controleverslag en jaarlijks auditadvies” is ten minste „Gedeeltelijk conform” en de beoordelingen van de essentiële vereisten „Onderzoek van systeemcontroles”, „Steekproefnemering voor controles van verrichtingen”, „Onderzoek van controles van verrichtingen”, en „Het overdoen van controles van verrichtingen” zijn ten minste „Gedeeltelijk doeltreffend”.
- „Niet doeltreffend”: de beoordeling van het essentiële vereiste „Jaarlijks controleverslag en jaarlijks auditadvies” is „Niet conform” en de beoordelingen van ten minste één van de essentiële vereisten „Onderzoek van systeemcontroles”, „Steekproefnemering voor controles van verrichtingen”, „Onderzoek van controles van verrichtingen”, en „Het overdoen van controles van verrichtingen” zijn „Niet doeltreffend”.

HOOFDSTUK 6

Werkgelegenheid en sociale zaken

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	6.1-6.12
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	6.3-6.11
Beleidsdoelstellingen	6.3
Beleidsinstrumenten	6.4-6.9
Risico's voor de regelmatigheid	6.10-6.11
Reikwijdte en aanpak van de controle	6.12
Regelmatigheid van de verrichtingen	6.13-6.18
Doeltreffendheid van de systemen	6.19-6.26
Grondig onderzoek van twee auditautoriteiten (AA's)	6.19-6.20
Beoordeling van het toezicht van de Commissie op de AA's	6.21-6.23
Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie	6.24-6.26
Conclusies en aanbevelingen	6.27-6.30
Conclusies	6.27-6.28
Aanbevelingen	6.29-6.30

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

6.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van beleidsgroep 04 — Werkgelegenheid en sociale zaken. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2011 is opgenomen in **tabel 6.1**.

6.2. Het beleid op het gebied van Werkgelegenheid en sociale zaken wordt hoofdzakelijk gefinancierd door middel van het Europees Sociaal Fonds (ESF), waarvoor dezelfde regels gelden als voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF), zoals beschreven in hoofdstuk 5. Aanvullende bepalingen voor het ESF worden beschreven in een specifieke verordening. Voor kwesties die voor alle drie de fondsen gelden, wordt in dit hoofdstuk verwezen naar hoofdstuk 5.

Tabel 6.1 — Werkgelegenheid en sociale zaken — Essentiële informatie 2011

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
04	Werkgelegenheid en sociale zaken	Administratieve uitgaven	93	Direct gecentraliseerd
		Europees Sociaal Fonds	9 966	Gedeeld
		Werken in Europa — Sociale dialoog en mobiliteit	59	Direct gecentraliseerd
		Werkgelegenheid, maatschappelijke solidariteit en gendergelijkheid	132	Direct gecentraliseerd
		Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering	114	Gedeeld
		Instrument voor pretoetredingssteun	28	Gedecentraliseerd
			10 392	
		Totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾	93	
		Totaal beleidsuitgaven	10 299	
		waarvan: — voorschotten	128	
		— tussentijdse/saldobetalingen	10 171	
		Totaal betalingen over het jaar	10 392	
		Totaal vastleggingen over het jaar	11 638	

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

Bron: Jaarrekening 2011 van de Europese Unie.

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

Beleidsdoelstellingen

6.3. De beleidsgroep Werkgelegenheid en sociale zaken is onderdeel van het cohesiebeleid van de EU, dat is gericht op versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang binnen de EU door de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de regio's te verkleinen. Meer bepaald zijn de belangrijkste doelstellingen van het beleid van de EU inzake werkgelegenheid en sociale zaken de bestrijding van werkloosheid, de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen en de bevordering van integratie op de arbeidsmarkt.

Beleidsinstrumenten

6.4. Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is het belangrijkste instrument voor de uitvoering van het beleid op het gebied van werkgelegenheid en sociale zaken en is in 2011 goed voor 97 % van de uitgaven voor dit beleidsterrein. Het ESF financiert investeringen in menselijk kapitaal door middel van opleiding en andere werkgelegenheidsmaatregelen.

6.5. Andere uitgaven worden gedaan in de vorm van subsidies en bijdragen aan organisaties die sociale en werkgelegenheidsacties uitvoeren en coördineren. Dit omvat onder meer financiering voor het netwerk Europese diensten voor de arbeidsvoorziening (Eures), dat samenwerking ontwikkelt tussen de Commissie en de lidstaten bij de uitvoering van de Europese werkgelegenheidsstrategie, en het Progress-programma, dat de beleidsuitvoering in de lidstaten ondersteunt door middel van studies, analyse en andere maatregelen.

6.6. Er wordt tevens financiering verstrekt aan agentschappen van de EU: het Europees Instituut voor gendergelijkheid, de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden en het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk.

6.7. Het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) verleent steun aan werknemers in de EU die worden ontslagen als gevolg van grote structurele veranderingen in de wereldhandelspatronen en van de financiële en economische crisis. Het Instrument voor pretoetredingssteun (IPA) verleent kandidaat-lidstaten steun op het gebied van de ontwikkeling van het menselijk potentieel.

Beheer en controle van de uitgaven

6.8. Het beheer van de ESF-uitgaven wordt gedeeld door de Commissie en de lidstaten. Voor het ESF gelden de beheers- en controlesystemen die van toepassing zijn voor het geheel van de cohesie-uitgaven, zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk (paragrafen 5.8-5.14).

6.9. Het EFG wordt ook uitgevoerd door middel van gedeeld beheer. Voor het EFG besluit de begrotingsautoriteit over de kredieten en beoordeelt de Commissie de door de lidstaten ingediende financieringsaanvragen en keurt zij de betalingen goed. Het IPA-instrument wordt uitgevoerd door middel van gedecentraliseerd beheer, terwijl de andere sociale en werkgelegenheidsuitgaven worden uitgevoerd door middel van direct gecentraliseerd beheer.

6.8. Hoewel, zoals opgemerkt in paragraaf 5.8, voor de beheers- en controlesystemen van het ESF, het EFRO en het CF gemeenschappelijke regels gelden, hebben de meeste operationele programma's van het ESF in de praktijk hun eigen specifieke autoriteiten en controlesystemen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Risico's voor de regelmatigheid

6.10. De grootste risico's voor ESF-uitgaven houden verband met het immateriële karakter van de investeringen in menselijk kapitaal (zoals cursussen), de diversiteit van de gefinancierde activiteiten en de betrokkenheid van meerdere, vaak kleinschalige partners bij de uitvoering van projecten. Deze factoren kunnen ertoe leiden dat niet-subsidiabele kosten worden aanvaard of dat berekeningsfouten een nadelig effect hebben op de juistheid van de declaraties en vervolgens niet worden ontdekt door de gebruikte systemen.

6.11. Voor het EFG is het voornaamste risico dat de aanvragen onjuiste informatie bevatten die bij de goedkeuring of latere controles niet wordt ontdekt door de Commissie. Voor het IPA houdt het voornaamste risico verband met het vermogen van de kandidaat-landen om de noodzakelijke structuren en controles op te zetten en te beheren. Voor de overige sociale en werkgelegenheidsuitgaven is het voornaamste risico dat de begunstigen niet-subsidiabele kosten opnemen in hun kostendeclaraties.

Reikwijdte en aanpak van de controle

6.12. In *bijlage 1.1*, deel 2, van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van werkgelegenheid en sociale zaken dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 180 tussentijdse en saldobetalingen;
- b) de beoordeling van systemen was met name gericht op twee auditautoriteiten (AA's) voor de programmeringsperiode 2007-2013 op het gebied van cohesie;
- c) de beoordeling van de „management representations” van de Commissie had betrekking het jaarlijkse activiteitenverslag van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL).

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

6.13. *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 40 % van de 180 gecontroleerde betalingen fouten bevatte. De Rekenkamer schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 2,2 % ⁽¹⁾.

6.10. *De Commissie heeft doelgerichte maatregelen genomen om de vastgestelde risico's te verminderen, met name preventieve en corrigerende maatregelen, zoals begeleiding, opleiding en opschorting van betalingen.*

6.13. *Het door de Rekenkamer geschatte meest waarschijnlijke foutenpercentage in 2011 is in overeenstemming met de positieve ontwikkeling van de laatste jaren. Dit is het resultaat van de verbeteringen die de lidstaten hebben aangebracht in hun beheers- en controlesystemen, het strikte beleid inzake onderbrekingen en opschortingen dat DG Werkgelegenheid sinds 2008 uitvoert en het positieve effect van de vereenvoudigingsmaatregelen in de regelgeving voor de lopende programmeringsperiode.*

⁽¹⁾ 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 0,9 % en 3,4 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.14. De in de lidstaten opgezette beheers- en controlesystemen moeten voorzien in procedures die de juistheid en regelmatigheid van de gedeclareerde uitgaven waarborgen⁽²⁾. De resultaten van de controle door de Rekenkamer wijzen op gebreken, met name in de „eerstelijnscontroles” van de uitgaven, die behoren tot de verantwoordelijkheid van de beheersautoriteiten en bemiddelende instanties in de lidstaten.

6.15. Voor het ESF is de Rekenkamer, op grond van haar onderzoek van iedere verrichting die een fout vertoonde, van mening dat de autoriteiten van de lidstaten bij 76 % van de verrichtingen die fouten vertoonden, over voldoende informatie beschikten om ten minste een aantal van de fouten te kunnen ontdekken en te corrigeren voordat ze de uitgaven bij de Commissie certificeerden.

Niet-subsidiabele en onjuist berekende kosten

6.16. Bij 13 % van de 180 gecontroleerde verrichtingen ontdekte de Rekenkamer dat niet-subsidiabele kosten werden vergoed (fouten inzake de subsidiabiliteit). Deze fouten inzake de subsidiabiliteit hadden in alle gevallen betrekking op ESF-projecten. Dergelijke fouten vertegenwoordigen 77 % van alle kwantificeerbare fouten en maken ongeveer 73 % uit van het geschatte foutenpercentage voor deze beleidsgroep (zie voorbeeld 6.1).

Voorbeeld 6.1 — Niet-subsidiabele kosten

- a) *Niet-subsidiabele deelnemers aan cursussen*: er werd ESF-financiering verstrekt voor cursussen om de bekwaamheden en kennis van arbeidskrachten in de elektronica-sector te vergroten. De Rekenkamer constateerde dat vele van de deelnemers werkzaam waren buiten de elektronica-sector en dat zij derhalve niet in aanmerking kwamen voor een dergelijke cursus. De voor de niet-subsidiabele deelnemers gedeclareerde kosten beliepen 29 % van het gecontroleerde bedrag.
- b) *Te hoog opgegeven personeelskosten*: er werd ESF-financiering verstrekt aan een handelsvereniging ter ondersteuning van haar activiteiten, die onder meer het verlenen van advies aan het midden- en kleinbedrijf (mkb) behelsden. De kosten van verschillende personeelsleden van de vereniging werden aan het ESF-project toegerekend, hoewel er geen bewijsstukken voorhanden waren om aan te tonen dat hun tijd aan het project kon worden toegerekend. De Rekenkamer is van oordeel dat de personeelskosten van het project 60 % te hoog zijn opgegeven.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Zoals uit tabel 1.3 van hoofdstuk 1 blijkt, is het gecombineerde, meest waarschijnlijke foutenpercentage voor regionaal beleid, vervoer, energie en werkgelegenheid en sociale zaken aanmerkelijk gedaald ten opzichte van 2010 aanzienlijk, nl. van 7,7 % naar 5,1 %.

6.14. De beheersautoriteiten moeten de documentencontrole vóór certificering van de uitgaven uitvoeren op alle door de begunstigden ingediende betalingsverzoeken. Controle ter plaatse van verrichtingen kan echter ook in een later stadium van de projectuitvoering plaatsvinden, na certificering en tot aan de afsluiting, wat verklaart waarom een deel van de fouten in de steekproef van de Rekenkamer niet kon worden opgespoord. De impact van het controlesysteem op de verlaging van de foutenpercentages blijkt doorgaans slechts in de volgende jaren, nadat alle stadia van de controle zijn uitgevoerd.

6.15. De Commissie volgt deze gevallen op de voet om ervoor te zorgen dat met betrekking tot de betrokken systemen passende actieplannen worden uitgevoerd om fouten vóór certificering van de uitgaven in de toekomst te voorkomen.

Zie eveneens het antwoord op paragraaf 6.14.

6.16 en 6.17. De Commissie zal alle door de Rekenkamer gemelde fouten controleren en ervoor zorgen dat de lidstaten corrigerende maatregelen nemen en, zo nodig, financiële correcties doorvoeren.

⁽²⁾ Artikel 58, onder c), van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) *Niet-subsidiabele personeelskosten*: voor een beroepsopleiding omvatten de door de begunstigde gedeclareerde uitgaven betalingen die personeelsleden die aan het project werkten, als ontslagvergoedingen ontvingen. In de nationale subsidiabiliteitsregels wordt echter bepaald dat dergelijke betalingen niet subsidiabel worden geacht. 2,5 % van de voor het gecontroleerde project gedeclareerde kosten wordt derhalve als niet-subsidiabel beschouwd.

6.17. Nog eens 3 % van de 180 gecontroleerde verrichtingen had betrekking op projecten waarbij de voor vergoeding gedeclareerde kosten onjuist waren berekend (*fouten inzake de juistheid*). Deze fouten vertegenwoordigen 20 % van alle verrichtingen die kwantificeerbare fouten vertoonden en zijn goed voor ongeveer 9 % van het totale geschatte foutenpercentage (zie voorbeeld 6.2).

Voorbeeld 6.2 — Onjuist berekende kosten

- a) *Onjuiste berekening van vaste kosten*: voor een project dat bestond uit cursussen voor werklozen werden de vaste kosten van het project toegerekend naar rato van het voor het project gebruikte deel van het gebouw. De Rekenkamer constateerde dat de verhouding onjuist was berekend, hetgeen leidde tot een te hoge opgave van het gecontroleerde bedrag met 2,4 %.
- b) *Onjuist berekende kostendeclaratie*: het project betrof maatregelen ter verhoging van de kwaliteit van het onderwijs en ter modernisering van het onderwijssysteem, en werd beheerd door lokale autoriteiten. De Rekenkamer constateerde een verschil tussen het bedrag dat de gecontroleerde lokale autoriteit declareerde bij de beheersautoriteit en het bedrag dat de beheersautoriteit voor het project declareerde bij de Commissie. De beheersautoriteit had rekenfouten gemaakt bij het samenvoegen van de verslaglegging van de lokale autoriteit, wat leidde tot een te hoge opgave van subsidiabele kosten met 6,7 % van het gecontroleerde bedrag.

Tal van overtredingen van de procedurele voorschriften

6.18. Nagenoeg alle (40 van de 42) door de Rekenkamer aangetroffen verrichtingen die niet-kwantificeerbare fouten vertoonden, betroffen uiteenlopende overtredingen door beheersautoriteiten en begunstigden van de procedurele voorschriften bij het beheer en de uitvoering van ESF-projecten. In 23 gevallen worden de overtredingen door de Rekenkamer beschouwd als ernstige kwesties van niet-naleving. Voorbeeld 6.3 toont de belangrijkste categorieën van dergelijke fouten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.18. *De Commissie zal alle door de Rekenkamer gemelde fouten controleren en ervoor zorgen dat corrigerende maatregelen worden genomen.*

Voorbeeld 6.3 — Overtredingen van procedurele voorschriften

- a) *Ontbreken van een afzonderlijke boekhouding*: voor een serie beroepsopleidingsacties gericht op werkloze jongeren waren de uitgaven met betrekking tot het project, zoals de salariskosten voor het personeel, in de projectboekhouding niet afzonderlijk aangeduid. Bij gebreke van een adequate afzonderlijke boekhouding bestaat er geen zekerheid dat er niet tevens kosten voor andere projecten zijn gedeclareerd.
- b) *Overtreding van accreditatieregels voor opleidingsbedrijven*: de begunstigde was een opleidingsbedrijf dat, om zijn geaccrediteerde status te kunnen behouden, procedures had moeten instellen om de mate van tevredenheid van de studenten te meten en nadien na te gaan of zij al dan niet een baan hadden gevonden dankzij de opleiding. De Rekenkamer constateerde dat de begunstigde niet aan deze voorschriften had voldaan.
- c) *Te laat verstuurd aankondiging van een gegunde opdracht*: volgens de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten moet de aanbestedende dienst uiterlijk binnen 48 dagen na de gunning van de opdracht een aankondiging verzenden over de uitslag van de gunningsprocedure. De Rekenkamer trof drie gevallen aan waarin deze regel niet was nageleefd.

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN**Grondig onderzoek van twee auditautoriteiten (AA's)**

6.19. De Rekenkamer beoordeelde het werk van twee auditautoriteiten (AA's) in twee lidstaten in 2011, als onderdeel van haar onderzoek naar in totaal zeven AA's met betrekking tot het EFRO, het CF en het ESF. De reikwijdte van de controle van de Rekenkamer wordt beschreven in paragraaf 5.40. Voor de twee gecontroleerde AA's voor het ESF in Italië (Sicilië) en Letland had het onderzoek van hun werkzaamheden en de herhaling van hun controles van activiteiten betrekking op de ESF-uitgaven. De resultaten van de controle door de Rekenkamer van de AA's voor alle structuurfondsen worden bekendgemaakt in hoofdstuk 5 (paragrafen 5.41-5.43 en **bijlage 5.2**).

6.19. *De auditautoriteiten spelen inderdaad een centrale rol bij het proces voor de opbouw van zekerheid, meteen al bij het begin van de programmeringsperiode en het opzetten van systemen. Daarna rapporteren zij elk jaar door middel van een controleadvies over het functioneren van de beheers- en controlesystemen aan de Commissie, gebaseerd op audits inzake beheers- en controlesystemen en op statistische steekproeven van acties die zijn uitgevoerd overeenkomstig de auditstrategie. Om deze reden werkt de Commissie nauw met hen samen en coördineert zij haar acties met hen, en is zij al in 2009 begonnen hun methodologieën en auditresultaten te bekijken. Op basis van de hercontroles van de audits door de Commissie zijn de auditautoriteiten adviezen, begeleiding en aanbevelingen verstrekt, wat heeft bijgedragen tot capaciteitsopbouw. De verordening biedt de Commissie de mogelijkheid onder bepaalde voorwaarden voor haar zekerheid te vertrouwen op het werk van een auditautoriteit (artikel 73).*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.20. De AA in Letland wordt doeltreffend geacht met betrekking tot de naleving van essentiële regelgeving en de waarborging van de regelmatigheid van de verrichtingen. De AA in Italië (Sicilië) wordt gedeeltelijk doeltreffend geacht. De Rekenkamer constateerde in het bijzonder problemen met de steekproefneming van verrichtingen door de AA ten behoeve van controle, alsook met de extrapolatie van fouten, hetgeen leidde tot de bekendmaking van een te laag foutenpercentage in het jaarlijkse controleverslag (JCV) van de AA. Ook de Commissie beschouwde het foutenpercentage op grond van haar eigen werkzaamheden als onbetrouwbaar (zie de paragrafen 5.42 en 5.43).

Beoordeling van het toezicht van de Commissie op de AA's

6.21. De resultaten van de beoordeling door de Rekenkamer van het toezicht van de Commissie op de AA's worden weergegeven in de paragrafen 5.44-5.51.

6.22. De Rekenkamer constateerde dat in alle gevallen waarin de Commissie specifieke gebreken aantrof naar aanleiding van haar onderzoeken in de lidstaten, de nationale instanties op de hoogte werden gebracht van de te treffen corrigerende maatregelen (paragraaf 5.47).

6.23. De Rekenkamer is van oordeel dat de Commissie passende conclusies trok naar aanleiding van haar onderzoeken van JCV's en dat de Commissie, op basis van haar beoordeling, de gerapporteerde foutenpercentages waar nodig had aangepast (paragraaf 5.51).

Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie

6.24. De Rekenkamer beoordeelde het jaarlijks activiteitenverslag 2011 (JAV) en de daarbij gevoegde verklaring van de directeur-generaal van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie. Wat betreft de regelmatigheid van de in 2011 geautoriseerde betalingen verrichtte de Rekenkamer met name:

- a) een beoordeling van de in het JAV opgeworpen punten van voorbehoud;
- b) een controle van de consistentie en juistheid van de berekening door de Commissie van het restfoutenpercentage en de bedragen van de „risicobetalen”.

6.25. DG EMPL schat het algemene foutenpercentage voor de tussentijdse betalingen in 2011 voor de programmeringsperiode 2007-2013 op 2 à 2,5 %. Het jaarlijkse activiteitenverslag van DG EMPL bevat een punt van voorbehoud met betrekking tot betalingen die werden gedaan voor de programmeringsperiode 2007-2013 ter hoogte van 58,7 miljoen euro, en die betrekking hebben op 24 van 117 OP's, evenals een punt van voorbehoud — zonder financiële impact — voor de programmeringsperiode 2000-2006.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.20. *In 2011 voerde DG Werkgelegenheid audits uit om het werk te controleren van 42 ESF-auditautoriteiten, waaronder de auditautoriteiten van Sicilië en Letland. Bij deze steekproef werden 12 auditautoriteiten gekozen op grond van een jaarlijks geactualiseerde risico-analyse; de 30 overige auditautoriteiten werden willekeurig gekozen. Op grond van zijn eigen controlewerkzaamheden is DG Werkgelegenheid het eens met de beoordeling van de 2 auditautoriteiten uit de steekproef van de Rekenkamer.*

6.25. *In aansluiting op zijn positieve beoordeling van het jaarlijkse activiteitenverslag 2010 van DG Werkgelegenheid heeft de Rekenkamer een aanbeveling gedaan met betrekking tot de risico's in verband met operationele programma's met een geschat foutenpercentage van minder dan 5 %. Om deze risico's aan te pakken, heeft DG Werkgelegenheid zijn methode verbeterd; deze strekt zich bij de beoordeling van gevallen waarin mogelijk een voorbehoud moet worden gemaakt, nu ook uit tot deze categorie. In overeenstemming met de aanbeveling van de Rekenkamer is de in het jaarlijkse activiteitenverslag van 2011 toegepaste methode daarom strenger.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.26. DG EMPL heeft punten van voorbehoud opgeworpen voor de OP's van de programmeringsperiode 2000-2006 waarvoor de lidstaten de in het afsluitingsproces geconstateerde gebreken nog niet op adequate wijze hadden gecorrigeerd. De Commissie kwantificeerde deze punten van voorbehoud (waarnaar de Commissie verwijst als zijnde de follow-up van het voorbehoud van vorig jaar) niet. Zoals blijkt uit de werkzaamheden van de Rekenkamer, blijft er een risico bestaan dat de afsluiting wordt gebaseerd op onbetrouwbare afsluitingsdocumenten, hetgeen leidt tot ontoereikende financiële correcties (zie de paragrafen 5.63 en 5.64 en Speciaal verslag nr. 3/2012⁽³⁾, paragrafen 65-67).

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

6.27. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de betalingen voor Werkgelegenheid en sociale zaken over het per 31 december 2011 afgesloten jaar materiële fouten vertonen.

6.28. Op basis van haar controlewerkzaamheden inzake de onderzochte toezicht- en controlesystemen constateerde de Rekenkamer dat:

- a) de auditautoriteiten gedeeltelijk doeltreffend waren in het waarborgen van de regelmatigheid van de activiteiten voor de programmeringsperiode 2007-2013;
- b) de procedures van de Commissie en de lidstaten gedeeltelijk doeltreffend zijn geweest in het verrichten van de eerste fase van de afsluitingsprocedure voor de programmeringsperiode 2000-2006.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.26. De Commissie is van mening dat aan de resterende risico's waarnaar de Rekenkamer in verband met de programmeringsperiode 2000-2006 verwijst, tijdens het lopende afsluitingsproces op passende wijze aandacht wordt geschonken. De diensten van de Commissie hebben de door de afwikkelingsorganen ingediende afsluitingsdocumenten grondig beoordeeld en de nodige maatregelen genomen om de gesignaleerde problemen aan te pakken. Zo is het afsluitingsproces onderbroken, is er aanvullende informatie opgevraagd, zijn er afsluitingscontroles uitgevoerd op basis van haar risicobeoordeling en zijn er uiteindelijk voor een aantal programma's financiële correcties toegepast.

Op basis van de hiervoor genoemde afsluitingsprocedures gaat de Commissie pas tot saldobetaling over wanneer het restfoutenpercentage voor elke operationeel programma geacht wordt onder de drempelwaarde voor de materialiteit van 2 % te liggen. In het jaarlijkse activiteitenverslag van DG Werkgelegenheid vond dan ook geen kwantificering plaats van punten van voorbehoud ten aanzien van de vervolgmaatregelen voor de programmeringsperiode 2000-2006, aangezien deze geen gevolgen hadden voor de saldobetalingen in 2011.

6.27. De Commissie stelt vast dat er in 2011 een laag foutenpercentage was, wat de positieve ontwikkeling van de laatste jaren bevestigt. Deze verbetering is te danken aan adequate maatregelen van de lidstaten en aan een door DG Werkgelegenheid sinds 2008 gevoerd effectief beleid inzake onderbrekingen en opschortingen, in combinatie met een geslaagde tenuitvoerlegging van vereenvoudigingsmaatregelen.

De Commissie is voornemens om in samenwerking met de lidstaten haar inspanningen ter verdere verbetering van haar prestaties voort te zetten, zoals aanbevolen door de Rekenkamer.

6.28. De Commissie beklemtoont dat de doeltreffendheid en de kwaliteit van het werk van de auditautoriteiten per programma en per lidstaat verschilt, zoals blijkt uit de beoordeling door de Rekenkamer in paragraaf 5.41 en uit de resultaten van de auditwerkzaamheden van de Commissie. Overeenkomstig artikel 73 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad vertrouwt de Commissie sinds juni 2012 formeel op het werk van 9 auditautoriteiten voor het ESF. De Commissie zal de werkzaamheden van de overige auditautoriteiten en de situatie inzake de programma's waarvoor een artikel 73-brief was afgegeven, blijven beoordelen.

⁽³⁾ <http://eca.europa.eu>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

6.29. **Bijlage 6.2** toont de resultaten van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij de uitvoering van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen (2008 en 2009) op het gebied van cohesie. Daarbij dient het volgende te worden opgemerkt:

- a) de Commissie heeft in mei 2011 een werkdocument uitgebracht over de belangrijkste controlebevindingen ten aanzien van de toepassing van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten teneinde een discussie aan te gaan met de lidstaten over het terugdringen van overtredingen van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten;
- b) de Commissie heeft haar programma van controles in de lidstaten voortgezet in de huidige programmeringsperiode, maar zoals blijkt uit de resultaten van de controle van de Rekenkamer zijn de nationale beheers- en controlesystemen slechts gedeeltelijk doeltreffend;
- c) de Commissie is doorgegaan met het onderbreken of opschorten van betalingen en het opleggen van financiële correcties, maar de door de lidstaten bij de Commissie gecertificeerde uitgaven blijven fouten van materieel belang vertonen.

De Commissie is van mening dat zij robuuste procedures en richtsnoeren voor het afsluitingsproces heeft vastgesteld en dat de meeste lidstaten belangrijk en professioneel werk hebben verricht, waarmee de programma's kunnen worden afgesloten en de mate van zekerheid bij de afsluiting hoger is. De Commissie is ook van mening dat zij in haar werkzaamheden bij de afsluiting volledig is geweest, door alle afsluitingsdocumenten diepgaand te analyseren en waar nodig aanvullende audits en onderzoeken uit te voeren, wat in veel gevallen heeft geleid tot toepassing van extra financiële correcties bij de afsluiting om de resterende risico's aan te pakken.

6.29.

- a) De Commissie heeft zich aanzienlijk ingespannen om ervoor te zorgen dat de subsidiabiliteitsvoorschriften strikt in acht worden genomen en de regels voor openbare aanbestedingen juist worden toegepast. Met betrekking tot de regels inzake subsidiabiliteit en openbare aanbestedingen zijn opleiding en richtsnoeren aangeboden. Wanneer zij vaststelt dat er op programmaniveau sprake van complexe regels is, doet de Commissie bovendien aanbevelingen om de regels te vereenvoudigen. De Commissie heeft een analyse van het type fouten inzake openbare aanbestedingen dat met betrekking tot het cohesiebeleid door de EU-audits in de afgelopen jaren werd ontdekt 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 toepassing van regels voor openbare aanbestedingen is voor financiering uit hoofde van het EFRO en het CF in het algemeen relevant en heeft slecht beperkte gevolgen voor projecten die uit hoofde van het ESF worden gefinancierd.

- b) en c) In de loop van haar uitgebreide auditwerkzaamheden heeft de Commissie de beheers- en controleautoriteiten in kennis gesteld van gerichte aanbevelingen voor het aanpakken van de vastgestelde tekortkomingen.

De Commissie zal ten aanzien van onderbrekingen en opschortingen een strikte benadering blijven volgen. Op het gebied van cohesie kan als gevolg van dit beleid en de inspanningen van de lidstaten een positief effect op het foutenpercentage worden waargenomen (zie hoofdstuk 1, tabel 1.3).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.30. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2011 beveelt de Rekenkamer de Commissie aan:

- **aanbeveling 1:** strikte naleving te eisen van de subsidiabiliteitsvoorschriften voor ESF-financiering en, op basis van de ervaring die zij heeft opgedaan gedurende de programmeringsperiode 2007-2013, een 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 2:** de lidstaten te herinneren aan hun verantwoordelijkheid om te voorzien in procedures die zorgen voor de juistheid en regelmatigheid van de gedeclareerde uitgaven, en om de gebreken in de „eerstelijnscontroles” van beheersautoriteiten en bemiddelende instanties te verhelpen door meer begeleidings- en opleidingsmaatregelen;
- **aanbeveling 3:** de nationale instanties aan te moedigen om de correctiemechanismen strikt toe te passen voordat zij uitgaven ten overstaan van de Commissie certificeren (2008). Wanneer significante tekortkomingen in de werking van de beheers- en controlesystemen worden geïdentificeerd, moet de Commissie betalingen onderbreken of opschorten totdat de lidstaat corrigerende maatregelen heeft genomen en, indien nodig, financiële correcties toepassen;
- **aanbeveling 4:** AA's extra richtsnoeren voor de huidige programmeringsperiode te verstrekken, met name inzake de steekproefneming en de reikwijdte van de voor de controle van projecten te verrichten verificaties en kwaliteitscontrole;
- **aanbeveling 5:** de juistheid en volledigheid van de door de AA's in hun JCV's en auditadviezen bekendgemaakte informatie grondig te controleren. De controle van de Commissie dient ten volle rekening te houden met de beschikbare informatie over door de AA's verrichte systeemcontroles en controles van de activiteiten;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

6.30. Zie het gezamenlijk antwoord op paragrafen 1.12 en 1.13.

De Commissie heeft zich in 2010 ertoe verbonden verder toezicht te houden op de naleving van de subsidiabiliteitsregels via haar regelmatige auditactiviteit en de follow-up van alle EU- en nationale audits. De informatie hierover is opgenomen in het jaarlijkse activiteitenverslag van de directeur-generaal van DG Werkgelegenheid. Indien nodig zal de Commissie de noodzakelijke corrigerende maatregelen blijven treffen.

