

Vergaderjaar 2003–2004

29 430

EU-trendrapport 2004

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Leeswijzer	5	DEEL 2	OVERZICHT OP LIDSTAATNIVEAU	51
	Algemene samenvatting	7	7	Inleiding deel 2	52
DEEL 1	ONTWIKKELINGEN IN BEGROTING, FINANCIEEL MANAGEMENT EN BELEID IN DE EU	8		Inkomsten en uitgaven verdeeld naar lidstaat	53
		13	8.1	Inkomsten 2002	53
			8.2	Uitgaven 2002	53
1	Inleiding deel 1	14	8.3	Nettopositie 2002	55
			8.4	Conclusies	56
2	Inkomsten en uitgaven 2002–2003	15			
2.1	Bijdragen lidstaten aan begroting EU 2000–2003	15	9	Controle door nationale rekenkamers	57
2.2	Uitgaven EU 2002–2003	17	9.1	Onderzoeksmandaat	57
2.3	Onderbesteding	18	9.2	Werkzaamheden nationale rekenkamers	
2.4	Conclusies	22		EU-lidstaten	57
			9.3	Conclusies	58
3	EU-verantwoording en -controle	23			
3.1	Kwijting begroting 2001	23	10	Europese Rekenkamer	59
3.2	Kwijting begroting 2002	24	10.1	Betrouwbaarheidsverklaringen 1994–2002	59
3.3	Werkzaamheden Europese Rekenkamer	24	10.2	Onderzoek naar doelmatigheid financieel beheer	60
3.4	Conclusies	26	10.3	Conclusies	61
4	EU-actualiteit 2002–2003	27	11	Bescherming belangen van de EU	62
4.1	Opstelling begroting 2004	27	11.1	Bestrijding fraude en onregelmatigheden	62
4.2	Uitbreiding	27	11.2	Omzetting EU-richtlijnen	65
4.3	Europese Grondwet	28	11.3	Prejudiciële beslissingen Hof van Justitie	67
4.4	Werking stabiliteitspact	31	11.4	Conclusies	69
4.5	Europees bestuur	33			
4.6	EU-voorzitterschappen 2003–2004	34	12	Landbouwbeleid	70
4.7	Conclusies	36	12.1	Controle op GLB-gelden door betaalorganen	70
			12.2	Certificering GLB-uitgaven	70
5	Beleidsontwikkelingen	37	12.3	Controle op GLB-gelden door nationale rekenkamers	71
5.1	Nieuw beleid EU	37		Prejudiciële beslissingen GLB	71
5.2	Hervorming financieel management EU	42	12.4	Conclusies	72
5.3	Actieplan Commissie voor fraudebestrijding	46	12.5		
5.4	Conclusies	47			
6	Recapitulatie en trends	48	13	De structuurfondsen	73
			13.1	Afwikkeling programmaperiode 1994–1999	73
			13.2	Stand van zaken periode 2000–2006	73
			13.3	Structuurbeleid en de uitbreiding in 2004	74
			13.4	Conclusies	75

14	Recapitulatie en trends	76	19.3	Vergelijking wet- en regelgeving met andere EU-lidstaten	111
DEEL 3	OVERZICHT LIDSTAAT NEDERLAND	79	19.4	Conclusie	112
15	Inleiding deel 3	80	20	Recapitulatie deel 3	113
16	Coördinatie en implementatie EU-beleid, ontvangsten en uitgaven	81	DEEL 4	CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REACTIES	115
16.1	Coördinatie EU-beleid in Nederland	81	21	Conclusies en aanbevelingen	116
16.2	Stand implementatie Europese regelgeving	82	21.1	Hoofdconclusie	116
16.3	Ontvangsten Nederland	83	21.2	Aanbevelingen	119
16.4	Afdracht eigen middelen Nederland	83			
16.5	Gevolgen van de onderbesteding op de EU-begroting	85	22	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	121
16.6	Nettopositie Nederland	85	22.1	Reactie kabinet	121
16.7	Conclusies	85	22.2	Slotwoord Algemene Rekenkamer	123
17	Recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland	86	BIJLAGEN		125
17.1	Interne controle in Nederland	86	Bijlage 1	Verklaring van gebruikte afkortingen	126
17.2	Controlebevindingen Europese Commissie	86	Bijlage 2	Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	128
17.3	Controlebevindingen Europese Rekenkamer	86	Bijlage 3	TES-gelden	129
17.4	Controlebevindingen Algemene Rekenkamer	87	Bijlage 4	Afrekening structuurfondsen 1994–1999	132
17.5	Conclusies	90	Bijlage 5	Kosten van controles ter plaatse van bepaalde landbouwsubsidies	142
18	Landbouwbeleid, structuurbeleid en pre-toetredingssteun	91	Bijlage 6	Kenmerken EU-instellingen	154
18.1	Landbouwbeleid	91	Bijlage 7	Belangrijke tekortkomingen vermeld in DG-verklaringen en voorgenomen acties	
18.2	Structuurbeleid: eindrapportage 1994–1999	94		Commissie	157
18.3	Pre-toetredingssteun en extern beleid	104	Bijlage 8	Steun aan nieuwe lidstaten	159
18.4	Conclusies	107	Bijlage 9	Ondersteuning nieuwe buurlanden van de EU	174
19	Uitvoering wet TES	109	Bijlage 10	EU-onderzoeken nationale rekenkamers	192
19.1	Reikwijdte van de wet TES	109	Bijlage 11	Prejudiciële beslissingen en zaken voor het Hof van Justitie	194
19.2	Inventarisatie ten behoeve Tweede Kamer	110			

Doel van deze publicatie

Het EU-tendrapport 2004 is het tweede rapport in een reeks waarin de Algemene Rekenkamer de stand van zaken rondom het financieel management van de gelden van de Europese Unie (EU) in kaart brengt. Het rapport geeft een overzicht van de ontwikkelingen in het beheer van EU-gelden. Centraal staat het toezicht en de controle op de besteding van deze gelden, zowel in Nederland als EU-breed. Waar mogelijk worden in deze tweede editie voorzichtig aanzetten gegeven tot het signaleren van trends.

Gebruikte informatiebronnen

De Algemene Rekenkamer heeft niet de middelen of de bevoegdheden, noch de ambitie om in andere lidstaten of bij de Europese Commissie te controleren op doelmatige en rechtmatige besteding van EU-gelden. Voor zover in de overzichten en analyses van dit EU-tendrapport gegevens worden vermeld over andere lidstaten, is deze informatie dan ook niet gebaseerd op eigen onderzoek, maar op *openbare informatie*. Deze informatie is afkomstig van de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer, de nationale rekenkamers van de EU-lidstaten en kandidaat-lidstaten.

De openbare bronnen zijn echter niet altijd even goed bruikbaar. De Algemene Rekenkamer streeft er daarom naar in de toekomst meer samen te werken met haar zusterinstellingen in de EU, met de Europese Rekenkamer en met de Europese Commissie. Idealiter zou een EU-tendrapport tot stand komen met bijdragen van alle EU-rekenkamers tezamen: ieder zouden zij de informatie over hun eigen lidstaat aan kunnen leveren. De Europese Rekenkamer zou dan de informatie kunnen complementeren met het financieel management bij de Europese Commissie, die zij immers als enige rekenkamer bevoegd is te controleren.

Voor twee onderdelen van dit EU-tendrapport heeft de Algemene Rekenkamer wél aanvullend onderzoek verricht:

1. Het financieel management van EU-geldstromen in Nederland. Dit aanvullende onderzoek had betrekking op de afwikkeling van de oude structuurfondsperiode (1994–1999) en de kosten van controles ter plaatse van bepaalde landbouwsubsidies. Het onderzoek hiernaar is uitgevoerd mede op verzoek van de Europese Rekenkamer. Zes andere EU-rekenkamers hebben toegezegd in de eigen lidstaat een vergelijkbaar onderzoek te zullen verrichten.
2. De ondersteuning die vanuit Nederland en de EU uitgaat naar de aanstaande «nieuwe burens» van de EU. Dit zijn landen in Oost-Europa en de westelijke Balkan, die na de toetreding van nieuwe lidstaten aan de EU zullen grenzen.

De resultaten van deze onderzoeken, die dus niet gebaseerd zijn op uitsluitend openbare informatie, zijn opgenomen in hoofdstuk 18 van deel 3 van dit EU-tendrapport.

Relatie met EU-tendrapport 2003

Het vorig jaar verschenen eerste EU-tendrapport heeft de Algemene Rekenkamer op grote schaal verspreid. Het is daartoe integraal vertaald in het Engels. Het rapport is bij onder meer het Nederlandse parlement, de Europese Rekenkamer, de Europese Commissie en het Europees Parle-

ment onder de aandacht gebracht en besproken. In het Europees Parlement zijn over het eerste EU-tendrapport vragen gesteld aan EU-begrotingscommissaris M. Schreyer.¹

De Algemene Rekenkamer heeft het eerste EU-tendrapport ook aangeboden aan al haar zusterinstellingen binnen de uitgebreide EU. Een aantal andere nationale rekenkamers heeft inmiddels interesse getoond voor toekomstige samenwerking ten behoeve van een coproductie van het EU-tendrapport. De Algemene Rekenkamer juicht dit toe en zal haar inspanningen op dit terrein in het komende jaar handhaven.

In de eerste editie van het EU-tendrapport is gekozen voor het leggen van een basis. Het bevatte veel beschrijvende informatie. In dit tweede rapport wordt de basisinformatie, zoals over de taak, samenstelling en werking van de EU-instellingen, niet herhaald. Hiervoor verwijzen we kortheids halve naar het EU-tendrapport 2003.² Actuele ontwikkelingen bij de instellingen zijn uiteraard wél meegenomen.

Opbouw EU-tendrapport 2004

Het EU-tendrapport 2004 telt de volgende onderdelen:

- Deel 1: ontwikkelingen op het gebied van de EU-begroting, het EU-brede financieel management en het EU-beleid.
- Deel 2: een landenvergelijking op het punt van controle en financieel management in de EU-landen.
- Deel 3: een overzicht van de ontwikkelingen in het financieel management van EU-gelden in Nederland.
- Deel 4: conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de delen 1, 2 en 3, bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer.

De delen 1, 2 en 3 worden steeds afgesloten met een recapitulatie en relevante trendinformatie.

In deel 4 wordt ook de actuele stand van zaken weergegeven voor de vijf hoofdindicatoren die de Algemene Rekenkamer van centraal belang acht voor de ontwikkeling van het financieel management van EU-geldstromen in de komende jaren:

- *indicator 1*: kwaliteit van de EU-systemen voor financieel management;
- *indicator 2*: inzicht in de rechtmatige besteding van EU-gelden in de EU op basis van openbare bronnen;
- *indicator 3*: rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in de EU;
- *indicator 4*: inzicht in recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland op basis van openbare bronnen;
- *indicator 5*: recht- en doelmatigheid van de besteding van EU-gelden in Nederland.

De minister van Financiën heeft bij brief van 27 januari 2004 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, de staatssecretaris voor Europese Zaken en de overige leden van het kabinet. Een samenvattende weergave van deze reactie is samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer eveneens opgenomen in deel 4 van dit rapport.

De Productschappen Vee, Vlees en Eieren hebben bij brief van 7 januari 2004 een reactie gegeven op de voor hen relevante gedeelten van dit EU-tendrapport. Deze laatste reactie is verwerkt in de betreffende hoofdstukken van het rapport.

¹ Publicatieblad der Europese Gemeenschappen, C161 E dd 10 juli 2003, vragen van het lid Meijer (NL) aan de Europese Commissie.

² Te raadplegen op www.rekenkamer.nl.

ALGEMENE SAMENVATTING

Belangrijkste conclusies

Uit het EU-tendrapport 2004 komt naar voren dat over 2002 en 2003 beheer, toezicht en controle van EU-gelden nog op veel punten verbetering behoeft.

Ook over 2002 heeft de Europese Rekenkamer geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen afgeven op EU-niveau. Er zijn vele verbeteringen in gang gezet, met name bij de Europese Commissie, maar nog steeds worden de nodige problemen geconstateerd. Verder blijkt er binnen de Europese Commissie nog onvoldoende zicht op de beheer- en controlesystemen in de lidstaten te bestaan. Door de systematische follow-up van voorbehouden, opgenomen in de jaarlijkse DG-verklaringen van de Commissie, lijkt hierin langzamerhand verandering te komen. Door de nieuwe controleaanpak van de Europese Rekenkamer zal er op termijn meer inzicht kunnen ontstaan in de rechtmatigheid per sector van de begroting.

Om te kunnen beoordelen hoe dergelijke veranderingen zich in de praktijk voltrekken, is het verstrekken van goede (verantwoordings)informatie noodzakelijk. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het hieraan nog schort. Binnen de EU bestaat meer aandacht voor het maken van beleid dan voor het goed verantwoorden over de uitvoering daarvan. Zo is over de vraag of EU-gelden rechtmatig worden besteed, nog steeds slechts in beperkte mate informatie beschikbaar. Deze informatie is vaak slechts fragmentarisch (gericht op verantwoording van één bepaalde sector) terug te vinden in de nationale verantwoordingsstukken, waarbij niet altijd duidelijk is over welke aspecten van financieel management precies wordt gerapporteerd (ofwel voldoen aan EU-subsidievoorwaarden, ofwel rechtmatigheid, ofwel resultaten/prestaties/effekten die zijn geboekt, ofwel boekhoudkundige juistheid, ofwel doelmatigheid, enzovoort). Ook in de discussies rond de ontwerp-grondwet voor de EU krijgt dit onderwerp onvoldoende aandacht. Principes van «good governance» en «good accountability» zijn niet goed uitgewerkt in concrete verdragsverplichtingen.

Volgens de Algemene Rekenkamer – en zij staat in die mening niet alleen – is een goed functionerende externe controle onlosmakelijk verbonden met goed openbaar bestuur. Daarom zou de Europese Rekenkamer deel uit dienen te maken van het institutioneel kader van de Europese Unie.³ Dit zou in de tekst van de Europese grondwet moeten worden vastgelegd.

Het financieel management van EU-gelden in Nederland kan nog verbeteren. Zo heeft de Europese Rekenkamer in verschillende van haar rapporten problemen bij het toezicht op de uitvoering in Nederland vastgesteld. Dit houdt mogelijk risico's in voor de rechtmatigheid van de bestedingen.

In 2001 en 2002 was sprake van een aanzienlijke onderbesteding op de EU-begroting. De Algemene Rekenkamer vindt het zorgelijk dat er jaren achtereen beleid wordt gemaakt, en dat daarvoor ook begrotingsmiddelen beschikbaar worden gesteld, maar dat die middelen niet worden gebruikt.

Het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in Nederland is in 2002 niet verbeterd, blijkt uit dit EU-tendrapport, doordat de reikwijdte van de wet TES ter discussie is gesteld en ook naleving

³ In de ontwerp-EU-grondwet wordt de Europese Rekenkamer genoemd onder de «overige instellingen».

Vijf indicatoren ontwikkelingen financieel management

Bevindingen voor de periode 2002-2003

Figuur 1

Indicator 1 EU	Kwaliteit EU-systemen voor financieel management <i>Stand van zaken 2003:</i> Binnen de EU is de aandacht voor een goede verantwoording toegenomen. Verklaringen van de directeuren-generaal van de Europese Commissie krijgen follow-up, de behoefte aan betere managementrapportages op deeltherreinen neemt toe en de Interne Auditdienst van de Europese Commissie heeft haar positie verstevigd. De plannen om in 2005 een baten-lastenstelsel in te voeren lijken echter erg ambitieus. Dit laat onverlet dat er binnen de EU nog steeds meer aandacht is voor het maken van beleid dan voor het goed verantwoorden over de uitvoering en de resultaten die worden geboekt. Ook in de discussies rond de ontwerp-grondwet voor de EU krijgt dit onderwerp onvoldoende aandacht. Principes van 'good governance' en 'good accountability' zijn niet goed uitgewerkt in concrete verdragsverplichtingen. Op 1 mei 2004 treden tien nieuwe lidstaten toe tot de EU. Veranderingen in de organisatie van EU-systemen voor financieel management zijn afhankelijk van het resultaat van de onderhandelingen over de ontwerp-EU-grondwet.
Indicator 2 EU	Inzicht in rechtmatige besteding EU-gelden in de EU <i>Stand van zaken 2003:</i> Er is nog steeds beperkt inzicht in de rechtmatige besteding van EU-gelden. Openbare bronnen zijn slechts mondjesmaat voorhanden en soms niet bruikbaar en/of niet toegankelijk. Het inzicht is wel licht licht verbeterd met de nieuwe controleaanpak van de Europese Rekenkamer. In haar jaarverslag over 2002 heeft de Europese Rekenkamer voor het eerst een zekere mate van inzicht gegeven in de rechtmatigheid per sector. Directeuren-generaal van de Commissie die te maken hebben met gedeeld beheer met de lidstaten hebben vaak geen goed zicht op beheer, toezicht en controle op lidstaatsniveau.
Indicator 3 EU	Rechtmatigheid besteding EU-gelden in de EU <i>Stand van zaken 2003:</i> Op basis van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2002 kan worden gesteld dat in de sectoren gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuurbeleid, intern beleid en extern beleid problemen zijn met de wettigheid en regelmatigheid.
Indicator 4 NL	Inzicht in recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland <i>Stand van zaken 2003:</i> Het inzicht in de recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in Nederland op basis van openbare bronnen is ten opzichte van de vorige EU-tendrapportage vrijwel onveranderd gebleven. Controle-inspanningen zijn nog steeds voornamelijk gericht op het voldoen van rapportageverplichtingen aan de Europese Commissie. Het inzicht in de rechtmatige besteding van landbouwsubsidies is in opzet nog steeds beter gewaarborgd dan voor EU-subsidies in de overige sectoren. Bij de vorige periode van de structuurfondsen (1994-1999) ontstond overkoepelend inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen pas achteraf (bij de einddeclaratie). Door afschaffing van het voor-schot/einddeclaratiesysteem en versterking van de 30-juni-rapportages is het inzicht in opzet verbeterd. Door de zeer beperkte invulling die is gegeven aan de wet TES is het inzicht in de rechtmatige besteding van decentraal ontvangen EU-subsidies ten opzichte van het voorgaande jaar niet verbeterd.
Indicator 5 NL	Recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland <i>Stand van zaken 2003:</i> In 2003 heeft de afrekening plaatsgevonden van de structuurfondsperiode 1994-1999. Bij die afrekening zijn diverse problemen geconstateerd die van invloed zijn op de rechtmatigheid. Ook bij de afsluiting van de communautaire initiatieven van de structuurfondsperiode 1994-1999 zijn problemen geconstateerd. De reikwijdte van de wet TES is door diverse betrokkenen ter discussie gesteld. Dit heeft tot gevolg dat het toezicht op lidstaatsniveau op deze geldstromen nauwelijks invulling krijgt.

derhalve uitblijft. Er kunnen problemen zijn met de rechtmatigheid van bepaalde decentraal ontvangen/bestede subsidies, en er is een risico dat onrechtmatigheden niet of te laat worden ontdekt, met terugvorderingen en/of boetes als mogelijk gevolg. De huidige gang van zaken bij de afsluiting van de structuurfondsperiode 1994–1999 laat dit zien.

Stand van zaken 2002–2003

In het vorige EU-trendrapport heeft de Algemene Rekenkamer vijf hoofd-indicatoren benoemd aan de hand waarvan zij in de komende jaren het financieel management van EU-geldstromen zal beoordelen. In het overzicht op de pagina hiernaast (figuur 1) presenteert de Algemene Rekenkamer haar geactualiseerde analyse van deze hoofdindicatoren, voor de periode 2002–2003.

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande scores op de trendindicatoren komt de Algemene Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

- Het Nederlandse kabinet zou zich expliciet kunnen inzetten voor goed begrotingsbeleid en een realistische begrotingsprocedure van de EU: blijvende overschotten op de EU-begroting leiden tot een kloof tussen EU-beleid en -uitvoering en afnemende legitimiteit van het beleid in de ogen van burgers. Wellicht biedt het komende voorzitterschap van de EU hiervoor kansen.
- In de ontwerp-EU-grondwet zouden de principes van goed openbaar bestuur («good governance», «good accountability») in voldoende mate moeten worden geconcretiseerd in verdragsverplichtingen. In de intergouvernementele conferentie en in Raadsverband zou moeten worden geijverd voor het versterken van de positie van de Europese Rekenkamer in de definitieve tekst van de EU-grondwet.
- Op lidstaatsniveau moet worden onderkend dat verantwoording over de besteding van EU-middelen, te beginnen in de eigen lidstaat, van het grootste belang is. In nationale verantwoordingsstukken moet per jaar en per geldstroom concreet en gekwantificeerd zichtbaar worden gemaakt hoe het EU-geld is besteed. In die stukken moet inzicht worden geboden in de recht- en doelmatigheid van de bestedingen.
- De wet Toezicht Europese Subsidies moet worden nageleefd.

Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft namens het kabinet gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer.

De Productschappen Vee, Vlees en Eieren hebben een reactie gegeven op de voor hen relevante gedeelten van dit EU-trendrapport.

Het kabinet deelt in grote lijnen de bevindingen van de Algemene Rekenkamer inzake:

1. goed begrotingsbeleid en een realistische uitvoering daarvan;
2. de principes van «good governance» en «good accountability»;
3. het belang van goede verantwoordingsinformatie op lidstaatsniveau.

Het kabinet neemt op hoofdlijnen de aanbevelingen op bovenstaande punten over, maar neemt bij enkele onderwerpen een iets ander standpunt in dan de Algemene Rekenkamer.

Zo schrijft de minister van Financiën dat de Nederlandse inzet om te komen tot goed begrotingsbeleid en een realistische begrotingsprocedure, gericht is op het voorkomen van onderuitputting. De Algemene Rekenkamer benadrukt op dit punt dat de inspanningen om te komen tot een realistische begroting niet alleen gericht moeten zijn op de raming van de betalingskredieten maar evenzeer op een goede en tijdige uitvoering van het afgesproken beleid.

Het kabinet beaamt daarnaast het belang van de principes van «good governance» en «good accountability», maar is van mening dat deze kunnen worden uitgewerkt in secundaire regelgeving. De Algemene Rekenkamer vindt echter, net als haar huidige en toekomstige EU-zusterinstellingen en de Europese Rekenkamer zelf, dat dit niet in de plaats kan komen van verankering van de Europese Rekenkamer en de waarden waar die instelling voor staat op het primaire EU-niveau. De Algemene Rekenkamer stelt met spijt vast dat het kabinet genoeg neemt met de gang van zaken rond de positionering van de Europese Rekenkamer omdat het «materiële effect» gering zou zijn.

Het kabinet deelt ook de mening van de Algemene Rekenkamer dat de verantwoording over de besteding van EU-middelen, te beginnen in de eigen lidstaat, van het grootste belang is. Het kabinet geeft aan dat men geen aanwijzingen heeft gekregen van de Europese Commissie dat deze verantwoording structurele tekortkomingen kent; men verwijst in dit verband ook naar de jaarlijkse rapportages aan de Tweede Kamer over omvang en besteding van EU-gelden.

Met haar aanbeveling om te komen tot een goede, nationale EU-verantwoording doelt de Algemene Rekenkamer evenwel niet alleen op het voldoen aan vereisten van de Europese Commissie over afzonderlijke geldstromen. Haar aanbeveling moet vooral worden gezien in het licht van een streven om op termijn te komen tot een zo eenvoudig mogelijke, sluitende verantwoordings- en controlestructuur.

Ten slotte is het kabinet het oneens met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de wet Toezicht Europese Subsidies niet is uitgevoerd. Het kabinet is namelijk niet meer de visie toegedaan dat de Staat ook voor alle EG-subsidies die rechtstreeks door decentrale bestuursorganen worden ontvangen, financieel aansprakelijk is. Het kabinet verwijst in dit verband naar de adviezen die de landsadvocaat hierover heeft uitgebracht en waarmee interdepartementaal is ingestemd.

De Algemene Rekenkamer betreurt deze gang van zaken. Als bestuursorganen die de informatie moeten leveren zich verzetten, mede met een beroep op de administratieve lasten, mag dit geen aanleiding zijn om de grondslag van de wet te (her)interpreteren. Het thans door het kabinet ingenomen standpunt ten aanzien van de mate van aansprakelijkheid van de Staat wordt overigens door de Algemene Rekenkamer geraadpleegde deskundigen betwist.

De Algemene Rekenkamer neemt aan dat het kabinet bij de evaluatie van de jonge wet TES aandacht zal schenken aan het Europees-rechtelijke kader.

Slotwoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer pleit ervoor dat de Nederlandse regering gebruikmaakt van haar positie in de EU om ook de aandacht voor financieel management in de EU vast te houden en op dit terrein verbeteringen te bewerkstelligen. In de afgelopen twee jaar heeft de

Algemene Rekenkamer een langzame vooruitgang geconstateerd, die vooral geboekt wordt op het niveau van de Brusselse instellingen. Tegelijkertijd wordt steeds duidelijker dat er nog problemen bestaan op het niveau van de lidstaten en dat er nog onvoldoende zekerheid bestaat over de besteding van EU-gelden op dit decentrale niveau. Volgens de Algemene Rekenkamer geldt dit ook voor de Nederlandse situatie. De Algemene Rekenkamer ziet in dat een verbetering van de nationale verantwoording alleen in Nederland geen oplossing vormt voor de problemen die de Europese instellingen hebben met de verantwoording over het gedeeld beheer in de lidstaten. Daarom streeft zij ernaar ook nationale rekenkamers in andere EU-lidstaten te stimuleren aandacht hieraan te besteden. Het is dan ook verheugend dat in het Contactcomité van de presidenten van de rekenkamers in de EU besloten is op dit terrein samen te werken. In 2004 zijn sommige rekenkamers van plan te rapporteren over het financieel management van EU-geld in hun eigen lidstaat. In het komende EU-trendrapport 2005 hoopt de Algemene Rekenkamer positieve ontwikkelingen op dit gebied te kunnen rapporteren.

1 INLEIDING DEEL 1

Deel 1 van dit EU-tendrapport behandelt de ontwikkelingen die zich in de periode 2002–2003 hebben voorgedaan in de EU-begroting, het financieel management van de EU en het EU-beleid.

Het EU-tendrapport van vorig jaar bevatte uitgebreide beschrijvingen van onder meer de taak, de samenstelling en de werking van de diverse instellingen binnen de EU. Ook het begrotings- en verantwoordingsproces van de EU is in het eerste EU-tendrapport uitvoerig beschreven. Dit soort basisinformatie wordt in dit EU-tendrapport niet herhaald. Korteids-halve verwijzen we hiervoor naar het rapport van vorig jaar en naar bijlage 6 van het huidige rapport, waarin de belangrijkste kenmerken van de instellingen worden gerecapituleerd. Uiteraard worden wijzigingen binnen de instellingen, zoals voorgesteld door de Europese Conventie, die worden behandeld in de intergouvernementele conferentie (IGC) van 2004, wél in dit rapport behandeld.

Hoofdstuk 2 beschrijft de inkomsten en uitgaven van de EU in de periode 2002–2003. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar het grote begrotingsoverschot waarvan in de jaren 2001, 2002 en 2003 sprake was.

Hoofdstuk 3 gaat in op de EU-verantwoording. Aan de orde komt een terugblik op het verloop van de kwijtingsprocedure voor de begroting over 2001, en een vooruitblik op de punten die wat het Europees Parlement en de Raad betreft gaan spelen bij de kwijting voor de begroting van 2002. Ook de nieuwe controleaanpak die de Europese Rekenkamer gaat hanteren voor de begrotingsjaren 2002–2004 wordt in dit hoofdstuk besproken.

Hoofdstuk 4 biedt een overzicht van actuele ontwikkelingen op het gebied van financieel management in de EU in 2002–2003. Aan de orde komen onder meer de laatste ontwikkelingen rondom uitbreiding van de EU, de belangrijkste resultaten van de Europese Conventie en de IGC, de werking van het stabiliteitspact binnen de Unie en de EU-voorzitterschappen in de periode 2003–2004.

Hoofdstuk 5 beschrijft de beleidshervormingen die in de periode 2002–2003 binnen de EU zijn doorgevoerd op het terrein van (a) de landbouw, (b) het buitenlands- en veiligheidsbeleid, (c) justitie en binnenlandse zaken, (d) de regionale steunverlening en (e) het financieel management binnen de Commissie, waarbij met name wordt ingegaan op de «Internal Audit Service» en «Internal Audit Capabilities».

Elk van deze hoofdstukken sluit af met een aantal conclusies. Vervolgens worden in hoofdstuk 6 de belangrijkste bevindingen uit deel 1 gerecapituleerd. Ook is hier een korte beschrijving opgenomen van de trends die de Algemene Rekenkamer signaleert.

2 INKOMSTEN EN UITGAVEN 2002–2003

2.1 Bijdragen lidstaten aan begroting EU 2000–2003

In 2002 en 2003 werden de totale uitgaven van de EU begroot op respectievelijk € 95,6 en € 97,5 miljard.⁴

Om deze uitgaven te financieren hebben de lidstaten zoals ieder jaar een per land vastgesteld bedrag afgedragen aan Brussel. Deze bijdragen aan de begroting van de EU vormen de zogenoemde *eigen middelen* van de EU.

2.1.1 Eigen middelen

De eigen middelen vallen uiteen in (1) landbouwrechten en heffingen suiker, (2) douanerechten, (3) BTW-middelen en (4) BNP-bijdragen.⁵

Tabel 1. Overzicht bijdragen aan eigen middelen EU 2000–2003 (in miljoenen euro's)

Lidstaat	2000 ¹	2001 ²	2002 ³	Raming 2003 ⁴
België	3 388,6	3 531,6	3 017,9	3 477,9
Denemarken	1 684,8	1 777,7	1 656,1	1 888,0
Duitsland	21 774,9	19 727,2	17 582,2	20 553,7
Finland	1 225,7	1 233,2	1 184,5	1 352,5
Frankrijk	14 510,9	14 471,3	14 152,3	15 527,0
Griekenland	1 333,8	1 350,1	1 337,5	1 538,5
Ierland	1 074,4	1 211,3	1 018,8	1 176,6
Italië	10 999,9	11 612,5	11 279,5	12 720,7
Luxemburg	185,4	256,5	183,8	217,1
Nederland	5 496,7	5 517,0	4 467,4	5 424,1
Oostenrijk	2 093,6	2 091,0	1 840,5	2 029,7
Portugal	1 255,0	1 266,0	1 187,3	1 340,6
Spanje	6 445,4	6 591,5	6 551,2	7 322,4
Verenigd Koninkrijk	13 867,0	7 743,4	10 152,8	12 315,1
Zweden	2 632,9	2 337,7	2 086,2	2 378,5
Totaal	87 969,2	80 718,1	77 698,0	89 262,4

¹ Europese Commissie/Directoraat-generaal Begroting: raming ontvangsten per lidstaat op basis van de financiële perspectieven. Tabel 4f.

² Europese Commissie/Directoraat-generaal Begroting, september 2002: toedeling eigen middelen 2001 zoals geraamd door de Europese Commissie in de financiële perspectieven. Tabel 4f.

³ Bijlage 1 bij het Jaarverslag Europese Rekenkamer 2002.

⁴ Europese Commissie-IP/03/663 d.d. 12 mei 2003, tabel financiering uitgaven per lidstaat, stand na derde begrotingswijziging 2003 inclusief het overschot uit 2002.

In de oorspronkelijke begroting voor 2002 (€ 95,6 miljard, inclusief 1,2 miljard van het overschot uit 2001 en overige ontvangsten van € 0,8 miljard) werden de «eigen middelen» geraamd op € 93,6 miljard.⁶

Na verschillende bijstellingen werden de eigen middelen begroot op € 81,5 miljard. Het totaal van de werkelijk afgedragen eigen middelen (na aftrek van de «perceptiekostenvergoeding»: de vergoeding die de lidstaten ontvangen voor de inning van landbouwheffingen en invoerrechten) bedroeg in 2002 € 77,7 miljard.⁷

In 2002 was sprake van een aanzienlijke daling van de ontvangsten uit douanerechten (9,3% ten opzichte van 2001). Een stijging van de ontvangsten met ongeveer 3% ten opzichte van het jaar ervoor deed zich voor bij zowel de landbouwheffingen als bij de productieheffingen voor suiker.⁸

⁴ Algemene begroting van de EU 2003.

⁵ Zie voor een toelichting op het systeem van eigen middelen het EU-tendrapport 2003, § 4.2.1.

⁶ Europese Commissie/DG Budget: Financial report 2002 tabel 11.

⁷ Europese Commissie: cijfers uit de Voorlopige Rekening 2002; stand per 16 april 2003.

⁸ De inhouding van de lidstaten op de af te dragen eigen middelen wegens (verhoogde) perceptiekostenvergoeding nam in 2002 toe ten opzichte van 2001 met ruim € 2 miljard.

2.1.2 Overige bijdragen lidstaten aan begroting EU

Europees Ontwikkelingsfonds

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) is als financieel instrument voor het EU-ontwikkelingsbeleid bij het EG-Verdrag in het leven geroepen. Het EOF geeft financiële ondersteuning aan projecten en programma's die bijdragen aan de sociale en economische ontwikkeling van landen en gebieden in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten). Het fonds maakt geen deel uit van de EU-begroting, maar de lidstaten dragen steeds voor vijf jaar bij volgens een vaste verdeelsleutel.

De achtereenvolgende EOF's komen tot stand door overeenkomsten tussen de lidstaten van de EU en de ACS-staten.⁹ De Europese Commissie is samen met de ACS-staten verantwoordelijk voor het beheer van de EOF's.

De Nederlandse situatie

Eind 2002 heeft Nederland het Verdrag van Cotonou (Benin) geratificeerd, dat op 1 april 2003 in werking trad. Met dit verdrag is het negende EOF van start gegaan.

Tabel 2 geeft een overzicht van de bijdragen van de lidstaten van de EU aan het negende EOF.

Tabel 2 Bijdragen lidstaten EU voor het negende EOF (2000–2005)

Lidstaat	Bijdragen in miljoenen euro's
België	540,96
Denemarken	295,32
Duitsland	3 223,68
Griekenland	172,50
Spanje	805,92
Frankrijk	3 353,40
Ierland	85,56
Italië	1 730,52
Luxemburg	40,02
Nederland	720,36
Oostenrijk	365,70
Portugal	133,86
Finland	204,24
Zweden	376,74
Verenigd Koninkrijk	1 751,22
Totaal	13 800,00

Bron: Europe.eu.int/comm/budget – EOF

Solidariteitsfonds

Na de overstromingen die in de zomer van 2002 Midden-Europa troffen, werd het Solidariteitsfonds ingesteld.¹⁰ Het fonds is bedoeld om aan

lidstaten of kandidaat-lidstaten waar zich een grote ramp voordoet, noodhulp toe te wijzen. Per jaar is maximaal € 1 miljard beschikbaar.¹¹

Als een grote ramp wordt beschouwd elke ramp die in ten minste één van de betrokken lidstaten schade veroorzaakt die aanzienlijk is in financieel opzicht (meer dan € 3 miljard) of als percentage van het bruto nationaal inkomen (0,6%). Om hulp te kunnen verlenen bij een ramp die kwantitatief gesproken weliswaar aanzienlijk is, maar niet de vereiste drempelwaarden bereikt, kan onder uitzonderlijke omstandigheden ook steun worden

⁹ Op 23 juni 2000 is te Cotonou (Benin) de Partnerschapsovereenkomst tussen de staten in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan en de Europese Gemeenschap (EG) en haar lidstaten ondertekend. Op basis van het tot deze overeenkomst behorende Financieel Protocol hebben de EU-lidstaten op 18 september 2000 een intern akkoord gesloten over de financiering en het beheer van de steun, en een intern akkoord over maatregelen en procedures voor de tenuitvoerlegging van de overeenkomst.

¹⁰ Verordening (EG) nr.2012/2002 van de Raad van 11 november 2002 tot oprichting van het Solidariteitsfonds van de Europese Unie.

¹¹ Het Solidariteitsfonds is opgenomen in de begroting onder B2–400, ingevolge het inter-institutioneel akkoord van 7 november 2002 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de financiering van het Solidariteitsfonds, Publicatieblad L 358 van 31 december 2002.

verleend. Tot op heden zijn veel uitkeringen uit het solidariteitsfonds uitgekeerd op grond van deze uitzonderingsclausule.

2.2 Uitgaven EU 2002–2003

2.2.1 Uitgaven EU in de lidstaten

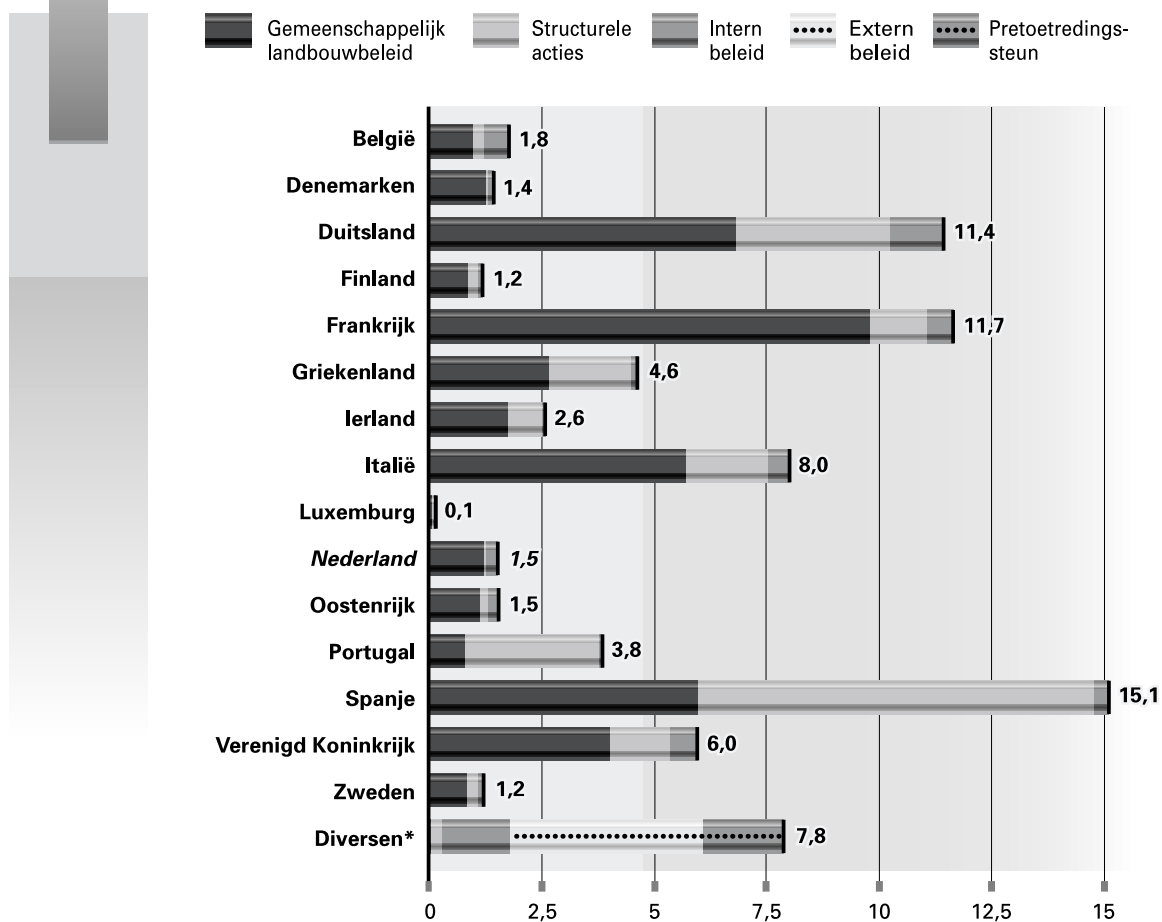
Onderstaande overzicht presenteert de ontvangsten van de lidstaten uit de EU-begroting.

Per beleidsterrein ontvangt vrijwel elke lidstaat een bepaalde hoeveelheid middelen. Figuur 2 laat zien hoeveel de individuele EU-lidstaten in 2002 ontvingen vanuit de EU-begroting, onderscheiden naar de belangrijkste beleidsterreinen.

Figuur 2

Uitgaven EU, per lidstaat en per sector in 2002

In miljarden euro's, prijzen 2002



* Betreft hoofdzakelijk niet geografisch toe te delen uitgaven voor projecten in derde landen en participaties van derden.
Bron: Jaarverslag Europese Rekenkamer 2002. Luxemburg, november 2003.

2.2.2 Overige uitgaven

Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)

Het negende EOF geldt voor de periode 2000–2005. Het maximumbedrag van € 13,8 miljard is bestemd voor de ACS-staten (€ 13,5 miljard), de landen en gebieden overzee (LGO) (€ 175 miljoen) en administratieve kosten (€ 125 miljoen).

Solidariteitsfonds

Het Solidariteitsfonds, bestemd voor noodhulp bij grote rampen, is ná de overstromingen in Midden-Europa van 2002 opgericht. Niettemin zijn ook de destijds getroffen landen in aanmerking gekomen voor subsidie. Later is het fonds ingeroepen voor rampen in Spanje, Italië en Portugal. In Spanje ging het om de gevolgen van de in 2002 gezonken olietanker *Prestige* voor de kust van Galicië, terwijl Italië in dat jaar werd getroffen door een aardbeving in Molise en een uitbarsting van de vulkaan Etna. Portugal, ten slotte, werd in de zomer van 2003 getroffen door hevige bosbranden. Al met al levert dit het volgende overzicht op.

Tabel 3. Uitkeringen Solidariteitsfonds 2002–2003¹ (in miljoenen euro's).

Ramp	Subsidie	Begunstigde staten
Overstromingen 2002	728	Duitsland (444), Oostenrijk (134), Tsjechië (129) en Frankrijk (21)
Olietanker Prestige	8,6	Spanje
Aardbeving Molise Vulkaanuitbarsting	47,6	Italië
Bosbranden	48,5	Portugal
TOTAAL	832,7	

¹ Tot en met september 2003.

2.3 Onderbesteding

Een van de belangrijkste begrotingsregels van de EU is begrotingsevenwicht: alle uitgaven moeten worden gedekt door inkomsten. Er mag, met andere woorden, geen sprake zijn van een begrotingstekort. De eigen middelen (afdrachten van de lidstaten) worden jaarlijks zodanig geraamd dat deze genoeg zijn om de uitgaven van de EU te dekken. Slechts in uitzonderlijke gevallen kunnen extra uitgaven worden gedaan.

In de jaren 2001, 2002 en 2003 was echter het omgekeerde het geval: er was een groot begrotingsoverschot als gevolg van onderbestedingen. Dit overschot is uiteindelijk teruggevloeid of zal nog terugvloeien naar de lidstaten. Het overschot bedroeg in 2001 nog € 15 miljard, in 2002 daalde het tot € 7,4 miljard (na aftrek wegens lagere ontvangsten), en in 2003 zal het naar verwachting uitkomen op een bedrag van € 6,4 miljard.¹²

In tabel 4 is het overschot van de jaren 2001 en 2002, verdeeld over de verschillende begrotingssectoren.

¹² Prognose mei 2003 van de Europese Commissie/DG Budget IP/03/663 d.d. 12 mei 2003.

Tabel 4. Samenstelling begrotingsoverschotten 2001–2002 (afgeronde bedragen in miljarden euro's).

Sector	2002	2001
Eigen middelen	– 1 151	– 1 734
Andere	533	1 888
Subtotaal	– 618	154
Landbouw	1 104	1 857
Structurele maatregelen	4 850	10 539
Intern beleid	640	475
Extern beleid	478	451
Pre-toetredingssteun	798	877
Administratie	97	118
Reserves	472	669
Afrondingen	1	– 1
Subtotaal	8 440	14 985
Totaal	7 422	15 014

Het overzicht laat zien dat er in verschillende uitgavencategorieën sprake is van achterblijvende bestedingen. Het Europees Parlement heeft in juni 2003 haar bezorgdheid hierover uitgesproken.

2.3.1 Onderbesteding in 2001

Van de kredietruimte van € 106,9 miljard werd € 103,3 miljard vastgelegd (97%). Van de niet-bestede kredieten is € 412 miljoen voor vastleggingen en € 498 miljoen voor betalingen overgedragen naar het begrotingsjaar 2002.

De bestedingsgraad kwam in 2001 uit op 82% (van de € 97,1 miljard aan betalingskredieten is slechts € 80,0 miljard besteed).

De lage bestedingsgraad van de betalingskredieten in 2001 is voornamelijk het gevolg geweest van een onderbesteding van € 10,5 miljard bij de structurele maatregelen en van € 1,9 miljard in de sector landbouw. Bij de pre-toetredingssteun was sprake van een onderbesteding van circa € 900 miljoen, die zich voornamelijk voordeed bij het programma SAPARD (bedoeld voor landbouwhervormingen in de toetredende en kandidaat-landen). Dit komt doordat de Europese Commissie als eis voor uitbetaling van SAPARD-gelden stelde dat het controle- en beheersysteem van de kandidaat-lidstaat op orde diende te zijn. Bij het intern en extern beleid van de EU waren de onderbestedingen geringer.

2.3.2 Onderbesteding in 2002

In mei 2003 zijn de begrotingsrekeningen over 2002 afgesloten. Er was sprake van een overschot van € 7,4 miljard als gevolg van niet-bestede middelen (na aftrek van € 1,2 miljard wegens lagere ontvangsten). Het overschot werd opgenomen in de begroting voor het jaar 2003. De onderbesteding van kredieten bedroeg € 8,954 miljard. Het overschot was kleiner dan in de voorgaande twee jaren, hetgeen volgens de Europese Commissie wijst op een betere uitvoering van de programma's, vooral op het terrein van het structuurbeleid.

Ook in 2002 was het verschil tussen de oorspronkelijke begrotingsruimte 2002 en de realisatie het grootst bij de structuurfondsen. Volgens de Commissie dient een verklaring voor dit overschot wederom gezocht te worden in het feit dat de begrote bedragen gebaseerd zijn op de ramingen

van de lidstaten. Ondanks aanzienlijke overdrachten in deze sector van 2002 naar 2003 is ongeveer € 4,85 miljard niet uitbetaald. Het ging hierbij vooral om gelden die nog bestemd waren voor de voorafgaande (oude) programmeringsperiode.

De op een na grootste onderbesteding in 2002 deed zich voor bij het interne beleid, met ongeveer € 0,9 miljard aan niet-gebruikte kredieten.

De benutting door de kandidaat-lidstaten van de beschikbare gelden voor pre-toetredingssteun is in 2002 een probleem gebleven: de betalingen lagen bijna € 800 miljoen lager dan was begroot.

2.3.3 Onderbesteding in 2003

Gezien de betalingskredieten voor 2003 lijkt het erop dat er ook in 2003 bij de structuurfondsen, bij het intern beleid en bij de uitgaven voor het extern beleid sprake zal zijn van een aanzienlijke onderbesteding. Hierbij moet worden aangetekend dat de ervaring leert dat de betalingen in de laatste maanden van het jaar vooral bij structuurfondsen versneld kunnen oplopen.

Bij de pre-toetredingssteun verliep de besteding in de eerste acht maanden van 2003 naar verhouding volgens verwachting. Bij de sector landbouw lag het bestedingsniveau per 1 september 2003 ruim boven de verwachting.

2.3.4 Verklaringen

Een eenduidige verklaring voor de onderbesteding op de EU-begroting in de opeenvolgende jaren 2000–2003 is er niet.

Volgens de *Europese Commissie* kan een groot deel van de onderbestedingen in 2001 en 2002 verklaard worden door onveranderd te hoge ramingen van de lidstaten, hetgeen vooral geldt voor de structuurfondsen. De ramingen van het totaal aan vastleggingskredieten zijn volgens de Commissie ook door de begrotingsautoriteit (bijvoorbeeld voor 2001) al lager vastgesteld dan het (krediet)bedrag waar de lidstaten om hadden gevraagd.¹³

Op de begroting 2003 waren forse betalingskredieten opgenomen voor de afwikkeling van de structuurfondsperiode 1994–1999. De Commissie heeft bevestigd dat een groot deel van deze gereserveerde betalingen niet gebruikt zal worden en dat beleid dus niet wordt uitgevoerd. Daarom heeft zij voorgesteld reeds in het uitvoeringsjaar zelf per saldo € 5 miljard terug te geven aan de lidstaten. Dit voorstel is inmiddels door de Raad en door het Europees Parlement aanvaard. Oorzaak van de trage afwikkeling van de structuurfondsen over deze periode is dat de lidstaten hun claims veel te laat en vaak ook slecht onderbouwd hebben ingediend.¹⁴

De *Europese Rekenkamer* schrijft de – sinds 1999 laagste bestedingsgraad bij bijna alle onderdelen van de structuurfondsen in 2001 vooral toe aan vertragingen bij de tenuitvoerlegging van de programmering 2000–2006: bijna driekwart van de onderuitputting bij de vier structuurfondsen had in 2001 betrekking op de nieuwe programmaperiode 2000–2006.¹⁵

Volgens de Europese Rekenkamer overschatten de lidstaten bij hun ramingen (ook voor 2002) stelselmatig de behoefte aan middelen. Dit is niet anders wanneer de ramingen in de loop van het jaar worden herzien, zelfs wanneer de uitvoering tot dan toe achterligt op het schema. Bij de

¹³ Opmerkingen van de Europese Commissie naar aanleiding van het Jaarverslag van de Europese Rekenkamer 2001.

¹⁴ De Gewijzigde en Aanvullende begroting 2003, nr. 7.

¹⁵ Het Jaarverslag Europese Rekenkamer, 2001/3.11.

structurele acties lag de geringe vraag naar middelen hoofdzakelijk aan de vertragingen waarmee de lidstaten de aanvragen om saldobetaling voor de programmeringsperiode 1994–1999 indienden, en in mindere mate aan aanhoudende (maar veel geringere) vertragingen bij de uitvoering van de programmeringsperiode 2000–2006.

De Nederlandse situatie

In Nederland wordt de onderbesteding van kredieten soms toegeschreven aan de administratieve lasten en mogelijke terugvorderingen bij projecten die worden gefinancierd uit structuurfondsen. Daardoor zouden mogelijke aanvragers terughoudend zijn met het indienen van projectvoorstellen. Ook zou de economisch verslechterde klimaat er de oorzaak voor kunnen zijn dat er onvoldoende nationale cofinanciering kan worden vrijgemaakt, waardoor uitvoering van programma's onmogelijk wordt. Bovendien bestaat er van oudsher meer belangstelling om geld 'binnen te halen' in het kader van de lopende discussie over nettobetalerspositie, terwijl achteraf nogal eens blijkt dat er geen goede bestemming kan worden gevonden voor de gelden. De hier genoemde omstandigheden zijn echter slechts indicaties voor verklaringen, waarvoor de Algemene Rekenkamer in het kader van dit onderzoek verder geen bewijzen heeft gevonden.

Volgens de Europese Commissie blijven de ramingen van de lidstaten de beste informatie over betalingsbehoeften die de Commissie ontvangt. Zij is immers afkomstig van bronnen die nauw bij de uitvoering van de programma's ter plaatse zijn betrokken, ook al wordt over het algemeen de behoefte aan middelen in ramingen van de lidstaten systematisch sterk overschat. Dit laatste is volgens de Commissie het gevolg van het gedeelde beheer, en er is geen werkelijk alternatief voor de bottom-upbenadering. De Commissie spant zich in om de ramingen in samenwerking met de lidstaten te verbeteren. Aangezien de ramingen de voorbije jaren zo slecht waren, heeft de Commissie de lidstaten verscheidene malen aangeschreven om hen eraan te herinneren dat het belangrijk is binnen de gestelde termijnen en per programma te kunnen beschikken over kwalitatief goede uitvoeringsramingen.¹⁶

¹⁶ Jaarverslag Europese Rekenkamer, 2002.

De Nederlandse situatie

De Algemene Rekenkamer signaleert voor Nederland de meeste onderbesteding bij het extern beleid in de sector pre-toetredingssteun. Het gaat dan met name om SAPARD-middelen. Dit begrotingsgeld is bedoeld om projecten te financieren die de overgang van toetredende landen tot volwaardig EU-lidstaat moeten vergemakkelijken. In 2001 bleef 39% (€ 1,3 miljard) van de betalingskredieten onbesteed. In 2002 ging het om € 1,7 miljard. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de ontvangende landen vóór betaling niet konden voldoen aan een aantal vereisten ten aanzien van financieel management. Echter, de huidige vijftien lidstaten van de EU voeren ook nationaal gefinancierde projecten in deze landen uit, die een vergelijkbaar doel hebben als de EU-projecten. Er bestaat geen overzicht waaruit duidelijk wordt welke lidstaten voor welk bedrag dergelijke projecten vanuit de eigen begroting bekostigen, maar duidelijk is wel dat er Europees geld onbesteed blijft voor projecten, terwijl vergelijkbare projecten uiteindelijk wel met nationale middelen worden betaald. Dit gegeven was in 2003 mede aanleiding voor de Algemene Rekenkamer om onderzoek te verrichten naar projecten gericht op transitie van landen ten oosten van de buitengrens van de huidige EU die bekostigd worden uit de Nederlandse begroting. Voor zover dit onderzoek betrekking heeft op toetredende landen, wordt hierover gerapporteerd in § 18.3 van deel 3 van dit EU-tendrapport. De resultaten die betrekking hebben op landen die niet met ingang van 2004 lid worden van de EU, zijn opgenomen in bijlage 7.

2.4 Conclusies

Er is al een aantal jaren sprake van een overschot op de EU-begroting. In 2001 bereikte het overschot een recordhoogte van € 15 miljard, maar ook in volgende jaren blijkt het overschot fors. Er is geen eenduidige verklaring voor de overschotten; diverse factoren spelen een rol. De overschotten leiden uiteindelijk tot teruggave aan de lidstaten van reeds betaalde afdrachten. Dit gaat echter ten koste van de uitvoering van gepland beleid en nodeloze voorfinanciering.

3 EU-VERANTWOORDING EN -CONTROLE

3.1 Kwijting begroting 2001

In juni 2003 heeft het Europees Parlement kwijting verleend aan de Commissie voor de uitvoering van de begroting over 2001. Conform de geldende procedures heeft de Ecofin daaraan voorafgaand een advies aan het Europees Parlement hierover uitgebracht. De begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement heeft vervolgens een eigen rapport opgesteld en daarin het Parlement eveneens geadviseerd.

