

Speciaal verslag

## Transparantie van door ngo's uitgevoerde EU-middelen: meer inspanningen nodig

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



EUROPESE  
REKENKAMER

## CONTROLETEAM

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

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer V "Financiering en administratie van de Unie", die onder leiding staat van ERK-lid Lazaros S. Lazarou. De controle werd geleid door ERK-lid Annemie Turtelboom, ondersteund door Dennis Wernerus, kabinetschef; Sabine Hiernaux-Fritsch, hoofdmanager; Roberto Ruiz Ruiz, taakleider; Eva Maria Coria Paramas, Erika Katalin Söveges, Maria-Luisa Gomez Valcarcel en Francesco Zoia Bolzonello, controleurs. De taalkundige ondersteuning werd verzorgd door Hannah Critoph.



*Van links naar rechts:* Hannah Critoph, Roberto Ruiz Ruiz, Annemie Turtelboom, Erika Katalin Söveges, Dennis Wernerus.

## INHOUD

	Paragraaf
Acroniemen en afkortingen	
Samenvatting	I-IX
Inleiding	1-7
Het concept ngo	1-2
EU-financiering en ngo's	3-5
Het concept transparantie	6-7
Reikwijdte en aanpak van de controle	8-17
Opmerkingen	18-62
De aanmerking door de Commissie van entiteiten als ngo in haar systeem is niet betrouwbaar	18-27
In de meeste gevallen hangt het in aanmerking komen voor EU-financiering niet af van de ngo-status	19-20
De Commissie voert beperkte controles uit van de eigen verklaring van de entiteiten dat ze ngo zijn wanneer zij die in het boekhoudsysteem registreert	21-27
Op het gebied van extern optreden was de selectie van door ngo geleide projecten over het algemeen transparant, maar zij vertoonde tekortkomingen wanneer zij door derden werd uitgevoerd	28-39
De selectie door de Commissie van door ngo's geleide projecten was over het algemeen transparant	28-33
Bij getrapte subsidiëring voor derde ngo's ontbrak het soms aan transparantie	34-39
De Commissie verzamelt en controleert de informatie over door ngo's uitgevoerde middelen niet altijd naar behoren	40-49
In de systemen van de Commissie wordt niet altijd informatie geregistreerd over de middelen die alle begunstigen van een contract hebben ontvangen	41-42
Op het gebied van extern optreden heeft de Commissie geen alomvattende informatie over alle ondersteunde ngo's	43-47

Het gebrek aan beschikbare informatie bij indirect beheer vormde een belemmering voor de controles door de Commissie van de gedeclareerde kosten	48-49
Informatie over door ngo's uitgevoerde EU-middelen wordt in verschillende systemen gepubliceerd, maar de openbaar gemaakte informatie is beperkt	50-62
Informatie over contracten met ngo's wordt gepubliceerd in het systeem voor financiële transparantie, maar is onvolledig	51-56
Informatie over humanitaire en ontwikkelingshulp wordt over het algemeen openbaar gemaakt overeenkomstig internationale transparantienormen	57-60
De VN-organen publiceerden ontoereikende informatie over de opdrachten die aan ngo's waren gegund	61-62
Conclusies en aanbevelingen	63-74
Bijlage I — Gecontroleerde projecten onder direct beheer	
Bijlage II — Gecontroleerde projecten onder indirect beheer	
Bijlage III — Beoordeling van de afzonderlijke projecten — overzicht	
Antwoord van de Commissie	

## **ACRONIEMEN EN AFKORTINGEN**

ABAC	Boekhoudsysteem op transactiebasis van de Commissie
CORDIS	Informatiedienst voor communautair onderzoek en ontwikkeling (Community Research and Development Information Service)
CRIS	Gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (Common External Relations Information System)
CSO	Maatschappelijke organisatie (civil society organisation)
DG BUDG	Directoraat-generaal Begroting
DG ENV	Directoraat-generaal Milieu
DG NEAR	Directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen
DG RTD	Directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie
DG DEVCO	Directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling
DG EAC	Directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur
DG ECHO	Directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp
EACEA	Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur
Easme	Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen
Edris	Europees informatiesysteem voor noodsituatie- en rampenrespons (European Disaster Response Information System)
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
ERCEA	Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad
FTS	Systeem voor financiële transparantie (Financial Transparency System)
IATI	Internationaal Initiatief inzake transparantie van ontwikkelingshulp (International Aid Transparency Initiative)
MFK	Meerjarig financieel kader
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PADOR	Systeem voor online registratie van gegevens van potentiële aanvragers (Potential Applicant Data Online Registration System)

REA	Uitvoerend Agentschap Onderzoek
Unicef	Kinderfonds van de Verenigde Naties

## **SAMENVATTING**

I. De Commissie voert naar schatting 1,7 % van de EU-begroting en 6,8 % van de Europese Ontwikkelingsfondsen (EDF's) uit via ngo's. Op veel beleidsterreinen, zoals humanitaire en ontwikkelingshulp, milieu, en onderzoek en innovatie, ondersteunen ngo's de Commissie bij het ontwerpen, uitvoeren en monitoren van EU-programma's. In de periode 2014-2017 legde de Commissie naar schatting 11,3 miljard EUR aan middelen vast die door ngo's moesten worden uitgevoerd. Het Europees Parlement heeft vaak blijk gegeven van belangstelling voor ngo's en de financiering ervan.

II. De doelstelling van onze controle was om de transparantie te beoordelen van EU-middelen waarvoor contracten waren gesloten met ngo's. We beoordeelden hoe entiteiten door de Commissie als ngo werden aangemerkt, waar de door ngo's uitgevoerde middelen naartoe gingen en of de Commissie deze informatie op transparante wijze openbaar maakte. We bestreken de belangrijkste beleidsterreinen waarop ngo's EU-middelen uitvoerden en richtten ons met name op het grootste gebied, extern optreden.

III. We concludeerden dat de Commissie niet voldoende transparant was met betrekking tot de uitvoering van EU-middelen door ngo's.

IV. De toekenning van de ngo-status in het boekhoudsysteem van de Commissie, die is gebaseerd op een eigen verklaring, alsmede de beperkte controles die de Commissie verrichtte, maakten de indeling van een entiteit als ngo onbetrouwbaar.

V. Op het gebied van extern optreden constateerden we dat de selectie van door ngo geleide projecten door de Commissie in het algemeen transparant was. De verschillende diensten van de Commissie pasten de procedures voor getrapte subsidiëring echter niet op dezelfde wijze toe en de door de gecontroleerde VN-organen verrichte selectieprocedures voor ngo's waren niet altijd transparant.

VI. De informatie die werd verzameld over door ngo's uitgevoerde EU-middelen is niet uniform. Met name op het gebied van extern optreden beschikte de Commissie niet over alomvattende informatie. Dit was met name het geval bij netwerken van internationale ngo's en projecten onder indirect beheer. Verder vormde het gebrek aan beschikbare

informatie bij indirect beheer een belemmering voor de controles door de Commissie van de gedeclareerde kosten.

VII. Informatie over door ngo's uitgevoerde EU-middelen wordt in verschillende systemen gepubliceerd, maar de openbaar gemaakte informatie is beperkt. Op het gebied van extern optreden rapporteerde de Commissie gegevens over humanitaire en ontwikkelingshulp over het algemeen in overeenstemming met internationale transparantienormen.

VIII. Bij vijf van de zes gecontroleerde projecten publiceerden VN-organen de aan ngo's gegunde opdrachten niet of slechts gedeeltelijk en de Commissie controleerde niet of de VN-organen aan dit vereiste hadden voldaan.

IX. Op basis van de opmerkingen in dit verslag hebben we een aantal aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van de transparantie van door ngo's uitgevoerde EU-middelen. We bevelen aan dat de Commissie:

- a) de betrouwbaarheid van de informatie over ngo's in haar boekhoudsysteem verbetert;
- b) de toepassing van regels en procedures inzake getrapte subsidiëring voor ngo's controleert;
- c) de informatie die wordt verzameld over door ngo's uitgevoerde EU-middelen verbetert, en
- d) een uniforme aanpak hanteert voor het publiceren van gedetailleerde informatie over aan ngo's verstrekte middelen en de publicatie door VN-organen van volledige en nauwkeurige gegevens verifieert over aan ngo's gegunde opdrachten waarbij sprake is van EU-financiering.

## **INLEIDING**

### ***Het concept ngo***

1. Er is steeds meer belangstelling voor de transparantie van ngo's en de financiering ervan. Zo heeft het Europees Parlement al diverse studies uitgebracht over het onderwerp<sup>1</sup>, alsmede een conceptverslag over de begrotingscontrole van de financiering van ngo's uit de EU-begroting<sup>2</sup>.
2. Niet-gouvernementele organisaties (ngo's) zijn belangrijke actoren bij de uitvoering van de EU-begroting. De Commissie werkt onder meer met ngo's als partner aan het ontwerp, de uitvoering en monitoring van programma's op veel EU-beleidsterreinen. Dit is met name het geval op de terreinen ontwikkelingshulp en humanitaire hulp, maar ook op andere gebieden zoals milieu, onderzoek, onderwijs en cultuur. Er bestaat momenteel echter geen gemeenschappelijke EU-definitie voor ngo's (zie **tekstvak 1**).

#### **Tekstvak 1 — Wat is een ngo?**

De term "ngo" komt weliswaar veel voor, maar op internationaal niveau bestaat er geen algemeen geaccepteerde definitie<sup>3</sup>. Binnen de EU wordt de ngo-status in sommige lidstaten bepaald door de juridische vorm van een organisatie, terwijl die in andere van de aard van de verrichte activiteiten afhangt.

---

<sup>1</sup> Directoraat-generaal Intern Beleid van het Europees Parlement, "EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration"; Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, "Financial accountability of civil society organisations", mei 2015; beleidsondersteunende afdeling Begrotingszaken van het Europees Parlement, "Democratic Accountability and Budgetary Control of non-Governmental Organisations Funded by the EU Budget", januari 2017.

<sup>2</sup> In het "Draft Report on budgetary control of financing NGOs from the EU budget" (2015/2345(INI)) werd de Europese Rekenkamer opgeroepen om een speciaal verslag op te stellen over de transparantie van de EU-financiering voor ngo's.

<sup>3</sup> Internationale organisaties hanteren verschillende definities. Zo beschrijven de Verenigde Naties (VN) een ngo als een vrijwillige groep burgers zonder winstoogmerk die op plaatselijk, nationaal of internationaal niveau is georganiseerd (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

In een mededeling van de Commissie uit 1997 werden vijf kenmerken van ngo's genoemd<sup>4</sup>. Dit zijn: 1) vrijwilligersorganisaties die een formeel of institutioneel bestaan leiden; 2) die geen winst uitkeren; 3) die onafhankelijk zijn van de regering en overheidsinstanties; 4) die worden bestuurd op belangeloze wijze; 5) waarvan de activiteiten ten minste gedeeltelijk moeten bijdragen aan het algemeen welzijn.

### **EU-financiering en ngo's**

3. Ngo's ontvangen de meeste EU-middelen in hun hoedanigheid van uitvoerende actoren wanneer zij namens de Commissie programma's en projecten uitvoeren<sup>5</sup>. Ngo's kunnen ook de eindbegunstigden van EU-optreden zijn, bijvoorbeeld bij programma's ter versterking van het maatschappelijk middenveld.

4. Volgens het boekhoudsysteem van de Commissie (ABAC) bedroegen de middelen die voor uitvoering door ngo's waren vastgelegd 11,3 miljard EUR voor de periode 2014-2017 (zie **figuur 1**). Dit is echter slechts een schatting, zoals zal blijken uit het gedeelte met de opmerkingen in dit verslag.

**Figuur 1 — Voor ngo's vastgelegde EU-middelen, 2014-2017, zoals weergegeven in het boekhoudsysteem van de Commissie**

Rubrieken van het meerjarig financieel kader (MFK) en Europese Ontwikkelingsfondsen	Voor ngo's vastgelegde bedragen Periode: 2014-2017 (in miljoen EUR)	Totale vastgelegde bedragen Periode: 2014-2017 (in miljoen EUR)	Percentage voor ngo's vastgelegde bedragen
1.1 Slimme en inclusieve groei/Concurrentievermogen voor groei en werf	4 032	79 909	5,05 %
1.2 Slimme en inclusieve groei/Economische, sociale en territoriale cohe	19	209 214	0,01 %
2 Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen	248	241 044	0,10 %
3 Veiligheid en burgerschap	350	12 793	2,74 %
4 Europa als wereldspeler	5 448	40 978	13,29 %
– Europese Ontwikkelingsfondsen	1 217	17 833	6,82 %
<b>Totaal</b>	<b>11 314</b>	<b>601 771</b>	<b>1,88 %</b>

Bron: ERK, op basis van door DG BUDG verstrekte informatie.