Wat de beoordeling van de nationale subsidiabiliteitsregels en het zoeken naar verdergaande vereenvoudiging betreft, verwijst de Commissie naar de aanzienlijke inspanningen die in dit verband al zijn verricht als onderdeel van haar actieplan dat is gericht op specifieke lidstaten waar terugkerende problemen zijn gesignaleerd. De Commissie zal deze inspanningen blijven voortzetten met bijzondere nadruk op het aanpakken van niet-subsidiabele kosten, te hoog opgegeven personeelskosten en het stroomlijnen van nationale regels.

De Commissie zal de lidstaten blijven wijzen op het cruciale belang van de door de Rekenkamer vastgestelde terugkerende kwesties inzake beheersverificaties.

De Commissie heeft zich in 2010 ertoe verbonden indien nodig betalingen tijdig te onderbreken of op te schorten. Dit strenge beleid komt weer tot uitdrukking in het jaarlijkse activiteitenverslag over 2011 van de directeur-generaal van DG Werkgelegenheid (zie antwoord van de Commissie op paragraaf 6.29 c)).

De Commissie zal de auditautoriteiten richtsnoeren en advies blijven geven met betrekking tot een breed spectrum van technische en regelgevingskwesties. DG REGIO en DG EPML hebben in dit verband in juni 2012 een seminar georganiseerd, waar richtsnoeren voor steekproefneming werden gegeven.

De jaarlijkse controleverslagen vormen een van de voornaamste elementen waarop de Commissie haar zekerheid baseert. Daarom wordt met de formatie die deze verslagen bevatten volledig rekening gehouden. Verdere richtsnoeren zijn gegeven inzake de behandeling van foutenpercentages in het kader van het jaarlijkse controleverslag 2011.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **aanbeveling 6:** de lidstaten aan te moedigen de vereenvoudigde kostenopties te gebruiken die volgens de regelgeving zijn toegestaan, teneinde de kans op fouten te beperken.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Zoals toegelicht in het jaarlijkse activiteitenverslag 2011 van DG Werkgelegenheid, worden alle jaarlijkse controleverslagen ieder jaar gecontroleerd; op basis daarvan worden voorbehouden geformuleerd om ervoor te zorgen dat zij betrouwbaar en consistent met de bovengenoemde richtsnoeren zijn.

De Commissie blijft zich inspannen om lidstaten advies, opleiding en richtsnoeren te bieden, zodat deze door de regelgeving geboden mogelijkheid voor alle belanghebbenden daadwerkelijk tot vereenvoudiging leidt.

Voor zo'n 70 % van de operationele programma's wordt minstens een van de vereenvoudigde kostenopties toegepast. Van de verschillende opties worden het vaste tarief voor indirecte kosten en de standaard-schaal van eenheidskosten het meest toegepast.

BIJLAGE 6.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR WERKGELEGENHEID EN SOCIALE ZAKEN

2011				2010	2009	2008
ESF	IPA	Andere sociale aangelegenheden	Totaal			

OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF

Totaal verrichtingen (waarvan):	160	6	14	180	66	44	49
voorschotten	0	0	0	0	0	0	0
tussentijdse/saldobetalingen	160	6	14	180	66	44	49

RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen:

zonder fouten	56 % (90)	100 % (6)	86 % (12)	60 % (108)	73 %	75 %	82 %
met één of meer fouten	44 % (70)	0 % (0)	14 % (2)	40 % (72)	27 %	25 %	18 %

Analyse van verrichtingen met fouten

Analyse per soort fout

Niet-kwantificeerbare fouten:	59 % (41)	0 % (0)	50 % (1)	58 % (42)	39 %	0 %	56 %
Kwantificeerbare fouten	41 % (29)	0 % (0)	50 % (1)	42 % (30)	61 %	100 %	44 %
Subsidiabiliteit	79 % (23)	0 % (0)	0 % (0)	77 % (23)	91 %	64 %	50 %
Realiteit	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	9 %	0 %	0 %
Juistheid	17 % (5)	0 % (0)	100 % (1)	20 % (6)	0 %	36 %	50 %

GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN

Meest waarschijnlijk foutenpercentage

2,2 %

Bovenste foutengrens

3,4 %

Onderste foutengrens

0,9 %

⁽¹⁾ Voor een beter 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 6.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN BETREFFENDE COHESIE

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
2009	<p>Cohesie:</p> <p>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.</p> <p>(zie Jaarverslag 2009, paragraaf 4.38)</p>	<p>De Commissie verstrekt richtsnoeren aan de beheers- en auditautoriteiten in de lidstaten. In mei 2011 bracht de Commissie een werkdocument uit over de belangrijkste controlebevindingen ten aanzien van de toepassing van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten teneinde een discussie aan te gaan met de lidstaten over het terugdringen van overtredingen van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten bij structuurfondsprojecten. De algehele evaluatie door de Commissie van de impact en doeltreffendheid van de EU-wetgeving inzake het plaatsen van overheidsopdrachten werd gepubliceerd in juni 2011.</p>	<p>De Commissie heeft in werkdocument SEC(2011) 1179 van de diensten van de Commissie van 5 oktober 2011 de doelgerichte maatregelen toegelicht die zijn genomen om de vastgestelde risico's te verminderen, waaronder met name preventieve en corrigerende maatregelen, zoals richtsnoeren, opleiding en onderbrekingen van betalingen.</p>
2009 en 2008	<p>Cohesie:</p> <p>De Commissie dient ervoor te zorgen dat de vervanging van niet-subsidiabele uitgaven door nieuwe uitgaven (intrekking) niet leidt tot de declaratie van nieuwe niet-subsidiabele uitgaven door de lidstaten.</p> <p>(zie Jaarverslag 2009, paragraaf 4.37 b))</p>	<p>De Commissie geeft follow-up aan dit risico bij de afsluiting van de programma's 2000-2006. Het voorstel van de Commissie voor het wetgevingskader 2014-2020 houdt in dat, wanneer bij EU-controles onregelmatigheden worden ontdekt die van invloed zijn op de nationale rekeningen, de daaruit volgende correctie leidt tot een lagere financiering voor het OP, waardoor de intrekking en vervanging van uitgaven worden beperkt tot het lopende begrotingsjaar.</p>	<p>Het voorstel van de Commissie voor het regelgevingskader 2014-2020 bepaalt, uitgaande van de logica van de jaarlijkse afsluiting, dat „[w]anneer de Commissie of de Europese Rekenkamer onregelmatigheden in de naar de Commissie gestuurde jaarrekeningen ontdekt, [...] de steun uit de fondsen aan het operationele programma door de resulterende financiële correctie [wordt] verlaagd”. Het voorstel beperkt daarmee mogelijkheden tot intrekking/vervanging.</p> <p>De Commissie heeft haar toezichhoudende rol sinds de vaststelling van het actieplan 2008 versterkt en blijft een streng beleid inzake opschortingen en onderbrekingen van betalingen uitvoeren in geval tekortkomingen worden gesignaleerd. Dit consequente optreden heeft het effectieve functioneren van de beheers- en controlesystemen in de lidstaten verbeterd en de lagere foutenpercentages die de Rekenkamer in het kader van de DAS 2011 heeft gemeld, bevestigen deze positieve ontwikkeling.</p> <p>Zoals in het antwoord op paragraaf 5.44 is uitgelegd, is het vertrouwen dat de Commissie in auditautoriteiten stelt, gebaseerd op uitgebreide controlewerkzaamheden. De Commissie is verheugd dat de Rekenkamer heeft geoordeeld dat zij in alle gevallen waarin specifieke tekortkomingen werden vastgesteld, de lidstaten van de te nemen corrigerende maatregelen in kennis heeft gesteld (zie paragraaf 5.47). Op basis van deze controlewerkzaamheden vertrouwt de Commissie met ingang van juli 2012 formeel op de werkzaamheden van 13 auditautoriteiten voor het EFRO/CF en 9 auditautoriteiten voor het ESF.</p>

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
2009 en 2008	<p>Cohesie:</p> <p>De Commissie moet de nationale instanties aanmoedigen de correctiesystemen strikt toe te passen voordat zij uitgaven bij de Commissie certificeren.</p> <p>(zie Jaarverslag 2009, paragraaf 4.37 a); Jaarverslag 2008, paragraaf 6.37 b) en d))</p>	<p>De Commissie heeft haar beleid voortgezet van het onderbreken of opschorten van betalingen bij ernstige onregelmatigheden of systeemgebreken. De lidstaten wordt verzocht ieder jaar voor 31 maart informatie aan de Commissie toe te zenden over de financiële correcties. De Commissie kan financiële correcties opleggen wanneer de lidstaten verzuimen passende corrigerende maatregelen te treffen. In 2011 stelde de Commissie voor de programma's van 2007-2013 financiële correcties vast ter hoogte van 217,6 miljoen euro voor het ESF en 2,7 miljoen euro voor het EFRO. De door de lidstaten bij de Commissie ingediende gecertificeerde uitgavenstaten blijven echter fouten van materieel belang vertonen.</p>	<p><i>Begin 2011 is begonnen met een controle van de systemen van de lidstaten teneinde de verslaglegging aan de Commissie over nationale financiële correcties te verbeteren en ervoor te zorgen dat er volledig, nauwkeurig en op tijd verslag wordt uitgebracht. De resultaten toonden aan dat de systemen van de lidstaten voor het toepassen van financiële correcties en het daarover verslag uitbrengen, zijn verbeterd. Bovendien maakt het meerjarig karakter van de uitgaven- en controlecyclus financiële correcties mogelijk tijdens de verschillende fasen van tenuitvoerlegging, onder meer bij de afsluiting, wanneer eindcontroles worden uitgevoerd inzake de rechtmatigheid en de regelmatigheid van uitgaven en waar nodig eindcorrecties worden aangebracht.</i></p>

HOOFDSTUK 7

Externe betrekkingen, steun en uitbreiding

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	7.1-7.14
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	7.2-7.6
Risicokenmerken	7.7-7.11
Begrotingssteun	7.9-7.10
Subsidiabiliteit bij gefinancierde acties	7.11
Reikwijdte en aanpak van de controle	7.12-7.14
Regelmatigheid van de verrichtingen	7.15-7.20
Doeltreffendheid van systemen	7.21-7.25
DG ECHO	7.22
FPI	7.23-7.24
De „management representations” van de Commissie	7.25
Conclusies en aanbevelingen	7.26-7.28
Conclusies	7.26-7.27
Aanbevelingen	7.28

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

7.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van externe betrekkingen, steun en uitbreiding, bestaande uit de volgende beleidsterreinen: 19 — Externe betrekkingen, 21 — Ontwikkeling en betrekkingen met de staten 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 2011 is opgenomen in **tabel 7.1**.

Tabel 7.1 — Externe betrekkingen, steun en uitbreiding — Essentiële informatie 2011

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
19	Externe betrekkingen	Administratieve uitgaven	157	Direct gecentraliseerd
		Samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en asiel	39	Direct gecentraliseerd
		Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)	308	Indirect gecentraliseerd/Gezamenlijk
		Europees Instrument voor de democratie en de mensenrechten (EIDHR)	123	Direct gecentraliseerd
		Betrekkingen en samenwerking met geïndustrialiseerde derde landen	20	Direct gecentraliseerd
		Crisisrespons en mondiale bedreigingen voor de veiligheid	238	Direct gecentraliseerd/Gezamenlijk
		Europees nabuurschapsbeleid en betrekkingen met Rusland	1 448	Direct gecentraliseerd/Gedecentraliseerd
		Betrekkingen met Latijns-Amerika	282	Direct gecentraliseerd/Gedecentraliseerd
		Betrekkingen met Azië, Centraal-Azië en landen in het Midden-Oosten	670	Direct gecentraliseerd/Gedecentraliseerd/Gezamenlijk
		Beleidsstrategie en -coördinatie	28	Direct gecentraliseerd
		3 313		
21	Ontwikkeling en betrekkingen met de ACS-staten	Administratieve uitgaven	338	Direct gecentraliseerd
		Voedselveiligheid	320	Direct gecentraliseerd
		Niet-overheidsactoren in het ontwikkelingsproces	202	Direct gecentraliseerd
		Milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, met inbegrip van energie	136	Direct gecentraliseerd
		Menselijke en sociale ontwikkeling	172	Direct gecentraliseerd/Gezamenlijk
		Geografische samenwerking met de landen van Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten)	300	Direct gecentraliseerd/Gedecentraliseerd/Gezamenlijk
		Andere maatregelen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en ad-hocprogramma's	30	Direct gecentraliseerd
		Beleidsstrategie en -coördinatie	15	Direct gecentraliseerd
		1 513		

⁽¹⁾ Over de via de Europese Ontwikkelingsfondsen verstrekte steun wordt afzonderlijk verslag uitgebracht, aangezien deze niet uit de algemene begroting wordt gefinancierd.

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
22	Uitbreiding	Administratieve uitgaven	93	Direct gecentraliseerd
		Uitbreidingsproces en -strategie	835	Direct/Indirect gecentraliseerd/Gedecentraliseerd
			928	
23	Humanitaire hulp	Administratieve uitgaven	33	Direct gecentraliseerd
		Humanitaire hulp	1 008	Direct gecentraliseerd/Gezamenlijk
		Financieringsinstrument voor civiele bescherming	27	Direct gecentraliseerd
			1 068	
Totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾			621	
Totaal beleidsuitgaven			6 201	
waarvan: — voorschotten			4 080	
— tussentijdse/saldobetalingen			2 121	
Totaal betalingen over het jaar			6 822	
Totaal vastleggingen over het jaar			8 285	

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

Bron: Jaarrekening 2011 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

7.2. De begroting voor externe betrekkingen en ontwikkeling werd in 2011 uitgevoerd door DG Ontwikkeling en Samenwerking — EuropeAid en de dienst Instrumenten buitenslands beleid (FPI).

7.3. De door EuropeAid uitgevoerde begroting (ongeveer 3 840 miljoen euro ⁽²⁾) bestrijkt:

- 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.

7.4. 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.

⁽²⁾ Krachtens de begrotingstitels 19 en 21, zoals beschreven in **tabel 7.1.**

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.5. De dienst Instrumenten buitenlands beleid is een per 1 januari 2011 opgerichte afdeling van de Commissie die rechtstreeks verantwoording aflegt aan de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. De door FPI beheerde uitgaven (ongeveer 490 miljoen euro ⁽³⁾) hebben hoofdzakelijk betrekking op maatregelen die worden uitgevoerd in het kader van:

- a) het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) (indirect gecentraliseerd beheer), ter ondersteuning van het bewaren van de stabiliteit in kwetsbare landen en de non-proliferatie van massavernietigingswapens;
- b) het stabiliteitsinstrument (IfS) (direct gecentraliseerd/gezamenlijk beheer), ter ondersteuning van de voorkoming, het beheer en de oplossing van conflicten en van activiteiten voor vredesopbouw;
- c) de verkiezingswaarnemingsmissies (EOM's) (direct gecentraliseerd beheer), gericht op de versterking van democratisering, goed bestuur en conflictpreventie;
- d) het instrument voor geïndustrialiseerde landen (ICI) (direct gecentraliseerd beheer), dat het belangrijkste instrument is voor de verbetering van de samenwerking met geïndustrialiseerde landen.

7.6. De begroting voor uitbreiding ⁽⁴⁾ (835 miljoen euro ⁽⁵⁾) werd uitgevoerd door directoraat-generaal Uitbreiding (DG ELARG), en de begroting voor humanitaire hulp ⁽⁶⁾ door directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming — ECHO (1 008 miljoen euro ⁽⁷⁾). DG ECHO is ook verantwoordelijk voor het mechanisme voor civiele bescherming ⁽⁸⁾ (27 miljoen euro ⁽⁹⁾).

⁽³⁾ Krachtens begrotingstitel 19.

⁽⁴⁾ Hoofdzakelijk in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun, het Phare-programma met inbegrip van posttoetredingssteun, Cards en financiële pretoetredingssteun voor Turkije.

⁽⁵⁾ Krachtens begrotingstitel 22.

⁽⁶⁾ Ongeveer de helft van de begroting wordt toegekend aan niet-gouvernementele organisaties (ngo's); de andere helft gaat naar VN-organisaties of andere internationale organisaties. Financieringsovereenkomsten worden uitsluitend gesloten met ngo's die de kaderpartnerschapsovereenkomst hebben ondertekend, of met VN-organisaties die de financiële en administratieve kaderovereenkomst hebben ondertekend.

⁽⁷⁾ Krachtens begrotingstitel 23.

⁽⁸⁾ Dit 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.

⁽⁹⁾ Krachtens begrotingstitel 23.

Risicokenmerken

7.7. Het grootste deel van de door de DG's/dienst beheerde begroting wordt ten uitvoer gelegd op basis van voorschotten waarvoor slechts een beperkt aantal voorwaarden hoeft te worden vervuld. Tussentijdse en saldobetalingen worden daarentegen afhankelijk gesteld van indiening en validering van daadwerkelijk voor het project gedane uitgaven, en zijn derhalve onderhevig aan een groter foutenrisico betreffende de wettigheid en regelmatigheid dan voorschotten.

7.8. De inherente aard van sommige instrumenten en betaalwijzen voor het beleidsterrein geven de Commissie een grote mate van flexibiliteit bij het bepalen van de subsidiabiliteit van de uitgaven. Deze activiteiten zijn derhalve minder vatbaar voor fouten inzake de wettigheid en regelmatigheid.

Begrotingssteun

7.9. De EU-verordeningen betreffende samenwerking met partnerlanden⁽¹⁰⁾ bepalen dat rechtstreekse begrotingssteun⁽¹¹⁾ ter ondersteuning van macro-economische of sectorale hervormingen afhankelijk wordt gesteld van een voldoende transparant, verantwoordelijk en doeltreffend beheer van de overheidsfinanciën in de ontvangende landen.

7.10. Deze wettelijke bepalingen bieden veel ruimte voor interpretatie⁽¹²⁾, en wat als „voldoende” wordt beschouwd wat betreft transparantie, verantwoordelijkheid en doeltreffendheid van het beheer van de overheidsfinanciën kan nogal variëren naargelang van de specifieke situatie van het land, maar ook van de door de desbetreffende regering gekozen richting. Onder dergelijke omstandigheden moeten de volgende punten worden benadrukt:

⁽¹⁰⁾ Artikel 25, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1905/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot invoering van een financieringsinstrument voor ontwikkelings-samenwerking (PB L 378 van 27.12.2006, blz. 41), artikel 15, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad van 17 juli 2006 tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA) (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 82), artikel 15, lid 2, onder e), van Verordening (EG) nr. 1638/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 houdende algemene bepalingen tot invoering van een Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (PB L 310 van 9.11.2006, blz. 1) en artikel 11, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1717/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 tot invoering van een stabiliteitsinstrument (PB L 327 van 24.11.2006, blz. 1).

⁽¹¹⁾ De betalingen voor begrotingssteun uit hoofde van de algemene begroting belopen 1 miljard euro in 2011.

⁽¹²⁾ Zie paragraaf 46 van het Jaarverslag van de Rekenkamer over de activiteiten in het kader van het zevende, achtste, negende en tiende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) over het begrotingsjaar 2003 (PB C 293 van 30.11.2004, blz. 315).

7.8. De Commissie opereert binnen het kader van de geldende wetgeving die is goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad.

7.9.-7.10. De Commissie is het niet helemaal eens met de beoordeling door van de Rekenkamer van de begrotingssteunactiviteiten.

Begrotingssteun wordt verleend in een ontwikkelingscontext waar de basisstructuren van overheden, zoals het beheer van de overheidsfinanciën, ernstige gebreken kunnen vertonen. Niettemin zijn de subsidiabiliteitsvoorwaarden streng. Een partnerland kan enkel aanspraak maken op begrotingssteun wanneer de overheid een passende en geloofwaardige strategie heeft om deze tekortkomingen weg te werken. De Commissie kan ook als voorwaarde stellen dat op korte termijn specifieke risicobeperkende maatregelen worden genomen. De nieuwe richtsnoeren voor begrotingssteun⁽¹⁾ (die in 2012 werden herzien op basis van de voorstellen van de Commissie⁽²⁾ en de conclusies van de Raad van 14 mei 2012 voor een nieuwe benadering van begrotingssteun) bevatten nu nieuwe bepalingen om de regels te verduidelijken. Het betreft onder meer nieuwe subsidiabiliteitsregels inzake transparantie en toezicht, een formele risicobeoordelingsprocedure en een bestuurskader voor de hoogste leiding.

⁽¹⁾ Zie http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

⁽²⁾ Zie de mededeling van de Commissie betreffende de toekomstige strategie inzake EU-begrotingssteun aan derde landen, COM(2011) 638 final.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- a) begrotingssteun wordt meestal verleend aan landen met zwakke systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën. Een belangrijk risico is dat de begroting van het ontvangende land onderhevig kan zijn aan fraude of corruptie. Aangezien de middelen die worden overgemaakt in het kader van begrotingssteunactiviteiten worden samengevoegd met andere financieringsbronnen binnen de begroting van het land (ook bekend als „fungibiliteit”), worden deze blootgesteld aan dezelfde gebreken op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën;
- b) aangezien begrotingssteunactiviteiten worden uitgevoerd aan de hand van de systemen, processen en instellingen van de partnerlanden voor het beheer van de overheidsfinanciën, kan de controle van de Rekenkamer betreffende de wettigheid en regelmatigheid niet verder gaan dan het stadium waarin de steun wordt betaald aan de begroting van het partnerland;
- c) de Commissie beschikt over een ruime beslissingsvrijheid bij het bepalen of een partnerland in aanmerking komt voor begrotingssteun. Vanwege deze grote ruimte voor interpretatie zijn de door de Commissie verrichte begrotingssteunactiviteiten minder vatbaar voor fouten met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid.

Subsidiabiliteit bij gefinancierde acties

7.11. De Commissie verleent een deel van haar steun via door meerdere donoren gefinancierde acties die worden uitgevoerd door internationale organisaties en VN-organisaties⁽¹³⁾. Deze bijdragen zijn fungibel van aard. In sommige gevallen treedt de Commissie echter niet op als verlener van algemene steun, maar streeft zij ernaar haar bijdragen te beperken door te verwijzen naar specifieke uitgavencriteria. Indien een andere donor dezelfde aanpak volgt en dezelfde subsidiabiliteitscriteria hanteert voor zijn bijdrage, bestaat het risico dat de uitgaven over het geheel genomen niet voldoen aan de gecombineerde conditionaliteitsvereisten van de Commissie en de andere donor(-en).

⁽¹³⁾ De waarde van deze opdrachten wordt geraamd op 1,5 miljard euro.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Niet-gerichte begrotingssteun is eerder gericht op het belonen van resultaten dan op het financieren van activiteiten. Controle kan dan ook niet verder gaan dan het stadium waarin middelen worden overgemaakt na het vervullen van de overeengekomen voorwaarden. De controle van activiteiten die met begrotingssteunbetalingen kunnen worden gefinancierd, valt onder de bevoegdheid van de nationale controleautoriteiten, die via de begeleidende programma's concrete steun ontvangen.

Dit mechanisme voor steunverlening is een van de antwoorden van de Commissie op de vraag van de internationale ontwikkelingsgemeenschap en stakeholders in de EU naar doeltreffender interventies die resultaten en ownership beogen en administratief minder complex zijn, zodat de transactiekosten voor de partnerlanden dalen.

7.11. *De Commissie is zich niet bewust van specifieke problemen met de „hypothetische aanpak” (die de laatste jaren is ontwikkeld opdat de Commissie zou kunnen deelnemen aan door meerdere donoren gefinancierde acties, met inbegrip van trustfondsen). Dit garandeert dat wordt voldaan aan de wettelijke bepalingen voor de EU-financiering van externe acties (door ervoor te zorgen dat de bijdrage van andere donoren voldoende hoog is om de in het kader van de EU-regels niet-subsidiabele activiteiten te bekostigen) en dat tegelijkertijd de EU-middelen overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer zo efficiënt mogelijk worden besteed (via donorcoördinatie).*

De Commissie beperkt dit risico door de boekhoudkundige, audit-, internecontrole- en aanbestedingsprocedures van de internationale partnerorganisaties door te lichten vóór eventuele samenwerking, de aanwezigheid van haar medewerkers ter plaatse (en de deelname aan stuurgroepen) en de van de internationale organisatie verlangde strikte algemene financiële rapportage. Bovendien leggen externe auditoren tijdens de uitvoering van externe acties regelmatige inspectiebezoeken af waarbij ze de systemen evalueren.

De auditoren van EuropeAid en DG ECHO hebben tot nog toe in dit verband geen bevindingen of „specifieke risico's” gemeld. Evenmin heeft de Commissie weet van enige andere donor met „identieke subsidiabiliteitscriteria”.

De Commissie is de mening toegedaan dat de door haar ingestelde internecontrolemaatregelen samen met die van de betrokken internationale organisatie dit theoretische risico tot een verwaarloosbaar niveau beperken.

Reikwijdte en aanpak van de controle

7.12. In **bijlage 1.1, deel 2**, van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en -methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van externe betrekkingen, steun en uitbreiding dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- a) de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 150 betalingen, waaronder 30 voorschotten en 120 tussentijdse en saldobetalingen. De controle van voorschotten bestreek 18 landen. De getoetste tussentijdse/saldobetalingen die door het hoofdkantoor van de Commissie of EU-delegaties waren goedgekeurd, hadden betrekking op 11 landen ⁽¹⁴⁾. In het geval van DG ECHO werden de gecontroleerde tussentijdse/saldobetalingen gedaan in het kader van projecten die werden uitgevoerd door 4 DG ECHO-partners ⁽¹⁵⁾;
- b) de systeembeoordeling bestreek de toezicht- en controlesystemen van EuropeAid, DG ECHO en FPI, zowel op het hoofdkantoor als bij de EU-delegaties, indien relevant, met inbegrip van:
 - i) controles vooraf;
 - ii) toezicht en supervisie;
 - iii) controles achteraf/externe controles;
 - iv) interne audit.

7.13. Deze vier lagen van interne controle zijn door de Rekenkamer uitgekozen ter beoordeling van de reeks controles waarvan de DG's die zich bezighouden met externe acties, gebruik kunnen maken ter voorkoming, opsporing en correctie van fouten met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven.

7.14. De Rekenkamer hanteert een roulatiesysteem bij de beoordeling van de toezicht- en controlesystemen. DG ELARG werd niet beoordeeld voor het jaar 2011; wel werd een follow-up verricht van de aanbevelingen uit voorgaande jaren (zie **bijlage 7.3**).

⁽¹⁴⁾ Kameroen, Georgië, Malawi, Palestina, de Filippijnen, Rusland, Tunesië en Vietnam (EuropeAid), en Albanië, Montenegro en Servië (DG ELARG).

⁽¹⁵⁾ Waarvan twee gevestigd in Zwitserland, één in Frankrijk en nog één in Ierland (er werden betalingen gecontroleerd die waren verricht in het kader van 16 projecten voor humanitaire hulp, uitgevoerd in 11 landen).

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

7.15. **Bijlage 7.1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Uit de toetsing van de steekproef van verrichtingen door de Rekenkamer bleek dat 33 % fouten bevatte. Zij schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 1,1 % ⁽¹⁶⁾. Alle fouten werden aangetroffen in tussentijdse en saldobetalingen. Bovendien trof de Rekenkamer een hoge frequentie van niet-kwantificeerbare fouten aan.

7.16. 22 van de 150 betalingen bevatten kwantificeerbare fouten. De meeste van deze fouten (16) werden aangetroffen in saldobetalingen. Deze fouten werden niet ontdekt bij de controles van de Commissie. De fouten betreffen niet-subsidiabele uitgaven die zijn gedaan op het niveau van de eindbegunstigde, zoals: buiten de subsidiabiliteitsperiode gedane uitgaven, opname van niet-subsidiabele uitgaven (bijv. btw, personeelskosten en ongerechtvaardigde vaste kosten) in de declaraties van projectkosten en uitgaven die niet onderbouwd zijn met toereikende bewijsstukken. Hierna worden voorbeelden van fouten vermeld (zie voorbeeld 7.1).

7.17. Uit het feit dat de Commissie niet-subsidiabele uitgaven heeft gedaan die werden gedeclareerd door de eindbegunstigden van subsidies of dienstverleners, blijkt dat de door de Commissie toegepaste preventie- en opsporingscontroles niet volledig doeltreffend zijn (bv. ontoereikend aantal en beperkte reikwijdte van bezoeken ter plaatse en van rechtstreekse toetsingen van gedeclareerde uitgaven, onvoldoende kwaliteit van de door de begunstigden uitbestede verificaties van uitgaven).

7.16. *De controles van de Commissie zijn dusdanig opgezet dat fouten nog steeds via controles achteraf — na de saldobetalingen — kunnen worden opgespoord. De bij externe steun betrokken DG's hebben een uitgebreid jaarprogramma voor controles achteraf op basis van een formele risicobeoordelingsprocedure.*

De Commissie is van oordeel dat ze actief is in landen waar het vaak moeilijk zo niet onmogelijk is om een aantal van de door de Rekenkamer vastgestelde fouten te voorkomen of te corrigeren. Dat is bijvoorbeeld het geval voor contractanten (vaak ngo's) die moeilijkheden ondervinden om verplichte btw-betalingen door de overheid te laten terugbetalen.