3.1.1 Advies kwijting door Ecofin

De Ecofin heeft op 7 maart 2003 besloten het Europees Parlement te adviseren onder voorwaarden decharge te verlenen aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de begroting over het jaar 2001.¹⁷ Een aantal opmerkingen uit het verslag van de Ecofin zijn vanuit het oogpunt van financieel management vermeldenswaardig:

- Een lidstaat heeft gesteld dat het zeer onbevredigend was, dat de Europese Rekenkamer nu voor het zevende jaar op rij een negatieve betrouwbaarheidsverklaring (*déclaration d'assurance*; DAS) heeft uitgebracht.
- Een andere lidstaat heeft aangegeven hoge verwachtingen te hebben van het driejarenplan van de Europese Rekenkamer om tot een nieuwe auditaanpak te komen. Deze zou, aldus deze lidstaat, moeten leiden tot indicatoren waarmee de voortgang jaarlijks gemeten kan worden. Tevens vond deze lidstaat dat de Commissie en de Europese Rekenkamer in eendrachtige samenwerking verbeteringen zouden moeten nastreven teneinde te komen tot een positieve DAS.

De Nederlandse situatie

De Nederlandse vertegenwoordiging en een andere lidstaat hebben aangegeven dat het financiële beheer en de controle in de EU nog steeds te wensen overlaat, hoewel er sprake is van lichtpuntjes, waaronder de aandacht van de Interne Auditdienst voor een uniform controlemodel ('single audit').

Nederland heeft haar wensen in een unilaterale verklaring neergelegd. Een kleine lidstaat heeft aangegeven inhoudelijk de wensen van Nederland te kunnen ondersteunen, maar deze niet mede te kunnen ondertekenen omdat de uitwerking vooralsnog niet duidelijk genoeg is. Deze lidstaat heeft het Voorzitterschap opgeroepen een bespreking te organiseren om deze uitwerking ter hand te nemen.

3.1.2 Advies kwijting door begrotingscontrolecommissie

De begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement is in eerste instantie belast met het onderzoeken van de uitvoering van de begroting over 2001, ter voorbereiding van de uiteindelijke kwijting. In april 2003 adviseerde de begrotingscontrolecommissie positief aan het Parlement over de kwijting. Zoals gezegd verleende het Parlement in juni 2003 formeel kwijting aan de Commissie voor de uitvoering van de begroting.

Bij de kwijtingsprocedure ventileerde het Europees Parlement wel een aantal punten van zorg. De belangrijkste waren:

¹⁷ Verslag van de Ecofinraad Kamerstukken II 2002/2003, 21 501–07 nr. 392.

- Het begrotingsoverschot van ruim € 15 miljard.
- Vier belangrijke risicoterreinen binnen de Europese Commissie, te weten:
 1. de noodzaak om het boekhoudstelsel te vernieuwen;
 2. het tekort aan personeel op vitale controlegebieden, zoals het programmabeheer;
 3. de onverenigbaarheid van de in het Verdrag vastgestelde volledige budgettaire aansprakelijkheid van de Europese Commissie met de delegatie van de beheersverantwoordelijkheid voor 80% van de begroting aan de lidstaten (het zogenoemde «delegatierisico»);
 4. de te globale DAS, die het Parlement niet in staat stelt te beoordelen wie voor gemaakte fouten verantwoordelijk is.
- De bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding.
- Het ontbreken van uniformiteit in de controle. Het Parlement heeft de Commissie, met name haar Interne Audit Dienst alsmede de Europese Rekenkamer en de lidstaten, gevraagd om een uniform controlemodel te ontwerpen en in te voeren, om de controle- en rapportageactiviteiten verder te verbeteren en te rationaliseren.¹⁸

3.2 Kwijting begroting 2002

In juni 2003 heeft de begrotingscontrolecommissie van het Europees Parlement een vooruitblik gegeven op de kwijting van de begrotingsuitvoering voor het jaar 2002. Bij deze gelegenheid noemde de commissie al enkele (mogelijke) onderwerpen punten waar men op zal letten bij deze kwijting. Het ging onder meer om:¹⁹

- beperkingen van het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) voor bepaalde landbouwregelingen;
- de structuurfondsprogramma's voor de periode 2000–2006;
- het verstrekken van inlichtingen door de Europese Commissie aan het Europees Parlement over de verantwoording van uitgaven of de werking van financiële controlestelsels (het Parlement wil dat de Commissie op eigen initiatief alle relevante inlichtingen verstrekt en niet enkel op expliciete verzoeken van het Parlement reageert);
- jaarverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal van de Europese Commissie;

3.3 Werkzaamheden Europese Rekenkamer

3.3.1 Nieuwe controleaanpak

Sinds het begrotingsjaar 1994 stelt de Europese Rekenkamer jaarlijks een verklaring van betrouwbaarheid op (beter bekend als «DAS»: déclaration d'assurance), die aangeeft of de rekeningen van de Europese Gemeenschappen voor het afgelopen begrotingsjaar betrouwbaar zijn en of de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn.

Tot nu toe betrof de DAS alleen het overkoepelende niveau van het totaal van uitgaven en inkomsten van de Europese Gemeenschappen en gaf zij geen inzicht in de rechtmatigheid per lidstaat of per sector. Het beeld dat de DAS geeft van de rechtmatigheid heeft bovendien in de loop der jaren een steeds minder kwantitatief karakter gekregen. Door deze ontwikkeling en ook door het feit dat de Europese Rekenkamer nog geen positieve verklaring over de betrouwbaarheid heeft kunnen afgeven, groeide bij zowel de Europese Rekenkamer zelf als bij alle andere

¹⁸ Verslag Europees Parlement, zittingsdocument A5–0109/2003.

¹⁹ Europees Parlement/CBC – 11 juni 2003/ Werkdocument Rapporteur: J. J. B. de Perogordo inzake kwijting begrotingsjaar 2002: Algemene begroting EG, Afdeling III – Commissie. Zie PE 328678 en DT488366NL.doc.

betrokkenen de wens om de controlewerkzaamheden voor de DAS anders aan te pakken.

Inmiddels heeft de Europese Rekenkamer haar oorspronkelijk gegevens-gerichte controle heroverwogen en aangepast. Voor de begrotingsjaren 2002–2004 geldt een nieuwe DAS-controleaanpak, waarbij de Europese Rekenkamer haar totale beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen van de EU-begroting baseert op specifieke inschattingen van de afzonderlijke sectoren (de «eigen middelen» en ieder van de zes operationele hoofdstukken van de zogenoemde «financiële perspectieven»).

²⁰

De specifieke inschattingen van de sectoren zullen op vier informatie-bronnen²¹ worden gebaseerd:

- beoordeling van de wijze waarop de bestaande monitoring- en controlesystemen bij het financieel management functioneren;
- afzonderlijke checks op transacties verspreid over het gehele bereik van de financiële perspectieven per sector;
- evaluatie van relevante resultaten van andere controleurs;
- analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal en diensthooften van de Europese Commissie (DG-verklaringen).

De Europese Rekenkamer richt zich primair op de bestudering van belangrijke monitoring- en controlesystemen, zowel bij de Commissie als bij de decentrale uitvoerenden. Zij toetst de bevindingen daarvan met enkele eigen transactiecontroles. De conclusies hieruit worden vervolgens vergeleken met evaluaties van andere controleurs en de DG-verklaringen. Deze «andere controleurs» zijn controleurs die niet in het kader van een EU-regeling een specifieke monitoring- of audittak uitvoeren. De Europese Rekenkamer wil op basis van pilotprojecten met deze controleurs gaan samenwerken. Deze samenwerking staat vooralsnog in de kinderschoenen. Bij de DG-verklaringen wordt vooral gelet op de voorbehouden die de DG's bij hun verklaringen maken en de opmerkingen die zij erin plaatsen.

Op basis van al deze werkzaamheden komt de Europese Rekenkamer met een kwalitatieve conclusie over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen per sector. Deze conclusies worden vervolgens samengevoegd om een algehele conclusie te geven over de totale EU-verantwoording.

Het Europees Parlement en de Raad oefenen al enkele jaren (sinds de kwijtingsprocedure 2000) druk uit op de Europese Rekenkamer om met prestatiegegevens te komen die zichtbaar maken de vooruitgang die geboekt wordt in de kwaliteit van de monitoring- en controlesystemen.

3.3.2 Verklaring van betrouwbaarheid 2002

De verklaring van betrouwbaarheid (DAS) die de Europese Rekenkamer heeft afgegeven over 2002 luidt dat de ontvangsten, betalingsverplichtingen, administratieve uitgaven en pre-toetredingssteun over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn. Over de andere betalingen merkt zij op dat bij Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G) zich opnieuw fouten van materieel belang bij de betalingen voor onder meer akkerbouwsteun voor hebben gedaan, terwijl andere uitgavencategorieën die niet onder het geïntegreerd beheer- en controlesysteem vallen, een hoger risiconiveau vertonen en toch minder efficiënt gecontroleerd worden.

²⁰ Gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuurbeleid, intern beleid, externe maatregelen, pre-toetredingssteun en administratieve uitgaven.

²¹ Intern wordt bij de Europese Rekenkamer gesproken over «pijlers».

Bij de structurele acties komen volgens de Europese Rekenkamer ondanks verbetering (vooral bij de Commissie) van de toezichtsystemen en de controles, op het niveau van de lidstaten dezelfde soort en even talrijke fouten voor als in vorige jaren. Bij het intern beleid bevatten de verrichtingen nog steeds significante fouten. Bij de externe maatregelen ten slotte, blijven de in het verleden op lokaal niveau geconstateerde onregelmatigheden bestaan, aldus de Europese Rekenkamer.

In tabel 5 is het oordeel van de Europese Rekenkamer per sector samengevat.

Tabel 5. (Bron: Jaarverslag begrotingsjaar 2002, Europese Rekenkamer)

Geldstroom	Oordeel (kwalitatief)
Ontvangsten	De verrichtingen die ten grondslag liggen aan de ontvangsten die in de rekening zijn opgenomen, zijn over het geheel genomen wettig en regelmatig.
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	Nog steeds is er een te hoog foutenniveau in de onderliggende transacties, vooral bij uitgaven voor plattelandsontwikkeling, productiesteun en uitvoerrestituties.
Structuurbeleid	Fouten lijken op die uit voorgaande jaren, vooral veroorzaakt door tekortkomingen in beheer door de lidstaten.
Intern beleid	Er is sprake van belangrijke fouten bij de controles van de Europese Commissie zelf.
Externe maatregelen	Er zijn weinig fouten op beheerniveau Europese Commissie, maar nog wel regelmatigheidsfouten als gevolg van aanhoudende problemen op het lokaal beheerniveau.
Administratieve uitgaven	Er zijn geen problemen.
Pre-toetredingssteun	Er zijn wel fouten, maar niet van significante betekenis.
Europees Ontwikkelingsfonds	De EOF-rekeningen waren betrouwbaar en er bestaat zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Onzekerheid is er nog omdat informatie over het toezicht en de controles van de Commissie ontbreekt.

3.4 Conclusies

Over het begrotingsjaar 2001 is kwijting verleend aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de begroting. Het Europees Parlement sprak daarbij haar zorgen uit over het zogenoemde «delegatierisico» en pleitte voor het ontwikkelen van een «uniform controlemodel». Het Europees Parlement vond de betrouwbaarheidsverklaring (DAS) nog steeds te globaal van aard.

De Europese Rekenkamer is aan dat laatste punt tegemoet gekomen door een nieuwe controleaanpak in te voeren. Voor het eerst besteedde zij in haar DAS over 2002 aandacht aan de afzonderlijke sectoren van de EU-begroting.

4 EU-ACTUALITEIT 2002–2003

4.1 Opstelling begroting 2004

In het voorontwerp van begroting 2004 zijn met het oog op de uitbreiding in 2004 de kredieten opgenomen die nodig zijn voor een unie met 25 lidstaten. De toegestane uitgaven in de begroting voor een uitgebreide unie belopen in totaal € 112,2 miljard aan vastleggingskredieten en € 100,7 miljard aan betalingskredieten. Voor de huidige 15 lidstaten bedragen de maxima respectievelijk € 100,4 miljard en € 95,6 miljard.²²

4.2 Uitbreiding

In bijna alle toetredende landen zijn in de loop van 2003 referenda gehouden waarbij de burgers van die lidstaten zich hebben uitgesproken voor toetreding tot de EU.²³ Voordat de nieuwe lidstaten op 1 mei 2004 toetreden, heeft de Europese Commissie begin november 2003 nog een laatste rapportage opgesteld over de mate waarin de nieuwe lidstaten voldoen aan het zogenoemde «acquis communautaire». Overigens heeft de Europese Commissie in 2002 gesignaleerd dat zij over onvoldoende gekwalificeerd personeel beschikt om de genoemde toetsing te laten plaatsvinden. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de risico's rondom het (kunnen) voldoen aan de gemeenschapswetgeving onvoldoende helder in kaart worden gebracht.²⁴

In de voortgangsrapportage constateert de Commissie dat er veel werk is verricht ter voorbereiding op de toetreding en dat de lidstaten grotendeels voldoen aan de Europese wetgeving. Op een aantal terreinen is evenwel nog veel verbetering nodig, waarbij het vaak gaat om de aanpassing van wet- en regelgeving (en de handhaving van deze regels) en om de verbetering van de administratieve kwaliteit en capaciteit.²⁵

²² Voorontwerp van begroting 2004. Ten tijde van het opstellen van dit rapport moest de tweede lezing door het Europees Parlement nog plaatsvinden.

²³ Met uitzondering van Cyprus, waar geen volksraadpleging is gehouden.

²⁴ Deze opmerking staat in het syntheseverslag over 2002, waarin de Europese Commissie onder meer weergeeft welke actiepunten er zijn naar aanleiding van de bevindingen van de Internal Audit Service. Zie voor meer informatie over het syntheseverslag § 5.2.1.

²⁵ Hier komen alleen enkele onderwerpen uit het acquis communautaire aan de orde met een directe relatie met financieel beheer en controle of vanwege het financieel belang. Behalve op deze terreinen is volgens de Commissie ook nog veel verbetering nodig op het gebied van erkenning van diploma's, staatsteun, controle op de visserijsector, voedselveiligheid, dierenwelzijn, gelijke behandeling en transportbeleid.

²⁶ In Cyprus, Hongarije, Polen en Tsjechië.

²⁷ In Cyprus, Hongarije, Malta, Polen en Slowakije.

²⁸ De bevindingen in het verslag van 16 juli 2003 zijn gebaseerd op informatie die door de toetredende landen zelf is verstrekt op basis van vragenlijsten van de Europese Commissie.

Op het gebied van de *controle van publieke middelen* moet in vier landen de interne-controlefunctie worden versterkt.²⁶ In Letland moet volgens de Europese Commissie bovendien de externe controle worden verbeterd, met name op de aspecten van onafhankelijkheid en de incorporatie van internationale audit standaarden. De Commissie is ook bezorgd over de overwegend «hoge tot zeer hoge corruptie» in de meeste toetredende landen. Bestrijding van fraude en corruptie moet de komende jaren dan ook prioriteit krijgen, aldus de Commissie.

Voor een *goed beheer van en controle op de Europese landbouwfondsen* moet een aantal landen nog de nodige maatregelen nemen. De Commissie heeft ernstige twijfels of in vijf landen een betaalautoriteit voor het Garantiefonds voor de landbouw zal zijn ingesteld op moment van uitbreiding. Bovendien is in deze landen nog geen geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) ingesteld voor de landbouwsubsidies.²⁷ Deze landen lopen zo het risico dat ze landbouwsubsidies mislopen.

Over de voorbereiding van de nieuwe lidstaten op de *structuurfondsen* rapporteerde de Commissie reeds medio 2003.²⁸ Deze fondsen zullen ook al per 1 januari 2004 worden opengesteld voor de nieuwe leden, dus vier maanden vóór toetreding. In de periode 2004–2006 zullen de nieuwe lidstaten bijna € 22 miljard ontvangen. De Commissie dringt er bij de toetredende landen op aan de «bestuurlijke capaciteit» te verbeteren. Zo dient er een betere scheiding te komen tussen programmabeheer en de controlefunctie. Ook zijn de boekhoudsystemen in een aantal landen ontoereikend en is grote achterstand opgelopen bij het opzetten van de toezichtsystemen. Ten slotte dienen de landen volgens de Commissie zorg

te dragen voor voldoende nationale cofinanciering van de programma's. In de regel wordt namelijk circa 50% van de kosten door de EU gefinancierd. De rest van de financiering moet komen uit nationale (publieke of private) middelen.

4.3 Europese Grondwet

Vanaf begin 2002 houdt de Europese Unie zich opnieuw bezig met het ontwerpen van haar toekomstige structuur. In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan de orde: de belangrijkste resultaten van de Europese Conventie en de stand van zaken met betrekking tot de IGC 2003.

4.3.1 De Europese Conventie

Tijdens de Europese Raad van Laken in december 2001 werd besloten tot het bijeenroepen van een Europese Conventie over de toekomst van Europa. De Europese Raad vroeg de Conventie voorstellen te formuleren om:

- de kloof tussen de Europese burgers en de EU-instellingen te overbruggen door het debat dichterbij de burger te brengen;
- een betere organisatie van het interne EU-beleid na de uitbreiding te realiseren;
- de EU te ontwikkelen tot een stabiliserende factor en voorbeeld in de nieuwe wereldorde.

Onder leiding van de Franse oud-president Valéry Giscard d'Estaing begon de Europese Conventie eind februari 2002 haar werkzaamheden in Brussel. Deze Europese denktank, die onder meer bestond uit vertegenwoordigers van nationale regeringen, nationale parlementen (ook van de toetredende landen) en het Europees Parlement, boog zich bijna anderhalf jaar over de toekomstige inrichting van de Europese Unie. Uiteindelijk hebben de activiteiten geresulteerd in de opstelling van een ontwerp-EU-grondwet in juni 2003.

In de ontwerp-EU-grondwet heeft de Europese Conventie getracht aan de verzoeken van de Europese Raad te voldoen door:

- de bevoegdheden tussen Unie en lidstaten te herverdelen;
- de Verdragen samen te voegen en de Unie rechtspersoonlijkheid toe te kennen;
- de (wettelijke) instrumenten van de Unie te vereenvoudigen;
- de besluitvormingsprocessen te vereenvoudigen;
- de legitimerende bijdrage van nationale parlementen aan de Europese opzet verder te ontwikkelen;
- de structuur en het functioneren van de Europese instellingen te verbeteren (mede in het licht van de komende uitbreiding) door deze transparanter en begrijpelijker te maken.

Verder is het Handvest van fundamentele rechten van de Unie opgenomen als deel 2 van de ontwerp-grondwet, en de nadering uitwerking van het beleid en de uitvoering van het optreden van de Unie in deel 3. Door tijdsdruk hebben de afgevaardigden uit de lidstaten en toetredende landen zich over dit laatste deel van de ontwerp-grondwet maar beperkt kunnen buigen.

Centraal in de ontwerp-grondwet staan de wijzigingen die zijn aangebracht in de taakverdeling tussen de EU-instellingen. Hieronder volgen in

het kort de hoofdlijnen van hetgeen op dit punt door Europese Conventie is voorgesteld.

Het institutioneel kader van de EU bestaat uit de volgende instellingen: het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad van Ministers, de Europese Commissie en het Hof van Justitie.

Tabel 6. Instellingen in de ontwerp-EU-grondwet.

<i>Europees Parlement</i> • oefent samen met de Raad van Ministers de wetgevings- en begrotingstaak uit; • kiest de eigen voorzitter uit zijn midden; • kiest de voorzitter van Commissie (op voordracht van de Europese Raad); • kan de Europese Commissie collectief ontslaan.
<i>Europese Raad</i> • bepaalt de algemene beleidsrichting en -prioriteiten van de Unie (maar heeft geen wetgevingstaak); • kiest de voorzitter van de Europese Raad met gekwalificeerde meerderheid voor een termijn van 2,5 jaar (is eenmaal hernieuwbaar); • neemt besluiten tot 2009 bij consensus, tenzij anders bepaald; vanaf 1 januari 2009 bij gekwalificeerde meerderheid.
<i>Raad van Ministers</i> • oefent samen met het Europees Parlement de wetgevings- en begrotingstaak uit; • heeft beleidsbepalende en coördinerende taken; • bereidt de Europese Raden voor en zorgt voor de nodige opvolging; • neemt besluiten bij gekwalificeerde meerderheid, tenzij anders bepaald (vanaf 1 november 2009 geldt een nieuwe vorm van gekwalificeerde meerderheid, waarbij de bevolkingsomvang van een land bepalend is). • Raad Wetgeving en Algemene Zaken, Raad Buitenlandse Zaken; andere raadsformaties zijn mogelijk, op basis van besluit van de Europese Raad • wordt voorgezeten door de minister van Buitenlandse Zaken van de EU in de Raad Buitenlandse Zaken; • wordt voorgezeten door lidstaatvertegenwoordigers (per beleidsterrein en op rotatiebasis voor een periode van minimaal een jaar) in de Raad Wetgeving en Algemene Zaken.
<i>Europese Commissie</i> • behartigt en bevordert het algemeen Europees belang; • voert de begroting uit; • beschikt over het exclusieve initiatiefrecht voor wetgevingshandelingen, tenzij de grondwet anders bepaalt; • ziet toe op de toepassing van EU-recht (onder rechterlijke controle van het Hof van Justitie); • heeft coördinatie-, uitvoerings-, beheers- en representatieve taken; • is per 1 november 2009 college bestaande uit een voorzitter, een minister van buitenlandse zaken en dertien Europese Commissarissen (worden bij toerbeurt benoemd op voordracht van de Europese Raad, na goedkeuring Europees Parlement); • heeft verder (tien) niet-stemgerechtigde Commissarissen (worden door de voorzitter van de Commissie benoemd); • individuele leden treden af indien de voorzitter van de Commissie daarom vraagt.

Hof van Justitie

- verzekert het respecteren van het recht in de interpretatie en toepassing van de grondwet;
- spreekt recht over handelingen die worden voorgelegd door de lidstaten, EU-instellingen, natuurlijke of rechtspersonen in overeenstemming zijn met bepalingen uit deel 3 van de EU-grondwet;
- neemt prejudiciële beslissingen over de interpretatie van EU-recht en de geldigheid en interpretatie van handelingen van de EU-instellingen;
- is samengesteld uit een Europees Hof van Justitie en een Rechtbank van de EU;
- bestaat uit één rechter per lidstaat voor het Europees Hof van Justitie (geassisteerd door acht advocaten-generaal);
- bestaat uit minimaal één rechter per lidstaat voor het Rechtbank van de EU.

Een laatste opvallend element in de ontwerp-grondwet is het onderscheid dat wordt aangebracht tussen EU-instellingen die deel uitmaken van het zogenaamd institutioneel kader (de bovengenoemde) en de overige EU-instellingen (de Europese Centrale Bank en de Europese Rekenkamer). Wat dit betekent voor de plaats van de Europese Rekenkamer – die met het Verdrag van Maastricht één van de vijf instellingen van de EU werd – is niet duidelijk. Met name voor de Europese Rekenkamer is dit aanleiding geweest om aan de Europese Conventie en de IGC 2003 kenbaar te maken dat zij vreest voor uitholling van haar positie tegenover de andere EU-instellingen.

In de vergadering van het Contactcomité van presidenten van Europese rekenkamers²⁹ op 10 december 2003 is unaniem een resolutie over deze kwestie aangenomen. De presidenten benadrukken dat de Europese Rekenkamer, als extern controleur van de Europese Unie, op hetzelfde niveau moet staan als de door haar te controleren instellingen en dat zij zou moeten behoren tot het institutioneel kader. Verder stelden zij dat in de nieuwe grondwet in ieder geval zou moeten worden geregeld dat de Europese Rekenkamer een eigen budget krijgt. De resolutie is aan de voorzitter van de Unie verzonden.³⁰

4.3.2 Intergouvernementele conferentie 2003

Op 4 oktober 2003 is in Rome de intergouvernementele conferentie 2003 (IGC 2003) over de toekomstige structuur van de EU van start gegaan. Vertrekpunt hierbij is de ontwerp-grondwet die is voorbereid door de Europese Conventie. Het Italiaanse voorzitterschap, gesteund door Frankrijk en met name Duitsland, heeft aangegeven dat alleen van het bereikte resultaat van de Europese Conventie kan worden afgeweken indien een alternatieve consensus voorhanden is. Andere lidstaten zijn het hiermee niet eens, aangezien zij het Verdrag van Nice als de huidige juridische realiteit van de EU beschouwen en niet het advies van de Europese Conventie.

De belangrijkste vraagstukken waarover wordt onderhandeld zijn:

- de samenstelling van de Europese Commissie;
- de terreinen waarop gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming gaat gelden;
- de definitie van een gekwalificeerde meerderheid;
- het voorzitterschap van de Raad van Ministers;
- de positie van de voorzitter van de Europese Raad;

²⁹ De vergadering van de presidenten van de nationale rekenkamers van de EU-lidstaten, van de rekenkamers van de tot de EU toetredende landen, en van de Europese Rekenkamer.

³⁰ Commission Press Room, CA/03/29.

- de instelling en toekomstige positie van een minister van Buitenlandse Zaken van de EU;
- het zeteltal van het Europees Parlement;
- een Europese defensiemacht.

Cruciaal voor de uitkomst van de IGC 2003 zal zijn of het Italiaans voorzitterschap erin slaagt de discussie te beperken tot bovengenoemde onderwerpen. Na de mislukte Eurotop van 13 december 2003 zal de afronding van de onderhandelingen in 2004 plaatsvinden tijdens het Ierse of mogelijk pas het Nederlandse voorzitterschap.

De Nederlandse situatie

De Nederlandse wensen voor IGC 2003 behelzen onder meer de volgende twee speerpunten (als zodanig door het kabinet aan de Tweede Kamer gemeld):

- In beginsel respecteren van het eindresultaat van de Conventie.
- Vervolgstap: inspelen op het proces, waarbij de ruimte om verbeteringen in te brengen wordt bepaald door de inbreng en posities van andere lidstaten. Nederland zal zich hierbij inzetten voor onder andere het schrappen van de wetgevende raad, uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op bepaalde terreinen en behoud van unanimiteit over de vaststelling van de financiële perspectieven (meerjarenbegroting).

4.4 Werking stabiliteitspact

Bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht (december 1991) is besloten te streven naar de totstandbrenging van een economische en monetaire unie (EMU). Volgens het EG-verdrag impliceert dit de naleving van de volgende grondbeginselen: stabiele prijzen, gezonde overheidsfinanciën en monetaire condities en een houdbare betalingsbalans. In 1997 zijn verschillende toezichtsinstrumenten en criteria afgesproken. Ook is een procedure opgenomen die van toepassing is bij grote overheidstekorten.³¹ Tezamen vormen deze afspraken het zogenoemde groei- en stabiliteitspact (verder: stabiliteitspact).

Het stabiliteitspact moet garanderen dat de deelnemende lidstaten een evenwichtig begrotingsbeleid blijven voeren. De Raad kan op initiatief van de Commissie aanbevelingen doen om het begrotingstekort van een lidstaat te reduceren indien dit meer dan 3% van het bruto binnenlands product bedraagt. Ook kan de Raad sancties opleggen indien de situatie binnen een jaar niet is gecorrigeerd.

De lidstaten hebben afgesproken om uiterlijk in 2004 hun begroting vrijwel in evenwicht te hebben (deze afspraak heeft betrekking op het structurele tekort).³² De termijn van uiterlijk 2004 staat inmiddels ter discussie.

Sommige lidstaten blijken moeite te hebben om hun begrotingen binnen de afgesproken kaders van het stabiliteitspact te houden. Sedert de komst van de euro waren de jaren 2002 en 2003 de moeilijkste perioden voor het begrotingsbeleid. Zowel de feitelijke ontwikkelingen op begrotingsgebied, de tenuitvoerlegging van het communautaire kader voor de begrotingscontrole als de stagnerende economie gaven problemen.³³

³¹ Verordening (EG) 1467/1997. Tenuitvoerlegging procedure bij buitensporige tekorten, versie 14 november 2002.

³² Conclusies van voorzitterschap van de Europese Raad Barcelona, maart 2002.

³³ Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, 21 mei 2003/283.

Tabel 7 geeft de (procentuele) ontwikkeling weer van de begrotings-situaties tussen 1999 en 2002 van de eurozone-landen en de huidige vijftien EU-lidstaten.

Tabel 7. Begrotingsoverschot of -tekort (–) in % van het bruto binnenlands product, jaar 2002.

Lidstaten	1999	2000	2001	2002
EU-15	– 0,7	+ 1,0	– 0,9	– 1,9
Eurozone	– 1,3	+ 0,2	– 1,6	– 2,2
België	– 0,4	+ 0,2	+ 0,6	+ 0,1
Denemarken	+ 3,3	+ 2,6	+ 3,1	+ 2,1
Duitsland	– 1,5	+ 1,3	– 2,8	– 3,5
Finland	+ 2,2	+ 7,1	+ 5,2	+ 4,2
Frankrijk	– 1,8	– 1,4	– 1,5	– 3,1
Griekenland ¹	– 1,8	– 1,9	– 1,5	– 1,2
Ierland	+ 2,4	+ 4,4	+ 0,9	– 0,2
Italië	– 1,7	– 0,6	– 2,6	– 2,3
Luxemburg	+ 3,5	+ 6,4	+ 6,1	+ 2,5
Nederland	+ 0,7	+ 2,2	– 0,0	– 1,6
Oostenrijk	– 2,3	– 1,5	+ 0,3	– 0,2
Portugal	– 2,8	– 2,8	– 4,2	– 2,7
Spanje	– 1,2	– 0,8	– 0,3	+ 0,1
Verenigd Koninkrijk	+ 1,0	+ 3,8	+ 0,7	– 1,5
Zweden	+ 1,5	+ 3,4	+ 4,5	+ 1,3

¹ Vanaf 2001 in de eurozone.

De grootste begrotingstekorten in 2002 hadden Duitsland Frankrijk, Portugal en Italië. In 2003 werd een tekortprocedure gestart tegen Duitsland en Frankrijk. In de Ecofin van eind november 2003 is besloten deze te staken.

Beide landen krijgen een jaar extra de tijd om vrijwillig hun begrotingen op orde te brengen, zonder dat de landen een sanctie krijgen opgelegd.³⁴ In januari 2004 heeft de Europese Commissie aangekondigd de rechtmatigheid van het besluit van de Ecofin aanhangig te zullen maken bij het Hof van Justitie.

Zes lidstaten hadden in 2002 nog een begrotingsoverschot, te weten Finland (4,2%), Luxemburg (2,5%), Denemarken (2,1%), Zweden (1,3%) en België en Spanje (0,1%).

4.4.1 Begrotingsstabiliteit in toetredende en kandidaat-lidstaten³⁵

Alle toetredende en kandidaat-landen moeten sinds 2001 jaarlijks aantonen of en in welke mate ze (op termijn zullen) voldoen aan de afspraken die gemaakt zijn in het kader van de toetredingseisen. De Europese Commissie houdt streng vast aan de tijdige rapportering over de gemaakte vorderingen; de meeste landen rapporteerden hier dan ook tijdig over.

Tabel 8 geeft de begrotingstekorten voor de jaren 2001–2003 per toetredere weer.

³⁴ Verslag Ecofin 24 en 25 november 2003
www.minfin.nl.

³⁵ Europese Commissie/DG EFZ-rapportage
«Toetredende landen» nr. 17, d.d. september
2003.

Tabel 8. Begrotingstekorten: raming in % van het bruto binnenlands product voor de jaren 2001–2003

		1999	2000	2001	2002	2003
	April 2003	- 4,5	- 3,2	- 3,0	- 3,5	
Cyprus	April 2002	- 4,5	- 3,1	- 3,0	- 2,6	- 3,9
	April 2003	- 4,0	- 4,0	0,2	1,3	
Estland	April 2002	- 4,0	- 4,0	0,2	- 0,9	- 0,3
	April 2003	- 5,6	- 3,0	- 4,7	- 9,2	
Hongarije	April 2002	- 5,3	- 3,0	- 4,1	- 4,9	- 4,5
	April 2003	- 5,3	- 2,7	- 1,6	- 3,0	
Letland	April 2002	- 5,3	- 2,7	- 1,6	- 3,0	- 3,1
	April 2003	- 5,7	- 2,6	- 2,2	- 2,0	
Litouwen	April 2002	- 5,6	- 2,7	- 1,9	- 1,9	- 2,1
	April 2003	- 8,2	- 7,0	- 6,8	- 6,2	
Malta	April 2002	- 8,3	- 7,0	- 7,0	- 5,1	- 4,3
	April 2003	- 1,5	- 1,8	- 3,0	- 4,1	
Polen	April 2002	- 1,5	- 1,8	- 3,9	- 4,2	- 4,0
	April 2003	- 2,2	- 3,3	- 2,8	- 2,6	
Slovenië	April 2002	- 2,2	- 3,2	- 2,5	- 1,6	- 1,4
	April 2003	- 6,4	- 10,4	- 7,3	- 7,2	
Slowakije	April 2002	- 6,4	- 12,7	- 5,6	- 5,3	- 4,9
	April 2003	- 3,7	- 4,0	- 5,5	- 3,9	
Tsjechië	April 2002	- 3,2	- 3,3	- 5,5	- 6,6	- 5,8
Gemiddelde van de tien toetredende landen*	April 2003	- 3,2	- 3,0	- 3,8	- 4,7	
	April 2002	- 3,0	- 3,1	- 4,0	- 4,6	- 4,2
	April 2003	0,4	- 0,5	0,2	- 0,6	
Bulgarije	April 2002	0,2	- 0,6	1,7	- 0,8	- 0,7
	April 2003	- 4,5	- 4,6	- 3,3	- 2,2	
Roemenië	April 2002	- 4,5	- 4,5	- 3,4	- 2,6	- 2,5
	April 2003	- 18,4	- 5,8	- 26,9		
Turkije	April 2002	- 18,7	- 6,0	- 28,7	- 10,0	- 11,3
Gemiddelde van alle 13 kandidaatlanden*	April 2003	- 9,3	- 4,2	- 12,9		
	April 2002	- 8,1	- 4,1	- 10,3	- 6,2	- 6,2

* Gewogen gemiddelden naar bruto binnenlands product.

4.4.2 Euro-referenda

Zweden heeft zich op 14 september 2003 in een referendum uitgesproken over de mogelijke toetreding tot de Europese monetaire unie. Van de stemgerechtigden bracht 80% zijn stem uit. Daarvan was 56% negatief: een meerderheid van de Zweden heeft zich dus uitgesproken tegen de invoering van de euro. Denemarken sprak zich in 2000 uit tegen de invoering.

4.5 Europees bestuur

In juli 2001 stemde de Europese Commissie in met het witboek «Europees bestuur».³⁶ Het witboek gaat over de manier waarop de EU omspringt met de bevoegdheden die haar door de Europese burgers zijn toegekend. In het verlengde van het witboek heeft de Europese Commissie inmiddels een aantal initiatieven ontwikkeld voor een hervorming van het regelgevend kader. Zo heeft zij in 2002 een aantal mededelingen gepubliceerd over de vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving. Een eerste mededeling betreft de keuze en gebruik van de bestaande wetgevingsinstrumenten.³⁷

Een tweede mededeling bevat een actieplan voor de vereenvoudiging en verbetering van regelgeving door een nieuwe en gecoördineerde strategie. Het plan onderscheidt tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus in het communautaire wetgevingsproces, de betreffende lidstaten en de

³⁶ Zie publicatie van de Europese Commissie COM (2001) 428.

³⁷ Zie publicatie van de Europese Commissie COM (2002) 275.

ontwikkeling van een gemeenschappelijke wetgevingscultuur in de Europese Unie.³⁸

Een derde mededeling betreft voorstellen tot een nieuwe en geïntegreerde methode van effectbeoordeling van Commissievoorstellen.³⁹

Deze methode moet vanaf 2003 geleidelijk worden ingevoerd en heeft betrekking op de economische, sociale en milieuaspecten van voorstellen. De Commissie heeft de laatste jaren al verscheidene specifieke instrumenten/methoden voor de effectbeoordeling ontwikkeld, zoals: «business impact assessment», «regulatory impact assessment», «sustainable impact assessment» en ex-ante-evaluatie.

Een vierde initiatief van de Commissie betreft de vaststelling van algemene beginselen en minimumnormen voor een betere raadplegings- en overlegcultuur rondom de Europese Commissie.

Gebrekkige kwaliteit van communautaire wetgeving raakt het functioneren van de Unie. Wat dit betreft kan worden gewezen op de voorbeelden die DG's maken in hun jaarlijkse verklaringen, waarin zij hun activiteiten verantwoorden (zie ook § 5.2.2). Ook kan worden gewezen op de overbelasting van het Hof van Justitie. Zo dreigt het aantal prejudiciële zaken over de uitleg en geldigheid van communautaire wetgeving verder toe te nemen.⁴⁰ Op het niveau van de lidstaat heeft gebrekkige communautaire wetgeving nadelige gevolgen voor de nationale wetgevings-, bestuurs- en rechtspraktijk. Wanneer Europese wetgeving niet, niet tijdig of niet volledig wordt geïmplementeerd, zijn de betreffende lidstaten namelijk aansprakelijk. Bovendien leidt gebrekkige communautaire wetgeving binnen de lidstaten tot rechtsonzekerheid voor de personen, instellingen en bedrijven die onder deze wetgeving vallen.

4.6 EU-voorzitterschappen 2003–2004

4.6.1 Grieks voorzitterschap

Van 1 januari 2003 tot 1 juli 2003 is Griekenland voorzitter geweest van de Europese Unie. Nieuw element in dit voorzitterschap was dat voor het eerst twee voorzitterslanden, Griekenland en aansluitend Italië, werkten op basis van een gemeenschappelijk programma voor een heel jaar. Dit komt tegemoet aan het bezwaar dat het voorzitterschap ieder half jaar een eigen programma lanceert met eigen accenten.

De volgende vijf punten stonden op de prioriteitenlijst van de Grieks-Italiaanse agenda:

- de afrondende voorbereiding van het uitbreidingsproces;
- de versnelde implementatie van de «Lissabonstrategie» (zie § 5.1.6);
- voorstellen voor de oplossing van het migratieprobleem;
- debat over voorstellen van de Europese conventie;
- verbetering van de internationale betrekkingen.

Griekenland kijkt terug op een opmerkelijk EU-voorzitterschap, dat gedomineerd werd door de oorlog in Irak, de ondertekening van de toetredingsverdragen op 16 april 2003 in Athene en de besprekingen over de Europese verdragshervormingen in het kader van de Europese Conventie. Wat dat laatste betreft werd er in Thessaloniki (19 en 20 juni 2003) een belangrijke historische stap gezet: Giscard d'Estaing presenteerde daar de ontwerp-grondwet voor Europa.

Tevens is er tijdens het Griekse voorzitterschap in juni 2003 een akkoord bereikt over de hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie hiervoor verder § 5.1.1).

³⁸ Zie publicatie van de Europese Commissie COM (2002) 278.

³⁹ Zie publicatie van de Europese Commissie COM (2002) 276.

⁴⁰ Het aantal prejudiciële verwijzingen zal naar verwachting in ieder geval toenemen als gevolg van de toetreding van tien nieuwe lidstaten in mei 2004. Ook na de toetreding van Zweden, Finland en Oostenrijk nam het aantal verwijzingen toe, alsmede de procesduur.

4.6.2 Italiaans voorzitterschap

Het Italiaanse voorzitterschap liep van 1 juli 2003 tot en met 31 december 2003.

De hoogste prioriteit van het Italiaans voorzitterschap⁴¹ was het organiseren van de IGC waar over de ontwerp-grondwet en de conclusies van de Raad van Thessaloniki zou worden besloten. Ook het Italiaanse voorzitterschap kondigde aan de strategie van Lissabon te willen verwezenlijken. Op 13 december 2003 mislukte de Eurotop. Spanje en Polen konden zich niet vinden in de stemverhoudingen zoals voorgesteld in de ontwerp-grondwet. Daarnaast waren er tal van andere problemen die besluitvorming blokkeerden.

4.6.3 Iers voorzitterschap

Tussen 1 januari en 1 juli 2004 zal Ierland de verantwoordelijkheid hebben voor het voorzitterschap van de Raad. Indien er vertragingen optreden bij de onderhandelingen van de IGC over het verdrag, zal hierover onder Iers voorzitterschap overeenstemming moeten worden bereikt. De prioriteiten voor het Iers-Nederlandse programma van 2004, waren bij het ter perse gaan van dit EU-tendrapport nog niet expliciet door de Ieren naar buiten gebracht.

4.6.4 Nederlands voorzitterschap

Tussen juli en december 2004 zal Nederland voor een half jaar fungeren als voorzitter van de Raad. Om verschillende redenen zal het een bijzonder voorzitterschap worden.

In de eerste plaats omdat op dat moment de EU niet meer bestaat uit 15, maar uit 25 lidstaten. Verder worden er in juni 2004 verkiezingen gehouden voor het Europees Parlement. Onder het Nederlands voorzitterschap zal er dus een nieuw Parlement aantreden. Ten slotte zal tijdens het Nederlands voorzitterschap mogelijk een nieuwe Commissie aantreden. Dit is voorzien voor 1 november 2004.

Behalve met wat wordt aangeduid als de «financiële houdbaarheid» en het functioneren van de Europese Unie, zal het Nederlandse voorzitterschap zich bezighouden met de volgende inhoudelijke thema's:

- duurzame groei;
- verdere uitbouw van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid; en
- een actief, betrokken en slagvaardig extern beleid.

Leidraad bij het thema van duurzame economische en werkgelegenheids-groei is het uitvoeren van de Lissabonstrategie. Daarnaast zal veel aandacht bestaan voor onderwerpen op het terrein van water, landbouw, visserij, cultuur en sport.

Ook veiligheid zal de komende jaren een prominente plaats blijven innemen op de Europese agenda. Op de beleidsterreinen van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) speelt in de eerste plaats een evaluatie met conclusies van het Tampere-actieprogramma. Op het gebied van asiel en migratie dient een omslag teweeggebracht te worden met als streven een daadwerkelijk gemeenschappelijk beleid. JBZ zal onverminderd een integraal onderdeel van de externe betrekkingen van de EU zijn. Bij het extern beleid zijn de kernwoorden van het voorzitterschap: daadkracht, effectiviteit en geloofwaardigheid.

⁴¹ [Http://www.ueitalia2003.it](http://www.ueitalia2003.it)

Naast onderwerpen uit de lopende agenda zal de Unie – onder het voorbehoud van de onvoorspelbaarheid van de internationale politieke ontwikkelingen – een aantal accenten zetten, bijvoorbeeld in de verdere ontwikkeling van het Europees veiligheids- en defensiebeleid en de uitvoering van crisisbeheersings- en vredesoperaties.⁴²

De Nederlandse situatie

Het in 2000 ingestelde Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL) adviseert departementen over de gevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving voor de administratieve lasten voor bedrijven. ACTAL probeert een 25% reductie van de administratieve lasten te bewerkstelligen. Het ondersteunt departementen bij pogingen om ook in EU-verband de administratieve lastendruk bij bepaalde regelingen te verminderen. In dit verband faciliteert het de voorbereiding van EU-regelgeving en adviseert het over de implementatie van richtlijnen in Nederland. Verder ondersteunt ACTAL initiatieven om tot een soort Europees ACTAL te komen.

ACTAL heeft overigens geen concrete normen die kunnen worden gebruikt om te bepalen wanneer een niveau van administratieve lasten nog acceptabel is. In het aanvullende onderzoek dat de Algemene Rekenkamer heeft verricht naar de kosten van controles ter plaatse van bepaalde landbouwsubsidies (hoofdstuk 18), is van dergelijke normen dan ook geen gebruikgemaakt. Dat onderzoek doet dus geen uitspraak over de vraag of deze kosten nog acceptabel zijn.

4.7 Conclusies

De aanstaande toetreding, in mei 2004, van tien nieuwe lidstaten is nog steeds de belangrijkste actuele ontwikkeling binnen de EU. In dat verband worden verhitte discussies gevoerd over veranderingen in organisatie en beleid. Eventuele wijzigingen daarin zijn afhankelijk van de resultaten van de onderhandelingen over de ontwerp EU-grondwet. Goed bestuur en goede verantwoording krijgen hierbij tot nu toe weinig of geen aandacht.

Hoe moeizaam de actuele discussies verlopen binnen de EU wordt geïllustreerd door onder meer de gebeurtenissen rond het stabiliteitspact in de Ecofin eind november 2003 en de complexe onderhandelingen over de ontwerp-EU-grondwet.

⁴² De Staat van de Europese Unie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 201, nr. 1.

5 BELEIDSONTWIKKELINGEN

5.1 Nieuw beleid EU

5.1.1 Hervorming gemeenschappelijk landbouwbeleid

In juni 2003 zijn de Europese ministers van Landbouw het eens geworden over hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).⁴³ Gevreesd werd dat het GLB bij ongewijzigd beleid onbetaalbaar zou worden met de uitbreiding in mei 2004. Binnen het nieuwe GLB zal de manier waarop de EU haar landbouwsector ondersteunt, volledig veranderen.

De band tussen productie en subsidies zal losser worden; dit zal de landbouwers in de EU concurrerender en marktgericht maken en tegelijk voor de nodige inkomensstabiliteit zorgen.

Door de betalingen aan de grotere landbouwbedrijven te verlagen, willen de landbouwministers voorts bereiken dat vanuit de EU-begroting meer geld aan de landbouwers ter beschikking kan worden gesteld in het kader van milieu-, kwaliteits- en dierenwelzijnsprogramma's.

De hervorming zal, zo is de verwachting, de onderhandelingspositie van de EU bij de handelsbesprekingen die momenteel in de WTO worden gevoerd, versterken.

De verschillende elementen van de hervorming zullen in 2004 en 2005 van kracht worden.

Hoofdpijnen van de hervormingen

De belangrijkste elementen van de hervormingen zijn:

- Ontkoppeling van de productie en de rechtstreekse steun. Hiermee wordt overproductie voorkomen. In de toekomst zal het overgrote deel van de subsidies directe inkomenssteun betreffen. De lidstaten kunnen ervoor kiezen om onder bepaalde voorwaarden een beperkte koppeling tussen subsidies en productie te handhaven om te voorkomen dat productie wordt opgegeven.
- «Cross-compliance»: subsidies aan agrarische bedrijven zullen meer dan in het verleden afhankelijk worden van voorwaarden met betrekking tot het milieu, voedselveiligheid, arbeidsveiligheid en dierenwelzijn.
- Een krachtiger beleid inzake plattelandsontwikkeling vanaf 2005: meer EU-geld en nieuwe maatregelen om milieuzorg, kwaliteit en het dierenwelzijn te bevorderen en om de landbouwers te helpen aan EU-normen op productiegebied te voldoen. Van het totale bedrag aan inkomenssteun in 2005 (circa € 900 miljoen) in de agrarische sector wordt 3% bestemd voor milieu, plattelandsontwikkeling, dierenwelzijn en voedselkwaliteit, oplopend tot 5% vanaf 2007.
- Een verlaging van de rechtstreekse betalingen aan grotere landbouwbedrijven om het nieuwe beleid inzake plattelandsontwikkeling te financieren.
- Invoering van een mechanisme voor financiële discipline om ervoor te zorgen dat de voor de periode tot 2013 vastgestelde landbouwbegroting (voor de dan 25 lidstaten) niet wordt overschreden. Zodra de uitgaven van het GLB in de buurt komen van het budgetplafond van € 43 miljard per jaar, moet de Europese Commissie voorstellen doen aan de Landbouwraad voor de verlaging van de uitgaven.
- Herziening van het GLB-marktbeleid in specifieke sectoren (zoals granen, rijst, zetmeelaardappelen en melkquota).

⁴³ Zie onder meer: persbericht 10 272/03 (Presse 164), via <http://ue.eu.int/pressData/en/agicult/76151.pdf>.

Om lidstaten als Frankrijk en Spanje over de streep te trekken waren concessies nodig van de Europese Commissie. Zo is voor Frankrijk een uitzonderingspositie opgenomen: tot 2007 mag dit land bepaalde subsidies die afhankelijk zijn van de productie blijven betalen.

De Nederlandse situatie

Nederland heeft ingestemd met de hervormingsvoorstellen van de Commissie. Belangrijke wensen van Nederland in dit verband waren, mede in het licht van de Nederlandse netto-betalingpositie, de verbetering van de marktwerking in het beleid, de gegroeide aandacht voor verduurzaming van landbouwproductie, de versterking van het plattelandsbeleid en de vereenvoudiging van de uitvoering van EU-regelgeving.

In de fase van de implementatie moet Nederland nadere besluiten nemen over welke instantie met de uitvoering van het nieuwe beleid wordt belast. Een belangrijk aspect hierbij is dat zorgvuldig rekening wordt gehouden met de uitvoeringskosten van het nieuwe beleid, zowel voor de overheidsorganisatie zelf als voor ondernemers.

Gemeenschappelijk visserijbeleid

Sinds januari 2003 is een nieuw gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) van kracht. De hervorming beoogt de duurzame ontwikkeling van de sector zowel op het gebied van het milieu als op economisch en sociaal gebied te garanderen door maatregelen die de economische levensvatbaarheid en de concurrentiepositie veilig stellen en de van de visserij afhankelijke bevolking een billijke levensstandaard verzekeren. Onder verwijzing naar de noodzaak om de duurzaamheid van de visserij-hulpbronnen te garanderen en beginselen van «goed bestuur» beoogt de Europese Commissie onder meer:

- Een nieuwe aanpak van het vlootbeleid gericht op vermindering van de overcapaciteit.
- Een nieuwe kaderegeling voor de controle en de uitvoering en handhaving. De Europese Commissie heeft meer mogelijkheden gekregen om door inspecties toe te zien op de controlesystemen in de lidstaten. De samenwerking tussen de inspectiediensten van de lidstaten wordt versterkt. Er is een basis gelegd voor de verdere harmonisatie van sancties bij overtredingen.
- Beperking van de gevolgen van de herstructurering van de sector.
- Beheer van de visserij waarbij rekening houdt met de milieuaspecten.

5.1.2 Structuurbeleid na 2006

De huidige programmeringsperiode voor de structuurfondsen duurt tot en met 2006. Toch wordt er al volop nagedacht over de structuurfondsen na 2006. Het is nog onduidelijk welke koers de Commissie zal varen, al worden sommige contouren wel duidelijk.

Zo zal de prioriteit van Brussel bij de nieuwe lidstaten van de Unie liggen, zeker als de huidige verdeelsleutel, het regionaal bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking, gehandhaafd blijft. Op grond van deze verdeelsleutel zullen relatief rijke landen als Nederland waarschijnlijk geen subsidie meer ontvangen maar ook de grote ontvangers in Zuid-Europa zullen waarschijnlijk minder steun krijgen. Door de intrede van economisch minder ontwikkelde landen zullen de huidige landen zoals Portugal en Spanje «statistisch» gezien relatief rijker worden.

Uit de reacties van de Commissie op voorstellen van derden blijkt welke

kant de Commissie in ieder geval *niet* op wil. Hier worden enkele voorstellen aangehaald, waarna de reactie van de Commissie volgt.

Voorstellen voor hervorming van de structuurfondsen na 2006

De Britse minister van Financiën Gordon Brown heeft voorgesteld om het Europese regionaal beleid te «renationaliseren», wat wil zeggen dat ieder land zijn eigen regio's ondersteunt en dat alleen de armste lidstaten nog Europese steun ontvangen. Daarbij zou het dan gaan om de nieuwe lidstaten, wellicht aangevuld met Griekenland en Portugal.⁴⁴ Het standpunt van het Verenigd Koninkrijk, nettobetaler en vanouds een Eurosceptische lidstaat, vindt inmiddels enige weerklank in de rest van Europa.

De Nederlandse situatie

Het Nederlandse standpunt zoals dat in september 2001 werd geformuleerd ligt in dezelfde lijn als het Britse voorstel en sluit renationalisatie van het structuurbeleid niet uit. Het tweede kabinet-Kok pleitte indertijd voor een concentratie van de structuurfondsen in de toetredende landen en de arme regio's van Zuid-Europa. De lidstaten die boven het gemiddelde welvaartsniveau uitkomen, zouden geen steun meer moeten ontvangen. Bij de verdeling zou naar de welvaart op lidstaatsniveau moeten worden gekeken en niet, zoals nu, op regionaal niveau.

In opdracht van Romano Prodi, voorzitter van de Europese Commissie, heeft een groep wetenschappers zich gebogen over de toekomst van het economisch beleid van de EU. Medio 2003 is het «rapport Sapir» met aanbevelingen gepresenteerd.⁴⁵ De experts zijn van mening dat economische groei de laatste decennia vrij laag is geweest en dat de komende jaren juist aan economische groei prioriteit moet worden gegeven in plaats van convergentie. Bovendien is convergentie op regionaal niveau nauwelijks gelukt. Voor de structuurfondsen doet de groep de aanbeveling deze grotendeels op de lidstaten te richten die in 2004 toetreden. De fondsen zouden zich meer moeten richten op «institution building» en op investeringen in onderwijs, onderzoek en ontwikkeling.

Standpunt van de Europese Commissie

De voorstellen voor de hervorming van het structuurbeleid zoals hierboven verwoord, worden verworpen door eurocommissaris Michel Barnier van regionaal beleid. Het renationaliseren van het beleid noemt hij onrealistisch en hij wijst juist op de zijns inziens grote resultaten die met het structuurbeleid zijn behaald.

Naar verwachting zal de Commissie haar voorstellen presenteren in het derde Cohesieverslag, dat begin 2004 verschijnt. De lidstaten zullen uiteindelijk unaniem moeten beslissen over de toekomst van de structuurfondsen.

⁴⁴ «A modern regional policy for the United Kingdom», HM Treasury e.a., maart 2003.

Te downloaden via de website www.hm-treasury.gov.uk.

⁴⁵ A. Sapir e.a., *An agenda for a growing Europe. Making the EU economic system deliver*. Brussel, juli 2003.

De voorstellen in het 'rapport Sapir' voor het structuurbeleid sluiten aan bij de Nederlandse wensen. Het rapport ondersteunt het standpunt van Nederland dat er sprake moet zijn van cohesiebenadering op het vlak van structuurbeleid. De aanbeveling van Sapir om tot nationale criteria te komen voor de toekomstige toedeling van structuurfondsmiddelen onderschrijft de regering. Zowel de lidstaten als de Europese Commissie worden volgens de regering door dit rapport bovendien gedwongen kritischer te kijken naar het traditionele beleid en de eraan toegewezen middelen. Nederland ziet echter ook het gevaar dat extra uitgaven voor nieuwe prioriteiten van de EU bovenop bestaand beleid zullen komen in plaats van dat bestaande uitgaven kritisch tegen het licht worden gehouden, zoals dit rapport wel doet.