<sup>4</sup> COM(97) 241 def. van 6.6.1997 "Mededeling van de Commissie over de versterking van de rol van verenigingen en stichtingen in Europa", paragraaf 2.3, punten a-e.

<sup>5</sup> Subsidies voor het uitvoeren van acties maakten in de algemene EU-begroting 95 % uit van de middelen waarvoor overeenkomsten waren gesloten met ngo's (6,3 miljard EUR van in totaal 6,6 miljard EUR) in de periode 2014-2016.

5. Volgens ABAC zijn de meeste aan ngo's toegewezen EU-middelen bestemd voor extern optreden. Op dit gebied ontvangen ngo's middelen in het kader van rubriek 4 "Europa als wereldspeler" in het meerjarig financieel kader (MFK) en uit het Europees Ontwikkelingsfonds (zie **figuur 1**). De betrokken diensten van de Commissie zijn directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling (DG DEVCO), directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR), directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp (DG ECHO) en de dienst Instrumenten voor het buitenlands beleid (FPI) (zie **figuur 2**).

**Figuur 2 — Voor ngo's vastgelegde middelen per dienst van de Commissie, 2014-2017**

Diensten Commissie	Voor ngo's vastgelegde bedragen Periode: 2014-2017 (in miljoen EUR)
DG ECHO	2 904
DG DEVCO	2 768
DG RTD	884
DG EAC	875
ERCEA	824
DG NEAR	783
REA	452
OVERIGE*	1 824
<b>Totaal</b>	<b>11 314</b>

\* CNECT, IEEA, INEA, FPI, EACEA, ENV, EMPL, JUST, GROW, HOME, ENER, PHAE, FISMA, OVERIGE

Bron: ERK, op basis van door DG BUDG verstrekte informatie.

### ***Het concept transparantie***

6. Transparantie is een van de begrotingsbeginselen die zijn vastgelegd in het Financieel Reglement van toepassing op de EU-begroting. Volgens dit beginsel moet de Commissie op passende en tijdige wijze informatie over de ontvangers van EU-middelen beschikbaar stellen, ook wanneer met deze middelen door ngo's uitgevoerde acties worden

ondersteund<sup>6</sup>. Vanuit een breder perspectief bezien moet transparantie het hele proces en alle uitvoeringslagen bestrijken, van de selectie van door ngo's geleide acties tot het verzamelen van informatie over deze acties en de openbaarmaking ervan.

7. Verder is transparantie bij extern optreden een van de essentiële en reeds lang bestaande beginselen waarop de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp berust. Het verbeteren van de transparantie bij alle relevante belanghebbenden leidt ook tot een verbetering van de donorcoördinatie en de verantwoording door alle begunstigen, waaronder ngo's (zie **tekstvak 2**).

#### **Tekstvak 2 — Transparantie bij extern optreden**

De EU heeft internationale verplichtingen inzake de transparantie van hulp bekrachtigd, met name in de Verklaring van Parijs van 2005 over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp, de Europese Consensus over humanitaire hulp van 2007, de Actieagenda van Accra van 2008 en de Partnerschap van Busan voor doeltreffende ontwikkelingssamenwerking van 2011. In de aanloop naar het forum van Busan stelde de Raad van de EU het gemeenschappelijk standpunt van de EU voor het vierde forum op hoog niveau over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp vast, waarin de EU-transparantiewaarborg was opgenomen<sup>7</sup>. Meer recentelijk, namelijk in juni 2017, hebben de Commissie en de lidstaten zich opnieuw uitgesproken voor het transparantiebeginsel in de Europese consensus inzake ontwikkeling<sup>8</sup>.

#### **REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE**

8. Door de Commissie toegewezen EU-middelen die door ngo's moeten worden uitgevoerd, passeren vaak meerdere lagen. In dit verband, en met name bij de selectie van aanvragers

---

<sup>6</sup> Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1), hoofdstuk 8, artikel 35: "Bekendmaking van informatie over ontvangers en andere informatie".

<sup>7</sup> Conclusies van de Raad over het gemeenschappelijk standpunt van de EU voor het vierde forum op hoog niveau inzake de doeltreffendheid van steun, vastgesteld op 14 november 2011.

<sup>8</sup> De Europese consensus inzake ontwikkeling is een gemeenschappelijke verklaring van de Europese Unie en haar lidstaten die een alomvattend gemeenschappelijk kader voor Europese ontwikkelingssamenwerking vormt.

van financiering, bestaat er een risico op gebrek aan transparantie. Ook bestaat het risico dat aan de Commissie beschikbaar gestelde informatie over de bedragen en het doel van de financiering voor ngo's niet volledig of niet betrouwbaar is, alsmede het risico dat niet alle soorten ngo's gelijk worden behandeld.

9. De belangrijkste doelstelling van onze controle was om de transparantie te beoordelen van EU-middelen die waren vastgelegd in met ngo's gesloten contracten. Daartoe beoordeelden we eerst de aanmerking door de Commissie van entiteiten als ngo; vervolgens gingen we na waaraan de door ngo's uitgevoerde middelen werden besteed en of de Commissie deze informatie op transparante wijze openbaar maakte.

10. Wij wilden de volgende vraag beantwoorden: is door ngo's uitgevoerde EU-financiering transparant? Om deze vraag te beantwoorden, splitsten we de belangrijkste controlevraag op in de volgende drie subvragen:

- i) Is de aanmerking door de Commissie van entiteiten als ngo betrouwbaar?
- ii) Is op het terrein van extern optreden de selectie van ngo's voor de uitvoering van door de EU gefinancierde acties transparant?
- iii) Verzamelt en publiceert de Commissie informatie over EU-financiering van ngo's op passende wijze?

11. We gingen na hoe de Commissie ngo's in hun systemen aanmerkte (subvraag 1). We beoordeelden de transparantie van de selectie van ngo's, zowel wanneer de Commissie rechtstreeks contracten afsloot met ngo's als wanneer EU-middelen werden verstrekt via getrapte subsidiëring (subvraag 2). Ook gingen we na of de Commissie informatie verzamelde over door ngo's uitgevoerde acties, deze controleerde en op passende wijze openbaar maakte (subvraag 3).

12. We bestreken de belangrijkste beleidsterreinen wat betreft de omvang van voor ngo's vastgelegde middelen (zie **figuur 2**), namelijk de belangrijkste bij extern optreden betrokken DG's (DG ECHO, DG DEVCO en DG NEAR) en twee andere DG's die aanzienlijke middelen aan ngo's toewijzen: directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie en directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur (DG EAC). De controle betrof ook directoraat-

generaal Milieu (DG ENV) omdat dit DG een specifiek programma heeft dat steun biedt voor ngo's op het gebied van milieu en klimaatactie. Ten slotte viel directoraat-generaal Begroting (DG BUDG) ook binnen de reikwijdte van de controle omdat het de dienst is die verantwoordelijk is voor het boekhoudsysteem van de Commissie dat wordt gebruikt om verslag uit te brengen over ngo-financiering.

13. We verzamelden bewijs door middel van controles op stukken en gesprekken met verschillende DG's van de Commissie (DG BUDG, DG DEVCO, DG NEAR, DG ECHO, DG RTD, DG EAC en DG ENV), alsmede met het Uitvoerend Agentschap Onderzoek (REA), het Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA) en het Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen (Easme).

14. We richtten ons in het bijzonder op het gebied van extern optreden, omdat daarop volgens het boekhoudsysteem van de Commissie de meeste EU-middelen voor ngo's werden vastgelegd (zie **figuur 1**). We evalueerden de procedures voor het selecteren van door ngo's uitgevoerde acties, alsmede de instrumenten voor het verzamelen van informatie over ngo-financiering en de daaropvolgende openbaarmaking van die informatie.

15. Op het terrein van extern optreden richtten we ons hoofdzakelijk op sinds 2014 vastgelegde middelen teneinde acties in de huidige programmeringsperiode te onderzoeken. We onderzochten 14 door ngo's geleide projecten onder direct beheer<sup>9</sup> (zie **bijlage I**) en 6 door VN-organen uitgevoerde projecten onder indirect beheer<sup>10</sup> waarvoor 10 ngo's voor getrapte subsidiëring waren geselecteerd (zie **bijlage II**).

16. Deze projecten werden in twee stappen geselecteerd. Ten eerste selecteerden we twee landen voor controlebezoeken (Ethiopië en Libanon) op basis van criteria zoals het verantwoordelijke DG, de omvang van de gerapporteerde, voor ngo's vastgelegde middelen

---

<sup>9</sup> Bij direct beheer is de Commissie belast met alle taken betreffende de uitvoering van de EU-begroting die rechtstreeks door haar diensten worden uitgevoerd op het hoofdkantoor, in de EU-delegaties of door middel van uitvoerende agentschappen van de EU.

<sup>10</sup> Bij indirect beheer vertrouwt de Commissie de taken betreffende de uitvoering van de begroting toe aan internationale organisaties, de ontwikkelingsagentschappen van EU-lidstaten, partnerlanden of andere organen.

en de haalbaarheid van het afleggen van een controlebezoek. Ten tweede namen we een steekproef van te controleren projecten op basis van de omvang van begrotingen, het bereikte uitvoeringspercentage, de spreiding van financieringsinstrumenten, de toegepaste beheersvormen en de veelheid aan uitvoeringsniveaus waarop de ngo's werkzaam waren.

17. In februari 2018 brachten we controlebezoeken aan Ethiopië, waar we de plaatselijke kantoren van DG ECHO, de EU-delegaties en de plaatselijke kantoren van verschillende VN-agentschappen bezochten, alsmede vertegenwoordigers van internationale en plaatselijke ngo's die deelnamen aan de uitvoering van door de EU gefinancierde projecten.

### **OPMERKINGEN**

#### ***De aanmerking door de Commissie van entiteiten als ngo in haar systeem is niet betrouwbaar***

18. We onderzochten de verschillende door diensten van de Commissie gevolgde procedures voor het registreren in hun systemen van ngo's die geselecteerd kunnen worden om EU-middelen uit te voeren. We gingen na of er ngo-specifieke systemen en programma's bestonden, of er verschillen tussen de systemen van de door ons bezochte diensten bestonden, hoe ze werden gebruikt en hoe entiteiten werden geïdentificeerd en geregistreerd als ngo in de systemen van de Commissie.

#### **In de meeste gevallen hangt het in aanmerking komen voor EU-financiering niet af van de ngo-status**

19. In het algemeen dienen ngo's bij de Commissie een aanvraag voor financiering in op dezelfde wijze als andere organisaties die middelen van de Commissie uitvoeren. Dit komt doordat in het Financieel Reglement dat van toepassing is op de EU-begroting, geen onderscheid wordt gemaakt tussen begunstigden met een ngo-status en andere begunstigden. Verder heeft de Commissie geen strategie die specifiek op ngo's gericht is en beschikken haar diensten niet over gemeenschappelijke criteria om te bepalen wat een ngo is.

20. Slechts twee van de gecontroleerde DG's hebben programma's die uitsluitend op ngo's zijn gericht:

- DG ENV heeft een actieprogramma voor exploitatiesubsidies ter ondersteuning van Europese ngo's die actief zijn op het gebied van milieu en klimaat. In dit verband beschouwt<sup>11</sup> het een ngo als een rechtspersoon zonder winstoogmerk die zowel financieel als politiek onafhankelijk is, met name van regering en overheidsinstanties, en van politieke en commerciële belangen, en die wettelijk is geregistreerd.
- DG ECHO verleent humanitaire hulp via een aantal ngo's waarmee het partnerschapskaderovereenkomsten heeft gesloten. Het volgt de definitie in Verordening (EG) nr. 1257/96 van de Raad betreffende humanitaire hulp, waarin wordt verklaard dat ngo's die voor financiering in aanmerking komen, volgens de geldende wetgeving van een lidstaat, in die lidstaat zijn opgericht als zelfstandige organisatie zonder winstoogmerk<sup>12</sup>.

**De Commissie voert beperkte controles uit van de eigen verklaring van de entiteiten dat ze ngo zijn wanneer zij die in het boekhoudsysteem registreert**

Er bestaat nog geen gemeenschappelijk registratiesysteem voor aanvragers

21. Aanvragers van EU-financiering, waaronder ngo's, moeten zich registreren om financiering aan te vragen op de verschillende beleidsterreinen. De DG's die we hebben gecontroleerd, hebben echter geen gemeenschappelijk registratiesysteem voor aanvragers (zie **tekstvak 3**).