7.17. *De Commissie acht de opsporings- en correctie maatregelen vóór de saldobetalingen (zoals de accreditatie van begunstigden, indiening van verslagen, externe controles, verificaties van uitgaven en controles op verrichtingen door personeel van de Commissie), doeltreffend ⁽³⁾. Bovendien kunnen eventuele onregelmatigheden achteraf nog worden gecorrigeerd door middel van controles achteraf en passende terugvorderingen. Het is echter niet realistisch om te verwachten dat het risico van financiële fouten tot nul kan worden teruggebracht.*

⁽¹⁶⁾ De Rekenkamer berekent haar foutenschatting 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 % en 2,4 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

⁽³⁾ Op basis van de conclusies van de jaarlijkse activiteitenverslagen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld 7.1 — Niet-subsidiabele uitgaven in een saldo-betaling

EuropeAid — Kameroen

Een saldobetaling voor een project dat steun verleent aan bananenleveranciers in Kameroen bevatte ernstige fouten inzake de subsidiabiliteit ⁽¹⁷⁾. Er was sprake van onregelmatigheden in de door de begunstigde uitgevoerde aanbestedingsprocedures. Bovendien voldeed de begunstigde niet aan de „oorsprongsregel” ⁽¹⁸⁾ bij de aankoop van materiaal.

Een DG ECHO-partner

Een saldobetaling in het kader van een subsidieovereenkomst ter bevordering en ondersteuning van het welzijn van ontheemde bevolkingsgroepen in Darfur bevatte verschillende onregelmatigheden (bv. kosten gemaakt buiten de subsidiabele periode, onjuiste toewijzing van gedeelde kosten en uitgaven zonder toereikende bewijsstukken) ⁽¹⁹⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 7.1 — Niet-subsidiabele uitgaven in een saldo-betaling

EuropeAid — Kameroen

De geldende wetgeving biedt voor goed onderbouwde gevallen specifiek de mogelijkheid tot formele afwijking van de beperkende regels inzake de oorsprong van goederen. Momenteel is het bijna onvermijdelijk te voorkomen dat bij de uitvoering van dit soort projecten in Afrika ook goederen uit „niet in aanmerking komende landen” worden aangekocht. De begunstigde had de Commissie om een afwijking moeten verzoeken, die zeker zou zijn toegestaan als dit gerechtvaardigd was, zoals in dit geval (door de gespecialiseerde aard van de aanbesteding), aangezien de (Colombiaanse) inschrijving de enige was die werd ontvangen.

Een DG ECHO-partner

In het voorbeeld onderstreept DG ECHO dat deze humanitaire actie werd uitgevoerd in Darfur, een van de moeilijkste werkomgevingen ter wereld, die wordt gekenmerkt door onvoorspelbaarheid, instabiliteit, onveiligheid en een moeilijke toegang tot de getroffen bevolking. Dit vormt een enorme organisatorische uitdaging. Hoewel in dit geval sommige contracteisen niet volledig werden nageleefd, zorgde de partner wel voor resultaten. Ook moet worden opgemerkt dat de twee andere verrichtingen die door de Rekenkamer voor dezelfde partner werden gecontroleerd en in andere landen werden uitgevoerd, geen fouten bevatten. Niettemin heeft DG ECHO de partner herinnerd aan zijn contractuele verplichtingen en aan de noodzaak om zijn internecontrolesystemen te verbeteren.

7.18. 27 van de 150 verrichtingen bevatten 51 niet-kwantificeerbare fouten, waaronder 31 fouten in de verrichte of door de Commissie goedgekeurde gunningsprocedures, 8 fouten die verband hielden met betalingen voor begrotingssteun, en 11 fouten die verband hielden met de niet-nakoming van wettelijke of contractuele verplichtingen.

7.19. De 31 fouten in aanbestedingsprocedures werden ontdekt in 22 van de 85 betalingen waarvoor een openbare-aanbestedingsprocedure gold. Deze fouten in de plaatsing van opdrachten betreffen:

- a) onduidelijke selectiecriteria of toepassing van de verkeerde procedure voor de plaatsing van opdrachten (16);

7.19.

⁽¹⁷⁾ Het gecontroleerde bedrag van het project beloopt 1,6 miljoen euro, met een foutenpercentage van 81,7 %.

⁽¹⁸⁾ De leverancier en de goederen moeten afkomstig zijn uit een ACS-land of een lidstaat.

⁽¹⁹⁾ Het gecontroleerde bedrag van de subsidieovereenkomst beloopt 0,42 miljoen euro met een foutenpercentage van 13,2 %.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) onvoldoende documentatie van de beoordelingsprocedures en ongelijke behandeling van inschrijvers (9);
- c) contracten die werden gewijzigd na de uitvoeringsperiode (3).

Een voorbeeld hiervan volgt hierna (zie voorbeeld 7.2).

Voorbeeld 7.2 — Onregelmatigheid in een aanbestedingsprocedure

DG ELARG HK

Een aanbestedingsprocedure voor TAIEX⁽²⁰⁾ betreffende drie tussentijdse betalingen werd onregelmatig bevonden. De Commissie gunde de opdracht aan een bedrijf dat niet voldeed aan de clause inzake de beschikbaarheid van deskundigen, terwijl dat bij anderen wel het geval was. Volgens de aan de inschrijvers verstrekte opdrachtbeschrijving dienden de deskundigen per 1 april 2008 beschikbaar te zijn. De door de winnende inschrijver voorgedragen deskundigen waren echter pas per 21 mei 2008 beschikbaar. Niettemin kreeg het bedrijf de opdracht. Deze kwestie is behandeld als een niet-kwantificeerbare fout.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 7.2 — Onregelmatigheid in een aanbestedingsprocedure

DG ELARG HQ

De interpretatie door de Commissie van de clause inzake de beschikbaarheid van deskundigen leverde de succesvolle inschrijver geen concurrentievoordeel op. Het was duidelijk dat de door de inschrijver voorgestelde deskundigen niet zou worden gevraagd op hetzelfde moment in het kader van twee verschillende contracten met de Commissie samen te werken.

7.20. In het geval van 4 van de 8 gecontroleerde verrichtingen voor begrotingssteun vond de Rekenkamer 8 niet-kwantificeerbare fouten. Deze vloeien voort uit het feit dat de Commissie de prestaties van de ontvangende landen op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën niet vergeleek met de voor de beoordelingsperiode bepaalde doelstellingen en evenmin waarborgde dat het ontvangende land de juiste wisselkoers toepaste.

DOELTREFFENDHEID VAN SYSTEMEN

7.21. De resultaten van het onderzoek van de Rekenkamer van de toezicht- en controlesystemen zijn samengevat in **bijlage 7.2**. De Rekenkamer constateerde dat de systemen van EuropeAid, DG ECHO en FPI gedeeltelijk doeltreffend waren. 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.

7.21. Zie voor EuropeAid het antwoord op punt 56 van het EOF-jaarverslag over 2011.

⁽²⁰⁾ TAIEX — Bureau voor de uitwisseling van informatie over technische bijstand.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

DG ECHO

7.22. In de voorbije jaren heeft DG ECHO de verbetering van alle onderdelen van zijn toezicht- en controlesystemen voortgezet. Vanwege de frequentie van kwantificeerbare fouten in de saldobetalingen (10 van de 16) worden de procedures voor controles vooraf gedeeltelijk doeltreffend bevonden (zie de paragrafen 7.16 en 7.17).

FPI

7.23. De belangrijkste door FPI beheerde instrumenten zijn het IfS en GBVB, die 87 % van de beleidsbegroting van FPI vertegenwoordigen. De Rekenkamer beoordeelde de toezicht- en controlesystemen van deze twee instrumenten afzonderlijk vanwege de sterk uiteenlopende kenmerken, en constateerde dat ze over het geheel genomen gedeeltelijk doeltreffend waren.

7.24. De voornaamste geconstateerde gebreken hebben betrekking op:

- a) het ontbreken van een doeltreffende interne-auditcapaciteit (GBVB en IfS);

7.22. DG ECHO is van mening dat het zijn controlesystemen inderdaad heeft verbeterd en dat ze nu voldoende doeltreffend zijn. Het overblijvende risico is beperkt en aantoonbaar, en verdere aanpassingen zouden niet kostenefficiënt zijn.

DG ECHO is van mening dat een aantal door de Rekenkamer vastgestelde fouten zowel in relatieve als absolute zin een zeer beperkte waarde hebben. Volgens DG ECHO bedraagt het restfoutenpercentage in 2011 minder dan 1 %.

Voorts onderstreept DG ECHO dat controles vooraf in de context van het totale controlesysteem moeten worden gezien. De bestaande toezicht- en controlesystemen hadden de fouten nog via controles achteraf kunnen opsporen, aangezien de controles van de Rekenkamer niet na de laatste stappen in de controleketen van DG ECHO plaatsvonden.

7.24.

- a) *Dit was het gevolg van factoren die buiten de controle van FPI vielen. Om dezelfde redenen kon de interne-auditdienst van EuropeAid in 2011 geen controles van FPI-activiteiten uitvoeren.*

De Commissie is van mening dat een dienst, bij het ontbreken van een interne-auditfunctie, voor de betrouwbaarheidsgarantie kan vertrouwen op de andere, in het jaarlijkse activiteitenverslag geïdentificeerde bouwstenen, ook voor het werk van de interne-auditdienst. De interne-auditbehoeften van FPI zijn opgenomen in het werkplan voor 2012 van de interne-auditdienst van EuropeAid (één nieuwe audit en één vervolgaudit voor FPI-activiteiten).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) ontoereikende risicobeoordeling bij de selectie van de contracten die worden voorgedragen voor controleprocedures achteraf (GBVB) en onvoldoende ontwikkelde contractselectiecriteria die worden gehanteerd voor risicobeoordeling (IFS);
- c) de procedures voor controle vooraf, die een aantal fouten niet konden voorkomen (IFS);
- d) de inachtneming van voorwaarden voorafgaand aan de GBVB-missies ⁽²¹⁾;
- e) de achterstand bij af te sluiten GBVB-overeenkomsten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- b) *De selectie van GBVB- en IFS-projecten voor controles achteraf en de controleplannen voor de twee betrokken operationele eenheden werden gebaseerd op objectieve criteria (zoals de waarde van de beheerde contracten, de datum van de laatste controle achteraf en de incidentie van mogelijke fraude of vermoedens van fraude). De Commissie erkent dat de risicobeoordeling van FPI beter kan. In 2012 worden inspanningen geleverd om de risicobeoordelingsmethodologie te verbeteren voor alle door FPI beheerde instrumenten, met inbegrip van het GBVB.*
- c) *Voor de punten waar de Commissie erkent dat er fouten zijn gebeurd, wijst ze erop dat bijna alle door de Rekenkamer geïdentificeerde gevallen tijdens de procedures voor controle vooraf werden opgemerkt en dat het management hieraan de gepaste follow-up gaf.*
- d) *De Commissie herinnert eraan dat voor GBVB-operaties overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer moet worden aangetoond dat de EU-middelen doeltreffend worden gebruikt. Aangezien de GBVB-missies uit het niets worden opgebouwd en meteen operationeel moeten zijn, kunnen ze niet onmiddellijk voldoen aan de voorwaarden van artikel 56 van het Financieel Reglement. De Commissie is niettemin verplicht te verzekeren dat de door haar gefinancierde operaties doeltreffend zijn overeenkomstig het voormelde beginsel. De lichte controles die in het jaarlijkse activiteitenverslag worden opgenomen, vormen een adequate basis voor een betrouwbaarheidsgarantie, ook al is formeel niet aan de nalevingsvoorwaarden van artikel 56 voldaan.*
- FPI zal de „zes pijler“-beoordelingen blijven uitvoeren a rato van twee per jaar zodat de financieel belangrijkste missies uiterlijk eind 2013 doorgelicht zullen zijn.*
- e) *FPI zal zijn inspanningen om oude GBVB-contracten af te sluiten, voortzetten en heeft hiertoe een actieplan opgesteld. Het herzielt ook zijn procedures om in de toekomst GBVB-operaties op een meer gestroomlijnde manier af te sluiten.*

⁽²¹⁾ Artikel 56 van het Financieel Reglement beschrijft de voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat een entiteit de verantwoordelijkheid krijgt voor de uitvoering van de EU-begroting. Deze bepaling is niet geschikt voor GBVB-missies, aangezien de Commissie niet in staat is bewijs te verkrijgen ten aanzien van de naleving van deze voorwaarden voordat de missies worden opgezet. FPI streeft er daarom naar de missies zo snel mogelijk na aanvang ervan te accrediteren. Er zijn risicobeperkende controles ingevoerd om de risico's in deze tussenliggende periode te beperken. Per eind 2011 had echter slechts één (EULEX Kosovo) van de negen lopende GBVB-missies een accreditatie gekregen.

De „management representations” van de Commissie

7.25. De directeuren-generaal van EuropeAid en DG ECHO en de directeur van FPI verklaren redelijke zekerheid te hebben verkregen dat de ingevoerde controleprocedures de nodige waarborgen bieden betreffende de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen ⁽²²⁾. Het is echter zo dat:

- a) FPI in haar jaarlijkse activiteitenverslag geen restfoutenpercentage ⁽²³⁾ vermeldt waarop haar conclusie kan worden gebaseerd;
- b) DG ECHO een specifieke methode hanteert voor de berekening van het restfoutenpercentage, die onvoldoende wordt toegelicht in zijn jaarlijkse activiteitenverslag.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

7.26. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de betalingen voor externe betrekkingen, steun en uitbreiding voor het per 31 december 2011 afgesloten jaar geen materiële fouten vertonen. De tussentijdse en saldobetalingen (ongeveer een derde van het in 2011 betaalde bedrag) bevatten echter fouten van materieel belang.

7.27. Op basis van haar controlewerkzaamheden constateerde de Rekenkamer dat de onderzochte toezicht- en controlesystemen voor externe betrekkingen, steun en uitbreiding gedeeltelijk doeltreffend waren.

⁽²²⁾ De gedetailleerde resultaten inzake het JAV van EuropeAid worden weergegeven in het Jaarverslag van de Rekenkamer over het achtste, negende en tiende Europees Ontwikkelingsfonds. Zoals werd opgemerkt in paragraaf 7.14, werden de toezicht- en controlesystemen van DG ELARG niet beoordeeld voor het jaar 2011.

⁽²³⁾ Zie de paragrafen 1.21-1.23.

7.25.

- a) Zoals aangegeven in het jaarlijkse activiteitenverslag over 2011 streeft FPI ernaar voor het verslag van 2012 te beschikken over een restfoutenpercentage dat gebaseerd is op een met die van EuropeAid vergelijkbare methodologie, maar aan de controleomgeving van FPI werd aangepast.
- b) Het door DG ECHO berekende restfoutenpercentage houdt verband met de uitvoering van de controlestrategie van DG ECHO.

DG ECHO is van mening dat deze methodologie de risicopositie van zijn operationele begroting om de volgende redenen goed weergeeft:

- de gecontroleerde populatie is zeer representatief;
- de systeemfouten zijn geïdentificeerd en de bijbehorende impact is nauwkeurig onderzocht;
- de gecontroleerde begroting is „gezuiverd” dankzij de terugvoering van niet-subsidiabele elementen.

7.26. De Commissie is ingenomen met de conclusie van de Rekenkamer dat de verrichtingen van de beleidsgroep externe betrekkingen, steun en uitbreiding in 2011 geen materiële fouten vertoonden.

7.27. De Commissie vat haar controles zo op dat de volledige levensduur van haar meerjarenprojecten erdoor wordt bestreken. Deze toezicht- en controlesystemen zijn doeltreffend en verbeteren elk jaar. Ze bestrijken zowel de uitvoering van het EOF als de activiteiten die worden gefinancierd uit de EU-begroting. Ondanks de vele risico's op het beleidsterrein externe steun was het door de Rekenkamer berekende meest waarschijnlijke jaarlijkse foutenpercentage voor externe steun uit de EU-begroting lager dan de materialiteitsgrens in 2010 en 2011 en voor het EOF lager dan de materialiteitsgrens in 2009.

Aanbevelingen

7.28. **Bijlage 7.3** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de door de Commissie geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de in voorgaande jaarverslagen gedane aanbevelingen. Alle aanbevelingen werden door de Commissie opgevolgd en vier ervan zijn nu ten uitvoer gelegd. De aanbevelingen ten aanzien van de toezicht- en controlesystemen van EuropeAid worden weergegeven in het Jaarverslag van de Rekenkamer over het achtste, negende en tiende EOF. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2011 doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

— **aanbeveling 1:** EuropeAid, DG ECHO en FPI verbeteren het toezicht op subsidiecontracten, maken beter gebruik van bezoeken ter plaatse ter voorkoming en opsporing van gedeclareerde niet-subsidiabele uitgaven, en/of vergroten de dekking van de in opdracht van de Commissie uitgevoerde controles;

— **aanbeveling 2:** FPI zorgt ervoor:

- dat de interne-auditfunctie operationeel wordt;
- dat duidelijk wordt gemaakt welke criteria worden gehanteerd voor de risicobeoordelingen bij de selectie van in het kader van IfS en GBVB te controleren contracten;
- dat alle GBVB-missies worden geaccrediteerd overeenkomstig de beoordelingen van de „zes pijlers”;
- dat de afsluiting van oude GBVB-contracten wordt versneld.

7.28. Zie het gezamenlijk antwoord op paragrafen 1.12 en 1.13.

De verschillende diensten van de Commissie geven in het kader van hun globalecontrolesystemen een verschillende invulling aan de aard en het doel van de controles ter plaatse en ook aan het gebruik dat ze hiervan maken voor de betrouwbaarheidsgarantie. Daarom kan de Commissie zich met het oog op kostenefficiëntie niet vinden in een algemene aanbeveling dat een beter gebruik van controles ter plaatse het financiële beheer van subsidiecontracten inzake de subsidiabiliteit van uitgaven significant zou verbeteren.

De Commissie acht de reikwijdte van de in haar opdracht uitgevoerde controles bij subsidiecontracten uitgebreid en voldoende. Rekening houdende met het foutenpercentage van de Rekenkamer voor dit hoofdstuk, kan de Commissie zich slechts ten dele vinden in deze aanbeveling, in die zin dat ze zich zal blijven inspannen om bestaande regelingen te verbeteren.

— *FPI zal als gecontroleerde volledige medewerking verlenen aan de interne-auditdienst van EuropeAid.*

— *FPI spant zich al in om de met de controles achteraf samenhangende risicobeoordelingen te verbeteren, onder meer door de selectiecriteria voor te controleren contracten/projecten duidelijker aan te geven.*

— *FPI heeft een tijdschema ontwikkeld voor de accreditatie van zijn GBVB-missies en zal op dit vlak inspanningen blijven leveren. Volgens dit tijdschema moeten de financiële aspecten van alle belangrijke missies uiterlijk eind 2013 geaccrediteerd zijn.*

— *FPI zal zijn inspanningen om oude GBVB-contracten af te sluiten, vergroten en heeft hiertoe een actieplan opgesteld.*

BIJLAGE 7.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR EXTERNE BETREKKINGEN, STEUN EN UITBREIDING

	2011					2010	2009	2008
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	ELARG	ECHO	Totaal			
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF								
Totaal verrichtingen (waarvan):	81	8	38	23	150	165	180	180
voorschotten	17	2	4	7	30	75	83	71
tussentijdse/saldobetalingen	64	6	34	16	120	90	97	109
RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Deel (aantal) van de getoetste verrichtingen:								
zonder fouten	73 % (59)	50 % (4)	68 % (26)	52 % (12)	67 % (101)	77 %	87 %	73 %
met één of meer fouten	27 % (22)	50 % (4)	32 % (12)	48 % (11)	33 % (49)	23 %	13 %	27 %
Analyse van verrichtingen met fouten								
Analyse per soort uitgaven								
Voorschotten	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	11 %	17 %	19 %
Tussentijdse/saldobetalingen	100 % (22)	100 % (4)	100 % (12)	100 % (11)	100 % (49)	89 %	83 %	81 %
Analyse per soort fout								
Niet-kwantificeerbare fouten	59 % (13)	50 % (2)	92 % (11)	9 % (1)	55 % (27)	53 %	74 %	60 %
Kwantificeerbare fouten	41 % (9)	50 % (2)	8 % (1)	91 % (10)	45 % (22)	47 %	26 %	40 %
Subsidiabiliteit	67 % (6)	100 % (2)	100 % (1)	100 % (10)	86 % (19)	72 %	100 %	79 %
Realiteit	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	17 %	0 %	21 %
Juistheid	33 % (3)	0 % —	0 % —	0 % —	14 % (3)	11 %	0 %	0 %
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN								
Meest waarschijnlijk foutenpercentage						1,1 %		
Bovenste foutengrens						2,4 %		
Onderste foutengrens						0,0 %		

⁽¹⁾ Voor een beter 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.

⁽³⁾ Bevat twee verrichtingen van EACEA.

BIJLAGE 7.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR EXTERNE BETREKKINGEN, STEUN EN UITBREIDING

Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen van EuropeAid

	Controles vooraf	Toezicht en supervisie	Externe controles	Interne audit	Algehele beoordeling
Centrale systemen	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Delegaties	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	n.v.t.	Gedeeltelijk doeltreffend

Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen van DG ECHO

	Controles vooraf	Toezicht en supervisie	Controles achteraf	Interne audit	Algehele beoordeling
Centrale systemen	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

Beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen van FPI

	Controles vooraf	Toezicht en supervisie	Controles achteraf	Interne audit	Algehele beoordeling
IFS	Gedeeltelijk doeltreffend	Doeltreffend	Doeltreffend	Niet doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
GBVB	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend		Gedeeltelijk doeltreffend

BIJLAGE 7.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN BETREFFENDE EXTERNE BETREKKINGEN, STEUN EN UITBREIDING

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
	DG ECHO dient de documentatie van beoordelingen van voorstellen voor humanitaire hulpacties te verbeteren (bv. invoering van gestandaardiseerde evaluatieverslagen).	DG ECHO heeft de documentatie van voorstellen voor humanitaire hulpacties verbeterd.	<i>DG ECHO deelt de analyse van de Rekenkamer.</i>
	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 bracht in 2011 een tijdelijke oplossing ten uitvoer om zoveel mogelijk informatie rechtstreeks van de HPC's te ontvangen, hangende de invoering van een geautomatiseerd mechanisme voor de verkrijging van deze informatie van de betrokken partners.	<i>DG ECHO deelt de analyse van de Rekenkamer.</i>
2009	DG RELEX dient toereikende middelen uit te trekken voor de analyse en afsluiting van de oude SRM- en de GBVB-contracten waarvoor de uitvoeringstermijnen reeds zijn verstreken.	FPI heeft passende maatregelen genomen voor de afsluiting van SRM- en IfS-overeenkomsten. Voor het GBVB zijn echter nog altijd meer inspanningen nodig om de aanbeveling van de Rekenkamer na te komen.	<i>De Commissie erkent dat voor de afsluiting van oude GBVB-contracten meer inspanningen nodig zijn. Ze heeft een actieplan opgesteld om de situatie voor eind 2012 te verbeteren.</i>
	DG ELARG dient zijn controlelijsten voor interne controles te herzien, opdat alle uitgevoerde controles worden gedocumenteerd.	Er zijn nieuwe controlelijsten ontwikkeld en verspreid onder de betrokken personeelsleden en geüpload op het intranet van DG ELARG. De werkzaamheden voor de DAS 2010 en 2011 wijzen uit dat de EU-delegaties thans gebruikmaken van bijgewerkte controlelijsten.	
	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 achterstand bij de einddeclaraties is verder teruggedrongen tijdens het begrotingsjaar. Eind 2011 zijn voor 401 programma's 81 einddeclaraties echter nog niet afgewikkeld; er zijn meer inspanningen nodig om deze aanbeveling uit te voeren.	<i>DG ELARG zal de nodige inspanningen leveren om de resterende achterstand weg te werken. DG ELARG zal zich blijven inspannen om de rekeningen voor Phare/Overgangsfaciliteit EU-12 goed te keuren.</i>

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
2009	<p>DG ELARG bepaalt de criteria nader die gelden voor het opheffen van de controle vooraf en voor het opschorten van de „overdracht van beheer” aan gedecentraliseerde landen en toetst de doeltreffendheid van de door de nationale autoriteiten gebruikte systemen.</p> <p><i>(Dit betreft de follow-up/bijwerking van 2010 bij een aanbeveling betreffende 2009)</i></p>	<p>In 2011 begon DG ELARG met de analyse van de mogelijke opties voor de nadere bepaling van criteria en benchmarks betreffende de bevoegdheden op het gebied van de overdracht van beheer en de vrijstelling van controles vooraf. In 2011 werden vier controles van subsystemen verricht. Deze betreffen het daadwerkelijke functioneren van een aantal essentiële aspecten van de nationale systemen in Kroatië en Turkije.</p> <p>De desbetreffende EU-delegaties legden hun plannen voor controles en bezoeken ter plaatse ten uitvoer, waardoor zij aanvullende zekerheid verkregen ten aanzien van de prestaties van de nationale systemen.</p>	<p><i>Deze analyse zal in het kader van het vernieuwde instrument voor pretoetredingssteun worden verdiept. De centrale diensten in Brussel en de delegaties blijven de nationale systemen regelmatig controleren. Daarbij worden onder meer controles van subsystemen gebruikt.</i></p>
	<p>DG ELARG blijft de kwaliteit verbeteren van de in zijn beheersinformatiesysteem ingevoerde gegevens.</p> <p><i>(Dit betreft de follow-up/bijwerking van 2010 bij een aanbeveling betreffende 2009)</i></p>	<p>DG ELARG keurde een nieuwe leidraad goed ter waarborging van de kwaliteit van gegevens in CRIS. De nieuwe controlelijsten voor betalingen via het gedecentraliseerde uitvoeringssysteem (DIS) voorzien in controles van iPerseus-contractgegevens. De doeltreffendheid van de nieuwe procedures moet in de toekomst nog worden beoordeeld.</p>	
	<p>DG ELARG dient een instrument te ontwikkelen ter vergemakkelijking van de consolidatie van de resultaten van bezoeken met betrekking tot kwesties die verband houden met de wetgeving en regelmatigheid.</p> <p><i>(Dit betreft de follow-up/bijwerking van 2010 bij een aanbeveling betreffende 2009)</i></p>	<p>Sommige EU-delegaties zijn begonnen hun eigen consolidatie-instrumenten te ontwikkelen, maar er zijn nog inspanningen nodig om een gemeenschappelijk uitgangspunt vast te stellen, de verschillende benaderingen te harmoniseren en de doeltreffende uitvoering ervan te controleren.</p>	<p><i>Bij toezichtsactiviteiten zullen de centrale diensten van DG ELARG de uitvoering van de maatregelen aanmoedigen en controleren.</i></p>
	<p>DG ELARG verricht meer beoordelingen achteraf van verrichtingen voor gecentraliseerd beheer.</p> <p><i>(Dit betreft de follow-up/bijwerking van 2010 bij een aanbeveling betreffende 2009)</i></p>	<p>De controles achteraf werden in 2011 sterk geïntensiveerd. Vier van de zes gecentraliseerde delegaties werden bezocht door controleurs voor controles achteraf.</p>	<p><i>De inspanningen worden in 2012 voortgezet; er is een extra land bezocht en het oorspronkelijke werkprogramma zal voor het eind van het jaar zijn afgewerkt.</i></p>
2008	<p>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 (tevens opgenomen in het Jaarverslag 2008).</p>	<p>FPI consolideerde haar controlemethodiek voor het GBVB en het IfS. Deze richtsnoeren zijn echter nog altijd onvolledig en de criteria voor de risicobeoordelingen moeten beter worden gedefinieerd.</p>	<p><i>FPI heeft de methodologische richtsnoeren al vervolledigd en zal die continu blijven verbeteren op basis van de feedback uit de uitgevoerde controles. De criteria voor de risicobeoordelingen worden in 2012 bijgesteld zodat de selectie van de in 2013 te controleren projecten transparanter wordt. Alle aanbevelingen van de interne auditor aan DG RELEX betreffende controles achteraf zijn ter harte genomen.</i></p>

HOOFDSTUK 8

Onderzoek en ander intern beleid

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	8.1-8.11
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	8.2-8.10
Kaderprogramma's voor onderzoek	8.3-8.8
Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP)	8.9-8.10
Reikwijdte en aanpak van de controle	8.11
Regelmatigheid van de verrichtingen	8.12-8.18
Doeltreffendheid van de systemen	8.19-8.36
Kaderprogramma's voor onderzoek	8.20-8.30
Administratieve controles vooraf	8.20-8.21
Controlecertificering van kostendeclaraties	8.22-8.24
De financiële controles achteraf van de Commissie	8.25-8.30
Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP) — Programma ter ondersteuning van het ICT-beleid (ICT-PSP)	8.31-8.36
Administratieve controles vooraf	8.31
Controlecertificering van kostendeclaraties	8.32
De financiële controles achteraf van de Commissie	8.33-8.34
Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie	8.35-8.36
Conclusies en aanbevelingen	8.37-8.40
Conclusies	8.37-8.38
Aanbevelingen	8.39-8.40
Resultaten van de controle van het Garantiefonds voor externe acties	8.41-8.43

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

8.1. Dit hoofdstuk betreft de specifieke beoordeling door de Rekenkamer van onderzoek en ander intern beleid, bestaande 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, alsmede de jaarlijks terugkerende controle door de Rekenkamer van het Garantiefonds voor externe acties ⁽¹⁾. Essentiële informatie over de betrokken activiteiten en de uitgaven in 2011 is opgenomen in **tabel 8.1**.