5.1.3 *Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid*

In de ontwerp EU-grondwet zijn op het terrein van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB)⁴⁶ belangrijke nieuwe artikelen opgenomen.

De functie van Hoge Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid en de Commissaris voor externe betrekkingen binnen de Europese Unie, worden gecombineerd.

Op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt de Europese Unie steeds meer betrokken bij het beheer en het oplossen van crises. Dit blijkt onder meer uit haar bijdrage aan de politieke, institutionele en economische heropbouw van Afghanistan en haar inzet voor vrede in het Midden-Oosten.

De EU wil ook een sterkere rol spelen in de strijd tegen het terrorisme, bijvoorbeeld via het GVDB. Daarmee nauw verbonden is de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, in welk kader initiatieven zijn ontwikkeld voor een geïntegreerd beheer van de (nieuwe) buitengrenzen van de EU en op het vaststellen van een gezamenlijke aanpak van asiel en immigratie.

5.1.4 *Samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken*

Mede met het oog op de uitbreiding wordt het belang van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken in Europa steeds groter.

Bij het Verdrag van Amsterdam (1999) kwam een verdere intensivering van de samenwerking tot stand op het gebied van justitie en binnenlandse zaken door een ruimte te creëren van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.⁴⁷ Het doel van deze ruimte is het vrije verkeer van personen en hun veiligheid te garanderen door iedere vorm van georganiseerde misdaad en terrorisme te bestrijden en de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken te vergemakkelijken, niet alleen binnen de EU maar ook met de toetredende landen en kandidaat-lidstaten. Een actieplan (1999–2004) geeft concrete invulling aan deze onderwerpen (vaststelling van prioritaire doelstellingen en tijdsschema van te nemen maatregelen). De Europese Commissie presenteert halfjaarlijks mededelingen over de geboekte vooruitgang en geeft de prioriteiten voor het volgend jaar aan («scorebord van Tampere»).⁴⁸

⁴⁶ Dit is de nieuwe benaming voor het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid.

⁴⁷ Deze ruimte is gebaseerd op titel IV van het EG-Verdrag en titel VI van het EU-Verdrag en het in deze verdragen geïntegreerde Schengenacquis. Delen van de in de derde pijler van het Verdrag van de Europese Unie (1993) opgenomen onderwerpen werden naar de nieuwe titel IV van de eerste (communautaire) pijler verplaatst. Dit betrof onder meer visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen, zoals de controle aan de buitengrenzen en justitiële samenwerking in burgerlijke zaken. De gewijzigde derde pijler (Titel VI) – waaraan het Verdrag van Amsterdam het voorkomen en bestrijden van racisme en vreemdelingenhaat heeft toegevoegd – is veel meer gericht op de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en op strafrechtelijke harmonisatie.

⁴⁸ Het scorebord werd ingesteld om de vooruitgang van het door de Europese Raad van Tampere(1999) goedgekeurde programma voor de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid bij te houden.

Alle initiatieven op het gebied van justitie en binnenlandse zaken vallen voortaan onder de bevoegdheid van de EU. Hierdoor wordt het gemakkelijker om een coherent beleid op Europees niveau tot stand te brengen. Bij het Verdrag van Nice zijn de lidstaten wat titel IV van het EG-Verdrag betreft (visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen), overeengekomen dat voor het merendeel van deze onderwerpen niet bij unanimiteit zal worden besloten, maar via de medebeslissingsprocedure.⁴⁹

Belangrijke initiatieven

Belangrijke initiatieven die worden ontwikkeld, of reeds werden uitgevoerd binnen de eerste pijler, betreffen onder meer de opstelling van een handvest inzake de fundamentele rechten van de burgers van de Europese Unie, de vergemakkelijking van de toegang van de Europese burgers tot de rechter op het gehele Europese grondgebied (bij grensoverschrijdende zaken), de verdere ontwikkeling van een algemene migratiestrategie, het asielbeleid en de opvang van vluchtelingen.

Op het terrein van de derde pijler kunnen worden genoemd: de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken, verbetering van de samenwerking tussen de nationale justitiële en politieke administraties, de verdere ontwikkeling van Europol, het Europees aanhoudingsbevel (inwerkingtreding voorzien op 1 januari 2004), het in 2002 opgerichte Eurojust (een eenheid voor justitiële samenwerking en coördinatie van opsporing en vervolging) tussen de lidstaten belast met bestrijding grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit).

Het voorstel van de Europese Commissie tot het instellen van een Europees openbaar ministerie voor de bestrijding van fraude ten nadele van de financiën van de Gemeenschap heeft zijn voorlopig beslag gekregen binnen de Europese Conventie. Het door de conventie voorgestelde artikel voorziet in de mogelijkheid op termijn binnen Eurojust een Europees openbaar ministerie in te stellen.

Een aantal landen van de EU (waaronder Nederland) voelt onder voorwaarden voor de instelling van een Europees openbaar ministerie. Dit was de uitkomst van de consultatieronde van de Europese Commissie onder de lidstaten. Ieder jaar gaan honderden miljoenen euro van het EU-budget verloren aan specifiek tegen de financiën gerichte criminaliteit (onder andere fraude). Op dit moment is er wel een antifraudebureau (OLAF), maar dat is niet voldoende volgens de Europese Commissie.

5.1.5 Strategie van Lissabon

In maart 2000 kondigde de Europese Raad van Lissabon een nieuwe strategische doelstelling aan voor het sociaal-economische beleid van de Unie: in 2010 wil de EU «...de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie ter wereld zijn die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.»

De Europese Raad van Gotenburg van juni 2001 voegde vervolgens milieu toe als integraal onderdeel van deze strategie. De Lissabonstrategie geeft daarmee richting aan het economisch, sociaal en milieubeleid van de EU. De Europese Commissie heeft zich gecommitteerd aan een ambitieus, alomvattend tienjarenprogramma van hervormingen van de arbeids-, kapitaal- en productenmarkten die elkaar onderling versterken.⁵⁰

⁴⁹ Het Verdrag van Amsterdam biedt onder titel VI van het EU-verdrag aan de lidstaten de mogelijkheid tot nauwere samenwerking in het kader van de EU.

⁵⁰ Conclusies van het Voorzitterschap d.d. maart 2003.

Achtereenvolgende Europese Raden hebben een groot aantal actiepunten geïdentificeerd om de Lissabonstrategie te verwezenlijken. Om de lidstaten te stimuleren deze actiepunten te vertalen in nationaal beleid is, naast de bestaande communautaire methode en bestaande vormen van

beleidscoördinatie, de open coördinatiemethode in het leven geroepen. Dit is een niet-dwingende vorm van Europese samenwerking, waarbij de lidstaten de resultaten van elkaars beleid afzetten tegen van tevoren overeengekomen indicatoren of streefcijfers. Goed presterende lidstaten bieden voorbeelden van succesvol beleid waar andere lidstaten van kunnen leren. Achterblijvende lidstaten worden aangespoord hun beleid te verbeteren. De Commissie speelt daarbij een belangrijke rol door de prestaties van lidstaten te meten en te beschrijven in het zogeheten synthesesrapport. In dit rapport geeft de Commissie bovendien haar visie op de maatregelen die nodig zijn om de Lissabondoelstellingen te verwzenlijken. Om de prestatie van lidstaten en de Unie op diverse beleids-terreinen te kunnen meten en evalueren, zijn goede indicatoren en statistische gegevens nodig. De onderliggende statistische infrastructuur moet daarop aansluiten.

De Nederlandse situatie

Nederland streeft naar een beter gebruik van structurele indicatoren én van het statistisch systeem dat gebruikt wordt voor de analyse bij de evaluatie van de voortgang van de strategische acties. In de Raad van Brussel in maart 2003 heeft Nederland, vanwege het matige economische klimaat, de nadruk gelegd op goed economisch beleid inclusief de noodzakelijke structurele hervormingen, dat vooral gericht moet zijn op de groei van de productiviteit.

5.2 Hervorming financieel management EU

De grondslag voor de huidige reorganisatie van het financieel management binnen de EU wordt gevormd door het witboek *Hervorming van de Commissie* (maart 2000, bijgewerkte versie in april 2000). Een belangrijk doel is verbetering van het financieel management, de doelmatigheid en de verantwoordingsplicht. In het EU-trendrapport 2003 (§ 5.4.1) zijn de hoofdlijnen van de hervorming tot eind 2002 kort beschreven. In deze paragraaf gaan wij nader in op enkele belangrijke recente ontwikkelingen op het gebied van financieel management en met name op de jaarlijkse activiteitenverslagen en betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's en diensthoofden, die in 2003 voor het tweede jaar zijn afgegeven.

5.2.1 Nieuw financieel reglement

De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet in de hervorming van het financieel management binnen de Europese Commissie met de instelling van een centrale Interne Auditdienst en zogenoemde interne auditeenheden binnen de DG's (ook wel «Internal Audit Capabilities» genoemd) en het opstellen van het nieuwe Financieel Reglement. Op 1 januari 2003 is dit laatste in werking getreden. De belangrijkste veranderingen zijn:

- duidelijke verdeling/scheiding bevoegdheden betrokkenen bij financieel management;
- duidelijke verantwoordelijkheidsafbakening bij centraal, decentraal en internationaal beheer;
- verschuiving van ex-ante-controle door het DG Financiële Controle naar ex-post-controle binnen het eigen DG;
- versterking van verantwoordingsplicht.

Opzet planning en verantwoording

In het kader van de hervorming van de Commissie zijn in 2002 het «activiteitengestuurd management» (AGM) en de strategische planning- en programmeringscyclus volledig operationeel geworden. Dit houdt het volgende in:

- binnen alle DG's en diensten worden *jaarlijkse beheersplannen* opgesteld aan de hand van vergelijkbare informatie betreffende prioriteiten, toegewezen middelen, doelstellingen en indicatoren per activiteit;
- deze dragen bij aan de opstelling van de *jaarlijkse beleidsstrategie op het niveau van de Commissie als geheel*;
- de strategie wordt vertaald in het *voorontwerp van de EU-begroting en in het wetgevingsprogramma* van de Commissie;
- sluitstuk vormt de verantwoording over de uitvoering door de directeuren-generaal en hoofden van dienst in de vorm van het *jaarlijkse activiteitenverslag en betrouwbaarheidsverklaring* (in feite een «in control»-statement; hierna afgekort als DG-verklaringen).

De jaarlijks terugkerende verantwoordingsplicht van de lijnmanagers binnen de Europese Commissie is een belangrijk element van de hervorming van het financieel management binnen de EU en moet de transparantie en verantwoording mogelijk maken. Waar vroeger de verantwoordelijkheid voor het financieel management in belangrijke mate werd afgedekt door het geven van een ex-ante-visum en laten uitvoeren van ex-post-controles door een apart onderdeel van de Europese Commissie (DG Financiële Controle), zijn het nu de lijnmanagers die persoonlijk verantwoordelijk zijn voor beleid, (financieel) beheer en besteding van de middelen en dienen deze zich hierover te verantwoorden in hun DG-verklaringen. Met andere woorden: de managementverantwoordelijkheden en daarbij behorende verantwoordingsplichten zijn met de hervorming van de Europese Commissie geëxpliciteerd.

In de DG-verklaring dient de lijnmanager expliciet aan te geven of hij/zij een redelijke zekerheid heeft dat de middelen die zijn toegekend aan de activiteiten omschreven in het jaarverslag zijn gebruikt conform de doelstelling en in overeenstemming met de principes van goed financieel beheer, en dat de in werking zijnde controlesystemen de vereiste garanties geven over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

Voor de DG's en diensthooften bestaat de mogelijkheid om hun verklaring te kwalificeren met voorbehouden en hun conclusies van opmerkingen te voorzien. Voorbehouden zijn bedoeld om tekortkomingen of materiële problemen aan te kunnen geven die de afgifte van een niet-gekwalficeerde verklaring belemmeren. Formeel moet de omvang/materialiteit van het voorbehoud worden gekwantificeerd. Voorbehouden dienen voorzien te zijn van maatregelen ter oplossing van de gerezen tekortkomingen/problemen.

In het syntheseverslag dat de Europese Commissie opstelt naar aanleiding van deze exercitie verantwoordt zij zich over de uitvoering van haar beleidsprogramma. Daarnaast gaat zij dieper in op de gesignaleerde tekortkomingen/problemen in de DG-verklaringen en op andere controle-resultaten uit onderzoeken van de Interne Audit Dienst en het «Audit Progress Committee». Naar aanleiding hiervan stelt de Europese Commissie overkoepelende actiepunten op, die op korte termijn

(doorgaans voor het einde van het kalenderjaar) tot corrigerende maatregelen dienen te leiden, waarvan de voortgang wordt meegenomen in de volgende DG-verklaringen.

Werking van de verantwoording over 2001

In mei 2002 werden DG-verklaringen voor het eerst Commissiebreed opgesteld. In haar syntheseverslag over 2001⁵¹ meldt de Europese Commissie dat deze eerste ronde een heterogeen beeld had opgeleverd, waarbij 135 voorbehouden/opmerkingen door 31 DG's en diensthoofden waren gemaakt (het onderscheid tussen voorbehouden en opmerkingen bleek nog niet goed toegepast). Deze betroffen zowel beleidsmatige zaken zoals het vergoedingssysteem voor gemaakte kosten voor technologieprogramma's, als uitvoeringstechnische zaken zoals de toereikendheid van de eigen beheer- en controlesystemen. Voor elk van deze voorbehouden en opmerkingen zijn actiepunten geformuleerd en corrigerende maatregelen/vervolgacties aangekondigd (zie bijlage 7 voor een uitwerking hiervan).

Werking van de verantwoording over 2002

Het syntheseverslag over 2002⁵² besteedt veel aandacht aan de uitvoering van deze actiepunten en aan de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer, de Interne Auditdienst en het «Audit Progress Committee». Volgens de Commissie is er sprake van een actieve aanpak van de problemen, maar bestaat er achterstand bij de invoering van de benodigde controlesystemen. Er moet nog de nodige voortgang worden geboekt bij de toepassing van de interne controlenormen voordat voldaan kan worden aan de in de DG-verklaring vereiste garanties. Wat de actiepunten/corrigerende maatregelen betreft geeft de Commissie aan dat het effect van de uitvoering van deze maatregelen nog niet volledig zichtbaar is. Een goede uitvoering vereist doorlopend toezicht en voldoende middelen hiervoor in de managementplannen van de DG's. Dit laatste is volgens de Commissie nog een zorgpunt.

Verder heeft de Europese Commissie besloten de inhoud van de jaarlijkse activiteitenverslagen te verbeteren. Zo dienen de DG's expliciet in hun jaarverslagen in te gaan op de follow-up van voorgaande auditaanbevelingen en van actiepunten/corrigerende maatregelen uit eerdere jaarverslagen/syntheseverslagen. Voor de voorbehouden is het «relevantie»-concept ingevoerd. Dit dient om te verduidelijken wanneer een deficiëntie zo omvangrijk wordt dat deze als voorbehoud moet worden gemeld. De meeste punten van voorbehoud in de tweede ronde van DG-verklaringen betreffen:

- moeilijkheden bij het opvangen van risico's die inherent zijn aan gedeeld of gedecentraliseerd beheer;
- het gevaar dat te veel wordt betaald bij overeenkomsten en subsidies die gebaseerd zijn op vergoeding van de werkelijk gemaakte kosten;
- een tekort aan gespecialiseerd personeel (onder meer op het gebied van financieel beheer en audit).

Mede naar aanleiding van deze voorbehouden wil de Commissie dat vanaf 2004 de activiteiten opgenomen in de jaarlijkse beheersplannen van de DG's geprioriteerd worden en dat hiermee rekening wordt gehouden bij de toekenning van middelen. In ieder geval dienen eenheden belast met interne controle en audits voldoende personeel te hebben.

⁵¹ COM (2002) 426 def van 24 juli 2002.

⁵² COM(2003) 391 def van 9 juli 2003.

Over de DG-verklaringen merkt de Europese Rekenkamer in haar jaarverslag over 2002 op dat er verbetering in de kwaliteit en samenhang van de

verslagen is opgetreden. Wel spreekt zij haar zorg uit over het geringe effect dat de hervorming van de interne-controlesystemen de afgelopen twee jaar heeft opgeleverd. Zij pleit daarbij – samen met de Interne Auditdienst – voor bijzondere inspanningen om de benodigde gedragsverandering tot stand te brengen.

Verder merkt de Europese Rekenkamer op dat het aantal voorbehouden, waarvan de omvang te vaak onduidelijk blijft, nog groot is. Als gevolg daarvan kunnen de DG-verklaringen nog geen grondslag vormen voor haar eigen betrouwbaarheidsverklaring (de DAS).

5.2.3 Baten-lastenstelsel en invoering nieuw boekhoudsysteem

De Europese Commissie is voornemens op relatief korte termijn van het kas-/verplichtingenstelsel over te stappen naar het baten-lastenstelsel. Volgens het financieel reglement moet deze omschakeling uiterlijk in 2005 plaatsvinden. Verder is de Commissie van plan een nieuw boekhoudsysteem in te voeren; daartoe heeft zij in december 2002 een mededeling gepubliceerd.⁵³ Begin juli 2003 is hierover het eerste voortgangsverslag gepubliceerd. Inmiddels heeft Price Waterhouse Coopers een haalbaarheidsstudie uitgevoerd en een informatiestrategie opgesteld.⁵⁴

De voorgenomen doelstelling een volledig geïntegreerd boekhoudsysteem in 2005 te verwezenlijken is erg ambitieus. Waarschijnlijk zullen de voorbereidende werkzaamheden pas dan zijn afgerond, zodat de lokale systemen pas vanaf 2005 daadwerkelijk aan het centrale systeem kunnen worden gekoppeld.

5.2.4 Uniform controlemodel

Binnen de EU wordt op diverse plaatsen gediscussieerd over de samenwerking tussen de instanties betrokken bij het beheer van en de controle op EU-gelden en problemen die daarbij kunnen optreden. Een belangrijke aanjager is de Interne Auditdienst van de Europese Commissie, die – in aansluiting op de hervorming van de Commissie – met haar «Verstehen»-conferenties de discussie over de architectuur van een efficiënt en effectief stelsel van beheer en controle in de EU sterk heeft gestimuleerd. Hierbij gaat het met name om het risico dat voor DG's bestaat bij gedeeld en gedecentraliseerd management van EU-gelden (het zogenoemde «delegatierisico») en de vraag hoe hiermee om te gaan.

Met de syntheseverslagen van de Commissie over 2001 en 2002 wordt deze kwestie nieuw leven ingeblazen doordat het delegatierisico daarin is gesignaleerd als een belangrijk probleem dat oplossing behoeft. In dit verband is er binnen de Commissie een groep ingesteld die tot (meerjarige) taak heeft diverse maatregelen te onderzoeken, zoals het verstrekken van betrouwbaarheidsverklaringen en verklaringen betreffende vooraf door de lidstaten openbaar te maken gegevens. Op korte termijn zal een juridische analyse van de verdeling van de bevoegdheden voor gedeeld beheer tussen de Commissie en de lidstaten plaatsvinden. Uiterlijk in maart 2004 komt de Commissie met voorstellen.

Ook de nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer discussiëren over meer samenwerking. In verband met de aanstaande uitbreiding van de EU heeft het Contactcomité van presidenten van de rekenkamers besloten eerst de algemene principes van hun onderlinge samenwerking vast te leggen. Gelet op de onafhankelijkheid van deze nationale controleinstanties luistert dit nogal nauw. Daarnaast wordt thans overlegd over nieuwe vormen van en onderwerpen voor samenwerking. Daarbij wordt

⁵³ Modernisation of the Accounting System of the European Communities – COM (2002) 755 Final.

⁵⁴ Gekozen is voor het SAP-systeem als vervanger van het oude SINCOM2-systeem. Hieraan zullen stap voor stap de lokale systemen van de DG's worden gekoppeld.

ook aandacht besteed aan de wenselijke opzet van het Europese beheer- en controlebestel.

5.2.5 Vereenvoudiging beheer/controle/toezicht structuurfondsen

Naar aanleiding van de syntheseverslagen van de Commissie over 2001 en 2002 is besloten op het terrein van gedeeld beheer concrete stappen te ondernemen om de gelijkschakeling van auditmethodes en -processen te bevorderen tussen de betrokken DG's en diensten. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar de ontwikkeling van gemeenschappelijke normen, complementaire controle- en auditprocessen op communautair en nationaal niveau en het uitwerken van «betrouwbaarheidsprotocollen» met de lidstaten. Hierbij heeft DG Regio het voortouw en de discussies hierover dienen in maart 2004 tot een mededeling van de Commissie te leiden.

Men is inmiddels begonnen met een proefproject waarin zogenoemde vertrouwenscontracten tussen Commissie en de lidstaten worden gesloten. In ruil voor minder controles door de Commissie zelf, verplichten de deelnemende lidstaten zich tot het leveren van meer verantwoordingsinformatie (onder andere over controleplannen en de realisatie van de 5%-controles) in de 30-juni-verslagen. Naast Nederlandse ministeries overwegen ook de autoriteiten in Denemarken, Oostenrijk, Portugal, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk deel te nemen aan dit proefproject.

5.3 Actieplan Commissie voor fraudebestrijding

In 2001 heeft de Europese Commissie een Actieplan Fraudebestrijding vastgesteld.⁵⁵ Het plan is een uitwerking van de algemene beleidsvoorname van de Commissie voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen.

In het Actieplan heeft de Commissie een aanpak geformuleerd op basis van vier strategische doelstellingen:

- ontwikkeling van een algemeen wetgevingsbeleid inzake fraudebestrijding;
- versterking van de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten;
- een interinstitutioneel optreden ter voorkoming van en bestrijding van corruptie;
- versterking van de strafrechtelijke dimensie.

Het actieplan bevat de meerjarige prioritaire acties voor de jaren 2001–2003⁵⁶ en initiatieven die moeten worden uitgevoerd door de diensten van de Commissie in nauwe samenwerking met de autoriteiten in de lidstaten, inclusief het in 1999 opgerichte Europees Bureau voor Fraudebestrijding OLAF.

De verschillende acties hebben deels een preventief karakter en voor een ander deel zijn ze gericht op een effectief beleid van financiële follow-up (tijdige en volledige terugvordering en gelijke administratieve of gerechtelijke sancties).

In deel 2 volgt het landenvergelijkende beeld uit de jaarlijkse rapportage.

⁵⁵ COM (2000)254 def. Actieplan voor 2001–2003 van 15 mei 2001.

⁵⁶ De strategische aanpak (Mededeling Europese Commissie van juni 2000) geldt voor de begrotingsjaren 2001–2005. COM (2000) 358 def.

5.4 Conclusies

In 2002 hebben belangrijke beleidsontwikkelingen plaatsgevonden in diverse sectoren, mede in het kader van de discussies rond het ontwerpen van een EU-grondwet. Er zijn diverse hervormingsvoorstellen aangenomen of nog in discussie.

Op 1 januari 2003 is het nieuwe financieel reglement in werking getreden. Dit kan een belangrijke impuls geven aan het financieel management van de Europese Commissie.

De recent ingevoerde strategische planning- en programmeringcyclus van de Commissie lijkt nu al vruchten af te werpen. Met name het feit dat de DG-verklaringen aanleiding geven tot het vaststellen van actiepunten op Commissieniveau, die verder worden uitgewerkt in corrigerende maatregelen, waarvan de uitvoering in de volgende jaarlijkse activiteitenverslagen worden gevolgd, is veelbelovend. De realisatie van de hooggestelde ambities zal echter nog de nodige inspanningen vergen.

Indicator 1: kwaliteit EU-systemen voor financieel management

De in het vorige EU-tendrapport genoemde hervormingen binnen de Europese Commissie hebben deels hun beslag gekregen, maar zijn voor een deel ook nog in ontwikkeling. Op 1 januari 2003 is het nieuwe financieel reglement van kracht geworden. Binnen de Europese Commissie is de aandacht toegenomen voor een goede verantwoording. DG-verklaringen en managementrapportages krijgen follow-up en de Interne Auditdienst van de Europese Commissie heeft haar positie verstevigd.

Dit laat onverlet dat er binnen de EU meer aandacht nodig is voor goed financieel management en voor het goed verantwoorden over de resultaten die worden geboekt. De begroting vertoont al enkele jaren een fors overschot dat weliswaar leidt tot terugbetaling van reeds betaalde afdrachten aan de lidstaten, maar dat ten koste gaat van uitvoering van het vastgestelde beleid. Op 1 mei 2004 treden tien nieuwe lidstaten toe tot de EU. Veranderingen in de organisatie van EU-systemen voor financieel management zijn mede afhankelijk van het resultaat van de onderhandelingen over de ontwerp EU-grondwet. In dit ontwerp worden evenwel de principes van goed openbaar bestuur («good governance», «good accountability») niet of nauwelijks geconcretiseerd in passende verdragsverplichtingen. De positie van de Europese Rekenkamer in de ontwerp EU-grondwet zou verbeterd moeten worden.

Figuur 3

Trendindicatoren	Ontwikkeling sinds 2000 en stand van zaken 2002-2003
Aandacht in EU voor controle	Controle krijgt nog steeds weinig aandacht en de controle-intensiteit is laag. Er is, evenals in de periode 2000-2002, weinig controle-informatie beschikbaar per geldstroom, per lidstaat. Mogelijk komt op den duur meer informatie beschikbaar door de nieuwe controleaanpak van de Europese Rekenkamer, in het kader van haar betrouwbaarheidsverklaring (DAS).
Eigen middelen (= inkomsten) EU	Oorspronkelijke begroting: € 94 miljard in 2001, € 96 miljard in 2002 en € 89 miljard in 2003. Definitieve begroting € 81 miljard in 2001 en € 78 miljard in 2002.
Feitelijke uitgaven EU	In 2001: € 75 miljard. In 2002: € 80 miljard. De begroting vertoont al enige jaren een fors overschot. Dit betreft structuurbeleid, intern en extern beleid. In 2001 bereikte het overschot een recordhoogte van € 15 miljard van de beschikbare betalingskredieten. In 2002 was de onderbesteding kleiner, maar nog steeds aanzienlijk (€ 7,4 miljard). Een eenduidige oorzaak voor de onderbesteding is niet te geven. De onderbesteding leidt tot teruggave van reeds betaalde afdrachten. Daar tegenover staat echter dat eerder gepland en begroot beleid niet wordt uitgevoerd.
Ontwikkelingen begrotings- en verantwoordingsproces	In de ontwerp-EU-grondwet wordt weinig aandacht besteed aan goed openbaar bestuur. Beheer- en controlevraagstukken ('good governance', 'good accountability') worden niet of nauwelijks belicht. In het kader van de ontwerp-EU-grondwet staat de invloed van de lidstaten op de financiële perspectieven (meerjarenbegroting) ter discussie. De DG-verklaringen en follow-up zijn een goede impuls voor meer zicht op tekortkomingen in het financieel management. De externe controleur (de Europese Rekenkamer) behoort niet tot het institutioneel kader in de ontwerp-EU-grondwet.
Toetreding nieuwe lidstaten	Op 1 mei 2004 zullen tien nieuwe lidstaten toetreden tot de EU.
Veranderingen in organisatie en beleid door toetreding	Veranderingen in de organisatie zijn sterk afhankelijk van het resultaat van de onderhandelingen over de ontwerp-EU-grondwet. Onduidelijk is wat de gevolgen zullen zijn voor het financieel management.
Stand van zaken hervorming Europese Commissie	1 januari 2003: inwerkingtreding nieuw financieel reglement 2002, tweede ronde DG-verklaringen met follow-up. Plan voor 2004 is: gebruiken resultaten voor activiteitengestuurd management. Het plan is om in 2005 een baten-lastenstelsel in te voeren.
Nieuw beleid Commissie met consequenties voor begroting	Hervormingen gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurfondsen. Beoogde gevolgen zijn een grotere beheersbaarheid van de uitgaven na uitbreiding.

DEEL 2. OVERZICHT OP LIDSTAATNIVEAU

7 INLEIDING DEEL 2

Dit tweede deel van het EU-tendrapport 2004 geeft een landenvergelijkend beeld van het financieel management van EU-gelden. De Algemene Rekenkamer is op basis van openbaar beschikbare informatie nagegaan of er inzicht bestaat in de recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in de lidstaten van de EU.

De Europese Commissie bepaalt in belangrijke mate de inrichting van de beheer- en toezichtstructuren rond de geldstromen die de lidstaten ontvangen. Voor geldstromen waarbij sprake is van gedeeld beheer door Commissie en (partijen in de) lidstaten – dat wil zeggen, waarbij de Commissie en de lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid, zoals bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen wordt een groot deel van de feitelijke vormgeving van de beheer- en toezichtstructuren overgelaten aan de lidstaten. De Europese Commissie stelt hieraan wel eisen. Deze zijn neergelegd in het nieuwe financieel reglement en in verschillende verordeningen.

Binnen de Europese Commissie wordt (interne) controle uitgeoefend op de manier waarop de Commissie en de lidstaten invulling geven aan hun taken en bevoegdheden. Achteraf wordt onafhankelijke (externe) controle uitgeoefend door de Europese Rekenkamer. Deze kan zowel plaatsvinden bij de Europese Commissie in Brussel als binnen de lidstaten. Binnen de lidstaten zelf hebben (in de meeste gevallen) ook de nationale rekenkamers de mogelijkheid om onafhankelijke controles uit te voeren op de besteding van de EU-gelden.⁵⁷

De uitkomsten van controles kunnen antwoord geven op de vraag of de EU-gelden recht- en doelmatig worden besteed. De onderzoeken van de Europese Rekenkamer en van de rekenkamers van de lidstaten worden gebruikt voor de respectievelijke verantwoordingprocessen in de EU en de lidstaten. Uiteindelijk wordt mede op basis van deze informatie vastgesteld welk deel van de EU-uitgaven rechtmatig is.

Dit tweede deel van het EU-tendrapport 2004 is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 8 geeft een landenvergelijkend beeld van inkomsten en uitgaven. De hoofdstukken 9 en 10 behandelen vervolgens de controles op deze geldstromen door de respectievelijke nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer.

In hoofdstuk 11 komen enkele aspecten rond de bescherming van EU-belangen aan de orde.

De hoofdstukken 12 en 13, ten slotte, bespreken het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid. Daarbij wordt een landenvergelijkend beeld geschetst van de afrekening van de structuurfondsperiode 1994–1999.

Deel 2 wordt in hoofdstuk 14 afgesloten met een recapitulatie en een overzicht van trendinformatie.

⁵⁷ In dit deel van het EU-tendrapport wordt gesproken over nationale rekenkamers. Hiermee wordt bedoeld op de rekenkamers op rijks- dan wel federaal niveau. Deze worden ook wel aangeduid als de «supreme audit institutions».

8 INKOMSTEN EN UITGAVEN VERDEELD NAAR LIDSTAAT

8.1 Inkomsten 2002

De eigen middelen (de inkomsten van de EU) bestaan uit:

- landbouwrechten en -heffingen en bijdragen suiker en isoglucose;
- invoerrechten in het verkeer met niet-lidstaten;
- BTW-middelen;
- BNP-bijdrage.

Tabel 9 geeft voor de jaren 2001 en 2002 een landenvergelijkend overzicht van de eigen middelen die door de lidstaten worden afgedragen. De eigen middelen voor 2003 zijn geraamd op € 98,3 miljard (zie deel 1, § 2.1.1.).

Tabel 9. Overzicht eigen middelen EU, naar afdracht per land in 2001 en 2002 (bedragen in miljoenen euro's).

Lidstaat	Landbouw- rechten en heffingen suiker en isoglucose	Douane- rechten	Ingehouden voor perceptie- kosten ¹	BTW- middelen	BNP- bijdrage	Correctie Verenigd Koninkrijk	Totaal 2002	% van EU-15 2002	Totaal 2001 ²	% van EU-15 in 2001
België	73,4	1 346,2	- 531,0	513,6	1 335,7	280,0	3 017,9	3,9	3 531,6	4,4
Denemarken	34,1	208,9	- 92,5	418,2	893,1	196,2	1 656,1	2,1	1 777,7	2,2
Duitsland	455,8	2 743,2	- 1 234,3	4 760,1	10 504,5	353,0	17 582,2	22,6	19 727,2	24,4
Finland	9,0	98,7	- 43,6	289,1	693,5	137,8	1 184,5	1,5	1 233,2	1,5
Frankrijk	366,9	1 178,1	- 595,4	4 012,1	7 684,7	1 505,9	14 152,3	18,2	14 471,3	17,9
Griekenland	23,4	173,2	- 75,0	365,5	704,8	145,5	1 337,5	1,7	1 350,1	1,7
Ierland	7,6	135,4	- 57,9	281,6	537,5	114,6	1 018,8	1,3	1 211,3	1,5
Italië	131,7	1 290,7	- 554,3	2 719,0	6 390,4	1 301,9	11 279,5	14,5	11 612,5	14,4
Luxemburg	0,2	16,7	- 6,8	51,8	100,7	21,3	183,8	0,2	256,5	0,3
Nederland	258,8	1 340,5	- 638,1	1 155,2	2 264,9	86,3	4 467,4	5,7	5 517,0	6,8
Oostenrijk	36,8	258,5	- 114,9	553,7	1 070,0	34,5	1 840,5	2,4	2 091,0	2,6
Portugal	21,3	123,0	- 58,8	335,1	635,9	130,8	1 187,3	1,5	1 266,0	1,6
Spanje	61,1	887,7	- 363,5	1 829,3	3 430,7	705,8	6 551,2	8,4	6 591,5	8,2
Verenigd Koninkrijk	537,4	2 768,7	- 1 239,0	4 538,7	8 480,5	- 4 933,5	10 152,8	13,1	7 743,4	9,6
Zweden	27,8	348,0	- 143,5	565,0	1 220,7	68,1	2 086,2	2,7	2 337,7	2,9
Totaal	2 045,0	12 917,5	- 5 748,6	22 388,2	45 947,6	148,2	77 698,0	100,0	80 718,1	100,0

Bron: Europese Commissie/Directoraat-generaal Budget, *Own resources, evaluation and financial programming/Allocation of 2002 expenditure and own resources by Member State*. September 2003.

¹ Inclusief de met terugwerkende kracht doorgevoerde verhoging van het percentage voor perceptiekosten (van 10% naar 25%).

² Europese Commissie/Directoraat-generaal Begroting, ontvangsten per lidstaat volgens ramingen in financiële perspectieven, tabel 4f (september 2003).

Duitsland draagt in absolute zin het meest bij aan de begroting van de EU, gevolgd door Frankrijk en Italië. Nederland komt op de zesde plaats.

8.2 Uitgaven 2002

Tabel 10 geeft een landenvergelijkend overzicht van de besteding van EU-subsidies in de lidstaten, voor de jaren 2001 en 2002.

Tabel 10. Overzicht betalingen EU (exclusief uitgaven aan instellingen) naar beleidsterrein per land in 2002 (prijzen 2002).

Land	Uitgaven EU (in miljoenen euro's, afgerond)						
	gemeen- schappelijk landbouw- beleid	structurele acties	intern beleid	extern beleid	pre-toetre- dingssteun	totaal (in miljoenen euro's)	totaal (%)
België	949	245,3	562,1	29,5	1,3	1 787,3	2,2
Denemarken	1 223,4	60,3	132,3	1,1	0,1	1 417,2	1,8
Duitsland	6 812,7	3 413,8	1 202,8	14,6	0,8	11 444,7	14,3
Finland	838,8	222,6	105,0	0,6	–	1 167,0	1,5
Frankrijk	9 781,5	1 273,7	593,7	6,3	0,9	11 656,1	14,6
Griekenland	2 637,2	1 825,4	152,4	1,5	–	4 616,5	5,8
Ierland	1 724,4	757,4	80,2	0,8	–	2 562,8	3,2
Italië	5 695,1	1 813,7	466,5	34,1	3,5	8 012,9	10,0
Luxemburg	38,3	9,5	78,5	0,1	5,3	131,7	0,2
<i>Nederland</i>	<i>1 177,5</i>	<i>55,0</i>	<i>270,3</i>	<i>4,4</i>	<i>1,9</i>	<i>1 509,1</i>	<i>1,9</i>
Oostenrijk	1 092,1	185,9	246,0	1,4	–	1 525,4	1,9
Portugal	768,6	2 993,8	77,0	0,3	–	3 839,7	4,8
Spanje	5 959,7	8 832,2	325,4	9,3	0,4	15 127,1	18,9
Verenigd Koninkrijk	4 003,3	1 320,0	610,5	18,3	7,6	5 959,8	7,5
Zweden	817,6	237,9	135,1	0,8	–	1 191,4	1,5
Reserves						170,5	
Diversen*	1,0	252,7	1 528,9	4 300,6	1 730,5	7 813,7	10
Totaal	43 520,6	23 499,0	6 566,7	4 423,7	1 752,4	79 932,9	100%

Bron: Jaarverslag Europese Rekenkamer 2002. Luxemburg november 2003.

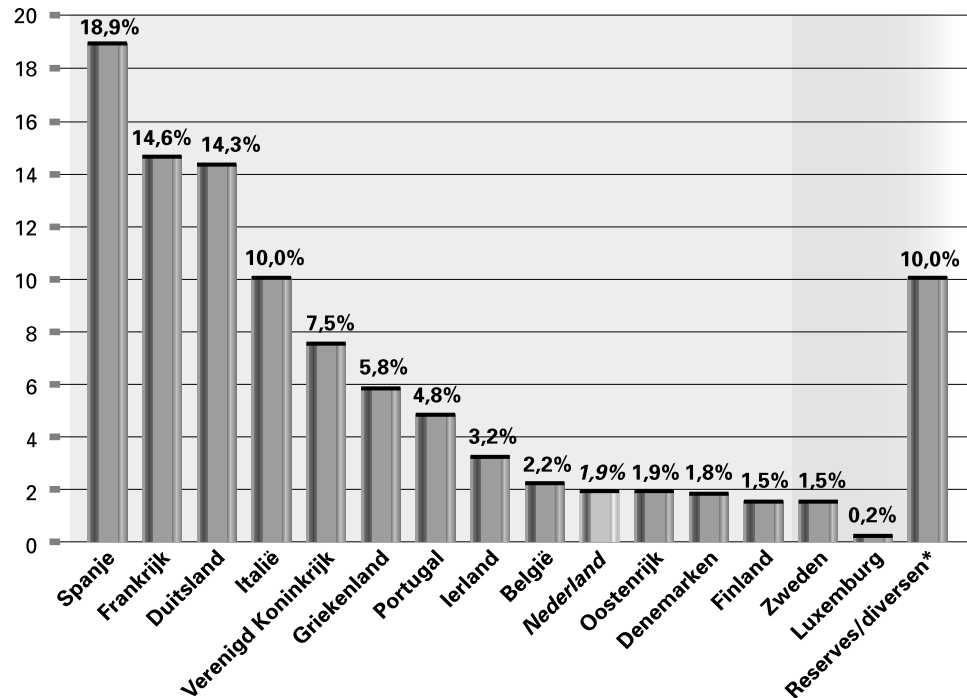
* Betreft hoofdzakelijk niet geografisch toe te delen uitgaven voor projecten in derde landen en participaties van derden.

Spanje was in 2002 net als in 2001 de grootste ontvanger (circa 18,9%), gevolgd door Frankrijk (14,6%), Duitsland (14,3%) en Italië (10,0%). Nederland ontving ruim € 1,5 miljard (1,9%).

Toegewezen kredieten per lidstaat in 2002

Figuur 4

In percentages van het totaal



* Betreft hoofdzakelijk niet geografisch toe te delen uitgaven voor projecten in derde landen en participaties van derden.
Bron: Jaarverslag Europese Rekenkamer 2002. Luxemburg, november 2003.

8.3 Nettopositie 2002

Het verschil tussen het totaalbedrag dat een lidstaat in de vorm van afdrachten aan de EU betaalt, en het totaalbedrag van de bijdragen die dat land uit de EU-begroting ontvangt, bepaalt de «nettopositie» van een lidstaat.

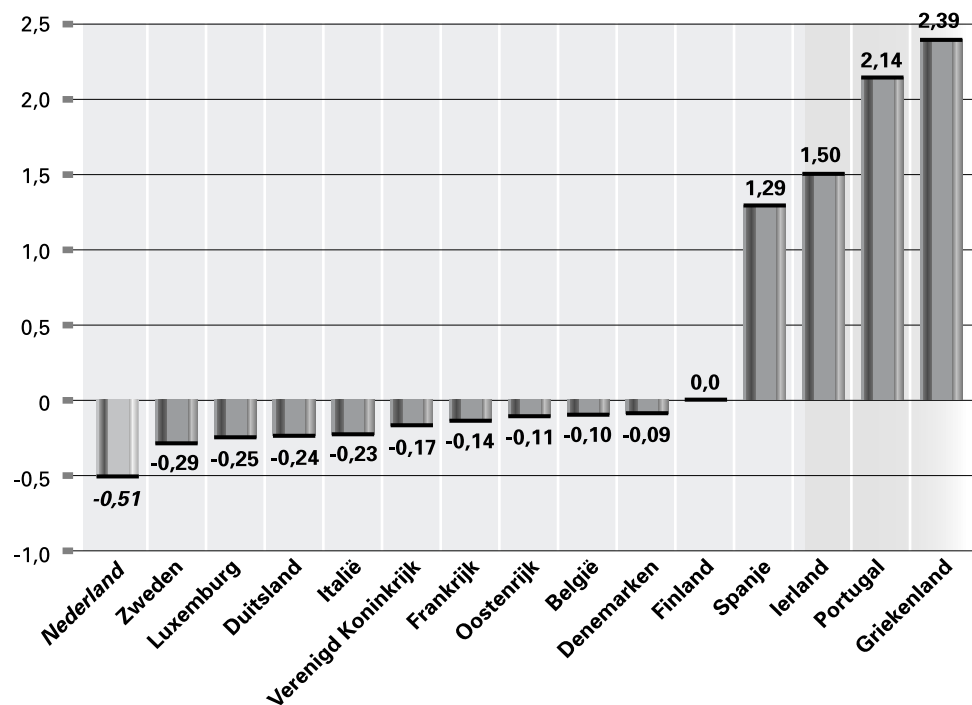
De nettopositie kan voor de lidstaten jaarlijks verschillen. Voor het berekenen van de nettopositie van lidstaten worden bovendien verschillende berekeningsmethoden gebruikt. In de methode die de Europese Commissie hanteert worden de landbouwheffingen en douanerechten niet meegeteld, omdat zij die beschouwt als inkomsten die weliswaar worden geïnd door de lidstaat, maar die direct toebehoren aan de EU.

Volgens de berekeningen van de Commissie waren er in 2002 tien lidstaten nettobetalers. Vier landen waren netto-ontvanger en bij één lidstaat was de budgettaire balans in evenwicht.

Nettopositie van de lidstaten

In procenten van het bruto nationaal inkomen

Figuur 5



Bron: Europese commissie, IP/03/1269, september 2003.

8.4 Conclusies

De totaalbegroting van de EU is in 2002 licht gestegen ten opzichte van het voorgaande jaar. Nederland was in 2002 nettobetaler. Spanje, Frankrijk, Duitsland en Italië kregen het meeste geld uit de EU-begroting.

9 CONTROLE DOOR NATIONALE REKENKAMERS

9.1 Onderzoeksmandaat

De onderzoeksmandaten van de nationale rekenkamers in EU-lidstaten op het terrein van de EU-geldstromen geven aan wat ze mogen onderzoeken, op welk niveau en in welke mate. In 2002 zijn hierin geen noemenswaardige verandering opgetreden.

De Algemene Rekenkamer is ook nagegaan of en in hoeverre in de dertien aanstaande EU-lidstaten en in de kandidaat-lidstaten wijzigingen zijn aangebracht in de regelingen voor de controlebevoegdheden van de rekenkamers op het terrein van EU-geldstromen. In de situatie zoals geschetst in het EU-trendrapport 2003 blijkt geen verandering te zijn opgetreden.

9.2 Werkzaamheden nationale rekenkamers EU-lidstaten

9.2.1 Onderlinge samenwerking

Contactcomité

Het belangrijkste internationale overlegorgaan van nationale rekenkamers in de EU is het Contactcomité, waarin de presidenten van alle rekenkamers in de EU-landen en die van de Europese Rekenkamer zitting hebben. Het Contactcomité komt éénmaal per jaar bijeen. Deze bijeenkomsten worden ambtelijk voorbereid door de «liaison officers» van de nationale rekenkamers en die van de Europese Rekenkamer.

Sinds de publicatie van het EU-trendrapport 2003 heeft één bijeenkomst van het Contactcomité plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst is onder meer gesproken over het EU-trendrapport. Het besluit is genomen om bij het doen van onderzoek naar het financieel management van EU-gelden verder samen te werken. In eerste instantie hebben de rekenkamers van het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken aangegeven volgend jaar ook werk op dit gebied zelf te zullen publiceren.

Tijdens de bijeenkomst van het Contactcomité is verder een resolutie aangenomen over de positie van de Europese Rekenkamer in de ontwerp EU-grondwet (zie § 4.3.1).

Internationale werkgroep structuurfondsen

Ook de internationale werkgroep structuurfondsen is in het Contactcomité onderwerp van bespreking geweest. De Algemene Rekenkamer participeert in deze werkgroep samen met negen andere rekenkamers en doet in 2004 onderzoek naar twee aspecten van beheer en controle inzake de structuurfondsen: de *audit trail* (het controlespoor) en de *5%-controle* (steekproefcontrole waarbij 5% van de subsidie wordt getoetst om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de beheer- en controlesystemen en om de aangiften van uitgaven te controleren).⁵⁸

Werkgroepen en taskforces

Daarnaast vindt in werkgroepen en «taskforces» regelmatig overleg plaats tussen nationale rekenkamers op basis van besluiten die zijn genomen in het Contactcomité. Deze overleggen zijn meestal gerelateerd aan specifieke onderwerpen of betreffen gezamenlijke werkzaamheden.

Samenwerking op projectbasis

Ten slotte werken acht nationale rekenkamers⁵⁹ en de Europese Rekenkamer samen in een project waarbij voor bepaalde landbouwsubsidies de

⁵⁸ In de werkgroep structuurfondsen participeren de rekenkamers van Denemarken, Duitsland, Spanje, Finland, Griekenland, Italië, Nederland, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

⁵⁹ Nederland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk, Spanje, Portugal, Italië, Frankrijk, Duitsland.

kosten van controles ter plaatse in kaart worden gebracht. De resultaten van het Nederlandse onderzoek zijn samengebracht in deel 2, hoofdstuk 18.

9.2.2 Gebruik bevindingen Europese Rekenkamer

De meeste rekenkamers maken geen gebruik van de bevindingen van de Europese Rekenkamer voor een eigen rapport aan het parlement en/of regering, uitgezonderd de rekenkamers van het Verenigd Koninkrijk, Portugal, Finland, Denemarken en Nederland.

De rekenkamer van het *Verenigd Koninkrijk* (National Audit Office) wil met haar jaarlijkse rapportage de aandacht van het parlement vestigen op de betekenis en relevantie van de belangrijkste onderzoeksbevindingen van de Europese Rekenkamer. Onderwerpen die voor het Verenigd Koninkrijk van bijzonder belang zijn worden uitvoeriger belicht. De rapportage van de National Audit Office van juni 2003⁶⁰ gaat onder meer in op de belangrijkste hervormingsinspanningen van de Europese Commissie ter verbetering van het financieel management en de controle, de omvang van fraude en onregelmatigheden (in de verschillende lidstaten) ter bevordering van maatregelen voor versterking van de financiële controle in de toetredende landen.

De rekenkamer van *Portugal* neemt de gegevens van de Europese Rekenkamer op in een meer algemeen verslag aan het parlement, terwijl de *Finse rekenkamer* op basis van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer betrokken wordt bij hoorzittingen in het parlement over het financieel management in de EU.

De rekenkamer van Denemarken maakt een analyse van de verslagen van de Europese Rekenkamer en rapporteert vertrouwelijk aan de regering. In *Nederland* besteedt de Algemene Rekenkamer met ingang van 2003 in het EU-tendrapport aandacht aan rapporten van de Europese Rekenkamer. In dit tendrapport worden de rapporten van de Europese Rekenkamer met name behandeld in hoofdstuk 10.

9.2.3 EU-onderzoek door andere nationale rekenkamers

Door middel van onderzoek van openbaar beschikbare bronnen heeft de Algemene Rekenkamer getracht te inventariseren welke onderzoeken op EU-terrein werden verricht door haar zusterinstellingen. De resultaten van deze inspanning zijn terug te vinden in bijlage 10 van dit EU-tendrapport. Een voorzichtige conclusie op basis van deze inventarisatie is dat er op basis van openbare bronnen, door ontoegankelijkheid en/of onvergelykbaarheid van de rapporten geen uitspraken zijn te doen over het financieel management van geldstromen als geheel.

9.3 Conclusies

Veel lidstaten en toetredende landen hebben vergelijkbare controlebevoegdheden op EU-terrein als de Europese Rekenkamer. Onderzoek naar EU-geldstromen vindt slechts op beperkte schaal plaats. Extern gecontroleerde, openbare informatie over de besteding van EU-gelden per lidstaat is nog steeds niet ruim voorhanden. Op het gebied van samenwerking is echter een verbetering zichtbaar, bijvoorbeeld op het gebied van onderzoek naar de structuurfondsen. Ook de samenwerking van de nationale rekenkamers in het kader van het EU-tendrapport begint vorm te krijgen.

⁶⁰ Report by the Comptroller and Auditor General, HC 710 Session 2002–2003, 12 June 2003.

10 EUROPESE REKENKAMER

10.1 Betrouwbaarheidsverklaringen 1994–2002

In deel 1, § 3.3 is de gewijzigde aanpak behandeld die de Europese Rekenkamer volgt bij haar werkzaamheden voor de betrouwbaarheidsverklaring bij het jaarverslag (déclaration d'assurance, kortweg DAS). Ook de DAS voor 2002 komt hier ter sprake. Hieronder volgt een overzicht van de DAS-verklaringen die de Europese Rekenkamer sinds het begrotingsjaar 1994 heeft afgegeven.

Tabel 11. Overzicht DAS-oordelen Europese Rekenkamer 1994–2002.

Begrotings- jaar	DAS-oordeel algemeen		DAS-oordeel landbouwbeleid	DAS-oordeel structuurfondsen
	Totaaloordeel	Kwantitatief beeld		
2002	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel.	Risicoanalyse is zwakste schakel in het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS); hogere foutenrisico's uitgaven buiten het GBCS.	Controlesystemen van de Commissie verbeterd; in lidstaten dezelfde soort en even veel fouten.
2001	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel.	Het foutenpercentage blijft hoog: geen verbetering ten opzichte van vorige jaren.	Ondanks betere regels voor beheer en controle in periode 2000–2006, dezelfde fouten als in voorgaande periode.
2000	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel.	Foutenrisico's onvoldoende beheerd. Geen verbetering in eerder vastgestelde situatie.	Uitgaven via ingewikkelde structuur. Regels ingewikkeld en moeilijk toepasbaar.
1999	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar aantal fouten.	Frequentie materiële fouten hoog en werken door in totaalbedrag.	Groot aantal fouten.
1998	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Percentage materiële fouten ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.	Percentage materiële fouten te hoog.	Groot aantal materiële fouten in uitgavendeclaraties.
1997	Geen positieve verklaring	Geen kwantitatief oordeel. Onaanvaardbaar groot aantal materiële fouten. Percentage ongeveer even hoog als in voorgaande jaren.	Ongeveer 16% van gecontroleerde verrichtingen bevat materiële fouten.	Aantal onregelmatigheden in declaraties te groot.
1996	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 5,4% betalingen. Formele fouten niet gekwantificeerd. Geen oordeel mogelijk bij 4,3% betalingen.	Materiële en formele fouten onder het gemiddelde.	Foutenpercentage boven het gemiddelde.
1995	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 5,9%. Formele fouten niet gekwantificeerd. Geen oordeel mogelijk bij 2,3% betalingen.	Materiële fouten «significant lager» dan gemiddelde.	Materiële fouten significant hoger dan het gemiddelde van 5,9% voor totaal.
1994	Geen positieve verklaring	Materiële fouten 4%. Formele fouten 4,8%. Over 14% betalingen geen zekerheid.	Verklaring wettigheid en regelmatigheid niet mogelijk.	Ontoereikend bewijsmateriaal tot staving uitgavendeclaraties.

10.2 Onderzoek naar doelmatigheid financieel beheer

Zowel in de jaarverslagen als in de speciale verslagen rapporteert de Europese Rekenkamer over de doelmatigheid van het gevoerde financieel beheer.

De financieel-beheersystemen en het beleid worden onderzocht op grond van een aantal criteria: het financieel belang, het belang dat de budgettaire autoriteit erin stelt, de bevindingen van eerder uitgevoerd onderzoek, het risico van mismanagement en onregelmatigheden.

10.2.1 Speciale verslagen 2003 en jaarverslag 2002

De Europese Rekenkamer heeft de bevoegdheid te allen tijde opmerkingen te maken over bijzondere kwesties. Gewoonlijk gebruikt zij daarvoor speciale verslagen. In deze verslagen wordt gerapporteerd over de resultaten van controles die in het algemeen over verschillende begrotingsjaren en in specifieke sectoren van het EU-beheer zijn uitgevoerd. In 2002–2003 heeft de Europese Rekenkamer naast het jaarverslag over 2002 dertien speciale verslagen uitgebracht.

In het jaarverslag 2002 en de genoemde speciale verslagen komt de Europese Rekenkamer tot een aantal hoofdbevindingen; deze zijn hierna geordend naar aard en invalshoek van de controle.

Doelmatigheid/doeltreffendheid

De Europese Rekenkamer wijst op de problematisch gebleken *voorfinancieringsregeling* als onderdeel van het systeem van uitvoerrestituties en het beheer daarvan door de Europese Commissie.⁶¹ De regelgeving beantwoordt niet meer aan haar oorspronkelijke doel. De Europese Rekenkamer beveelt aan de voorfinancieringsregeling volledig te herzien en opheffing ervan in overweging te nemen.

Bij de uitvoering van de programmering in het kader van de *structuurfondsen* (periode 2000–2006) constateert de Europese Rekenkamer merkbare verbeteringen op het gebied van kwaliteit en samenhang tussen de functies van beheer, betaling, toezicht en controle in vergelijking met de vorige periode.⁶² Er zijn nog wel leemten in de systemen voor beheer, betaling, toezicht en controle, alsmede te trage en omslachtige programmeringsprocedures, waarbij de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Europese Commissie niet altijd even duidelijk was. Mede in het kader van de uitbreiding dient de Europese Commissie zich volgens de Europese Rekenkamer verder in te zetten om de lopende vereenvoudiging doeltreffender te maken en de kwaliteit van de structurele acties in termen van rechtmatigheid en goed financieel beheer te verzekeren.