---

<sup>11</sup> Zie oproepen tot het indienen van voorstellen voor exploitatiesubsidies aan ngo's die voornamelijk actief zijn op het gebied van milieu en/of klimaatactie (bijv. oproepidentificaties LIFE-NGO-EASME-2014, LIFE-NGO-FPA-EASME-2017).

<sup>12</sup> Het tweede vereiste in deze verordening waaraan ngo's moeten voldoen om in aanmerking te komen voor financiering is dat hun hoofdkantoor in een lidstaat of in de derde landen die voor steun in aanmerking komen, gevestigd moet zijn. Bij wijze van uitzondering kan dit hoofdkantoor zich ook bevinden in een als donor optredend derde land.

**Tekstvak 3 — Voorbeelden van de registratiesystemen voor aanvragers die door verschillende diensten van de Commissie worden gebruikt**

DG DEVCO en DG NEAR gebruiken de “Potential Applicant Data On-Line Registration” (PADOR), een onlinesysteem waarin organisaties die financiering aanvragen zich registreren en regelmatig informatie actualiseren.

DG RTD en DG EAC gebruiken de Unique Registration Facility (URF) — de registratiedienst voor financiering in het kader van programma’s als Erasmus+, Creatief Europa, Europa voor burgers, EU-vrijwilligers voor humanitaire hulp en Horizon 2020.

In het geval van DG ENV dienen aanvragers hun voorstellen in door middel van webtool eProposal of aanvraagformulieren (voor bepaalde soorten projecten, waaronder exploitatiesubsidies voor ngo’s).

22. Aangezien deze systemen niet onderling verbonden zijn, moeten ngo’s zich bij elk DG waarmee ze communiceren afzonderlijk registreren.

23. De Commissie ontwikkelt momenteel een project, Single Electronic Data Interchange Area (SEDIA) geheten, dat aanvragers, kandidaten en inschrijvers één enkel aanspreekpunt moet bieden om te communiceren met diensten van de Commissie. Het zal zowel voor aanbestedings- als subsidieprocedures worden gebruikt.

**De Commissie voert slechts beperkte controles uit om te verifiëren of entiteiten correct staan geregistreerd als ngo**

24. Wanneer een geregistreerde aanvrager van financiering voor het eerst een contract sluit met de Commissie, is de informatie die hij verstrekt, gebaseerd op een eigen verklaring. De Commissie controleert de informatie die de aanvrager in de verschillende registratiesystemen heeft verstrekt en creëert een fiche voor een juridische entiteit in ABAC.

25. In ABAC kunnen juridische entiteiten worden “aangemerkt” als ngo. Om als zodanig te worden ingedeeld, moet de organisatie zelf verklaren dat zij een ngo is als zij zich in een van de systemen registreert. Een voorwaarde om als ngo te worden aangemerkt is dat de juridische entiteit moet zijn ingedeeld als een particuliere organisatie zonder winstoogmerk. De valideringsdiensten van de Commissie controleren deze indeling. Daarnaast voeren ze

geen andere verificatie uit met betrekking tot de aanmerking van de organisatie als ngo, tenzij DG's dit als criterium gebruiken in een oproep tot het indienen van voorstellen<sup>13</sup>.

26. Het feit dat de status van ngo niet wordt geverifieerd, maakt de informatie van de Commissie over de aan ngo's verstrekte financiering onbetrouwbaar. Zo zijn in het geval van MFK 1.1 — "Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid" — de grootste begunstigen die in ABAC als ngo worden aangemerkt, voornamelijk onderzoeksinstituten en universiteiten en is er ook één coöperatieve vennootschap bij. Dit soort entiteiten kunnen niet altijd als ngo worden beschouwd. Hoewel de termen ngo en CSO (maatschappelijke organisatie) vaak door elkaar worden gebruikt, vormen ngo's een subgroep van CSO's; deze laatste omvatten een grotere groep organisaties zoals onderzoeksinstituten of coöperaties<sup>14</sup>.

27. Verder merkt de Commissie niet alle ngo's consequent als zodanig aan in al haar informatiesystemen, aangezien het ngo-veld niet hoeft te worden ingevuld in ABAC. Zo werden bij twee van onze gecontroleerde projecten<sup>15</sup> twee deelnemende ngo's niet als zodanig in ABAC aangemerkt, hoewel ze in het systeem voor de registratie van aanvragers (PADOR) als ngo waren geregistreerd.

---

<sup>13</sup> Zo zijn, volgens de richtsnoeren van DG DEVCO voor aanvragers in het kader van oproepen tot het indienen van voorstellen, ngo's verplicht om hun statuten en ondersteunende documenten te verstrekken. De evaluatiecomités verifiëren of de juridische documenten overeenkomen met het soort entiteit.

<sup>14</sup> In COM(2012) 492 final van 12.9.2012 "Aan de basis van democratie en duurzame ontwikkeling: het maatschappelijke engagement van Europa in de externe betrekkingen" worden onder meer als CSO's geclassificeerd: ngo's, organisaties in lokale gemeenschappen, religieuze organisaties, stichtingen, onderzoeksinstituten, coöperatieven, beroeps- en bedrijfsorganisaties.

<sup>15</sup> De projecten 7 en 16.

***Op het gebied van extern optreden was de selectie van door ngo geleide projecten over het algemeen transparant, maar zij vertoonde tekortkomingen wanneer zij door derden werd uitgevoerd***

**De selectie door de Commissie van door ngo's geleide projecten was over het algemeen transparant**

28. Wij controleerden een steekproef van door ngo's geleide projecten op het beleidsterrein "extern optreden", die onder direct beheer van de Commissie stonden (zie **bijlage I**). We beoordeelden de transparantie van de selectieprocessen door te controleren of de ondernomen activiteiten en doelstellingen in overeenstemming waren met de strategieën, en of de selectieprocedures betrouwbaar, goed gedocumenteerd en op duidelijke selectiecriteria gebaseerd waren, met passende gebruikmaking van de eerdere ervaring van ngo's. De samenvatting van de beoordeling kan in **bijlage III** worden gevonden.

29. De op het gebied van ontwikkelingshulp geëvalueerde selectieprocessen betroffen voornamelijk oproepen tot het indienen van voorstellen<sup>16</sup>. Ze voldeden aan de vereisten van het Financieel Reglement en de strategieën van de Commissie; over het algemeen werden er duidelijke selectiecriteria toegepast en werden deze meegedeeld aan alle belanghebbenden, en de processen waarborgden de gelijke behandeling van alle aanvragers.

30. We stelden enkele tekortkomingen vast op het gebied van transparantie in de onderzochte selectieprocessen die DG ECHO in 2014, 2015 en 2016 uitvoerde. Deze kwesties, die de documentatie van het selectieproces betroffen, waren al bij een eerdere ERK-controle vastgesteld<sup>17</sup>. Bijgevolg nam DG ECHO corrigerende maatregelen, die resulteerden in een actieplan en een nieuw model voor samenvattende beoordelingen voor 2017, dat in 2018 verder werd herzien, om de specifieke beoordeling voor elk selectie criterium beter weer te geven.

---

<sup>16</sup> Project 4 werd geselecteerd via een procedure voor onderhandse gunning.

<sup>17</sup> Speciaal verslag nr. 15/2016: "Beheerde de Commissie de humanitaire hulp doeltreffend die werd verstrekt aan de bevolking die wordt getroffen door conflicten in het Grote Merengebied in Afrika?", de paragrafen 27-29 (<https://eca.europa.eu>).

31. De operationele capaciteit van aanvragers is een van de criteria die DG DEVCO en DG NEAR in hun selectieprocedures toepassen. De evaluatiecomités beoordelen deze capaciteit op basis van de door aanvragers opgegeven eerdere ervaring, maar vroegen zelden om bewijs daarvan. DG ECHO acht eerdere ervaring ook een relevant beoordelingscriterium.

32. De Commissie verifieert niet altijd de juistheid van de verklaringen over eerdere ervaring omdat haar beheersinformatiesystemen niet alle relevante informatie over de ontvangen financiering en door ngo's verrichte activiteiten bevatten. De mate waarin deze informatie kan worden gebruikt voor selectiedoeleinden is dan ook nogal beperkt.

33. Nadat we twee van de gecontroleerde projecten hadden geselecteerd, constateerden we dat de Commissie inconsistenties en onjuiste verklaringen met betrekking tot eerdere ervaring had aanvaard<sup>18</sup>.

#### **Bij getrapte subsidiëring voor derde ngo's ontbrak het soms aan transparantie**

34. We onderzochten in hoeverre ngo's op transparante wijze werden geselecteerd wanneer de selectie niet rechtstreeks door de Commissie werd verricht. We overwogen of de verschillende diensten van de Commissie de procedures consistent hadden toegepast om de transparantie te waarborgen van de selectie van ngo's die getrapte subsidiëring zouden ontvangen. Daarnaast gingen we na of hun selectie van ngo's de gelijke behandeling van aanvragers waarborgde, of ze lering hadden getrokken uit eerdere ervaring teneinde de selectie te verbeteren en of ze de capaciteit van de ngo's om de gefinancierde actie uit te voeren, als toereikend hadden beoordeeld.

#### De verschillende diensten van de Commissie passen de procedures voor getrapte subsidiëring niet op dezelfde wijze toe

35. Bij direct beheer is er, wanneer de Commissie subsidieovereenkomsten opzet en afspraken maakt met contractanten, waaronder ngo's, sprake van een rechtsverhouding

---

<sup>18</sup> De projecten 16 en 17.

tussen de twee partijen. In sommige gevallen worden EU-middelen echter door middel van getrapte subsidiëring verstrekt aan derden. Dergelijke getrapte subsidiëring is onderworpen aan specifieke en transparante voorwaarden<sup>19</sup>, bijvoorbeeld dat het maximumbedrag dat aan derden kan worden betaald ten hoogste 60 000 EUR bedraagt, behalve waar financiële ondersteuning het hoofddoel van de actie is<sup>20</sup>.

36. Terwijl de meeste gecontroleerde diensten van de Commissie<sup>21</sup> de algemene regels uit het Financieel Reglement en de door DG BUGD gepubliceerde richtsnoeren inzake subsidies consistent toepassen, geeft DG ECHO er een andere uitleg aan. DG ECHO is van mening dat alle aan uitvoerende partners toegekende acties primair tot doel hebben om financiële steun aan derden te verstrekken, en wijst daarbij op de noodzaak om recht te doen aan de specifieke behoeften en kenmerken van humanitaire hulp. Dit betekent dat het in de praktijk niet de bovengrens van 60 000 EUR hanteert omdat alle getrapte subsidies geacht worden onder bovengenoemde uitzondering te vallen.

37. Als gevolg van deze interpretatie is getrapte subsidiëring toegestaan zonder beperking van het in het contract vastgelegde bedrag of van het aantal bijkomende uitvoeringslagen. Het ontbreken van dergelijke beperkingen bij DG ECHO is van invloed op de transparantie van de getrapte subsidiëring.

#### De selectieprocedures van ngo's door VN-organen waren niet altijd transparant

38. Bij indirect beheer moet een VN-orgaan dat een aanvraag indient voor EU-financiering aantonen dat het in staat is tot financieel beheer en dat het de financiële belangen van de EU op hetzelfde niveau kan beschermen als de Commissie. Als het dat heeft aangetoond,

---

<sup>19</sup> Vastgesteld in artikel 137 van het Financieel Reglement en artikel 210 van de uitvoeringsvoorschriften.

<sup>20</sup> Er dient te worden opgemerkt dat de formulering van deze regels in het Financieel Reglement van 2018 is gewijzigd; artikel 204 bepaalt het volgende: "het maximumbedrag aan financiële steun dat aan een derde kan worden uitbetaald, dat ten hoogste 60 000 EUR bedraagt [...]. De [...] bedoelde drempel mag worden overschreden wanneer het verwezenlijken van de doelstellingen van de acties anders onmogelijk of te moeilijk zou zijn."

<sup>21</sup> DG's RTD, ENV, EAC, NEAR en DEVCO.

mag het zijn uitvoerende partners selecteren (getrapte subsidiëring) op grond van zijn eigen regels en procedures<sup>22</sup>.

39. We constateerden dat bij de helft van de door ons voor controle geselecteerde projecten onder indirect beheer (zie ***bijlage II***) de procedures van de VN-organen voor de selectie van ngo's een gebrek aan transparantie vertoonden. Dit was het geval ondanks het feit dat de Commissie er een positieve beoordeling aan had gegeven. In deze drie gevallen<sup>23</sup> kenden VN-organen getrapte subsidies toe aan ngo's door middel van onderhandse gunning zonder zich te houden aan hun eigen interne procedures (zie ***tekstvak 4***).