Tabel 8.1 — Onderzoek en ander intern beleid — essentiële informatie 2011

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidsterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
08	Onderzoek	Administratieve uitgaven	321	Direct gecentraliseerd
		KP7	3 494	Direct gecentraliseerd
		KP7 Euratom	271	Indirect gecentraliseerd
		Afronding van voorgaande kaderprogramma's (KP's)	518	Direct gecentraliseerd
		4 604		
15	Onderwijs en cultuur	Administratieve uitgaven	131	Direct gecentraliseerd
		Een leven lang leren, met inbegrip van meertaligheid	1 376	Indirect gecentraliseerd
		Ontwikkelen van culturele samenwerking in Europa	167	Indirect gecentraliseerd
		Stimuleren en bevorderen van samenwerking op het gebied van jeugd en sport	156	Indirect gecentraliseerd
		Burgers — Programma voor de mobiliteit van onderzoekers	584	Indirect gecentraliseerd
		2 414		
09	Informatiemaatschappij en media	Administratieve uitgaven	132	Direct gecentraliseerd
		KP7	1 218	Direct gecentraliseerd
		Overig	139	Direct gecentraliseerd
		1 489		

⁽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 financieel 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
02	Ondernemingen	Administratieve uitgaven	123	Direct gecentraliseerd
		Concurrentievermogen, industriebeleid, innovatie en ondernemerschap	187	Direct gecentraliseerd/Indirect gecentraliseerd via EACI
		Interne goederenmarkt en sectoraal beleid	33	Direct gecentraliseerd
		KP7 — Samenwerking — Ruimtevaart en veiligheid	423	Direct gecentraliseerd
		Europese programma's voor navigatie per satelliet (Egnos en Galileo)	570	Direct gecentraliseerd
			1 336	
18	Vrijheid, veiligheid en justitie	Administratieve uitgaven	76	Direct gecentraliseerd
		Solidariteit — Buitengrenzen, visumbeleid en vrij verkeer van personen	445	Gedeeld/Direct gecentraliseerd
		Migratiestromen — Gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid	159	Gedeeld/Direct gecentraliseerd
		Grondrechten en burgerschap	48	Direct gecentraliseerd
		Veiligheid en bescherming van de vrijheden	133	Direct gecentraliseerd
		Justitie in strafrechtelijke en burgerlijke zaken	62	Direct gecentraliseerd
		Drugspreventie en -voorlichting	18	Direct gecentraliseerd
		Beleidsstrategie en -coördinatie van het directoraat-generaal Justitie en Binnenlandse Zaken	3	Direct gecentraliseerd
			944	
10	Eigen onderzoek	Personeel, exploitatiekosten en investeringen	352	Direct gecentraliseerd
		KP7	41	Direct gecentraliseerd
		Historische passiva als gevolg van nucleaire activiteiten	24	Direct gecentraliseerd
		Afronding van voorgaande kaderprogramma's (KP's)	24	Direct gecentraliseerd
			441	
01	Economische en financiële zaken	Administratieve uitgaven	70	Direct gecentraliseerd
		Economische en monetaire unie	12	Direct gecentraliseerd
		Internationale economische en financiële kwesties	55	Direct gecentraliseerd
		Financiële verrichtingen en instrumenten	252	Direct gecentraliseerd/Gezamenlijk beheer met EIF/Indirect gecentraliseerd via EIF
			389	
16	Communicatie	Administratieve uitgaven	125	Direct gecentraliseerd
		Communicatie en de media	35	Direct gecentraliseerd
		Gelocaliseerde communicatie	37	Direct gecentraliseerd
		Instrumenten voor analyse en communicatie	26	Direct gecentraliseerd
		Bevordering van Europees burgerschap	36	Direct gecentraliseerd
			259	
20	Handel	Administratieve uitgaven	93	Direct gecentraliseerd
		Handelsbeleid	11	Direct gecentraliseerd/Gezamenlijk beheer met IO
			104	

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van begrotingsbeheer
12	Interne markt	Administratieve uitgaven	61	Direct gecentraliseerd
		Beleidsstrategie en -coördinatie voor het directoraat-generaal Interne markt	34	Direct gecentraliseerd
			95	
03	Concurrentie	Administratieve uitgaven	94	Direct gecentraliseerd
		Kartels, antitrust en liberalisering	0	Direct gecentraliseerd
			94	
Totaal administratieve uitgaven ⁽¹⁾			1 578	
Kaderprogramma's (KPs)			5 965	
Een leven lang leren, met inbegrip van meertaligheid (LLP)			1 376	
Overige beleidsuitgaven			3 250	
Totaal beleidsuitgaven			10 591	
Waarvan: — voorschotten ⁽²⁾			6 911	
— tussentijdse/saldobetalingen ⁽³⁾			3 680	
Totaal betalingen over het jaar			12 169	
Totaal vastleggingen over het jaar			13 968	

⁽¹⁾ Over de controle van de administratieve uitgaven wordt gerapporteerd in hoofdstuk 9.

⁽²⁾ De voorschotten in het kader van het zevende kaderprogramma (2007-2013) en in het kader van het programma Een leven lang leren beliepen respectievelijk 3 837 miljoen euro en 1 208 miljoen euro.

⁽³⁾ De tussentijdse/saldobetalingen in het kader van het zevende kaderprogramma (2007-2013) en in het kader van het programma Een leven lang leren beliepen respectievelijk 2 128 miljoen euro en 168 miljoen euro.

Bron: Voorlopige jaarrekening 2011 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Specifieke kenmerken van de beleidsgroep

8.2. De belangrijkste onderdelen van deze beleidsgroep zijn de kaderprogramma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling, die bijna 56 % van de totale beleidsuitgaven vertegenwoordigen (ofwel 5 965 miljoen euro). Ander intern beleid omvat het programma Een leven lang leren, goed voor 11 % van de totale beleidsuitgaven (ofwel 1 376 miljoen euro), het algemeen programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen” (SOLID) voor 4 % (ofwel 445 miljoen euro) en het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP) voor 2 % (of 258 miljoen euro).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Kaderprogramma's voor onderzoek

8.3. Het zesde en het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP6 en KP7) zijn de voornaamste instrumenten van de Europese Unie ter ondersteuning van onderzoek en innovatie. Beide KP's zijn opgezet om de Lissabonstrategie, de Europa 2020-strategie en de Europese Onderzoeksruimte te ondersteunen ⁽²⁾.

8.4. De KP's worden ten uitvoer gelegd onder direct gecentraliseerd beheer en onder indirect gecentraliseerd beheer; hierbij zijn zes directoraten-generaal en twee uitvoerende agentenschappen betrokken ⁽³⁾. Een deel van de begroting wordt ook uitgevoerd onder indirect gecentraliseerd beheer door verschillende organen zoals de gemeenschappelijke ondernemingen ⁽⁴⁾ en de Europese Investeringsbank.

8.5. Beide KP's zijn voornamelijk op projecten gebaseerde programma's met concurrerende financiering in het kader waarvan mogelijke begunstigen moeten concurreren om de financiering door hun project te presenteren. Er worden subsidieovereenkomsten ondertekend tussen de succesvolle aanvragers en de Commissie. Zodra de subsidieovereenkomst is getekend, wordt een eerste betaling gedaan in de vorm van een voorschot, gevolgd door tussentijdse en saldobetalingen die worden gedaan naar aanleiding van de door de begunstigen ingediende kostendeclaraties.

8.6. Het voornaamste risico van onregelmatigheden is dat de begunstigen de subsidiabele kosten te hoog opgeven in hun declaraties en dat dit niet wordt ontdekt en vervolgens gecorrigeerd door de toezicht- en controlesystemen van de Commissie. Dit risico verergert door de complexiteit van de regels voor het berekenen van subsidiabele kosten, en op bepaalde terreinen passen de uitvoeringsorganen (zie paragraaf 8.4) de regels verschillend toe.

⁽²⁾ De Europese Onderzoeksruimte bestaat uit alle onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten en -programma's en al het O&O-beleid in Europa met een transnationale dimensie. Tezamen bieden zij onderzoekers, onderzoeksinstituten en bedrijven sterk verbeterde mogelijkheden om grensoverschrijdend te circuleren, te concurreren en samen te werken.

⁽³⁾ De zes directoraten-generaal zijn: DG Onderzoek en Innovatie (RTD), DG Informatiemaatschappij en Media (INFOS), DG Onderwijs en Cultuur (EAC), DG Ondernemingen en Industrie (ENTR), DG Mobiliteit en Vervoer (MOVE) en DG Energie (ENER). De twee uitvoerende agentenschappen zijn: i) het Uitvoerend Agentschap onderzoek (REA) en ii) het Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad (ERCEA).

⁽⁴⁾ De gemeenschappelijke ondernemingen (GO's) voor onderzoek van de Europese Unie zijn: de Europese GO voor ITER en de ontwikkeling van fusie-energie; de GO Clean Sky; de GO Artemis; de GO IMI; de GO Eniac, en de GO brandstofcellen en waterstof.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.7. Op 24 januari 2011 nam de Commissie de volgende drie maatregelen teneinde de voor KP7 geldende regels te vereenvoudigen:

- a) een bredere acceptatie van de methoden van begunstigen voor het berekenen van gemiddelde personeelskosten;
- b) de invoering van forfaitaire financiering voor eigenaren van mkb-bedrijven;
- c) de oprichting van een Overlegcomité onderzoek teneinde een uniforme interpretatie en toepassing van de regels te bereiken.

Het is nog te vroeg om de impact van deze maatregelen op het niveau van de niet-subsidiabele kosten te beoordelen.

8.8. Op dit beleidsterrein is de Europese Commissie ook verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van twee grote ruimteprogramma's: het Galileo-programma en het programma Wereldwijde monitoring voor milieu en veiligheid (GMES). Deze taken worden gedelegeerd aan, of uitgevoerd in samenwerking met het Europees Ruimteagentschap (ESA). De totale betalingen van de Commissie aan ESA in 2011 bedroegen 660 miljoen euro (133,6 miljoen euro voor GMES en 526,4 miljoen euro voor Galileo).

Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP)

8.9. Het CIP-programma (het terrein Ander intern beleid dat de Rekenkamer in het kader van een roulerende aanpak selecteerde voor een systeemcontrole) bestrijkt drie subprogramma's die worden beheerd door drie DG's (in 2011, DG ECFIN ⁽⁵⁾: 29 miljoen euro, DG ENTR ⁽⁶⁾: 114 miljoen euro en DG INFSO: 115 miljoen euro). DG INFSO beheert het Programma ter ondersteuning van het ICT-beleid (ICT-PSP), dat erop gericht is innovatie en concurrentievermogen te bevorderen door middel van een bredere en betere toepassing van ICT door burgers, overheden en bedrijven, met name in het mkb.

⁽⁵⁾ DG ECFIN steunt het midden- en kleinbedrijf (mkb) met toegang tot kapitaal, durfkapitaal en kredieten door middel van financiële instrumenten van de Unie die namens de Commissie worden beheerd door het Europees Investeringsfonds (EIF).

⁽⁶⁾ DG ENTR beheert het subprogramma voor ondernemerschap en innovatie aan de hand van via het Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie (EACI) beheerde CIP-subsidies.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.8. *Het gaat bij de betalingen aan ESA in 2011 voor de jaarlijkse bijdrage uit de EU-begroting aan het gezamenlijk beheerde GMES-programma en de bedragen die zijn vastgesteld voor de implementatie van het Galileo-programma om voorfinancieringen. Het definitieve bedrag aan door ESA gebezigde middelen zal door de Commissie pas aan het einde van de beide programma's worden vastgesteld.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.10. Het programma wordt uitgevoerd door middel van direct gecentraliseerd beheer van subsidies, met rechtstreekse financiële bijdragen op basis van gefinancierde subsidieovereenkomsten die de Commissie sluit met begunstigden die een consortium vormen. Het voornaamste risico van onregelmatigheden in het geval van PSP-onderzoeksprojecten is dat de begunstigden niet-subsidiabele kosten in hun declaraties opnemen die wellicht niet worden ontdekt en gecorrigeerd door de toezicht- en controlesystemen van de Commissie voordat terugbetaling plaatsvindt.

Reikwijdte en aanpak van de controle

8.11. In *bijlage 1.1, deel 2*, van hoofdstuk 1 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 zaken te worden opgemerkt:

- a) de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 150 betalingen, waarvan 25 voorschotten voor KP's voor onderzoek, 39 voorschotten met betrekking tot andere maatregelen in de beleidsgroep, 60 tussentijdse of saldobetalingen voor KP's voor onderzoek en 26 tussentijdse of saldobetalingen met betrekking tot andere maatregelen in deze beleidsgroep;
- b) de systeembeoordeling bestreek:
 - administratieve controles vooraf bij de Commissie ⁽⁷⁾;
 - door onafhankelijke controleurs afgegeven controlecertificaten van kostendeclaraties voor projecten ⁽⁸⁾;
 - financiële controles achteraf van projecten ⁽⁹⁾;
 - de „management representations” van de Commissie ⁽¹⁰⁾;
- c) 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.

⁽⁷⁾ Voor Onderzoek was deze beoordeling gebaseerd op een steekproef van de 85 betalingen met betrekking tot de KP's. Voor Ander intern beleid was deze beoordeling en de beoordeling van de financiële controles achteraf van projecten gebaseerd op een aanvullende steekproef van 30 betalingen met betrekking tot het door DG INFSO beheerde CIP-programma (ICT-PSP).

⁽⁸⁾ Dit was gebaseerd op een steekproef van 31 door begunstigden ingediende kostendeclaraties waarvoor een certificaat was afgegeven.

⁽⁹⁾ Dit was voornamelijk gebaseerd op een beoordeling van 30 dossiers inzake controles achteraf.

⁽¹⁰⁾ De jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeurs-generaal van DG RTD, DG INFSO, DG TREN en DG EAC en twee uitvoerende agentschappen: er vond een beoordeling plaats van ERCEA en REA.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

8.12. **Bijlage 8.1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Uit de toetsing van de steekproef van verrichtingen door de Rekenkamer bleek dat 49 % fouten bevatte. De Rekenkamer schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 3,0 % ⁽¹¹⁾.

8.13. De Rekenkamer constateerde dat in totaal 74 van de 150 verrichtingen in de steekproef fouten bevatten. De grootste bron van fouten is het door de begunstigde te hoog opgeven van kosten voor projecten die uit de KP's voor onderzoek worden gefinancierd. Dit komt overeen met de geconstateerde fouten bij de door de Commissie verrichte financiële controles achteraf ⁽¹²⁾ (zie de paragrafen 8.25-8.30). Zoals de Rekenkamer reeds opmerkte in voorgaande jaren ⁽¹³⁾ worden er fouten aangetroffen in alle kostencategorieën: personeelskosten, andere directe kosten en indirecte kosten.

8.14. Personeelskosten: de berekening van werkelijke personeelskosten zou gebaseerd moeten worden op een betrouwbaar tijdregistratiesysteem. De controles van de Rekenkamer bracht het volgende aan het licht: verschillen tussen de roosters en andere personeelsgegevens (bv. gegevens over afwezigheid en vrije dagen); gevallen waarin werd verklaard dat personeelsleden volledig waren toegewezen aan een project terwijl de roosters aantoonde dat ze aan verschillende projecten werkten, en gevallen waarbij onbetaald overwerk de Commissie in rekening werd gebracht (zie voorbeeld 8.1).

8.14. *Het is mogelijk dat in een kostendeclaratie geconstateerde fouten geen financiële gevolgen voor de EU-begroting hebben.*

⁽¹¹⁾ 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 1,1 % en 4,9 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

⁽¹²⁾ Dit werd tevens bevestigd door de Commissie in haar nota voor begunstigden d.d. 19 maart 2012 getiteld „How to avoid common errors identified in costs claims” (Hoeveel voorkomende fouten in de kostendeclaraties te vermijden), waarin wordt verklaard dat de meeste fouten ontstaan door een verkeerde interpretatie van de voorschriften of doordat de begunstigden niet voldoende rekening houden met de bepalingen van de subsidieovereenkomst en de financiële richtsnoeren.

⁽¹³⁾ Zie paragraaf 6.13 van het Jaarverslag 2010, de paragrafen 5.19, 5.20, 8.11 en 8.12 van het Jaarverslag 2009 en de paragrafen 7.12-7.15, 10.12 en 10.13 van het Jaarverslag 2008.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld 8.1 — Fout geconstateerd in een kostendeclaratie met betrekking tot personeelskosten

Een begunstigde die betrokken was bij een KP7-project declareerde 308 000 euro aan personeelskosten. Uit de controles van de Rekenkamer bleek dat de begunstigde:

- het aantal gewerkte productieve uren van zijn werknemers onderschatte;
- voor verschillende werknemers die bij het gecontroleerde project betrokken waren te veel uren in rekening bracht.

In totaal leidden deze bevindingen tot een declaratie van personeelskosten die 45 000 euro te hoog was.

8.15. Overige directe kosten: om subsidiabel te zijn moeten overige directe kosten reëel zijn, worden onderbouwd door toereikende bewijsstukken (zoals facturen en betalingsbewijzen) en zou er een duidelijk verband moeten bestaan tussen het project en de rapportageperiode. Tijdens haar controles constateerde de Rekenkamer regelmatig dat begunstigten facturen bijvoegden voor verbruiksgoederen die besteld of geleverd waren na de voltooiing van het project, evenals facturen voor externe diensten die als uitbesteding hadden moeten worden aangemerkt. De begunstigten slaagden er ook niet in om facturen over te leggen ter onderbouwing van de kosten of de betalingsbewijzen. Ten aanzien van apparatuur werden er gevallen aangetroffen waarin de aanschafkosten volledig bij het onderzoeksproject werden geboekt, in plaats van te worden afgeschreven volgens de gebruikelijke boekhoudpraktijken van de begunstigde.

8.16. Indirecte kosten: bij begunstigten die gebruikmaken van werkelijke indirecte kosten moeten deze betrekking hebben op het project. De begunstigten slaagden er vaak niet in om niet-subsidiabele kosten uit te sluiten die verband hielden met commerciële activiteiten, provisies of kosten; deze werden rechtstreeks aan het project toegerekend (zie voorbeeld 8.2).

Voorbeeld 8.2 — Fout geconstateerd in een kostendeclaratie met betrekking tot overige indirecte kosten

Een begunstigde declareerde vaste kosten ter waarde van 366 891 euro en nam de indirecte kosten van al zijn afdelingen op, terwijl hij alleen het onderzoekspersoneel opnam in de verdeelsleutel voor het declareren van de kosten voor de onderzoeksprojecten. Dit leidde tot het opgeven van kosten die geen verband hielden met het project en tot een declaratie die 180 670 euro te hoog was.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Voorbeeld 8.1 — Fout geconstateerd in een kostendeclaratie met betrekking tot personeelskosten

In de zaak die de Rekenkamer vermeldt, is het onterecht gedeclareerde bedrag reeds verrekend met de volgende betaling.

8.16.**Voorbeeld 8.2 — Fout geconstateerd in een kostendeclaratie met betrekking tot overige indirecte kosten**

De Commissie heeft de procedure van hoor en wederhoor met de begunstigde gehouden. Nadat de begunstigde aanvullende informatie en toelichtingen had verstrekt, kwam de Commissie tot de conclusie dat de overdeclaratie van indirecte kosten voor dit project 39 735 euro bedraagt, die in 2012 volledig zijn teruggevorderd. Daarenboven heeft de Commissie de begunstigde ervan in kennis gesteld dat deze systematische fout ook in de andere projecten waaraan hij deelneemt, moet worden gecorrigeerd, wat deze heeft aanvaard.

Het probleem van de berekening van indirecte kosten is de Commissie welbekend. Dit probleem zou met Horizon 2020, als het voorstel daartoe wordt goedgekeurd, zijn verholpen omdat indirecte kosten worden vergoed als vast percentage van de directe kosten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.17. 19 van de 65 verrichtingen (29 %) met betrekking tot Ander intern beleid bevatten fouten. Het betrof onder meer fouten met betrekking tot de vergoeding van niet-subsidiabele kosten die vergelijkbaar zijn met de fouten die werden geconstateerd voor KP6 en KP7.

8.18. Bij de controle van de Rekenkamer werden fouten geconstateerd zoals voorschotten die in de volgende verslagperiode hadden moeten worden gedeclareerd en niet-subsidiabele voorzieningen in het door ESA opgestelde financiële verslag (zie ook paragraaf 8.36) alsmede tekortkomingen in de aanbestedingsprocedures die werden uitgevoerd bij de tenuitvoerlegging van de twee ruimteprogramma's (zie paragraaf 8.8).

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

8.19. De resultaten van het onderzoek door de Rekenkamer van de toezicht- en controlesystemen zijn samengevat in **bijlage 8.2**. De Rekenkamer constateerde dat de systemen gedeeltelijk doeltreffend waren in het waarborgen van de regelmatigheid van de verrichtingen voor zowel onderzoek als het ICT-PSP.

Kaderprogramma's voor onderzoek

Administratieve controles vooraf

8.20. Voordat een betaling wordt gedaan, worden alle relevante operationele en financiële aspecten onderworpen aan administratieve controles om de regelmatigheid van de betalingen na te gaan en de naleving van contractbepalingen te verzekeren. Als gevolg van de inspanningen van de Commissie om haar controleprocedures vooraf zoveel mogelijk te vereenvoudigen, zijn deze controles vaak beperkt tot een administratieve beoordeling van de door de begunstigden geleverde kostendeclaraties en daarmee verband houdende geleverde prestaties.

8.21. De controle van 108 betalingen ⁽¹⁴⁾ uit een steekproef van 150 betalingen (zie paragraaf 8.11) bracht 51 gevallen aan het licht die gebreken vertoonden bij de administratieve controle vooraf, die de Rekenkamer echter niet van materieel belang acht, zoals het met terugwerkende kracht doen ingaan van een project (zonder voorafgaand schriftelijk verzoek van de begunstigde), vertraagde betalingen en inconsistenties in de goedkeuringsprocedure. Deze controleprocedure wordt daarom als gedeeltelijk doeltreffend beschouwd.

⁽¹⁴⁾ Deze bestonden uit: 60 tussentijdse of saldobetalingen voor KP's, 25 voorschotten voor KP's, 21 betalingen die verband houden met de bijdragen aan de gemeenschappelijke ondernemingen voor onderzoek, de Risicodelende Financieringsfaciliteit, de programma's Galileo en Egnos en 2 voorschotten voor het Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.18. De Commissie verricht voor elk door ESA ingediend financieel verslag controles ter plaatse. Alle geconstateerde fouten worden gecorrigeerd. De voorschotten in het kader van het verslag 2010, die in de volgende verslagperiode hadden moeten worden geclaimd, zijn zonder financiële gevolgen voor het programma. De voorziening waar de Rekenkamer op doelt, werd door ESA reeds in de volgende verslagperiode gecorrigeerd. De aanbestedingsaangelegenheden die de Rekenkamer signaleert, leiden volgens de Commissie niet tot een verlies van EU-middelen. De Commissie is van mening dat de overeenkomstig de audits van de Rekenkamer aangepaste aanbestedingsprocedures adequaat zijn en geschikt voor de specifieke aard van de ruimtevaartaanbestedingen.

8.20. De Commissie is van mening dat het controlesysteem in zijn totaliteit moet worden beoordeeld, dus zowel de controles vooraf als die achteraf.

Controlecertificering van kostendeclaraties

8.22. In de subsidieovereenkomsten zijn de voorwaarden bepaald volgens welke de kostendeclaraties van de begunstigen vergezeld moeten gaan van een door een onafhankelijk accountant afgegeven controlecertificaat (KP6) of een certificaat betreffende de jaarrekening (KP7) ⁽¹⁵⁾. Het doel van deze certificaten is de Commissie van relevante informatie te voorzien, zodat zij kan beoordelen of de door de begunstigen gedeclareerde kosten subsidiabel zijn en of alle ontvangsten en de rente uit de voorfinanciering zijn gedeclareerd.

8.23. Voor de kostendeclaraties van de begunstigen waarvoor een certificaat is afgegeven (31 van de 60 tussentijdse en saldobetalingen), vergeleek de Rekenkamer de resultaten van haar eigen controle met de conclusie van het certificaat. In 25 gevallen waarin de onafhankelijk accountant een goedkeurende verklaring had afgegeven, ontdekte de Rekenkamer fouten. In 14 van de gevallen hadden de fouten een financiële impact van meer dan 2 %.

8.24. In overeenstemming met de bevindingen in voorgaande jaren en ondanks de inspanningen van de Commissie ter bewustmaking van begunstigen en controleurs (zie **bijlage 8.3**) is deze controleprocedure nog steeds slechts gedeeltelijk doeltreffend, aangezien er nog altijd sprake is van niet-subsidiabele posten die niet worden ontdekt door de onafhankelijke accountants.

De financiële controles achteraf van de Commissie

8.25. Voor beide KP's hebben de DG's op het gebied van onderzoek gemeenschappelijke strategieën voor controles achteraf. De belangrijkste doelstellingen zijn:

- a) de wettigheid en regelmatigheid van kostendeclaraties te beoordelen en zo input te leveren voor de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring aan de gedelegeerd ordonnateurs, en
- b) de grondslag te bieden voor de terugvordering van ten onrechte betaalde EU-middelen.

8.26. Over het geheel genomen werd het door de Commissie ingestelde systeem voor controles achteraf doeltreffend bevonden.

In het werk van externe accountants gesteld vertrouwen

8.27. Het merendeel van de representatieve controles ⁽¹⁶⁾ van de Commissie wordt uitgevoerd door externe accountantskantoren, onder haar verantwoordelijkheid en toezicht.

⁽¹⁵⁾ KP7-begunstigen moeten een certificaat indienen als de EU-bijdrage hoger is dan 375 000 euro. De Commissie schat dat 80 % van hen onder deze drempel zal blijven.

⁽¹⁶⁾ Controles geselecteerd op basis van een aselechte steekproef, bedoeld om een voor de gehele populatie representatief foutenpercentage vast te stellen.

8.24. De Commissie erkent dat de certificaten fouten niet volledig uitsluiten, maar het foutenpercentage niettemin substantieel verminderen. Zij leveren daarom een belangrijke bijdrage aan het algemene niveau van zekerheid voor de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.28. De Rekenkamer verrichtte een gedetailleerd onderzoek van 30 dossiers inzake controles achteraf en richtte zich met name op de kwaliteit van de controledocumentatie, de consistentie van de gebruikte methode en de verslaglegging aan de Commissie. Hoewel de Rekenkamer tekortkomingen vaststelde op het gebied van de controledocumentatie en de door de externe accountants gehanteerde controlemethode⁽¹⁷⁾, beoordeelde zij de verslaglegging over het geheel genomen als toereikend.

Systeem met betrekking tot terugvordering van ten onrechte betaalde EU-middelen

8.29. Als gevolg van de fouten die werden aangetroffen tijdens de financiële controles achteraf van de Commissie, moeten ten onrechte betaalde EU-middelen worden teruggevorderd (ofwel door middel van een invorderingsopdracht, ofwel door verrekening met een toekomstige betaling). Geconsolideerde gegevens voor DG RTD en DG INFSO tonen aan dat terugvordering een langdurig proces is. Eind 2011 werd respectievelijk 81 % en 33 % van de in 2010 en 2011 afgesloten controles⁽¹⁸⁾ als uitgevoerd beschouwd.

8.30. Bovendien is de extrapolatie van aangetroffen systematische fouten naar niet-gecontroleerde projecten van gecontroleerde begunstigden een nog langer proces. De uitvoeringsgraad voor systematische fouten⁽¹⁹⁾ was eind 2011 bij DG RTD 44,8 % voor zowel het KP6- als het KP7-programma.

Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP) — Programma ter ondersteuning van het ICT-beleid (ICT-PSP)

Administratieve controles vooraf

8.31. Tijdens de controle van de Rekenkamer werd het bewijs van de controles vooraf in het boekhoudsysteem ABAC vergeleken met de gegevens in het lokale systeem van DG INFSO. In 23 van de 30 gevallen kwamen de personen die de verrichting autoriseerden in ABAC niet overeen met degenen die deze autoriseerden in het lokale systeem. Voor het programma ter ondersteuning van het ICT-beleid (ICT-PSP) identificeert het systeem ABAC de personen die de werkelijke controles uitvoeren niet op betrouwbare wijze. Deze controleprocedure wordt derhalve slechts gedeeltelijk doeltreffend gevonden.

⁽¹⁷⁾ De aangetroffen gebreken betroffen met name de onterechte aanvordering van niet-subsidiabele kosten, steekproeven die niet representatief zijn voor de populatie en de goedkeuring van onjuiste indirecte kosten.

⁽¹⁸⁾ Controles die zowel KP6 als KP7 bestrijken.

⁽¹⁹⁾ Een fout wordt als „uitgevoerd” beschouwd wanneer de begunstigde de door de Commissie voorgestelde forfaitaire correctie accepteert of herziene kostendeclaraties indient voor de binnen de extrapolatie vallende projecten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

8.28. De door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen hadden volgens de Commissie een beperkte financiële impact. Dat neemt niet weg dat zij haar inspanningen zal opvoeren om te garanderen dat de externe accountants zich voor elke opdracht houden aan de specifieke voorschriften van het raamcontract.

8.29-8.30. Waar het gaat om het corrigeren van fouten in meerjarige KP-projecten, is het verrekenen met de volgende betaling de gebruikelijke manier van werken. Vaak worden de volgende betalingen één tot anderhalf jaar later aangevraagd, wat een wezenlijke invloed heeft op de uitvoeringsgraad voor controles die in 2010 en 2011 zijn afgesloten. Omdat extrapolatie vereist dat kostendeclaraties door de begunstigden opnieuw worden berekend en ingediend, nemen correcties via extrapolatie van controlebevindingen inderdaad nog meer tijd in beslag dan de in paragraaf 8.29 bedoelde uitvoering van controleresultaten.

8.31. In het lokale systeem van DG INFSO worden de autorisaties geregistreerd van alle bij het valideren van de verrichtingen betrokken actoren. Dit systeem is geautomatiseerd en veilig, en verschaft bijgevolg 100 % zekerheid omtrent wie wat heeft gedaan op basis van de elektronische autorisaties die het systeem registreert.

In ABAC kunnen andere namen voorkomen, want het gaat om personen die effectief bij de verrichtingen betrokken zijn geweest, maar met een andere rol al naargelang het om tussentijdse dan wel om saldobetalingen gaat. Dit is het gevolg van een bewuste keuze van DG INFSO om de toegang tot ABAC te reserveren voor ervaren mensen, om het risico op fouten te beperken. Dit beginsel is goed gedocumenteerd in de beschrijving van de financiële stromen van DG INFSO.