De Europese Rekenkamer wijst in twee onderzoeken op doelmatigheidsrisico's bij de inzet van *pre-toetredingssteun* voor landen die zich voorbereiden op de toetreding tot de Europese Unie.⁶³ Het gaat om structurele problemen bij bestuursinstanties van de toetredende landen. Er is sprake van (a) een weinig doelmatige inzet van (schaarse) subsidies, (b) tekortkomingen in het beheer bij de bestuursinstanties en (c) moeilijke samenwerking tussen de Commissie, haar delegaties in de lidstaten, diverse overheidsinstanties in de lidstaten en de toetredende landen.

Informatievoorziening

Op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid⁶⁴ constateert de Europese Rekenkamer dat de Europese Commissie bij de plattelands-

⁶¹ Speciaal verslag nr. 1/2003.

⁶² Speciaal verslag nr. 7/2003.

⁶³ Speciale verslagen nrs. 5 en 6/2003.

⁶⁴ Speciaal verslag nr. 4/2003.

ontwikkeling niet beschikt over genoeg deugdelijke informatie over het effect van de maatregel. De inmiddels dertig jaar oude regeling is nog steeds niet aan een algeheel onderzoek naar haar doeltreffendheid onderworpen. De steunregeling zou moeten worden herzien om een doeltreffender, doelmatiger en zuiniger bijdrage aan de plattelandsontwikkeling te leveren.

Beheer

De in november 2003 gepubliceerde speciale verslagen betreffen het (financieel) beheer.⁶⁵ In een onderzoek naar het beheer van het financieel instrument voor het milieu (Life) wijst de Europese Rekenkamer op de noodzaak de bestaande beheersprocedures te verbeteren, om zo het instrument doeltreffender te maken. Meer aandacht voor de benutting van de resultaten van de gefinancierde projecten vergroot de zekerheid dat de financieringen zijn afgestemd op de doelstellingen van het milieubeleid. In het onderzoek naar het financieel beheer van de gemeenschappelijke marktordening voor gedroogde voedergewassen constateert de Europese Rekenkamer dat door de onduidelijke verordeningen in de lidstaten uiteenlopende interpretaties en beheerpraktijken zijn ontstaan.

10.2.2 Reactie Europese Commissie op speciale verslagen 2003

De Europese Commissie erkent in het algemeen de tekortkomingen die de Europese Rekenkamer aan de orde stelt. Zij heeft toegezegd alle nodige maatregelen te treffen voor een beter financieel beheer – ook als het gaat om de opheffing of herziening van bestaande regelingen. Volgend jaar zal de Europese Rekenkamer rapporteren over de voortgang.

10.3 Conclusies

Door de nieuwe controleaanpak van de Europese Rekenkamer ten behoeve van haar betrouwbaarheidsverklaring (DAS) is er een lichte verbetering opgetreden in het inzicht in de rechtmatigheid van bepaalde geldstromen.

Net als in voorgaande jaren was de DAS negatief van aard.

⁶⁵ Speciale verslagen nrs. 11, 12 en 13.

11 BESCHERMING BELANGEN VAN DE EU

Volgens artikel 10 van het EG-Verdrag moeten lidstaten alle algemene en bijzondere maatregelen treffen om nakoming van het Verdrag en de daaruit voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Voor dit EU-trendrapport heeft de Algemene Rekenkamer twee aspecten onderzocht die verband houden met gemeenschapstrouw: bestrijding van fraude en onregelmatigheden en omzetting van EU-regelgeving in nationale wetgeving.

Verder heeft de Algemene Rekenkamer gekeken naar het juridisch toezicht op de uitvoering van het gemeenschapsrecht zoals dit vorm krijgt in de zogeheten «prejudiciële beslissingen» van het Hof van Justitie.

11.1 Bestrijding fraude en onregelmatigheden

Jaarlijks rapporteert de Europese Commissie over de resultaten van de genomen maatregelen ter bescherming van de financiële belangen en de fraudebestrijding. De basis voor deze rapportages zijn onder andere de jaarlijkse activiteitenverslagen van de afzonderlijke diensten, inclusief het antifraudebureau OLAF, en meldingen van onregelmatigheden door de lidstaten.

Het verslag van de Commissie bevat ook een overzicht van de belangrijkste⁶⁶ gezamenlijke (wetgevende) inspanningen van de lidstaten met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Het zijn de lidstaten zelf die daartoe de benodigde informatie aan de Commissie verschaffen. Een echte vergelijkende analyse van de wetgevende en coördinerende activiteiten op lidstaatniveau is volgens de Commissie nog steeds moeilijk, vanwege de nog onvolledige informatieverstrekking door de lidstaten en vanwege de beperkte harmonisatie van de begrippen «controle» en «sanctie».⁶⁷

Tot slot rapporteert de Commissie in haar jaarverslag ook over de geldende regelingen voor de coördinatie van de controlewerkzaamheden door de talrijke partijen en ambtenaren op verschillende niveaus van het binnenlandse bestuur (betaalorganen, beheersautoriteiten, centrale en gedeconcentreerde nationale diensten, gemeentelijke en provinciale diensten).⁶⁸

11.1.1 Melding van onregelmatigheden

Volgens de Europese Commissie loopt sinds een aantal jaren het aantal meldingen door lidstaten van onregelmatigheden gestaag terug. Niettemin lag het niveau van de vastgestelde onregelmatigheden in 2001 met € 1,275 miljard nog ruim boven het meerjarengemiddelde van de voorafgaande jaren. Een oorzaak voor deze ongerijmdheid is volgens de Commissie dat de statistieken niet alle door OLAF in 2001 ingestelde onderzoeken van gemelde gevallen bevatten. Bovendien kunnen volgens de Commissie ook problemen ten gevolge van gewijzigde meldprocedures van invloed zijn geweest op de daling van het aantal meldingen door de lidstaten.⁶⁹

Na een daling in 2001 (ten opzichte van het jaar 2000) is het aantal onregelmatigheidsmeldingen aan de Europese Commissie voor alle geldstromen samen in 2002 weer toegenomen. Ook het daarmee gemoeide financieel belang nam in 2002 toe.⁷⁰

⁶⁶ Voor de EU-sectoren structuurfondsen, landbouwwitgaven en eigen middelen.

⁶⁷ COM (2002) 348: Titel II, pagina 39/40: Door de lidstaten genomen maatregelen ter uitvoering van artikel 280 EG-Verdrag. Een project gericht op een betere afbakening van de begrippen «controle» en «sanctie» is gaande.

⁶⁸ COM (2002) 348: p. 52 e.v.

⁶⁹ In de praktijk lopen volgens de Europese Commissie de meldingen van de verschillende lidstaten van fraude en onregelmatigheden nog sterk uiteen [bron: COM(2002) 348 p. 98 e.v.

⁷⁰ COM (2003) 445.

Tabel 12. Aantal meldingen onregelmatigheden per lidstaat 2001/2002.

	Eigen middelen		Gemeenschappelijk landbouwbeleid		Structuurfondsen		Totaal	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
België	296	484	67	49	0	14	363	547
Denemarken	67	94	60	84	13	22	140	200
Duitsland	364	372	451	712	164	1 958	979	3 042
Finland	20	18	53	20	38	82	111	120
Frankrijk	217	199	412	451	205	463	834	1 113
Griekenland	11	26	25	17	*80	*176	116	219
Ierland	34	36	88	212	55	*126	177	374
Italië	206	306	163	244	91	107	460	657
Luxemburg	0	0	2	0	0	0	2	0
<i>Nederland</i>	205	173	45	58	323	932	573	1 163
Oostenrijk	101	119	131	80	20	87	252	286
Portugal	11	15	143	109	55	*58	209	182
Spanje	134	121	492	997	80	183	706	1 301
Verenigd Koninkrijk	189	122	252	234	55	394	496	750
Zweden	18	34	31	18	15	54	64	106
Totaal	1 873	2 119	2 415	3 285	1 194	4 656	5 482	10 060

* Inclusief Cohesiefonds.

Opmerkelijk is de grote stijging in de sector structuurfondsen. Dit houdt verband met de afwikkeling van de periode 1994–1999 in het jaar 2002 (zie § 13.1).

De Europese Commissie heeft geconstateerd dat de omvang van het financieel meldingsvolume van Duitsland en Nederland in verhouding tot het aan de lidstaat toegekende budget evident afwijkt van overeenkomstige verhoudingen in de andere lidstaten waar dit volume gelijke tred hield met het aan de lidstaat toekomende budget.⁷¹

De Nederlandse situatie

Nederland deed in 2002 tweemaal zoveel meldingen als in 2001. De meldingen hadden met name betrekking op de categorie structuurfondsen. Voor een deel is deze stijging volgens de Europese Commissie te wijten aan de nieuwe elektronische gegevensverstrekking (zie § 18.2).

11.1.2 Omvang en achterstanden bij terugvorderingen

De meeste lidstaten hebben de Commissie gemeld dat er in 2001 sprake was van een goede samenwerking tussen de controle-instanties, justitie en de beheer-/betalingsautoriteiten. Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, heeft in 2001 maatregelen genomen om de terugvordering van onder andere ten onrechte uitgekeerde gelden in het kader van het ESF te verbeteren.⁷²

De Europese Commissie ziet toe op de inspanningen en resultaten van de lidstaten bij de terugvordering van onverschuldigde subsidiebetalingen en gemiste ontvangsten. Ofschoon het totaalbeeld volgens de Europese Commissie in 2002 vergelijkbaar is met voorgaande jaren, nam de omvang van de daadwerkelijk door de lidstaten ingevorderde bedragen in 2002 weer verder toe.

⁷¹ Volgens de Commissie hangt de toename in 2002 van het financieel meldingenniveau in Nederland samen de melding van negentien gevallen van sigarettensmokkel met een totale meldingswaarde van ruim € 50 miljoen. COM (2003) 445, 10.2.3.

⁷² COM(2002) 348, p. 89, 8.2.

In de categorie *landbouwwuitgaven* (Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie) werden in 2002 totaal 3 236 onregelmatigheden gemeld door de lidstaten voor een totaal bedrag van € 198 miljoen.

Rekening houdend met het nog openstaande saldo aan terugvorderingen dat betrekking had op alle onregelmatigheidsmeldingen uit voorgaande jaren (€ 2,1 miljard) was het totaal terug te vorderen bedrag (inclusief de meldingen 2002) in mei 2003 opgelopen tot € 2,3 miljard.⁷³

Tabel 13. Overzicht stand van terugvorderingen landbouwwuitgaven EOGFL-G (in duizenden euro's)

Lidstaat	Openstaand bedrag vorderingen uit jaren vóór 2002	Terug te vorderen over 2002	Onderwerp van juridische procedure(s) in de lidstaat	Niet invorderbare bedragen uit voorgaande jaren ¹
België	73 966	2 775	20 338	605
Denemarken	9 756	350	0	8 042
Duitsland	243 797	15 448	46 757	20 685
Griekenland	59 230	4 668	32 242	5 538
Spanje	170 855	57 004	48 814	15 302
Frankrijk	68 012	9 349	36 866	2 314
Ierland	6 919	4 747	4 124	524
Italië	1 415 158	70 604	518 926	81 036
Luxemburg	36	0	0	0
<i>Nederland</i>	<i>34 591</i>	<i>2 046</i>	<i>2 753</i>	<i>2 874</i>
Oostenrijk	5 388	801	0	590
Portugal	30 317	1 570	18 910	665
Finland	100	39	16	0
Zweden	711	164	178	0
Verenigd Koninkrijk	58 640	2 013	8 541	11 623
<i>EU-15</i>	<i>2 177 477</i>	<i>171 579</i>	<i>738 466</i>	<i>149 798</i>

¹ Waarover de Europese Commissie in mei 2003 nog moest besluiten.

Gemeten naar de omvang van de uitstaande terugvorderingsbedragen neemt Nederland in deze uitgavencategorie een middenpositie in bij de EU-15. Ruim 80% van het totaal aan uitstaande vorderingen is toe te rekenen aan slechts drie landen: Italië, Duitsland en Spanje.

De Commissie heeft aangekondigd dat het antifraudebureau van de Commissie (OLAF) en het directoraat-generaal Landbouw in taskforceverband onderzoek zullen gaan doen naar de (oudste) openstaande vorderingen in alle lidstaten uit de periode 1995–1998.⁷⁴

Bijna 40% van het met de over 2002 gemelde onregelmatigheden gemoeide bedrag (€ 171,6 miljoen) was in mei 2003 al geïnd door de lidstaten; dit relatief hoge inningsniveau houdt verband met de voor afsluiting van de programma's van de periode 1994–1999 reeds door de lidstaten op de einddeclaraties gekorte bedragen.

*Acties ter verbetering van het beheer bij terugvorderingen*⁷⁵

Begin 2003 werd de laatste hand gelegd aan een audit naar de terugvorderingen door de interne auditdienst van de Europese Commissie. De diensten van de Commissie zullen actieplannen invoeren voor de follow-up van kwesties in verband met terugvordering en deze – zo nodig – in hun jaarlijkse managementplannen integreren.

⁷³ COM (2003) 445.

⁷⁴ De taskforce onderzoekt daarnaast de openstaande terugvorderingen voor Italië uit de jaren vóór 1995.

⁷⁵ COM(2003) 391 def. van 23–7-2003/ blz. 24.

11.1.3 Boetes wegens niet-nakomen van EU-marktwetgeving

Bij niet-nakoming van EU-regelgeving kan de Commissie in vele gevallen aanzienlijke boetes opleggen. Eind 2002 werden in het Europees Parlement vragen gesteld over de omvang van boetes, die wegens het niet-nakomen van *EU-marktwetgeving* waren opgelegd. *Begin 2003 gaf de Europese Commissie de in tabel 14 opgenomen informatie over boetes sinds 1990.*⁷⁶

Tabel 14. Boetes wegens niet-nakoming EU-marktwetgeving.

Begrotingsjaar	Jaarrekening en financiële balans	Bladzijde	Artikel	Totaal van de ontvangsten in het begrotingsjaar
1990	Deel II-Afdeling III	116	710	593 608,86
1991	Deel II-Afdeling III	–	710	18 680 761,20
1992	Deel II-Afdeling III	131	710	34 526 287,95
1993	Deel II-Afdeling III	139	710	1 115 27 3,00
1994	Deel II-Afdeling III	159	710	23 464 195,97
1995	Deel II-Afdeling III	171	710	7 437 493,36
1996	Deel II-Afdeling III	177	710	83 271 712,09
1997	Deel II-Afdeling III	196	710	755 000,00
1998	Deel II-Afdeling III	167	710	23 013 000,00
1999	Deel II-Afdeling III	113	710	62 742 494,58
2000	Deel II-I-Afdeling III	146	710	117 109 000,00
2001	Deel II-I-Deel A	207	710	49 426 000,00
Totaal				422 134 827,01

De Commissie heeft geen inzicht gegeven in de verdeling van de boetes over de lidstaten. Wel heeft zij aangegeven dat het boetebedrag is teruggevloeid naar de EU-begroting. Waarom over de jaren 1996 en 2000 aanzienlijk hogere boetebedragen zijn opgelegd, wordt uit de door de Commissie gegeven informatie niet duidelijk.

11.2 Omzetting EU-richtlijnen

Richtlijnen leggen een resultaatverplichting op aan de lidstaat en moeten worden omgezet in nationale wet- en regelgeving. Het wordt aan de lidstaat overgelaten om vorm en middelen te kiezen.⁷⁷ In de richtlijn zelf is aangegeven binnen hoeveel maanden de richtlijn moet worden geïmplementeerd.

De Europese Commissie ziet toe op een tijdige en correcte implementatie. Indien een lidstaat de termijn overschrijdt, kan de Commissie de lidstaat via een zogeheten *inbreukprocedure* voor het Europese Hof van Justitie dagen. Schending van de implementatieplicht kan tot gevolg hebben dat het Hof de lidstaat een dwangsom oplegt,⁷⁸ dat de nationale rechter nationale strijdige wetgeving in een concreet geval niet toepast en dat de lidstaat, onder voorwaarden, jegens onderdanen verplicht is tot schadevergoeding.⁷⁹

Het niet (juist) implementeren van Europese richtlijnen kan grote financiële consequenties hebben omdat het Hof en de burger door het eisen van een dwangsom respectievelijk schadevergoeding de lidstaat kunnen aanspreken. Hierna worden twee belangrijke terreinen behandeld die de laatste jaren veel richtlijnen hebben voortgebracht: de interne markt en het milieubeleid.

⁷⁶ 2003/C222 E/058, schriftelijke vraag E-3236/02.

⁷⁷ Artikel 249, derde alinea EG-Verdrag.

⁷⁸ Artikel 228, lid 2, jo. 226 EG-Verdrag.

⁷⁹ Gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich en Bonifaci.

11.2.1 Interne markt

Als omzettingsmaatregelen vertraging oplopen, is dat niet alleen een juridisch probleem. Er ontstaat een hiaat in het regelgevingskader waardoor het bedrijfsleven kan worden verstoord, de rechten van burgers kunnen worden aangetast en het vertrouwen in de Europese Unie wordt ondermijnd.

De Europese Commissie noemt de langzame tenuitvoerlegging van wetgeving op het gebied van de interne markt als een van de voornaamste handicaps van de Europese Unie in haar streven om in 2010 's werelds meest concurrerende kenniseconomie te worden. De interne markt kan slechts haar doelstellingen bereiken voor de bevordering van een economie gebaseerd op kennis, concurrentiekracht en groei, in samenhang met verbeterde werkgelegenheid en sociale cohesie, indien de communautaire wetgeving effectief wordt geïmplementeerd en ten uitvoer wordt gelegd in de lidstaten.

De achterstand bij de omzetting van interne-marktrichtlijnen is sedert mei 2003 verslechterd: de gemiddelde achterstand voor de EU als geheel bedraagt volgens mededeling van de Europese Commissie van september 2003⁸⁰ 2,8%, tegenover 1,8% in mei 2002. Dit is slechter dan de stand sedert 2000.

Tabel 15 geeft een overzicht per 1 juli 2003 van de achterstand van de implementatie van richtlijnen op het gebied van de interne markt per lidstaat.

Tabel 15. Achterstand per lidstaat bij implementatie richtlijnen interne markt per 1 juli 2003 (in % van het totaal aantal te implementeren richtlijnen).

Oostenrijk	4.4	Nederland	2.5
Italië	4.2	Verenigd Koninkrijk	2.2
Frankrijk	3.8	België	2.1
Portugal	3.5	Zweden	1.6
Griekenland	3.4	Finland	1.6
Ierland	3.4	Spanje	1.3
Duitsland	3.3	Denemarken	0.8
Luxemburg	3.2		

Momenteel voldoen alleen Denemarken en Spanje aan de doelstelling van de Europese Raad van Stockholm (2001) en Barcelona (2002) en Brussel (2003) om de achterstand te beperken tot 1,5% of minder van het totaal aantal te implementeren richtlijnen. De tabel laat een omzettingstekort zien bij acht lidstaten van meer dan tweemaal deze doelstelling. De grootste achterstanden hebben Oostenrijk, Italië en Frankrijk. Twee lidstaten die de doelstelling in het voorjaar van 2002 wel haalden (Nederland en België), hebben sindsdien echter een terugval.

De stand per juli 2003 is iets beter voor de zogenaamde «nultolerantie»-doelstelling die de Europese Raad van Barcelona 2002 had opgesteld voor de richtlijnen die al twee jaar of meer over tijd zijn: geen richtlijn mag ongeïmplementeerd blijven meer dan twee jaar na verloop van de implementatie termijn.

Tabel 16 geeft de stand van het aantal richtlijnen met meer dan twee jaar achterstand per 1 juli 2003.

⁸⁰ Ontleend aan Scorebord van de Interne Markt, IP/03/1272 van 19 september 2003, <http://europa.eu.int/comm/internalmarket/en/update/score/index.htm>.

Tabel 16. Aantal richtlijnen met meer dan twee jaar achterstand per 1 juli 2003.

Frankrijk	10	Nederland	1 ¹
Luxemburg	7	Zweden	1
België	5	Verenigd Koninkrijk	1
Duitsland	3	Denemarken	0
Italië	3	Griekenland	0
Oostenrijk	3	Portugal	0
Spanje	2	Finland	0
Ierland	2		

¹ Verordening (EG) 98/44 van 6 juli 1998 inzake rechtsbescherming van biotechnologische uitvindingen.

Slechts vier lidstaten (Denemarken, Griekenland, Portugal en Finland) voldoen aan de «nultolerantie»doelstelling. Frankrijk scoort het slechtst, gevolgd door Luxemburg en België.

11.2.2 Milieubeleid

In juli 2002 heeft de Europese Commissie het vierde jaarverslag uitgebracht over de implementatie van het Europese milieurecht.⁸¹ Het verslag biedt een gedetailleerd overzicht van welke milieurichtlijnen door welke landen nog niet (of niet correct) zijn omgezet in nationale wetgeving. De Europese Commissie maakt onderscheid in het aantal gevallen waarin geen melding van nationale implementatie is gegeven, implementatie die niet richtlijn-conform is en slechte implementatie. In totaal gaat het in de vijftien lidstaten om 263 gevallen.

Het Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk, Oostenrijk, Italië en Spanje zijn hekkensluiters: zij moeten ieder nog minimaal twintig richtlijnen (correct) implementeren. Nederland scoort met acht richtlijnen goed, onder het gemiddelde van achttien voor alle EU-lidstaten tezamen.

11.3 Prejudiciële beslissingen Hof van Justitie

In dit trendrapport heeft de Algemene Rekenkamer het rechterlijk toezicht⁸² op de toepassing van het gemeenschapsrecht middels de zogenoemde prejudiciële beslissingen van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (Hof). Dit zijn beslissingen over door de nationale rechter opgeworpen vragen inzake de uitleg of geldigheid van communautaire wetgeving.

11.3.1 Procedure

Het Hof van Justitie heeft krachtens artikel 234 van het EG-Verdrag tot taak om toe te zien op de eerbiediging en de toepassing van de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen en van de regels die door de bevoegde gemeenschapsinstellingen zijn vastgesteld. In zaken waarin het gemeenschapsrecht in het geding is, kan – en moet in hoogste instantie – de nationale rechter, wanneer hij twijfelt over de uitleg of de geldigheid van dat recht, zich richten tot het Hof en vragen stellen. Bij een uitleggingsvraag stelt het Hof vast hoe een bepaling van EG recht moet worden geïnterpreteerd met het oog op de verenigbaarheid van het nationale recht met deze bepaling en bij een geldigheidsvraag de rechtmatigheid van een secundaire EG regeling (bijvoorbeeld verordening of richtlijn). Bij een geldigheidsvraag gaat het dan gewoonlijk om de vraag of de secundaire regeling niet in strijd komt met het EG-Verdrag, of de vraag of het EG-Verdrag voldoende rechtsbasis biedt voor (een bepaling van) van bijvoorbeeld een verordening of richtlijn.

⁸¹ Europese Commissie, Fourth annual survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2002. Brussel, 7 juli 2003.

⁸² Het toezicht op de juiste toepassing en naleving van EG-regelgeving is de taak van de Europese Commissie. In het EU-trendrapport 2003 is met name dit toezicht aan de orde geweest.

De vragen van de verwijzende (nationale) rechter kunnen voortvloeien uit het gemeenschapsrecht zelf (bijvoorbeeld door onduidelijkheid of een ander kwaliteitsgebrek) of een mogelijk gebrek in de nationale uitvoering van het gemeenschapsrecht. De onduidelijkheid van een bepaling van gemeenschapsrecht kan leiden tot een bepaalde interpretatie en vervolgens uitvoering door een lidstaat. Bij de nationale rechter komt dan de vraag aan de orde of deze interpretatie wel juist is.

De hier beschreven procedure is ingesteld met het oog op een juiste toepassing van het gemeenschapsrecht en een consistente uitleg van dat gemeenschapsrecht door nationale rechters.⁸³

11.3.2 Aantal prejudiciële zaken⁸⁴

De cijfers uit de gerechtelijke statistieken geven aan dat het aantal aanvragen voor prejudiciële beslissingen in de periode 1952–2002 totaal 4834 zaken bedroeg.⁸⁵ Nederland behoort met totaal 554 zaken (circa 11%) tot de vier lidstaten die sedert de oprichting van het Hof (1952) de meeste prejudiciële verzoeken bij het Hof aanhangig hebben gemaakt. De andere zijn Duitsland 1321, Italië 751 en Frankrijk 646.

In de periode 2000–2002 bedroeg het aantal prejudiciële zaken voor alle lidstaten 224, 237 en 216.⁸⁶

De Nederlandse situatie

Uit het jaarverslag van het Hof over 2002 blijkt dat door Nederland in de periode 2000–2002 respectievelijk twaalf, veertien en twaalf keer prejudiciële vragen zijn gesteld.

Het Hof heeft in de periode 2000–7 juli 2003⁸⁷ bij arrest totaal 476 prejudiciële zaken afgedaan,⁸⁸ van de in totaal 995 door het Hof en het Gerecht van eerste aanleg gedane uitspraken (inzake prejudiciële vragen, rechtstreekse beroepen, hogere voorzieningen en bijzondere procedures). Tot de belangrijkste beleidsvelden waarover het Hof uitspraak heeft gedaan behoren het vrije verkeer van personen, goederen, diensten, vestiging en kapitaal (110), fiscaliteit (67), sociaal beleid (62), landbouw (56) en harmonisatie van wetgeving (46).

In deze periode werd door het Hof het grootste aantal arresten gewezen naar aanleiding van prejudiciële verzoeken van Duitsland (netto 115), het Verenigd Koninkrijk (netto 60), Oostenrijk (netto 59), Nederland (netto 46), en Italië (netto 42).

11.3.3 Werklast

De afgelopen jaren is de werklast van het Hof van Justitie gegroeid en de doorlooptijden van arresten en prejudiciële beslissingen lopen nog steeds op. Om de werklast van het Hof te verlichten is in de onderhandelingen voorafgaand aan het Verdrag van Nice besloten tot uitbreiding van de formatie van het Hof en de instelling van het Gerecht van eerste aanleg. De uitbreiding van de EU zal naar verwachting zorgen voor een toename van de werklast, alsmede de toename van het aantal rechtsgebieden waar het Hof zeggenschap over krijgt, c.q. zich mee bezighoudt. Eenzelfde ontwikkeling deed zich immers voor na de uitbreiding met Zweden, Finland en Oostenrijk in 1995. Eerder in dit rapport is er al op gewezen dat het aantal prejudiciële zaken verder zou kunnen toenemen als gevolg van

⁸³ De rechterlijke instanties van de lidstaten zijn tevens gemeenschapsrechters, onder meer voorzover zij toezicht uitoefenen op de wijze waarop de bestuursorganen van de lidstaten het gemeenschapsrecht uitvoeren.

⁸⁴ Een samenvattend overzicht is opgenomen in bijlage 11.

⁸⁵ Jaarverslag Hof 2002, gerechtelijke statistieken, tabel 16. De internetsite van het Hof (<http://curia.eu.int>) bevat geen getallen voor de verwijzingen in de periode vanaf 1-1-2003.

⁸⁶ Jaarverslag Hof 2002, gerechtelijke statistieken, tabel 16.

⁸⁷ Einddatum zoekactie van de Algemene Rekenkamer naar arresten van het Hof van Justitie naar aanleiding van verzoeken om een prejudiciële beslissing op de Curia-site van het Hof van Justitie (<http://curia.eu.int>).

⁸⁸ De aantallen per jaar: 2000 (155), 2001 (113), 2002 (131) en 2003 (77). Dit betreft het netto aantal zaken. Dit houdt in dat zogenoemde «gevoegde zaken» over hetzelfde onderwerp die tegelijkertijd zijn behandeld, als één zaak zijn geteld.

interpretatieproblemen die de lidstaten bij de uitvoering aan het gemeenschapsrecht hebben gegeven. Dit laatste zou vooral kunnen spelen in de nieuwe lidstaten, die nog niet in alle gevallen aan het «acquis communautaire» hebben voldaan (zie § 4.5).⁸⁹

11.4 Conclusies

Er is sprake van een toename van zowel het aantal als de financiële omvang van meldingen van fraude en onregelmatigheden. Dit had met name betrekking op de sector structuurfondsen, waar het aantal meldingen verviervoudigde.

De achterstand bij de omzetting van interne-marktrichtlijnen is verder vertraagd. Ook op het terrein van milieuwetgeving zijn er achterstanden. De werklast voor het Hof van Justitie, die nu al groot is, zal naar verwachting na de uitbreiding toenemen. Hierdoor zullen behandeltermijnen mogelijk nog langer worden.

⁸⁹ De werkdruk van het Hof zal mogelijk verder oplopen als ook het Europees handvest van fundamentele rechten wordt opgenomen in de nieuwe Europese grondwet (zie § 4.3.1). Vanuit het oogpunt van efficiëntie is de opname van dit handvest niet toe te juichen omdat alle 25 lidstaten al het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) hebben ondertekend, waaraan een eigen rechtsgang is gekoppeld. Het EVRM valt binnen het regime van de Raad van Europa, een organisatie die losstaat van de EU en waarvan alle EU-lidstaten lid zijn.

12 LANDBOUWBELEID

Bij de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in 1992 is het systeem van inkomenssteun geïntroduceerd, dat het systeem van productsteun grotendeels moest gaan vervangen. Binnen de directe inkomenssteun zijn er subsidieregelingen voor bepaalde akkerbouwproducten, die onder meer afhankelijk zijn van de betaalde oppervlakte («akkerbouwsteun») en subsidies voor dieren, die bijvoorbeeld afhankelijk zijn van het moment van slacht («dierpremieregeling»).

In 2002 werd in totaal € 43,2 miljard aan EU-landbouwsubsidies besteed in de lidstaten, waarvan € 9,5 miljard voor directe inkomenssteun.⁹⁰ Voor de controle en het beheer van deze geldstromen is, tegelijk met de inkomenssteun, het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) ingevoerd. De lidstaten dienen alle componenten van dit GBCS te implementeren, waaronder een systeem van administratieve controles en controles ter plaatse (inspecties)⁹¹.

Voor dit EU-trendrapport heeft de Algemene Rekenkamer gekeken naar de controle op GLB-gelden door betaalorganen in de lidstaten (§ 12.1), en naar de certificering van de declaraties (§ 12.2). Verder heeft zij geïnventariseerd welke onderzoeken nationale rekenkamers in de periode 2000–2003 hebben verricht in de sector GLB (§ 12.3). Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer een inventarisatie gemaakt van het aantal zaken (en de aard daarvan) dat door nationale rechters in dezelfde periode 2000–medio 2003 aan het Hof van Justitie is voorgelegd een zogenoemde prejudiciële beslissing (§ 12.3).⁹²

12.1 Controle op GLB-gelden door betaalorganen

De subsidieregelingen worden beheerd door zogenoemde betaalorganen in de lidstaten.⁹³ Deze zijn ook verantwoordelijk voor de administratieve controles en inspecties. Met administratieve controles moet worden gewaarborgd dat de steun correct wordt berekend en dat er geen dubbele betalingen worden verricht. Met inspecties ter plaatse op basis van een risicoanalyse, wordt vervolgens gecontroleerd of de ingediende betalingsaanvragen kloppen.

Minimaal 5% van de aanvragen moet worden gecontroleerd. Dit percentage wordt verhoogd naar 10% voor de dierpremieregeling als de geautomatiseerde systemen (database-applicaties) niet volledig operationeel zijn.

Voor de administratieve controles en inspecties kunnen de betaalorganen gebruikmaken van teledetectie (satellietbeelden en luchtfotografie) en kan het betaalorgaan externe controleurs inschakelen.

12.2 Certificering GLB-uitgaven

De jaarlijkse declaratie van de lidstaat moet op juistheid worden gecontroleerd en gecertificeerd door een van de betalende instantie onafhankelijk controleur, en worden gecertificeerd. Pas als de Europese Commissie de verslagen van de zogenoemde «certificeringsaudits» heeft ontvangen, gaat zij over tot afrekening.

⁹⁰ Jaarverslag Europese Rekenkamer 2002.

⁹¹ In Griekenland is het GBCS nog niet operationeel.

⁹² Zie voor een toelichting op dit begrip hoofdstuk 11, 11.3.

⁹³ De betaalorganen moeten zijn erkend aan de hand van eisen van de Europese Commissie. In Verordening (EG) 1663/95, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) 2025/2001, zijn voorwaarden (richtsnoeren) gesteld voor de erkenning van zogenoemde «betaalorganen».

12.3 Controle op GLB-gelden door nationale rekenkamers

De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke nationale rekenkamers in de periode 2000–2003 onderzoek hebben gedaan naar het GLB. Het gaat om acht rapportages; zie onderstaand overzicht.⁹⁴

Tabel 17. Onderzoeken naar gemeenschappelijk landbouwbeleid door nationale rekenkamers

Rekenkamer/land	Jaar	EU-rapport	Karakter onderzoek	Aspect
Valtiontalouden Tarkastusvirasto Finland	2002	Negligent farming – problems in monitoring good agricultural practice (24/2002)	Doelmatigheid, geldstroom x	monitoring
Oifig an Ard Reachtaire Cuntas& Ciste Ierland	2001	BSE Eradication programme (Jaarverslag 2001)	Doelmatigheid, beleid	toepassing van uitvoeringsmaatregelen/uitgavencontrole en procedures
		FEOGA Guarantee expenditure on Ewe Premium Scheme -Foot and Mouth cull (Jaarverslag 2001)	Effectiviteit, geldstroom	administratieve organisatie
Corte dei Conti Italië	2000–july 2002	Settlement of EAGGF -G accounts and reduction of the grants from Italy	Onbekend	
Algemene Rekenkamer Nederland	2003	Toelatingsbeleid bestrijdingsmiddelen voor de landbouw	Doelmatigheid, beleid	toezicht, beleidsinformatie
Tribunal de Contas Portugal	2000	Global Evaluation of the impact of the Common Agricultural Policy on Arable Crops – EAGGF-Guarantee	Onbekend	
National Audit Office Verenigd Koninkrijk	2001–2002	Agricultural fraud: the case of Joseph Bowden The 2001 Outbreak of Foot and Mouth Disease	Rechtmatigheid, geldstroomx Doelmatigheid, beleid	fraudezaak Kosteneffectiviteit, uitvoering

Van de acht onderzoeken die betrekking hebben op het GLB zijn er vijf doelmatigheidsonderzoeken. Deze zien op de aspecten monitor- en toezichtsystemen, de administratieve en uitvoeringsorganisatie. Eén onderzoek betrof een rechtmatigheidsonderzoek, meer in het bijzonder een fraudezaak.

12.4 Prejudiciële beslissingen GLB

Tabel 18 geeft een overzicht van het aantal door het Hof afgedane prejudiciële zaken betreffende het GLB van de vijftien lidstaten in de periode 2000–juli 2003.

⁹⁴ Bij het samenstellen van het overzicht is bijlage 6 van dit EU-trendrapport 2004 als uitgangspunt genomen; dit bevat de stand van zaken van eind september 2003. Voor de periode 2000–2003 zijn 42 rapporten onderzocht op karakter en onderzoeksaspecten. Wegens het ontbreken van websites of de ontoegankelijkheid daarvan kon de aard van de rapporten/onderzoek voor de rekenkamers van Italië en Portugal niet worden vastgesteld. Van de 42 rapporten hebben 33 betrekking op de EU-geldstromen, waarvan 23 op de structuurfondsen.

Tabel 18. Totaal aantal door het Hof van Justitie afgedane landbouwzaken 2000-juli 2003, naar de aspecten aard, gedingvoerenden en aspecten financieel management van alle lidstaten tezamen.¹

Jaar	Aantal zaken	Aspecten								Financieel management
		Aard prejudiciële verwijzing*							Staat gedingvoerende	
		Uitleg				Geldigheid				
		Verdrag	Verorde-ning	Richtlijn	Beschik-king	Verorde-ning	Richtlijn	Beschik-king		
2000	20	2	13	2	1	5	1	–	16	1
2001	7	1	4	–	–	2	1	1	6	1
2002	20	–	13	3	1	5	1	1	18	3
2003	9	1	6	2	–	1			5	–
totaal	56	4	36	7	2	13	3	2	45	5

¹ Op het gebied van het GLB heeft het Hof in de onderzochte periode geen prejudiciële zaken afgedaan voor België, Denemarken, Luxemburg en Finland. In die periode hebben deze lidstaten wel verzoeken om een prejudiciële beslissing bij het Hof ingediend. Omdat de gerechtelijke statistieken geen informatie geven over het aantal aanhangige prejudiciële zaken naar beleidsonderwerp per lidstaat, kan niet vastgesteld worden of deze mede betrekking hebben op landbouwaangelegenheden.

Uit de tabel blijkt dat in deze periode hebben 49 (van de 56) zaken betrekking hadden op de uitleg van gemeenschapswetgeving. Vier zaken betreffen de uitleg van het EG-Verdrag zelf. In de 56 zaken zijn in totaal 130 prejudiciële vragen gesteld. In geen van de gevallen heeft de nationale rechter ambtshalve zich met een verzoek tot het Hof gewend.

In de periode 2000 – 7 juli 2003 gaan vijf (van de 56) prejudiciële zaken op het beleidsterrein van landbouw/GLB over comptabele wetgeving,⁹⁵ dus wetgeving op het terrein van financieel management van EU-geldstromen.

In vier zaken zijn de prejudiciële vragen gerezen in nationale procedures met betrekking tot de toepassing van sancties.⁹⁶

12.5 Conclusies

In de periode 2000–2003 zijn door nationale rekenkamers acht onderzoeken verricht die betrekking hebben op het GLB. De meeste waren doelmatigheidsonderzoeken. Eén onderzoek betrof een rechtmatigheids-onderzoek, meer in het bijzonder een fraudezaak.

⁹⁵ Deze zaken betroffen de uitleg van (bepalingen van) Verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheer- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen, en van (bepalingen van) Verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheer- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1648/95 van de Commissie van 6 juli 1995, al dan niet gelezen in onderlinge samenhang of in samenhang met andere verordeningen en richtlijnen op het gebied van het GLB/landbouw (sectoriële regelingen).

⁹⁶ Zaken C-369/98 [Verenigd Koninkrijk 2000], C-417/00 en C-63/00 [Duitsland 2002] en C-304/00 [Verenigd Koninkrijk 2002].

In de periode 2000-medio 2003 zijn in totaal 56 zaken voorgelegd aan het Hof van Justitie. In 45 zaken kwamen nationale uitvoeringsproblemen bij het GLB aan de orde. Slechts vijf zaken gingen over vereisten van financieel beheer en controle in het GLB.

13 DE STRUCTUURFONDSEN

De besteding van de structuurfondsgelden vindt plaats via meerjaren-programma's. De huidige periode beslaat de jaren 2000–2006; de voorgaande periode betrof 1994–1999. Dit hoofdstuk bespreekt de afwikkeling van de oude periodes voor 2000. Verder komt de aanspraak op de structuurfondsen aan de orde die de toetredende landen maken. Inmiddels wordt ook al nagedacht over de toekomst van de structuurfondsen na 2006. De voorstellen hieromtrent zijn behandeld in deel 1 van dit trendrapport (§ 5.1.2).

13.1 Afwikkeling programmaperiode 1994–1999⁹⁷

In 2002 en 2003 zijn vrijwel alle programma's uit de structuurfondsperiode 1994–1999 financieel afgewikkeld en voor goedkeuring ingediend bij de Europese Commissie.

In 2003 is de Commissie bezig geweest met de beoordeling van de ingediende eindrapportages en declaraties. Er zijn echter nog maar weinig programma's met een eindbeschikking afgesloten, vooral omdat de meeste eindrapportages vlak voor de uiterste inleverdatum van 31 maart 2003 werden ingediend. Bovendien waren de eindrapporten van wisselende kwaliteit, met als gevolg dat de Commissie regelmatig om aangepaste versies heeft verzocht. Het directoraat-generaal Regio, verantwoordelijk voor het grootste structuurfonds EFRO, voorziet dat het de meeste programma's in de eerste helft van 2004 kan afsluiten met een eindbeschikking.

De Commissie moet overigens ook nog programma's afsluiten die dateren van vóór 1994. Zo was eind 2002 voor bijna € 100 miljoen aan projecten uit de periode 1989–1993 nog niet afgesloten. Daarnaast stond nog een bedrag van € 58 miljoen open voor projecten van vóór 1989.⁹⁸

13.2 Stand van zaken periode 2000–2006

Op de peildatum van 31 december 2002 was de bestedingsgraad volgens de Commissie «bevredigend»; gemiddeld is 20,6% van het budget uitbetaald in de jaren 2000–2002. Er zijn evenwel grote verschillen tussen de programma's en ook tussen de lidstaten. Zo varieert de bestedingsgraad van 30,4% in Ierland tot slechts 8,4% in Nederland.

Tabel 19. Bestedingsgraad structuurfondsen per lidstaat over de periode 2000–2006 (betalingen in procenten van het budget per 31 december 2002)¹

Ierland	30,4	België	16,4
Portugal	27,3	Griekenland	16,0
Spanje	25,9	Frankrijk	15,6
Duitsland	25,2	Verenigd Koninkrijk	15,4
Oostenrijk	25,1	Denemarken	14,3
<i>Gemiddeld EU 15</i>	<i>20,6</i>	Italië	12,8
Finland	20,1	Luxemburg	12,2
Zweden	19,5	Nederland	8,4

¹ European Commission, 14th Annual Report on the implementation of the Structural Funds. Brussel, 30 oktober 2003. De percentages hebben betrekking op de doelstellingen 1, 2 en 3, waar ruim 90% van de fondsen wordt besteed. De peildatum is 31 december 2002.

⁹⁷ De afrekening van de Nederlandse programma's wordt beschreven in hoofdstuk 18 van dit EU-trendrapport.

⁹⁸ Europese Rekenkamer, Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, p. 181 en 207.

De structuurfondsperiode 2000–2006 is in opzet aanmerkelijk beter geregeld dan de voorgaande periode. De verordeningen geven doorgaans striktere regels ten aanzien van beheer en controle van de programma's.

In de praktijk moet echter nog blijken of deze betere regelgeving ook wordt nageleefd. De eerste indicaties uit verslagen van de Europese Rekenkamer geven aan dat er nog veel verbetering nodig is, met name in de naleving van de verordeningen en in het toezicht op deze naleving door de Commissie.⁹⁹

De Europese Rekenkamer constateert in haar jaarverslag over 2002 bij de structuurfondsen dezelfde fouten, qua aard en frequentie, als in voorgaande jaren. Verder blijkt dat de systemen voor beheer en controle in de lidstaten nog niet in alle gevallen voldoen. De Commissie is daar mede debet aan omdat de verordening inzake het opzetten van deze systemen pas in maart 2001 werd vastgesteld.¹⁰⁰ Op dat moment waren veel programmavoorstellen al goedgekeurd. Systeemgebreken die de Europese Rekenkamer constateert betreffen onder meer een onvolledig controletraject en onvoldoende functiescheiding tussen het certificeren van de declaraties en het goedkeuren van de betalingsaanvragen. Met de verplichte controle van de uitgaven (via een steekproef van minimaal 5%) was in de meeste onderzochte gevallen nog niet begonnen.

13.3 Structuurbeleid en de uitbreiding in 2004

Op 1 mei 2004 treden tien nieuwe lidstaten toe tot de Europese Unie. Dat is dus binnen de huidige programmeringsperiode van de structuurfondsen tot 2006.

Tot aan toetreding kunnen aspirant-lidstaten pre-toetredingssteun krijgen. In het kader van dit EU-tendrapport heeft de Algemene Rekenkamer aanvullend onderzoek verricht naar pre-toetredingssteun waarbij Nederland betrokken is. De resultaten van dit onderzoek worden gepresenteerd in deel 3 van dit rapport (§ 18.3). Van de begrote middelen voor pre-toetredingssteun bleef overigens een groot deel onbenut (zie deel 1 van dit rapport, § 2.3).

In 2003 hebben de nieuwe lidstaten zich voorbereid op de structuurfondsen en met de Commissie onderhandeld over de concrete programmavoorstellen. Zie § 4.2 voor de rapportage van de Commissie over de voorbereiding van de lidstaten.

Tabel 20 geeft de verdeling per jaar van de bijna € 22 miljard die beschikbaar is voor structuurbeleid in de nieuwe lidstaten.

Tabel 20. Structuurfondsen en Cohesiefonds¹ voor de toetredende lidstaten 2004–2006 (in miljarden euro's, prijzen 1999).

	2004	2005	2006	2004–2006
Structuurfondsen	3,5	4,8	5,9	14,2
Cohesiefonds	2,6	2,1	2,8	7,5
Totaal	6,1	6,9	8,7	21,7

¹ Het Cohesiefonds staat los van de structuurfondsen en werd tot de uitbreiding in 2004 alleen ingezet in de vier armste lidstaten van de EU: Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje.

De subsidies uit de structuurfondsen en het cohesiefonds worden volgens de volgende (indicatieve) verdeling aan de toetredende landen ter beschikking gesteld. Ongeveer de helft van het maximaal te besteden budget is voor Polen gereserveerd. Dit weerspiegelt het relatieve gewicht van Polen in termen van bevolkingsomvang en oppervlak. Ook is het een indicatie van de sociaal-economische achterstanden in dit land. Tabel 21

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld: Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 7/2003 over de uitvoering van de programmering van de acties in de periode 2000–2006 in het kader van de Structuurfondsen. Luxemburg, mei 2003.

¹⁰⁰ Verordening 438/2001 van de Europese Commissie.

geeft de verdeling van het beschikbare budget over de toetredende landen weer.

Tabel 21. Verdeling structuurgelden over toetredende landen 2004–2006 (in miljoenen euro's, prijzen 1999).

Cyprus	101	Slovenië	405
Tsjechië	2 328	Letland	1 366
Estland	618	Litouwen	1 036
Hongarije	2 847	Slowakije	1 560
Polen	11 369	Malta	79

13.4 Conclusies

Per 1 januari 2004 maken de landen die op 1 mei toetreden tot de Unie al aanspraak op subsidies uit de structuurfondsen. In de periode 2004–2006 is circa € 22 miljard beschikbaar voor de nieuwe lidstaten uit de structuurfondsen en het Cohesiefonds.

Voor de periode 2000–2006 was per eind 2002 de gemiddelde besteding circa 20% van het totale budget met grote variatie tussen landen. Nederland kent de laagste bestedingsgraad (8,4%) binnen de EU. Financieel beheer en controle zijn in de periode 2000–2006 in opzet beter geregeld dan in de voorgaande periode. In de praktijk wordt de striktere regelgeving nog niet altijd nageleefd. De Europese Rekenkamer constateert dezelfde fouten, qua aard en frequentie, als in voorgaande jaren.

14 RECAPITULATIE EN TRENDS

Indicator 2: inzicht in rechtmatige besteding EU-gelden in de EU

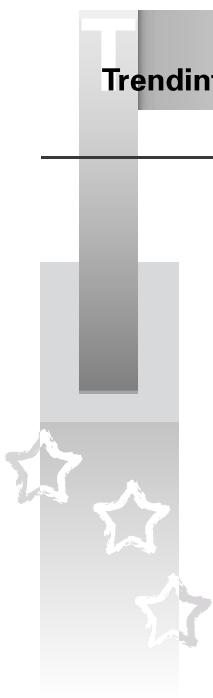
Er is nog beperkt inzicht in de rechtmatige besteding van EU-gelden. Openbare bronnen zijn slechts mondjesmaat voorhanden en soms niet bruikbaar en/of toegankelijk. Inzicht in de rechtmatige besteding van EU-gelden is verbeterd met de nieuwe controleaanpak van de Europese Rekenkamer. In haar jaarverslag 2002 gaf de Europese Rekenkamer voor het eerst een zekere mate van inzicht in de rechtmatigheid per sector. Inzicht in de rechtmatigheid van bestedingen per lidstaat is er anno 2002 nog niet. Er is langzaam maar zeker meer samenwerking tussen de rekenkamers in de EU. In diverse projecten wordt gewerkt aan gezamenlijke onderzoeksrapporten. Er is belangstelling getoond uit diverse lidstaten en toetredende landen voor samenwerking onder meer ten behoeve van een toekomstig coproductie van het EU-trendrapport. Uit dit alles kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat er positieve ontwikkelingen zijn die op den duur het inzicht in de rechtmatige besteding van EU-subsidies kunnen verbeteren.

Indicator 3: rechtmatigheid besteding EU-gelden in de EU

Op basis van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2002 kan worden gesteld dat er in de sectoren gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuurbeleid, intern beleid en extern beleid problemen zijn met de wettigheid en regelmatigheid. Dit betreft goeddeels geldstromen die in gedeeld beheer in de lidstaten worden besteed.

Trendinformatie 2002-2003 op lidstaatniveau

Figuur 6



Trendindicatoren	Ontwikkeling sinds 2000 en stand van zaken 2002-2003
Ontwikkelingen in onderzoeksmandaat nationale rekenkamers	Veel lidstaten en toetredende landen hebben controlebevoegdheden op EU-terrein vergelijkbaar met die van de Europese Rekenkamer.
EU-onderzoek nationale rekenkamers	EU-onderzoek door nationale rekenkamers vindt op beperkte schaal plaats.
Samenwerking nationale rekenkamers bij EU-onderzoek	Er is een toename van de samenwerking. Rekenkamers uit diverse lidstaten en toetredende landen hebben interesse getoond voor samenwerking, onder meer ten behoeve van een co-productie van het EU-tendrapport (nationale situatie in kaart brengen).
Beschikbaarheid (extern gecontroleerde) openbare informatie, per geldstroom, per lidstaat	Extern gecontroleerde, openbare informatie is niet ruim voorhanden. De informatie die voorhanden is, is vaak niet bruikbaar dan wel toegankelijk voor vergelijkende activiteiten. Het zicht op rechtmatigheid is gering.
Rechtmatigheid besteding EU-gelden, per geldstroom, per lidstaat	Over de rechtmatigheid van de bestede EU-gelden kan, evenals over de periode 2000-2002 geen oordeel worden gegeven, door ontbrekende informatie.
DAS-oordeel Europese Rekenkamer	In de periode 1994 tot en met 2001: geen positief DAS-oordeel: geen enkel inzicht in de mate van rechtmatigheid per geldstroom en/of per lidstaat. In het Jaarverslag 2002: een iets meer naar geldstromen gedifferentieerd beeld.
Afdekking gemeenschappelijk landbouwbeleid met extern gecontroleerde openbare informatie per lidstaat over financiële controle, certificering, toezicht, evaluaties	De beschikbaarheid van openbare, extern gecontroleerde informatie over het gemeenschappelijk landbouwbeleid is relatief goed. Hieruit volgt echter geen systematisch, samenvattend beeld per lidstaat.
Structuurfondsen 2000-2006	Informatie over positie beheer- en betalingsautoriteiten is beschikbaar. Systematische informatie over werkwijze en kwaliteit is niet beschikbaar.

15 INLEIDING DEEL 3

Deel 3 van dit EU-tendrapport behandelt het financieel management en de controle van EU-gelden in de lidstaat Nederland.

Hoofdstuk 16 beschrijft kort de Nederlandse situatie op het punt van het EU-beleid en de uitvoering daarvan. Aan de orde komen onder meer de coördinatie van het beleid door de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën, de stand van zaken rond de implementatie van Europese regelgeving, en de uitgaven en ontvangsten van de lidstaat Nederland. Hoofdstuk 17 schetst het actuele inzicht in de rechtmatigheid en doelmatigheid van de wijze waarop EU-gelden in Nederland zijn besteed. Dit gebeurt aan de hand van de beschikbare auditinformatie over de lidstaat Nederland, afkomstig van de auditdiensten van de Nederlandse ministeries, de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer.

Hoofdstuk 18 besteedt om te beginnen aandacht aan het landbouwbeleid van de lidstaat Nederland. Hier worden onder meer de bevindingen van het aanvullende onderzoek inzake de kosten van controles ter plaatse bij bepaalde EU-landbouwsubsidies gepresenteerd. Vervolgens wordt de afwikkeling van de oude structuurfondsperiode besproken.

Ten slotte wordt de ondersteuning behandeld die vanuit Nederland wordt gegeven aan de aanstaande nieuwe lidstaten en aan landen die na de uitbreiding de «nieuwe burens» van de EU zullen worden.

Hoofdstuk 19 schetst de stand van zaken rond de implementatie van de wet Toezicht Europese Subsidies, die per 1 mei 2002 in Nederland van kracht is geworden.

Hoofdstuk 20 ten slotte, bevat een recapitulatie en een overzicht van relevante trendinformatie uit dit derde deel van het EU-tendrapport.

16 COÖRDINATIE EN IMPLEMENTATIE EU-BELEID, ONTVANGSTEN EN UITGAVEN

16.1 Coördinatie EU-beleid in Nederland

16.1.1 Rol Buitenlandse Zaken

Bij het aantreden van het kabinet-Balkenende II is bepaald dat de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (BuiZa) verantwoordelijk is voor de coördinatie tussen de verschillende ministeries bij de voorbereiding van de Nederlandse standpuntbepaling over EU-beleid. De minister van Financiën coördineert het toezicht, het beheer en de controle van de Europese geldstromen. Verder heeft de minister van Economische Zaken een specifieke coördinerende verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de meeste structuurfondsprogramma's.

De directie Integratie Europa van het Ministerie van BuiZa verzorgt de interdepartementale coördinatie van de standpuntbepaling van Nederland in de EU. Binnen deze directie bevindt zich het secretariaat van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC), die alle nieuwe voorstellen, mededelingen, verslagen en dergelijke volgt die binnenkomen uit Brussel en behandeling/besluitvorming behoeven. In beginsel eenmaal per twee weken komen deze voorstellen in de BNC aan de orde. Het eerstverantwoordelijke departement komt met een voorstel dat, na bespreking in ambtelijke werkgroepen, via de BNC wordt voorgelegd aan de coördinatiecommissie voor Europese integratieproblemen (CoCo). De CoCo, het ambtelijke voorportaal van de ministerraad voor EU-aangelegenheden, is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle departementen en wordt voorgezeten door de staatssecretaris van BuiZa. De commissie stelt zogeheten «fiches» op: standaardformulieren met informatie over de gevolgen van communautaire regelgeving voor de lidstaat Nederland.

Wanneer een fiche via de CoCo door de ministerraad is vastgesteld, dient dit als basis voor de Nederlandse inbreng bij de behandeling door de betreffende raadwerkgroepen in Brussel. Het goedgekeurde fiche gaat naar de Permanente Vertegenwoordiging (PV) van Nederland in Brussel, die het inbrengt in de raadwerkgroepen. Onderwerpen waarover in de raadwerkgroepen geen overeenstemming wordt bereikt, worden vervolgens in de PV behandeld en indien nodig later ook nog in de Raad van Ministers (waarvoor aparte voorbereiding door de CoCo en de Nederlandse ministerraad plaatsvindt).