**Tekstvak 4 — Voorbeeld van een selectieproces dat werd uitgevoerd door een derde die zich niet hield aan zijn eigen interne selectieregels**

Project 20, dat aan een VN-orgaan werd gegund, had tot doel de weerbaarheid van nomaden te verbeteren door middel van de verlening van verbeterde gezondheidszorg aan dieren in beweidingsgebieden in Ethiopië. Twee ngo's die getrapte subsidiëring ontvingen, voerden bepaalde onderdelen van dit project uit. De door het VN-orgaan toegepaste selectieprocedure verliep in beide gevallen via onderhandse gunning.

Volgens de interne richtsnoeren van het VN-orgaan kan onderhandse gunning alleen onder bepaalde voorwaarden plaatsvinden. In deze gevallen was de voorwaarde om de onderhandse gunning te kunnen rechtvaardigen dat de ngo's door de begunstigde regering al de opdracht hadden gekregen om die dienst te verlenen. De ngo's ondertekenden de uitvoeringsovereenkomst met de regionale regering echter pas nadat het VN-orgaan hen had geselecteerd. Aan de voorwaarde voor rechtstreekse selectie was dus niet voldaan.

---

<sup>22</sup> Artikel 60, lid 2, onder d, van het Financieel Reglement bepaalt dat de met de uitvoering belaste entiteiten "de regels en procedures [dienen] toe te passen die moeten voorzien in een adequate financiering uit middelen van de Unie via subsidies, overheidsopdrachten en financieringsinstrumenten". Dit wordt geverifieerd in een voorafgaande beoordeling ("pijlerbeoordeling"), die door een onafhankelijk controleur wordt uitgevoerd in overeenstemming met het door elk DG opgestelde mandaat.

<sup>23</sup> De projecten 9, 18 en 20.

***De Commissie verzamelt en controleert de informatie over door ngo's uitgevoerde middelen niet altijd naar behoren***

40. We beoordeelden of de Commissie wist hoe door ngo's uitgevoerde EU-middelen werden gebruikt en of deze informatie naar behoren was verzameld en gecontroleerd. Om dit vast te stellen, onderzochten we of de Commissie uitgebreide informatie had over alle ngo's die financiering ontvingen, waaronder uitgevoerde activiteiten en ontvangen middelen, en of er passende systemen bestonden om die te verzamelen. We onderzochten ook of deze informatie de Commissie in staat stelde de gedeclareerde kosten te controleren.

**In de systemen van de Commissie wordt niet altijd informatie geregistreerd over de middelen die alle begunstigden van een contract hebben ontvangen**

41. We stelden vast dat de diensten van de Commissie die we controleerden, subsidies beheerden met behulp van verschillende systemen, waarin uiteenlopende hoeveelheden informatie beschikbaar waren over de aan begunstigden verstrekte financiering (zie vier voorbeelden in **tekstvak 5**).

**Tekstvak 5 — In de verschillende systemen van de Commissie verzamelde informatie**

Met het subsidiebeheersysteem dat bij DG RTD werd gebruikt, kan informatie worden verzameld en verwerkt over de door iedere deelnemer ontvangen financiering.

Ook in het door EACEA gebruikte systeem wordt een uitsplitsing gemaakt van de financiering voor alle deelnemende organisaties die deze informatie op het aanvraagformulier hadden ingevuld. Het subsidiebeheersysteem voor door nationale agentschappen beheerde projecten bevat ook informatie over de door iedere begunstigde organisatie ontvangen financiering.

In het geval van DG ENV is een uitsplitsing van de financiering die iedere partner van een subsidie met meerdere begunstigden heeft ontvangen<sup>24</sup>, beschikbaar in het systeem waarmee subsidies worden beheerd in het kader van het LIFE-programma, zij het alleen in papieren vorm, waardoor deze informatie niet geanalyseerd en behandeld kan worden.

---

<sup>24</sup> Operationele subsidies voor ngo's werkzaam op het gebied van milieu en klimaat waren altijd voor één begunstigde bestemd.

In het systeem van DG ECHO wordt onder meer het aandeel van iedere uitvoerende partner in de begroting aangegeven. Eventuele verdere bedragen die via getrapte subsidiëring zijn toegekend, worden echter niet in het systeem geregistreerd.

Met het model voor financiële verslaglegging dat DG DEVCO en DG NEAR gebruiken, is het mogelijk geconsolideerde rapportages op projectniveau te verkrijgen, met een uitsplitsing per kostencategorie. De financiering die iedere begunstigde in het kader van de subsidieovereenkomst heeft ontvangen, is echter niet uitgesplitst.

42. Daarom is de informatie die in de verschillende systemen van de Commissie verzameld wordt niet uniform en kan er niet altijd worden gerapporteerd over de middelen die alle contractbegunstigden hebben ontvangen.

**Op het gebied van extern optreden heeft de Commissie geen alomvattende informatie over alle ondersteunde ngo's**

43. Zowel bij direct als indirect beheer troffen we verschillende projecten in onze steekproef aan waarbij de Commissie over onjuiste informatie beschikte over de verschillende actoren die de gefinancierde actie uitvoerden. Dit was voornamelijk het geval bij netwerken van internationale ngo's, waarvoor de systemen van de Commissie informatie bevatten over de structuur van de uitvoerende entiteiten die niet in overeenstemming was met de daadwerkelijke opzet.

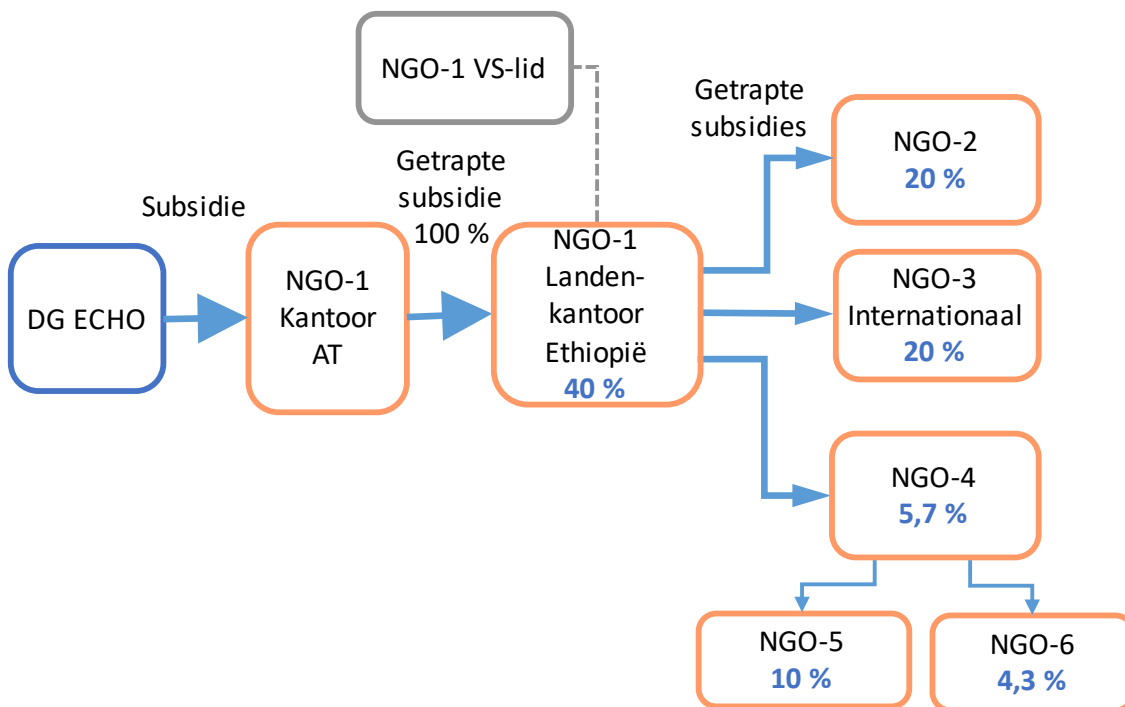
44. Bij 4 van de 14 projecten onder direct beheer<sup>25</sup> die we onderzochten, constateerden we dat de ngo's die de subsidieovereenkomsten hadden ondertekend, de projectuitvoering hadden uitbesteed aan andere entiteiten binnen hetzelfde netwerk zonder dat deze informatie in de systemen van de Commissie was geregistreerd (zie ***figuur 3***).

---

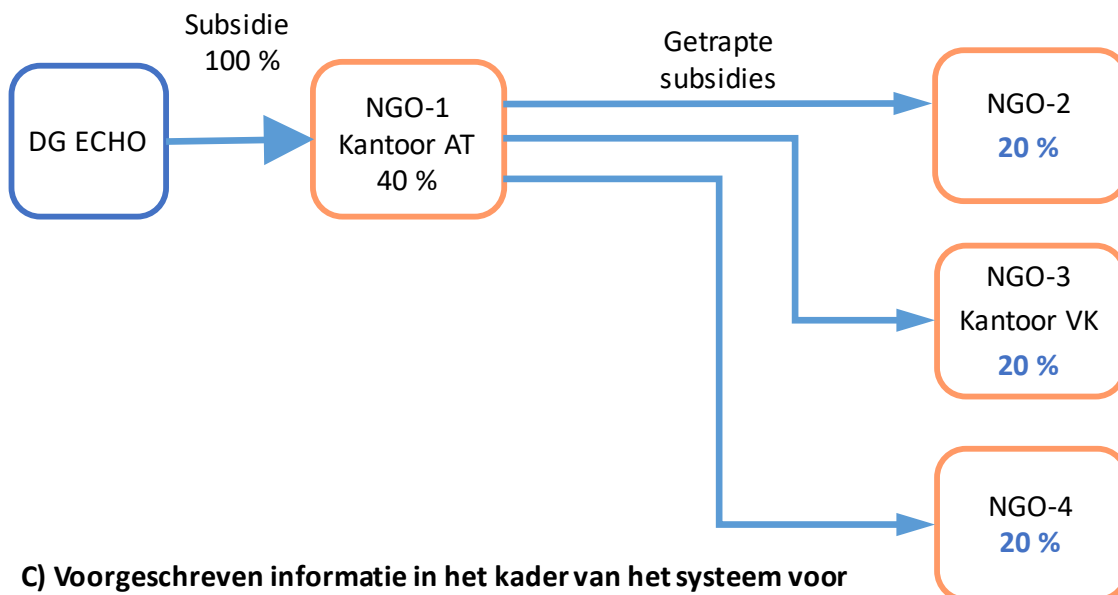
<sup>25</sup> De projecten 4, 11, 12 en 13.

**Figuur 3 — Project 12 — Voorbeeld van een project uitgevoerd met een netwerk van internationale ngo's**

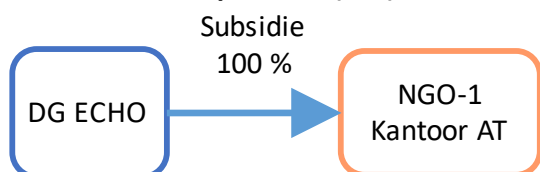
**A) Feitelijke structuur van de uitvoering**



**B) Informatie in DG ECHO-systeem**



**C) Voorgeschreven informatie in het kader van het systeem voor financiële transparantie (FTS)**



Bron: ERK.

45. We stelden ook vast dat bij 3 van deze 14 projecten<sup>26</sup> de identificatie van de partners in de systemen van de Commissie verwarrend was of verwees naar verschillende juridische entiteiten binnen hetzelfde netwerk van internationale ngo's. Daarom was de beschikbare informatie over de vraag welke entiteiten de actie al dan niet hadden uitgevoerd en welke entiteiten financiering ontvingen, niet duidelijk.

46. Verder konden we bij vijf van de zes projecten onder indirect beheer die we onderzochten<sup>27</sup>, op basis van de informatie die de Commissie ontving van de VN-organen niet vaststellen welke financiering elk van de ngo's kreeg die via getrapte subsidiëring middelen ontving, of welke activiteiten elk ervan uitvoerde (zie ***bijlage III***).

47. Bij twee van deze vijf projecten had de Commissie de VN-organen om aanvullende informatie en verduidelijking gevraagd, maar de antwoorden die zij kreeg, waren onbevredigend of werden pas na herhaalde verzoeken verzonden nadat de projectactiviteiten al waren afgerond<sup>28</sup>.

#### **Het gebrek aan beschikbare informatie bij indirect beheer vormde een belemmering voor de controles door de Commissie van de gedeclareerde kosten**

48. In het geval van projecten die de Commissie indirect beheert, bevat de totale begroting van de contracten in het algemeen een percentage om overheadkosten te dekken dat is vastgesteld op 7 %. Bij vijf<sup>29</sup> van de zes door ons onderzochte gevallen waren er overheadkosten gedeclareerd voor de verschillende uitvoeringslagen, ten eerste door de

---

<sup>26</sup> De projecten 11, 12 en 15.