Controlecertificering van kostendeclaraties

8.32. Van de 30 verrichtingen die werden gecontroleerd op controles vooraf, waren er in drie gevallen controlecertificaten nodig. Deze werden verstrekt en bij de vaststelling van het uitstaande bedrag werd rekening gehouden met de conclusies ervan.

De financiële controles achteraf van de Commissie

8.33. In 2011 was er geen formele strategie voor controles achteraf goedgekeurd voor de niet bij onderzoek betrokken programma's die door DG INFSO werden beheerd. Als gevolg hiervan waren er in 2011 geen specifieke controleprocedures ingesteld voor controles achteraf van de projecten in het kader van ICT-PSP en werd er geen specifieke risicoanalyse uitgevoerd voor het programma ICT-PSP.

8.34. Ten tijde van de controle van de Rekenkamer waren er slechts twee controles verricht voor de projecten in het kader van ICT-PSP (één in 2011 en één in 2010). In beide gevallen waren de foutenpercentages erg hoog: respectievelijk 96 % en 100 %. Bovendien controleerde de Rekenkamer twee ICT-PSP-projecten als onderdeel van haar gegevensgerichte controle. De foutenpercentages beliepen 99,82 % en 2,86 %. Het ontbreken van een strategie voor controles achteraf bij het programma ICT-PSP vormt een significante tekortkoming in de toezicht- en controlesystemen, met name gezien de hoge foutenpercentages die werden aangetroffen. Deze controle wordt als niet doeltreffend beschouwd.

Om het punt dat de Rekenkamer aanhaalt te verhelpen, wil DG INFSO in 2013 een technische oplossing uitwerken om de kwestie van de autorisaties in ABAC aan te pakken met het oog op de volgende generatie van programma's (Horizon 2020).

8.33. De andere dan onderzoeksprogramma's van DG INFSO worden regelmatig gecontroleerd. In 2011 zijn voor deze uitgavensector twaalf controles achteraf, waarvan twee betreffende ICT-PSP, afgerond. De keuze van de controles is gebaseerd op risico-overwegingen en de vraag gaat gewoonlijk uit van de diensten die verantwoordelijk zijn voor het operationele projectbeheer.

In verband met het toenemende financiële belang van deze uitgavensector hebben de diensten van DG INFSO een controlestrategie uitgestippeld die in 2012 ten uitvoer wordt gelegd. Daarnaast hebben de diensten van DG INFSO in 2011 een raamcontract gesloten voor diensten op het gebied van controles achteraf in deze uitgavensector. Een eerste serie van 22 controles betreffende niet-onderzoeksgebonden middelen is in het eerste halfjaar van 2012 in het kader van dit contract verricht.

De tussentijdse en saldobetalingen voor niet-onderzoeksgebonden programma's maakten in 2011 minder dan 4 % van de totale INFSO-betalingen uit. DG INFSO is van oordeel dat de in 2011 gelanceerde en in 2012 uitgevoerde maatregelen adequaat zijn in het licht van het financiële belang van de betrokken activiteiten.

8.34. De twee door de Commissie in 2010 en 2011 voor ICT-PSP — één van de niet-onderzoeksgebonden programma's die DG INFSO beheert — verrichte controles werden geselecteerd op basis van risico-overwegingen. Het bij deze controles geconstateerde foutenpercentage is vaak erg hoog en is niet representatief voor de populatie als geheel.

Een van de doelstellingen van de in 2012 ten uitvoer gelegde controlestrategie voor niet-onderzoeksgebonden programma's is tot steekproefbenaderingen te komen die een betekenisvol foutenpercentage kunnen opleveren bij een zo groot mogelijke controle-efficiëntie, door middel van concentratie op grote, risicovolle begunstigden.

Betrouwbaarheid van de „management representations” van de Commissie

8.35. De gecontroleerde jaarlijkse activiteitenverslagen bieden een getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De verstrekte informatie bevestigt de opmerkingen en conclusies van de Rekenkamer.

8.36. Drie DG's⁽²⁰⁾ maakten een voorbehoud inzake de resterende fouten die betrekking hadden op de nauwkeurigheid van de kostendecaraties in het kader van KP7 en twee DG's⁽²¹⁾ handhaafden het voorbehoud met betrekking tot de kosten-declaraties in het kader van KP6. DG ENTR maakte tevens een voorbehoud met betrekking tot de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving van ESA (zie paragraaf 8.18).

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

8.37. Op basis van haar controlewerkzaamheden concludeert de Rekenkamer dat de betalingen voor Onderzoek en Ander intern beleid voor het per 31 december 2011 afgesloten jaar materiële fouten vertonen⁽²²⁾.

8.38. Op basis van haar controlewerkzaamheden constateerde de Rekenkamer dat de onderzochte toezicht- en controlesystemen voor Onderzoek en Ander intern beleid gedeeltelijk doeltreffend waren.

Aanbevelingen

8.39. **Bijlage 8.3** 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). De volgende punten dienen te worden opgemerkt:

- a) wanneer er grote verschillen worden ontdekt tussen gecertificeerde en gecontroleerde bedragen tijdens controles achteraf, zoals eind 2011 het geval was, bestond er geen rechtstreekse feedbackprocedure om de certificerende controleurs in kennis te stellen van de controlebevindingen van de Commissie;

8.36. De Commissie zal de financiële verslagen van ESA blijven controleren en ESA stimuleren en ondersteunen bij de verwezenlijking van zijn inspanningen om de kwaliteit van de financiële verslaggeving aan de Commissie gestaag te verbeteren. De Commissie verwacht, gelet op de acties die momenteel in uitvoering zijn, dat de problemen snel kunnen worden verholpen, waardoor dit voorbehoud qua omvang kan worden beperkt en uiteindelijk opgeheven.

8.38. De Commissie is van oordeel dat vanuit managementoogpunt — d.w.z. wanneer de doelstellingen van wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen, de evenredigheid van de controles tegenover het risico en de kosteneffectiviteit tegen elkaar worden afgewogen — haar beheers- en controlesystemen redelijke zekerheid verschaffen, rekening houdende met de punten van bezwaar die door de gedelegeerd ordonnateurs zijn gemaakt (zie paragraaf 8.36).

8.39.

- a) De diensten van de Commissie beschikken over een procedure om feedback te geven aan de certificerende controleurs wanneer bij hun controles achteraf materiële verschillen worden ontdekt tussen de gecertificeerde kostenstaten en hun eigen bevindingen. Deze houdt in dat de begunstigen worden aangeschreven om de feedback aan de certificerende controleur mee te delen, ofwel dat de certificerende controleurs rechtstreeks worden gecontacteerd.

⁽²⁰⁾ DG ENTR, DG INFSO en DG RTD.

⁽²¹⁾ DG ENTR en DG RTD.

⁽²²⁾ Zie de paragrafen 8.12 en 8.13.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

b) de Commissie zette haar inspanningen voort om de controleresultaten uit te voeren (door de kostendeclaraties aan te passen of door terugvorderingsopdrachten af te geven) wanneer was geconstateerd dat deelnemers de uitgaven te hoog hadden opgegeven in hun kostendeclaraties. Opgemerkt werd echter dat in de praktijk, met name bij extrapolatie, de terugvordering een langdurig proces is (zie de paragrafen 8.29 en 8.30).

8.40. Op grond van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2011 beveelt de Rekenkamer de Commissie aan:

— op het gebied van de KP's voor onderzoek:

— **aanbeveling 1:** zich meer in te spannen om de in de tussentijdse en saldobetalingen aangetroffen fouten te verhelpen;

— **aanbeveling 2:** de initiatieven te verbeteren om begunstigden en onafhankelijke controleurs bewust te maken van de aangetroffen fouten in de controles achteraf door de Rekenkamer en de Commissie;

— **aanbeveling 3:** te waarborgen dat de externe accountantskantoren die in haar opdracht controles uitvoeren hun procedures afstemmen op de richtsnoeren en de gangbare praktijk van de Commissie, en met name dat zij de kwaliteit van hun controledocumentatie verbeteren;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

b) De Commissie heeft reeds iets gedaan aan de bevinding van de Rekenkamer. Waar het gaat om het corrigeren van fouten in meerjarige KP-projecten, is het verrekenen met de volgende betaling de gebruikelijke manier van werken. Vaak worden de volgende betalingen één tot anderhalf jaar later aangevraagd, wat een wezenlijke invloed heeft op de uitvoeringsgraad voor controles die in 2010 en 2011 zijn afgesloten.

8.40. Zie het gezamenlijk antwoord op paragrafen 1.12 en 1.13.

— De mogelijkheden om de KP7-regels te vereenvoudigen zijn volledig benut. De Commissie zal fouten evenwel blijven aanpakken op de volgende manier

— opvoering van de bestaande inspanningen om raad en feedback te geven aan deelnemers en certificerende controleurs;

— herziening van procedures voor controles vooraf, zonder de betalingstermijnen nodeloos langer te maken;

— doorgaan met controlewerkzaamheden en terugvorderingsacties;

— beoordeling van de financiële gevolgen van de ontdekte fouten, die — voor de gehele meerjarige periode — kleiner kunnen zijn dan de kosten.

In het kader van Horizon 2020 is een verdere vereenvoudiging voorgesteld die, als zij wordt goedgekeurd, tot een lager foutenpercentage zal leiden.

— De diensten van de Commissie beschikken over een procedure om feedback te geven aan de certificerende controleurs wanneer bij hun controles achteraf materiële verschillen worden ontdekt tussen de gecertificeerde kostenstaten en hun eigen bevindingen. Deze houdt in dat de begunstigden worden aangeschreven om de feedback aan de certificerende controleur mee te delen, ofwel dat de certificerende controleurs rechtstreeks worden gecontacteerd.

— De Commissie zal haar inspanningen opvoeren om te garanderen dat de externe accountants zich voor elke opdracht houden aan de specifieke voorschriften van het raamcontract. In dat verband zullen de werkdocumenten van de externe accountants worden onderzocht, om na te gaan of deze voldoen aan de eisen van het raamcontract. De eerste van dergelijke onderzoeken zullen vóór eind 2012 plaatsvinden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— op het gebied van Ander intern beleid:

- **aanbeveling 4:** zo spoedig mogelijk een strategie in te voeren voor controles achteraf voor het programma ICT-PSP met behulp van de lessen die zijn opgedaan bij de strategie van DG INFSO voor op risicoanalyse gebaseerde controles achteraf voor kaderprogramma-projecten.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- *DG INFSO heeft een controlestrategie uitgewerkt voor niet-onderzoeksgebonden programma's, zoals het ICT-PSP-programma, die in 2012 ten uitvoer wordt gelegd.*

RESULTATEN VAN DE CONTROLE VAN HET GARANTIEFONDS VOOR EXTERNE ACTIES

8.41. Het Garantiefonds voor externe acties⁽²³⁾ („het fonds”), dat garanties geeft voor leningen aan derde landen, heeft ten doel de crediteuren van de EU⁽²⁴⁾ 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 EC-FIN), en de Europese Investeringsbank (EIB) is verantwoordelijk voor het beheer van de kasmiddelen.

8.42. Per 31 december 2011 beliepen de nettoactiva van het fonds, zoals weergegeven in de geconsolideerde jaarrekening 2011 van de EU, 1 475 miljoen euro, tegenover 1 346 miljoen euro per 31 december 2010⁽²⁵⁾. In het referentiejaar werd er geen beroep gedaan op de garantie van het fonds.

8.43. 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 2011 0,72 %, hetgeen een onderprestatie van 139 basispunten ten opzichte van zijn benchmark betekent.

⁽²³⁾ 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).

⁽²⁴⁾ 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.

⁽²⁵⁾ De apart gewaardeerde nettoactiva van het fonds vóór consolidatie bedroegen 1 495 miljoen euro.

BIJLAGE 8.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ONDERZOEK EN ANDER INTERN BELEID

2011					2010	2009	2008
KP6	KP7	LLP	Overige	Totaal			

OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF

Totaal verrichtingen (waarvan):	17	68	10	55	150	150	351	361
voorschotten	2	23	9	30	64	77	125	237
tussentijdse/saldobetalingen	15	45	1	25	86	73	226	124

RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Deel van de getoetste verrichtingen:

zonder fouten	47 %	(8)	32 %	(22)	100 %	(10)	65 %	(36)	51 %	(76)	61 %	72 %	86 %
met één of meer fouten	53 %	(9)	68 %	(46)	0 %	(0)	35 %	(19)	49 %	(74)	39 %	28 %	14 %

Analyse van verrichtingen met fouten

Analyse per soort uitgaven

Voorschotten	0 %	(0)	11 %	(5)	0 %	(0)	63 %	(12)	23 %	(17)	12 %	9 %	19 %
Tussentijdse/saldobetalingen	100 %	(12)	89 %	(41)	0 %	(0)	37 %	(7)	77 %	(57)	88 %	91 %	81 %

Analyse per soort fout

Niet-kwantificeerbare fouten	0 %	(0)	39 %	(18)	0 %	(0)	53 %	(10)	38 %	(28)	33 %	35 %	34 %
Kwantificeerbare fouten	100 %	(9)	61 %	(28)	0 %	(0)	47 %	(9)	62 %	(46)	67 %	65 %	66 %
Subsidiabiliteit	100 %	(9)	96 %	(27)	0 %	(0)	100 %	(9)	98 %	(45)	97 %	55 %	65 %
Realiteit	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	6 %	3 %
Juistheid	0 %	(0)	4 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	(1)	3 %	39 %	32 %

GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN

Meest waarschijnlijk foutenpercentage

3,0 %

Bovenste foutengrens
Onderste foutengrens

4,9 %
1,1 %

⁽¹⁾ Voor een beter 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 8.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR ONDERZOEK EN ANDER INTERN BELEID

Beoordeling van de onderzochte systemen

Betrokken systeem	Administratieve controles vooraf	Controlecertificering	Financiële controles achteraf	Algehele beoordeling
Kaderprogramma's voor onderzoek	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend
Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie — Programma ter ondersteuning van het ICT-beleid	Gedeeltelijk doeltreffend	n.v.t.	Niet doeltreffend	Gedeeltelijk doeltreffend

BIJLAGE 8.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN BETREFFENDE ONDERZOEK EN ANDER INTERN BELEID

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de Commissie
2009	<p>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.</p> <p>(paragraaf 8.32)</p>	<p>Wanneer er grote verschillen worden ontdekt tussen gecertificeerde en gecontroleerde bedragen tijdens controles achteraf, is er geen formele feedbackprocedure om de certificerende controleurs in kennis te stellen van de controlebevindingen van de Commissie. De Commissie is voornemens een dergelijke praktijk in 2012 in te voeren.</p> <p>Daarnaast is de Commissie in 2012 een communicatiecampagne begonnen die gericht is op begunstigden en hun certificerende accountants met het doel de betrouwbaarheid van de ingediende kostendeclaraties en (waar nodig) de respectieve controlecertificaten te verbeteren.</p>	<p><i>De diensten van de Commissie beschikken reeds over een procedure om feedback te geven aan de certificerende controleurs wanneer bij hun controles achteraf materiële verschillen worden ontdekt tussen de gecertificeerde kostenstaten en hun eigen bevindingen. Deze houdt in dat de begunstigden worden aangeschreven om de feedback aan de certificerende controleur mee te delen, ofwel dat de certificerende controleurs rechtstreeks worden gecontacteerd.</i></p>
2008	<p>De Commissie moet zorgen voor een strikte toepassing van de controles, met name door zo nodig sancties op te leggen en tot terugvorderingen of correcties over te gaan bij onverschuldigde vergoeding van gedeclareerde kosten.</p> <p>(paragraaf 7.42)</p>	<p>In 2011 zette de Commissie haar inspanningen voort om de controleresultaten ten uitvoer te leggen door de kostendeclaraties aan te passen of door terugvorderingsopdrachten te geven. Bovendien heeft de Commissie sinds 2009 systematisch boetes opgelegd aan deelnemers waarbij was geconstateerd dat zij te hoge uitgaven hadden opgegeven en daardoor een onverschuldigde financiële bijdrage van de Commissie hadden ontvangen.</p> <p>Opgemerkt werd echter dat er in de praktijk, met name bij extrapolatie, meer zaken werden ingeleid dan afgesloten.</p>	<p><i>Omdat de diensten van de Commissie in alle stadia rekening moeten houden met de rechten van begunstigden, is het uitvoering geven aan de controleresultaten, in het bijzonder waar het gaat om extrapolatie, een moeizaam en langdurig proces. Bovendien kan deze uitvoering in sommige gevallen maar plaatsvinden wanneer het project afgesloten is. Het beheer van extrapolatiegevallen heeft recentelijk hoge prioriteit gekregen. Zo is bij DG RTD het team dat voor deze procedure verantwoordelijk is, versterkt, waardoor in 2012 tot 8 mei 17 extrapolatiegevallen konden worden afgesloten en 13 geopend.</i></p>

HOOFDSTUK 9

Administratieve en andere uitgaven

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	9.1-9.8
Specifieke kenmerken van de beleidsgroep	9.4-9.5
Reikwijdte en aanpak van de controle	9.6-9.8
Regelmatigheid van de verrichtingen	9.9
Doeltreffendheid van de systemen	9.10
Opmerkingen over specifieke instellingen en organen	9.11-9.29
Europees Parlement	9.12-9.17
Europese Raad en Raad	9.18
Commissie	9.19-9.21
Rekenkamer	9.22
Europees Economisch en Sociaal Comité	9.23-9.24
Europese Dienst voor extern optreden	9.25-9.28
Andere instellingen en organen	9.29
Conclusies en aanbevelingen	9.30-9.34
Conclusies	9.30-9.32
Aanbevelingen	9.33-9.34

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

9.1. 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 2011 is opgenomen in **tabel 9.1**.

Tabel 9.1 — Administratieve en andere uitgaven — Essentiële informatie 2011

(miljoen euro)

Begrotingstitel	Beleidssterrein	Omschrijving	Betalingen	Wijze van beheer
14, 24-31	Administratieve en andere uitgaven	Europees Parlement	1 580	Direct gecentraliseerd
		Raad	547	Direct gecentraliseerd
		Commissie	6 264	Direct gecentraliseerd
		Hof van Justitie	334	Direct gecentraliseerd
		Rekenkamer	137	Direct gecentraliseerd
		Europees Economisch en Sociaal Comité	126	Direct gecentraliseerd
		Comité van de Regio's	91	Direct gecentraliseerd
		Europese Ombudsman	9	Direct gecentraliseerd
		Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming	7	Direct gecentraliseerd
		Europese Dienst voor extern optreden	682	Direct gecentraliseerd
Totaal administratieve uitgaven			9 777	
Totaal beleidsuitgaven			—	
Totaal betalingen over het jaar			9 777	
Totaal vastleggingen over het jaar			11 721	

Bron: Voorlopige jaarrekening 2011 van de Europese Unie.

9.2. 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 douaneunie, 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.

9.3. De Rekenkamer rapporteert afzonderlijk over de agentschappen 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

9.4. Administratieve en andere uitgaven omvatten uitgaven voor personele middelen (salarissen, toelagen en pensioenen), die goed zijn voor 60 % van de totale administratieve en andere uitgaven, en uitgaven voor gebouwen, uitrusting, energieverbruik, communicatie en informatietechnologie.

9.5. De voornaamste risico's voor de beleidsgroep Administratieve en andere uitgaven zijn de niet-naleving van de procedures voor het plaatsen van opdrachten, voor de tenuitvoerlegging van contracten, voor wervingsprocedures en voor de berekening van salarissen en toelagen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

9.6. In *bijlage 1.1, deel 2* van hoofdstuk 1 wordt de algemene controleaanpak en methodologie van de Rekenkamer beschreven. Ten aanzien van de controle van Administratieve en andere uitgaven dienen de volgende specifieke zaken te worden opgemerkt:

- de controle omvatte een onderzoek van een steekproef van 56 verrichtingen, waarvan 3 voorschotten en 53 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 ⁽³⁾.

9.7. De Rekenkamer controleerde ook de volgende geselecteerde onderwerpen bij alle instellingen en organen ⁽⁴⁾:

- a) de criteria om in aanmerking te komen voor, en de berekening en betaling van de sociale uitkeringen aan personeelsleden (gezinstoelage, toelage voor een kind ten laste of een als zodanig behandeld persoon en schooltoelagen, inclusief de aftrek van soortgelijke, uit andere bronnen ontvangen toelagen);

⁽²⁾ Controles vooraf en achteraf, interne-auditfunctie, verslaglegging inzake uitzonderingen en internecontrolenormen.

⁽³⁾ Het onderzoek betrof de volgende directoraten-generaal en bureaus van de Commissie: het Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten (PMO), het Bureau voor infrastructuur en logistiek in Brussel (OIB), het Bureau voor infrastructuur en logistiek in Luxemburg (OIL) en directoraat-generaal Informatica (DIGIT).

⁽⁴⁾ Behalve de Rekenkamer (zie paragraaf 9.8).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) de procedures voor verlenging en wijziging van de contracten voor tijdelijk personeel en arbeidscontractanten;
- c) openbare en beperkte aanbestedingsprocedures en procedures van gunning via onderhandelingen.

9.8. De Rekenkamer wordt gecontroleerd door een extern accountantskantoor⁽⁵⁾ dat een controleverslag betreffende de jaarrekening over het begrotingsjaar van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2011 heeft uitgebracht en een betrouwbaarheidsverklaring betreffende de regelmatigheid van de besteding van de middelen van de Rekenkamer en de controleprocedures zoals die van kracht waren van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2011 (zie paragraaf 9.22).

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

9.9. **Bijlage 9.1** bevat een samenvatting van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Uit de toetsing van de steekproef van verrichtingen door de Rekenkamer bleek dat 7 % ervan fouten vertoonde. De Rekenkamer schat het meest waarschijnlijke foutenpercentage op 0,1 %⁽⁶⁾.

DOELTREFFENDHEID VAN DE SYSTEMEN

9.10. De resultaten van het onderzoek door de Rekenkamer van de toezicht- en controlesystemen zijn samengevat in **bijlage 9.2**.

OPMERKINGEN OVER SPECIFIEKE INSTELLINGEN EN ORGANEN

9.11. De navolgende specifieke opmerkingen, die per instelling of orgaan van de Europese Unie worden weergegeven, doen niets af aan de beoordelingen zoals bescheven in de paragrafen 9.9 en 9.10. 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.

⁽⁵⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁶⁾ 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 0,0 en 0,3 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Europees Parlement**Betaling van sociale uitkeringen en vergoedingen aan personeelsleden**

9.12. In twee van de vijf gecontroleerde gevallen was de informatie waarover de diensten van het Europees Parlement beschikten betreffende de persoonlijke en gezinssituatie van personeelsleden niet actueel of niet correct verwerkt. In een van deze gevallen leidde dit tot te hoge betalingen.

Dienstverband van geaccrediteerde parlementaire medewerkers

9.13. Volgens de interne regels ⁽⁷⁾ voor het dienstverband van geaccrediteerde parlementaire medewerkers mogen deze de medische verklaring en andere documenten die vereist zijn voor het sluiten van contracten, indien tot drie maanden na de datum waarop hun eerste wervingscontract van kracht wordt. Deze afwijking is in strijd met het bepaalde in de artikelen 128 en 129 van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen ⁽⁸⁾, namelijk dat aan alle wervingsvoorwaarden moet zijn voldaan voordat het contract wordt gesloten. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat deze personeelsleden in vijf van de tien gecontroleerde gevallen de vereiste medische verklaringen pas drie tot zeven maanden na de contractsluiting hebben ingediend. Wat betreft de naleving van het voorschrift inzake talenkennis ⁽⁹⁾ is het zo dat geen van de tien gecontroleerde dossiers bewijs bevat dat dit was geverifieerd.

⁽⁷⁾ Uitvoeringsbepalingen voor titel VII van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen (Besluit van het Bureau van 9 maart 2009).

⁽⁸⁾ Verordening (EG) nr. 160/2009 van de Raad van 23 februari 2009 houdende wijziging van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen (PB L 55 van 27.2.2009, blz. 1).

⁽⁹⁾ Artikel 128, lid 2, onder e), van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen schrijft voor dat de medewerker een grondige kennis van een van de talen van de Gemeenschappen, en voldoende kennis van een andere taal van de Gemeenschappen heeft om zijn taken te kunnen uitvoeren.

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

9.12. *De te veel betaalde bedragen worden sinds november 2011 in mindering gebracht op het salaris van het betrokken personeelslid. Daarnaast zijn er maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat het Parlement over actuele gegevens betreffende de persoonlijke situatie en de gezinssituatie van de personeelsleden beschikt en dat deze gegevens correct verwerkt worden. Zo wordt er onophoudelijk gewerkt aan de verbetering van het controlemilieu en ontvangen de personeelsleden elk jaar via de hiërarchische weg een individuele aanmaning om hun persoonsgegevens te bevestigen of aan te passen. Deze individuele aanmaning, die erop gericht is alle medewerkers tot een antwoord aan te zetten, gaat vooraf aan een eventuele aanwending van dwingender maatregelen indien een personeelslid niet reageert.*

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

9.13. *Het Parlement neemt kennis van het standpunt van de Rekenkamer dat de inhoud van artikel 15, lid 2, en artikel 16, lid 3, van de uitvoeringsbepalingen niet geheel in overeenstemming is met de voorschriften die zijn vastgelegd in artikel 128 van Verordening (EG) nr. 160/2009. Het Parlement wijst erop dat de wetgever op het vlak van de controle van lichamelijke geschiktheid niet exact dezelfde regels heeft willen hanteren als die voor ambtenaren en tijdelijke functionarissen en om die reden niet even nadrukkelijk als bijvoorbeeld in artikel 33 van het Statuut heeft vermeld dat het medisch onderzoek vóór de aanwerving moet plaatsvinden.*

Sinds februari 2012 bevat het aanwervingsformulier een formule waarmee het EP-lid op erewoord verklaart dat de geaccrediteerde parlementaire medewerker die hij wil aanwerven over de vereiste talenkennis beschikt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Uitvoering van de verificatie vooraf van de wervingsprocedures

9.14. De artikelen 47 en 48 van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement bepalen dat met betrekking tot elke verrichting een verificatie vooraf dient te worden verricht. Voor negen van de tien gecontroleerde procedures tot werving van geaccrediteerde parlementaire medewerkers bevatte het dossier geen bewijs dat de wervingsdocumenten vooraf waren geverifieerd. De beste praktijk is ervoor te zorgen dat alle formele documenten naar behoren worden ingevuld en gearhiveerd voor de interne controle.

Aanbesteding

9.15. Bij de controle werden tien aanbestedingsprocedures onderzocht. In twee gevallen op het gebied van onderhoud van gebouwen en drukkerijdiensten vertoonde de toepassing van de selectie- en gunningscriteria gebreken.

9.16. Bij de procedure voor het onderhoud van gebouwen ontvingen de inschrijvers geen gedetailleerde informatie over de toegepaste methode ter beoordeling van hun offertes. Voor een perceel dat over een periode van vier jaar 750 000 euro zou bedragen (totale contractwaarde: 23 141 740 euro) werd de geraamde waarde van het te gebruiken materiaal, die 40 % van de perceelwaarde bedroeg, niet genoemd in de inschrijvingsdocumentatie. Aan de inschrijvers werd alleen gevraagd een brutowinstmarge op het materiaal te vermelden, hetgeen hen belette met een meer concurrerende offerte te komen met een optimale combinatie van de onderdelen van hun financiële offerte.

9.17. Bij één procedure van gunning via onderhandelingen betreffende drukkerijdiensten was de specificatie van de plaats van de te leveren diensten niet duidelijk en transparant geformuleerd. Bovendien waren alle benaderde potentiële inschrijvers gevestigd te Luxemburg, hetgeen de grensoverschrijdende concurrentie beperkte. Van de elf benaderde potentiële inschrijvers diende alleen de vorige contractant een offerte in en aan hem werd het contract ter waarde van 60 000 euro over vier jaar gegund. In strijd met het bepaalde in artikel 122, lid 3, van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement werd ook niet nagegaan of aan de selectiecriteria was voldaan voordat tot onderhandelingen werd overgegaan.

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

9.14. *De voorafgaande controles die binnen de afdeling Aanwerving plaatsvinden, worden momenteel wezenlijk verbeterd (herziening van de checklists en invoering van kruislingse controles). De formulieren met betrekking tot deze voorafgaande controles zullen in het vervolg naar behoren worden bewaard.*

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

9.16. *In deze specifieke kavel heeft het Parlement een forfaitair bedrag voor de materialen vastgelegd met als doel de werkelijke kosten van de werkzaamheden afzonderlijk te kunnen beschouwen en op transparante manier te kunnen vergelijken.*

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

9.17. *Het Parlement erkent dat de opmerkingen van de Rekenkamer terecht zijn en zal er bij de voorbereiding van de volgende procedure rekening mee houden. Het Parlement wijst er niettemin op dat de te verlenen diensten voor dit specifieke kleine contract voornamelijk van plaatselijke aard waren.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Europese Raad en Raad**Aanbesteding**

9.18. Bij de controle werden vijf aanbestedingsprocedures onderzocht. In twee gevallen, betreffende schoonmaakdiensten (met een contractwaarde van 16 214 000 euro over vier jaar), respectievelijk de aankoop van werkkleding en -schoeisel (met een contractwaarde van 344 000 euro over vier jaar), bood het bestek de Raad de mogelijkheid om, ingeval inschrijvers voor bepaalde posten van de inschrijving geen prijs voorstelden, een prijs te ramen op basis van de gemiddelde prijs voor die post bij de andere inschrijvers. De Raad wijzigt zodoende de waarde van de inschrijving op een wijze die niet is vastgesteld bij het Financieel Reglement.

Commissie**Berekening en betaling van sociale uitkeringen aan personeelsleden**

9.19. In 15 van de 28 gecontroleerde gevallen beschikte het Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten (PMO) niet over actuele informatie over de persoonlijke en gezinssituatie van personeelsleden. In zes van die gevallen leidde dit tot onjuiste betalingen doordat de ingehouden bedragen niet overeenstemden met de nieuwste toepasselijke waarde van de door de nationale instanties betaalde uitkeringen ⁽¹⁰⁾.