16.1.2 Rol Financiën

Commissievoorstellen

Het Ministerie van Financiën beoordeelt de onderwerpen waarvoor een fiche wordt opgesteld standaard vanuit de optiek van zowel nationale als Europese budgetdiscipline. Tevens wordt rekening gehouden met financiële consequenties voor decentrale overheden.

De vertegenwoordiger van Financiën in de ambtelijke werkgroep die het fiche voorbereidt draagt zorg voor het zo goed mogelijk verwerken van de financiële consequenties in het fichevoorstel en zorgt bij de afstemming dat deze voldoende in de belangenafweging worden meegenomen.

De Europese Commissie is op grond van financiële regelgeving en het «interinstitutionele akkoord over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure»¹⁰¹ verplicht om elk nieuw voorstel met gevolgen voor de EU-begroting van een financiële paragraaf te

¹⁰¹ Publicatieblad der Europese Gemeenschappen, C 172 van 18/6/1999, p. 1, onder E.

voorzien. Deze paragraaf schept echter niet altijd voldoende inzicht. Mede daarom maken departementen vaak zelf – noodgedwongen – een globale indicatie van de kosten.

Mogelijke knelpunten in het proces zijn onder meer:

- de bepaling van de begroting ten laste waarvan bepaalde voorstellen dienen te komen;
- de besteding van middelen voor nieuw beleid.

Beheersvraagstukken

Het toezicht op het beheer en de controle van EU-gelden door de minister van Financiën valt in feite samen met het reguliere toezicht op de begroting. Dit toezicht ligt bij het directoraat-generaal van de Rijksbegroting, meer speciaal bij de Inspectie der Rijksfinanciën en de Directie Audit en Toezichtbeleid (ATB, voorheen Directie Accountancy Rijksoverheid). De Inspectie der Rijksfinanciën is met name gericht op begrotingskwesties; de directie ATB op financieel beheer en de toezicht- en controlestructuur. De vakdepartementen zijn zelf primair verantwoordelijk voor het beheer en de doelmatige en rechtmatige besteding van de gelden. Indien gekozen wordt voor ingrijpende wijzigingen in het beheer dan komen deze aan de orde in het overleg van Inspectie der Rijksfinanciën en Directie Audit en Toezichtbeleid met de vakdepartementen.

Als het gaat om het zicht op uitputting van fondsen zijn de vakdepartementen evenzeer primair verantwoordelijk. Financiën let daarbij wel scherp op het effect van uitputting nu en eventuele latere claims.

Afdracht van eigen middelen

Het systeem waarbij eigen middelen aan de EU worden afgedragen en ontvangsten vanuit bepaalde EU-geldstromen binnenkomen via de begroting van BuiZa, werkt naar tevredenheid. Nadeel is wel dat de departementen die gelden ontvangen uit Brussel zich weinig bewust zijn van de financiële bedragen van de lidstaat Nederland aan de EU die daartegenover staan. Vakdepartementen zien soms vooral de voordelen van nieuwe Commissievoorstellen (meer geld te besteden) en minder de nadelen (opwaartse druk op de EU-begroting en daarmee ook weer op de nationale begroting). Financiën streeft ernaar de EU-begrotingslasten te beperken. Nederland is nettobetaler en verkeert om die reden in een onderhandelingspositie waarin het van belang is dat minder wordt uitgegeven.

De coördinatie van werkzaamheden tussen BuiZa en Financiën, met name met de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (BFB) van de Generale Thesaurie, verloopt volgens de betrokkenen over het algemeen soepel. De tegenhanger van BFB in dit proces bij Ministerie van Buitenlandse Zaken is de directie Integratie Europa.

16.2 Stand implementatie Europese regelgeving¹⁰²

Voor het bewaken van implementatietermijnen van Europese richtlijnen en kaderbesluiten houdt het Ministerie van BuiZa een implementatieoverzicht bij. Elk kwartaal bespreekt de Interdepartementale Commissie Europees Recht, subcommissie Implementatie (ICER-I) aan de hand van dit implementatieoverzicht de bestaande achterstanden in de omzetting van richtlijnen, en rapporteert hierover aan de ministerraad. BuiZa zendt het kwartaaloverzicht implementatie EG-richtlijnen vervolgens aan de Tweede Kamer.

¹⁰² De Staat van de Europese Unie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 29 201, nr. 1, blz. 161.

Tabel 22. Schematisch overzicht van de stand van zaken van de implementatie januari tot en met tweede kwartaal 2003

Tot en met	Achterstand	Inbreuk-procedure m.b.t achter-stand	Uitgevoerd in 2e kwartaal 2003	Uitgevoerd t/m 2e kwartaal 2003
30-06-03	50	35	22	39
31-03-03	42	28	17	17
31-12-02	37	19	20	90 (2002)
30-09-02	26	18	25	70
30-06-02	28	20	24	45
31-03-02	29	22	21	21

Het directoraat-generaal voor de Interne Markt van de Europese Commissie publiceert tweemaal per jaar het «scorebord interne marktrichtlijnen». Dit bevat de stand van zaken bij de implementatie van interne markt-richtlijnen van alle lidstaten. Uit het scorebord van september 2003 blijkt dat Nederland in de verslagperiode (september 2002–mei 2003) is gezakt naar de zevende plaats in de EU-rangorde (was vierde): 2,5% van de Europese interne marktregelgeving is door Nederland nog niet of slechts gedeeltelijk geïmplementeerd.

16.3 Ontvangsten Nederland

Tabel 23 geeft een totaaloverzicht van de bedragen die Nederland voor de begrotingsjaren 2000, 2001 en 2002 vanuit de EU heeft ontvangen in de vorm van EU-subsidies (bedragen in miljoenen euro's).

Tabel 23 (in miljoenen euro's)¹

Sector	2000	%	2002	%	2002	%
Gemeenschappelijk						
landbouwbeleid	1 441,9	64,5	1 111,8	69,3	1 177,5	78,0
Structuurbeleid	478,2	21,5	220,8	13,8	55,0	3,6
Intern beleid	306,7	13,7	268,4	16,7	270,3	18,0
Externe maatregelen	6,8	0,3	2,7	0,2	4,4	0,3
Pre-toetredingssteun	0	–	1,6	–	1,9	0,1
Totaal ontvangsten	2 233,6	100	1 605,3	100	1 509,1	100

¹Jaarverslagen Europese Rekenkamer 2000–2002.

Nederland ontving in 2002 circa 1,8% van alle EU-subsidies. Dit was een daling ten opzichte van de jaren daarvoor. Toen ontving Nederland nog circa 2,2 (2000) en 2,1% (2001) van het EU-totaal. De daling is voornamelijk veroorzaakt door een forse afname van de subsidies voor structuurmaatregelen (minus € 165,8 miljoen).

16.4 Afdracht eigen middelen Nederland¹⁰³

16.4.1 Afdrachten «eigen middelen»

Het «eigenmiddelenbesluit» van 29 september 2000 regelt de bijdragen door de lidstaten aan de Unie en de verdeling daarvan over de vier soorten EU-inkomsten (eigen middelen): landbouwheffingen, douanerechten, een vast deel van de BTW-ontvangsten in de lidstaten en bijdragen gebaseerd op het bruto nationaal product (BNP) van de lidstaten. Bovendien legt het besluit het maximum aan middelen vast dat de Unie mag opvragen (1,24% van het BNP). Ten slotte regelt dit besluit de

¹⁰³ Rijksbegroting 2004, Hoofdstuk V, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200, nr. 2.

speciale compensatie voor het Verenigd Koninkrijk en de korting hierop van 75% voor Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Nederland. De bijdrage van Nederland aan het totaal van de eigen middelen op de EU-begroting 2002 was 5,5%.¹⁰⁴ De afdrachten van Nederland aan de EU zullen in de komende vier jaar nog verder toenemen. Dit is vooral een gevolg van de stijging van de EU-uitgaven door de toetreding van tien nieuwe landen in 2004; deze extra-uitgaven zijn al vastgelegd in de zogenoemde «financiële perspectieven» (meerjarenbegroting) voor de periode 2000–2006. Tabel 24 geeft een beeld van de gerealiseerde afdrachten in 2002 en de geraamde afdrachten voor 2003–2007.

Tabel 24. Begrote afdrachten eigen middelen 2002–2005 (in miljoenen euro's)¹

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Landbouwheffingen	259	230	230	230	230	230
Invoerrechten	1 338	1 401	1 476	1 556	1 636	1 719
Af: perceptiekosten-vergoedingen	– 674	– 408	– 427	– 447	– 467	– 488
BTW-afdracht	1 242	1 303	649	748	776	803
BNP-afdracht	2 268	2 589	3 338	3 958	4 099	4 057
<i>Totaal EU-afdrachten</i>	<i>4 433</i>	<i>5 115</i>	<i>5 266</i>	<i>6 046</i>	<i>6 274</i>	<i>6 372</i>

¹ Rijksbegroting 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200, Hoofdstuk V, nr. 2.

De tabel laat zien dat de regering er voor het jaar 2007 voorshands van uitgaat dat de netto-afdracht constant blijft en stabiliseert op het niveau van de financiële perspectieven voor 2006.

De met vijftien procentpunten verhoogde perceptiekostenvergoeding die de lidstaten sinds 2001 ontvangen voor de inning van landbouwheffingen en invoerrechten, is in tabel 21 verwerkt.¹⁰⁵

16.4.2 Overige afdrachten en bijdragen

Afwikkeling MKZ-crisis en vogelpest

De kosten die de uitbraak van vogelpest met zich heeft meegebracht voor Nederland, worden gefinancierd door het bedrijfsleven, de nationale overheid en door de Europese Unie. De totale kosten bedroegen circa € 270 miljoen. De bijdrage van het bedrijfsleven bedraagt zoals vastgelegd in het Diergezondheidsconvenant € 11,3 miljoen, terwijl de EU 50% van de kosten van de schadeloosstellingen vergoedt en 50% van een deel van de uitvoeringskosten, namelijk de kosten van taxeren, ruimen, ontsmetten en destructie.

Op basis van de EU-regels moest de declaratie voor schadeloosstellingen van de geruimde dieren uiterlijk 22 oktober 2003 zijn ingediend en de declaratie voor de uitvoeringskosten uiterlijk 22 februari 2004. Eind september 2003 waren met de EU nog besprekingen gaande om de kosten van de schadeloosstellingen en de uitvoeringskosten in buffergebieden ook voor vergoeding in aanmerking te laten komen.¹⁰⁶

Europees Ontwikkelingsfonds

De Nederlandse bijdrage aan het negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF, periode 2000–2005) bedraagt in totaal € 720,36 miljoen op een totaal budget van € 15,2 miljard. Deze bijdrage is € 50 miljoen hoger dan de in het Intern Akkoord van 1995 vermelde bijdrage, toen voor het totale achtste EOF € 12,84 miljard ter beschikking werd gesteld. Procentueel is de Nederlandse bijdrage echter hetzelfde gebleven: 5,22%. Nederland heeft tijdens de onderhandelingen voor het nieuwe EOF bepleit het EOF

¹⁰⁴ Financieel Verslag van de Europese Commissie over 2002, tabel 11/ontvangsten EU 2002.

¹⁰⁵ Staat van de Europese Unie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 201, nr. 1. Perceptiekosten zijn de kosten van inning van de landbouwheffingen en invoerrechten. De lidstaat mag hiervoor een bepaald gedeelte inhouden op de afdracht. Deze vergoeding is in 2002 met terugwerkende kracht tot 2001 verhoogd.

¹⁰⁶ Brief minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) d.d. 17 september 2003 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (LNV-kenmerk VVA 2003/2728).

op te nemen in de reguliere begroting van de EG. Omdat de verdeling van de reguliere afdrachten tussen de lidstaten anders is dan de verdeling van de EOF-bijdragen, zou dit betekend hebben dat de Nederlandse bijdrage aan het EOF lager zou zijn uitgevallen. Dit voorstel heeft het echter niet gehaald.

16.5 Gevolgen van de onderbesteding op de EU-begroting

De raming van de BNP-afdracht vanuit de lidstaten is voor 2003 flink naar beneden bijgesteld. Dat komt enerzijds doordat er op de EU-begroting van 2002 sprake was van een begrotingsoverschot dat fors hoger was dan waarmee de Commissie aanvankelijk rekening hield. Anderzijds was het uitgavenniveau aanmerkelijk lager uitgevallen dan oorspronkelijk voor 2003 was geraamd (minus € 1,7 miljard).

Op 29 oktober 2003 deed de Europese Commissie een voorstel om totaal € 5 miljard aan de lidstaten terug te geven wegens onderbesteding voor structuurbeleid. Nederland krijgt van het totaal circa € 242 miljoen. Dit zal worden verrekend met de afdrachten eigen middelen voor 2003.

16.6 Nettopositie Nederland

Nederland was in 2002 en 2003 relatief gezien de grootste nettobetaler van de EU. Nederland betaalde in 2002 ongeveer € 2,2 miljard meer aan Brussel dan het aan subsidies ontving.

Voor de jaren na 2006 streeft de regering ernaar om een goede uitgangspositie te verwerven voor het nieuwe begrotingskader (2007–2013). Tijdens de eurotop in oktober 2003 heeft Nederland gepleit voor een maximumafdracht voor eigen middelen (een «netto-correctiemechanisme»).

16.7 Conclusies

De afdrachten van eigen middelen aan de EU zullen naar verwachting de komende vier jaren nog stijgen, mede als gevolg van de uitbreiding. Daarna zal afdracht zich waarschijnlijk stabiliseren op het niveau van 2006. Door overschotten op de EU-begroting zal de BNP-afdracht vermoedelijk in de komende jaren worden verlaagd. Nederland is relatief gezien de grootste nettobetaler binnen de EU en streeft naar een «netto-correctiemechanisme».

17 RECHT- EN DOELMATIGHEID BESTEDING EU-GELDEN IN NEDERLAND

17.1 Interne controle in Nederland

De Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de Douane, de productschappen en de departementale auditdiensten zijn belangrijke actoren bij de controle van EU-subsidieregelingen in Nederland.

Over de uitvoering van deze regelingen wordt op rijksniveau verslag gedaan in de departementale verslagen en aanverwante stukken. Net als in haar rechtmatigheidsonderzoek over 2001 stelt de Algemene Rekenkamer ook nu vast dat de ministeries op dit punt nog veel werk moeten verrichten. De publieke informatie over EU-geldstromen is nog steeds beperkt, fragmentarisch van aard en verspreid weergegeven. De verantwoording is hierdoor weinig inzichtelijk en nog steeds vooral gericht op het voldoen aan de rapportageverplichtingen van de Europese Commissie.

17.2 Controlebevindingen Europese Commissie

Controleverslagen van de Europese Commissie zijn in de regel niet openbaar, maar worden rechtstreeks naar de gecontroleerde gestuurd. In de periode 2002–2003 verrichtten controleurs van de Commissie onder meer controles op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen. In het najaar van 2003 is een controle gepland naar de afwikkeling van de periode 1994–1999 van het Europees Sociaal Fonds (ESF). Bij het schrijven van dit rapport waren de resultaten daarvan nog niet bekend.

Het directoraat-generaal Regio van de Europese Commissie heeft gepland om in het kader van de afsluiting van de periode 1994–1999 van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) circa veertig «closure audits» te verrichten, die deels in de lidstaten zullen plaatsvinden.¹⁰⁷ De verdeling van dit aantal over de verschillende lidstaten is niet bekend.

17.3 Controlebevindingen Europese Rekenkamer

De speciale verslagen en het jaarverslag van de Europese Rekenkamer behandelen een scala aan onderwerpen. Niet alle lidstaten worden in elk onderzoek betrokken, waardoor geen representatief lidstaat-vergelijkend beeld ontstaat. Niettemin is het interessant om de opmerkingen van de Europese Rekenkamer over Nederland te bezien.

17.3.1 Speciale verslagen 2003

De volgende speciale verslagen vermelden bevindingen die betrekking hebben op Nederland:

- *Voorfinanciering van uitvoerrestituties*
- *Uitvoering programmering structuurfondsperiode 2000–2006*

Voorfinanciering van uitvoerrestituties¹⁰⁸

In 2002 heeft de Europese Rekenkamer onderzoek gedaan naar het systeem van voorfinanciering van uitvoerrestituties. Dit systeem houdt in dat exportsubsidies voor landbouwproducten worden uitgekeerd door de lidstaat, die dit later verrekent met de Europese Commissie. De Europese

¹⁰⁷ Informatie directoraat-generaal Regio. «Closure audits» zijn onderzoeken naar programma's die op korte termijn zullen worden afgesloten.

¹⁰⁸ Speciaal verslag nr. 1/2003.

Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de doelstellingen van dit systeem worden gehaald, en welke mogelijkheden er zijn om de regeling te vereenvoudigen, op te heffen of te vervangen. Nederland scoort het hoogste voorfinancieringspercentage (37%; het gemiddelde van de gecontroleerde lidstaten bedraagt 11%).

De Europese Rekenkamer merkte op dat de gegevens die zijn ontvangen van het Nederlandse betaalorgaan¹⁰⁹ voor granen en verwerkte producten fouten bleken te bevatten. De juistheid van de genoemde percentages kan dan ook niet worden gegarandeerd.

Uitvoering programmering structuurfondsperiode 2000–2006¹¹⁰

De controle die de Europese Rekenkamer in 2002 heeft verricht op de uitvoering van het structuurfondsprogramma 2000–2006, was hoofdzakelijk gericht op de programmering van de acties en de invoering van de beheersinstrumenten. De Europese Rekenkamer stelde vast dat de invoering van de controlesystemen in Nederland was vertraagd. Een van oorzaken was de onduidelijkheid over de aanpak van de steekproefsgewijze controle.

17.3.2 Nederland in jaarverslag 2002 Europese Rekenkamer

Nederland wordt in het jaarverslag 2002 van de Europese Rekenkamer maar op een beperkt aantal plaatsen genoemd. Hierna worden de bevindingen, voorzover relevant, opgesomd:

- Nederland voldoet niet volledig aan de vereisten ten aanzien van het invullen van de douaneboekhouding (§ 3.7, 3.12 en 3.13);
- Nederland is een van de weinige lidstaten waarin gebruikgemaakt wordt van specifieke controleprotocollen voor luchtvracht en routine-aansluitingen tussen het aantal vliegtuigen en het aantal ingediende manifesten (§ 3.23, 3.26 en 3.27);
- In Nederland ontbreken registers waarmee de voorgeschreven verblijftijd bij sommige dierpremieregelingen kan worden vastgesteld;
- De Europese Rekenkamer memoreert een bevinding van de Europese Commissie, die betrekking had op «talrijke tekortkomingen in de planning en uitvoering van controles achteraf en in de registratie en correctie van fouten.» Het ging om controles achteraf van bepaalde uitgaven voor «overige uitgaven» in de landbouwsector (§ 4.32).
- De Europese Rekenkamer maakt melding van de inbreukprocedure die op 7 november 2002 tegen Nederland is gestart met betrekking tot de uitvoering van de nitraatrichtlijn in 2000.

17.4 Controlebevindingen Algemene Rekenkamer

17.4.1 Onderzoek naar rechtmatigheid in 2002¹¹¹

De meeste EU-subsidies die Nederland ontvangt worden, net als rijksbegrotingsmiddelen, besteed door derden buiten het Rijk. Het gaat dan vooral om rechtspersonen met een wettelijke taak en medeoverheden. Zij dragen medeverantwoordelijkheid voor de naleving en juiste toepassing van EU-regelgeving.

De besteding en verantwoording van EU-subsidies, ook wanneer deze niet via de rijksbegroting worden verantwoord, dienen volgens de Algemene Rekenkamer aan dezelfde eisen en normen te voldoen als die welke zij hanteert voor de nationale middelen. Daarnaast moet natuurlijk worden voldaan aan alle EU-regelgeving terzake.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode 2002–2003 in haar

¹⁰⁹ Het Hoofdproductschap voor Akkerbouwproducten (HPA).

¹¹⁰ Speciaal verslag nr. 7/2003.

¹¹¹ Rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk; uitkomsten rechtmatigheidsonderzoek Rijk verantwoord, de departementale Rapporten bij de jaarverslagen over 2002 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 881).

Algemeen beeld

Hoewel de Algemene Rekenkamer het overkoepelende financieel jaarverslag van het Rijk over 2002 goedkeurde, was er op het departementale begrotingsniveau in een beperkt aantal gevallen nog sprake van onrechtmatigheden of onzekerheid over de rechtmatigheid van uitgaven. Dit laatste was onder meer het geval bij (alle) uitgaven ten laste van het *Diergezondheidsfonds*, dat voor een deel met EU-middelen wordt gefinancierd.

In het Diergezondheidsfonds worden de uitgaven en ontvangsten verantwoord die samenhangen met maatregelen ter bestrijding van dierziekten zoals mond- en klauwzeer (MKZ) en BSE¹¹² («gekke-koeienziekte»). De controle van het verantwoordelijke ministerie (LNV) liet volgens de Algemene Rekenkamer in 2002 te wensen over. Mede hierdoor was het onzeker of in 2002 de totale uitgaven van het Diergezondheidsfonds (in 2002: € 76 miljoen) rechtmatig waren.

Het jaar 2002 heeft vooral ook in het teken gestaan van de afwikkeling van de MKZ-crisis. Het Ministerie van LNV heeft in 2002 bij de EU twee verzoeken ingediend voor (voorlopige) vergoeding van de kosten van schadeloosstellingen (circa € 54 miljoen) en uitvoeringskosten (€ 54,8 miljoen) in verband met de bestrijding van MKZ.¹¹³

Medio 2003 had het ministerie de financiële afwikkeling van de MKZ-bestrijding nog niet afgesloten.¹¹⁴

In de periode 2002–2003 heeft de Algemene Rekenkamer bij ministeries en agentschappen voorts extra aandacht besteed aan:

- de naleving van de *Europese aanbestedingsregels*;
- de inrichting van het tweedelijns *toezicht op alle EU-geldstromen door verantwoordelijke ministers*;
- de mate waarin ministeries als centraal toezichthouder op lidstaatsniveau en de decentrale bestuursorganen als rechtstreekse ontvanger van EU-gelden zich voldoende hadden voorbereid om tijdig te kunnen voldoen aan de informatieverplichtingen die voor hen voortvloeien uit de per 1 mei 2002 inwerking getreden *wet Toezicht Europese Subsidies (TES)*.

Naleving van Europese aanbestedingsregels

Net als in 2001 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat bij de meeste ministeries de naleving van de Europese aanbestedingsregels in 2003–2004 nog verder kan worden verbeterd. De betrokken ministeries hebben overigens voor 2003/2004 specifieke maatregelen toegezegd of zijn met de invoering daarvan al in het eerste halfjaar van 2003 begonnen.

Toezicht vanuit het Rijk op EU-geldstromen

De Algemene Rekenkamer heeft in 2003 opnieuw vastgesteld dat de ministeries nog niet duidelijk inzicht kunnen geven in alle geldstromen en de wijze waarop zij invulling geven aan het toezicht daarop. Men moest in 2003 nog veel werk verrichten om informatie over het toezicht op Europese geldstromen voor het jaarverslag of voor een separate rapportage beschikbaar te krijgen.

De Algemene Rekenkamer heeft de betrokken ministers (met name die van Economische Zaken (EZ) en LNV gevraagd om tijdig te beginnen met het formuleren van een toezichtsbeleid, zodat ook daarover begin 2004 in het jaarverslag (over 2003) verantwoording kan worden afgelegd; de Rijksbegrotingsvoorschriften verplichten de ministers daartoe.¹¹⁵ In haar

¹¹² BSE: Bovine Spongiforme Encephalopathie.

¹¹³ Jaarverslag Diergezondheidsfonds 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 880, nr. 46.

¹¹⁴ Brief van de minister van LNV d.d. 20 juni 2003, kenmerk VVA 2003/1812, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

¹¹⁵ Aanvankelijk bevatte de Rijksbegrotingsvoorschriften 2003 deze verplichting, maar in januari 2003 werden de voorschriften aangepast en werd de verplichting opgelegd voor het jaar 2004.

rechtmatigheidsonderzoek over 2002 heeft de Algemene Rekenkamer geïnventariseerd welke procedureel-organisatorische voorzieningen ministeries hebben getroffen om op korte termijn te kunnen voldoen aan deze verplichtingen.

Wat de structuurfondsgelden betreft heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat de opzet van de beheerstructuur van het Ministerie van EZ adequaat is, zij het dat de toezichtstructuur bij sommige programma's complex is. De goede werking van het systeem moet in de praktijk nog bewezen worden.

Wet TES

De wet TES heeft in 2003 tot discussie geleid bij de ministeries, met name op het punt van de reikwijdte van de wet. Deze kwestie wordt verder behandeld in hoofdstuk 19.

17.4.2 Overige onderzoeken naar de besteding van EU-gelden

Resultaten van plattelandsprojecten met Europese subsidie¹¹⁶

In februari 2003 heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek uitgebracht naar projecten die gericht waren op de ontwikkeling en structurele aanpassing van het platteland (de zogenaamde 5b-doelstelling van de structuurfondsperiode 1994–1999). De projecten zijn uitgevoerd in zes provincies.

De eindverantwoordelijkheid voor het plattelandsprogramma lag bij de rijksoverheid, de regiefunctie bij de provincies of bij de (toenmalige) Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening voorzover het ESF-projecten betrof.

Het bleek moeilijk om een uitspraak te doen over de resultaten van de plattelandsprojecten. De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven dat er in de programmaperiode 2000–2006 voor gezorgd moet worden dat de doelstellingen van plattelandsprojecten aansluiten bij het nationale overkoepelende programma. Ook moeten haars inziens de doelstellingen op een vergelijkbare wijze en in toetsbare en meetbare termen te worden geformuleerd. Behalve informatie over de financiële voortgang zou ook systematisch betrouwbare informatie worden verzameld moeten worden over de gerealiseerde prestaties en effecten. De regierol van de provincies en de toezichtsrol van het speciale Comité van Toezicht kunnen beter worden ingevuld. Ten slotte is er volgens de Algemene Rekenkamer meer aandacht nodig voor de kwaliteit van de projectvoorbereiding en het volgen van de resultaten.

De minister van de LNV zegde in reactie op het onderzoek toe om de bevindingen van de Algemene Rekenkamer te betrekken bij de uitvoering en beoordeling van de huidige programma's.

Informatievoorziening nieuwe EU-beleidsvoorstellen

Het in 2003 gestarte onderzoek naar de informatievoorziening aan de Staten-Generaal bij nieuwe EU-beleidsvoorstellen zal naar verwachting worden gepubliceerd in het najaar van 2004.

Ondersteuning voor de «nieuwe burens» van de EU

De Algemene Rekenkamer heeft in 2003 hulpprojecten aan landen in Midden- en Oost-Europa geëvalueerd. De resultaten van dit onderzoek worden behandeld in hoofdstuk 18.

Werkgroep structuurfondsen

In internationaal verband neemt de Algemene Rekenkamer deel aan een

¹¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 800, nr. 1–2.

werkgroep die tot doel heeft om een parallelle audit uit te voeren op het gebied van structuurfondsen. Deze audit zal zich richten op het audit trail (controlespoor) en de «5%-controle»¹¹⁷ die door de lidstaten dient te worden uitgevoerd. De resultaten worden naar verwachting eind 2004 gepubliceerd.

17.4.3 Overige onderzoeken met een EU-component

In september 2003 heeft de Algemene Rekenkamer haar onderzoek *Toelatingbeleid bestrijdingsmiddelen voor de landbouw* uitgebracht.¹¹⁸ Dit toelatingsbeleid, dat onderdeel is van het gewasbeschermingsbeleid, is dusdanig onduidelijk opgezet dat de effectiviteit ervan gevaar loopt.

17.5 Conclusies

Net als in haar vorige EU-tendrapport concludeert de Algemene Rekenkamer dat de ministeries nog veel werk moeten verrichten om informatie over EU-geldstromen inzichtelijk te maken in hun verantwoordingsstukken.

Ook uit controles door de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer blijkt dat er nog verbeteringen in het financieel management mogelijk zijn.

¹¹⁷ Vóór de afsluiting van elk programma moet ten minste 5% van de totale in aanmerking komende uitgaven worden gecontroleerd.

¹¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003 nr. 28 615.

18 LANDBOUWBELEID, STRUCTUURBELEID EN PRE-TOETREDINGSSTEUN

18.1 Landbouwbeleid

In Nederland is de minister van LNV eerstverantwoordelijk voor de uitvoering van de regelingen uit het Europees Oriëntatie- en Garantie-fonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G). Alleen erkende betaalorganen mogen namens het EOGFL-G uitkeringen doen aan eindbegunstigden. Er gelden strikte voorwaarden voor de erkenning van deze betaalorganen.¹¹⁹ Het Ministerie van LNV is de instantie die deze erkenningen afgeeft, op basis van de EG-voorwaarden.

In Nederland zijn er zes erkende betaalorganen (zie overzicht hierna). Deze voeren de EU-regelingen uit in medebewind met de minister van LNV. Hiervoor krijgen zij een zogenoemde medebewindskostenvergoeding. De auditdienst van het Ministerie van LNV verricht de certificerende audit ten behoeve van de Europese Commissie.

Onderstaand overzicht vat samen wat Nederland ontving uit het EOGFL-G boekjaar 2002.¹²⁰

Tabel 25. Ontvangsten EOGFL-G boekjaar 2002.

Betaalorgaan	bedrag EU-subsidie (x € 1 000)
Agentschap Laser	417 686
Hoofdproductschap Akkerbouw (HPA)	300 505
Productschap Tuinbouw (PT)	28 073
Productschap Zuivel (PZ)	349 250
Productschappen Vee Vlees en Eieren (PVVE)	20 532
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	35 324
Totaal	1 151 370

In januari 2003 heeft de Europese Commissie voorstellen gepresenteerd voor de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De gevolgen van dit beleid (budgettair en anderszins) zijn nog niet precies te overzien, maar het systeem wordt door de voorgestelde maatregelen volgens een onderzoek van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) in ieder geval niet vereenvoudigd.¹²¹ Het LEI stelt in zijn rapport dat in feite meer uitvoeringstaken worden opgelegd aan de lidstaten. In het nieuwe regime worden vergoedingen namelijk verleend onder voorwaarden («cross compliance»). Hierdoor komen er nieuwe administratieve en uitvoeringslasten bij. Afhankelijk van de uitwerking kan ook de controle op de bedrijven zelfs tot (aanzienlijk) meer lasten leiden, afhankelijk van het aantal wettelijke regelingen waarop gecontroleerd wordt. (Zie verder deel 1, § 5.1.1.)

18.1.1 Kosten van controles ter plaatse

De Algemene Rekenkamer heeft op verzoek van de Europese Rekenkamer onderzocht wat in het jaar 2002 de kosten waren van fysieke controles die door het betaalorgaan Laser zijn uitgevoerd voor een aantal Europese regelingen vallend onder het controleregime van het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS). Het betreft:

- de steunverlening voor akkerbouwgewassen;
- de dierpremieregelingen voor runderen en kalveren;
- de premieregeling voor oaien;

¹¹⁹ Deze voorwaarden («richtsnoeren») zijn vastgelegd in Verordening (EG) 1663/95, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) 2025/2001.

¹²⁰ Het EOGFL-G ken een gebroken boekjaar dat loopt van 16 oktober tot en met 15 oktober van het daaropvolgende jaar.

¹²¹ Rapport LEI, C. J. A. M. de Bont et al., *Hervormingen Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, maart 2003.

- de subsidieregeling natuurbeheer en de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer; en
- de natuurbraakregeling.

De nationale rekenkamers van Denemarken, Engeland, Frankrijk, Italië, Portugal, Spanje en Duitsland hebben toegezegd hetzelfde onderzoek uit te voeren bij één betaalorgaan in het betreffende land, met dezelfde – in overleg met de Europese Rekenkamer geformuleerde – onderzoeksvragen.

Achtergrond van het onderzoek

Het GBCS is het belangrijkste controlesysteem voor subsidies in het kader van het EOGFL-G. Het GBCS is ingesteld nadat de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 1992 een verschuiving teweegbracht van prijzen marktinterventie naar directe inkomenssteun aan boeren.¹²² Hierdoor nam het aantal te administreren betalingen en regelingen sterk toe.

Het geïntegreerd controlesysteem heeft betrekking op alle ingediende steunaanvragen en betreft de administratieve en fysieke controles. Wanneer uit deze controles blijkt dat te veel subsidie is aangevraagd, dat subsidieaanvragers zich niet houden aan de regels, of dat er sprake is van fraude, dienen sancties te worden opgelegd, waarvan de zwaarte afhankelijk is van de mate van over-subsidiëring. Bij geconstateerde ernstige nalatigheden kan de subsidie in dat jaar worden ingetrokken, en bij fraude kan besloten worden tot het evenmin verstrekken van subsidie in de daaropvolgende jaren.

De EU-lidstaten verwerkten in 2002 meer dan zes miljoen subsidieaanvragen onder het GBCS-systeem. Hiermee was meer dan € 24 miljard gemoeid, ongeveer 55% van de uitgaven in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In 2003 valt 59% van de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid onder het GBCS.

Voor het beheer van het EOGFL-G werken de Europese Commissie en de lidstaten samen in het Comité van het fonds. De uitgaven worden verricht door erkende betaalorganen die daartoe door de lidstaat zijn aangewezen. Deze betaalorganen verrichten de betalingen aan de begunstigden op basis van de communautaire regelgeving. Zij moeten voldoende garanties bieden dat:¹²³

- de ontvankelijkheid van de betalingsaanvragen en de overeenstemming ervan met de communautaire regelgeving worden gecontroleerd vóór de verstrekking van de betalingsopdracht;
- de verrichte betalingen juist en volledig worden geregistreerd in de boekhouding;
- de vereiste stukken worden ingediend binnen de gestelde termijn en in de door de communautaire regelgeving voorgeschreven vorm.

Om in aanmerking te komen voor uitgaven voor financiering door de Gemeenschap moeten de betaalorganen beschikken over bewijsstukken inzake de verrichte betalingen en over stukken betreffende de uitvoering van de voorgeschreven administratieve en fysieke controles.

Bevindingen onderzoek Algemene Rekenkamer

De met de administratieve en fysieke controles gemoeide kosten zijn voor rekening van de lidstaten.¹²⁴ Omdat onbekend is hoeveel kosten de lidstaten moeten maken om de voorgeschreven controles uit te voeren,

¹²² In Verordening (EEG) nr. 3508/92 is bepaald dat elke lidstaat een GBCS («geïntegreerd systeem») invoert. Het systeem moet de volgende onderdelen omvatten: een databank; een alfanumeriek systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond; een alfanumeriek systeem voor de identificatie en de registratie van de dieren; steunaanvragen; een geïntegreerd controlesysteem voor administratieve controles en fysieke controles.

¹²³ Verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

¹²⁴ Alleen voor het gedeelte van de kosten die zij bij controles op landbouwarealen maken voor de toepassing van teledetectie, kunnen de lidstaten jaarlijks bij de Commissie een verzoek indienen om een bijdrage van de Gemeenschap. Het gaat daarbij primair om de levering van satellietbeelden.

heeft de Europese Rekenkamer, die hiervoor zelf geen bevoegdheid heeft, de nationale rekenkamers van de lidstaten verzocht om dit voor een aantal fysieke controles te onderzoeken. De Algemene Rekenkamer is op dit verzoek ingegaan en heeft naar vier deelaspecten van de controles gekeken: voorbereiding en planning, reizen, fysieke controle, rapportage en vervolg.

De Algemene Rekenkamer heeft gegevens verzameld bij de vestigingen van Laser in Groningen, Deventer en Roermond, alsmede bij de Algemene Inspectiedienst en de Dienst Landelijk Gebied van het Ministerie van LNV, en de Productschappen Vee Vlees en Eieren. Zij voeren alle (deel)taken uit in het kader van de fysieke controles.

De bevindingen op detailniveau¹²⁵ worden in bijlage 5 van dit EU-trend-rapport weergegeven. We geven hier de voornaamste bevindingen weer.

De gevraagde gegevens waren niet altijd beschikbaar. Ze bleken niet of niet specifiek genoeg te worden bijgehouden.

Met name de tijd die wordt besteed aan de vier in het onderzoek onderscheiden *deelaspecten* van de controles wordt in veel gevallen niet uitgesplitst geregistreerd. Hierdoor kan veelal alleen de gemiddelde *totale* tijd voor de controles worden gerapporteerd.

Het verheugt de Algemene Rekenkamer dat medewerkers van in het onderzoek betrokken instellingen tijdens het onderzoek soms aangaven dat de gevraagde gegevens met ingang van dit of volgend jaar wél geregistreerd zullen gaan worden, omdat zij zich realiseren daar wat aan te hebben.

Al met al heeft de Algemene Rekenkamer moeten vaststellen dat de beheersorganisatie van de controles zeer complex is, en dat het ontbreekt aan een systematisch registratie van de gegevens omtrent uitgevoerde controles. Hierdoor was het niet mogelijk alle vragen van de Europese Rekenkamer in voldoende (gedetailleerde) mate te beantwoorden.

Volgens de wél beschikbare gegevens bedroegen de kosten van de fysieke controles voor de in het onderzoek betrokken EU-regelingen in 2002 totaal bijna € 7 miljoen, oftewel een kleine 2% van het financiële belang van € 365 miljoen van deze regelingen. Dit bedrag is echter met de nodige onzekerheden omgeven, want daarbij zijn salariskosten en integrale uurtarieven bij elkaar opgeteld. Bovendien is de kwaliteit van de controles niet in het onderzoek betrokken. Ook al omdat de verschillende soorten controles qua karakter verschillen, wijst de Algemene Rekenkamer er daarom op dat het niet mogelijk is om op grond van de hier gepresenteerde gegevens betrouwbare vergelijkingen te maken over de kosten van verschillende soorten fysieke controle.

18.1.2 IT-onderzoek bij Laser

Voor haar oordeelsvorming over de kosten van de controle ter plaatse heeft de Algemene Rekenkamer een beperkt IT-onderzoek uitgevoerd bij één van de betaalorganen, te weten het agentschap Laser. De Algemene Rekenkamer wilde inzicht krijgen in de mate waarin de integriteit van de GBCS-gegevensbestanden gewaarborgd is.

De focus van het onderzoek lag op de opzet en het bestaan van het voorgeschreven geautomatiseerde systeem.¹²⁶ De Algemene Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de werking van het systeem.

Het onderzoek omvatte waarneming ter plaatse en het opvragen van documenten,¹²⁷ het afnemen van interviews met de interne auditdienst van Laser, Laser Groningen en met de auditdienst van het Ministerie van LNV.

¹²⁵ De Algemene Rekenkamer heeft zelf geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze gegevens. Wel heeft zij aanvullend een beperkt IT-onderzoek uitgevoerd om de voorwaarden rond de integriteit van de gegevensbestanden te toetsen. Zie § 18.1.3.

¹²⁶ GBCS-Verordening (EG) 2419/2001.

¹²⁷ IT Audit of LASER, door Deloitte en Touche, Rapport follow-up aanbevelingen rapport D&T door de Interne Auditdienst van LASER en het rapport inzake de certificerende audit van Laser over het EOGFL-begrotingsjaar 2002.

De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor een aantal risico's. In het verleden zijn op basis van eerdere onderzoeken aanvullende afspraken gemaakt over de te nemen maatregelen op onder andere het gebied van de logische toegangsbeveiliging en «contingency planning». Onder druk van bezuinigingen worden nu keuzes gemaakt die voorbijgaan aan deze aanbevelingen. Hierdoor kan opvolging niet langer plaatsvinden. Dit zal op den duur gevolgen hebben voor de integriteit van de GBCS-gegevensbestanden.

Verder blijft de interpretatie en de vertaling van regelgeving naar het geautomatiseerde systeem een punt van aandacht. Onjuiste interpretaties vormen een risico voor kortingen op EU-gelden voor de lidstaat Nederland.

Ondanks de geconstateerde risico's heeft de Algemene Rekenkamer op basis van het onderzoek, geen reden om te twijfelen aan de integriteit van de huidige gegevensbestanden.

18.1.3 Prejudiciële beslissingen GLB Nederland

In de periode 2000 tot juli 2003 zijn vijf zaken die te maken hebben met het gemeenschappelijk landbouwbeleid door de lidstaat Nederland voorgelegd aan het Hof van Justitie voor een prejudiciële beslissing. Drie van deze zaken hadden betrekking op vragen over de *uitleg* van gemeenschaps-wetgeving.

De aan het Hof voorgelegde vragen hadden met name betrekking op de nationale uitvoering van EU-wetgeving.

Geen van de verzoeken om een prejudiciële beslissing betrof de comptabele (aspecten van) gemeenschapswetgeving.

In deze landbouwzaken heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven achttien vragen gesteld. Het College is tot oordelen bevoegd op het gebied van sociaal-economische wetgeving, waartoe het gemeenschappelijk landbouwbeleid c.q. Europese landbouwaangelegenheden behoren.

18.2 Structuurbeleid: eindrapportage 1994–1999

De EU beoogt met het structuurbeleid de verschillen in welvaart tussen de regio's van de EU te verminderen. Dit streven moet leiden tot zogeheten economische en sociale convergentie. Het beleid kent programma-periodes die steeds een aantal jaren beslaan. De huidige periode beslaat de jaren 2000 tot en met 2006, en werd voorafgegaan door de periode 1994 tot en met 1999. De afwikkeling van de programma's uit deze oude periode is onderwerp van deze paragraaf.¹²⁸ Allereerst worden de programma's behandeld die vallen onder het zogenoemde *doelstellingsbeleid* en vervolgens de zogenoemde *communautaire initiatieven* (zie voor meer informatie hierover het EU-tendrapport 2003).

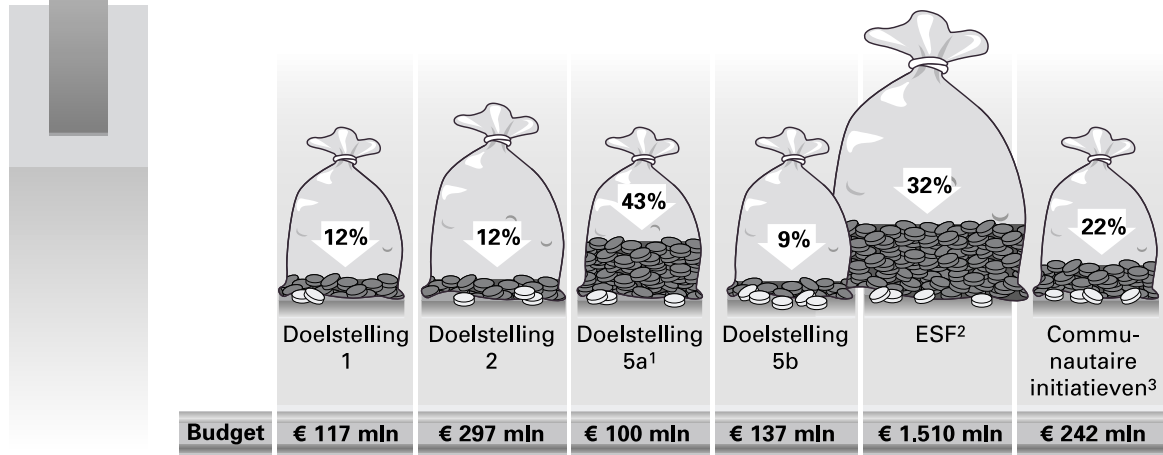
Figuur 7 vat het totaal beschikbare budget en de bestedingen van de structuurfondsen samen. Er blijkt een aanzienlijke onderbesteding te zijn bij vrijwel alle programma's. In absolute zin bleef circa € 648 miljoen onbenut (ongeveer 27%).

¹²⁸ De reden dat hier nu pas aandacht aan wordt besteed is dat de uiterste inleverdatum voor de eindrapportage 31 maart 2003 was.

Onderbesteding budgetten structuurfondsen 1994-1999

Figuur 7

In procenten



¹ Totaal van het FIOV-programma en het EOGFL-O-programma in het kader van Doelstelling 5a; zie ook § 18.2.3.

² Bedragen voor ESF zijn onder voorbehoud. Veranderingen zijn mogelijk, onder meer door de te hanteren omrekenkoersen euro-gulden en door nog af te wikkelen bezwaar- en beroepschriften. Zie § 18.2.5.

³ De rapportage van EZ aan de Tweede Kamer bevat niet het communautair initiatief Pesca, uitgevoerd door het Ministerie van LNV. De onderuitputting van Pesca bedraagt circa 50%. De Interreg-programma's NWMA en Noordzee zijn evenmin in de EZ-rapportage opgenomen (zie § 18.2.6). In bijlage 4 worden de communautaire initiatieven in detail besproken.

Bron: cijfers die door het Ministerie van EZ aan de Tweede Kamer zijn gestuurd in het kader van de jaarlijkse rapportage over de structuurfondsen. De twee tabellen uit de EZ-rapportage zijn gereproduceerd in bijlage 4 van dit EU-trendrapport.

We belichten hier alle programma's waarin Nederland heeft deelgenomen. De meest betrokken ministeries zijn Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), EZ en LNV. Daarnaast zijn het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) betrokken.

18.2.1 Afrekening doelstelling 1

In de periode 1994–1999 kwam alleen de provincie Flevoland in aanmerking voor subsidies uit hoofde van doelstelling 1 (ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand).

De afwikkeling van het programma Flevoland verloopt traag. Het eindverslag werd eind september 2002 ingediend bij de Europese Commissie. De Commissie had hierbij een aantal opmerkingen. Op 25 september 2003 – een jaar later dus – heeft de provincie Flevoland een herzien eindverslag ingediend. De nieuwe verplichte accountantsverklaring bij de einddeclaratie (artikel-8-verklaring) en de betalingsaanvraag waren eind november 2003 echter nog steeds niet bij de

Commissie ingediend. Het gevolg hiervan is dat de Commissie de eindafrekeningsprocedure (weer) zal opschorten.

Bij de afrekening is door de accountant een aanzienlijk aantal onzekerheden¹²⁹ geconstateerd inzake de juistheid en rechtmatigheid van de bedragen in de einddeclaratie. Zoals de Algemene Rekenkamer al aangaf in haar rechtmatigheidsonderzoek over 2002, beloopt het financieel belang van deze onzekerheden circa € 36,7 miljoen.¹³⁰ Dit komt overeen met 5,3% van de totale verantwoording van het programma ten bedrage van € 695,3 miljoen.

Van de totale onzekerheden van € 36,7 miljoen betreft € 26,4 miljoen projecten waarvoor het Ministerie van LNV de projectverantwoordelijke was. Deze onzekerheden zijn terug te voeren op het feit dat op veel projecten geen accountantscontrole is uitgevoerd. Andere projecten waren voorzien van een accountantsverklaring met oordeelonthouding op grond van een ontoereikende administratieve organisatie of het ontbreken van een adequate projectadministratie. Ook waren er projecten zonder tijdsregistratie waardoor personeelskosten niet konden worden gecontroleerd.

Het Ministerie van LNV heeft cofinanciering verschaft voor projecten uit het landbouwfonds EOGFL-O en het visserijfonds FIOV. LNV stelde voor de eigen cofinanciering soms strengere regels dan de Europese Commissie.

Voor projecten zijn vóór, maar ook ná 1999 nog contracten gesloten. Volgens de Europese regels komen deze laatste contracten niet voor subsidie in aanmerking. De provincie Flevoland hanteerde echter de gedragslijn dat ook verplichtingen van na 1999 acceptabel zijn, voorzover ze in het verlengde liggen van eerdere, vóór 31 december 1999 aangegane verplichtingen. Deze redenering is bijvoorbeeld toegepast bij de aanleg van bedrijventerreinen, waar de hoofdinfrastructuur tijdig was aanbesteed maar voor aanvullende werken na 1999 verplichtingen werden aangegaan.¹³¹ Als de Europese Commissie niet instemt met de interpretatie van de provincie Flevoland, dan kan dit leiden tot terugvordering van betaalde voorschotten, waarmee de huidige onderbesteding van circa NLG 27 miljoen¹³² verder zou oplopen.

Uit het herziene eindverslag van 2 september 2003 blijkt een onderuitputting van de toegekende Europese subsidies van rond de NLG 27 miljoen, ofwel ruim 10% van het beschikbare EU-budget. De lagere realisatie is deels veroorzaakt door correcties in de einddeclaratie. De onderuitputting doet zich vooral voor bij de fondsen EFRO en EOGFL. Opmerkelijk is verder dat de realisatie van het visserijfonds FIOV bijna NLG zes miljoen *hoger* uitviel dan de aangegane verplichtingen. Ten opzichte van het oorspronkelijke budget werden de toegekende visserij-gelden bijna volledig besteed.

18.2.2 Afrekening doelstelling 2¹³³

Er zijn vijf Nederlandse programma's uitgevoerd in het kader van doelstelling 2 (economische en sociale omschakeling van in moeilijkheden verkerende regio's). De programma's zijn voornamelijk uitgevoerd door regionale overheden en samenwerkingsverbanden.¹³⁴ Het Ministerie van EZ is op lidstaatniveau verantwoordelijk jegens de Europese Commissie. Het ministerie heeft de verantwoordelijkheid voor de uitvoering via een convenant gedecentraliseerd naar de provinciale overheden.

¹²⁹ Ontleend aan het verslag van bevindingen bij de oude accountantsverklaring van 31 oktober 2002. De herziene verklaring en de herziene betalingsaanvraag waren per november 2003 nog niet beschikbaar.

¹³⁰ Algemene Rekenkamer, Rapport bij het Jaarverslag 2002 van het Ministerie van Economische Zaken (XIII), Den Haag, 21 mei 2003, p. 35–37.

¹³¹ Deze gedragslijn is niet formeel vastgelegd of vastgesteld, maar wel aan het Ministerie van EZ medegedeeld. (Verslag van bevindingen bij de artikel-8-verklaring d.d. 31 oktober 2002.) Volgens het Ministerie van EZ is de interpretatie van Flevoland in overeenstemming met de uitkomst van het overleg met de Europese Commissie dat sprake moet zijn van een «aantoonbaar onomkeerbaar proces».

¹³² Er worden hier afwisselend bedragen in euro's en guldens genoemd. Het bleek vaak onmogelijk de huidige vaste omrekenkoers van de euro te hanteren omdat veel bedragen van voor 1999 stamden, toen de wisselkoers gulden-ECU nog fluctueerde. De fluctuaties in de wisselkoersen hebben voor sommige programma's nadelig uitgepakt.

¹³³ Ontleend aan de accountantsverklaringen bij de einddeclaratie en het daarbij horende verslag van bevindingen. Aanvullende informatie komt onder meer uit de eindrapporten, de reviewverslagen en de verslagen van de 5%-controle.

¹³⁴ Groningen-Drenthe, Twente, Arnhem-Nijmegen, Zuidoost-Brabant en Zuid-Limburg.

Van alle programma's zijn de einddeclaratie en het eindverslag tijdig, voor 31 maart 2003, ingediend bij de Commissie. De accountantsverklaring was in twee van de vijf gevallen goedkeurend van aard. Bij drie programma's werd een verklaring met beperking afgegeven.¹³⁵ Ook bij doelstelling-2-projecten speelde het «31-12-1999»-probleem (zie voorgaande paragraaf). De correctie op de einddeclaratie voor te laat aangegane verplichtingen heeft overigens niet altijd plaatsgevonden; zo is in het programma Zuidoost-Brabant ruim NLG 1 miljoen (circa 0,7% van de totale uitgaven) na 1999 verplicht zonder aanpassing van de einddeclaratie.

Door interpretatieverschillen was echter vaak onduidelijk of een verplichting daadwerkelijk was «aangegaan». Uiteindelijk is in de ministerraad van 11 februari 2000 gekozen voor een ruime interpretatie van het begrip «aangegane verplichting». Deze bleek echter niet met de Europese Commissie te zijn afgestemd. Na aanvullend overleg van het Ministerie van EZ met de Europese Commissie in september 2002 is het begrip gedefinieerd als een «aantoonbaar onomkeerbaar proces». Met uitzondering van de provincie Overijssel volgen alle programma-autoriteiten deze lijn.¹³⁶

De accountantsverklaringen bij de programma's Groningen-Drenthe, Zuidoost-Brabant en Twente vermelden dat het onzeker is of de Europese Commissie de interpretatie van «aangegane verplichting» van het Ministerie van EZ zal goedkeuren. Hier bestaat een risico van terugvordering van subsidies. Het is nog niet zeker of deze terugvordering zal geschieden en voor welk bedrag. Hierover zal pas uitsluitel komen zodra de Europese Commissie de eindbeschikking afgeeft. Inmiddels heeft de Commissie op 12 augustus 2003 een eindbeschikking afgegeven bij het programma Zuidoost-Brabant. Daarmee is de EZ-interpretatie van de «31-12-1999»-eis goedgekeurd en ligt het in de rede dat dit ook voor de overige programma's zal gebeuren.

Bij een aantal programma's in het kader van doelstelling 2 was sprake van faillissementen van projectuitvoerders. Door het systeem van voorschotten was (een deel van) de subsidie echter al verstrekt. Zo hebben in het Limburgse programma vier projecten (totaal NLG 2 044 820) geen accountantscontrole ondergaan vanwege het faillissement van de uitvoerder. De EFRO-bijdrage aan deze projecten is vastgesteld op het bedrag van de verstrekte voorschotten. Ook in twee andere programma's hebben zich faillissementen voorgedaan bij projectuitvoerders. Algemeen wordt verwacht dat terugvordering van voorschotten weinig zal opleveren, omdat preferente schuldeisers zoals de fiscus voorrang hebben. Ook de nationale cofinanciering aan inmiddels failliete eindbegunstigden zal doorgaans niet meer met succes kunnen worden teruggevorderd.

¹³⁵ Driemaal vanwege onzekerheden in de verantwoording en éénmaal vanwege onzekerheden in de controle. In het programma Zuidoost-Brabant kwamen beide beperkingen voor.

¹³⁶ De Algemene Rekenkamer rapporteerde al over deze problematiek in het Rapport bij het Jaarverslag 2002 van het Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 21 mei 2003, p. 34–37.

¹³⁷ Ontleend aan de gewaarmerkte einddeclaratie en de bijbehorende accountantsverklaring d.d. 6 februari 2003. Ondanks herhaaldelijke verzoeken kon de Algemene Rekenkamer niet beschikken over de informatie uit het eindverslag van het EOGFL-O-programma.