<sup>27</sup> De projecten 8, 9, 10, 18 en 19.

<sup>28</sup> Project 8. Het VN-orgaan verstreekte bevredigende antwoorden op het derde verzoek van DG ECHO na het bezoek van de controleurs ter plaatse.

<sup>29</sup> De projecten 8, 9, 18, 19 en 20.

met de uitvoering belaste entiteit en ten tweede door de ngo's die getrapte subsidiëring hadden ontvangen<sup>30</sup>.

**Tekstvak 6 — Voorbeeld van te hoge indirecte kosten**

Bij project 20 besteedde het VN-orgaan sommige activiteiten uit aan twee ngo's. De begroting in de ondertekende overeenkomsten bevatte in beide gevallen een forfaitair percentage van 7 % voor overheadkosten. Deze overheadkosten werden vervolgens meegeteld in het totaalbedrag voor directe kosten dat het VN-orgaan bij de Commissie declareerde, en gebruikt als basis voor de berekening van de 7 % aan overheadkosten waar het om vroeg. Dit resulteerde in te hoge gedeclareerde overheadkosten van de door de ngo's uitgevoerde acties.

49. Vanwege het gebrek aan adequate informatie over kosten die door ngo's waaraan getrapte subsidiëring was verstrekt, werden gedeclareerd, verkeerde de Commissie niet altijd in de positie om de kosten te controleren die door alle ngo's die financiering ontvingen, werden gedeclareerd. Dit belemmerde de Commissie bij het opsporen van potentiële gevallen van te hoge declaraties.

***Informatie over door ngo's uitgevoerde EU-middelen wordt in verschillende systemen gepubliceerd, maar de openbaar gemaakte informatie is beperkt***

50. We gingen na of de Commissie alomvattende en tijdige informatie openbaar had gemaakt over de middelen die in de contracten met ngo's waren vastgelegd, op de beleidsterreinen die we controleerden. Op het gebied van extern optreden onderzochten we of de Commissie de normen inzake de transparantie van internationale hulp in acht neemt bij de publicatie van informatie over door ngo's uitgevoerde EU-middelen. We gingen na of zij de toereikendheid had gecontroleerd van de openbaarmaking van informatie over derden met betrekking tot ngo's waaraan EU-middelen waren verstrekt via getrapte subsidiëring.

---

<sup>30</sup> De Rekenkamer heeft al gewezen op het risico dat indirecte kosten dubbel worden doorberekend bij projecten onder indirect beheer die door derde ngo's worden uitgevoerd in Speciaal verslag nr. 4/2018 van de ERK "EU-bijstand voor Myanmar/Birma". Zie ook paragraaf 48 van Speciaal verslag nr. 11/2017 van de ERK — "Het EU-Trustfonds Bêkou voor de Centraal-Afrikaanse Republiek: ondanks enkele tekortkomingen een hoopvolle start".

Daarnaast gingen we voor de projecten die we controleerden, na of de op verschillende transparantieportalen gepubliceerde gegevens consistent waren.

### **Informatie over contracten met ngo's wordt gepubliceerd in het systeem voor financiële transparantie, maar is onvolledig**

51. Elk jaar publiceert de Commissie in haar systeem voor financiële transparantie (FTS, Financial Transparency System) gegevens over de begunstigden van EU-financiering onder direct beheer op alle beleidsterreinen<sup>31</sup> (zie **tekstvak 7**). Door het publiceren in het FTS van informatie achteraf over ontvangers van EU-middelen voldoet de Commissie aan de vereisten van het Financieel Reglement<sup>32</sup>.

#### **Tekstvak 7 — Informatie die beschikbaar is in het systeem voor financiële transparantie van de Commissie**

De Commissie publiceerde de volgende gegevens in het FTS:

- begunstigde(n) die de middelen ontvangt/ontvangen;
- doel van de uitgaven;
- vestigingsplaats van de begunstigde(n);
- bedrag en soort uitgave (alleen bij vastleggingen);
- verantwoordelijke dienst die de financiering toekent;
- deel van de EU-begroting waaruit de financiering wordt verstrekt;
- jaar waarin het bedrag werd geboekt in de rekeningen van de Commissie.

Bron: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients\\_nl](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients_nl)

---

<sup>31</sup> Systeem voor financiële transparantie: [http://ec.europa.eu/budget/fts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm).

<sup>32</sup> Artikel 35 van het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Unie, en artikel 21 van de uitvoeringsvoorschriften daarbij: "Bekendmaking van informatie over ontvangers en andere informatie".

52. Het FTS bevat echter geen alomvattende informatie over ngo-financiering doordat:

- er geen informatie openbaar wordt gemaakt over daadwerkelijke betalingen;
- de begunstigden-categorie “ngo” pas in 2016 werd ingevoerd en niet consequent wordt gebruikt bij gebrek aan criteria om ngo’s te identificeren, en
- entiteiten die financiering via getrapte subsidiëring ontvangen, niet openbaar worden gemaakt.

53. Diensten van de Commissie volgen verschillende benaderingen bij het openbaar maken van financiering in het FTS. Wanneer zij contracten sluiten met meerdere begunstigden, publiceren DG RTD, DG ENV en DG EAC (via EACEA) de namen van alle begunstigden en geven daarbij een uitsplitsing van de middelen. DG ECHO publiceert het bedrag en de naam van de ngo waarmee de Commissie de subsidieovereenkomst heeft gesloten; het maakt geen informatie openbaar over eventuele andere uitvoerende partners die de actie geheel of gedeeltelijk uitvoeren (zie **figuur 3**). DG NEAR en DG DEVCO vermelden de namen van de ngo’s waarmee de Commissie een subsidieovereenkomst heeft gesloten, en van de medeaanvragers. Het bedrag van de subsidie is echter volledig gekoppeld aan de leidende partner, zonder uitsplitsing per begunstigde.

54. We constateerden dat bij alle 14 geëvalueerde projecten onder direct beheer de in het FTS geregistreerde bedragen overeenkwamen met de in de subsidieovereenkomsten vastgelegde bedragen. In vijf gevallen<sup>33</sup> ontbraken echter bepaalde gepubliceerde gegevens betreffende het soort actie, de geografische locatie of de verantwoordelijke dienst, of waren deze onjuist.

---

<sup>33</sup> De projecten 1, 2, 5, 14 en 15.

Aanvullende informatie, waaronder resultaten, wordt openbaar gemaakt op verschillende transparantieportalen

55. Naast het FTS publiceert de Commissie informatie over gefinancierde acties op diverse platforms voor de verschillende beleidsterreinen. Zo maakt de Commissie op het gebied van onderzoek informatie openbaar over haar financiering via CORDIS, een openbaar register en portaal over door de EU gefinancierde onderzoeksprojecten en de resultaten daarvan<sup>34</sup>.

56. Op het gebied van extern optreden maakt de Commissie informatie over ngo-financiering openbaar via verschillende webportalen inzake de transparantie van hulp: EU Aid Explorer<sup>35</sup>, het Europees informatiesysteem voor noodsituatie- en rampenrespons (Edris)<sup>36</sup> en de financiële controledienst (Financial Tracking Service)<sup>37</sup>. In het algemeen kwam de over de gecontroleerde projecten gepubliceerde informatie overeen met de daadwerkelijk verstrekte financiering.

**Informatie over humanitaire en ontwikkelingshulp wordt over het algemeen openbaar gemaakt overeenkomstig internationale transparantienormen**

57. De Commissie rapporteert gegevens over humanitaire en ontwikkelingshulp om transparantieverplichtingen op het gebied van internationale hulp na te komen. Zij rapporteert in het kader van het kennisgevingssysteem van de crediteurlanden (Creditor Reporting System)<sup>38</sup> van de OESO, de enquête over de methode van uitgavenplanning (Forward Spending Survey) van de OESO<sup>39</sup> en het register van het Internationaal Initiatief

---

<sup>34</sup> Bron: <https://cordis.europa.eu/>

<sup>35</sup> <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/>

<sup>36</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/hac/>

<sup>37</sup> <https://fts.unocha.org/> — beheerd door het VN-Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Aid, UNOCHA).

<sup>38</sup> <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>

<sup>39</sup> <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FSS>

inzake transparantie van ontwikkelingshulp (IATI)<sup>40</sup> in overeenstemming met internationale gemeenschappelijke normen.

De Commissie publiceerde gegevens over humanitaire en ontwikkelingshulp overeenkomstig de gemeenschappelijke IATI-norm, maar sommige gegevens vertoonden tekortkomingen

58. De Commissie maakt gegevens openbaar over humanitaire en ontwikkelingshulp op basis van een in het kader van IATI ontwikkeld gemeenschappelijk standaardrapportagekader<sup>41</sup>, een wereldwijd initiatief dat tot doel heeft de transparantie en doeltreffendheid van ontwikkelingssamenwerking te vergroten.

59. In het algemeen publiceert de Commissie gegevens in overeenstemming met de IATI-norm. We constateerden echter dat de rapportage van gegevens in het kader van IATI geen gegevens over EU-trustfondsen bevat en ook geen informatie over de resultaten van de gefinancierde projecten<sup>42</sup>.

60. Voor de projecten in de steekproef vergeleken we de informatie die op het gebruiksvriendelijke webportaal van IATI was gepubliceerd met de werkelijke gegevens. Voor alle gecontroleerde projecten was er informatie gepubliceerd, maar we troffen verschillende fouten aan in de bedragen die contractueel waren vastgelegd<sup>43</sup>, de uitbetalingen<sup>44</sup> en de einddata van projecten<sup>45</sup> (zie **tekstvak 8**).

---

<sup>40</sup> <https://www.iatiregistry.org/>

<sup>41</sup> IATI werd in 2008 gelanceerd naar aanleiding van het derde forum op hoog niveau over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp in Accra.

<sup>42</sup> In februari 2018 rapporteerde DG DEVCO een eerste serie behaalde resultaten van meer dan 700 projecten overeenkomstig de IATI-norm.

<sup>43</sup> De projecten 4, 5, 6, 7, 14, 15, 16 en 17.

<sup>44</sup> De projecten 1, 2, 11, 12 en 13.

<sup>45</sup> De projecten 7, 14 en 15.

### **Tekstvak 8 — Voorbeelden van fouten aangetroffen in op het IATI-d-portaal gepubliceerde gegevens**

Voor project 11 was het in IATI (d-portaal) gerapporteerde bedrag van de uitbetalingen onjuist. Het aangegeven bedrag van de uitbetaling was 14 000 000 EUR, maar het werkelijke bedrag had 11 200 000 EUR moeten zijn omdat de laatste betaling nog niet was verricht (per 2 maart 2018).

In het geval van project 15 was het op het IATI-d-portaal gepubliceerde bedrag nul, terwijl het werkelijke contractueel vastgelegde bedrag 2 000 000 EUR was en de einddatum van het project onjuist was, omdat het niet was bijgewerkt na een verlenging van het project met drie maanden.

### **De VN-organen publiceerden ontoereikende informatie over de opdrachten die aan ngo's waren gegund**

61. De Commissie vertrouwt de uitvoering van projecten onder indirect beheer aan een derde toe. In deze gevallen is het de verantwoordelijkheid van de met de uitvoering belaste entiteit om de met behulp van EU-financiering toegekende subsidies openbaar te maken<sup>46</sup>.

62. We verifieerden de gegevens die de desbetreffende VN-organen hadden gepubliceerd over de zes projecten onder indirect beheer in de steekproef (zie **bijlage II**). We constateerden dat in vijf gevallen de VN-organen informatie over uit EU-middelen aan ngo's toegekende subsidies niet<sup>47</sup> of slechts gedeeltelijk<sup>48</sup> publiceerden (zie **tekstvak 9**). Verder controleerde de Commissie niet of de VN-organen aan dit vereiste hadden voldaan.

---

<sup>46</sup> Volgens de algemene voorwaarden die van toepassing zijn op de overeenkomsten die zijn gesloten tussen de Commissie en de met de uitvoering belaste entiteiten, zijn de laatstgenoemde verplicht om op hun website of in hun systemen gedetailleerde informatie te publiceren over de door de EU gefinancierde subsidies. Ze moeten de titel van het contract/project openbaar maken, evenals de aard en het doel ervan, de naam en vestigingsplaats van de begunstigde van de subsidie en het contractueel vastgelegde bedrag. In het geval van acties waarbij meerdere donoren betrokken zijn, vindt publicatie plaats volgens de regels van de met de uitvoering belaste entiteit.

<sup>47</sup> De projecten 9, 18 en 20.

<sup>48</sup> De projecten 8 en 19.