ANTWOORDEN VAN DE RAAD

9.18. De Raad wijst er in de eerste plaats op dat er geen schending van het Financieel Reglement heeft plaatsgevonden aangezien artikel 148, lid 3, van de verordening inzake uitvoeringsvoorschriften betrekking heeft op contacten met de inschrijvers die tot wijziging van de waarde van de offerte leiden. In de door de Rekenkamer onderzochte procedures hadden dergelijke contacten niet plaatsgevonden. De Raad is er zich ten volle van bewust dat deze bepaling een instelling niet toestaat om prijzen die door een inschrijver zijn vergeten te vragen.

Teneinde de kandidaat echter niet uit te sluiten en concurrentie te garanderen in het geval van complexe aanbestedingsprocedures die betrekking hebben op een waaier van producten en diensten, wordt in de aanbestedingsstukken uitdrukkelijk vermeld dat, als geen prijs wordt vermeld, het evaluatiecomité zelf, zonder enig contact met de inschrijvers, een theoretische gemiddelde prijs kan toepassen. Om de intentie van de inschrijver niet te vertekenen, wordt deze methode alleen gebruikt om een beperkt aantal leemten in te vullen. Zij is slechts gehanteerd in één van de door de Rekenkamer aangehaalde gevallen voor een onbelangrijk punt dat ontbrak in een lijst van 81 prijzen (goed voor 0,67 % van de financiële waarde van de inschrijving).

Het secretariaat-generaal van de Raad is van oordeel dat deze aanpak volledig in overeenstemming is met de geest en de beginselen van het Financieel Reglement, nl. transparantie, evenredigheid en non-discriminatie. Samen met een weloverwogen en zorgvuldige uitvoering staat deze werkwijze garant voor voldoende concurrentie en goed financieel beheer.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.19. Sinds april 2012 werkt de Commissie de bedragen van soortgelijke toelagen ontvangen van de Belgische staat automatisch bij in Sysper2/Rights (het informaticasysteem voor het beheer van de individuele rechten). Het risico op fouten zal hierdoor aanzienlijk dalen, aangezien gegevens niet langer manueel worden bijgewerkt. Hetzelfde zal in de toekomst voor de andere lidstaten worden gedaan.

Daarnaast zal aan de gebruikerszijde („front office”) van Sysper2/Rights een nieuwe module worden geïnstalleerd, te gebruiken door personeelsleden om gegevens betreffende de beroepsactiviteit van hun partner mee te delen. De andere modules van Sysper2/Rights die worden geïnstalleerd, zullen eveneens onderdelen bevatten om „soortgelijke toelagen uit andere bron” aan te geven.

⁽¹⁰⁾ Artikel 67, lid 2, van het Statuut bepaalt dat soortgelijke toelagen uit andere bron in mindering worden gebracht op de door de instellingen betaalde toelagen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Aanbesteding

9.20. Bij de controle werden vier aanbestedingsprocedures onderzocht die waren gevolgd door het Bureau voor infrastructuur en logistiek in Luxemburg (OIL). Bij drie ervan, respectievelijk voor beveiligingsdiensten (met een contractwaarde van 46 000 000 euro over een periode van vier jaar), opleidingsdiensten (met een contractwaarde van 860 000 euro over een periode van vier jaar) en onderhoudsdiensten (met een contractwaarde van 11 000 000 euro over een periode van vier jaar) en gegund door automatische aanbesteding, werden gebreken vastgesteld: gunningscriteria werden toegepast in de selectiefase, gelijksoortige criteria werden meermaals gebruikt tijdens het evaluatieproces en er waren incoherenties in de definitie en evaluatie van de selectiecriteria.

9.21. Het OIL organiseerde ook een openbare aanbestedingsprocedure voor bijstand en advies op technisch, architecturaal en financieel gebied. De totale contractwaarde over vier jaar bedraagt 3 124 000 euro. Er werd gekozen voor een meervoudig trapsgewijs kadercontract met drie bedrijven. Dit betekent dat, wanneer de als eerste geëindigde firma de gevraagde diensten niet kan leveren, de als tweede geëindigde firma wordt gevraagd een offerte in te dienen enz. De als tweede gerangschikte firma had moeten worden afgewezen in de onderzoeksfase van de selectiecriteria omdat niet was voldaan aan het vereiste van eerdere ervaring op het terrein van het contract.

Rekenkamer

9.22. Het verslag van de externe accountant ⁽¹⁾ 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 2011 en van haar financiële prestaties en 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.

⁽¹⁾ Zie het verslag van de externe accountant betreffende de jaarrekening waarnaar wordt verwezen in paragraaf 9.8.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.20. *Alle door de Rekenkamer onderzochte aanbestedingsprocedures waren van eind 2010 of begin 2011. OIL heeft medio 2011 zijn aanpak van aanbestedingsprocedures herzien en alle aspecten ervan gestroomlijnd, bijvoorbeeld de selectie- en gunningscriteria qua aantal verminderd en nauwkeuriger gedefinieerd. Bij alle nieuwe aanbestedingen die sindsdien zijn uitgeschreven, zijn de door de Rekenkamer gesignaleerde formele tekortkomingen verholpen (en ten aanzien van die voor welke dat ten tijde van het onderzoek van de Rekenkamer nog niet was gebeurd, is actie ondernomen).*

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.21. *OIL had tijdens de procedure van de betrokken inschrijver meer recent bewijs van ervaring op het gebied van het contract moeten vragen. Alleen als de inschrijver dat bewijs niet had kunnen overleggen, had zijn inschrijving moeten worden geweigerd.*

Er zij op gewezen dat OIL tussen de ondertekening van het contract op 4 maart 2011 en eind mei 2012 slechts één order met een waarde van 1 116 euro bij de betrokken firma heeft geplaatst.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Europees Economisch en Sociaal Comité**Sluiting van contracten met tijdelijke functionarissen en arbeidscontractanten**

9.23. Onderzoek van de procedures voor de verlenging en wijziging van contracten voor tijdelijke functionarissen en arbeidscontractanten toonde aan dat in de bepalingen in het reglement van orde en in de richtsnoeren voor de selectie en inschaling van deze personeelsleden niet consistent rekening werd gehouden met de door hen opgedane beroepservaring. Een van de toegepaste richtsnoeren had bovendien geen datum van inwerkingtreding. Deze inconsistenties verhogen het risico van fouten bij de inschaling van tijdelijk personeel dat werkt krachtens het bepaalde in artikel 2, onder b), van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden.

9.24. Eén volgens de voornoemde bepalingen aangeworven tijdelijke functionaris (van de vier onderzochte gevallen) werd één rang hoger ingeschaald dan de aanvangsrank voor zijn loopbaan. Dit personeelslid werd zes maanden later teruggeplaatst naar de aanvangsrank toen bleek dat er te weinig ambten waren voor de bevordering van vast personeel. Deze situatie wijst op een tekortkoming in de planning van de verdeling van de beschikbare ambten over de verschillende personeelscategorieën.

ANTWOORDEN VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL
COMITÉ

9.23. *De huidige richtsnoeren voor de inschaling van tijdelijke functionarissen (DRHF 001/08) zijn op 14 januari 2008 goedgekeurd. Sinds juli 2010 zijn alle tijdelijke 2b-functionarissen in de rang AD 5 ingedeeld; aanvankelijk omdat er op hoger niveau te weinig posten beschikbaar waren, maar later is dit als beleid toegepast. De richtsnoeren zijn inderdaad niet aangepast om deze wijziging in het beleid weer te geven en het EESC zal de bepalingen van zijn huidige regeling/richtsnoeren betreffende de indeling van tijdelijk personeel dat wordt aangeworven volgens de bepalingen van artikel 2, onder b), van de RAP aanpassen ter wille van een samenhangende en transparante toepassing. De Rekenkamer zal op de hoogte worden gesteld van de datum van inwerkingtreding van het nieuwe besluit, dat naar verwachting aan het eind van het najaar 2012 wordt genomen.*

Het ongedateerde document waarvan sprake was, was een intern werkdokument dat uitsluitend bedoeld was als praktische handreiking voor de aanwervingsprocedure voor contractuele en tijdelijke functionarissen. Dit document zal worden geïntegreerd in de bijgewerkte richtsnoeren, zoals hierboven vermeld.

ANTWOORDEN VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL
COMITÉ

9.24. *In het geval waar de Rekenkamer naar verwijst, werd het betreffende personeelslid opnieuw ingedeeld in de basisrang van zijn loopbaan toen zijn contract verlengd werd, 6 maanden na inwerkingtreding van het aanvankelijke contract, omdat er op dat moment geen post in de basisrang beschikbaar was.*

Het Comité werkt voortdurend aan de verbetering van de geplande bezetting van de posten. Voor kleinere instellingen zijn de marges echter beperkt, aangezien de gevolgen van slechts enkele onvoorziene wijzigingen in de personeelsbezetting aanzienlijk kunnen zijn en daarvoor moeilijk op te vangen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Europese Dienst voor extern optreden**Betaling van sociale toelagen en voordelen aan personeelsleden**

9.25. In 6 van de 17 gecontroleerde gevallen beschikte de Europese Dienst voor extern optreden (EEAS) niet over actuele informatie betreffende de persoonlijke en gezinssituatie van de personeelsleden. In drie van deze gevallen leidde dit tot onjuiste betalingen doordat de ingehouden bedragen niet overeenstemden met de nieuwste toepasselijke waarde van de door de nationale instanties betaalde uitkeringen.

Sluiting van contracten met tijdelijke personeelsleden

9.26. Analyse van het aan drie tijdelijke functionarissen betaalde salaris (uit een steekproef van acht gecontroleerde dossiers) toonde aan dat de arbeidscontracten pas drie tot zeven maanden na indiensttreding van de personeelsleden door beide partijen werden ondertekend. Deze praktijk schept een toestand van rechtsonzekerheid voor beide partijen.

Beheer van een contract voor de levering van beveiligingsdiensten

9.27. De factuur voor de maandelijkse betaling van 5 340 euro voor de levering van beveiligingsdiensten aan de delegatie in Venezuela werd ten onrechte aangeduid als „correct verklaard” terwijl die diensten nog niet waren geleverd. Deze praktijk is in strijd met artikel 79 van het Financieel Reglement. Bovendien loopt het betrokken beveiligingscontract reeds 24 jaar zonder dat er wijzigingen zijn aangebracht. Bij de controle werd ook opgemerkt dat de delegatie slechts een informele btw-vrijstelling had ontvangen, hoewel de wetgeving inzake btw-terugvordering in Venezuela van kracht is sinds 2000. De delegatie heeft het niet-teruggevorderde btw-bedrag over deze periode niet berekend.

ANTWOORD VAN DE EDEO

9.25. De EDEO zal zijn personeelsleden eenmaal per jaar verzoeken hun persoonlijke dossier te actualiseren en hen eraan herinneren dat zij verplicht zijn dergelijke toelagen aan te geven. Dit zal gebeuren in de maand september.

Het IT-systeem moet het mogelijk maken de ontvangen bedragen regelmatig bij te werken overeenkomstig de nationale wetgeving/voorschriften inzake verhoging van dergelijke toelagen. De EDEO is ervan op de hoogte dat PMO een IT-tool heeft ontwikkeld en onlangs heeft getest met betrekking tot toelagen die van de Belgische autoriteiten zijn ontvangen. Deze IT-toepassing zal gefaseerd ook worden gebruikt voor andere groepen personeelsleden, waaronder het EDEO-personeel. De EDEO zal PMO verzoeken zo spoedig mogelijk voor deze toepassing in aanmerking te komen.

ANTWOORD VAN DE EDEO

9.26. Tijdens de overgangperiode werd een groot aantal diplomaten van de lidstaten aangenomen als tijdelijke personeelsleden. Het is mogelijk dat sommige contracten pas enige tijd na de indiensttreding van die personeelsleden werden ondertekend, maar dat betrof slechts enkele uitzonderlijke gevallen. Alle personen werden aangenomen overeenkomstig de normale standaardprocedures. De EDEO zal maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat dit in de toekomst niet meer gebeurt.

ANTWOORD VAN DE EDEO

9.27. De delegatie heeft opdracht gekregen een nieuwe aanbesteding voor een beveiligingscontract uit te schrijven en de sinds 2000 onterecht betaalde btw terug te vorderen.

Meer in het algemeen is de delegaties er herhaaldelijk en op alle niveaus op gewezen dat het belangrijk is om hun dienstenopdrachten regelmatig opnieuw aan te besteden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Aanbesteding

9.28. In drie beperkte aanbestedingsprocedures voor de levering van beveiligingsdiensten (van de vijf gecontroleerde dossiers) werden gebreken geconstateerd in de omschrijving en toepassing van de gunningscriteria en in de evaluatie van de inschrijvingen, in de formulering van aanbestedingsdocumenten, in de omschrijving en toepassing van selectiecriteria en in de taakuitvoering van de comités die de inschrijvingen openen en evalueren. In een van deze gevallen besloot het evaluatiecomité een offerte met een abnormaal laag prijsaanbod zonder nader onderzoek te verwerpen, hoewel de inschrijver bevestigde dat dit was te wijten aan een schrijffout. Voor twee andere procedures, respectievelijk voor beheer van bedrijfsondersteuningsdiensten (met een contractwaarde van 285 000 euro over een periode van vier jaar) en voor het huren van kantoorruimte (met een contractwaarde van 9 000 000 euro over een periode van tien jaar) konden essentiële documenten over de uitvoering van bepaalde stappen in de procedure niet worden voorgelegd aan de Rekenkamer.

Andere instellingen en organen

9.29. Bij de controle werden geen significante tekortkomingen vastgesteld met betrekking tot de gecontroleerde aspecten bij het Hof van Justitie, het Comité van de Regio's, de Europese Ombudsman en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**Conclusies**

9.30. Op basis van haar controle concludeert de Rekenkamer dat de betalingen als geheel voor het per 31 december 2011 afgesloten jaar met betrekking tot de administratieve en andere uitgaven van de instellingen en organen geen materiële fouten vertonen (zie paragraaf 9.9).

9.31. Op basis van haar controle constateerde de Rekenkamer dat de onderzochte toezicht- en controlesystemen voor de administratieve en andere uitgaven doeltreffend waren.

9.32. De Rekenkamer vestigt de aandacht op fouten en gebreken, die niets afdoen aan haar conclusie. De Rekenkamer onderzocht een steekproef van aanbestedingsprocedures (zie de paragrafen 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.19, 9.20, 9.21 en 9.28) en constateerde verscheidene gebreken in de toepassing van selectie- en gunningscriteria, die soms het resultaat van de procedure beïnvloedden. Andere gebreken betroffen de organisatie van grensoverschrijdende mededinging, het beheer van automatische gunningsprocedures en de naleving van bepalingen betreffende de opstelling en archivering van aanbestedingsdocumenten. Ook ontdekte de Rekenkamer tekortkomingen bij het onderzoeken van een steekproef van berekeningen en betalingen van sociale uitkeringen (zie de paragrafen 9.12, 9.19 en 9.25) en van een steekproef van arbeidscontracten voor niet-vaste personeelsleden (zie de paragrafen 9.13, 9.23, 9.24 en 9.26).

ANTWOORD VAN DE EDEO

9.28. *De aanbestedingsdocumenten werden voor april 2011 opgesteld door eenheid K8 van het voormalige RELEX (thans MDR-B1). Sinds de oprichting van de EDEO en de eenheid Contracten (MDR-A2) is de kwaliteit van de aanbestedingsdocumenten verbeterd.*

Bij de genoemde bedrijfsondersteuningsdiensten ging het om een aanbesteding die destijds werd uitgevoerd zonder input van MDR-A2. De belangrijkste documenten inzake het contract van 9 000 000 euro voor de huur van kantoorruimte (huisvestingsverslag van de delegatie en positief advies van de centrale diensten) zijn inmiddels (in juni 2012) aan de Rekenkamer toegezonden.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.30-9.31. *De Commissie stelt vast dat sedert verschillende jaren al de betalingen met betrekking tot administratieve uitgaven in hun totaliteit geen materiële fouten vertonen en dat de desbetreffende toezicht- en controlesystemen doeltreffend worden beoordeeld.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Aanbevelingen

9.33. **Bijlage 9.3** toont het resultaat van de beoordeling door de Rekenkamer van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbevelingen in het Jaarverslag 2009. Daarbij dient het volgende te worden opgemerkt:

- a) sociale uitkeringen: de Rekenkamer beval het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (zie de paragrafen 9.14, 9.19 en 9.26 van het Jaarverslag 2009) aan hun personeel te verzoeken op gezette tijden documenten te verstrekken die hun persoonlijke situatie bevestigen en een systeem in te stellen voor het tijdig monitoren van deze documenten;
- b) bij de controle werd geconstateerd dat de in het Jaarverslag 2009 van de Rekenkamer genoemde problemen in 2011 nog steeds bestonden — zij het in mindere mate — bij het Europees Parlement en bij de EEAS (het vroegere directoraat-generaal Externe Betrekkingen van de Europese Commissie). Het risico dat onjuiste of onverschuldigde betalingen worden gedaan wanneer de omstandigheden van het personeelslid zijn veranderd, blijft dus bestaan. De maatregelen die de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming heeft getroffen naar aanleiding van de controle van de Rekenkamer waren doeltreffend.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.33.

- a) *De Commissie zal aan de gebruikerszijde („front office”) van Sysper2/Rights een nieuwe module installeren, te gebruiken door personeelsleden om gegevens betreffende de beroepsactiviteit van hun partner mee te delen. De andere modules van Sysper2/Rights die worden geïnstalleerd, zullen eveneens onderdelen bevatten om „soortgelijke toelagen uit andere bron” aan te geven.*

ANTWOORD VAN DE EDEO

9.33. *De EDEO zal zijn personeelsleden eenmaal per jaar verzoeken hun persoonlijk dossier te actualiseren en hen eraan herinneren dat zij verplicht zijn dergelijke toelagen aan te geven. Dit zal gebeuren in de maand september.*

Het IT-systeem moet het mogelijk maken de ontvangen bedragen regelmatig bij te werken overeenkomstig de nationale wetgeving/voorschriften inzake verhoging van dergelijke toelagen. De EDEO is ervan op de hoogte dat PMO een IT-tool heeft ontwikkeld en onlangs heeft getest met betrekking tot toelagen die van de Belgische autoriteiten zijn ontvangen. Deze IT-toepassing zal gefaseerd ook worden gebruikt voor andere groepen personeelsleden, waaronder het EDEO-personeel. De EDEO zal PMO verzoeken zo spoedig mogelijk voor deze toepassing in aanmerking te komen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.34. Op basis van dit onderzoek en van de bevindingen en conclusies over 2011 geeft de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

— **aanbeveling 1:** de betrokken instellingen en organen (zie de paragrafen 9.12, 9.19 en 9.25) treffen maatregelen om ervoor te zorgen dat de personeelsleden op gezette tijden documenten verstrekken die hun persoonlijke situatie bevestigen en een systeem instellen voor het tijdig monitoren van deze documenten. De IT-systemen voor het beheer van deze betalingen moeten worden versterkt om ervoor te zorgen dat de door de nationale autoriteiten betaalde toelagen automatisch worden geactualiseerd;

— **aanbeveling 2:** de betrokken instellingen en organen (zie de paragrafen 9.13, 9.23, 9.24 en 9.26) treffen maatregelen om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de relevante verordeningen worden toegepast bij het sluiten, veranderen of wijzigen van arbeidscontracten met niet-vast personeel;

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

9.34.

Sinds april 2012 werkt de Commissie de bedragen van soortgelijke toelagen ontvangen van de Belgische staat automatisch bij in Sysper2/Rights (het informaticasysteem voor het beheer van de individuele rechten). Het risico op fouten zal hierdoor aanzienlijk dalen, aangezien gegevens niet langer manueel worden bijgewerkt. Hetzelfde zal in de toekomst voor de andere lidstaten worden gedaan.

Daarnaast zal aan de gebruikerszijde („front office”) van Sysper2/Rights een nieuwe module worden geïnstalleerd, te gebruiken door personeelsleden om gegevens betreffende de beroepsactiviteit van hun partner mee te delen. De andere modules van Sysper2/Rights die worden geïnstalleerd, zullen eveneens onderdelen bevatten om „soortgelijke toelagen uit andere bron” aan te geven.

ANTWOORD VAN DE EDEO

De EDEO zal zijn personeelsleden eenmaal per jaar verzoeken hun persoonlijk dossier te actualiseren en hen eraan herinneren dat zij verplicht zijn dergelijke toelagen aan te geven. Dit zal gebeuren in de maand september. Het IT-systeem moet het mogelijk maken de ontvangen bedragen regelmatig bij te werken overeenkomstig de nationale wetgeving/voorschriften inzake verhoging van dergelijke toelagen. De EDEO is ervan op de hoogte dat PMO een IT-tool heeft ontwikkeld en onlangs heeft getest met betrekking tot toelagen die van de Belgische autoriteiten zijn ontvangen. Deze IT-toepassing zal gefaseerd ook worden gebruikt voor andere groepen personeelsleden, waaronder het EDEO-personeel. De EDEO zal PMO verzoeken zo spoedig mogelijk voor deze toepassing in aanmerking te komen.

ANTWOORD VAN DE EDEO

Tijdens de overgangperiode werd een groot aantal diplomaten van de lidstaten aangenomen als tijdelijke personeelsleden. Het is mogelijk dat sommige contracten pas enige tijd na de indiensttreding van die personeelsleden werden ondertekend, maar dat betrof slechts enkele uitzonderlijke gevallen.

Alle personen werden aangeworven overeenkomstig de normale standaardprocedures. De EDEO zal maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat dit in de toekomst niet meer gebeurt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **aanbeveling 3:** de betrokken instellingen en organen (zie de paragrafen 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 en 9.28) zorgen ervoor dat de ordonnateurs de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures verbeteren door middel van passende verificaties en betere begeleiding.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

OIL heeft zijn aanpak van aanbestedingsprocedures herzien en alle aspecten ervan gestroomlijnd.

ANTWOORD VAN DE EDEO

Aanbeveling 3 wordt uitgevoerd door middel van de oprichting van eenheid MDR-A2 en de belangrijke werkzaamheden die verricht zijn om de kwaliteit van de aanbestedingsprocedures te verbeteren. MDR-A2 heeft ook een aanbestedingsgids opgesteld alsmede een modelcontract voor beveiligingsdiensten in de delegatie. Andere modellen zijn in voorbereiding.

BIJLAGE 9.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ADMINISTRatieve EN ANDERE UITGAVEN

	2011				2010	2009	2008
	Uitgaven voor personeel	Uitgaven voor gebouwen	Andere uitgaven	Totaal			
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF							
Totaal verrichtingen (waarvan):	43	4	9	56	58	57	57
voorschotten	0	0	3	3	4	2	0
saldobetalingen	43	4	6	53	54	55	57
RESULTATEN VAN DE TOETSING ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Deel van de getoetste verrichtingen:							
zonder fouten	91 % (39)	100 % (4)	100 % (9)	93 % (52)	93 %	93 %	91 %
met één of meer fouten	9 % (4)	0 % (0)	0 % (0)	7 % (4)	7 %	7 %	9 %
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN							
Meest waarschijnlijk foutenpercentage				0,1 %			
Bovenste foutengrens				0,3 %			
Onderste foutengrens				0,0 %			

⁽¹⁾ Voor een beter 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 9.2

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK VAN SYSTEMEN VOOR ADMINISTRatieve EN ANDERE UITGAVEN

Beoordeling van de onderzochte systemen

Betrokken systeem	Algehele beoordeling
Alle systemen	Doeltreffend

FOLLOW-UP VAN EERDERE OPMERKINGEN BETREFFENDE ADMINISTRATIEVE EN ANDERE UITGAVEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de instelling
2009	<p>Parlement</p> <p><i>Betaling van sociale uitkeringen aan personeelsleden</i></p> <p>Het personeel dient verplicht te worden om 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.</p>	<p>Zoals wordt aangegeven in bijlage 7.4 bij het Jaarverslag 2010, trof het Parlement maatregelen om het risico te beperken; het startte een campagne om het recht op bepaalde uitkeringen te controleren, 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. Toch bleek uit de controle van de Rekenkamer dat het risico dat onjuiste of onverschuldigde bedragen worden betaald, blijft bestaan.</p>	<p><i>In het kader van de permanente verbetering van het controlemilieu ter zake en met het oog op een aanzienlijke verhoging van het aantal personeelsleden dat zijn persoonsgegevens elk jaar bevestigt of aanpast, wordt er voortaan gebruikgemaakt van individuele aanmaningen via de hiërarchische weg. De directoraten Resources hebben hiertoe een lijst ontvangen met alle personeelsleden uit hun directoraat-generaal die niet op de campagne 2012 gereageerd hebben. Indien deze aanmaningen onbeantwoord blijven, zullen er dwingender maatregelen worden genomen.</i></p>
	<p>Commissie — DG RELEX</p> <p><i>Betaling van sociale uitkeringen en vergoedingen aan personeelsleden</i></p> <p>Het personeel dient verzocht te worden de diensten van de Commissie op gezette tijden documenten te verstrekken ten bewijze van hun persoonlijke situatie. Voorts dient DG RELEX een systeem in te stellen voor het tijdig monitoren en controleren van deze documenten.</p>	<p>Zoals wordt aangegeven in bijlage 7.4 bij het Jaarverslag 2010, was de oprichting van de EDEO een gelegenheid om het personeel er opnieuw op te wijzen dat het verplicht is dossiers in verband met de rechten te actualiseren, alsmede om passende controles in te voeren. Uit de controle van de Rekenkamer bleek echter dat het risico van onjuiste of onverschuldigde betalingen blijft bestaan.</p>	<p>Commissie</p> <p><i>Sinds april 2012 werkt de Commissie de bedragen van soortgelijke toelagen ontvangen van de Belgische staat automatisch bij in Sysper2/Rights (het informaticasysteem voor het beheer van de individuele rechten). Het risico op fouten zal hierdoor aanzienlijk dalen, aangezien gegevens niet langer manueel worden bijgewerkt. Hetzelfde zal in de toekomst voor de andere lidstaten worden gedaan.</i></p> <p><i>Daarnaast zal aan de gebruikerszijde („front office”) van Sysper2/Rights een nieuwe module worden geïnstalleerd, te gebruiken door personeelsleden om gegevens betreffende de beroepsactiviteit van hun partner mee te delen. De andere modules van Sysper2/Rights die worden geïnstalleerd, zullen eveneens onderdelen bevatten om „soortgelijke toelagen uit andere bron” aan te geven.</i></p> <p>EDEO</p> <p><i>PMO verzorgt het personeelsbeheer van de EDEO in de hoofdzetel en heeft een geautomatiseerd systeem ontwikkeld voor het bijhouden van de toelagen uit andere bron. Dit systeem zal vanaf het najaar 2012 ook op de personeelsleden van de EDEO worden toegepast. Ten aanzien van het EDEO-personeel op de delegaties zal de EDEO, wanneer de toepassing voor de aangifte van toelagen uit andere bron in Sysper2 wordt ingevoerd, van de gelegenheid gebruikmaken om zijn personeelsleden te wijzen op hun verplichtingen uit hoofde van artikel 67 van het Statuut.</i></p>

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang	Antwoord van de instelling
2009	<p>Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming</p> <p><i>Betaling van sociale uitkeringen aan personeelsleden</i></p> <p>Het personeel dient verzocht te worden op gezette tijden documenten te verstrekken ten bewijze van hun persoonlijke situatie. In dit opzicht dient de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming zijn systeem voor het tijdig monitoren en controleren van deze documenten te verbeteren.</p>	<p>Zoals wordt aangegeven in bijlage 7.4 bij het Jaarverslag 2010, heeft de Toezichthouder instrumenten ingevoerd voor een beter beheer van de uitkeringen (formele contacten binnen zijn diensten en met het Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten en een jaarlijks informatiefiche). Uit de controle van de Rekenkamer bleek dat deze maatregelen doeltreffend waren.</p>	<p><i>De EDPS neemt kennis van de analyse van de Rekenkamer en is voornemens zijn systeem voor tijdig toezicht en tijdige controle te blijven verbeteren.</i></p>

HOOFDSTUK 10

Resultaten behalen met de EU-begroting

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	10.1-10.2
Evaluatieverslag over de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten	10.3-10.4
De managementrapportage van de Commissie over de resultaten van het jaar	10.5-10.18
Inleiding	10.5-10.6
Enige welkome veranderingen sinds het voorgaande jaar	10.7
Relevantie blijft in sommige gevallen een aandachtspunt	10.8-10.12
Vergelijkbaarheid lijdt onder gebrek aan verklaringen	10.13-10.16
Consistentie van doelstellingen, indicatoren en streefdoelen	10.14-10.15
Verklaringen bieden voor bereikte prestaties	10.16
De betrouwbaarheid van gegevens: een uitdaging wanneer deze van externe bronnen afkomstig zijn	10.17-10.18
De resultaten van de doelmatigheidscontroles van de Rekenkamer	10.19-10.33
Inleiding	10.19-10.21
Behoefteanalyse: geen degelijk bewijs	10.22-10.24
Ontwerp: onvoldoende duidelijk wat er moet worden bereikt	10.25-10.30
Toegevoegde waarde van de EU: rechtvaardiging voor het optreden van de EU	10.31-10.33
Conclusies en aanbevelingen	10.34-10.39
Conclusies	10.34-10.38
Aanbevelingen	10.39

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

10.1. Dit hoofdstuk is gericht op de doelmatigheid. Eerst wordt in een kort onderdeel het eerste evaluatieverslag van de Commissie behandeld ⁽¹⁾. In de rest van dit hoofdstuk presenteert de Rekenkamer haar opmerkingen over de zelfevaluaties door de Commissie met betrekking tot haar doelmatigheid, zoals weergegeven in deel 1 van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeuren-generaal van de Commissie ⁽²⁾, en belicht zij enkele belangrijke thema's die in 2011 in de speciale verslagen van de Rekenkamer over prestaties aan de orde kwamen ⁽³⁾.

10.2. De doelmatigheid wordt 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 (hetgeen het programma moet opleveren) en de resultaten (de onmiddellijke gevolgen van het programma voor de rechtstreekse doelgroep of ontvangers) tot de impact (maatschappelijke veranderingen op de lange termijn die — ten minste gedeeltelijk — voortvloeien uit het optreden van de EU).