18.2.3 Afrekening doelstelling 5a¹³⁷

Onder doelstelling 5a (ontwikkeling van zwakkere plattelandsgebieden) vallen twee programma's die zijn genoemd naar het structuurfonds waaruit ze worden gefinancierd: het visserijfonds FIOV en het landbouwfonds EOGFL-O. Beide programma's worden beheerd door het Ministerie van LNV, dat ook financieel verantwoordelijk is.

Bij de einddeclaratie van het *EOGFL-O-programma* is een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven door de auditdienst van het Ministerie van LNV.

Er bestaat een aanzienlijk verschil tussen de beschikbare middelen en de uiteindelijke bestedingen. Van het budget van € 54,5 miljoen is € 28,8 miljoen niet gerealiseerd. Doordat de informatie van het Ministerie van LNV waarover de Algemene Rekenkamer eind november 2003 beschikte niet compleet was, is vooralsnog de exacte realisatie niet te berekenen en blijft het onduidelijk wat de achtergrond is van de zeer substantiële onderuitputting van circa 50%.

Het verslag van bevindingen bij de accountantsverklaring meldt dat de totaal gedeclareerde bedragen voor de regeling «passief beheer» hoger zijn dan geconcludeerd kan worden op basis van de administratie van de Dienst Landelijk Gebied, de instantie die de regeling uitvoert. De auditdienst van LNV merkt op dat het hier om een *reconstructie* gaat van de declaratiebestanden van de Dienst Landelijk Gebied ter onderbouwing van de einddeclaratie en niet om de oorspronkelijke bestanden. Het verschil is overigens van geringe financiële betekenis.

Ook het *FIOV-programma*¹³⁸ is afgesloten met een goedkeurende accountantsverklaring bij de einddeclaratie. Na vragen van de Europese Commissie is op 28 augustus 2003 een herzien eindverslag aan de Commissie gestuurd. Er is geen nieuwe accountantsverklaring afgegeven. Er zijn geen fouten of onregelmatigheden aangetroffen. Ook een controlebezoek van de Europese Commissie in maart 2003 kende een positieve conclusie, volgens een verslag dat het Ministerie van LNV hierover heeft opgesteld.

Uit het eindverslag blijkt dat het programma traag op gang kwam en dat er in de loop van het programma een aanzienlijke achterstand was opgelopen. Door een inhaalslag in de laatste jaren is uiteindelijk 68% van het budget van € 45,9 miljoen besteed: circa 70% van de uitgaven zijn gedaan in het laatste jaar van de subsidieperiode (2001). Uiteindelijk is € 14,6 miljoen aan Europese subsidies onbenut gebleven. De belangrijkste oorzaak van deze onderbesteding is dat er onvoldoende verplichtingen zijn aangegaan: deze bleven circa € 10 miljoen achter bij het beschikbare budget. Samen met de onderuitputting uit het EOGFL-O is van het budget voor doelstelling 5a circa € 44 miljoen aan Europese subsidies onbenut gebleven.

18.2.4 Afrekening doelstelling 5b¹³⁹

Het Ministerie van LNV is op lidstaatsniveau eindverantwoordelijk jegens de Europese Commissie voor doelstelling 5b-programma's¹⁴⁰. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de concrete programma's is door het ministerie via convenanten gedecentraliseerd naar de provincies.

Bij de afsluiting zijn voornamelijk goedkeurende accountantsverklaringen afgegeven. Het programma Zeeuwsch-Vlaanderen werd afgesloten zonder dat de uitkomsten van de 5%-controles bekend waren. Er is derhalve een accountantsverklaring afgegeven met beperking.

Drie van de vijf accountantsverklaringen waren voorzien van een toelichtende paragraaf. Deze hadden betrekking op enkele onzekerheden bij de eindafrekening. Net als bij vrijwel alle andere programma's kwam ook hier de onzekerheid omtrent de «31-12-99»-eis naar voren. De provincies Groningen en Drenthe interpreteren de eis zodanig dat van een project minimaal 50% van de verplichting moet zijn aangegaan vóór ultimo 1999.

¹³⁸ FIOV is de naam van het programma in het kader van doelstelling 5a, maar is ook de naam van het Europese structuurfonds voor de visserij waaruit dit programma wordt gefinancierd. Uit het structuurfonds FIOV zijn ook projecten gefinancierd in het doelstelling 1-programma Flevoland en het communautaire initiatief Pesca.

¹³⁹ Ontleend aan de accountantsverklaringen («artikel-8-verklaringen») en het daarbij horende verslag van bevindingen, de eindverslagen en de verslagen van de 5%-controles. De Algemene Rekenkamer kon helaas nog niet beschikken over de verslagen van de reviews die door de Auditdienst van het Ministerie van LNV begin 2003 zijn uitgevoerd.

¹⁴⁰ Groningen-Drenthe, Friesland, Noordwest-Overijssel, Zeeuwsch Vlaanderen en Peel-regio.

In het programma Peelregio waren niet alleen bepaalde verplichtingen niet vóór eind 1999 aangegaan, maar waren ook projecten niet afgerond voor de einddatum van 31-12-2001 en werden bij een aantal projecten niet alle gedeclareerde kosten gedekt door de accountantsverklaring. In Zeeuwsch-Vlaanderen heeft de provincie niet altijd de geconstateerde onregelmatigheden via het ministerie gemeld aan de Europese Commissie omdat de bedragen werden gecorrigeerd in de einddeclaratie.

In de eerste maanden van 2003 heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV reviews op de eindrapportages uitgevoerd. In het reviewverslag van het programma Groningen-Drenthe¹⁴¹ wordt geconstateerd dat de zogeheten «30-juni-rapportages» over 2000 en 2001 geen inzicht geven in de bevindingen van de (interne) controles en evenmin in de follow-up die aan bevindingen is gegeven. Ook bevatten de jaarverslagen geen kwantificering van de 5%-controle-eis, ondanks eerdere aanbevelingen daaromtrent door de auditdiensten van de Ministeries van EZ en LNV.¹⁴² Overigens bleek uit de jaarreviews van het LNV dat ook in andere regio's de uitvoering van de 5%-controles en de verantwoording hierover niet volgens de regels verloopt. Zo is niet altijd vermeld welke selectiecriteria werden gehanteerd en wat de controlebevindingen waren.

Bij alle doelstelling-5b-programma's is circa 90% van de Europese subsidies besteed. In totaal bleef ongeveer € 12 miljoen aan EU-subsidies onbenut. In vergelijking met sommige andere programma's is de realisatie van rond de 90% een redelijk goede score. De realisatie is ook deels bereikt doordat in de laatste maanden de budgetten zijn aangepast aan de (te verwachten) realisatie.

18.2.5 Afrekening Europees Sociaal Fonds

De afwikkeling van de programmaperiode 1994–1999 van het Europees Sociaal Fonds (ESF) vindt plaats op twee niveaus: tussen de lidstaat Nederland en de Europese Commissie enerzijds, en tussen project-aanvragers en de lidstaat Nederland anderzijds. Pas op het moment dat alle activiteiten op beide niveaus zijn afgewikkeld, kan de definitieve balans worden opgemaakt.

De ESF-middelen werden in de programmaperiode 1994–1999 binnen Nederland ingezet voor vijf EU-doelstellingen¹⁴³ en acht communautaire initiatieven.¹⁴⁴ Binnen het ESF werden regionale en landelijke programma's onderscheiden. De regionale programma's en de communautaire initiatieven werden ook uit andere structuurfondsen medegefinancierd. Zo kwamen de gelden voor Urban zowel uit het ESF als uit het EFRO.

Voor de uitvoering van ESF4 en de communautaire initiatieven «Adapt» en «Employment» is tot 1 april 2001 het Bureau Uitvoering Europese Subsidie-instrumenten (BUESI) van het Ministerie van SZW verantwoordelijk geweest. De uitvoering van de andere ESF-doelstellingen en communautaire initiatieven is tot 1 april 2001 in handen geweest van Arbeidsvoorziening. Daarna zijn de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van alle ESF-doelstellingen en communautaire initiatieven, met uitzondering van het communautair initiatief Pesca, overgedragen aan het onder het Ministerie van SZW ressorterende Agentschap SZW. De verantwoordelijkheid voor het communautair initiatief Pesca lag bij het Ministerie van LNV. Het Ministerie van SZW heeft alleen gezorgd voor doorgeleiding van de eindafrekening naar de Europese Commissie.

¹⁴¹ Overige reviewverslagen ware bij het ter perse gaan van dit rapport nog niet beschikbaar.

¹⁴² De review van 18 december 2002 is uitgevoerd door de auditdiensten van LNV en EZ gezamenlijk en omvatte tevens het doelstelling-2-programma Groningen-Drenthe.

¹⁴³ Doelstelling 1, 2, 3, 4 en 5b.

¹⁴⁴ Adapt, Employment, MKB-initiatief, Urban, Leader, Konver II, Resider II en Pesca.

Door Nederland gedeclareerde ESF-gelden

Voor Nederland was in de periode 1994–1999 € 1,56 miljard beschikbaar uit het ESF. In maart 2003 heeft het Ministerie van SZW de eindafrekeningen ESF 1994–1999 aan de Europese Commissie gestuurd. In samenwerking met de Europese Commissie is een model-eindafrekening ontwikkeld die voor alle ESF-programma's is gebruikt. Het betrof 29 eindafrekeningen: voor de landelijke programma's één afrekening per programma en voor de regionale programma's een afrekening per regio. De precieze bedragen van de eindafrekening zijn nog niet bekend, omdat er onduidelijkheid bestaat over de te hanteren historische koersen van de ECU.¹⁴⁵

Onderdeel van de eindafrekeningen zijn de uitgaven voor technische bijstand, bedoeld voor administratieve ondersteuning, evaluaties en voorlichting.

Voor technische bijstand was in de programmaperiode 1994–1999 € 57,9 miljoen beschikbaar. Het gerealiseerde bedrag is nog niet bekend, omdat ook de berekening hiervan afhangt van de te hanteren koers van de ECU. Over de uitgaven voor technische bijstand voor de doelstellingen 1, 2, 3 en 5b heeft de Europese Commissie inmiddels een goedkeurende rapportage uitgebracht.

Op grond van onregelmatigheden die bij controles zijn vastgesteld heeft de Europese Commissie een zogenoemde artikel-24-procedure gestart.¹⁴⁶ Dit heeft in maart 2002¹⁴⁷ geleid tot een verlaging van de goedgekeurde ESF-uitgaven van ruim € 157 miljoen. In de eindafrekeningen is de door de Europese Commissie opgelegde korting niet meegenomen. Het bedrag is in juni 2002 rechtstreeks terugbetaald.

Conform een afspraak met de Europese Commissie zijn in de einddeclaraties voor de doelstellingen 1, 2, 3 en 5b in de periode 1994–1996 de bedragen opgenomen zoals deze ten tijde van de opmaak van de kortingsbeschikking bekend waren. De werkelijk door Nederland betaalde subsidiabele uitgaven aan projecten blijken uiteindelijk € 19,3 miljoen lager dan de bij de Europese Commissie gedeclareerde bedragen te zijn.

Ook de nog lopende bezwaar- en beroepschriften zijn niet in de eindafrekeningen meegenomen. De afhandeling daarvan kan leiden tot een nog aan de projectaanvrager na te betalen bedrag aan ESF-subsidie. Voor een aantal van deze projecten kan Nederland misschien alsnog een onderbouwde verzoek tot betaling bij de Europese Commissie indienen. Eind maart 2003 stonden nog 410 bezwaar- en beroepschriften open met een financieel belang van € 98,2 miljoen. In hoger beroep stonden nog twaalf projecten open voor een bedrag van € 1,2 miljoen. Het is nog niet mogelijk om het tijdstip van definitieve afronding te bepalen. Dit is afhankelijk van het moment waarop de rechtbank beroepszaken «op de rol» plaatst. Ook de doorlooptijd van beroepsprocedures is onzeker, omdat daarna de mogelijkheid van hoger beroep nog openstaat. De minister heeft de Tweede Kamer toegezegd te bezien of versnelling mogelijk is in de afhandeling van bezwaar- en beroepszaken. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan de mogelijkheid van schikkingsvoorstellen. Om een dergelijk schikkingsvoorstel verantwoord voor te bereiden en te toetsen, zal de landsadvocaat worden ingeschakeld.

Resultaten van controles

Tot het budgetjaar 1997 dienden, conform nationale regelgeving, de eindrapportages van alle projecten voorzien te zijn van een verklaring van een externe accountant. Toen bleek dat ondanks goedkeurende accoun-

¹⁴⁵ Volgens informatie van het Ministerie van SZW heeft de Europese Commissie inmiddels gemeld dat de juiste omrekenkoersen impliciet zullen worden opgenomen in de definitieve beschikkingen.

¹⁴⁶ Krachtens artikel 24 van verordening (EG) nr. 4253/88 kan de Europese Commissie na de vaststelling van onregelmatigheden overgaan tot het verminderen, schorsen of intrekken van communautaire steun, nadat de betrokken lidstaat of de door hem aangewezen autoriteit de gelegenheid heeft gekregen dienaangaande opmerkingen kenbaar te maken.

¹⁴⁷ Beschikking van 12 maart 2002 C(2002) 970.

tantsverklaringen bij einddeclaraties van projecten tekortkomingen in de uitvoering werden gesignaleerd, is besloten het externe accountants-onderzoek te vervangen door eigen onderzoek.

Bijna 75% van de gerealiseerde uitgaven in de periode 1997–1999¹⁴⁸ is door de interne-controleafdeling van het Agentschap SZW gecontroleerd. Naar aanleiding van deze controles is ruim 25% op de ingediende declaraties gekort. De auditdienst van het Ministerie van SZW heeft de controlewerkzaamheden gereviewd en geconcludeerd dat de adviezen hebben geleid tot correcte eindbeschikkingen.

De projecten die onder de controlegrens vielen en niet door de interne-controleafdeling zijn beoordeeld, zijn afgehandeld door Arbeidsvoorziening (tot 2001) en het Agentschap SZW (vanaf 2001). De auditdienst van het Ministerie van SZW heeft over de afhandeling van deze projecten positief geoordeeld.

Voor de ESF4-, Adapt- en Employment-projecten was in de regelgeving opgenomen dat einddeclaraties vergezeld dienden te gaan van een accountantsverklaring. De auditdienst van het Ministerie van SZW heeft dossierreviews verricht bij een aantal verklaringen. Zij concludeerde dat de controles op einddeclaraties door de projectaccountant over het algemeen toereikend waren. Ook heeft in alle gevallen waar de deugdelijkheid van de accountantscontrole te wensen overliet deze bevinding meegewogen bij het vaststellen van de subsidie. Verder hebben de auditdienst en externe accountantskantoren tijdens de looptijd van projecten en achteraf onderzoeken ter plaatse uitgevoerd om de inzichtelijkheid en controleerbaarheid van de projectadministraties vast te stellen en zich een oordeel te vormen over de uitvoering van projecten. Hierdoor is ruim 67% van de uitgaven voor deze projecten gecontroleerd, naast de verplichte accountantsverklaring per project. Omdat de eventuele korting op de einddeclaratie als gevolg van de controles bij deze projecten niet uit de eindafrekening blijkt, is geen inzicht verkregen in de resultaten van de controle.

De auditdienst van het Ministerie van SZW was verplicht bij 23 eindafrekeningen van de ESF-programma's een zogenaamde afsluitingsverklaring¹⁴⁹ te verstrekken. Daartoe heeft de dienst audits van de beheer- en controlesystemen, controles op de uitgaven en controles op de tekst en cijfers in de einddeclaraties verricht. Daarbij is vastgesteld dat gegevens aansluiten, berekeningen juist zijn, tabellen onderling verenigbaar zijn en bedragen in overeenstemming met de onderliggende administratie zijn. Bij de eindafrekeningen van de ESF2-programma's over 1994–1996 hoefde de auditdienst geen afsluitingsverklaring te verstrekken, omdat deze afrekeningen al in 1997 goedgekeurd waren, voordat verordening 2064/97 van kracht werd. Wel heeft de auditdienst deze programma's op verzoek van de verantwoordelijke beleidsdirectie globaal getoetst. Ook heeft de auditdienst bij de eindafrekening van het communautaire initiatief Pesca geen afsluitingsverklaring hoeven op te maken, omdat de auditdienst van het Ministerie van LNV het programma al had gecontroleerd.

De Europese Commissie en Europese Rekenkamer hebben tot maart 2002 38 controlebezoeken afgelegd. De auditdienst van het Ministerie van SZW heeft vastgesteld dat de uitkomsten van deze controles zijn meegenomen bij de vaststelling van de definitieve subsidie.

De werkzaamheden van de auditdienst van het Ministerie van SZW zijn gereviewd, om vast te stellen dat de auditdienst van het Ministerie van SZW een controle heeft uitgevoerd die voldoet aan de eisen van de

¹⁴⁸ Het gaat hier om ESF1, ESF2, ESF3, ESF5b en de communautaire initiatieven MKB-initiatief, Urban, Konver II en Resider.

¹⁴⁹ Artikel 8 van Verordening 2064/97 schrijft voor: «Uiterlijk op het tijdstip waarop het verzoek om betaling van het eindsaldo en de laatste uitgavenaangifte voor elke vorm van bijstandsverlening wordt ingediend, doen de lidstaten de Commissie een door een van de uitvoerende dienst onafhankelijke persoon of instantie opgestelde verklaring toekomen. (...) In deze verklaring worden de bevindingen van de in de afgelopen jaren verrichte controle-onderzoeken samengevat en wordt een algemene conclusie getrokken inzake de rechtmatigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen waarop de laatste uitgavenaangifte betrekking heeft.».

Europese Commissie. Uit deze review zijn geen bijzondere bevindingen naar voren gekomen.

Verdere afwikkeling

Inmiddels heeft de Europese Commissie op de ingediende eindafrekeningen gereageerd door het stellen van vragen van het antifraudebureau OLAF. Niet uitgesloten is dat ook de Europese Commissie zelf nog vragen zal stellen. Daarnaast zal de Europese Commissie in december 2003 een bezoek brengen aan het Ministerie van SZW om zich een definitief oordeel te vormen over de juistheid en rechtmatigheid van de door Nederland ingediende eindafrekeningen.

Na het afronden van deze werkzaamheden zal de Europese Commissie elk ESF-programma afsluiten met een beschikking. De Europese Commissie heeft in de laatste jaarvergadering ESF3¹⁵⁰ meegedeeld ernaar te zullen streven uiterlijk eind 2003 de eindsaldi van de Nederlandse ESF-programma's te hebben bepaald.¹⁵¹

Over een eventuele controle van de Europese Rekenkamer is nog niets bekend; een en ander is afhankelijk van de steekproef die de Europese Rekenkamer zal trekken om het jaar 2003 ten behoeve van haar DAS-onderzoek te controleren.

Het Ministerie van SZW is van mening dat er nog geen sprake is van als oninbaar af te boeken vorderingen. Dat neemt niet weg dat er wel instellingen zijn die de vordering weigeren te betalen. Daarbij hanteert het ministerie een incassoprocedure. Eind juli 2003 bleek nog bijna € 45 miljoen te innen.

Het Ministerie van SZW beschikt nog niet over een overzicht waarin de kosten van het departement zijn opgenomen die de afwikkeling van ESF 1994–1999 bij Arbeidsvoorziening met zich meebrengen. Doordat op grote schaal door Arbeidsvoorziening ingediende einddeclaraties zijn afgekeurd en nog besloten kan worden tot een schikking voor een aantal projecten, wordt het Ministerie van SZW voor extra uitgaven gesteld. Hoe groot de hiermee gemoeide bedragen zijn is nog niet bekend. Eerst bij de jaarstukken 2002 zal de vereffenaar die belast is met de liquidatie van Arbeidsvoorziening inzicht verschaffen in de stand van zaken met betrekking tot de afwikkeling van ESF.

18.2.6 Afrekening communautaire initiatieven¹⁵²

Van de totale subsidiestroom uit de structuurfondsen was in de periode 1994–1999 ongeveer 10% bestemd voor kleinere programma's, waar de Europese Commissie het initiatief heeft genomen: de zogeheten communautaire initiatieven. De programma's bestrijken uiteenlopende terreinen. Zo richt het Interreg-IIc-programma Irma (Interreg Rijn-Maas-activiteiten) zich op de bestrijding van hoogwateroverlast in het stroomgebied van Rijn en Maas.¹⁵³ Andere programma's stimuleren de omschakeling van regio's die sterk afhankelijk zijn van de metaalindustrie of van defensiegerelateerde activiteiten (respectievelijk Resider en Konver). Urban focust op de sociale en economische problemen van achterstandswijken in de grote steden terwijl Leader gericht is op de ontwikkeling van het platteland en MKB op bevordering van ondernemerschap en innovatie.

¹⁵⁰ Jaarlijks overleg tussen Europese Commissie en het Ministerie van SZW naar aanleiding van het ingediende jaarverslag ESF in een gegeven jaar.

¹⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 26 642, nr. 59.

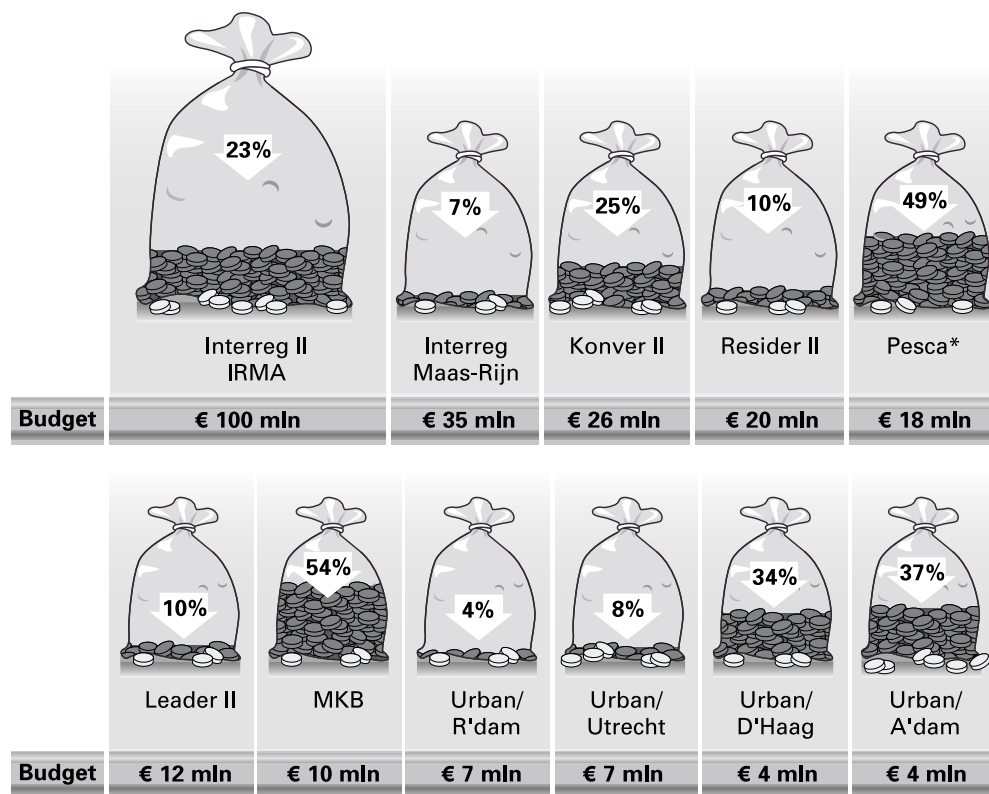
¹⁵² In bijlage 4 wordt de eindrapportage van de communautaire initiatieven meer in detail behandeld. ESF blijft in deze paragraaf buiten beschouwing.

¹⁵³ Dit programma verschilt van het Interreg-programma Euregio Maas-Rijn, gericht op samenwerking tussen overheden en bedrijven in de Limburgse grensregio.

Onderbesteding budgetten communautaire initiatieven 1994-1999

Figuur 8

In procenten



* Het communautaire initiatief Pesca was niet opgenomen in de rapportage aan de Tweede Kamer over de structuurfondsen. Het budgetbedrag van (afgerond) € 18 miljoen betreft de verplichtingen.

Bron: cijfers die door het Ministerie van EZ aan de Tweede Kamer zijn gestuurd in het kader van de jaarlijkse rapportage over de structuurfondsen. De twee tabellen uit de EZ-rapportage zijn gereproduceerd in bijlage 4 van dit EU-tendrapport.

De programma's kenden een zeer wisselende realisatie, met onderbesteding van 4% in het Rotterdamse Urbanprogramma tot 54% in het programma MKB. Oorzaken voor de onderbesteding zijn vergelijkbaar met hetgeen hiervoor is vermeld bij de andere programma's. In het Pesca-programma werd nog wel een opmerkelijke inhaalslag gemaakt door op de laatste dag vóór de deadline van 31-12-1999 ruim € 8 miljoen te verplichten, oftewel bijna 50% van de totale verplichtingen uit de hele periode 1994-1999 (zie voor meer details bijlage 4).

Bij veel communautaire initiatieven speelde ook de problematiek rondom de uiterste termijnen voor het aangaan van verplichtingen (31-12-1999) en voor het betalen en afronden van de projecten (31-12-2001). Door de overschrijdingen van deze termijnen vielen de einddeclaraties lager uit, met onderbesteding tot gevolg. Met name een aantal infrastructurele

projecten liep vertraging op waardoor zij geheel of deels buiten de subsidietermijn vielen. Voor het programma Euregio Maas-Rijn is het vooralsnog twijfelachtig of de «31-12-1999»-eis correct is toegepast; de stichting Euregio Maas-Rijn ziet zichzelf namelijk als eindbegunstigde van de subsidies.

In gevallen van extreme onderbesteding (Pesca en MKB) bleek bovendien dat er te weinig animo was voor het indienen van projectvoorstellen. Soms was er sprake van concurrentie tussen structuurfondsprogramma's en voorzagen andere programma's al in de subsidie. Ook werd de Europese regelgeving als complex ervaren. Het bleek dat met name kleinschalige aanvragers over onvoldoende administratieve capaciteit beschikten om aan de voorwaarden van adequaat financieel beheer, toezicht en controle te voldoen.

De verantwoording en controle van de twee Interreg-programma's sluit niet geheel aan op het grensoverschrijdende karakter van deze programma's. Zo heeft de Nederlandse accountantsverklaring bij Euregio Maas-Rijn alleen betrekking op projecten waarin Nederland heeft deelgenomen. Er is geen sprake geweest van een uniforme controleaanpak of gezamenlijke controles of reviews over de grenzen heen. Daarmee is er geen sluitende controleaanpak voor het gehele programma. Ook bij het Irma-programma is geen overkoepelende accountantsverklaring afgegeven en hebben de lidstaten niet gewerkt volgens een uniforme controleaanpak.

18.3 Pre-toetredingssteun en extern beleid

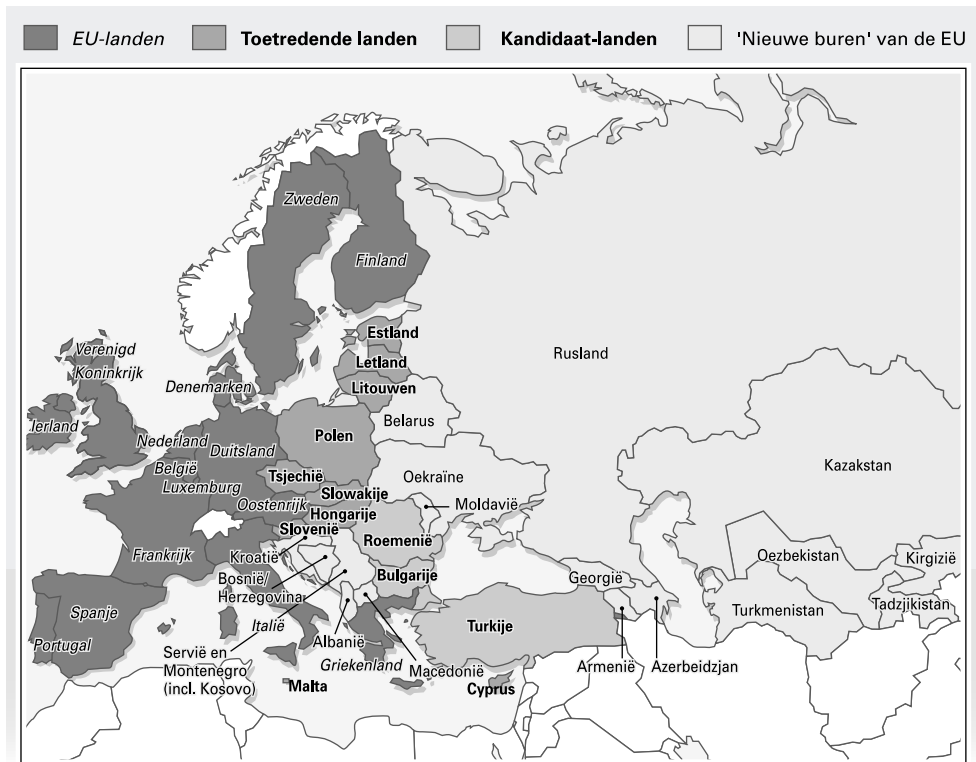
De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de steunverlening van Nederland en de EU aan landen in Midden- en Oost-Europa. De aanleiding was dat er geen overkoepelend overzicht bestond van deze steun. Dit onderzoek bestond uit twee delen:

- een deel over de *toetredende landen* en kandidaat-lidstaten in Midden-Europa; en
- een deel over de aanstaande «*nieuwe burens*»¹⁵⁴ van de EU in Oost-Europa, Centraal-Azië en de westelijke Balkan.

In deze paragraaf geven we een samenvatting van deze onderzoeken die zijn opgenomen in respectievelijk bijlage 8 en bijlage 9 van dit EU-trendrapport.

¹⁵⁴ Hoewel niet alle landen in Oost-Europa, Centraal Azië en de westelijk Balkan feitelijk zullen grenzen aan de EU van 25 lidstaten, komen zij er wel letterlijk en figuurlijk een stapje dichterbij. Daarom zullen zij in het vervolg worden aangeduid als de «nieuwe burens» van de EU.

Figuur 9



18.3.1 Toetredende landen

Er zijn drie Europese programma's gericht op steunverlening aan toetredende landen en kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa:¹⁵⁵ PHARE (economische herstructurering), ISPA (milieu en transport) en SAPARD (landbouw en plattelandontwikkeling).¹⁵⁶ De belangrijkste Nederlandse programma's zijn Matra (maatschappelijke transformatie) van het Ministerie van BuiZa en PSO (programma samenwerking Oost-Europa) van het Ministerie van EZ. Zowel Matra als PSO hebben een apart «pre-accessie»-deel.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer richtte zich op het financieel belang van de programma's. Ook worden de resultaten besproken van rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoeken die naar deze programma's zijn uitgevoerd door respectievelijk de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer.

¹⁵⁵ Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië respectievelijk Bulgarije en Roemenië. Hiermee wordt de indeling van de begroting van de EU gevolgd waar sinds 2000 een apart hoofdstuk pre-toetredingssteun in voorkomt dat betrekking heeft op deze landen. De steun aan Cyprus, Malta en Turkije wordt buiten beschouwing gelaten. De problematiek in deze landen is duidelijk anders, de steun is veel minder omvangrijk en valt onder het hoofdstuk externe maatregelen van de begroting van de EU.

¹⁵⁶ Tot 2000 werden er onder PHARE ook verplichtingen aangegaan in Albanië, Bosnië Herzegovina en Macedonië.

Bevindingen

Eind jaren negentig was de pre-toetredingssteun van de EU opgelopen tot € 1,5 miljard per jaar. In 2000 werd dit verdubbeld naar ruim € 3 miljard. Zowel de Europese Commissie als de ontvangende landen hadden moeite om deze toename te verwerken.

Vanaf 2004 vindt er een verviervoudiging plaats naar € 12 miljard per jaar aan EU-steun naar de nieuwe lidstaten. De Commissie heeft echter in juni 2003 aangegeven dat deze landen bestuurlijk nog niet klaar zijn om deze steun te kunnen ontvangen.

De Europese Rekenkamer merkte in november 2003 in haar jaarverslag over 2002 op dat de toezichtsystemen en controles die de Commissie heeft opgezet nog voor verbetering vatbaar blijken.

In de periode 1998–2002 bedroeg de Nederlandse steun € 259 miljoen voor de toetredende landen. Over deze steun zijn in het verleden geen onrechtmatigheden geconstateerd. Op het gebied van de doelmatigheid en doeltreffendheid loopt op dit moment een aantal evaluatieonderzoeken.

18.3.2 Ondersteuning van «nieuwe burens»

Er is de afgelopen jaren vanuit Nederland en de EU ook steun uitgegaan naar de landen van de voormalige Sovjet-Unie en de westelijke Balkan die na de uitbreiding van de EU letterlijk en figuurlijk een stapje dichterbij de EU komen: de «nieuwe burens» van de EU.¹⁵⁷ Het gaat om de volgende zeventien landen:

- Midden- en Oost-Europa: Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Kazakstan, Kirgizië, Moldavië, Oekraïne, Oezbekistan, Rusland, Tadzjikistan en Turkmenistan.
- Westelijke Balkan: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Macedonië en Servië en Montenegro (inclusief Kosovo).

De programma's voor deze landen richten zich onder meer op het transformatieproces: de overgang naar een pluriforme, democratische rechtsstaat door verandering van staatsinstituten en burgerorganisaties, alsmede hun onderlinge verbanden. Daarnaast wil de Nederlandse regering met het geven van steun de betrekkingen van deze landen met Nederland bevorderen. Een aantal van de landen krijgt (ook) meer «traditionele» ontwikkelingshulp.

Het Ministerie van BuiZa (met onder meer programma Matra, alsmede de officiële ontwikkelingssteun) maar ook het Ministerie van EZ (PSO) zijn in belangrijke mate verantwoordelijk voor de ondersteuning.

Met de ondersteuning vanuit Nederland was in de periode 1998–2002 een bedrag gemoeid van naar schatting € 1 miljard. De officiële ontwikkelingshulp (de zogenaamde ODA-steun¹⁵⁸) maakte hiervan het grootste deel uit. De ondersteuning vindt plaats vanuit een groot aantal verschillende programma's.

Alle andere ministeries (op drie na) verrichtten in de onderzochte periode op kleine schaal «eigen» activiteiten die aansluiten bij de taak van het ministerie.

De Europese ondersteuning aan de onderzochte landen verliep voor de specifiek op transitie gerichte programma's in de periode 1998–2002 via TACIS, OBNOVA en CARDS. In de periode 1998–2002 was hiermee ruim € 5 miljard gemoeid.

De doelstellingen van de twee Nederlandse programma's die een belangrijk onderdeel van de Nederlandse transformatie-ondersteuning

¹⁵⁷ De Europese Commissie spreekt in dit verband van een «wider Europe» (maar betreft daarin ook het zuidelijk Middenlandse-Zeegebied). Het Ministerie van BuiZa heeft in een brief van 10 juli 2000 aan de Tweede Kamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 V, nr. 115, ook eens het begrip «nieuwe burens» gebruikt voor de landen Rusland, Belarus en Oekraïne.

¹⁵⁸ ODA: Official Development Assistance.

vormen, te weten Matra en PSO, waren niet in alle opzichten SMART+C,¹⁵⁹ met name omdat de operationalisering van het begrip transformatie in de onderzochte periode te wensen overliet. De beschikbare beleidsinformatie over de uitvoering en de resultaten van vooral het Matra-programma kan nog worden verbeterd.

18.4 Conclusies

Kosten fysieke controles ter plaatse

De beheersorganisatie van de controles die Nederlandse betaalorganen verrichten in het kader van Europese landbouwregelingen, blijkt zeer complex te zijn. Het ontbreekt bij de betaalorganen bovendien aan een systematische registratie van de gegevens omtrent uitgevoerde controles. Volgens de wél beschikbare gegevens bedroegen de kosten van de fysieke controles voor de in het onderzoek betrokken EU-regelingen in 2002 totaal bijna € 7 miljoen, oftewel een kleine 2% van het financiële belang van € 365 miljoen van deze regelingen. Dit bedrag is met de nodige onzekerheden omgeven.

Uit het beperkte IT-onderzoek dat de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd naar de gegevensbestanden uit het geïntegreerd beheeren controlesysteem bij één van de betaalorganen (Laser), komt evenwel naar voren dat er geen aanleiding is om te twijfelen aan de integriteit van de huidige gegevensbestanden.

Afrekening structuurfondsen 1994–1999

Alle programma's hebben de eindrapportage voor de uiterste termijn ingeleverd bij de Europese Commissie. In een paar gevallen wordt echter nog steeds gewerkt aan nieuwe versies van eerder ingediende documenten. De Commissie had eind 2003 de eindrapportage van slechts enkele programma's goedgekeurd. Naar verwachting zullen de meeste eindbeschikkingen in de eerste helft van 2004 worden afgegeven.

De meeste programma's waren eind 2003 onderwerp van onderzoek voor de Europese Commissie. Het is mogelijk dat de Commissie besluit tot correcties in de einddeclaratie waardoor de toch al aanzienlijke onderbesteding nog lager zou uitvallen.

Een belangrijke oorzaak van de onderbesteding van in totaal circa € 648 miljoen is de overschrijding van de uiterste termijnen voor het aangaan van verplichtingen (eind 1999) en voor het betalen en afronden van de projecten (eind 2001). Projecten die niet aan deze termijnen voldeden zijn doorgaans niet meegenomen in de declaratie.

Daarnaast is onderbesteding ontstaan doordat de onderbouwing van de kosten niet voldeed (bijvoorbeeld geen urenadministratie), de 5%-controle niet voldeed aan de eisen van volledigheid en onafhankelijkheid, bepaalde kosten niet voor subsidie in aanmerking kwamen (bijvoorbeeld overhead) of er onvoldoende animo was om projectvoorstellen in te dienen. Ten slotte werd een aantal projecten goedkoper dan begroot uitgevoerd.

De eindrapportages zijn soms bemoeilijkt doordat bedragen van voor 1999 niet zonder meer konden worden omgerekend tegen de actuele vaste euro/gulden-koers. Bij het optellen en omrekenen dient rekening te worden gehouden met de historische maandkoersen. Risico's in verband met deze schommelingen zijn voor rekening van de programma's. Zo heeft de Europese Commissie in de einddeclaratie van het programma Resider bijna € 0,5 miljoen geannuleerd als gevolg van een nadelig «koerseffect».

¹⁵⁹ De Algemene Rekenkamer definieert SMART-C als: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden en consistent.

Vertragingen werden ook veroorzaakt door de complexe en onduidelijke regels, die om nadere verklaringen vroegen en weer tot nieuwe regels aanleiding gaven. Ook in de aanloopfase van programma's ontstond vertraging door de soms als log ervaren Brusselse bureaucratie.

Voor ESF-projecten was in de periode 1994–1999 € 1,56 miljard beschikbaar. Welk deel hiervan is besteed, is op dit moment nog niet aan te geven, omdat de berekening van de eindsaldi nog een aantal onzekere elementen bevat, zoals de te hanteren wisselkoersen en de afwikkeling van bezwaar- en beroepsschriften. Pas op het moment dat alle activiteiten tussen Nederland en de Europese Commissie én tussen Nederland en de projecten zijn afgewikkeld, kan de definitieve balans worden opgemaakt. Desondanks kan geconcludeerd worden dat het Ministerie van SZW veel werkzaamheden heeft verricht om de eindafrekeningen tijdig bij de Europese Commissie in te dienen. Het definitieve oordeel zal de Europese Commissie pas later vellen.

Afrekening communautaire initiatieven

De verantwoording en controle van de Interreg-programma's sluit niet geheel aan op het grensoverschrijdende karakter van deze programma's. In de diverse lidstaten was geen uniforme controleaanpak en er waren geen gezamenlijke controles over de landsgrenzen heen.

Op de laatste twee dagen van het jaar 1999 is in het programma Pesca, uitgevoerd door het Ministerie van LNV, bijna de helft van de geraamde EFRO-bijstand verplicht. Hoewel het hier niet om een onregelmatigheid gaat, brengt een dergelijke late en massale goedkeuring van projecten in een kort tijdsbestek risico's met zich mee voor het financieel beheer. Zo bestaat het risico dat projecten van onvoldoende kwaliteit toch door de selectie komen vanwege de hoge tijdsdruk.

«Nieuwe burens»

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het ministerie van Buitenland als coördinerend departement voor de buitenlanduitgaven, de Tweede Kamer periodiek inzicht zou moeten verschaffen in de omvang van de *totale* Nederlandse steun per land in de betreffende regio. Daarbij zou onderscheid gemaakt kunnen worden tussen de officiële ontwikkelingshulp («official development assistance», ODA) en de non-ODA-steun. Een dergelijk overzicht zou kabinet en Tweede Kamer periodiek inzicht bieden in omvang en richting van de bijdragen van de diverse ministeries aan deze landen en daarmee de integrale besluitvorming ondersteunen. Een dergelijke rapportage zou moeten worden ondersteund door een goed functionerend beleidsinformatiesysteem.

19 UITVOERING WET TES

In Nederland ontvangen decentrale bestuursorganen vaak Europese subsidies. Binnen het Europees wettelijk kader is de lidstaat, in casu de betreffende minister, verantwoordelijk voor gevolgen van tekortkomingen in beheer, controle en toezicht van EG-gelden, ook als deze tekortkomingen zich voordoen op decentraal niveau. De wet Toezicht Europese Subsidies (TES), sinds mei 2002 in werking, is bedoeld om het spanningsveld tussen de door het communautaire recht bepaalde aansprakelijkheid van de Staat jegens de EU enerzijds, en de beperkte nationale bevoegdheden van de verantwoordelijke ministers anderzijds, weg te nemen.

De wet TES geeft de voor een Europese subsidie verantwoordelijke minister de volgende bevoegdheden tegenover decentrale bestuursorganen (zoals provincies, gemeenten, waterschappen, zelfstandige bestuursorganen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties) die EG-subsidie ontvangen:

- a. een inlichtingenrecht (respectievelijk een kennisgevingsplicht voor het betrokken decentrale bestuursorgaan);
- b. de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen aan een dergelijk bestuursorgaan;
- c. een verhaalsrecht op het decentrale bestuursorgaan voor zover de Staat aansprakelijk wordt gesteld voor het niet of onjuist naleven van communautaire verplichtingen door het bestuursorgaan.

De Algemene Rekenkamer heeft de implementatietraject van de wet TES het afgelopen jaar gevolgd. Drie zaken worden in dit hoofdstuk beschreven. Allereerst de discussie over de reikwijdte van de wet. Ten tweede het bescheiden aantal meldingen van aan TES gerelateerde Europese subsidies en de rapportage aan de Tweede Kamer daarover. Ten derde een verkenning¹⁶⁰ naar de bevoegdheden van de centrale overheden in andere EU-lidstaten jegens hun decentrale overheden.

19.1 Reikwijdte van de wet TES

De wet TES ter discussie

Tijdens de inventarisatie voor het EU-tendrapport 2003 bleek dat er bij verscheidene bestuursorganen twijfels bestaan over de vraag of alle EU-subsidies die deze bestuursorganen ontvangen onder de reikwijdte van de wet TES vallen. Zo vroegen enkele *gemeenten zich af of het om alle Europese subsidies gaat of alleen om die subsidies waar de Staat als partij bij betrokken is*.

De universiteiten betwisten dat de wet TES op hen van toepassing is, zo bleek bij een controlebezoek van de Algemene Rekenkamer aan de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU). De VSNU voerde twee argumenten aan: (1) universiteiten zouden geen bestuursorganen zijn in de zin van de wet TES; (2) kaderprogramma's voor Onderzoek en Technologische Ontwikkeling (de enige EU-programma's waaruit universiteiten EG-subsidies zouden ontvangen) zouden volgens de memorie van toelichting bij de wet TES (zoals de VSNU deze interpreteert) buiten de reikwijdte van de wet vallen.

Deze kwestie is op initiatief van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voorgelegd aan de landsadvocaat.

¹⁶⁰ De gegevens zijn gebaseerd op de ruwe data van een verkenning van het Ministerie van Financiën (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 24 202 en 26 264, nr. 15).

Op 30 juni 2003 moesten decentrale bestuursorganen voor het eerst melding doen bij de *ministeries* over door hen ontvangen EG-subsidies en daarbij aard en omvang vermelden van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend. In een interdepartementale werkgroep, gecoördineerd door de Directie Audit en Toezichtbeleid van het Ministerie van Financiën, zijn de werkzaamheden hiervoor voorbereid.¹⁶¹ Verder heeft deze werkgroep erop toegezien dat de verschillende uitvoeringsvragen beantwoord worden en dat het verloop van de meldingen en rapportages nauwkeurig wordt bijgehouden.

Inmiddels is er bij de departementen weerstand gerezen tegen de werkzaamheden en de administratieve lasten die de wet TES met zich meebrengt. Bovendien is in het SG-beraad (het overleg van secretarissen-generaal van de ministeries) de wens uitgesproken de administratieve lasten zo veel mogelijk te beperken. De wet TES werd hierbij als belangrijk object van lastenreductie genoemd.

Juridisch advies

Een werkgroep van juristen heeft een advies over de reikwijdte van de wet opgesteld. Dat advies heeft betrekking op alle EG-subsidies die decentraal worden ontvangen, dus niet uitsluitend op subsidies die worden ontvangen door universiteiten. Het advies van de interdepartementale werkgroep en het advies van de landsadvocaat zijn gebruikt om op de website van het Ministerie van Financiën de wet TES toe te lichten voor decentrale bestuursorganen.¹⁶² Deze toelichting heeft een sterk reikwijdtebeperkend karakter.

19.2 Inventarisatie ten behoeve Tweede Kamer

De wet TES regelt onder andere een informatieplicht van decentrale overheden. Decentrale overheden moeten jaarlijks voor 30 juni de toegekende EG-subsidies melden aan het beleidsverantwoordelijke ministerie en hierover rapporteren.

De ministeries rapporteren op grond van artikel 2 lid 5 van de wet TES in het najaar aan Financiën. Het kabinet rapporteert vervolgens aan de Staten-Generaal.

De wet TES heeft betrekking op de volgende drie categorieën EG-subsidies (mei-december 2002):

1. financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid;
2. financiering van structuurbeleid;
3. overige EG-subsidies, zoals voor intern beleid.

Voor de eerste twee categorieën wordt de Tweede Kamer afzonderlijk geïnformeerd. Het gaat hier dus met name om de informatie over de derde categorie. In 2003 moesten de decentrale bestuursorganen voor het eerst een melding doen aan de minister over door hen ontvangen gelden voor de periode mei tot en met december 2002.

Op 10 november 2003 zond de minister van Financiën namens het kabinet de eerste rapportage inzake TES-meldingen naar de Staten-Generaal. De minister kondigde aan de wet vervroegd te zullen evalueren en maakte melding van het eerdergenoemde advies van de landsadvocaat. Dat advies behelsde dat, als in een contract tussen een universiteit en de Europese Commissie niet expliciet de aansprakelijkheid van de lidstaat wordt genoemd, er géén aansprakelijkheid is van de lidstaat en derhalve de wet TES niet van toepassing is, aldus de minister.

¹⁶¹ Op 20 december 2002 heeft de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) decentrale overheden een toelichtende brief en een informatiemodel «meldingen wet TES» ten behoeven van de rapportage over de wet TES toegestuurd.

¹⁶² Zie de website www.minfin.nl.

In de meldingsperiode mei-december 2002 (de periode waarop de eerste TES-rapportage betrekking heeft) zijn in totaal vijftien meldingen gedaan die gezamenlijk een omvang hebben van € 22,8 miljoen.¹⁶³ Wanneer dit resultaat vergeleken wordt met de bijbehorende bedragen die in het EU-trendrapport 2003 genoemd worden, dan valt op dat er minder meldingen zijn, voor in totaal veel minder geld. Bovendien betreft het genoemde bedrag van € 22,8 miljoen in feite een periode die verscheidene jaren beslaat. Als alleen de werkelijk ontvangen bedragen in de meldingsperiode in aanmerking worden genomen, gaat het om een bedrag van slechts € 4,55 miljoen aan ontvangsten voor de vijftien meldingen tezamen, dus nog geen ééntiende van het bedrag dat in het vorige EU-trendrapport werd genoemd, toen de wet TES nog niet van kracht was.

Het Ministerie van Financiën heeft de Europese Commissaris voor Begroting verzocht om een overzicht van eindbegunstigden van EG-subsidies in Nederland. Zeer recent heeft zij zich bereid verklaard mee te willen werken aan een pilot bij haar directoraat-generaal, met als doel om een overzicht op betalingsniveau te vervaardigen. Wellicht dat hieruit in de toekomst het benodigde overzicht van decentraal ontvangen subsidies kan worden verkregen, zodat het informatierecht uit de wet TES hiermee kan worden ingevuld. Overigens laat dit onverlet dat de overige toezichtsinstrumenten uit de wet (aanzijnde bevoegdheid, verhaalsrecht) nog invulling behoeven om te komen tot een adequaat toezicht.

19.3 Vergelijking wet- en regelgeving met andere EU-lidstaten

De minister van Financiën heeft op 28 februari 2002 aan de Tweede Kamer toegezegd¹⁶⁴ om in het licht van de wet TES en de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet, een onderzoek te laten verrichten naar de bevoegdheden van de centrale overheid, c.q. ministers in de andere EU-lidstaten, jegens de decentrale bestuursorganen die in betreffende landen EG-subsidies ontvangen. Doel van het onderzoek was om op basis van de aangeleverde informatie de Tweede Kamer een overzicht te geven teneinde te kunnen beoordelen hoe wetgeving in Nederland zich verhoudt tot de wet- en regelgeving in de veertien andere lidstaten.

De vragenlijst die is voorgelegd aan deze veertien lidstaten¹⁶⁵ had betrekking op de volgende punten:

- betrokkenheid van centrale en decentrale bestuursorganen in het land bij EG-subsidies;
- betrokkenheid van intermediaire organisaties;
- bevoegdheden van de centrale overheid;
- toepasselijke wet en -regelgeving;
- bevoegdheden nationale rekenkamer.

De resultaten van de enquête zijn deels verwerkt in de memorie van toelichting bij de wet TES.

Op basis van de door zes ambassades¹⁶⁶ aangeleverde informatie kan een voorzichtige vergelijking worden gemaakt met de Nederlandse situatie.¹⁶⁷ Het overgrote deel van de EU-geldstromen loopt in de genoemde landen via de nationale begrotingen. Dit betekent dat een wettelijke regeling vergelijkbaar met de wet TES in die landen niet noodzakelijk is.

De reikwijdte van de controlebevoegdheden op de EU-gelden van de rekenkamers van *Portugal, Spanje, Zweden, Italië en Ierland* is ruim te

¹⁶³ Brief DAR 2003–498M, Onderwerp: Rapportage uitvoering wet TES mei-december 2002, zie bijlage 3.

¹⁶⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 24 202 en 26 264, nr. 15.

¹⁶⁵ Het Ministerie van BuiZa heeft maart 2002 een toelichtende brief en genoemde vragenlijst doen uitgaan naar de Nederlandse ambassades in de lidstaten met het verzoek hierover informatie in te winnen, en deze informatie voor 1 juni 2002 naar het Ministerie van BuiZa en Financiën te sturen. Brief DAR 2002–096M, Onderwerp: Verzoek aan Nederlandse ambassades in EU-lidstaten.

¹⁶⁶ De zes ambassades die aan het onderzoek hebben meegedaan waren ambassades in de volgende landen: Portugal, Spanje, Zweden, Italië, Ierland en Duitsland.

¹⁶⁷ De Algemene Rekenkamer heeft deze informatie binnen de reikwijdte van haar onderzoek niet op juistheid onderzocht.

noemen. Ze controleren «in opzet» het Europese geld als «eigen geld», hetgeen veelal betekent dat bevoegdheden tot op het niveau van de eindbegunstigden zijn geformuleerd. (Sinds de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet behoort ook Nederland tot deze groep.) In het geval van Ierland ligt dat genuanceerder. Deze lidstaat heeft expliciet aan de Commissie gevraagd het subsidiegeld *niet* direct naar een eindbegunstigde te sturen maar dit geld via een daarvoor aangewezen agentschap te laten verlopen. Hierdoor zou de controle van decentraal bestede EU-gelden in theorie beter mogelijk moeten zijn.

De reikwijdte van de bevoegdheden van de nationale rekenkamer van *Duitsland* is minder verreikend. Zij moet de uitvoering van de EU-programma's controleren. Daarbij kan zij tot op het niveau van de eindbegunstigde controleren. Indien EG-subsidies echter rechtstreeks aan de ontvangende instantie worden verstrekt, heeft de rekenkamer aldaar geen bevoegdheden. De betreffende bevoegdheden zijn op diverse wijze (wetten, verordeningen, partnerschappen, richtlijnen, protocollen) geformuleerd.

Uit de verkenning kan geconcludeerd worden dat in de meeste van de landen waarvan de ambassades op de enquête hebben gereageerd, decentraal ontvangen gelden via de nationale begroting, dan wel via een centraal agentschap worden ontvangen en besteed, waardoor een aparte wettelijke regeling in de zin van de wet TES niet nodig is.

19.4 Conclusie

Er is in Nederland discussie ontstaan over de reikwijdte van de wet TES. Daarbij is advies gevraagd aan de landsadvocaat. Dit advies is gebruikt om de reikwijdte van de wet beperkt uit te leggen.

De Algemene Rekenkamer is het niet eens met de beperkte uitleg en invulling die wordt gegeven aan de wet TES. Zij heeft daarom op 12 januari 2004 een ambtelijke rondetafelbijeenkomst over dit onderwerp georganiseerd. Doel van deze bijeenkomst met betrokkenen van diverse ministeries was om te komen tot verduidelijking en uitwisseling van standpunten over de interpretatie en het belang van de wet.

Blijkens een enquête van het Ministerie van Financiën worden in enkele lidstaten alle EU-gelden via de rijksbegroting of een speciaal agentschap geleid, waardoor een aan de wet TES vergelijkbare wettelijke regeling onnodig wordt.

In het vorige EU-trendrapport werd van de 276 door de Algemene Rekenkamer geïdentificeerde geldstromen met tezamen een financieel belang van € 250 miljoen, door de ministeries informatie gegeven over 19,2% (€ 48,2 miljoen) van dit bedrag. Nu, een jaar nadat de wet TES in werking is getreden, is het percentage waarover informatie kan worden gegeven sterk gereduceerd, namelijk tot € 4,55 miljoen.