**Tekstvak 9 — Voorbeelden van VN-organen die geen informatie publiceerden over EU-middelen die via getrapte subsidiëring aan ngo's waren verstrekt**

De Commissie belastte een VN-orgaan met de uitvoering van project 18, dat betrekking had op bijstand in contanten en de identificatie van vluchtelingen in Ethiopië. Het VN-orgaan besteedde vervolgens sommige activiteiten aan een ngo uit; op de website werd echter geen informatie gegeven over deze getrapte subsidiëring.

In Ethiopië belastte de Commissie een VN-orgaan met de uitvoering van project 19 ter ondersteuning van de re-integratie van slachtoffers van mensenhandel. Twee plaatselijke ngo's voerden sommige van de projectactiviteiten uit. Op zijn website publiceerde het VN-orgaan slechts beperkte informatie over de met deze ngo's gesloten contracten en werden de contractueel vastgelegde bedragen niet openbaar gemaakt.

**CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

63. Bij deze controle onderzochten wij of de door ngo's uitgevoerde EU-financiering transparant was. Dit omvatte de vraag of de aanmerking door de Commissie van entiteiten als ngo betrouwbaar was en of de selectie van ngo's die door de EU gefinancierde acties uitvoerden transparant was. Ook onderzochten we of informatie over ngo's naar behoren werd verzameld, gecontroleerd en openbaar gemaakt. We bestreken de belangrijkste beleidsterreinen waarop ngo's EU-middelen uitvoeren en richtten ons met name op het grootste financieringsgebied: extern optreden.

64. We concludeerden dat de Commissie niet voldoende transparant was met betrekking tot de uitvoering van EU-middelen door ngo's.

65. In de meeste gevallen hangt het niet af van de status van een ngo of deze in aanmerking komt voor EU-financiering. De toekenning van ngo-status in het boekhoudsysteem van de Commissie, die is gebaseerd op een eigen verklaring, alsmede de beperkte controles die de Commissie verrichtte, maakten de indeling van een entiteit als ngo onbetrouwbaar (zie de **paragrafen 18-27**).

66. Er bestond geen gemeenschappelijk systeem binnen de Commissie om aanvragers van financiering te registreren. Daarnaast waren de verschillende systemen die werden gebruikt

om aanvragers van financiering, waaronder ngo's, te registreren, niet onderling verbonden (zie **paragraaf 22**).

#### **Aanbeveling 1 — Verbeter de betrouwbaarheid van de informatie over ngo's**

De Commissie moet haar prestaties en de transparantie van haar verslaglegging over ngo's die EU-acties uitvoeren, verbeteren. Daartoe moet de Commissie passende informatie ontvangen en in haar boekhoudsysteem de betrouwbaarheid van de informatie over ngo's die EU-middelen uitvoeren, verbeteren door:

- a) in haar interne richtsnoeren inzake de validering van juridische entiteiten duidelijke criteria opnemen om ngo's in ABAC te identificeren;
- b) binnen één enkel registratiesysteem het vereiste (of de optie in het geval van ngo's die te kennen geven bezorgd te zijn over veiligheid) opnemen dat aanvragers van EU-financiering zichzelf aanmerken als ngo en daarbij de criteria aangeven die zouden worden toegepast om de organisatie als ngo te beschouwen.

Tijdpad: eind 2020.

67. Op het gebied van extern optreden constateerden wij dat de selectie van door ngo's geleide projecten door de Commissie in het algemeen transparant was. In bepaalde gevallen waren er echter tekortkomingen (zie de **paragrafen 28-33**).

68. We constateerden dat de verschillende diensten van de Commissie de procedures voor getrapte subsidiëring niet op dezelfde wijze toepasten. De interpretatie van de regels door DG ECHO voor financiële steun aan derden was ruimer dan die door andere DG's; volgens die interpretatie zijn verschillende uitvoeringslagen toegestaan en bestaat er geen maximum voor de bedragen die via getrapte subsidiëring worden verstrekt (zie de **paragrafen 35 en 37**).

69. De gecontroleerde door VN-organen uitgevoerde selectieprocedures van ngo's waren niet altijd transparant (zie de **paragrafen 38 en 39**).

**Aanbeveling 2 — Controleer de toepassing van de regels voor getrapte subsidiëring**

In gevallen waarin de uitvoering van een actie onder direct beheer getrapte subsidiëring vereist, moet de Commissie:

- a) binnen de verschillende diensten een consistente uitleg geven aan de toepasselijke regels van het Financieel Reglement en daarbij rekening houden met specifieke sectorale kenmerken; met name in gevallen waarin de uitvoering van een actie financiële steun aan een derde vereist, moeten de voorwaarden voor dergelijke steun in de subsidieovereenkomst worden omschreven in overeenstemming met het herziene Financieel Reglement van 2018.

Wanneer VN-organen begunstigden selecteren onder indirect beheer moet de Commissie:

- b) verifiëren of de VN-organen hun regels en procedures voor de selectie van uitvoerende partners correct uitvoeren.

Tijdpad: vanaf medio 2019.

70. De Commissie verzamelde en controleerde de informatie over ngo's niet altijd naar behoren. Met name konden in deze systemen niet altijd de middelen worden geregistreerd die alle contractbegunstigden hadden ontvangen (zie de **paragrafen 41 en 42**).

71. Op het gebied van extern optreden beschikte de Commissie niet altijd over alomvattende informatie over de ontvangen financiering en de door alle uitvoerende actoren verrichte activiteiten. Dit was met name het geval bij netwerken van internationale ngo's en projecten onder indirect beheer. Verder vormde het gebrek aan beschikbare informatie bij indirect beheer een belemmering voor de controles van de gedeclareerde kosten door de Commissie (zie de **paragrafen 43-49**).

### Aanbeveling 3 — Verbeter de informatie over door ngo's uitgevoerde middelen

De Commissie moet de verzamelde informatie over gefinancierde ngo's verbeteren door:

- a) de verschillende subsidiebeheersystemen in staat te stellen de financiering die is ontvangen door alle begunstigden met wie de EU contracten heeft gesloten, en niet alleen de hoofdbegunstigde, te registreren, zodat deze informatie kan worden gebruikt voor analyse en behandeling.

Op het gebied van extern optreden moet de Commissie de traceerbaarheid van middelen verbeteren:

- b) door in het geval van acties die worden uitgevoerd door netwerken van internationale ngo's, in haar systemen de entiteiten die de gefinancierde acties daadwerkelijk uitvoeren aan te merken;
- c) door in het geval van projecten die onder indirect beheer door VN-organen worden uitgevoerd, te verifiëren dat er voldoende informatie wordt verstrekt over de indirecte kosten die gedeclareerd zijn voor de gefinancierde ngo's, zodat er een beoordeling kan worden gemaakt van de kosten die door alle uitvoerende actoren zijn gedeclareerd.

Streefdatum voor uitvoering: medio 2021.

72. Informatie over door ngo's uitgevoerde EU-middelen wordt in verschillende systemen gepubliceerd, maar de openbaar gemaakte informatie is beperkt, behalve op het gebied van extern optreden (zie de **paragrafen 51-56**).

73. De Commissie maakt in het algemeen gegevens openbaar over humanitaire en ontwikkelingshulp overeenkomstig internationale transparantienormen, maar sommige gegevens vertoonden tekortkomingen (zie de **paragrafen 58-60**).

74. In vijf gevallen publiceerden de met projecten belaste VN-organen de aan ngo's gegunde opdrachten niet of slechts gedeeltelijk en de Commissie controleerde niet of de VN-organen aan dit vereiste hadden voldaan (zie **paragraaf 62**).

#### **Aanbeveling 4 — Standaardiseer en verbeter de nauwkeurigheid van de gepubliceerde informatie**

De Commissie zou:

- a) bij alle diensten een uniforme aanpak moeten hanteren met betrekking tot openbaarmaking van informatie in het systeem voor financiële transparantie en ervoor moeten zorgen dat alle begunstigden met wie de EU een contract heeft gesloten, bekend worden gemaakt, samen met de toegekende financiering.

Streefdatum voor uitvoering: medio 2021.

Op het gebied van extern optreden moet de Commissie:

- b) haar naleving van internationale normen inzake de transparantie van hulp verder verbeteren door de resultaten van de gefinancierde projecten en gegevens over EU-trustfondsen te rapporteren;
- c) de nakoming door de VN-organen verifiëren van hun verplichting om de gegunde opdrachten waarbij sprake is van EU-financiering, afdoende openbaar te maken.

Streefdatum voor uitvoering: medio 2021.

Dit verslag werd door kamer V onder leiding van de heer Lazaros S. LAZAROU, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 5 december 2018.

*Voor de Rekenkamer*

Klaus-Heiner LEHNE

*Voorzitter*

**BIJLAGE I****Gecontroleerde projecten onder direct beheer**

	DG	Nr.	Contractreferentie	Titel contract	Contractant	Bedrag (EUR)	Uitvoeringsdata
Libanon	DG ECHO	1	ECHO/SYR/BUD/2016/91034	Verstrekken van multifunctionele bijstand in contanten om te voorzien in de behoeften van kwetsbare Syrische vluchtelingen in Libanon	Internationale ngo	31 050 000	1.6.2016-31.5.2017
		2	ECHO/SYR/BUD/2014/91020	Noodhulp voor de meest kwetsbare personen die door de Syrische crisis zijn getroffen (fase 4)	Internationale ngo	5 500 000	1.7.2014-31.3.2015
		3	ECHO/SYR/BUD/2016/91024	Noodbeschermingsbijstand voor door conflicten en ontheemding getroffen vluchtelingen- en gastgemeenschappen in de noordelijke provincie en de provincie Beka'a, Libanon	Internationale ngo	1 500 000	1.4.2016-30.4.2017
	DG NEAR	4	2015/364-146	Verbeteren van veilige watervoorziening en afvalverwerking voor de kwetsbare, door de crisis in Syrië getroffen bevolking in Zuid-Libanon	Internationale ngo	2 110 823	17.9.2015-16.9.2017
		5	2013/282-595	Initiëren van een wereldwijde aanpak voor het ondersteunen en weerbaar maken van migranten gedurende de hele migratiecyclus, alsmede vluchtelingen in Libanon	Internationale ngo	1 914 506	31.7.2013-30.7.2016
		6	2014/350-232	De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Libanon: een maatschappelijke prioriteit	Plaatselijke ngo	1 000 000	16.10.2014-15.5.2018
		7	2015/371-135	Libanese CSO's een stem geven ten aanzien van inclusieve en duurzame ontwikkeling op het gebied van landbouw en milieu in Noord-Libanon	Internationale ngo	470 949	1.2.2016-28.2.2018
Ethiopië	DG ECHO	11	ECHO/-HF/EDF/2015/01001	Responsmechanisme in noodsituaties (ERM, Emergency Response Mechanism) IV in Ethiopië	Internationale ngo	14 000 000	1.1.2016-30.6.2017
		12	ECHO/-HF/EDF/2015/01025	Noodrespons in de vorm van zaden voor de regering van Ethiopië (SERGE, Seed Emergency Response with the Government of Ethiopia)	Internationale ngo	5 000 000	26.5.2016-25.3.2017
		13	ECHO/-HF/EDF/2015/01017	Multisectorale noodrespons voor kwetsbare gemeenschappen in vijf woreda's in de regio Afar in Ethiopië	Internationale ngo	1 500 000	1.3.2016-31.8.2017
	DG DEVCO	14	2014/343-843	Instandhouding van biodiversiteits- en ecosysteemfuncties en verbeterd welzijn van gemeenschappen in de hoog- en laagvlakten van de Bale-ecoregio	Internationale ngo	5 000 000	9.7.2014-8.4.2018
		15	2014/340-882	Opbouw van de weerbaarheid en veerkracht van de kwetsbare bevolking in de Wag Himra-zone in de Amhara-regio, Ethiopië	Internationale ngo	2 000 000	17.4.2014-16.7.2017
		16	2016/376-321	Initiatieven op het gebied van het beheer van natuurlijke hulpbronnen en levensonderhoud voor nomadische veehouders en halfnomaden (Natural Resources Management and Livelihood Initiatives (PANRMLI))	Plaatselijke ngo	197 865	1.7.2016-31.10.2018
		17	2014/341-464	Project ter verbetering van de reproductieve gezondheid van herdersgemeenschappen in Afar	Plaatselijke ngo	180 000	12.4.2014-11.4.2016