EVALUATIEVERSLAG VAN DE FINANCIËN VAN DE UNIE AAN DE HAND VAN DE BEREIKTE RESULTATEN

10.3. In februari 2012 diende de Commissie een verslag in bij het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten (het evaluatieverslag) ⁽⁵⁾. Het Verdrag schrijft voor dat de Commissie een dergelijk verslag produceert en dat het verslag deel uitmaakt van de bewijsstukken op basis waarvan het Parlement de Commissie ieder jaar kwijting verleent voor de uitvoering van de begroting ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Artikel 318 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (PB C 83 van 30.3.2010) voorziet in een verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten.

⁽²⁾ Artikel 60, lid 7, 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 (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1) bepaalt dat het jaarlijks 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.

⁽⁵⁾ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten, COM(2012) 40 definitief.

⁽⁶⁾ Artikelen 318 en 319 VWEU.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.4. Als reactie op een verzoek van het Parlement publiceerde de Rekenkamer in juni 2012 Advies nr. 4/2012 over het evaluatieverslag (7). In dit advies verklaart de Rekenkamer dat het evaluatieverslag vaag is, weinig inhoud heeft, en derhalve een beperkte meerwaarde oplevert, en dat het Parlement, de Raad en de Commissie gebruik zouden moeten maken van de door het verslag geboden mogelijkheid om te bespreken en overeen te komen hoe dit ten nutte kan worden gemaakt voor de kwijtingverlenende autoriteit.

DE MANAGEMENTRAPPORTAGE VAN DE COMMISSIE OVER DE RESULTATEN VAN HET JAAR

Inleiding

10.5. De directeuren-generaal van de Commissie stellen prestatiedoelstellingen voor hun directoraten-generaal vast in jaarlijkse beheersplannen en rapporteren vervolgens de resultaten in jaarlijkse activiteitenverslagen. De Rekenkamer beoordeelde de verslaglegging van drie DG's: die voor Landbouw en plattelandontwikkeling (DG AGRI), voor Regionaal beleid (DG REGIO) en voor Ontwikkeling en samenwerking-EuropeAid (EuropeAid) (8). Samen zijn deze drie DG's verantwoordelijk voor ongeveer driekwart van de in 2011 uit de EU-begroting verrichte betalingen (9).

10.6. De Rekenkamer beoordeelde de wijzigingen die sinds het voorgaande jaar waren aangebracht in de interne verslagleggingsregelingen en analyseerde voor de drie bovengenoemde DG's of de gepresenteerde doelstellingen en prestatie-indicatoren:

- a) relevant waren — of deze overeenkwamen met de beleidsdoelstellingen en de beheerswijze, en verband hielden met gekwantificeerde streefdoelen;

(7) Advies nr. 4/2012 betreffende het evaluatieverslag van de Commissie over de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten, vastgesteld in het kader van artikel 318 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 179 van 20.6.2012).

(8) De jaarlijkse activiteitenverslagen van DG AGRI en DG REGIO werden ook beoordeeld in het Jaarverslag 2010 van de Rekenkamer. EuropeAid werd in januari 2011 gecreëerd door de samenvoeging van de DG's voor Ontwikkeling en betrekkingen met de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (DG DEV) en de Dienst voor samenwerking EuropeAid (DG AIDCO).

(9) DG AGRI: 56,2 miljard euro, DG REGIO: 32,9 miljard euro, EuropeAid: 4,1 miljard euro.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.4. *Het evaluatieverslag 2010 is begin 2012 met de kwijtingverlenende autoriteit besproken. De Commissie heeft op basis daarvan de voor dit eerste evaluatieverslag gekozen benadering bijgestuurd in de richting van een consistentere verslaggeving over de resultaten van uit de begroting gefinancierde activiteiten, puttend uit de bestaande rapportages. De Commissie blijft het evaluatieverslag in elk geval verder ontwikkelen als een belangrijke input voor de kwijtingsprocedure, rekening houdende met de reacties van de kwijtingverlenende autoriteit.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) vergelijkbaar waren — of de in de planningfase geselecteerde indicatoren later werden gebruikt bij de rapportage en of eventuele verschillen werden verklaard; en
- c) betrouwbaar waren — of de lezer redelijke zekerheid kan hebben dat de gemelde informatie correct is ⁽¹⁰⁾.

Enige welkome veranderingen sinds het voorgaande jaar

10.7. In november 2011 stuurde de Commissie herziene richtsnoeren naar haar directeuren-generaal ter voorbereiding op de jaarlijkse activiteitenverslagen 2011. De herziening moest onder meer tegemoetkomen aan de opmerkingen van de Rekenkamer in haar Jaarverslag 2010 ⁽¹¹⁾. Zo werden instructies voor de verslaglegging over beleidsprestaties in het eerste deel van het jaarlijks activiteitenverslag verduidelijkt, waarbij de directeuren-generaal verplicht zijn om meer nadruk te leggen op de vooruitgang in de richting van de verwezenlijking van de doelstellingen met betrekking tot resultaten en impact, alsmede om een beschrijving te geven van de verzekerde outputs.

Relevantie blijft in sommige gevallen een aandachtspunt

10.8. Op strategisch niveau zijn DG's verplicht om een beperkt aantal „algemene doelstellingen” vast te stellen, vergezeld van een reeks „impactindicatoren” waarmee de vooruitgang in de richting van de algemene doelstellingen kan worden gemeten. De algemene doelstellingen en impactindicatoren vormen samen de instrumenten voor het beheer van de Commissie — en daarmee ook voor de lezers van het jaarlijks activiteitenverslag, zoals de kwijtingverlenende autoriteit — aan de hand waarvan kan worden beoordeeld in hoeverre het DG zijn algemene doelstellingen verwezenlijkt. De Rekenkamer constateerde een aantal problemen met betrekking tot de doelstellingen en de indicatoren, die de bruikbaarheid ervan beperkten, zoals wordt uiteengezet in de volgende paragrafen.

⁽¹⁰⁾ Voor dit aspect verrichtte de Rekenkamer slechts een beperkte controle — zie paragraaf 10.17.

⁽¹¹⁾ De timing van het jaarverslag van de Rekenkamer is zodanig dat er beperkte tijd beschikbaar is om in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie rekening te houden met de boodschap ervan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.9. In sommige gevallen waren er tekortkomingen met betrekking tot de interne samenhang van de doelstellingen en indicatoren (zie voorbeeld 10.1).

Voorbeeld 10.1**DG AGRI: de impactindicator bestrijkt niet de volledige doelstelling**

Een algemene doelstelling in het jaarlijks activiteitenverslag heeft drie doelen:

- een levensvatbare en concurrerende landbouwsector bevorderen,
- waarin de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van milieu en productie in acht worden genomen,
- en die de landbouwbevolking tegelijkertijd een redelijke levensstandaard verzekert.

De enige impactindicator voor deze doelstelling is „inkomensnormen voor landbouwers”. Dit heeft alleen betrekking op het derde doel hierboven, waardoor er geen indicatoren zijn voor de eerste twee doelen.

EuropeAid: impactindicator geformuleerd als een doelstelling

De impactindicator „gecoördineerde aanpak EU” met betrekking tot algemene doelstelling 4: „Bevorderen van een internationaal ontwikkelingskader gebaseerd op versterkte multilaterale samenwerking en mondiale governance” met als doel dat „nieuwe contracten voor EU-begrotingsondersteuning worden afgesloten conform de beginselen van COM 638” is geformuleerd als doelstelling in plaats van als indicator.

10.10. Veel van de algemene doelstellingen en indicatoren die zijn vastgesteld binnen de drie gecontroleerde DG's, zijn niet geschikt voor de jaarlijkse metingen die het proces van jaarlijkse activiteitenrapportage omvat. Dit komt doordat sommige maatregelen ontworpen zijn om impact te hebben op langere termijn en er heel wat tijd verstrijkt tussen investeringen en opbrengsten. De meeste indicatoren en streefdoelen hebben betrekking op de gehele periode 2007-2013, waarbij gebruik wordt gemaakt van tussentijdse indicatoren of mijlpalen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.9.**Voorbeeld 10.1**

Volgens de basisvoorschriften van internecontrole-norm 5 moet in de beheersplannen aan elke doelstelling minstens één indicator worden gekoppeld, op beleidsniveau én op activiteitsniveau, om de voortgang te volgen en erover te rapporteren. Dit vereiste is overgenomen in de vaste SG-instructies en DG AGRI voldoet daaraan.

De Commissie heeft er verregaand naar gestreefd doelstellingen en indicatoren vast te stellen die samenhangend zijn en alles bestrijken. Op sommige beleidsterreinen is dit niet vanzelfsprekend en er zij opgemerkt dat in het jaarlijkse activiteitenverslag opgenomen indicatoren niet geïsoleerd mogen worden bekeken.

De Commissie vindt dat de indicator „inkomensnormen voor landbouwers” de volledige algemene doelstelling nr. 1 bestrijkt, aangezien hij niet alleen betrekking heeft op het doel de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, maar ook op de levensvatbaarheid van landbouwbedrijven en plattelandsgebieden. Daarnaast, aangezien landbouwers om de rechtstreekse betalingen te ontvangen de grond in landbouw- en milieukundig opzicht in goede staat moeten houden, is ook aan het doel „hoge milieu- en productienormen in acht nemen” van algemene doelstelling nr. 1 voldaan.

De Commissie zal alternatieven bekijken om indicatoren vast te stellen die op de „SMART”-doelstellingen gebaseerd zijn.

10.10. *De Commissie benadrukt dat meerjarenprogramma's nu eenmaal investeringen op langere termijn behelzen en dat de effecten ervan slechts na een betekenisvolle periode kunnen worden geëvalueerd. Voor de periode 2014-2020 heeft de Commissie mijlpalen voor de outputindicatoren voorgesteld die directer aan het beleid zijn gerelateerd.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.11. Impactindicatoren zouden moeten worden gekoppeld aan gekwantificeerde streefdoelen. Het is echter zo dat:

- a) 11 van de 29 impactindicatoren in de drie onderzochte jaarlijkse activiteitenverslagen geen kwantificeerbare streefdoelen kenden — en termijnen ⁽¹²⁾;
- b) voor DG REGIO weliswaar alle streefdoelen op één na deadlines hebben, maar dat deze vaak middellangetermijndoelen zijn. Het gevolg is dat in zijn jaarlijks activiteitenverslag voor 2011 geregeld wordt gerapporteerd aan de hand van resultaten die zijn behaald met betrekking tot de voorgaande programmeringsperiode, 2000-2006.

10.12. De Rekenkamer merkte in haar Jaarverslag 2010 op dat de DG's geen doelstellingen voor operationele activiteiten bepaalden met betrekking tot de zuinigheid (kosten van de input) of de efficiëntie (verhouding tussen input, output en resultaten). Als afzonderlijke opmerking rapporteerde de Rekenkamer afgelopen jaar ook dat de beschrijving van de beleidsrealisaties in deel 1 van de jaarlijkse activiteitenverslagen beperkte informatie gaf over de resultaten en impacts; deze betroffen doorgaans eerder de inputs en outputs dan de uitkomst van de acties. Het dit jaar door de Rekenkamer verrichte onderzoek van de beheersplannen en jaarlijkse activiteitenverslagen wees niet op noemenswaardige vooruitgang op dit gebied.

Vergelijkbaarheid lijdt onder gebrek aan verklaringen

10.13. In beginsel vereisen goede praktijken, naast de verslaglegging over de vastgestelde doelstellingen/streefdoelen, dat de prestatiegegevens consistent zijn van periode tot periode of dat de aangebrachte wijzigingen worden verklaard, zodat de gebruikers van de informatie vergelijkingen kunnen maken en trends kunnen beoordelen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.11. *Het is niet altijd mogelijk, passend of aangewezen om de doelen te kwantificeren, met name omdat bij de impactindicatoren een aantal externe factoren in het geding komen. In dergelijke gevallen kan een trend volstaan als maatstaf voor de verwezenlijkingen.*

- a) *De Commissie streeft ernaar om overal waar zulks mogelijk is doelen te kwantificeren. Soms, bijvoorbeeld waar het gaat om mensenrechten in derde landen, zijn gekwantificeerde doelstellingen evenwel niet zinvol en adequaat.*
- b) *In afdeling 1.2 van het jaarlijkse activiteitenverslag worden op macro-economische modellen en statistische informatie gebaseerde impactindicatoren gebruikt voor de toetsing van de globale beleidsdoelstellingen, met een vertrekniveau 2006 in de meeste gevallen. De ontwikkeling van de impactindicatoren weerspiegelt de invloed van heel wat factoren, waarvan het cohesiebeleid er maar één is.*

10.12. *De diensten van de Commissie hebben zich gehouden aan de voorschriften van de financiële regelgeving en aan de instructies voor het opstellen van de jaarlijkse activiteitenverslagen.*

De Commissie heeft de vaste instructies voor de activiteitenverslagen over 2011 verscherpt, wat betreft de beoordeling van zuinigheid en efficiëntie, en de directoraten-generaal verzocht om op basis van vrijwilligheid indicatoren van goed financieel beheer op te nemen in deel 3.

De Commissie is ervan overtuigd dat de jaarlijkse activiteitenverslagen over het geheel genomen toereikende informatie verschaffen over de resultaten/output.

10.13. *De Commissie is van mening dat prestatiegegevens in de eerste plaats continu aan verbetering moeten worden onderworpen waar zulks nodig is, en pas daarna consistent moeten zijn. Zij is het ermee eens dat wijzigingen moeten worden verklaard. Wat dit betreft, is er volgens haar voldoende informatie verstrekt.*

⁽¹²⁾ DG AGRI vijf indicatoren; EuropeAid vijf indicatoren; DG REGIO één indicator.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Consistentie van doelstellingen, indicatoren en streefdoelen

10.14. De jaarlijkse activiteitenverslagen zouden verslag moeten uitbrengen aan de hand van de doelstellingen, indicatoren en streefcijfers die in het beheersplan zijn vastgelegd. Dit was doorgaans het geval voor DG AGRI, dat een aantal impactindicatoren had heringedeeld zoals de Rekenkamer suggereerde bij haar werkzaamheden met betrekking tot de jaarlijkse activiteitenverslagen 2010. DG AGRI verklaarde echter de twee andere wijzigingen noch in het beheersplan, noch in het jaarlijks activiteitenverslag. En aangezien de lidstaten in staat waren om de gekwantificeerde streefdoelen naar eigen inzicht aan te passen, veranderden drie van de vier gekwantificeerde streefdoelen tussen het beheersplan 2011 en het jaarlijks activiteitenverslag 2011 ten gevolge van het bijwerken van de plannen voor plattelandsontwikkelingsplannen door de lidstaten (zie voorbeeld 10.2).

Voorbeeld 10.2		
Streefdoel	Beheersplan 2011	Jaarlijks activiteitenverslag 2011
Toename van de productie van energie uit hernieuwbare bronnen	20 500 ktOE ⁽¹³⁾	12 300 ktOE
Schepping van arbeidsplaatsen	346 000	344 000
Gebruikt landbouwgebied met een hoge natuurwaarde	3 400 000 ha	3 620 000 ha

10.15. In aanvulling op de algemene doelstellingen stelt DG REGIO ook „meerjarenprioriteiten” vast. In vergelijking met het beheersplan 2011 neemt het aantal meerjarenprioriteiten in het plan voor 2012 toe van vier naar vijf, en worden sommige andere prioriteiten geherformuleerd. Bovendien neemt het aantal „specifieke operationele prioriteiten” op lager niveau in het beheersplan 2012 toe van 28 naar 39. Het plan biedt voor geen van deze veranderingen verklaringen.

10.14. De Commissie is van mening dat de indicatoren en streefdoelen wel stabiel zijn gebleven in de loop van de jaren. Zoals in deze bevinding wordt aangegeven, is de wijziging van de indicatoren en streefdoelen uitzonderlijk en het gevolg van aanbevelingen van de Rekenkamer om twee impactindicatoren te herkwantificeren als resultaatindicatoren. Dit is zeer duidelijk gesignaleerd in de bijwerking van het Beheersplan 2011.

De lidstaten hebben inderdaad de mogelijkheid hun streefdoelen bij te stellen om het plattelandsontwikkelingsplan te verbeteren (zie antwoord betreffende voorbeeld 10.2).

Voorbeeld 10.2
De lidstaten kunnen hun streefdoelen bijstellen en de tussentijdse evaluaties boden een goede gelegenheid om de gegevens en methoden te verfijnen en, waar zulks nodig werd geacht, de streefdoelen bij te stellen.
De aanzienlijke verlaging van het streefdoel „Toename van de productie van energie uit hernieuwbare bronnen” is toe te schrijven aan een fout in een plattelandsontwikkelingsplan, die is rechtgezet. Naar aanleiding van de tussentijdse evaluaties konden nadere kwaliteitscontroles worden uitgevoerd en kon deze fout worden opgespoord en gecorrigeerd.

10.15. De benaming van en het aantal meerjarenprioriteiten, als ook het aantal specifieke jaarlijkse operationele prioriteiten worden vastgesteld door DG REGIO op basis van een analyse van de manier om zijn opdracht vanuit juridisch en economisch oogpunt zo goed mogelijk te vervullen.

De veranderingen waarop de Rekenkamer wijst, zijn een weerspiegeling van de actuele uitdagingen waarmee de Europese Unie wordt geconfronteerd door de financieel-economische crisis en van de over-eenkomstige aanpassingen van de prioriteiten voor het regionaal beleid en DG REGIO.

⁽¹³⁾ Een kiloton olie-equivalent (ktOE) is de hoeveelheid energie die vrijkomt door het verbranden van één kiloton ruwe olie.

Verklaringen bieden voor bereikte prestaties

10.16. Het doel van de verslaglegging over de prestaties is om belanghebbenden te informeren. Zelfs wanneer het echter mogelijk zou zijn geweest om een toereikende verklaring te bieden van de reden waarom de bereikte prestaties niet voldeden aan de doelstelling of het streefdoel in kwestie, werd deze niet gegeven in de jaarlijkse activiteitenverslagen. Dit was het geval voor DG AGRI, zelfs wanneer de prestaties ver achterbleven bij het streefdoel: voor vier indicatoren voldeden de prestaties nog niet voor de helft aan het streefdoel. In het geval van DG REGIO biedt het jaarlijks activiteitenverslag een gedetailleerde puntsgewijze analyse van de prestaties met betrekking tot de meerjarenprioriteiten (zie paragraaf 10.15), maar is er geen equivalent voor de algemene doelstellingen en impactindicatoren.

De betrouwbaarheid van gegevens: een uitdaging wanneer deze van externe bronnen afkomstig zijn

10.17. Een beoordeling van de betrouwbaarheid van alle gegevens in de drie jaarlijkse activiteitenverslagen viel buiten de reikwijdte van de controle door de Rekenkamer. Op basis van de beperkte beoordeling die zij verrichtte, constateerde de Rekenkamer dat de gegevens ten aanzien van EuropeAid over het algemeen betrouwbaar waren, aangezien de indicatoren in de meeste gevallen internationaal erkend worden en onafhankelijk zijn te verifiëren. Zij vermeldde echter een aantal problemen met betrekking tot de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG AGRI en DG REGIO — beide grotendeels afhankelijk van de gegevens van de lidstaten — die worden uiteengezet in voorbeeld 10.3.

Voorbeeld 10.3**DG AGRI: verslaglegging van bereikte prestaties op basis van onvolledige gegevens**

Er zijn 88 plannen voor plattelandsontwikkeling in werking in de gehele Europese Unie. De prestaties die op EU-niveau werden gerapporteerd voor 3 indicatoren, waren echter gebaseerd op gegevens uit respectievelijk 6, 9 en 32 van deze 88. En een andere indicator rapporteerde de prestaties van de EU op basis van gegevens uit slechts 8 van de 27 lidstaten.

10.16. *De Commissie is van mening dat er toereikende verklaringen zijn gegeven. De in het jaarlijkse activiteitenverslag gepresenteerde indicatoren mogen niet los van elkaar worden bekeken. Alle indicatoren van het beheersplan tezamen maken het mogelijk conclusies te trekken wat betreft de beleidsimpact en -resultaten omdat deze steunen op macro-economische modellen en statistieken betreffende de globale doelstellingen van de maatregelen.*

10.17.

Voorbeeld 10.3**DG AGRI: verslaglegging van bereikte prestaties op basis van onvolledige gegevens**

De netto-effecten van de plattelandsontwikkelingsplannen op de impactindicatoren zijn op EU-niveau geaggregeerd aan de hand van de beschikbare gegevens die de lidstaten hebben ingediend. De meeste tussentijdse evaluaties verschaften geen kwantificering van de impact, en wezen erop dat de tussentijdse evaluaties te vroeg in de programmeringsperiode kwamen voor het registreren van meetbare effecten en impact. Het gaat bij impact om langdurige processen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

DG REGIO: interne inconsistenties binnen het jaarlijkse activiteitenverslag

Het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen wordt afwisselend gerapporteerd als 200 000 in 25 lidstaten (blz. 34) en 165 000 in 21 lidstaten (bijlage 6, blz. 169) — in de voetnoot hierbij worden 19 lidstaten opgesomd (voetnoot 126).

De bijkomende bevolking met breedbandtoegang wordt afwisselend aangegeven als 900 000 (blz. 34) en 806 826 (bijlage 6, blz. 172).

De nieuw aangelegde wegen worden afwisselend aangegeven als 920 km in 12 lidstaten (blz. 34) en 805 km in 10 lidstaten (bijlage 6, blz. 171).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

DG REGIO: interne inconsistenties binnen het jaarlijkse activiteitenverslag

De Commissie merkt op dat er twee benaderingen zijn om informatie betreffende de streefdoelen en de meest recente resultaten te presenteren. Alle interne inconsistenties worden in de tekst naar behoren toegelicht.

— De informatie in het eigenlijke activiteitenverslag heeft betrekking op de verwezenlijkingen van het cohesiebeleid als geheel en omvat cijfers van alle rapporterende lidstaten, ongeacht of zij streefdoelen hebben vastgesteld of niet (dat is namelijk geen verplichting).

— In bijlage 6 worden de verwezenlijkingen rechtstreeks met de streefdoelen vergeleken. De cijfers worden enkel opgenomen voor de lidstaten die over beide rapporteren (d.w.z. dat lidstaten die alleen over verwezenlijkingen rapporteren en niet over streefdoelen, buiten beschouwing worden gelaten). Deze benadering wordt al jaren consequent toegepast en heeft tot doel een evaluatie van de voortgang in de richting van het streefdoel mogelijk te maken.

10.18. De mogelijkheden van de DG's AGRI en REGIO om de kwaliteit van de door de lidstaten geleverde gegevens te waarborgen, zijn beperkt. DG REGIO heeft aanbevolen dat de lidstaten zich richten op kernindicatoren en heeft richtsnoeren afgegeven voor de invoer van gegevens. Het startte ook een jaarlijkse verificatieprocedure, die ertoe leidde dat het een aantal fouten in de ingediende gegevens ontdekte. De introductie van een „prestatiereserve” voor onder het gemeenschappelijk strategisch kader (GSK) vallende fondsen⁽¹⁴⁾ voor de volgende programmeringsperiode zou een manier kunnen blijken te zijn om de lidstaten te stimuleren om relevante, vergelijkbare en betrouwbare prestatiegegevens in te dienen. De tijdigheid van de gegevens zal echter een uitdaging blijven. Zo is de huidige termijn voor lidstaten om gegevens in te dienen bij DG REGIO juni van het volgende jaar, zodat de gerapporteerde informatie in het jaarlijks activiteitenverslag 2011, dat in 2012 wordt gepubliceerd, betrekking heeft op 2010.

10.18. De Commissie zal de kwaliteitscontrole van de gegevens die de lidstaten verstrekken betreffende de lopende programmeringsperiode voortzetten en opvoeren.

Overeenkomstig het wetgevingsvoorstel van de Commissie voor de volgende periode zou bij wijze van prikkel voor de lidstaten 5 % van de middelen aan het begin van de periode niet worden toegewezen om een bonus te kunnen geven aan de lidstaten die hun streefdoelen bereiken (zie COM(2011) 615 final).

De Commissie ziet de tijdigheid van de gegevens niet als een uitdaging. DG REGIO werkt altijd met de meest recente beschikbare gegevens en stelt van tevoren — overeenkomstig de verslagleggingsregeling van de huidige en de voorgestelde verordeningen — dat de gegevens betreffende het voorgaande jaar niet beschikbaar zullen zijn voor april van het volgende jaar.

⁽¹⁴⁾ Deze fondsen omvatten het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**DE RESULTATEN VAN DE
DOELMATIGHEIDSCONTROLES VAN DE
REKENKAMER****Inleiding**

10.19. In de speciale verslagen van de Rekenkamer wordt beoordeeld of de beginselen van goed financieel beheer (zie paragraaf 10.2) zijn toegepast op de EU-begroting. Met het oog op een maximale impact kiest de Rekenkamer haar onderwerpen voor speciale verslagen — specifieke begrotingsterreinen of beleidsthema's — aan de hand van een scala van criteria zoals het niveau van de betrokken ontvangsten of uitgaven (materialiteit), de risico's voor een goed financieel beheer en de mate van interesse van de belanghebbenden.

10.20. In 2011 heeft de Rekenkamer 16 speciale verslagen vastgesteld ⁽¹⁵⁾ zoals opgesomd in tekstvak 10.1:

Tekstvak 10.1**In 2011 door de Rekenkamer vastgestelde speciale verslagen ⁽¹⁶⁾**

- Nr. 1/2011 „Heeft de deconcentratie van het externe steunbeheer van de Commissie van het hoofdkantoor naar de delegaties geleid tot een betere steunverlening?”
- Nr. 2/2011 „Follow-up van Speciaal verslag nr. 1/2005 betreffende het beheer van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)”
- Nr. 3/2011 „De efficiëntie en doeltreffendheid van EU-bijdragen, verstrekt in door conflicten getroffen landen via organisaties van de Verenigde Naties”
- Nr. 4/2011 „Controle van de mkb-garantiefaciliteit”
- Nr. 5/2011 „De bedrijfstoelageregeling (BTR): problemen die moeten worden aangepakt voor een beter financieel beheer”
- Nr. 6/2011 „Waren de uit het EFRO gefinancierde toerismeprojecten doeltreffend?”
- Nr. 7/2011 „Is agromilieusteun goed opgezet en beheerd?”
- Nr. 8/2011 „Terugvorderingen van onverschuldigde betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid”
- Nr. 9/2011 „Waren de e-overheidsprojecten die steun kregen uit het EFRO doeltreffend?”

⁽¹⁵⁾ Vastgesteld betekent goedgekeurd voor publicatie. De eigenlijke publicatie, waarvoor opmaak en vertaling etc. nodig zijn, vindt doorgaans ongeveer twee maanden later plaats.

⁽¹⁶⁾ De speciale verslagen van de Rekenkamer zijn beschikbaar op de website van de Rekenkamer: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- Nr. 10/2011 „Zijn de programma's „schoolmelk” en „schoolfruit” doeltreffend?”
- Nr. 11/2011 „Maken de opzet en het beheer van de regeling inzake geografische aanduidingen deze doeltreffend?”
- Nr. 12/2012 „Hebben de EU-maatregelen bijgedragen tot de aanpassing van de capaciteit van de vissersvloten aan de beschikbare vangstmogelijkheden?”
- Nr. 13/2011 „Wordt met douaneregeling 42 btw-ontwijking voorkomen dan wel ontdekt?”
- Nr. 14/2011 „Is door de EU-steun de capaciteit van Kroatië om na de toetreding financiële middelen te beheren toegenomen?”
- Nr. 15/2011 „Waarborgen de procedures van de Commissie een effectief beheer van de controle op staatssteun?”
- Nr. 16/2011 „De financiële steun van de EU voor de ontmanteling van kerncentrales in Bulgarije, Litouwen en Slowakije: resultaten en uitdagingen voor de toekomst”

10.21. In het jaarverslag van vorig jaar illustreerde de Rekenkamer hoe de bevindingen van haar speciale verslagen uit 2010 de typische beheerscyclus in zijn geheel bestrijken, van strategische planning tot de vaststelling van behoeften, door middel van de verslaglegging over de bereikte prestaties. De reikwijdte van de speciale verslagen van de Rekenkamer was in 2011 wederom breed. Terwijl de Unie zich echter voorbereidt op de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020, beoordeelt de Rekenkamer hier de lessen die kunnen worden getrokken uit haar speciale verslagen uit 2011 ter voorbereiding op nieuwe programma's en projecten, die zijn gericht op drie thema's: behoefteanalyse, ontwerp en het concept van de toegevoegde waarde van de EU. Deze drie thema's worden ook in wisselende mate behandeld in de recente adviezen van de Rekenkamer over de voorgestelde verordeningen voor het gemeenschappelijk strategisch kader en het gemeenschappelijke landbouwbeleid⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Advies nr. 7/2011 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 (PB C 47 van 17.2.2012) en Advies nr. 1/2012 over bepaalde voorstellen voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

Behoeftanalyse: geen degelijk bewijs

10.22. In haar Jaarverslag 2010 stelde de Rekenkamer dat het voor het bereiken van goede resultaten belangrijk is duidelijk vast te stellen aan welke behoeften de programma's moeten voldoen⁽¹⁸⁾. De steun die aan Kroatië wordt geleverd zodat het in staat is om de EU-financiering te beheren nadat het toetreedt tot de Unie, is een voorbeeld van een geval waarin de Commissie gewoonlijk verzekerde dat essentiële behoeften werden vastgesteld⁽¹⁹⁾.

10.23. De Rekenkamer bleef in 2011 gevallen aantreffen en rapporteren waarbij geen juiste behoefteanalyse was verricht. Zo waren de eerste e-overheidsstrategieën — waarbij projecten steun kunnen ontvangen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) — voornamelijk opgesteld als reactie op politieke verklaringen in plaats van op een grondige behoefteanalyse; het resultaat was dat met de projecten de belangrijkste kwesties niet werden aangepakt⁽²⁰⁾. Bij twee van de drie door de Rekenkamer gecontroleerde nucleaire ontmantelingsprogramma's werd geen behoefteanalyse uitgevoerd met betrekking tot de doelstelling van de programma's om de impact van de eerder dan aanvankelijk geplande sluiting van de kerncentrales te verminderen⁽²¹⁾.