Indicator 4: inzicht in recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland

Het inzicht in de recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in Nederland op basis van openbare bronnen is ten opzichte van de vorige EU-tendrapportage vrijwel onveranderd gebleven. Controle-inspanningen zijn voornamelijk gericht op het voldoen van rapportageverplichtingen aan de Europese Commissie. Het inzicht in de rechtmatige besteding van landbouwsubsidies is in opzet beter gewaarborgd dan voor EU-bestedingen in de overige sectoren.

Voor de vorige periode van de structuurfondsen (1994–1999) ontstond overkoepelend inzicht in de rechtmatigheid pas achteraf (bij de einddeclaratie). Door de afschaffing van het voorschot/einddeclaratiesysteem en de versterking van de 30-juni-rapportages is het inzicht in opzet verbeterd voor de periode 2000–2006.

Bij de overige EU-geldstromen die op decentraal niveau worden ontvangen is het toezicht beperkt. Dit hangt samen met de wijze waarop tot op heden invulling is gegeven aan de wet TES.

Indicator 5: recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland

Het financieel management van middelen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid is in opzet goed gewaarborgd. Echter, op onderdelen hebben de Europese Rekenkamer en de Europese Commissie nog enkele problemen in het financieel management geconstateerd.

In 2003 heeft de afrekening plaatsgevonden van de structuurfondsperiode 1994–1999. Bij die afrekening zijn nog diverse problemen geconstateerd die van invloed zijn op de rechtmatigheid, zoals het niet tijdig aangaan van verplichtingen en een «ruimhartige» interpretatie van subsidievoorwaarden.

Voor de structuurfondsperiode 2000–2006 is nog geen informatie beschikbaar over de rechtmatigheid van de bestedingen. Overigens kent Nederland de laagste bestedingsgraad in de EU (8,4% per 31 december 2001).

De reikwijdte van de wet TES is door diverse betrokkenen ter discussie gesteld. Hierdoor wordt nog onvoldoende invulling gegeven aan het toezicht op lidstaatsniveau op decentraal ontvangen EU-gelden.

Trendinformatie 2002-2003 lidstaat Nederland

Figuur 10

Trendindicatoren	Ontwikkeling sinds 2000 en stand van zaken 2002-2003
Ontwikkelingen in betrokken organisaties	Sinds 1 mei 2002 heeft Nederland controlebevoegdheden zoals Europese Rekenkamer, tot en met de meeste niveaus van eindbegunstigden.
Rol Nederland bij begrotings- en verantwoordingsproces EU	Nederland kan via de Ecofin invloed uitoefenen op EU-begroting en verantwoording. Of die invloed in de toekomst hetzelfde blijft is afhankelijk van het resultaat van de onderhandelingen over de ontwerp EU-grondwet.
Afdrachten Nederland aan EU	In 2002 ongeveer € 4,5 miljard (oorspronkelijke raming circa € 5 miljard).
Ontvangsten Nederland uit EU	In 2002 ongeveer € 1,5 miljard (oorspronkelijke raming circa € 2,5 miljard).
Nettopositie Nederland	Nederland is nettobetaler en zal dat de komende jaren ook blijven. De mate waarin is afhankelijk van de berekeningswijze.
Beschikbaarheid informatie over EU-geldstromen Nederland met (openbare) informatie uit interne en externe controles	Controle-informatie over EU-geldstromen in Nederland is per geldstroom, in de vorm van rapportages aan de Europese Commissie, beschikbaar. Deze rapportages geven tezamen echter geen systematisch inzicht in de rechtmatigheid.
Recht- en doelmatigheid besteding EU-gelden in Nederland	De rechtmatigheid van de besteding van landbouwsubsidies is in opzet goed. Er zijn problemen bij de besteding van structuurfondsgelden. De rechtmatigheid van de besteding van gelden uit overige geldstromen is onduidelijk.
Inzicht in besteding overige EU-geldstromen door decentrale bestuursorganen	Vorig jaar werd € 49,8 miljoen van de € 250 miljoen die Nederland (naar schatting) jaarlijks ontvangt afgedekt door bij ministeries aanwezige informatie. Na inwerkingtreding van de wet TES blijkt dit jaar slechts € 4,55 miljoen te worden afgedekt. Wellicht zal de benodigde informatie in de toekomst rechtstreeks vanuit Brussel komen. De EU-commissaris van begroting heeft namelijk aangegeven mee te willen werken aan een pilot ten behoeve van Nederland, waarin op betalingsniveau zal worden aangegeven welke gelden in Nederland decentraal uit Brussel werden ontvangen.

21 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

21.1 Hoofdconclusie

In het vorige EU-trendrapport heeft de Algemene Rekenkamer vijf hoofdindicatoren benoemd aan de hand waarvan zij in de komende jaren het financieel management van EU-geldstromen zal beoordelen. In het overzicht op de volgende pagina (figuur 11) presenteert de Algemene Rekenkamer haar geactualiseerde analyse van deze hoofdindicatoren, voor de periode 2002–2003.

21.1.1 Uitwerking hoofdconclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert uit haar bevindingen over 2002 en 2003 dat beheer, toezicht en controle van EU-gelden nog op veel punten verbetering behoeft. Ook over 2002 heeft de Europese Rekenkamer geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kunnen afgeven op EU-niveau. Er zijn vele verbeteringen in gang gezet, met name bij de Europese Commissie, maar ook worden de nodige problemen geconstateerd. Verder blijkt er binnen de Europese Commissie onvoldoende zicht op de beheer- en controlesystemen in de lidstaten te bestaan. Door de systematische follow-up van voorbehouden, opgenomen in de jaarlijkse DG-verklaringen van de Commissie, lijkt hierin langzamerhand verbetering te komen. Door de nieuwe controleaanpak van de Europese Rekenkamer zal er op termijn meer inzicht kunnen ontstaan in de rechtmatigheid per sector van de begroting.

Om te kunnen beoordelen hoe dergelijke veranderingen zich in de praktijk voltrekken, is het verstrekken van goede (verantwoordings)informatie noodzakelijk. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het hieraan schort. Binnen de EU bestaat meer aandacht voor het maken van beleid dan voor het goed verantwoorden over de uitvoering daarvan. Zo is over de vraag of EU-gelden rechtmatig worden besteed, slechts in beperkte mate informatie beschikbaar. Deze informatie is vaak fragmentarisch (gericht op verantwoording van één bepaalde sector) terug te vinden in de nationale verantwoordingsstukken, waarbij niet altijd duidelijk is over welke aspecten van financieel management precies wordt gerapporteerd (ofwel voldoen aan EU-subsidievoorwaarden, ofwel rechtmatigheid, ofwel resultaten/prestaties/effekten die zijn geboekt, ofwel boekhoudkundige juistheid, ofwel doelmatigheid, enzovoort).

Ook in de discussies rond de ontwerp-grondwet voor de EU krijgt dit onderwerp onvoldoende aandacht. Principes van «good governance» en «good accountability» zijn niet goed uitgewerkt in concrete verdragsverplichtingen.

Volgens de Algemene Rekenkamer – en zij staat in die mening niet alleen – is een goed functionerende externe controle onlosmakelijk verbonden met goed openbaar bestuur. Daarom zou de Europese Rekenkamer deel uit dienen te maken van het institutioneel kader van de Europese Unie.¹⁶⁸ Dit zou in de tekst van de grondwet moeten worden vastgelegd.

Het financieel management van EU-gelden in Nederland kan nog verbeteren. Zo heeft de Europese Rekenkamer in verschillende van haar rapporten problemen bij het toezicht op de uitvoering in Nederland vastgesteld. Dit houdt mogelijk risico's in voor de rechtmatigheid van de bestedingen.

¹⁶⁸ In de ontwerp-EU-grondwet wordt de Europese Rekenkamer genoemd onder de «overige instellingen».

Vijf indicatoren ontwikkelingen financieel management

Bevindingen voor de periode 2002-2003

Figuur 11

Indicator 1 EU	Kwaliteit EU-systemen voor financieel management <i>Stand van zaken 2003:</i> Binnen de EU is de aandacht voor een goede verantwoording toegenomen. Verklaringen van de directeuren-generaal van de Europese Commissie krijgen follow-up, de behoefte aan betere managementrapportages op deeltherreinen neemt toe en de Interne Auditdienst van de Europese Commissie heeft haar positie verstevigd. De plannen om in 2005 een baten-lastenstelsel in te voeren lijken echter erg ambitieus. Dit laat onverlet dat er binnen de EU nog steeds meer aandacht is voor het maken van beleid dan voor het goed verantwoorden over de uitvoering en de resultaten die worden geboekt. Ook in de discussies rond de ontwerp-grondwet voor de EU krijgt dit onderwerp onvoldoende aandacht. Principes van 'good governance' en 'good accountability' zijn niet goed uitgewerkt in concrete verdragsverplichtingen. Op 1 mei 2004 treden tien nieuwe lidstaten toe tot de EU. Veranderingen in de organisatie van EU-systemen voor financieel management zijn afhankelijk van het resultaat van de onderhandelingen over de ontwerp-EU-grondwet.
Indicator 2 EU	Inzicht in rechtmatige besteding EU-gelden in de EU <i>Stand van zaken 2003:</i> Er is nog steeds beperkt inzicht in de rechtmatige besteding van EU-gelden. Openbare bronnen zijn slechts mondjesmaat voorhanden en soms niet bruikbaar en/of niet toegankelijk. Het inzicht is wel licht verbeterd met de nieuwe controleaanpak van de Europese Rekenkamer. In haar jaarverslag over 2002 heeft de Europese Rekenkamer voor het eerst een zekere mate van inzicht gegeven in de rechtmatigheid per sector. Directeuren-generaal van de Commissie die te maken hebben met gedeeld beheer met de lidstaten hebben vaak geen goed zicht op beheer, toezicht en controle op lidstaatsniveau.
Indicator 3 EU	Rechtmatigheid besteding EU-gelden in de EU <i>Stand van zaken 2003:</i> Op basis van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2002 kan worden gesteld dat in de sectoren gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuurbeleid, intern beleid en extern beleid problemen zijn met de wettigheid en regelmatigheid.
Indicator 4 NL	Inzicht in recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland <i>Stand van zaken 2003:</i> Het inzicht in de recht- en doelmatige besteding van EU-gelden in Nederland op basis van openbare bronnen is ten opzichte van de vorige EU-tendrapportage vrijwel onveranderd gebleven. Controle-inspanningen zijn nog steeds voornamelijk gericht op het voldoen van rapportageverplichtingen aan de Europese Commissie. Het inzicht in de rechtmatige besteding van landbouwsubsidies is in opzet nog steeds beter gewaarborgd dan voor EU-subsidies in de overige sectoren. Bij de vorige periode van de structuurfondsen (1994-1999) ontstond overkoepelend inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen pas achteraf (bij de einddeclaratie). Door afschaffing van het voor-schot/einddeclaratiesysteem en versterking van de 30-juni-rapportages is het inzicht in opzet verbeterd. Door de zeer beperkte invulling die is gegeven aan de wet TES is het inzicht in de rechtmatige besteding van decentraal ontvangen EU-subsidies ten opzichte van het voorgaande jaar niet verbeterd.
Indicator 5 NL	Recht- en doelmatige besteding EU-gelden in Nederland <i>Stand van zaken 2003:</i> In 2003 heeft de afrekening plaatsgevonden van de structuurfondsperiode 1994-1999. Bij die afrekening zijn diverse problemen geconstateerd die van invloed zijn op de rechtmatigheid. Ook bij de afsluiting van de communautaire initiatieven van de structuurfondsperiode 1994-1999 zijn problemen geconstateerd. De reikwijdte van de wet TES is door diverse betrokkenen ter discussie gesteld. Dit heeft tot gevolg dat het toezicht op lidstaatsniveau op deze geldstromen nauwelijks invulling krijgt.

In 2001 en 2002 was sprake van een aanzienlijke onderbesteding op de EU-begroting. De Algemene Rekenkamer vindt het zorgelijk dat er jaren achtereen beleid wordt gemaakt, en dat daarvoor ook begrotingsmiddelen beschikbaar worden gesteld, maar dat die middelen niet worden gebruikt.

Het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in Nederland is in 2002 niet verbeterd, blijkt uit dit EU-trendrapport, doordat de reikwijdte van de wet TES ter discussie is gesteld en ook naleving derhalve uitblijft. Er kunnen problemen zijn met de rechtmatigheid van bepaalde decentraal ontvangen/bestede subsidies, en er is een risico dat onrechtmatigheden niet of te laat worden ontdekt, met terugvorderingen en/of boetes als gevolg. De huidige gang van zaken bij de afsluiting van de structuurfondsperiode 1994–1999 laat dit zien.

21.1.2 Samenvattend beeld

Op dit moment bestaat een versnipperd beeld van het financieel management van EU-gelden. Dat komt onder meer door de volgende factoren:

- Gegevens over de besteding van middelen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) zouden kunnen worden gehaald uit de certificeringsaudits. Deze zijn echter voorzien van een accountantsverklaring die is ingeperkt doordat geen zekerheid wordt gegeven over de juiste interpretatie van EU-regelgeving. Bovendien kent het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G), waaruit de GLB-middelen worden betaald, een gebroken boekjaar, hetgeen vergelijking met andere sectoren compliceert.
- Structuurfondsprogramma's belopen verschillende jaren, waarbij het uitgavenniveau sterk fluctueert gedurende de programmaperiode. Dit bemoeilijkt vergelijking met andere sectoren. Afrekening vindt plaats enkele jaren nadat de projecten zijn afgerond, waardoor onduidelijk is wat de rechtmatigheid van bepaalde uitgaven in één kalenderjaar is. Een omvattende rapportage waaruit blijkt wat de rechtmatigheid is van de bestedingen, is niet voorhanden. Ook de structuurfondsrapportage aan de Tweede Kamer geeft hierin geen inzicht.
- Kaderprogramma's en communautaire initiatieven worden in vele afzonderlijke rapportages verantwoord. Zicht op de volledigheid is er niet, omdat weinig tot geen informatie beschikbaar is over decentraal ontvangen gelden voor deze sectoren van EU-beleid. Hierdoor is het onmogelijk om de rechtmatigheid uit te drukken in procenten. Immers: wat is het totaal?
- In de categorie «overige gelden» zouden incidentele overdrachten van de EU aan de lidstaat kunnen worden opgenomen (bijvoorbeeld voor de bestrijding van dierziekten) alsmede kleinere EU-subsidiestromen op het gebied van het interne beleid (bijvoorbeeld onderwijs- en opleidingsgelden). Inzicht in de volledigheid van de informatie over incidentele overdrachten ontbreekt. Bovendien vindt de definitieve afrekening meestal pas enkele jaren na het jaar van betaling plaats, waardoor de rechtmatigheid in het jaar van betaling onzeker is. Dit laatste wordt onvoldoende duidelijk gemaakt (gekwantificeerd) in de verantwoording. Voor de kleinere EU-programma's hetzelfde als voor de zojuist genoemde kaderprogramma's en communautaire initiatieven: er is een grote veelheid van afzonderlijke verantwoordingsrapportages.

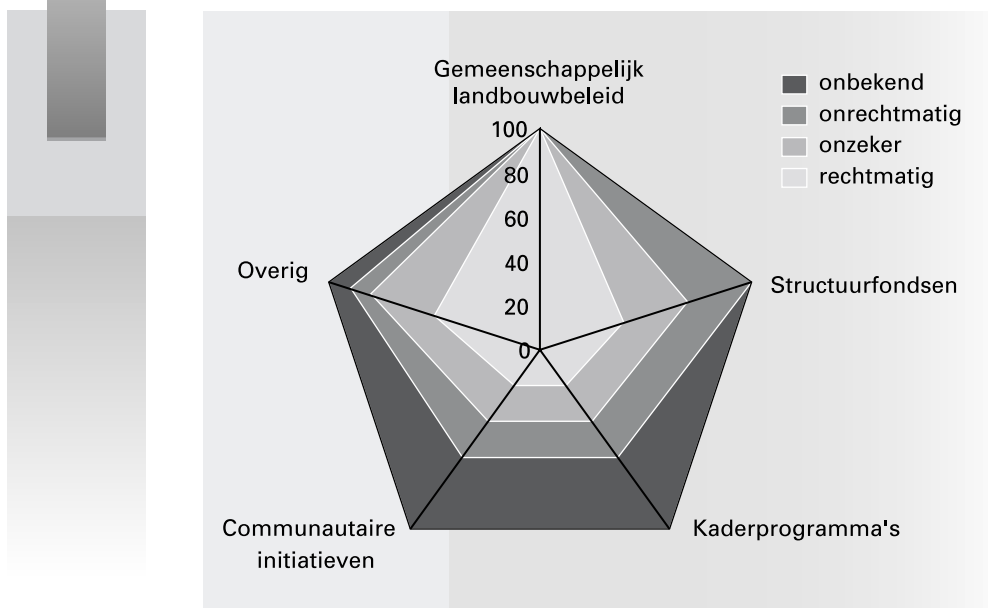
Het versnipperde beeld van het financieel management van EU-gelden heeft onder meer tot gevolg dat het niet mogelijk is om een samenvattend

plaatje te maken van bijvoorbeeld de mate van rechtmatigheid van de bestedingen per geldstroom en per lidstaat. Het zou wenselijk zijn wanneer een dergelijke afbeelding jaarlijks wél samengesteld zou kunnen worden. Deze zou in de loop van de jaren steeds kunnen worden gevuld met de nieuwste bevindingen, zodat in één oogopslag inzichtelijk is of de trend neerwaarts dan wel opwaarts is. Er zouden bijvoorbeeld zogenoemde spin- of radardiagrammen kunnen worden gepresenteerd.

Rechtmatige besteding van EU-gelden in Nederland (voorbeeld)

Figuur 12

Mate van rechtmatigheid in procenten afgezet op de assen



21.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande scores op de trendindicatoren komt de Algemene Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

- Het Nederlandse kabinet zou zich expliciet kunnen inzetten voor goed begrotingsbeleid en een realistische begrotingsprocedure van de EU: blijvende overschotten op de EU-begroting leiden tot een kloof tussen EU-beleid en -uitvoering en afnemende legitimiteit van het beleid in de ogen van burgers. Wellicht biedt het komende voorzitterschap van de EU hiervoor kansen.
- In de ontwerp-EU-grondwet zouden de principes van goed openbaar bestuur («good governance», «good accountability») in voldoende mate moeten worden geconcretiseerd in verdragsverplichtingen. In de intergouvernementele conferentie en in Raadsverband zou moeten worden geijverd voor het versterken van de positie Europese Rekenkamer in de definitieve tekst van de EU-grondwet.
- Op lidstaatsniveau moet worden onderkend dat verantwoording over

de besteding van EU-middelen, te beginnen in de eigen lidstaat, van het grootste belang is. In nationale verantwoordingsstukken moet per jaar en per geldstroom concreet en gekwantificeerd zichtbaar worden gemaakt hoe het EU-geld is besteed. In die stukken moet inzicht worden geboden in de rechten doelmatigheid van de bestedingen.

- De wet TES moet worden nageleefd.

22 REACTIE KABINET EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Financiën heeft bij brief van 27 januari 2004 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, de staatssecretaris voor Europese Zaken en de overige leden van het kabinet.

De Productschappen Vee, Vlees en Eieren hebben bij brief van 7 januari 2004 een reactie gegeven op de voor hen relevante gedeelten van dit EU-trendrapport. Deze laatste reactie is verwerkt in de betreffende hoofdstukken van het rapport.

22.1 Reactie kabinet

Goed begrotingsbeleid en realistische uitvoering

Het kabinet constateert verheugd dat de Algemene Rekenkamer aandacht vraagt voor goed begrotingsbeleid en een realistische uitvoering daarvan. Het kabinet benadrukt in dit verband dat de benodigde betalingskredieten zo realistisch mogelijk moeten worden geschat; de Nederlandse inzet is altijd gericht op het voorkomen van onderuitputting van beschikbaar gestelde EU-budgetten.

Het kabinet stelt dat de inspanningen vruchten beginnen af te werpen. Dit zou blijken uit het voorontwerp van begroting 2004, waarin de Europese Commissie met aanzienlijk lagere voorstellen is gekomen. Daarbij merkt het kabinet wel op dat de mogelijkheden voor Nederland om de begroting realistisch te ramen beperkt zijn, omdat het Europees Parlement (samen met de Raad de begrotingsautoriteit) bij de niet-verplichte uitgaven het laatste woord heeft.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer erkent dat de invloed van Nederland op een het EU-begrotingsbeleid en een realistische uitvoering daarvan niet overschat moet worden. Niettemin is zij van mening dat deze invloed ook niet moet worden onderschat, juist ook tegen de achtergrond van het komende Nederlandse voorzitterschap.

Overigens wil zij benadrukken dat de inspanningen om te komen tot een realistische begroting haars inziens niet alleen gericht moeten zijn op de raming van de betalingskredieten, maar evenzeer op een goede en tijdige uitvoering van het afgesproken beleid.

«Good governance» en «good accountability»

Het kabinet deelt de bevinding van de Algemene Rekenkamer dat er ruimte is voor verbetering van het beheer, het toezicht en de controle van EU-gelden. De Nederlandse inzet zal onveranderd gericht zijn op verbetering daarvan, aldus het kabinet. Dit is een zaak die vooral gestalte moet krijgen op het niveau van secundaire wetgeving. Veranderingen in de organisatie van EU-systemen voor financieel management zijn volgens het kabinet niet uitsluitend afhankelijk van het resultaat van de onderhandelingen over de ontwerp-EU-grondwet.

Het kabinet geeft aan te hechten aan een sterke positie van de Europese Rekenkamer. Het materiële effect voor de Europese Rekenkamer van vermelding onder de «overige instellingen en organen» in de ontwerp-EU-grondwet in plaats van onder het «institutioneel kader» is volgens het kabinet echter gering. Haar taken en bevoegdheden worden door deze herziene positionering niet gewijzigd.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is ingenomen met de toegezegde blijvende

Nederlandse inzet voor verbetering van beheer, toezicht en controle van EU-gelden. Uiteraard zullen veranderingen in de organisatie van EU-systemen voor financieel management grotendeels in secundaire regelgeving moeten worden uitgewerkt.

De Algemene Rekenkamer vindt echter, net als haar huidige en toekomstige EU-zusterinstellingen en de Europese Rekenkamer zelf, dat dit niet in de plaats kan komen van verankering van de Europese Rekenkamer en de waarden waar die instelling voor staat op het primaire EU-niveau.

De ontwerp-EU-grondwet introduceert één enkel institutioneel kader dat ertoe strekt de doelstellingen van de Unie na te streven, de waarden van de Unie te bevorderen, de belangen van de Unie, van haar burgers en van haar lidstaten te dienen. Dit institutioneel kader omvat het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad van Ministers, de Europese Commissie en het Hof van Justitie. In dit rijtje hoort de Europese Rekenkamer – en daarmee de waarden «publieke verantwoording», «transparantie» en «goed financieel beheer» – thuis.

Daarnaast is het onwenselijk de onafhankelijke externe controleur, zijnde de Europese Rekenkamer, niet op hetzelfde niveau te plaatsen als de instellingen die zij controleert.

De Algemene Rekenkamer stelt met spijt vast dat het kabinet genoeg neemt met de gang van zaken rond de positionering van de Europese Rekenkamer omdat het «materiële effect» gering zou zijn¹⁶⁹.

Verantwoordingsinformatie op lidstaatniveau

Het kabinet deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de verantwoording over de besteding van EU-middelen, te beginnen in de eigen lidstaat, van het grootste belang is. Het kabinet geeft daarbij aan dat het geen aanwijzingen heeft gekregen van de Europese Commissie dat deze verantwoording structurele tekortkomingen kent. Men verwijst in dit verband ook naar de jaarlijkse rapportages aan de Tweede Kamer over omvang en besteding van structuurgelden en «overige» geldstromen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om te komen tot een goede nationale EU-verantwoording is niet alleen gericht op het voldoen aan vereisten van de Europese Commissie over afzonderlijke geldstromen. Haar aanbeveling moet vooral worden gezien in het licht van een streven om op termijn te komen tot een zo eenvoudig mogelijke, sluitende verantwoordings- en controlestructuur. Nationale EU-verantwoordingen van alle afzonderlijke lidstaten zouden eventueel kunnen worden voorzien van een rapportage of oordeel door de nationale rekenkamer. Bij de controle van de Europese Commissie zou de Europese Rekenkamer dan gebruik kunnen maken van de nationale EU-verantwoordingen. Zo kan het gehele EU-controleveld worden afgedekt.

Inzicht in de rechtmatigheid bestedingen/wet Toezicht Europese Subsidies (TES)

Het kabinet is het oneens met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de wet TES niet is uitgevoerd. Men wijst op de diverse meldingen die de ministeries, naar aanleiding van de inwerkingtreding van de wet op 1 mei 2002, van decentrale bestuursorganen hebben ontvangen.

Het kabinet deelt niet (meer) de veronderstelling dat de financiële aansprakelijkheid van de Staat óók geldt voor alle EG-subsidies die decentrale bestuursorganen rechtstreeks ontvangen. Men verwijst naar de adviezen die hierover zijn gevraagd aan de landsadvocaat en waarmee interdepartementaal is ingestemd.

Het kabinet verklaart verder het geringe bedrag aan «overige gelden» in

¹⁶⁹ Praag, 10 december 2003 ECA/03/29.

de rapportage aan de Tweede Kamer uit het feit dat het overgrote deel van de rechtstreeks aan bestuursorganen toegekende EG-subsidies bestaan uit technologiesubsidies uit zogenoemde kaderprogramma's. Volgens het advies van de landsadvocaat vallen deze subsidies niet onder de reikwijdte van de wet TES.

Interdepartementaal is ingestemd met de adviezen van de landsadvocaat en geconcludeerd dat een subsidie waarbij geen enkele verplichting op de Staat rust, niet onder de reikwijdte van de wet TES valt. Over deze subsidies hoeft volgens het kabinet dus ook niet te worden gerapporteerd.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer betreurt de gang van zaken rond de (nieuwe) interpretatie van de zeer recent tot stand gekomen wet TES. Als bestuursorganen die de informatie moeten leveren zich verzetten, mede met een beroep op de administratieve lasten, mag dit geen aanleiding zijn om de grondslag van de wet te (her)interpreteren. Dit zou een beperking van de reikwijdte van de wet betekenen, ná totstandkoming ervan.

Het thans door het kabinet ingenomen standpunt ten aanzien van de mate van aansprakelijkheid van de Staat wordt overigens door de Algemene Rekenkamer geraadpleegde deskundigen betwist.

Dit EU-trendrapport 2004 lijkt niet de plaats om de verschillen van inzicht verder uit te werken.

De Algemene Rekenkamer neemt aan dat het kabinet bij de evaluatie van de jonge wet TES aandacht zal schenken aan het Europees-rechtelijke kader. Zij zal aan de discussie haar steentje bijdragen.

Overigens meent zij dat het ogenschijnlijk geringe aantal meldingen in de eerste rapportage aan de Kamer vooral verklaard wordt door de beperkte uitleg die de in de afgelopen periode aan de wet TES gegeven is.

22.2 Slotwoord Algemene Rekenkamer

Voor de Europese Unie belooft 2004 een cruciaal jaar te worden. Op 1 mei zal de belangrijkste uitbreiding in de geschiedenis van de Europese integratie plaatsvinden wanneer tien nieuwe lidstaten toetreden tot de EU en haar buitengrens een forse stap Oostwaarts verschuift. De uitdagingen waarvoor de Unie zich hierdoor geplaatst zal zien, zullen niet alleen groot zijn maar ook vaak nieuw van aard, gelet op de geheel eigen geschiedenis van dit deel van Europa.

Behalve het voortzetten van de fundamentele discussie over de ontwerp-EU-grondwet staan in de EU ook andere beslissingen het komende jaar op de agenda, zoals de verkiezing van het Europees Parlement en de benoeming van een nieuwe Europese Commissie. Verder zullen in het najaar de onderhandelingen in de Raad beginnen over de vaststelling van de financiële perspectieven (meerjarenbegroting) voor de periode 2007–2013. En Nederland – als voorzitter van de Raad gedurende de tweede helft van dit jaar – kan daarbij een rol van betekenis spelen.

De Algemene Rekenkamer pleit ervoor dat de Nederlandse regering gebruikmaakt van haar positie in de EU om ook de aandacht voor het financieel management in de EU vast te houden en op dit terrein stappen te zetten. In de afgelopen twee jaar heeft de Algemene Rekenkamer een langzame vooruitgang geconstateerd die vooral geboekt wordt op het niveau van de Brusselse instellingen. Zo is zij positief over bijvoorbeeld het nieuwe financieel reglement van de EU dat sinds 1 januari 2003 in werking is getreden, de toegenomen follow-up van de DG-verklaringen die plaatsvindt binnen de Europese Commissie en de nieuwe controle-

aanpak van de Europese Rekenkamer in het kader van haar betrouwbaarheidsverklaring. Maar tegelijkertijd wordt steeds duidelijker dat nog problemen bestaan op het niveau van de lidstaten en dat nog onvoldoende zekerheid bestaat over de besteding van EU-gelden op dit decentrale niveau.

Volgens de Algemene Rekenkamer geldt dit ook voor de Nederlandse situatie. In de conclusies van dit rapport is vastgesteld dat nog geen samenhangend beeld op te stellen is van de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-gelden in Nederland. De Algemene Rekenkamer is dan ook van mening dat de verantwoording op lidstaatniveau moet verbeteren. Niet alleen wordt hierdoor de transparantie en het afleggen van verantwoording (kernelementen van goed openbaar bestuur) bevorderd, maar tevens de controlerende rol van de Staten-Generaal op EU-terrein gestimuleerd. Bovendien worden tegenvallende berichten over nationale resultaten, zoals nu bij de afsluiting van de vorige structuurfondsperiode, waarschijnlijk eerder gesignaleerd en daardoor sneller opgepikt. En wat wellicht nog belangrijker is, is dat hiermee op gang gebrachte hervormingsproces van het EU-financieel management in Brussel wordt aangevuld waar het thans het meest nodig lijkt.

De Algemene Rekenkamer ziet in dat een verbetering van de nationale verantwoording alleen in Nederland geen oplossing vormt voor de problemen die de Europese instellingen hebben met de verantwoording over het gedeeld beheer in de lidstaten. Daarom streeft zij ernaar ook nationale rekenkamers in andere EU-lidstaten te stimuleren aandacht hieraan te besteden. Het is dan ook verheugend dat in het Contactcomité van de presidenten van de nationale rekenkamers in de EU besloten is op dit terrein samen te werken. In 2004 zijn sommige zusterinstellingen van de Algemene Rekenkamer van plan te rapporteren over het financieel management van EU-geld in hun eigen lidstaat. In het komende EU-trendrapport 2005 hoopt de Algemene Rekenkamer positieve ontwikkelingen op dit gebied te kunnen rapporteren.

Afkorting	Betekenis
ACS	Afrika, Caribisch gebied en Stille Oceaan
AGB	Activiteitengestuurd management
AID	Algemene Inspectiedienst
ATB	Directie Audit en Toezichtbeleid (voorheen DAR)
BBP	Bruto binnenlands product
BFB	Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen van het ministerie van Financiën
BNP	Bruto nationaal product
BTW	Bruto toegevoegde waarde
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CoCo	Coördinatiecommissie voor Europese integratie- en associatieproblemen
Coreper	Comité van Permanente Vertegenwoordigers
DAR	Directie Accountancy Rijksoverheid (Ministerie van Financiën); zie ATB
DAS	Déclaration d'assurance (Europese Rekenkamer)
DG	Directoraat-generaal
DLG	Dienst Landelijk Gebied
ECB	Europese Centrale Bank
Ecofin	Raad voor Economische Zaken en Financiën
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap (EEG en Euratom samen)
EIB	Europese Investeringsbank
EMU	Economische en Monetaire Unie
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EOGFL-garantie	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie
EOGFL-oriëntatie	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie
EPD	Enkelvoudig programmeringsdocument
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EVDB	Europees Veiligheids en Defensiebeleid
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FIOV	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
GBCS	Geïntegreerd beheers- en controlesysteem
GBVB	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
Glb	Goede landbouwpraktijken
GOS	Landen van de Gemeenschap van Onafhankelijke Staten
GVB	Gemeenschappelijk visserijbeleid
GVE	Grootvee-eenheid
I&R	Identificatie en registratie
IAS	Internal Audit Service (Europese Commissie)
ICER	Interdepartementale Commissie Europees Recht
IGC	Intergouvernementele conferentie
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISPA	Instrument for Structural Policy Assistance
IT	Informatietechnologie
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
Laser	(Agentschap) Landelijke service bij regelingen
LEI	Landbouw Economisch Instituut
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M&O-beleid	Beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik
OBTA	Ontwikkeling, beheer en technische analyse
ODA	Official Development Assistance
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OLAF	Office européen de lutte antifraude (Europees bureau voor fraudebestrijding)
OP	Operationeel programma

Afkorting	Betekenis
PHARE	EU-hulpprogramma voor de kandidaat-landen van Midden- en Oost-Europa
POP	Plattelandsontwikkelingsplan
PSO	Programma Samenwerking Oost-Europa
PVE	Productschappen Vee, Vlees en Eieren
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SAN	Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
SAPARD	Special Accession Programme for Rural and Agricultural Development
SN	Subsidieregeling Natuurbeheer 2000
SOVON	Samenwerkende Organisaties Vogelonderzoek Nederland
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEN	Trans-Europese Netwerken
TES	Wet Toezicht Europese Subsidies
UvW	Unie van Waterschappen
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRON	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VSNU	Vereniging van Universiteiten (voorheen Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten)
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WTO	World Trade Organisation
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

Conclusie	Aanbeveling	Toezegging kabinet	Nawoord Algemene Rekenkamer
Over 2002 en 2003 behoeft beheer, toezicht en controle van EU-gelden nog op veel punten verbetering.	In de ontwerp-EU-grondwet zouden de principes van goed openbaar bestuur («good governance», «good accountability») in voldoende mate moeten worden geconcretiseerd in verdragsverplichtingen.	Het kabinet zegt blijvende inzet voor verbetering van beheer, toezicht en controle van EU-gelden toe. Volgens het kabinet moet dit echter uitgewerkt worden in secundaire regelgeving.	Volgens de Algemene Rekenkamer kan dit niet in de plaats komen van verankering op het primaire niveau.
Het is zorgwekkend dat er jaren achtereen EU-beleid wordt gemaakt, en dat daarvoor ook begrotingsmiddelen beschikbaar worden gesteld, maar dat die middelen niet worden gebruikt.	Het Nederlandse kabinet zou zich expliciet kunnen inzetten voor goed begrotingsbeleid en een realistische begrotingsprocedure van de EU. Wellicht biedt het komende voorzitterschap van de EU hiervoor kansen.	De inzet van het kabinet is gericht op een realistische raming en het voorkomen van onderuitputting.	De Algemene Rekenkamer benadrukt dat de inspanningen niet alleen gericht zouden moeten zijn op de raming van de betalingskredieten, maar evenzeer op een goede en tijdige uitvoering van beleid.
Verantwoordingsinformatie op zowel nationaal als EU-niveau behoeft verbetering.	Op lidstaatniveau moet worden onderkend dat verantwoording over de besteding van EU-middelen, te beginnen in de eigen lidstaat, van het grootste belang is. In nationale verantwoordingsstukken moet per jaar en per geldstroom concreet en gekwantificeerd zichtbaar worden gemaakt hoe het EU-geld is besteed. In die stukken moet inzicht worden geboden in de rechten doelmatigheid van de bestedingen	Het kabinet geeft aan dat zij geen aanwijzingen heeft gekregen van de Europese Commissie dat de nationale verantwoordingsstukken structurele tekortkomingen zouden bevatten. Zij verwijst verder naar de jaarlijkse rapportages aan de Tweede Kamer inzake structuurgelden en «overige geldstromen».	De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer is niet primair gericht op het voldoen aan vereisten van de Europese Commissie, maar op het komen tot een zo eenvoudig mogelijke, sluitende EU verantwoordings- en controlestructuur.
De Europese Rekenkamer moet deel uitmaken van het institutioneel kader van de Europese Unie. Dit zou in de tekst van de EU-grondwet moeten worden vastgelegd.	In de intergouvernementele conferentie en in Raadsverband zou moeten worden geijverd voor het versterken van de positie Europese Rekenkamer in de definitieve tekst van de EU-grondwet.	Het kabinet is van mening dat het materiële effect van de herpositionering van de Europese Rekenkamer gering is en dat haar taken en bevoegdheden niet wijzigen.	De Algemene Rekenkamer stelt met spijt vast dat het kabinet kennelijk genoegzaam neemt met de gang van zaken rond de positionering van de Europese Rekenkamer.
Het inzicht in de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in Nederland is in 2002 niet verbeterd doordat de reikwijdte van de wet TES ter discussie is gesteld en ook naleving uitblijft.	De wet TES moet worden nageleefd.	Het kabinet is het niet eens met deze conclusie en stelt dat de wet TES wel degelijk is uitgevoerd, maar in het licht van een advies van de landsadvocaat nu anders wordt geïnterpreteerd.	De Algemene Rekenkamer betreurt de gang van zaken rond de (nieuwe) interpretatie van de wet TES. Zij neemt aan dat het kabinet bij de evaluatie aandacht zal schenken aan het Europees-rechtelijke kader.

Bron: TES-rapportage najaar 2003.

Naam/verantwoordelijk departement	Doel	Bedrag toegekend	Begunstigde	Looptijd	Wijze waarop invulling is gegeven aan beheer toezicht en controle
Gamma Trial for Emergencies and environment/BZK	Trial-programma voor het produceren van interactief lesmateriaal voor «emergency-response-organisaties», alsmede het uittesten hiervan in een reële leeromgeving.	0,14	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding	1 september 2001 tot 21 januari 2003	Jaarlijkse accountantsverklaring en eventueel review door auditdienst BZK.
LIFE environment subsidies/VROM	Realiseren van een gescheiden rioolstelsel.	0,36	Gemeente Reiderland	Tot 31 november 2003	Op basis van risicobenadering wordt bij decentrale bestuursorganen onderzoek gedaan naar de besteding van EU-subsidies.
LIFE environment subsidies/VROM	Bouw membraanbioreactor (€ 1,7 miljoen) en grond- en oppervlaktewatersuppletie (€ 0,09 miljoen).	1,79	Waterschap Rijn en IJssel	Membraanbioreactor: 1 oktober 2002 tot 30 juni 2006; De grond- en oppervlakte-watersuppletie: 10 december 2002 tot 31 december 2004	Op basis van risicobenadering wordt bij decentrale bestuursorganen onderzoek gedaan naar de besteding van EU-subsidies.
Socrates/OCW	Bevordering van de mobiliteit van studenten en docenten in het hoger onderwijs.	3,90	Nuffic (nationaal agentschap)	1 juli 2002 tot en met 30 september 2003	Het toegekende budget wordt door de Nuffic volgens criteria die door de Europese Commissie zijn vastgesteld, verdeeld over instellingen van hoger onderwijs. Het toezicht door OCW wordt ingevuld door goedkeuring van het jaarlijks op te stellen werkprogramma voor Socrates.
Socrates/OCW	Bevorderen van de samenwerking op het terrein van schoolonderwijs en lerarenopleidingen.	2,90	Het Europees platform* (nationaal agentschap)	1 juli 2002 tot en met 30 september 2003	Het toegekende budget wordt door het Europees Platform verdeeld over geselecteerde samenwerkingsprojecten en komt ten goede aan instellingen in het PO, VO, BVE en HBO. Het toezicht door OCW wordt ingevuld door goedkeuring van het jaarlijks op te stellen werkprogramma voor Socrates.
Leonardo da Vinci/OCW	Bevorderen van de mobiliteit van studenten en docenten in het beroepsonderwijs.	2,70	Cinop (nationaal agentschap)	1 juni 2002 tot en met 31 mei 2003	Het toegekende budget wordt door het Cinop volgens door de EU vastgestelde criteria verdeeld over instellingen in het beroepsonderwijs. Het toezicht door het Ministerie van OCW wordt ingevuld door goedkeuring van de jaarlijks op te stellen werkprogramma's voor Leonardo.

Naam/verantwoordelijk departement	Doel	Bedrag toegekend	Begunstigde	Looptijd	Wijze waarop invulling is gegeven aan beheer toezicht en controle
Leonardo da Vinci/OCW	Verbetering competenties en vaardigheden, verbeteren kwaliteit en toegankelijkheid beroepsonderwijs, innovatie van onderwijsmethoden.	2,70	Cinop (nationaal agentschap)	1 november 2002 tot 31 oktober 2003	Het toegekende budget wordt door het Cinop verdeeld over door de EU geselecteerde projecten van instellingen in het beroepsonderwijs waarbij het Cinop een adviserende taak heeft. Het toezicht door het Ministerie van OCW wordt ingevuld door goedkeuring van het jaarlijks voor Leonardo op te stellen werkprogramma.
Roemenië DPOI/RM/9/1/EZ	Vergoeding voor uitvoering van activiteiten in verband met implementatie directieven voor niet-automatische weegtuigen.	2,33	NMI (ZBO-EZ)	1 januari 2002 tot 31 december 2003	Binnen het Ministerie van EZ is afgesproken om afhankelijk van het aantal, de aard en de omvang van de meldingen het toezicht- en controlebeleid nader invulling te geven. Tot op heden is dat nog niet gebeurd.
10 112 948 PSO Bulgarije/EZ	Versterking van de MMI-structuur en infrastructuur European Conformity Assessment.	0,14	NMI (ZBO-EZ)	1 januari 2002 tot 31 december 2003	Binnen het Ministerie van EZ is afgesproken om afhankelijk van het aantal, de aard en de omvang van de meldingen het toezicht- en controlebeleid nader invulling te geven. Tot op heden is dat nog niet gebeurd.
Impr. Cap. Radiation Protect. Me/EZ	Normalisatie stralingsbronnen in medische centra.	0,10	NMI (ZBO-EZ)	1 januari 2002 tot 31 december 2003	Binnen het Ministerie van EZ is afgesproken om afhankelijk van het aantal, de aard en de omvang van de meldingen het toezicht- en controlebeleid nader invulling te geven. Tot op heden is dat nog niet gebeurd.
Energy, Environment and Sustainable Development Part B: Energy Program/EZ	Demonstratie van verhoging energierendement afvalverbrandingsinstallatie	1,77	Gemeente Amsterdam	1 september 2001 tot 1 september 2007	Binnen het Ministerie van EZ is afgesproken om afhankelijk van het aantal, de aard en de omvang van de meldingen het toezicht- en controlebeleid nader invulling te geven. Tot op heden is dat nog niet gebeurd.
Operational Research in STI and Related services for Women in High Risk situations/VWS	Organisaties op het gebied van volksgezondheid in Thailand en Cambodja helpen bij het ontwikkelen van beleid voor vrouwen in kwetsbare posities.	0,05	GG&GD Amsterdam	1 september 2002 tot 1 augustus 2004	Jaarlijkse accountantsverklaring en eventueel review door de auditdienst van het Ministerie van VWS.
European Vaccin Effort against HIV/AIDS (EUROVAC III)/VWS	Samen met Europese partners werken aan onderzoek naar een vaccin tegen HIV-I type C virus.	0,40	GG&GD Amsterdam	Start in 2004 (oorspronkelijk 1 januari 2003) duur 36 maanden	Jaarlijkse accountantsverklaring en eventueel review door de auditdienst van het Ministerie van VWS.

Naam/verantwoordelijk departement	Doel	Bedrag toegekend	Begunstigde	Looptijd	Wijze waarop invulling is gegeven aan beheer toezicht en controle
Improving access to essential STD services in urban areas/VWS	Implementatie van SO/HIV-controle in lokale gezondheidscentra in grote steden in China.	1,07	GG&GD Amsterdam	1 april 2002 tot 1 maart 2006	Jaarlijkse accountantsverklaring en eventueel review door de auditdienst van het Ministerie van VWS.
Programma JEUGD/VWS	Buitenschoolse (inter)nationale projecten van en voor jongeren tussen 15 en 25 jaar.	2,40	NIZW/IC (Nationaal Agentschap)	1 april 2002 tot 31 maart 2003	

B 4.1 Doelstellingen en fondsen

Het structuurfondsbeleid kende in de structuurfondsperiode 1994–1999 de volgende doelstellingen:

Doelstelling 1: Bevorderen van ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met ontwikkelingsachterstand.

Doelstelling 2: Omschakeling (grens/deel)regio's die door de achteruitgang in industrie zijn getroffen.

Doelstelling 3: Bestrijding langdurige werkloosheid en vergemakkelijking van inschakeling in het arbeidsproces van jongeren en met uitsluiting (van arbeidsmarkt) bedreigde personen.

Doelstelling 4: Vergemakkelijking van aanpassing van werknemers aan gewijzigde omstandigheden in bedrijfsleven en aan ontwikkeling van productiestelsels.

Doelstelling 5a: Bevordering plattelandsontwikkeling door aanpassing van landbouwstructuren in kader van hervorming gemeenschappelijk landbouwbeleid te bespoedigen waaronder maatregelen op gebied van aanpassing van visserijstructuur.

Doelstelling 5b: Bevordering plattelandsontwikkeling door ontwikkeling en structurele aanpassing van platteland te vergemakkelijken.

Deze doelstellingen worden (mede) gefinancierd uit de volgende structuurfondsen:

- **EFRO:** Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling;
- **ESF:** Europees Sociaal Fonds;
- **EOGFL-O:** Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie;
- de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;
- **FIOV:** Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij.

B 4.2 Budget EFRO, EOGFL-O en FIOV¹⁷⁰

Bedragen in miljoenen euro's

EPD	Periode	EFRO	EOGFL-O	FIOV	Cofinanciering			Totaal
					Rijk	Overheid Overig	Privaat	
Doelstelling 1								
Flevoland	1994–1999	83,83	21,86	11,36	114,47	265,57	254,97	752,06
Doelstelling 2								
Groningen-Drenthe	1994–1996	32,19	nvt	nvt	40,80	21,77	32,13	126,89
	1997–1999	76,66	nvt	nvt	79,46	51,91	15,14	223,17
Twente	1994–1996	30,82	nvt	nvt	61,16	3,92	5,43	101,33
	1997–1999	52,09	nvt	nvt	40,70	58,31	3,86	154,96
Arnhem-Nijmegen	1994–1996	31,57	nvt	nvt	58,86	21,85	16,84	129,12
	1997–1999	52,14	nvt	nvt	32,52	80,90	43,10	208,66
Zuidoost Noord-Brabant	1994–1996	24,23	nvt	nvt	5,78	45,17	20,38	95,56
	1997–1999	73,97	nvt	nvt	18,96	156,56	75,98	325,47

¹⁷⁰ Bron: Ministerie van EZ, Brief aan Tweede Kamer inzake structuurfondsen, najaar 2003. De Algemene Rekenkamer merkt op dat er een optelfout zit in de tabel, bij het programma Urban, deelprogramma's Amsterdam en Rotterdam. Tevens bevat de tabel enkele mineure afrondingsverschillen.

EPD	Periode	EFRO	EOGFL-O	FIOV	Cofinanciering			Totaal
					Rijk	Overheid Overig	Privaat	
Zuid-Limburg	1994–1996	20,65	nvt	nvt	6,29	36,13	8,34	71,41
	1997–1999	41,95	nvt	nvt	15,49	52,18	43,44	153,06
Doelstelling 5a	1994–1999	nvt	54,55	nvt	nvt	233,77	nvt	288,32
Doelstelling 5b								
Groningen-Drenthe	1994–1999	17,56	11,96	nvt	51,62	27,92	9,40	118,46
Fryslân	1994–1999	44,62	21,10	nvt	80,46	91,85	45,41	283,44
Noordwest-Overijssel	1994–1999	9,11	5,12	nvt	21,95	19,37	10,93	66,48
Zeeuws Vlaanderen	1994–1999	5,62	5,28	nvt	7,93	13,92	12,85	45,60
Peelregio	1994–1999	8,86	7,97	nvt	5,84	8,63	12,17	43,47
Communautaire initiatieven								
Interreg II Irma	1997–1999	141,00 ¹	nvt	nvt	278,28	nvt	nvt	419,28
Interreg Maas-Rijn	1994–1999	34,92	nvt	nvt	21,76	19,09	8,17	83,94
Leader II	1994–1999	7,0	4,6	nvt		17,8	15,5	44,9
Resider II	1994–1999	19,59	nvt	nvt		44,57	15,73	79,79
Konver	1994–1999	26,0	nvt	nvt		33,97 ²		59,97
Retex Twente	1994–1997	1,02	nvt	nvt	1,02	0,50	1,00	3,54
MKB	1996–1999	9,82	nvt	nvt		8,07 ³	6,10	23,99
Urban								
Amsterdam	1995–1999	3,82	nvt	nvt	4,13	9,01	1,01	16,96 ⁴
Rotterdam	1997–1999	7,04	nvt	nvt	5,17	8,35	5,62	20,57
Den Haag	1995–1999	4,27	nvt	nvt	4,29	14,34	1,75	22,90
Utrecht	1997–1999	6,50	nvt	nvt	5,14	8,64		20,28
FIOV ⁵	1994–1999	nvt	nvt	45,88	10,66	5,92	107,03	169,49

¹ In het Irma-programma was er van de totale EU-bijdrage van 141 miljoen 100 miljoen beschikbaar voor Nederland.

² Dit bedrag betreft de totale overheidsbijdrage voor Rijk en regio.

³ Dit bedrag betreft de totale overheidsbijdrage voor Rijk en regio, en de private bijdrage.

⁴ Urban: totaal operationeel programma is berekend op basis van totale overheidsuitgaven, dus exclusief private bijdragen.

⁵ FIOV-programma buiten doelstelling-1-gebied.

B 4.3 Realisatie structuurfondsen 1994–1999

Gerealiseerd per 30.06.03 (bedragen in miljoenen euro's)

EPD	Periode	EFRO	EOGFL-O	FIOV	Cofinanciering			Totaal
					Rijk	Overheid Overig	Privaat	
Flevoland	1994–1999	72,85	18,44	11,95	96,94	291,18	205,44	696,80
Groningen-Drenthe	1994–1996	25,35	nvt	nvt	31,13	25,60	41,19	123,27
	1997–1999	62,27	nvt	nvt	52,34	108,17	19,08	241,86
Twente	1994–1996	23,92	nvt	nvt	24,44	24,09	4,66	77,12
	1997–1999	43,22	nvt	nvt	18,32	92,35	12,97	166,86
Arnhem-Nijmegen	1994–1996	30,79	Nvt	nvt	21,65	54,09	19,21	125,74
	1997–1999	45,20	Nvt	nvt	22,14	85,94	33,38	186,66
Zuidoost Noord-Brabant	1994–1996	28,85	Nvt	nvt	5,66	44,23	21,43	95,18
	1997–1999	69,14	Nvt	nvt	17,55	166,86	82,79	336,34
Zuid-Limburg	1994–1996	18,40	Nvt	nvt	5,64	30,66	7,18	61,88
	1997–1999	41,09	nvt	nvt	15,90	71,83	24,43	153,26
Doelstelling 5a	1994–1999	nvt	25,71	nvt	151,539	nvt	nvt	177,25
Doelstelling 5b								
Groningen-Drenthe	1994–1999	15,54	10,57	nvt	42,22	35,09	12,72	116,14
Fryslân	1994–1999	40,90	20,10	nvt	67,00	97,60	47,50	273,10
Noordwest-Overijssel	1994–1999	8,31	4,52	nvt	15,93	23,20	8,98	60,94
Zeeuws Vlaanderen	1994–1999	5,09	4,76	nvt	8,76	14,83	11,25	44,69
Peelregio	1994–1999	8,40	7,21	nvt	7,54	12,55	15,66	51,36
Communautaire initiatieven								
Interreg II IRMA	1997–1999	77,27 ¹	nvt	nvt		144,71 ¹	nvt	221,98
Interreg Maas-Rijn	1994–1999	32,64	nvt	nvt	19,07	17,92	7,85	77,48
Leader II	1994–1999	6,4	4,0	nvt		23,4 ¹	26,8	60,7

EPD	Periode	EFRO	EOGFL-O	FIOV	Cofinanciering			Totaal
					Rijk	Overheid Overig	Privaat	
Resider II	1994–1997	17,64	nvt	nvt		47,941	54,77	120,35
Konver II	1994–1999	19,49	nvt	nvt		83,60 ¹	12,89	115,98
Retex Twente	1994–1997	0,54	nvt	nvt	0,33	0,64	0,73	2,24
MKB	1996–1999	4,48	nvt	nvt		7,562		12,04
Urban								
Amsterdam	1995–1999	2,39	nvt	nvt	5,98	9,46	13,81	17,83
Rotterdam	1997–1999	6,75	nvt	nvt	6,21	12,46	4,82	25,42
Den Haag	1995–1999	2,80	nvt	nvt	2,93	10,58	2,93	16,31
Utrecht	1997–1999	5,96	nvt	nvt	4,48	8,42	11,03	18,86
FIOV	1994–1999	nvt	nvt	31,25	18,00	21,05	38,76	109,06

¹ Van de € 100 miljoen die voor Nederland beschikbaar was, is € 10 miljoen beschikbaar gesteld voor een project in Duitsland.

B 4.4 Communautaire initiatieven

B 4.4.1 Urban

Urban is een door de Europese Commissie opgezet programma ten behoeve van economische ontwikkeling, sociale integratie en milieubescherming in achterstandswijken van grote steden. In totaal stelde de Commissie € 897 miljoen beschikbaar voor de periode 1994–1999, waarvan ongeveer € 23 miljoen voor Nederland. De Urban-gelden zijn afkomstig uit de structuurfondsen EFRO en ESF.¹⁷¹

Het Nederlandse Urban-programma was in de periode 1994–1999 onderverdeeld in vier deelprogramma's: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Deze steden waren verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten en de controle daarop. De minister voor Grotestedenbeleid en Integratie was eindverantwoordelijk jegens de Commissie en vervulde taken op het gebied van coördinatie, toezicht en ondersteuning. Daarnaast vonden er controles plaats door de departementale auditdienst. Eerder constateerde de Algemene Rekenkamer al tekortkomingen in de ondersteunende en toezichthoudende rol van het ministerie.¹⁷² Vooral de constatering dat door de gebrekkige ondersteuning projectuitvoerders onvoldoende van de Europese regelgeving op de hoogte waren, is nog steeds relevant. Zo was niet altijd duidelijk welke kosten voor subsidie in aanmerking konden komen, hetgeen tot lagere einddeclaraties heeft geleid. Beheer en toezicht zijn in de huidige programmaperiode 2000–2006 beter geregeld.

Onderuitputting

Tussen de steden bestaan grote verschillen in de uitputting van de budgetten.¹⁷³ De uitputting van Urban-subsidies en totale overheids-gelden is weergegeven in onderstaande tabel.