**BIJLAGE II****Gecontroleerde projecten onder indirect beheer**

	DG	Nr.	Contractreferentie	Titel contract	Contractant	Bedrag (EUR)	Uitvoeringsdata	Ngo waaraan getrapte subsidiëring was verstrekt
Libanon	DG ECHO	8	ECHO/SYR/BUD/2016/91010	Bieden van bescherming en humanitaire bijstand aan vluchtelingen die in Libanon wonen	VN-orgaan	30 000 000	1.4.2016-31.3.2017	Een internationale en een lokale ngo
	DG NEAR	9	2015/367-663	Ondersteunen van door de crisis in Syrië getroffen schoolgaande kinderen bij het verkrijgen van toegang tot leermogelijkheden en het waarborgen van gezondheidszorg voor kinderen, vrouwen en zorgverleners in Libanon en het verminderen van hun kwetsbaarheid	VN-orgaan	37 920 556	1.9.2015-31.8.2017	Een internationale en een lokale ngo
		10	2015/371-621	Verbeteren van de toegang tot diensten voor niet-overdraagbare ziekten en geestelijke gezondheid op het niveau van de primaire gezondheidszorg voor kwetsbare Syrische vluchtelingen en Libanese gemeenschappen in Libanon	VN-orgaan	2 308 000	1.1.2016-31.3.2017	Een plaatselijke ngo
Ethiopië	DG ECHO	18	ECHO/-HF/BUD/2015/91054	Bijstand in contanten voor Somalische, Eritrese, Zuid-Sudanese en Sudanese vluchtelingen en biometrische identificatie van vluchtelingen	VN-orgaan	5 000 000	1.4.2015-31.3.2016	Een internationale ngo
	DG DEVCO	19	2015/358-720	Steun voor de re-integratie van terugkeerders naar Ethiopië	VN-orgaan	5 000 000	1.1.2015-31.12.2018	Twee lokale ngo's
		20	2014/346-779	Streven naar weerbaarheid van nomaden (PPR, Pursuing Pastoral Resilience) door verbeterde dienstverlening op het gebied van de gezondheid van dieren in beweidingsgebieden in Ethiopië	VN-orgaan	9 277 294	26.7.2014-25.11.2018	Twee internationale ngo's

**BIJLAGE III****Beoordeling van de afzonderlijke projecten — overzicht**

Projectnr.	Selectieproces door de Commissie van ngo-projecten		Door derden uitgevoerd selectieproces van ngo-projecten		Informatie over EU-financiering		Gebruik van informatie			Publicatie		
	Transparantie van het selectieproces	Capaciteitsbeoordeling van ngo-partners	Transparantie van het selectieproces	Capaciteitsbeoordeling van ngo-partners	Systemen van de Commissie geven weer wie wat doet bij ngo-activiteiten	Systemen van de Commissie geven de door iedere ngo ontvangen financiering weer	Met de informatie kan de redelijkheid van de kosten worden beoordeeld	Informatie kan worden gebruikt voor de identificatie en correctie van uitvoeringsproblemen	Informatie kan voor coördinatie worden gebruikt	Systeem voor financiële transparantie	IATI	Publicatie door andere portalen/met de uitvoering belaste entiteiten
1	Gedeeltelijk	Ja	N.v.t.	N.v.t.	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Ja
2	Gedeeltelijk	Nee	N.v.t.	N.v.t.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
3	Gedeeltelijk	Ja	N.v.t.	N.v.t.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
4	Ja	Ja	N.v.t.	N.v.t.	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
5	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Nee
6	Ja	Ja	N.v.t.	N.v.t.	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
7	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
8	N.v.t.	N.v.t.	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	N.v.t.	N.v.t.	Gedeeltelijk
9	N.v.t.	N.v.t.	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	N.v.t.	N.v.t.	Nee
10	N.v.t.	N.v.t.	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Nee	Ja	Gedeeltelijk	N.v.t.	N.v.t.	Ja
11	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Ja
12	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
13	Gedeeltelijk	Ja	N.v.t.	N.v.t.	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Ja
14	Ja	Ja	N.v.t.	N.v.t.	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
15	Ja	Ja	N.v.t.	N.v.t.	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
16	Ja	Gedeeltelijk	N.v.t.	N.v.t.	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
17	Ja	Gedeeltelijk	N.v.t.	N.v.t.	Ja	Nee	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
18	N.v.t.	N.v.t.	Nee	Ja	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Ja	Gedeeltelijk	N.v.t.	N.v.t.	Nee
19	N.v.t.	N.v.t.	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Ja	Gedeeltelijk	N.v.t.	N.v.t.	Gedeeltelijk
20	N.v.t.	N.v.t.	Nee	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Nee	Ja	Gedeeltelijk	N.v.t.	N.v.t.	Nee

## **REPLIES OF THE COMMISSION TO THE SPECIAL REPORT OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS**

### **“TRANSPARENCY OF EU FUNDS IMPLEMENTED BY NGOS: MORE EFFORT NEEDED”**

#### **EXECUTIVE SUMMARY**

III. The Commission considers that its funding is sufficiently transparent and that NGOs should not be singled out as a particular category of beneficiaries.

In the treatment of applications, provided the applicants comply with the eligibility criteria, the focus of the Commission is on the project description and whether it matches the programme objectives and how it could contribute to their achievements. As recording the NGO status is not a legal requirement and as NGOs do not have a legal definition, the accounting system does not record funds specifically channelled to the NGO sector.

IV. The recording of the NGO status of beneficiaries in the Commission accounting system is not mandatory, given the absence of legal grounds for treating NGOs differently to other beneficiaries and in the absence of a common NGO definition. In addition, no financial transparency requirement specifically mentions that reporting on NGO funding is required.

Therefore the Commission considers that the classification done in its accounting system cannot be considered as unreliable.

V. The Commission departments use the flexibility included in the Financial Regulation to deliver aid in various ways.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid, are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204 (last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

VI. The information collected on EU funds implemented by NGOs cannot be uniform. The type of information required will depend on the context within which the EU funds are implemented.

The Commission would like to point out that it actively monitors the implementation of projects and conducts the necessary financial checks. In accordance with the relevant legal framework the Commission may:

- Request the beneficiaries to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the to EU-funded operations.

IX. The Commission accepts all recommendations except for the first one for the reasons set out in the replies.

#### **INTRODUCTION**

1. The Commission acknowledges the growing interest in transparency of financing of NGOs.

2. The Commission notes that the pursuit of transparency should be contextualised in the following way:

- no common EU definition of NGOs is given or proposed by the legislator and the absence of such a definition should frame the expectations concerning the information available to the Commission on NGOs;

- any attempt at defining an NGO is to be balanced against the need to protect the operating space of NGOs.

### **Box 1 – What is an NGO?**

See reply of the Commission to paragraph 2.

Also, the Commission would like to stress that the criteria of the 1997 Commission communication have not been replicated in the Commission basic acts.

Specifically, the Commission would like to point out that in the policy area of development aid, the term "CSO" is more frequently used than NGO. The COM(2012) 492<sup>1</sup> defines CSOs of which NGOs are a subset.

6. Article 35 of the Financial Regulation does not make an explicit reference to NGOs.

Furthermore, in the context of humanitarian assistance, it may not be appropriate to disclose all the information gathered in conflict zones since this might endanger the parties involved. In the context of development aid, it is important to emphasize that the Commission enjoys discretion in deciding to disclose information on recipients of Union funds in sensitive policy areas (see CIR Art 4 (5): “when providing the Union’s financial assistance (...) the Commission shall, where appropriate, take all necessary measures in order to ensure the visibility of the Union’s financial support. Those shall include measures imposing visibility requirements on recipients of Union funds, except in duly justified cases.”).

### **OBSERVATIONS**

18. As recording the NGOs status is not a legal requirement and as the NGOs do not have a legal definition, the accounting system is not designed to record funds specifically channelled to the NGO sector. Hence, the Commission does not consider that the identification of NGOs is unreliable.

19. In view of the absence of a definition and the absence of NGO-specific requirements in the Financial Regulation, there are no grounds based on which the Commission would need to develop a strategy specifically targeting NGOs.

20. See the Commission reply to paragraph 19.

23. Applicants will need to register once in the SEDIA system, but updates of their registration will be needed when information is not valid anymore.

24. Thorough checks are being performed to ensure compliance with eligibility criteria, which include not-for-profit status, and registration details – including the validation of the legal form.

Concerning LIFE operating grants, the statutes and registration documents of all applicants are systematically checked<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> COM(2012) 492 final of 12.9.2012, “The roots of democracy and sustainable development: Europe’s engagement with Civil Society in external relations” classifies as CSOs, among others, NGOs, community-based organisations, faith-based organisations, foundations, research institutions, cooperatives, professional and business associations.

<sup>2</sup> Nota bene: eligible applicants under LIFE do not have to be registered as NGOs. They have to fulfil all eligibility criteria in order to be able to participate to the LIFE action programme for operating grants to support European environmental and climate NGOs.

In the case of humanitarian aid, an NGO can only enter into a specific contractual relationship to implement an Action after having signed a Framework Partnership Agreement (FPA). The Commission thoroughly verifies the NGO status before signing the FPA and sending the information to ABAC.

26. The eligibility criteria are checked for all participants in calls for proposals selected to receive funding before the grant agreements are signed. This is a principle embedded in the Financial Regulation.

Many universities and research institutes are charities, independent of Government, not-for-profit and acting for the public good. These elements would, in some Member States, indicate that they are NGOs. The Commission considers that the information that it possesses is reliable, and that its reliability is not affected by the non-validation of NGO status. Absence of information about NGOs is due to the fact that there is no EU-wide definition of an NGO.

27. The NGO flag could only be made mandatory in ABAC if agreement was reached on a common definition of what constitutes an NGO and if a legal basis for singling out NGOs would be introduced.

It is only obligatory to complete the legal entity type for every registration in ABAC. For project 16, the legal form type recorded is as *Non-Profit Organisation* in ABAC.

PADOR registration system is local and does not automatically feed the information in the legal entity record.

29. Selection procedures depend on implementation modalities (i.e. grants, service contract, etc.) which are chosen depending on the objectives of the programme, not based on the beneficiaries/potential implementing partners.

Whether NGOs can receive funding under the same conditions depends on the guidelines/tender specifications, and is also determined based on the objectives of the programme.

32. The Financial Regulation does not impose a systematic verification of all supporting documents.

A general obligation to submit supporting documents would create a heavy administrative burden (both for the applicants and the Commission) and might substantially delay award procedures.

The information provided must be truthful and can be verified if a doubt arises. In case of untruthful information, the applicant may be eliminated from the process.

33. In accordance with the principle of proportionality, all declarations by the potential beneficiaries are not systematically checked by the Contracting Authority. Indeed, an applicant can be rejected - or the contract be terminated - in case of false declarations.

36. The Commission would like to point out that DG ECHO used the flexibility provided for in the Financial Regulation.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204(last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

For DG ECHO, this approach is justified by imperative operational considerations related to the need of the EU Humanitarian Aid programme to be implemented swiftly by the most capable operator under the prevailing circumstances; this calls for ample flexibility throughout the humanitarian aid implementation chain.

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

37. The Commission refers to its reply to paragraph 36.

39. The Commission would like to highlight that under indirect management, an implementing partner can make use of its own rules for awarding grants, when these rules have been positively assessed. If the systems and procedures of the entity change, the entity must inform the Commission.

Whereas subject to pillar assessments, organisations may use their own procedures, the FAFA does not set out in detail all procedures for the selection of NGOs. It is important to make a distinction between concepts such as delegate, subdelegatee, implementing partner, sub-grantee and beneficiary of financial support to third parties and the roles of these entities.

Furthermore, the Commission stresses that a positive pillar assessment is granted as a pre-condition for indirect management. It is not given for a specific agreement.

**Box 4 – Example of a selection process carried out by a third party which did not comply with its own internal selection rules**

In the selection of implementing partners, the capacity of regional government partners in remote and difficult region was considered.

Entities may first ensure support from regional authorities to a project, then the funds are secured and a contract signed, and only thereafter the entity signs the Memorandum of Understanding with the regional government partner. This could explain the sequence in the ECA's observation.

**Box 5 – Information collected in the different Commission's systems**

In the case of DG ECHO, action grants are single beneficiary grants awarded to entities which have concluded a Framework Partnership Agreement with ECHO. Thus, in its internal system, DG ECHO's funding is correctly allocated to the legal entity with which the Commission established a legal commitment under the terms of the Financial Regulation.

Whereas implementing partners are not always known at the request stage, as this information may not yet be available to the Partners, the system does already provide for this information to be updated throughout the implementation, and definitely before the final report. Partners are required contractually to ensure, at final report stage, the adequacy of figures (implementing partners and their share) under direct management.

The general ledger sent by the DG ECHO partners at final report stage provides full details of all the expenditures incurred during the implementation of the action. In addition to this, allowing partners to provide the general ledger in accordance with their own financial reporting is a contribution to the call to simplification made by the European Institutions at the time of the preparation of the 2014 FPA.