10.24. Een gevolg van ontoereikende behoefteanalyse is dat het hierdoor alleen maar moeilijker wordt om te bepalen of de concurrerende projecten waarschijnlijk de beste kosten-batenverhouding zouden bieden. Dit was het geval bij de controle van de hierboven genoemde e-overheidsprojecten⁽²²⁾, evenals bij de controle van de EU-steun voor milieumaatregelen in de landbouw. In het laatste geval rapporteerde de Rekenkamer dat het richten van de middelen op de gebieden die er het meest behoefte aan hebben van essentieel belang was voor het verbeteren van de milieu-effecten van steun voor milieumaatregelen in de landbouw; de lidstaten hadden echter de gewenste mate van concentratie op basis van een analyse van de betreffende kosten en baten niet in aanmerking genomen⁽²³⁾.

10.22. *De Commissie is het ermee eens dat een juiste behoefteanalyse een belangrijk onderdeel is van de programmeringscyclus en onderzoekt zorgvuldig de gevallen waarin volgens de Rekenkamer de behoeften onvoldoende zijn geanalyseerd.*

10.23. *De kosten van migratie naar e-Government zijn zeer hoog. Prioriteiten zijn nodig en dat zij voortkwamen uit politieke verklaringen, die als katalysator en eerste strategie dienden, was niet meer dan redelijk. Intussen is de prioritering echter aanzienlijk verbeterd en thans zijn door alle lidstaten meer verfijnde e-overheidsstrategieën ontwikkeld.*

In de toetredingsverdragen of de daaropvolgende verordeningen is de behoefte aan remediërende maatregelen vastgesteld. Doel van de EU-steunregeling is ervoor te zorgen dat de maatregelen die de lidstaten voorstellen consistent zijn met hun nationale energiestrategieën, waarin uiteraard rekening wordt gehouden met de impact van de sluiting van de kerncentrales.

10.24. *De Commissie erkent dat een behoefteanalyse dienstig kan zijn voor het aanwijzen van prioritaire projecten. Wat de steun voor milieumaatregelen in de landbouw betreft, hebben sommige lidstaten de gewenste mate van concentratie op basis van een analyse van de kosten en baten wel in aanmerking genomen. Roemenië, bijvoorbeeld, concentreert zich op steun voor maatregelen met een hoge natuurwaarde op geografische basis, en de in aanmerking komende gebieden worden gekozen aan de hand van gegevens op macroniveau. Wat de e-overheidsprojecten betreft, hebben alle lidstaten na beleidsinitiatieven van de EU thans meer verfijnde e-overheidsstrategieën ontwikkeld op basis van het desbetreffende actieplan voor 2011-2015.*

⁽¹⁸⁾ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2010, paragraaf 8.36.

⁽¹⁹⁾ Speciaal verslag nr. 14/2011 „Is door de EU-steun de capaciteit van Kroatië om na de toetreding financiële middelen te beheren toegenomen?“, paragraaf 17 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁰⁾ Speciaal verslag nr. 9/2011 „Waren de e-overheidsprojecten die steun kregen uit het EFRO doeltreffend?“, paragraaf 56 a) (<http://eca.europa.eu>).

⁽²¹⁾ Speciaal verslag nr. 16/2011 „De financiële steun van de EU voor de ontmanteling van kerncentrales in Bulgarije, Litouwen en Slowakije: resultaten en uitdagingen voor de toekomst“, paragraaf 26 en figuur 7 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²²⁾ Speciaal verslag nr. 9/2011, paragraaf 56 b).

⁽²³⁾ Speciaal verslag nr. 7/2011 „Is agromilieusteun goed opgezet en beheerd?“, paragrafen 72 en 78 (<http://eca.europa.eu>).

Ontwerp: onvoldoende duidelijk wat er moet worden bereikt

10.25. Het vaststellen van de behoeften is nog maar het begin van het proces. Een goed ontwerp van zowel de programma's als de afzonderlijke projecten binnen die programma's is essentieel voor een goed financieel beheer, zodat met de middelen een maximale impact tegen minimale kosten wordt bereikt. Met het ontwerp van de programma's en de daaronder vallende afzonderlijke projecten moet een verband worden gelegd tussen de uit de begroting gefinancierde activiteiten en de beoogde output, resultaten en impacts van de betrokken uitgaven.

10.26. In één geval nam de Commissie de problemen rond het ontwerp van een bepaalde regeling in aanmerking om het ontwerp van een soortgelijke regeling — ten minste ten dele — te verbeteren. Bijgevolg vertonen maatregelen ter bevordering van de fruitconsumptie op school niet de problemen van onaantrekkelijkheid voor de begunstigden en van het „buitenkans-effect”⁽²⁴⁾ die zich wel bij de soortgelijke schoolmelkregeling voordoen⁽²⁵⁾. De Rekenkamer trof echter nog steeds een aantal gebreken aan in de opzet van de financieringsstromen die zij in 2011 controleerde, zoals in de volgende paragrafen wordt uiteengezet.

10.27. De Commissie verleent bepaalde steunbedragen voor door conflicten getroffen landen via de organisaties van de Verenigde Naties. Bijna alle door de Rekenkamer gecontroleerde bijdrageovereenkomsten (18 van de 19) vertoonden echter een of meer ontwerpgebreken, zoals het ontbreken van basiscriteria, niet-specifieke doelstellingen of ontbrekende indicatoren. Bijgevolg was er onvoldoende duidelijkheid over hetgeen moest worden bereikt en hoe het succes kon worden geëvalueerd⁽²⁶⁾.

10.26. *De Commissie vindt dat bij de jongste herziening van de schoolmelkregeling in belangrijke mate aan de opmerkingen van de Rekenkamer ter verbetering van de algemene doeltreffendheid tegemoet is gekomen.*

10.27. *De Commissie onderschrijft het belang van een goed projectontwerp, maar is van mening dat er bij slechts twee van de 18 bedoelde gevallen sprake was van tekortkomingen met een directe invloed op de uitkomst van projecten.*

De Commissie heeft in 2011 voor nieuwe opleidingen en richtsnoeren gezorgd ter verbetering van het opzetten van projecten en meent daarmee grotendeels de bezwaren van de Rekenkamer te hebben weggenomen.

Bovendien is in het speciaal verslag van de Rekenkamer erkend dat samen met de VN in door conflicten getroffen landen verwezenlijkte projecten, zelfs in uiterst moeilijke omstandigheden, goede resultaten opleveren en redelijk duurzaam zijn.

⁽²⁴⁾ Het buitenkans-effect ontstaat wanneer een maatregel wordt gebruikt om begunstigden te ondersteunen die dezelfde keuze gemaakt zouden hebben zonder de hulp.

⁽²⁵⁾ Speciaal verslag nr. 10/2011 „Zijn de programma's „schoolmelk” en „schoolfruit” doeltreffend?”, paragraaf 53 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁶⁾ Speciaal verslag nr. 3/2011 „De efficiëntie en doeltreffendheid van EU-bijdragen, verstrekt in door conflicten getroffen landen via organisaties van de Verenigde Naties”, de paragrafen 23, 24 en 48 (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.28. De bedrijfstoelageregeling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) was bedoeld om landbouwers te stimuleren, in te spelen op de marktvraag en milieuvriendelijker landbouwpraktijken te bevorderen. De opzet van de regeling bevat echter een tegenstrijdigheid: hoewel wordt beoogd de individuele inkomens te steunen, wordt in de praktijk bij de verdeling van de financiële steun weinig rekening gehouden met de specifieke omstandigheden van de ontvanger, met als gevolg dat de verdeling van de subsidies onder de individuele landbouwers nog steeds hoofdzakelijk op de oppervlakte van de bewerkte grond is gebaseerd, zodat een groot deel van de BTR-steun nog steeds naar grote bedrijven gaat, zoals ook bij de voorgaande regeling het geval was ⁽²⁷⁾.

10.29. De Europese regeling inzake geografische aanduidingen heeft tot doel de namen te beschermen van landbouwproducten waarvan de kwaliteit, de reputatie of een ander kenmerk hoofdzakelijk toe te schrijven zijn aan hun geografische oorsprong (bijv. „prosciutto di Parma”, „Bayerisches Bier”, enz.). Het succes van deze regeling is onder meer afhankelijk van de gebruikmaking ervan door producenten. Er zijn nog mogelijkheden om andere producenten te interesseren voor de regeling, vooral in lidstaten waar de toepassing gering is. De beschikbare maatregelen en de toegepaste procedures zijn echter niet toereikend om die producenten aan te moedigen tot deelname ⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ Speciaal verslag nr. 5/2011 „De bedrijfstoelageregeling (BTR): problemen die moeten worden aangepakt voor een beter financieel beheer”, paragraaf 44 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁸⁾ Speciaal verslag nr. 11/2011 „Maken de opzet en het beheer van de regeling inzake geografische aanduidingen deze doeltreffend?”, paragraaf 61 (<http://eca.europa.eu>).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.28. De bedrijfstoelageregeling (BTR) is als basisinkomensinstrument uiterst effectief gebleken. Tegelijk heeft de regeling ertoe geleid dat de landbouwer productiebeslissingen neemt op basis van marktsignalen. Een en ander is te danken aan het feit dat betalingen zijn ontkoppeld van de productie en geen verstorende factor zijn bij productiebeslissingen. Om voor betalingen in aanmerking te komen, moeten de begunstigen, de percelen en de activiteiten voldoen aan duidelijke voorwaarden die zijn vastgelegd in regelgeving van de Raad en die verenigbaar zijn met de WTO-regels in die zin dat ze niet gekoppeld zijn aan productiefactoren.

Er mag niet systematisch van uit worden gegaan dat „grote bedrijven” minder basisinkomenssteun nodig hebben dan andere bedrijven, aangezien het inkomen doorgaans sterk afhangt van de soorten productie, de input- en outputkosten, de factor arbeid enzovoorts.

Het aantal en de waarde van de toelagerechten zijn berekend aan de hand van historische referenties van productie en oppervlakten om een soepele overgang naar ontkoppeling te waarborgen. Daarom is de huidige verdeling van de rechtstreekse betalingen tussen de landbouwbedrijven enkel een gevolg van het feit dat landbouwgrond en landbouwproductie niet gelijkmatig zijn verdeeld over de bedrijven in de EU.

Niettemin komt de herverdeling van steun tussen de landbouwers en lidstaten in de wetgevingsvoorstellen voor het toekomstige GLB na 2013 aan de orde. Deze moet tevens leiden tot een gerichtere BTR-steunverlening. De Commissie heeft voorgesteld een aantal elementen te verbeteren en toe te voegen om ervoor te zorgen dat de uitgaven een hogere waarde en meer kwaliteit opleveren, daarmee tegemoetkomende aan een aantal door de Rekenkamer in haar speciaal verslag aan de orde gestelde kwesties, zoals de vernieuwing van de opzet en een gerichtere verdeling van de steun.

10.29. De kern van de regeling is het beschermen van intellectuele eigendom. Daartoe zijn de passende instrumenten en juridische middelen aanwezig, en producenten worden uitgenodigd zich vrijwillig bij de regeling aan te sluiten. Dat dit zo is, wordt bevestigd door de duidelijke interesse van producenten: het aantal geregistreerde productnamen is aanzienlijk (meer dan 1 000) en de gezamenlijke marktwaarde bedroeg in 2008 14,5 miljard euro.

De lidstaten die sinds 2004 tot de EU zijn toegetreden, moeten in dit kader nog op kruissnelheid komen. Om nieuwe aanvragers aan te trekken, is een aantal initiatieven op touw gezet, zoals voorlichtingscampagnes, handelsbeurzen, internationale themabeurzen en/of handleidingen voor aanvragers van geografische aanduidingen (beschermde oorsprongsbenamingen of beschermde geografische aanduidingen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.30. In het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid biedt de Commissie de lidstaten steun bij het verminderen van de capaciteit van hun vissersvloten met als uiteindelijk doel het behoud van de visbestanden. Aan de doeltreffendheid van deze steun wordt afbreuk gedaan door problemen rond de opzet. Zo waren de subsidiabiliteits- en selectiecriteria voor de regelingen voor de buitenbedrijfstelling van vissersvaartuigen nauwelijks doelgericht, met het gevolg dat sommige vissersvaartuigen werden gesloopt zonder dat dit (al te veel) effect had op de beoogde visbestanden ⁽²⁹⁾.

Toegevoegde waarde van de EU: rechtvaardiging van het EU-optreden

10.31. De Commissie heeft Europese meerwaarde gedefinieerd als „de waarde die een EU-optreden oplevert boven de waarde die anders door alleen actie van een lidstaat zou zijn gecreëerd” ⁽³⁰⁾. De Rekenkamer heeft al eens geopperd dat een definitie van de term gebaseerd dient te zijn op de in tekstvak 10.2 uiteengezette beginselen, en heeft aanbevolen om het begrip „Europese meerwaarde” duidelijk te definiëren teneinde de politieke autoriteiten richtsnoeren te geven bij het bepalen van uitgavenprioriteiten, en wel in de vorm van een passende politieke verklaring of van EU-wetgeving ⁽³¹⁾.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.30. *De door de Rekenkamer geanalyseerde gevallen zijn samen met de lidstaten bekeken en besproken. Waar nodig, nemen de lidstaten corrigerende maatregelen, waaronder het terugvorderen van onterecht betaalde bedragen.*

10.31. *De Commissie wijst erop dat het begrip „Europese meerwaarde” in uiteenlopende contexten aan de orde kan worden gesteld, bijvoorbeeld in academische bespiegelingen over de EU-begroting, voor het vaststellen van doelen en/of criteria met het oog op de selectie van projecten in specifieke EU-programma's, in bepalingen van het Financieel Reglement en bij de beoordeling van lopende programma's, maar vindt tevens dat de meerwaarde van een politiek project meer dan louter cijfermatig is.*

Het vermelde werkdokument beoogde onder andere de meerwaarde van het beschikken over een EU-begroting te benadrukken en bevatte tal van praktijkvoorbeelden in de lidstaten, om de besluitvormingsorganen van de EU de nodige richtsnoeren te geven bij het bepalen van de uitgavenprioriteiten.

De effectbeoordelingsprocedure bij de Commissie verschaft de politieke autoriteiten voorts de nodige informatie over de voor- en nadelen van de verschillende mogelijke beleidsopties. Daarbij komt dus ook de kwestie van de meerwaarde van Commissievoorstellen aan de orde.

⁽²⁹⁾ Speciaal verslag nr. 12/2011 „Hebben de EU-maatregelen bijgedragen tot de aanpassing van de capaciteit van de vissersvloten aan de beschikbare vangstmogelijkheden?”, paragrafen 51-58 en 76 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁰⁾ Werkdocument van de diensten van de Commissie, *The added value of the EU budget (De toegevoegde waarde van de EU-begroting)*, SEC (2011)867 definitief, sectie 1.1, bij het document „Een begroting voor Europa 2020”, COM(2011) 500 definitief.

⁽³¹⁾ Advies nr. 1/2010 „Naar een beter financieel beheer van de begroting van de Europese Unie: Risico's en uitdagingen”, paragraaf 18 (<http://eca.europa.eu>).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 10.2**Door de Rekenkamer voorgestelde onderliggende beginselen voor het begrip „Europese meerwaarde“:**

- uitgaven uit de begroting van de Europese Unie binnen de Unie moeten duidelijke en zichtbare voordelen voor de EU en haar burgers opleveren die niet zouden kunnen worden gerealiseerd door uitgaven op uitsluitend nationaal, regionaal of lokaal niveau, maar die vanwege de schaal of de effecten van de voorgestelde actie beter zouden kunnen worden gerealiseerd op uniaal niveau;
- uitgaven met grensoverschrijdende effecten van gemeenschappelijk belang komen op het eerste gezicht eerder in aanmerking voor EU-optreden dan uitgaven met beperkte geografische effecten;
- een redelijke concentratie van de uitgaven zal op het eerste gezicht waarschijnlijk de doelstelling van waardetoevoeging ondersteunen;
- voor uitgaven buiten de Unie, zoals aan ontwikkelingshulp, zal de toegevoegde waarde waarschijnlijk ook worden versterkt door een selectieve benadering, bijvoorbeeld door te zorgen voor concentratie op de coördinatie van ontwikkelingshulp in gebieden waar deze breed gedragen wordt door de donoren, alsmede op activiteiten waarvoor specifieke EU-expertise bijzonder waardevol is ⁽³²⁾.

10.32. De Rekenkamer stelde dat uitgavenprogramma's die geen Europese meerwaarde opleveren waarschijnlijk nooit een doeltreffend en efficiënt gebruik van EU-belastinggeld vormen ⁽³³⁾. In haar speciale verslagen van 2011 vermeldde de Rekenkamer voorbeelden van Europese meerwaarde die in het gunstigste geval twijfelachtig was:

- de Europese meerwaarde van de mkb-garantiefaciliteit is niet aangetoond omdat de resultaten van de mkb-garantiefaciliteit ook verwezenlijkt hadden kunnen worden door financiering uit hoofde van nationale regelingen ⁽³⁴⁾;

⁽³²⁾ Reactie van de Europese Rekenkamer op de mededeling van de Commissie „De begroting hervormen voor een ander Europa”, paragraaf 8, april 2008.

⁽³³⁾ Advies nr. 7/2011, paragraaf 9.

⁽³⁴⁾ Speciaal verslag nr. 4/2011 „Controle van de mkb-garantiefaciliteit”, paragraaf 104 (<http://eca.europa.eu>).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 10.2

De Commissie is van mening dat de meerwaarde die een politiek project biedt, essentieel is om uitgaven op EU-niveau te rechtvaardigen.

De Commissie heeft bij het opstellen van voorstellen voor de EU-begroting in de periode 2007-2013 de meerwaarde van voorgestelde uitgaven op alle beleidsterreinen getoetst aan de volgende criteria:

- *Effectiviteit: EU-optreden is de enige manier om iets gedaan te krijgen.*
- *Efficiëntie: EU-optreden is voordeliger en doeltreffender.*
- *Synergie: EU-optreden is nodig als aanvulling, stimulans en hefboom voor bepaalde acties.*

De Commissie heeft het nieuwe meerjarig financieel kader en de sectorale instrumenten en programma's zo opgezet dat:

- *de doelstellingen beter kunnen worden gerealiseerd via uitgaven op EU-niveau;*
- *de bijdrage van de EU in de uitgaven vanzelfsprekend is;*
- *de Europese meerwaarde duidelijk is;*
- *het bundelen van middelen op EU-niveau schaalvoordelen en betere resultaten oplevert.*

In de mededeling „Een agenda voor verandering” van de Commissie van oktober 2011 en de daaropvolgende conclusies van de Raad van 14 mei 2012 wordt aanbevolen de middelen beter te concentreren op de landen die er het meest behoefte aan hebben en op een beperkt aantal sectoren waar de impact het grootst is en de Europese meerwaarde duidelijk.

10.32. *De Commissie is van mening dat de meerwaarde van de uitgavenprogramma's moet worden beoordeeld in het licht van de gestelde doelen en van de criteria die zijn toegepast om de meerwaarde van de Commissievoorstellen vooraf te controleren (zie tekstvak 10.2).*

- *In het kader van het overleg en de planning voor de financiële instrumenten van de volgende generatie in het raam van het meerjarig financieel kader (MFK) na 2013 wordt door de Commissie reeds rekening gehouden met de opmerking. „Zorgen voor EU-meerwaarde” is een van de essentiële beginselen die door alle voorgestelde instrumenten in acht moet worden genomen.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- voor toerismeprojecten die uit het EFRO gefinancierd werden, was het bij gebreke van een adequaat systeem voor het vaststellen van doelstellingen en het aan de hand daarvan monitoren van de prestaties moeilijk om na te gaan in welke mate de Europese meerwaarde gewaarborgd was ⁽³⁵⁾, en
- in het geval van de verstrekte EU-steun voor nucleaire ontmanteling in drie lidstaten concludeerde de Rekenkamer dat het beleidskader betrekkelijk vaag was en beval zij aan dat de EU een eventueel besluit over het verlenen van verdere financiële steun baseert op een evaluatie vooraf van de door dit optreden geleverde meerwaarde voor de EU ⁽³⁶⁾.

10.33. In recente adviezen van de Rekenkamer werd gewag gemaakt van het verzuim van de Commissie om beleidsdoelstellingen aan de hand van resultaten te bepalen — wat met de EU-financiering zou moeten worden bereikt ⁽³⁷⁾. Zonder duidelijke streefdoelen voor verwachte resultaten zal het voor de Commissie moeilijk blijven om aan te tonen dat haar uitgaven Europese meerwaarde opleveren— en dus ook om zekerheid te verschaffen dat haar uitgaven efficiënt en doeltreffend zijn.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

10.34. Het proces voor de voorbereiding van de jaarlijkse activiteitenverslagen door de DG's van de Commissie maakt een ontwikkeling door. In vergelijking met het voorgaande jaar waren er enkele welkome tekenen van verbetering (zie paragraaf 10.7).

10.35. De relevantie blijft een aandachtspunt, met name ten aanzien van de onderlinge samenhang van de doelstellingen en indicatoren, de vaststelling van zinvolle gekwantificeerde streefdoelen en de jaarlijkse voortgangsmeting. Zoals ook vorig jaar het geval was, rapporteerden de drie door de Rekenkamer beoordeelde DG's in deel 1 van de jaarlijkse activiteitenverslagen niet over de zuinigheid en de doelmatigheid (zie de paragrafen 10.8-10.12).

⁽³⁵⁾ Speciaal verslag nr. 6/2011 „Waren de uit het EFRO gefinancierde toerismeprojecten doeltreffend?“, paragraaf 46 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁶⁾ Speciaal verslag nr. 16/2011, paragraaf 42 b).

⁽³⁷⁾ Advies nr. 7/2011, paragraaf 10, en Advies nr. 1/2012, de paragrafen 8 en 151.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- De Commissie merkt op dat de onderzochte toerismeprojecten blijkens de doelmatigheidscontrole van de Rekenkamer een belangrijke impact op de werkgelegenheid hadden.
- Volgens de Commissie hadden de programma's een duidelijke Europese meerwaarde: het zou zonder buitengewoon moeilijk zijn geweest om de algemene doelstelling van een aanzienlijke verbetering van de nucleaire veiligheid in de EU te bereiken en de lidstaten te helpen om de gevolgen van een vroegtijdige sluiting te verminderen.

Op 24 november 2011 diende de Commissie een voorstel in voor een verordening van de Raad betreffende steun van de Unie aan de bijstandprogramma's voor de ontmanteling van nucleaire installaties in Bulgarije, Litouwen en Slowakije (COM(2011) 783) voor de periode 2014-2020. Dit voorstel ging vergezeld van een uitvoerige effectbeoordeling, die een beoordeling van de Europese meerwaarde omvat.

10.33. Meer nadruk leggen op prestaties en resultaten is een van de belangrijkste doelstellingen die de Commissie nastreeft in het kader van haar voorstellen „Een begroting voor Europa 2020“ om de komende zeven jaar met de beschikbare begrotingsmiddelen de strategische langetermijndoelstellingen van de Unie te realiseren.

Bij het ontwikkelen van alle programma's en instrumenten die deel uitmaken van het MFK-voorstel is daarom vooropgesteld dat de resultaten en effecten een belangrijke bijdrage moeten leveren aan het verwezenlijken van de grote beleidsdoelen van de EU.

10.34. Het is een voortdurend streven van de Commissie de kwaliteit en de duidelijkheid te verbeteren van de verslagen waarmee zij verantwoording aflegt.

10.35. De Commissie heeft de vaste instructies voor de activiteitenverslagen over 2011 verscherpt, wat betreft de beoordeling van zuinigheid en efficiëntie, en de directoraten-generaal verzocht om op basis van vrijwilligheid indicatoren van goed financieel beheer op te nemen in deel 3. Een aantal DG's heeft hierover in 2011 gerapporteerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.36. De in de beheersplannen van DG AGRI en DG REGIO vastgelegde doelstellingen, indicatoren en streefdoelen waren over het algemeen die welke ook voor de verslaglegging in de jaarlijkse activiteitenverslagen werden gehanteerd, en kwamen meestal overeen met die van afgelopen jaar. Waar echter wijzigingen waren aangebracht, werd dit niet altijd toegelicht (zie de paragrafen 10.13-10.16).

10.37. Wettelijke beperkingen en praktische belemmeringen deden afbreuk aan de betrouwbaarheid van de door de DG's bij de lidstaten ingezamelde informatie betreffende programma's onder gedeeld beheer. Er worden stappen ondernomen om de lidstaten te stimuleren om de volgende programmeringsperiode relevante, vergelijkbare en betrouwbare prestatiegegevens voor de onder het GSK vallende fondsen te verschaffen, en hieruit zijn in de toekomst mogelijk waardevolle lessen te trekken. Een bijkomend probleem vormt de timing (zie de paragrafen 10.17 en 10.18).

10.38. In haar speciale verslagen van 2011 constateerde de Rekenkamer ten aanzien van de drie specifieke geanalyseerde terreinen dat:

- a) er vaak geen hoogwaardige behoefte-ramingen zijn, hoewel deze essentieel zijn voor het waarborgen van de concentratie van de EU-uitgaven op de (geografische of thematische) gebieden waar de grootste behoeften bestaan (zie de paragrafen 10.22-10.24);
- b) zich gebreken voordoen in de opzet van programma's die een nadelige uitwerking hebben op het vermogen van de Commissie om de resultaten en impacts van de EU-uitgaven te bepalen en erover te rapporteren (zie de paragrafen 10.25-10.30);
- c) het een uitdaging voor de Commissie is om de Europese meerwaarde van de EU-uitgaven aan te tonen (zie de paragrafen 10.31-10.33).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

10.36. De Commissie is het ermee eens dat wijzigingen ten opzichte van het activiteitenverslag van een jaar eerder moeten worden verklaard, maar vindt dat wat dit betreft toereikende informatie is verstrekt.

10.37. De Commissie zal de kwaliteitscontrole van de gegevens die de lidstaten verstrekken betreffende de lopende programmeringsperiode voortzetten en opvoeren. De Commissie ziet de tijdigheid van de gegevens evenwel niet als een uitdaging.

Gelet op het feit dat een programmeringsperiode zeven jaar bestrijkt, zijn gegevens die 16 maanden na het einde van het jaar beschikbaar zijn, nog steeds bruikbaar om niet goed presterende programma's bij te sturen (zie antwoord op paragraaf 10.18).

10.38.

- a) De Commissie is het ermee eens dat een juiste behoeftenanalyse een belangrijk onderdeel is van de programmeringscyclus en onderzoekt zorgvuldig de gevallen waarin volgens de Rekenkamer de behoeften onvoldoende zijn geanalyseerd.
- b) De Commissie onderschrijft het belang van een goed projectontwerp, maar is het niet met alle door de Rekenkamer gemaakte beoordelingen van de in de paragrafen 10.25-10.30 bedoelde gevallen eens. Zij onderzoekt de beoordelingen van de Rekenkamer echter zorgvuldig en past haar werkwijze zo nodig aan om projectontwerpen verder te verbeteren.
- c) Bij het opstellen van het meerjarig financieel kader voor de komende periode heeft de Commissie de naar aanleiding van begrotingsevaluatie van 2010 geformuleerde beginselen toegepast, en met name aandacht geschonken aan de meerwaarde die de EU-begroting oplevert.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

10.39. Op grond van de beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2011 beveelt de Rekenkamer aan dat:

- **aanbeveling 1:** de Commissie haar activiteiten bij het ontwerp van nieuwe uitgavenprogramma's richt op de resultaten en impacts die zij wil verwezenlijken. Indien resultaten en impacts niet eenvoudig te meten zijn, dient de Commissie op „SMART”⁽³⁸⁾-doelstellingen gebaseerde indicatoren en mijlpalen te bepalen die zouden aantonen dat haar activiteiten de door haar beoogde doelstellingen ondersteunen;
- **aanbeveling 2:** de Commissie dient met de lidstaten samen te werken teneinde de kwaliteit en tijdigheid van de ingediende gegevens te verbeteren. Met name dient zij daarbij te putten uit lessen die eventueel te trekken zijn uit de stappen die in het kader van de onder het GSK vallende fondsen worden genomen om de lidstaten te stimuleren, hoogwaardige prestatiegegevens te verstrekken;
- **aanbeveling 3:** voor de volgende programmeringsperiode, 2014-2020, dient de Commissie aan te tonen hoe zij de Europese meerwaarde waarborgt, en daarover te rapporteren.

10.39.

De Commissie is het met de aanbeveling van de Rekenkamer eens en heeft, zoals aangegeven, reeds actie op dit gebied ondernomen.

Bij het opstellen van het meerjarig financieel kader voor de komende periode heeft de Commissie de naar aanleiding van begrotingsevaluatie van 2010 geformuleerde beginselen toegepast:

- *focussen op het verwezenlijken van de grote beleidsprioriteiten;*
- *focussen op Europese meerwaarde;*
- *focussen op resultaat en impact;*
- *resultaten boeken waar iedereen in de Europese Unie beter van wordt.*

De Commissie is het ermee eens dat samenwerken met de lidstaten een belangrijk element is om de kwaliteit en de tijdigheid van de gegevens te verbeteren. Nadat zij samen met de lidstaten de juistheid van de elektronisch meegedeelde indicatoren heeft geverifieerd, heeft de Commissie er vertrouwen in dat de gegevenskwaliteit zal blijven verbeteren. Gelet op de meldingsregelingen die bij de huidige en de voorgestelde toekomstige verordeningen zijn ingesteld, zullen de gegevens voor het voorgaande jaar evenwel pas in april van het volgende jaar beschikbaar zijn.

Alle afzonderlijke voorstellen die de Commissie bij de wetgevende autoriteit indient, bevatten algemene en specifieke doelstellingen waarvan de verwezenlijking moet bijdragen tot de Europese meerwaarde van de voorgestelde financieringsinstrumenten.

⁽³⁸⁾ Specifiek, meetbaar, haalbaar, realistisch en tijdgebonden. Zie het Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2010, paragraaf 8.33.