Fifth indent: The Commission would like to highlight that current PRAG templates require reporting on results, not on funding per beneficiary.

42. The Commission collects the information that it needs to discharge its obligation to ensure sound financial management. It avoids collecting information that is unnecessary for this purpose so as to limit the administrative burden on participants.

43. With regard to networks of international NGOs, the different Commission services may, in accordance with their respective basic acts and operational priorities, work with members of networks under a variety of arrangements, as foreseen under the Financial Regulation.

Entities forming part of a network could constitute recipients of financial support to third parties. The information collected on EU funds implemented by NGOs cannot be uniform. The type of information required will depend on the context within which the EU funds are implemented.

44. The Commission fully respects its reporting requirements, since the only contractual relationship is the one established with its FPA Partner. This is the only relationship that FTS requires reporting on. See also replies of the Commission to Box 5.

Networks of international NGOs have been transparent by providing information to the Commission on their working arrangements. The objective for these networks of international NGOs is to obtain efficiency gains by concentrating expertise and know-how in a unique set-up in the field and be in a position to react swiftly to a crisis.

The Commission intends to provide further clarity as from 2019.

45. The Commission enters into a contractual relationship with its FPA Partner, the only legal entity under the terms of the Financial Regulation. In addition, the General Conditions of the FPA stipulate that DG ECHO-NGO relationship is based on a partnership with full responsibility of the partners for all activities implemented by its implementing partners. Partners are hence required contractually to ensure, at final report stage, the adequacy of figures (implementing partners and their share) under direct management.

In addition, signing an FPA with EU-based NGOs, provides a guarantee for easier enforcement of any grant agreements concluded. This ensures that the financial interests of the EU are adequately protected.

46. For indirect management, the UN bodies are not under a legal obligation to record NGO financing and therefore information on their sub-granting specifically to NGOs cannot be made available in the Commission systems either.

There is no requirement in the Financial Regulation (nor any reporting requirement by the budgetary authority) to record the funding received by the third-party NGO under indirect management, even more in the context of the absence of an NGO definition.

#### **Box 6 – Example of overcharging indirect costs**

This is part of the way grants are constructed: grants are made of direct and indirect costs. The indirect costs are calculated as a percentage of direct costs. It is understandable that both the implementing entity and the EU recipients of funds both have overheads in their implementation of the EU budget.

For project 20, an external verification mission has generated corrective measures that include recoveries.

49. In indirect management, an *ex ante* pillar assessment provides assurance that the Commission can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity, as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. These systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union. Therefore, under this management mode, the Commission is not required to be in a position to systematically check costs declared by sub-grantee NGOs.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may, where deemed necessary, conduct the necessary financial checks. In accordance with the Annex to the FAFA concluded with the UN, the Commission may:

- Request the UN to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the EU-funded operations.

50. There is a warning system (through ABAC) regarding economic operators excluded or subject to financial penalty (EDES).

52.

First indent: This is not required by the Financial Regulation. For most of the projects, the payments are spread over several years (and an annual publication like the FTS would not give a clear picture of actual payments).

Second indent: The NGO “flag” is a non-mandatory field stored in the legal entity record. However, it is consistently only used if the organisation is NFPO, private and declared it, and reported accordingly in the FTS.

Third indent: The identity of entities receiving funding through sub-granting is not publicised but they can be identified in the reporting of the entity which provided the sub-granting, unless such disclosure would represent a serious risk in respect of integrity and confidentiality or an actual threat (e.g. human rights activists).

53. DEVCO templates for grant contract and budget do not foresee a breakdown per implementing partner as the lead applicant retains full responsibility and accountability for the management of all funds pooled for a given action (EU contribution and other contributions). However, budgetary breakdowns between partners are in some cases reflected in the budgets and sometimes detailed per budget heading or activities in the description of the proposal. Financial allocations may also be detailed in the Memorandum of Understanding signed by the implementing partners.

DG ECHO considers that it fully conforms to the requirements of FTS, as well as to those of the FPA and the Financial Regulation. Under the FTS there is no obligation to report beyond the FPA partner.

54. Controls and corrective actions are intended for projects 14 and 15. The FTS is indeed not designed to follow up geographical locations as this would not be cost efficient.

59. The Commission is committed to strengthen a results-based culture and aims to enhance its capacity to communicate the impact of EU assistance to the citizens. Information on results of our intervention is available to the public as part of our commitments towards the International Aid Transparency Initiative (IATI), which apply to all external action instruments.

The Commission started to publish IATI data on EU Trust Funds in October 2017 and data on results as of November 2017. Results are also included in the “Annual Report on the implementation of the European Union’s instruments for financing external actions”.

60. The contracted amounts of the audited projects do not appear because DGs DEVCO and NEAR publish at two hierarchy levels where commitments are published at the level of financing decisions and disbursements are published at the level of contracts.

At the time of the audit, DG ECHO did not publish real payment transactions but estimated payments. Since then, this has been changed and real payments are now published.

### **Box 8 – Examples of errors found in data published in the IATI d-portal**

For project 15, corrective action has already taken place through a technical rider to modify the contracted amount.

62. The Commission would like to highlight that the obligations related to transparency imposed on the entities entrusted with the implementation of the Union budget under indirect management are outlined in the agreements concluded with these entities for each action implemented.

Under the templates applicable at the time of the audit the relevant rules differ, depending on whether the Union is the only donor or whether other donors contribute to the project as well:

- where the Union is the only donor, the UN body is required to publish information relating to its contractors and grant beneficiaries on an annual basis. Moreover, for every completed project, the

financial report has to include the exact link to the webpage where information on contractors and grant beneficiaries is available.

- for multi-donor actions, the publication of information on contractors and grant recipients must follow the rules of the International Organisation.

The obligation of publication is one of the elements that can be checked by the Commission in its monitoring of projects.

In indirect management, an additional verification of the publication by the Commission would not be justified.

### **Box 9 – Examples of UN bodies not publishing information on EU funds sub-granted to NGOs**

The Commission refers to its reply to paragraph 62.

### **CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS**

64. The Commission considers that its funding is sufficiently transparent and that NGOs should not be singled out as a particular category of beneficiaries.

In the treatment of applications, provided the applicants comply with the eligibility criteria, the focus of the Commission is on the project description and whether it matches the programme objectives and how it could contribute to their achievements. As recording the NGO status is not a legal requirement and as NGOs do not have a legal definition, the accounting system does not record funds specifically channelled to the NGO sector.

65. The recording of the NGO status of beneficiaries in the Commission accounting system is not mandatory, given the absence of legal grounds for treating NGOs differently to other beneficiaries and in the absence of a common NGO definition. In addition, no financial transparency requirement specifically mentions that reporting on NGO funding is required.

Therefore the Commission considers that the classification done in its accounting system cannot be considered as unreliable.

### **Recommendation 1 – Improve the reliability of information on NGOs**

#### **The Commission does not accept this recommendation.**

The Commission wishes to be fully transparent on beneficiaries of EU funds, within the limitations set by the current regulatory framework. However, while the term “NGO” is widely used, it has no generally accepted definition either at the international level<sup>3</sup>, or at EU level. This is the reason why the Commission has, on its own initiative, developed a system whereby organisations declare themselves as NGOs, under the pre-requisite that the legal entity concerned is flagged as both a private and not-for-profit organisation. Although it may result in different groups of recipients than what stems from concepts applied at national level, the Commission prefers to follow this prudent approach, which is based on objective and verifiable criteria. The Commission considers that any further criteria would require an EU level harmonisation of the concept of NGO which should be agreed by the legislator. A cross-country analysis of the legal framework of NGOs in six European

---

<sup>3</sup> International organisations use different definitions. For instance, the United Nations (UN) describes an NGO as any “not-for-profit, voluntary citizens’ group that is organized at a local, national or international level” (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

and non-European jurisdictions indicates diverse understandings and designations of “NGO” between countries, and this suggests that harmonisation of the concept may be problematic.<sup>4</sup>

68. The Commission departments use the flexibility included in the Financial Regulation to deliver aid in various ways.

The rules outlined under the previous FR (Article 137) concerning the provision of financial support to third parties allowed for exceptions (e.g. the possibility to exceed the amount of EUR 60 000 in cases where the financial support is the primary aim of the action). Therefore, their application in a specific context, such as the one of humanitarian aid, could result in differing practices between the services, which do not however imply an incorrect application of the rules and procedures.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid, are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204(last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

### **Recommendation 2 – Check the application of rules for sub-granting**

**The Commission accepts this recommendation.**

(a) The Commission accepts this recommendation.

The Commission considers that the changes introduced in the new Financial Regulation will ensure the consistent application of rules regarding sub-granting.

(b) The Commission accepts this recommendation.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may conduct the necessary checks on the selection of UN implementing partners in accordance with the relevant legal framework.

Furthermore, under indirect management, *ex ante* pillar assessments provide assurance to the Commission that it can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity (including rules and procedures on providing financing to third parties, e.g. through sub-granting and procurement)(see Article 154 of the new Financial Regulation), as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. If assessed positively, these systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union.

71. The Commission refers to its answers in paragraphs 43 and 44.

The Commission would like to point out that it actively monitors the implementation of projects and conducts the necessary financial checks. In accordance with the relevant legal framework the Commission may:

- Request the beneficiaries to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the EU-funded operations.

### **Recommendation 3 – Improve information on funds implemented by NGOs**

**The Commission accepts this recommendation**

---

<sup>4</sup> European Parliament, Directorate-General for internal policies, Policy Department D: budgetary affairs, study « Democratic Accountability and Budgetary Control of Non-Governmental Organisations funded by the EU Budget », 17 November 2016

(a) The Commission accepts this recommendation.

The different grant management systems reflect the specificities of set up for the different policies, including the modalities of contracting.

For external relations, this will depend on the features of OPSYS. In certain policy areas (e.g. research), this is already done.

(b) The Commission accepts this recommendation.

For external relations, this will depend on the features of OPSYS. In certain policy areas (e.g. research), this is already done.

(c) The Commission accepts this recommendation

The Commission actively monitors the implementation of projects and may, where deemed necessary, conduct the necessary checks in accordance with the relevant delegation/contribution/financing agreement and the Financial and Administrative Framework Agreement (FAFA) concluded with the UN.

In accordance with these agreements, the execution of the delegation/contribution/financing agreement and the obligations contained therein, including on costs, may be subject to scrutiny of the Commission, or any of its authorised representatives.

Furthermore, in indirect management, an *ex ante* pillar assessment provides assurance that the Commission can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity, as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. These systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union.

#### **Recommendation 4 – Standardise and improve accuracy of information published**

##### **The Commission accepts the recommendation**

(a) The Commission accepts this recommendation.

(b) The Commission accepts this recommendation.

(c) The Commission accepts this recommendation.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may conduct the necessary checks on the fulfillment of UN bodies of the disclosure obligations, in accordance with the relevant legal framework.

<b>Gebeurtenis</b>	<b>Datum</b>
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	9.1.2018
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	15.10.2018
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	5.12.2018
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	EN: 11.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1660-9 1977-575X doi:10.2865/120909 QJ-AB-18-034-NL-N

HTML ISBN 978-92-847-1634-0 1977-575X doi:10.2865/52269 QJ-AB-18-034-NL-Q

Niet-gouvernementele organisaties (ngo's) zijn belangrijke actoren bij de uitvoering van de EU-begroting. In de periode 2014-2017 legde de Commissie naar schatting 11,3 miljard EUR aan middelen vast die de ngo's op veel verschillende EU-beleidsterreinen moesten uitvoeren. Tijdens de controle onderzochten wij de transparantie van de EU-middelen die door ngo's waren uitgevoerd waarbij wij onze aandacht in het bijzonder richtten op extern optreden, het grootste beleidsterrein waarop EU-middelen door ngo's worden uitgevoerd. We constateerden dat de aanmerking door de Commissie van entiteiten als ngo in haar systemen niet betrouwbaar is. We beoordeelden de selectie door de Commissie van door ngo's geleide projecten over het algemeen als transparant. Bij sommige van de gecontroleerde VN-organen waren de selectieprocessen van ngo's echter niet transparant. De Commissie verzamelt en controleert niet altijd uitgebreide informatie over alle ondersteunde ngo's. De informatie over door ngo's uitgevoerde EU-middelen wordt in verschillende systemen gepubliceerd, maar de openbaar gemaakte informatie is beperkt. We concluderen dat de Commissie niet voldoende transparant was met betrekking tot de uitvoering van EU-middelen door ngo's en dat er meer inspanningen vereist zijn om dit te verbeteren. Verder hebben we een aantal aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van de transparantie van de door ngo's uitgevoerde EU-middelen.



EUROPESE  
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: [eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.

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