¹⁷¹ Amsterdam en Den Haag hebben naast EFRO-gelden ook ESF-gelden ontvangen; hierover wordt separaat gerapporteerd aan de Europese Commissie.

¹⁷² Algemene Rekenkamer, Europese gelden voor de grote steden. Den Haag, december 1998.

¹⁷³ Ecorys, Ex-post evaluatie URBAN-programma's 1994–1999. Rotterdam, juni 2002. In opdracht van het Ministerie van BZK.

Realisatie URBAN-programma*

	Aantal projecten	Uitputting Urban-subsidies	Uitputting totale overheidsgelden
Amsterdam	30	57%	84%
Rotterdam	68	96%	124%
Den Haag	35	60%	65%
Utrecht	98	92%	93%

* Bron: ECORYS-NEI, *ex-post-evaluatie Urban-programma 1994–1999*, Rotterdam, juni 2002.

In Amsterdam en Den Haag is gekozen voor een klein aantal, relatief grote projecten. Zodra enkele projecten wegvallen is er direct een aanzienlijke onderuitputting. In beide steden waren enkele bouwprojecten niet vóór 31 december 2001 afgerond, waardoor ze niet in aanmerking kwamen voor Urban-subsidie. Ook zijn projecten niet aanbesteed voor de deadline van eind 1999. Dit geld vloeit terug naar Brussel of wordt in mindering gebracht op het nog te ontvangen saldo.

In het deelprogramma Rotterdam kwamen meer nationale gelden beschikbaar dan voorzien, waardoor het bestedingspercentage ruim boven de 100% is uitgekomen.

Eindrapportage van de vier grote steden

Van de vier programma's is alleen Rotterdam afgesloten met een goedkeurende accountantsverklaring. Het financieel beheer en de controle waren op orde en er werd een hoge uitputtingsgraad werd gerealiseerd. Rotterdam vormt aldus een positieve uitzondering.

De drie andere programma's zijn afgesloten met een verklaring met beperking vanwege onzekerheden in de verantwoording. Deze onzekerheden hielden verband met de overschrijding van de subsidietermijn. Ook bestaat onzekerheid of gedeclareerde kosten voor subsidie in aanmerking komen. Daarnaast was de kwaliteit van de projectadministraties soms onvoldoende. Dit speelde vooral in Utrecht, waar het budget was versnipperd over veel kleine projecten. Bij de uitvoerders ontbrak vaak de administratieve capaciteit en kennis van de complexe Europese subsidie-regels.

Bij alle ingediende eindrapportages had de Commissie vragen en opmerkingen. In het geval van Utrecht was eind 2003 nog steeds niet alles ingediend door het grote aantal vragen van de Commissie. Daarnaast had de gemeente Utrecht ook vragen aan de Commissie had gesteld, waarop nog geen antwoord was gegeven.

Het voor Nederland geschetste beeld lijkt in andere landen niet veel beter. Dit roept de vraag op of de Commissie niet mede schuld heeft aan de trage voortgang. De Europese Rekenkamer constateert dat de Commissie gemiddeld *vijftien maanden* nodig had voor goedkeuring van programma-voorstellen in 1994. In 1996 was de behandeltijd circa zeven maanden. Oorzaken voor de lange behandeltijd liggen bij de matige kwaliteit van de programmavoorstellen (geen doelstellingen, geen geschikte effectindicatoren) en de lange besprekingen over de te selecteren stadswijken.

B 4.4.2 Leader II

Het communautair initiatief Leader II beoogt ontwikkeling van plattelandsgeregio's. Het programma wordt gefinancierd uit de structuurfondsen EFRO en EOGFL-O. De uitvoering gebeurt door de provincies met deelprogram-

ma's Leader: Flevoland, Drenthe, Friesland en Groningen. De programma's hebben een relatief bescheiden omvang: in totaal bedroeg het EU-budget 11,6 miljoen, waarvan € 10,4 miljoen daadwerkelijk werd besteed. Dit heeft geleid tot een redelijk goede benutting van circa 90%. Het onderscheid met de programma's voor doelstelling 5b (zie § 18.2.4) is niet geheel helder. Zo zijn de doelen van beide programma's vrijwel gelijk en is er soms overlap in de regio's die in aanmerking komen voor Leader en doelstelling 5b.

Bij de Leader II-programma's zijn goedkeurende accountantsverklaringen afgegeven. Begin 2003 heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV reviews uitgevoerd, maar de Algemene Rekenkamer kon eind november 2003 nog niet beschikken over de uitkomsten van deze reviews.

B 4.4.3 Pesca

Het Pesca-programma ondersteunt de herstructurering en diversificatie van de visserijsector. In doelstelling en organisatie is er grote gelijkens met het FIOV-programma. De financiering is afkomstig uit de structuurfondsen EFRO en FIOV en voor een gering deel ESF. De uitvoering van het programma is in handen van de directie Visserij van het Ministerie van LNV.

Bij de einddeclaratie van Pesca is op 8 juli 2002 een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven door de auditdienst van het Ministerie van LNV.¹⁷⁴ De gewaarmerkte einddeclaratie die behoort bij deze accountantsverklaring geeft aanleiding tot enkele opmerkingen.

De geraamde bijstand uit het EFRO geeft een totaal van € 7 320 625. In deze optelling zijn echter dertien projecten voor een bedrag van € 8 058 020 niet meegenomen. In de kolom «uitbetaalde EFRO-steun» in de einddeclaratie zijn de met deze dertien projecten corresponderende cellen leeg gelaten. In de andere documenten die de Algemene Rekenkamer ter beschikking zijn gesteld, wordt dit niet opgemerkt of nader toegelicht.

Aangenomen dat de dertien projecten wél moeten worden meegeteld als verplichtingen, ontstaat het beeld dat de uitbetalingen sterk zijn achtergebleven bij de verplichtingen. Op basis van de cijfers uit de gewaarmerkte einddeclaratie bedraagt de onderuitputting circa 50% van het budget. Van de EFRO-subsidies is zelfs meer dan de helft niet uitbetaald.

Uitputting Pesca-programma (in euro's)

	EFRO	FIOV	Totaal
Verplichtingen	15 378 645	3 100 218	18 478 863
Betalingen	6 642 644	2 738 129	9 380 773
Uitputting	43,2%	88,3%	50,8%

¹⁷⁴ Na vragen van de Commissie heeft het Ministerie van LNV op 28 augustus 2003 een herzien eindverslag ingediend. Er is geen nieuwe accountantsverklaring of einddeclaratie opgesteld. Ondanks herhaalde verzoeken heeft de Algemene Rekenkamer bij het Ministerie van LNV geen inzicht gekregen in de vragen van de Europese Commissie, noch in de bijlage(n) bij het herziene eindverslag van Pesca.

Deze cijfers konden overigens niet worden geverifieerd met de rapportage aan de Tweede Kamer over de structuurfondsen omdat Pesca in dat overzicht niet is opgenomen.

In de einddeclaratie valt tot slot op dat een aanzienlijk aantal projecten net vóór het verstrijken van de subsidietermijn is goedgekeurd. Dit is in de tabel weergegeven.

	EFRO	FIOV	Totaal
Totale verplichtingen	15 378 645	3 100 218	18 478 863
Verplichting 30/31-12-99	7 390 783	746 922	8 137 705
Aandeel %	48,1%	24,1%	44,0%

Van de totaal geraamde EFRO-bijstand is bijna de helft pas op de laatste twee dagen van 1999 verplicht. Bijna een kwart van de FIOV-verplichtingen is aangegaan op het laatst mogelijke moment. Deze late en massale goedkeuring is weliswaar niet onrechtmatig maar brengt wel risico's met zich mee voor een zorgvuldige projectselectie. Bovendien bestaat het gevaar dat door de late toekenning projecten niet tijdig – vóór ultimo 2001 – zijn afgerond.

B 4.4.4 Interreg IIc

In het kader van Interreg IIc participeert Nederland in drie grensoverschrijdende programma's: Noordzee, NWMA en Irma.¹⁷⁵ Deze drie programma's kennen elk een internationaal secretariaat dat optreedt als beheer- en betalingsautoriteit. Het Ministerie van VROM, directoraat-generaal (DG) Ruimte, hield als internationale beheersautoriteit toezicht op het Irma-programma. In de programma's Noordzee en NWMA heeft DG Ruimte een toezichthoudende rol op de projecten waar Nederlandse organisaties projectleider zijn. Nederlandse participanten in Interreg zijn voornamelijk provincies, waterschappen, gemeenten, onderzoeksinstituten en het Ministerie van VROM zelf.

Noordzee en NWMA

De auditdienst van het Ministerie van VROM heeft goedkeurende accountantsverklaringen afgegeven bij de einddeclaratie van het totaal van de projecten met een Nederlandse projectleider. Conform de afgesproken verdeling van verantwoordelijkheden dekt de accountantsverklaring dus niet de projecten met een buitenlandse hoofdaanvrager waarin wel Nederlandse partijen deelnemen.

Voor beide programma's kon een goedkeurende accountantsverklaring worden afgegeven. Hiertoe zijn, conform de Europese regelgeving, eerst de onregelmatigheden gecorrigeerd, die door het Ministerie van VROM bij enkele projecten waren geconstateerd: het faillissement van een project-aanvrager, geen onderbouwing van kosten, geen openbare aanbesteding, declaratie van overheadkosten in de personeelskosten en declaratie van kosten die al door andere financiers waren betaald. Bij NWMA heeft het ministerie ten minste € 1,2 miljoen op de einddeclaratie gecorrigeerd.¹⁷⁶

Overigens zijn het Noordzeeprogramma en het NWMA-programma niet opgenomen in de realisatiecijfers van de structuurfondsen die naar de Tweede Kamer zijn gestuurd.¹⁷⁷ Het Ministerie van VROM geeft ter verklaring aangegeven dat de realisatie (budget versus bestedingen) alleen op programmaniveau kan worden berekend en niet geïsoleerd op lidstaatsniveau, omdat het oorspronkelijke budget voor Nederland is ingebracht in de internationale programma's.

¹⁷⁵ NWMA: Northwestern Metropolitan Area; Irma: Interreg Rijn-Maas-activiteiten. Zie over de afrekening van Interreg IIc ook het rapport van de Algemene Rekenkamer: Rapport bij het Jaarverslag 2002 van het Ministerie van VROM, 21 mei 2003.

¹⁷⁶ Ministerie van VROM, Auditors report at the closure of the Interreg IIC programme NWMA, Den Haag, 13 november 2002.

¹⁷⁷ Zie B 4.2.

	Totale subsidiabele kosten	Waarvan EFRO-subsidies
Noordzee	7 970 425	3 569 172
NWMA	15 909 202	8 269 016

De bedragen zijn ontleend aan de afsluitende accountantsverklaringen.

Opgemerkt zij dat de bedragen in deze tabel geen accurate weergave zijn van hoeveel er uit deze twee programma's in Nederland is besteed. De cijfers omvatten namelijk niet projecten van buitenlandse projectaanvragers die vervolgens subsidies aan Nederlandse projectdeelnemers hebben betaald.

Irma

Het Interreg-programma Rijn-Maas (Irma) is ingesteld ter bestrijding van hoogwateroverlast in het stromingsgebied van beide rivieren. Het internationale secretariaat wordt gevoerd door het Nederlandse Ministerie van VROM. Dit is niet onlogisch aangezien Nederland ongeveer 65% van de subsidie ontvangt uit het Irma-programma.¹⁷⁸ De afronding heeft lang geduurd en de einddeclaratie werd vlak voor de deadline van 31 maart 2003 ingeleverd bij de Europese Commissie.

Er bestaat geen overkoepelende accountantsverklaring voor het programma als geheel. Wel heeft iedere deelnemende lidstaat een accountantsverklaring afgegeven over de projecten met hoofdaanvragers in dat land. Hoewel een controleprotocol voor Nederland was opgesteld met daarin richtlijnen voor de accountants, hebben de overige lidstaten daarvan geen gebruikgemaakt. Voor de artikel-8-verklaringen hebben de meeste lidstaten zich niet aan de termijn gehouden en evenmin aan het overeengekomen standaardmodel. Het Ministerie van VROM heeft in zijn functie van beheersautoriteit c.q. internationaal programmasecretariaat geen review uitgevoerd op de buitenlandse artikel-8-verklaringen.¹⁷⁹

Nederlands deel Irma

De auditdienst van het Ministerie van VROM heeft een accountantsverklaring met beperking afgegeven over het Nederlandse deel van het Irma-programma. Er bestond namelijk onzekerheid of een totale EFRO-bijdrage van € 4 654 252 (elf projecten) voor ultimo 1999 was verplicht. In reactie op de ingediende eindrapportage heeft de Europese Commissie op 30 juli 2003 per brief gevraagd om opheldering en alvast aangegeven deze kosten in principe als niet-declarabel te beschouwen.¹⁸⁰

Het Nederlandse deel van het Irma-programma kende een aanzienlijke onderbesteding van circa 23%. Ongeveer € 23 miljoen van het totale budget is niet benut. Ongeveer € 17 miljoen van het *gecommitteerde* EFRO-budget van € 94 miljoen is niet gedeclareerd bij de Commissie. De onderuitputting van Irma is deels veroorzaakt doordat bij sommige projecten inkomsten werden gegenereerd die volgens de EU-regels van de te ontvangen subsidie moesten worden afgetrokken. Vijf projecten hebben geen subsidie ontvangen omdat ze deels niet zijn uitgevoerd. Daarnaast was er een onderbesteding van bijna € 5 miljoen bij een groot infrastructureel project, dat te kampen had met ernstige vertraging vanwege bezwaarprocedures en onverwachte extra werkzaamheden. Het project is uiteindelijk voor een groot deel uitgevoerd binnen de tot eind 2002 verlengde subsidieperiode.

¹⁷⁸ Van de totale einddeclaratie van circa € 119 miljoen krijgt Nederland circa € 77 miljoen aan Europese subsidies.

¹⁷⁹ Ministerie van VROM, Mededeling bij de afsluiting van het Interreg IIC-programma IRMA, Den Haag, 27 maart 2003.

¹⁸⁰ De Algemene Rekenkamer had eind november 2003 nog geen inzicht in de reactie van het Ministerie van VROM.

Interreg is een door de Europese Commissie opgezet initiatief met een grensoverschrijdend karakter in zowel de doelstellingen als de organisatie van de programma's. Voor Nederland is het Ministerie van Economische Zaken (EZ) eerstverantwoordelijk voor de financiële afwikkeling van het programma dat uitgevoerd wordt door de Stichting Euregio Maas-Rijn. Nederland is daarnaast betrokken bij zes andere «euregionale» samenwerkingsverbanden uit het Interreg-II-programma; daarvoor zijn Belgische of Duitse overheden eindverantwoordelijk. De auditdienst van het Ministerie van EZ was eind 2003 bezig met de reviews van het Nederlandse gedeelte van deze zes programma's.

De accountantsverklaring betreft alleen de Nederlandse projecten in het programma en dekt dus niet het hele programma af. Voor het Belgische en Duitse deel zijn aparte verklaringen door de controle-instanties van die lidstaten afgegeven maar de Nederlandse programma-accountant achtte zich niet bevoegd bij deze controleurs een review uit te voeren. Eerdere aankondigingen van het bestuur van Euregio Maas-Rijn in 2002 om te proberen met de accountants uit de andere lidstaten tot nadere afspraken te komen over een uniforme controleaanpak en gezamenlijke controles over de grenzen heen, hebben niet tot het beoogde resultaat geleid.¹⁸¹

Overigens is de review door de auditdienst van het Ministerie van EZ gebaseerd op een inmiddels ingetrokken accountantsverklaring. De review is van 8 november 2002 terwijl de herziene verklaring op 11 februari 2003 is afgegeven. Aanleiding voor de herziening van de verklaring waren vragen van de Commissie en nagekomen informatie van enkele projecten. Mogelijk wordt besloten een nieuwe review uit te voeren.

Bij de afsluiting van het programma is een accountantsverklaring met een beperking afgegeven vanwege een onzekerheid in de verantwoording. De onzekerheid betreft een bedrag van € 322 600 dat niet door accountantscontrole kon worden afgedekt. Concreet gaat het om zeven projecten waarvan onzeker is of een deel van de gedeclareerde kosten, vooral voor personeel en overhead, aan de subsidievoorwaarden voldoen. Zo zijn in een aantal gevallen geen urenregistraties bijgehouden.

Er bestaat voorts onzekerheid over de vraag of alle verplichtingen voor de uiterste termijn van 31 december 1999 zijn aangegaan. Met name in de review door de auditdienst van EZ wordt melding gemaakt van een mogelijk foutieve interpretatie door het programmamanagement, de stichting Euregio Maas-Rijn, dat zichzelf ziet als eindbegunstigde. De auditdienst van het Ministerie van EZ betwijfelt of dit het geval is. Dit is relevant omdat voor de deadline alle verplichtingen aan de eindbegunstigden moeten zijn vastgelegd. Als zou blijken dat het programma-management zelf geen eindbegunstigde is maar het geld als intermediair weer doorsluisst naar andere projectuitvoerders, dan zijn de laatstgenoemden de «echte» eindbegunstigden ten jegens wie de verplichtingen tijdig moeten worden vastgelegd. Het risico bestaat dat de Europese Commissie de stichting Euregio Maas-Rijn niet in alle gevallen zal erkennen als «eindbegunstigde» en dat voorschotten worden teruggevorderd als de onderliggende verplichtingen niet tijdig zijn vastgelegd.

¹⁸¹ Zie ook de conclusies en aanbevelingen in het rapport van de Algemene Rekenkamer Euregio's: grensoverschrijdend financieel beheer van 28 maart 2002.

B 4.4.6 Konver II

Het Europese programma Konver II richt zich op regio's met defensie-gerelateerde sectoren die in moeilijkheden zijn geraakt door bezuinigingen. Het programma stimuleert de omschakeling («conversie») van deze regio's en hun bedrijvigheid naar civiele activiteiten. Financiering vindt plaats vanuit het EFRO en het ESF, maar die laatste geldstroom blijft hier verder buiten beschouwing. Konver II valt wat het EFRO-deel betreft onder eindverantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken, dat optreedt als beheer- en betaalautoriteit.

Het programma is eind maart 2003, dus vlak voor de deadline, afgesloten met een goedkeurende accountantsverklaring. Deze verklaring was voorzien van een toelichtende paragraaf, vanwege een onzekerheid in de verantwoording. Dit op grond van een aantal ten tijde van het indienen van de eindaangifte lopende bezwaarprocedures. Deze betroffen een drietal op nihil gestelde projecten (waarvan twee op grond van de «31-12-1999»-eis) en een tweetal neerwaarts bijgestelde projecten (onder meer op basis van de «31-12-1999»-eis). Met deze onzekerheid is een bedrag van maximaal NLG 4 123 693 aan verantwoorde uitgaven en in het verlengde daarvan maximaal NLG 1 503 980 aan subsidie gemoeid. Daarnaast is het mogelijk dat een drietal andere eindbegunstigden alsnog bezwaar zullen aantekenen tegen de «31-12-1999»-eis en de daaruit voortvloeiende nihilstelling van hun subsidie. Met deze mogelijke bezwaren is maximaal NLG 771 695 aan verantwoorde uitgaven en in het verlengde daarvan NLG 270 574 aan subsidie gemoeid.

Na de vaststelling dat alle aangedragen correcties in de verantwoording correct waren verwerkt, kon de accountant een goedkeurende accountantsverklaring afgeven. De correcties hebben tot gevolg dat de uiteindelijke realisatie aanzienlijk lager is uitgevallen. Van het EFRO-budget van € 26 miljoen is een relatief hoog percentage vastgelegd via verplichtingen. De realisatie is echter slechts € 19,5 miljoen. Dit betekent derhalve een onderbesteding van 25% en het onbenut laten van circa € 6,6 miljoen aan Europese gelden.

B 4.4.7 MKB-initiatief

Het programma MKB-initiatief is gericht op versterking van het concurrentievermogen en de innovatiekracht in het midden- en kleinbedrijf. Het programma wordt vanuit de EU gefinancierd door de fondsen EFRO (92,5%) en ESF (7,5%). Daarnaast is er cofinanciering vanuit nationale overheden en private partijen. Het Ministerie van EZ is als beheersautoriteit en betaalautoriteit eindverantwoordelijk.

Uit het eindverslag blijkt dat het programma teleurstellend is verlopen. Er bleek onvoldoende animo te zijn voor het indienen van projectvoorstellen en uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat het programma weinig toegevoegde waarde heeft. Zo had het programma te lijden onder «concurrentie» van andere structuurfondsprogramma's, met name de programma's in het kader van doelstelling 2. Bovendien werden de subsidievoorwaarden als complex ervaren. Dit beeld komt ook tot uitdrukking in de cijfers in het eindverslag, verkort weergegeven in de tabel. Van het totale budget ad € 9,8 miljoen (exclusief ESF) is uiteindelijk minder dan de helft (€ 4,4 miljoen) daadwerkelijk besteed. Een en ander heeft geleid tot een onderbesteding van 54%.

Realisatie EFRO-subsidies MKB-initiatief¹ (bedragen in miljoenen)

	NLG	Euro	Percentage
a. EFRO-budget	21,6	9,8	100%
b. Verplichtingen	17,7	8,0	82%
c. Realisatie	9,9	4,5	46%
d. Onderbesteding a-c	11,7	5,3	54%

¹ Eindverslag Communatair Programma MKB-initiatief Nederland (EFRO), Den Haag, 27 juni 2002, pagina 29. Bedragen zijn inclusief technische bijstand; het ESF-deel is niet meegenomen. Percentages en bedragen zijn afgerond.

De oorzaken voor deze vrijval lopen uiteen. Zo zijn projecten voortijdig beëindigd vanwege de naderende deadline van ultimo 2001. Ook zijn bedragen geannuleerd in de einddeclaratie van projecten met een afkeurende accountantsverklaring of een verklaring van oordeelsonthouding. Aanvullende controles wezen ook uit dat een bedrag van NLG 717 172 was verplicht ná de uiterste termijn van 31-12-1999. In totaal zijn op de einddeclaratie nog correcties ad NLG 4,4 miljoen verwerkt als gevolg van aanvullende interne controlewerkzaamheden van het stafbureau van het Ministerie van EZ (NLG 3,6 miljoen) en de 5%-controle van de auditdienst van EZ (NLG 0,8 miljoen). Door deze correcties is uiteindelijk een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven door de auditdienst van EZ.

De review bracht aan het licht dat over de deadlines voor het aangaan van verplichtingen (31-12-1999) en voor het betalen en afronden van de projecten (31-12-2001) niet voldoende is gecommuniceerd tussen ministerie en projectuitvoerders. De overschrijdingen van beide termijnen zijn een belangrijke oorzaak van het zeer lage realisatiecijfer. Door de vele correcties waren de grootste risico's uit de einddeclaratie gehaald en kon de Europese Commissie het programma met een eindbeschikking op 19 februari 2003 afsluiten.

B 4.4.8 Resider II

Het programma Resider II werd in Nederland ingezet in de regio IJmond, Noord-Holland. Het programma richt zich op de revitalisering van regio's met een concentratie aan bedrijven in de ijzer- en staalindustrie. Het programma is afgesloten met een goedkeurende accountantsverklaring d.d. 28 oktober 2002. De Europese Commissie heeft begin 2003 een eindbeschikking afgegeven, waarmee dit programma is afgerond.

Zoals bij veel andere Europese programma's is ook bij Resider II sprake van onderbesteding van de beschikbare EFRO-middelen. Op een budget van circa € 19,5 miljoen heeft een onderbesteding van € 1,95 miljoen (10%) plaatsgevonden. Oorzaken voor deze onderbesteding zijn divers. Ten eerste zijn minder verplichtingen aangegaan dan budgettair mogelijk was en zijn dus gelden onbenut gebleven. Door de hogere nationale cofinanciering zijn minder EFRO-gelden gebruikt omdat deze laatste soms als sluitpost werden ingezet. Ook is een aantal projecten geannuleerd omdat ze niet voor de deadline van eind 2001 zijn gerealiseerd. Deze en andere zaken hebben het programmabureau genoopt correcties in de einddeclaratie toe te passen en te veel betaalde voorschotten terug te vorderen. Tot slot heeft de Europese Commissie bij de eindafrekening een andere koers gehanteerd bij de gulden/ECU-omrekening dan het programmabureau, waardoor € 477 384 werd geannuleerd. De Commissie weigerde dit nadelige koerseffect te compenseren.

B 5.1 Inleiding

In deze bijlage wordt voor een aantal landbouwsubsidies beschreven hoe groot het financieel belang was in 2002, hoeveel controles ter plaatse dat jaar zijn uitgevoerd, wat de gemiddelde tijd was voor deze controles, welke personeels- en andere kosten hiervoor gemaakt zijn, en voor welk bedrag correcties en bijstellingen zijn opgelegd toegepast als gevolg van deze controles. Het gaat om achtereenvolgens: de steunverlening akkerbouwgewassen, de dierpremieregelingen voor runderen en kalveren, de premieregeling oaien, de subsidieregeling natuurbeheer, de subsidie-regeling agrarisch natuurbeheer en de natuurbraakregeling.

B 5.2 Regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen

De laatste jaren zijn de prijzen van bepaalde akkerbouwgewassen flink gedaald, en daarmee ook de inkomens van Europese landbouwers. Om deze inkomensdaling te compenseren, is in de Europese Unie een aantal subsidieregelingen ingevoerd, waaronder de «Regeling EU-steunverlening akkerbouwgewassen». In het kader van deze regeling kan subsidie aangevraagd worden voor bepaalde gewassen die geteeld worden op akkerland. Ook kan subsidie worden verkregen voor akkerland dat braak blijft liggen. De hoogte van de subsidie is afhankelijk van:

- de productieregio waarin het akkerland ligt;
- het aantal hectaren akkerland;
- de geteelde gewassoort; en
- het aantal hectaren akkerland dat braak ligt.

Het totaal aantal hectaren dat in Nederland in een jaar voor subsidie in aanmerking komt, wordt het «nationale basisareaal» genoemd. Als dit wordt overschreden, vindt een evenredige korting op de subsidie-bedragen van alle aanvragers plaats. De subsidie wordt vastgesteld per hectare.

B 5.2.1 Financieel belang

In 2002 hadden deze regelingen een financieel belang van € 172,1 miljoen, ten laste van het EU-budget. Dit betreft de door de EU verrichte uitgaven in het kader van de EG-steunverlening akkerbouwgewassen voor de lidstaat Nederland in dat jaar.

B 5.2.2 Aantal inspecties

Aantal fysieke controles

	Aantal inspectie-rapporten
Regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen: traditionele kwantitatieve inspecties	1 425
Regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen: traditionele kwalitatieve inspecties	315
Regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen: teledetectie inspecties zonder snelle bezoeken ter plekke	5 101
Regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen: teledetectie inspecties met snelle bezoeken ter plekke	0
Gecombineerde inspecties voor dierpremieregelingen voor runderen en kalveren en de regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen	90
TOTAAL	6 931

De fysieke controles zijn voor Laser vestiging Groningen uitgevoerd door de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van LNV. De teledetectie is verricht door een daartoe ingehuurd bedrijf.

B 5.2.3 Kosten inspecties: tijd, salariskosten, overige kosten

Gemiddelde tijd fysieke controles

Type controle	Gemiddelde bestede tijd (uren)			
	A. Voorbereiding en planning	B. Reizen	C. Ter plekke	D. Rapportage en vervolg
Regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen: traditionele kwantitatieve inspecties	Laser 0,37 AID Niet bekend		AID 9,41	Laser 0,75 AID Niet bekend
Regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen: traditionele kwalitatieve inspecties	Laser 0,37 AID Niet bekend		AID 9,41	Laser 0,75 AID Niet bekend
Gecombineerde inspecties voor dierpremieregelingen voor runderen en kalveren en regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen	Laser 0,37 AID Niet bekend		AID 10,85	Laser 0,75 AID Niet bekend

In totaal zijn door Laser voor alle deelactiviteiten 7798,50 uren besteed aan 6931 inspecties. Dat is gemiddeld 1,13 uur per inspectie. De verdeling over de type inspecties is in bovenstaand overzicht naar evenredigheid berekend volgens de aantallen inspecties die zijn vermeld in de tabel van § B 5.2.2.

De verdeling over voorbereiding en planning en rapportage en follow-up is gebaseerd op een zeer grove schatting van Laser vestiging Groningen, omdat deze gegevens niet separaat worden bijgehouden.

De voorbereiding en nazorg van de controles worden hoofdzakelijk uitgevoerd door Laser, maar ook de AID besteedt hier enige tijd aan. Laser vestiging Groningen besteedde aan archivering 300 uur, voor administratie 562,5 uur, en voor beheer 1930 uur.

De voor de AID opgenomen uren zijn in feite de uren voor alle vier de activiteiten samen. Deze zijn opgenomen in de kolom ter plekke omdat daar het overgrote deel van de tijd besteed is.

De inspecties ter plaatse voor de regeling steunverlening akkerbouwgewassen worden door de AID uitgevoerd. De AID kan niet aangeven hoeveel tijd met de onderscheiden fasen (voorbereiding, reizen, controle en nazorg) van de controle gemoeid is, omdat dit niet zo gedetailleerd wordt geadministreerd. De AID kon wel de totaal bestede tijd geven en het aantal verrichte inspecties.

Hoeveel tijd het ingehuurd bedrijf aan de teledetectie heeft besteed is niet bekend. De snelle bezoeken ter plekke («rapid field visits») na teledetectie door de AID, kostten gemiddeld 10,4 uur.

Omdat Laser vestiging Groningen en de AID met een standaarduurtarief inclusief overhead werken, zijn gegevens over de salariskosten van het bij de controles betrokken personeel niet beschikbaar. Laser vestiging Groningen factureerde 1038,75 uur tegen € 41,57, 4 670, 75 uur tegen € 53,02, en 2089 uur tegen € 66,04. De AID hanteerde in 2002 een all-in standaarduurtarief van € 70.

Andere kosten voor controles	Kosten in 2002 (x 1000 €)
Uitbestede teledetectie-controles	385,6
Zijn de kosten van de snelle bezoeken ter plekke hierbij inbegrepen?	Nee
Meetapparatuur voor controles verricht door de AID	58,2

De kosten voor teledetectie betreffen de vaste prijs die wordt betaald voor het werk dat is uitbesteed aan een daartoe ingehuurd bedrijf. De kosten van meetapparatuur betreffen de huur, de aanschaf en het onderhoud van deze apparatuur in het jaar 2002.

B 5.2.4 Correcties en bijstellingen als gevolg van de controles

Correcties en bijstellingen als gevolg van de inspecties	Ten bate van het EU budget (x 1000 €)	Ten bate van het nationale budget (x 1000 €)
Regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen	1 066,2	11,1

De inspecties vallen uiteen in administratieve en fysieke controles. Omdat niet altijd is vast te stellen of een korting is toegepast naar aanleiding van de administratieve dan wel de fysieke controle (of beide), geven deze bedragen de correcties en bijstellingen als gevolg van beide controles samen aan.

B 5.3 Dierpremieregelingen voor runderen en kalveren

Onder de dierpremieregelingen voor runderen en kalveren worden de premies verstaan voor ossen, stieren en zoogkoeien en de slachtpremieregeling voor volwassen runderen en kalveren. Daarnaast is er een extensiveringspremie, die wordt verleend indien de verhouding tussen de gemiddelde veebezetting en de oppervlakte voederareaal op het bedrijf beneden de norm van 1,8/1,4 grootvee-eenheid (GVE)¹⁸² per hectare ligt. Op deze premie kan alleen aanspraak worden gemaakt wanneer het gaat om mannelijke runderen en zoogkoeien.

¹⁸² Een GVE is een volwassen rund.

De slachtpremieregeling voor kalveren wordt uitgevoerd door de Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren (PVE), de slachtpremieregeling voor volwassen runderen door Laser vestiging Deventer.

B 5.3.1 Financieel belang

Financieel belang regelingen in 2002	Uitgaven EU budget (miljoen €)	Uitgaven nationaal budget (miljoen €)
Dierpremieregelingen voor runderen en kalveren		Niet van toepassing
Runderen (incl. zoogkoeien)	112,0	
Kalveren	27,4	

Het betreft hier de door de EU verrichte uitgaven aan de dierpremieregelingen voor runderen en kalveren voor de lidstaat Nederland in 2002.

B 5.3.2 Aantal inspecties

Aantal fysieke controles

	Aantal inspectierapporten
<i>Dierpremieregeling voor runderen en kalveren:</i>	
Stieren	2 400
Zoogkoeien	972
<i>Slachtpremieregeling:</i>	
Volwassen runderen	5 468
Kalveren	398
Gecombineerde inspecties voor dierpremieregelingen voor runderen en kalveren en regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen	90
TOTAAL	9 328

Het betreft hier het aantal fysieke controles dat is uitgevoerd ten behoeve van de Dierpremieregelingen Stieren en Zoogkoeien en de Slachtpremieregeling volwassen runderen en kalveren. De inspectie voor de Dierpremieregeling runderen wordt verricht door de AID, met uitzondering van de Slachtpremieregeling voor volwassen runderen en kalveren die worden verricht door de buitendienst van Laser. Deze controles kunnen gecombineerd worden met inspecties voor de Identificatie en Registratie van Runderen (I&R). De I&R wordt aangestuurd door het I&R-bureau van het Ministerie van LNV.

De gecombineerde runderpremie-inspecties gebeuren door de AID.

B 5.3.3 Kosten inspecties: tijd, salariskosten, overige kosten

Gemiddelde tijd per fysieke controle

Type controle	Gemiddeld bestede tijd (uren)			
	A. Voorbereiding en planning	B. Reizen	C. Ter plekke	D. Rapportage en vervolg
Mannelijke runderen en zoogkoeien	Laser 0,4 uur			Laser 1,5 uur
AID mannelijke runderen totaal 7,98 uur AID Zoogkoeien totaal 8,34 uur	AID AID	AID AID	AID AID	AID AID
Dierpremieregelingen voor runderen en kalveren	Laser Buitendienst 0,5 uur	Laser Buitendienst 2,5 uur	Laser Buitendienst 3,62 uur	Laser Buitendienst 0,34 uur
Slachtpremieregeling Kalveren	PVE 0,25 uur			PVE 3,75 uur
Slachtpremieregeling volwassen runderen Buitendienst 1,75 uur	Laser 0,55 uur Laser Buitendienst 3,25 uur	Laser Laser 1,6 uur		
Gecombineerde inspecties voor dier- premieregelingen runderen en regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen	Laser 0,4 uur			Laser 1,5 uur
AID totaal 10,96 uur	AID	AID	AID	AID

De fysieke controles voor de dierpremieregeling runderen worden door de AID uitgevoerd. De AID kan niet uitsplitsen hoeveel tijd gemoeid is met de verschillende fasen (voorbereiding, reizen, controle en nazorg) van deze controles, want dit onderscheid wordt door de AID niet geadministreerd. De AID kon wel de gemiddeld bestede tijd voor de totale controle van de premieregeling mannelijke runderen respectievelijk de premieregeling zoogkoeien geven. De voorbereiding en nazorg wordt hoofdzakelijk uitgevoerd door Laser, maar de AID besteedt hieraan ook enige tijd. De PVE zijn het betaalorgaan voor de Slachtpremieregeling kalveren en stuurt de Laser buitendienst aan. De PVE maken gebruik van de capaciteit van Laser Buitendienst voor de fysieke controles. De PVE zelf voeren geen fysieke controles uit.

De fysieke controles voor de slachtpremieregeling volwassen runderen worden ook door de Laser buitendienst uitgevoerd.

De gecombineerde fysieke controles voor dierpremieregelingen en de regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen worden door de AID uitgevoerd. De AID besteedt ook enige tijd aan de voorbereiding en de nazorg. Ook voor deze controles kon de AID niet aangeven hoeveel tijd is gemoeid met elke fase van de controle, omdat dit onderscheid niet wordt geadministreerd.

Salariskosten personeel

Personeelscategorie	Aantal stafleden	Totale jaarlijkse salaris- kosten	Gemid- delde salaris- kosten	Gemiddeld aantal arbeidsuren per jaar
Dierpremieregeling Runderen:				
Uitvoering categorie 1	0,2 fte	5 376	26 880	1 400
Uitvoering categorie 2	6,35 fte	212 141	33 408	1 400
Buitendienst Laser categorie 2	24,25 fte	819 056	33 775	1 400
OBTA categorie 3	1,9 fte	68 672	36 143	1 400
Slachtpremieregeling Kalveren:				
Controleur schaal 7/8 (Laser buitendienst)	1,95 fte	€ 80 071	€ 41 062	1 400
Administratie schaal 7 SER (PVE)	1,14fte	€ 43 443	€ 38 108	1 400

Voor de dierpremieregeling runderen betreft het de volgende personeels-categorieën, die werkzaam zijn bij de Laser Buitendienst:

- Uitvoering categorie 1 betreft administratieve ondersteuning.
- Uitvoering categorie 2 betreft beoordeling en regelingsdeskundigheid.
- Buitendienst Laser categorie 2 betreft de controleurs die de fysieke controles uitvoeren.
- OBTA categorie 3 staat voor ontwikkeling, beheer en technische analyse.

De salariskosten bij de AID zijn niet bekend. De AID rekent met een integraal tarief van (in 2002) € 70 per uur.

Voor de kalverpremieregeling betreft het salariskosten van de PVE en controleurs van de buitendienst van Laser.

Andere kosten voor controles	Kosten in 2002 (x 1000 €)
Dierpremieregeling runderen: uitrusting gebruikt door de inspecteurs	40
Kalverpremieregeling: uitrusting gebruikt door de inspecteurs	1,08
Dierpremieregeling runderen: training van inspecteurs	13
Kalverpremieregeling: training van inspecteurs	0,55
Dierpremieregeling runderen Dagvergoedingen voor inspecteurs Reiskosten van inspecteurs	185
Kalverpremieregeling: Dagvergoedingen voor inspecteurs Reiskosten van inspecteurs	19,033

De kosten die in de tabel zijn opgenomen voor de fysieke controles voor de dierpremieregeling runderen bevatten voornamelijk de kilometervergoedingen, de dagvergoedingen en de kosten voor de uitrusting zoals laarzen, kleding en ontsmettingsmiddelen.

De opgenomen kosten voor de fysieke controles van de kalverpremies bevatten voornamelijk de kilometervergoedingen, de dagvergoedingen en de kosten voor de uitrusting zoals laptops en kleding.

B 5.3.4 Correcties en bijstellingen als gevolg van controles

Correcties en bijstellingen als gevolg van inspecties	Ten bate van het EU budget (x 1000 €)	Ten bate van het nationale budget (x 1000 €)
Dierpremieregelingen voor runderen Kalverpremieregeling	1 400 355	Niet van toepassing

Het betreft correcties of bijstellingen die zijn doorgevoerd naar aanleiding van de fysieke controles. Hierbij is niet van belang op welk jaar de bijstellingen betrekking hebben. Laser administreert op premiejaar en niet op kalenderjaar, en heeft zijn administratie zo ingericht dat wel valt af te leiden hoeveel de bijstelling betreft per premiejaar, maar niet in welk kalenderjaar die controle heeft plaatsgevonden. Het getal 1400 is gebaseerd op ervaringscijfers die leren dat kortingen dan wel sancties als gevolg van fysieke controles 1 tot 1,5% van de verstrekte premies opleveren.

Bij de kalverpremieregeling betreft het de correcties of bijstellingen die zijn doorgevoerd naar aanleiding van de fysieke controles in 2002.

B 5.4 Andere volledig door het EU-budget gefinancierde GLB-maatregelen

In het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is bepaald dat schapen- en geitenhouders in aanmerking kunnen komen voor inkomenssteun. Voor de lidstaat Nederland valt de premieregeling ooien onder de hiervoor in het leven geroepen dierlijke EG-premie. De EU draagt voor 100% bij aan deze maatregel van inkomenssteun. De premieregeling heeft tot doel producenten van schapenvlees (lamsvlees) tegemoet te komen bij eventueel inkomensverlies, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen inkomenssteun voor melkschapenhouders (die melk of melkproducten van hun schapen verkopen) en voor producenten van schapenvlees. Om in aanmerking te komen voor deze premie dient de schapenhouder in het bezit te zijn van premierechten. Het aantal premierechten wordt in het zogeheten quotasysteem begrensd. Schapenhouders in probleemgebieden (hoog grondwaterpeil, onregelmatige perceelsvorm, slechte bereikbaarheid en dergelijke) krijgen een toeslag per ooi. In Nederland is ongeveer 100.00 hectare begrensd als probleemgebied. Alle ooien moeten zijn voorzien van een oormerk van het I&R-bureau schapen en geiten, en het nummer van het oormerk moet worden aangetekend in het bedrijfsregister.

B 5.4.1 Financieel belang

Het financieel belang van de in het onderzoek betrokken regeling betrof in 2002 € 14,8 miljoen ten laste van het EU-budget. Het betreft de door de EU verrichte uitgaven voor de premieregeling ooien in de lidstaat Nederland in 2002.

B 5.4.2 Aantal inspecties

In 2002 werden 1650 controles ter plekke voor deze regeling uitgevoerd. Het betreft hier de inspecties die ten behoeve van de premieregeling ooien door de AID zijn uitgevoerd.

B 5.4.3 Kosten inspecties: tijd, salariskosten, overige kosten

Gemiddelde tijd per fysieke controle

Type inspectie	Gemiddeld bestede tijd (uren)			
	A. Voorbereiding en planning	B. Reizen	C. Ter plekke	D. Rapportage en vervolg
Premieregeling ooien	<i>Laser</i> 0,4 uur			<i>Laser</i> 1,5 uur
AID totaal 4,29 uur	<i>AID</i> Onbekend deel van 4,29 uur	<i>AID</i> Onbekend deel van 4,29 uur	<i>AID</i> Onbekend deel van 4,29 uur	<i>AID</i> Onbekend deel van 4,29 uur

Het betreft de gemiddeld bestede tijd aan controles van de Premiereregeling ooien. De voorbereiding en nazorg wordt hoofdzakelijk uitgevoerd door Laser, maar de AID besteedt ook enige tijd aan voorbereiding en nazorg. De gemiddelde bestede tijd van de AID voor voorbereiding, reizen, de controle ter plaatste respectievelijk de nazorg is niet bekend, omdat de AID dit niet apart administreert. De gemiddelde tijd die de AID besteed heeft aan de totale inspectie is wel bekend en bedroeg 4,29 uur.

Salariskosten personeel

Personeelscategorie	Aantal stafleden	Totale jaarlijkse salariskosten	Gemiddelde salariskosten	Gemiddeld aantal arbeidsuren per jaar
Uitvoering Cat. 1	0,3 fte	8 064	26 880	1 400
Uitvoering Cat. 2	1,9 fte	63 475	33 408	1 400
OBTA Cat. 3	0,1 fte	3 614	36 143	1 400

De vermelde salariskosten betreffen uitsluitend de voorbereiding en nazorg door de Laser Buitendienst, met de volgende personeelscategorieën:

- Uitvoering categorie 1: administratieve ondersteuning.
- Uitvoering categorie 2: beoordeling en regelingsdeskundigheid.
- OBTA categorie 3: ontwikkeling, beheer en technische analyse.

De inspecties ter plaatste worden voor deze regeling door de AID uitgevoerd. De salariskosten van de AID zijn niet bekend, want de AID berekent zijn kosten door op basis van een integraal uurtarief van € 70 in 2002.

Andere kosten

Over eventuele additionele kosten voor deze controles is geen informatie beschikbaar. De AID berekent een integraal uurtarief voor zijn controles, waarin alle kosten – waaronder reiskosten, dagvergoedingen, opleiding en uitrusting voor de controleurs – zijn begrepen.

B 5.4.4 Correcties en bijstellingen als gevolg van de controles

De correcties en bijstellingen die zijn doorgevoerd naar aanleiding van controles ter plaatse, bedroegen in het jaar 2002 € 170 000. Dit bedrag kwam ten bate van het EU-budget. Laser administreert op premierjaar en niet op kalenderjaar en de administratie is zo ingericht dat daar niet uit valt af te leiden welk premierjaar de bijstellingen betreffen. Het genoemde bedrag (€ 170 000) is gebaseerd op ervaringscijfers van Laser, volgens welke de kortingen dan wel sancties als gevolg van controles neerkomen op 1 tot 1,5 percentage van het verstrekte subsidiebedrag.

B 5.5 Gefinancierde GLB-maatregelen

Per 1 januari 2000 zijn twee nieuwe regelingen voor het beheer van natuur in werking getreden: de Subsidieregeling natuurbeheer 2000 (SN) en de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Beide regelingen maken deel uit van het Programma Beheer, dat het resultaat is van de herziening van het «groene subsidiestelsel» door het Ministerie van LNV.

De SN 2000 richt zich op gebieden met als hoofdbestemming natuur, en beoogt het duurzaam instandhouden en uitbreiden van bos, natuurterreinen en landschapselementen binnen en buiten de ecologische hoofdstructuur.

In de regeling is een duidelijke rol gereserveerd voor particuliere terreinbeheerders. De regeling beloont het beheer van bestaande natuur en landschapselementen, vergoedt inrichtingskosten voor nieuwe natuur en de aanleg en het herstel van landschapselementen, en compenseert het inkomensverlies bij functieverandering van (landbouw)grond. Daarnaast worden de openstelling en recreatiefunctie van natuur voor het publiek gehonoreerd.

De SAN richt zich op de ontwikkeling en het beheer van natuur, (tijdelijk) bos en landschapselementen op landbouwgronden, en heeft met name de agrarische grondgebruiker in het vizier. De regeling beloont het beheer, compenseert inkomstenderving en vergoedt inrichtingskosten voor (tijdelijk) bos, natuur en landschapselementen.

B 5.5.1 Financieel belang

Financieel belang regelingen in 2002	Uitgaven EU budget (miljoen €)	Uitgaven nationaal budget (miljoen €)
Gecofinancierde GLB-maatregelen SN	0,28	18,91
Gecofinancierde GLB-maatregelen SAN	2,10	17,33

B 5.5.2 Aantal inspecties

Aantal fysieke controles

	Aantal inspectierapporten
Gecofinancierde GLB-maatregelen SN uit EU budget	DLG 0 eenheden; AID 5 relaties
GLB-maatregelen SN uit nationaal budget	DLG 4 548 eenheden (aanvragen)
Gecofinancierde GLB-maatregelen SAN	DLG 3 868 eenheden, AID 281 relaties

Er wordt onderscheid gemaakt tussen aanvragen, relaties en eenheden. Dit houdt verband met de wijze van administreren bij Laser. Een *relatie* betreft een aanvrager. Een relatie kan verschillende subsidies aanvragen. De vermelde relaties kunnen dus naast de aanvraag voor SN of SAN nog een andere subsidieaanvraag hebben lopen. Een *eenheid* betreft een beheerseenheid. Dit is het gedeelte van een perceel waarvoor de subsidie is aangevraagd. Indien voor één perceel meerdere subsidies zijn aangevraagd, zijn er dus verscheidene beheerseenheden.

De controles worden voor Laser vestiging Roermond uitgevoerd door de AID en door de Dienst Landelijk Gebied (DLG). De AID verricht controles op de Goede Landbouwpraktijken (GLP). Het begrip GLP komt voort uit de Europese regelgeving over steun aan plattelandontwikkeling, en is opgenomen in het Plattelandontwikkelingsplan (POP) Nederland. Eén en ander heeft tot gevolg dat jaarlijks minimaal 5% van de betrokken begunstigten fysiek gecontroleerd gaan worden op de volgende aandachts-

velden: meststoffen en milieu, bestrijdingsmiddelen, diergezondheid, en dierenwelzijn.

De DLG controleert pakkeetspecifieke eisen en heeft hiertoe onder meer de ecologische kennis en ervaring in huis. In 2002 heeft zij 3868 controles (SAN) verricht. Bij dit aantal moet worden aangetekend dat er een onzekerheid bestaat van 1%. Deze onzekerheid houdt verband met het feit dat de verzonden controlerapporten in 2002 niet allemaal in datzelfde jaar zijn uitgevoerd.

B 5.5.3 Kosten inspecties: tijd, salariskosten, overige kosten

Gemiddelde tijd per fysieke controle

Type inspectie	Gemiddeld bestede tijd (uren)			
	A. Voorbereiding en planning ¹	B. Reizen	C. Ter plekke	D. Rapportage en vervolg ¹
Gecofinancierde GLB-maatregelen SN uit EU budget	AID 0,25 DLG 1,26			AID 0,25 DLG 1,26
GLB-maatregelen SN uit nationaal budget	Laser 0,17 DLG 0,98	DLG 1,26	DLD 1,26	Laser 0,33 DLG 0,98
Gecofinancierde GLB-maatregelen SAN	DLG 0,98 AID 0,33	DLG 1,47	DLG 1,47	DLG 0,98 AID 0,08

¹ Gegevens verstrekt door Laser vestiging Roermond.

De in de tabel opgenomen gegevens betreffen de gemiddelde tijd die per inspectie is besteed aan respectievelijk de voorbereiding en planning en rapportage en vervolg van de fysieke controles, zijn verstrekt door Laser vestiging Roermond en de DLG. De totale tijd voor een inspectie van de DLG voor SAN bedraagt 4,9 uur. De tijd die DLG besteedt per onderdeel van de inspectie is als volgt verdeeld: aan voorbereiding en planning alsmede aan rapportage en vervolg besteedt de DLG 40% van de tijd, en aan reizen en de inspectie ter plekke elk 30%.

De totale tijd voor een inspectie van de DLG voor SN bedraagt 5,04 uur, 25% voor elke onderscheiden fase. De controle ter plekke van de SN neemt dus minder tijd in beslag. Dit houdt verband met de pakket-specifieke verschillen van de beide regelingen.

De AID is niet in staat informatie te verstrekken over de tijd die gemiddeld is besteed aan het reizen en de feitelijke controles ter plaatse.

De SN wordt voor het gedeelte «inrichting» gecofinancierd, maar het gedeelte «beheer» uitsluitend nationaal. Er is daarom iets voor te zeggen om het beheerdeel van de SN op te nemen in het volgende hoofdstuk van deze nota (volledig uit het nationaal budget gefinancierde landbouw-regelingen). Voor de overzichtelijkheid is dat echter niet gedaan.

Salariskosten personeel

Personeelscategorie	Aantal stafleden	Totale jaarlijkse salaris- kosten	Gemid- delde salaris- kosten	Gemiddeld aantal arbeidsuren per jaar
Administratieve medewer- kers, schaal 6 en 7 (DLG)	6,31	207 479,1	32 881	1 325
Technische medewerkers, schaal 8 en 9 (DLG)	23,69	968 210,3	40 870	1 325
Programmamanagers, schaal 11 (DLG)	1,58	75 877,9	48 024	1 325
Uitvoering categorie 2 (Laser buitendienst)	1,74	58 129,9	33 408	1 400

Er zijn in 2002 geen inspecties verricht door de Laser Buitendienst. DLG kan slechts een globale raming geven van de bestede tijd per personeels-categorie. Volgens deze schatting besteedt de administratieve medewer-ker 20% van de tijd aan de genoemde regelingen, de technische mede-werkers 75% en de programmamanager 5%.

De andere kosten voor de controles bedroegen € 46 200. Het betreft de kosten van de weidevogelkarteringen door de Samenwerkende Organi-saties Vogelonderzoek Nederland (SOVON). DLG heeft besloten dit deel van het werk dat aan deze controles is verbonden uit te besteden, vanwege de specifieke deskundigheid die dit werk vereist. De SOVON heeft op verzoek van DLG weidevolgelkarteringen uitgevoerd op eenheden die door Laser aan DLG ter controle zijn aangeboden. De resultaten daarvan zijn in de controlerapporten verwerkt.

B 5.5.4 Correcties en bijstellingen als gevolg van de controles

Gegevens over de correcties en bijstellingen als gevolg van de controles zijn nog niet beschikbaar, aangezien de beschikkingen een looptijd hebben van zes jaar. Uitbetaalde steun kan altijd worden teruggevorderd indien onregelmatigheden worden geconstateerd. In 2002 was geen sprake van correcties of bijstellingen als gevolg van inspecties. Per controlejaar kan maximaal een zesde deel van het subsidiebedrag worden ingehouden. Aan het einde van de looptijd wordt het ingehouden voorschot dan verrekend met de definitieve sanctie.

B 5.6 Volledig uit het nationale budget gefinancierde landbouwregelingen

De Regeling Natuurbraaksubsidie biedt de mogelijkheid om braakgelegde percelen zodanig te beheren, dat deze een bijdrage leveren aan de verbe-tering of instandhouding van natuurwaarden. De hoogte van de subsidie is afhankelijk van de manier waarop natuurbraak wordt toegepast: eenjarig of meerjarig. Ook is een extra natuurbraaksubsidie mogelijk voor het inzaaien en eventueel maaien van het perceel. De subsidie wordt verleend per hectare. Het Ministerie van LNV stelt jaarlijks een subsidie-plafond vast. Mochten de aanvragen dit plafond overschrijden, dan wordt het totaal beschikbare bedrag naar rato over de aanvragers verdeeld.

B 5.6.1 Financieel belang

Het financieel belang opgenomen van deze regeling bedroeg in 2002 € 79 900. Het betreft uitgaven die dat jaar geheel ten laste kwamen van het nationale budget.

B 5.6.2 Aantal inspecties

Er zijn in 2002 zeventien controles voor Laser vestiging Groningen uitgevoerd door de AID.

B 5.6.3 Kosten inspecties: tijd, salariskosten, overige kosten

Aan deze inspecties werd door Laser vestiging Groningen gemiddeld 0,56 uur besteed voor voorbereiding en planning, en 1,14 uur voor de rapportage en vervolg.

Omdat Laser vestiging Groningen met een standaarduurtarief (inclusief overhead) werkt, zijn gegevens over de salariskosten van het bij de controles betrokken personeel niet beschikbaar.

Een aantal natuurbraakpercelen werd ook door de teledetectie-inspecties gecontroleerd. De kosten hiervan kunnen niet door Laser vestiging Groningen worden benaderd.

B 5.6.4 Correcties en bijstellingen als gevolg van de controles

De correcties en bijstellingen als gevolg van de controles bedroegen in het jaar 2002 € 300 ten bate van het nationale budget.

Europese Commissie (vanaf 2003)	Raad van Ministers
Typering: De Commissie is de EU-instelling die het algemene belang van de Europese Gemeenschap uitoeft (onafhankelijk)	Typering: De Raad is de EU-instelling waarin de lidstaten zijn vertegenwoordigd - elk raadslid handelt in opdracht en met machtiging van zijn regering
Samenstelling: Maximaal 27 leden (één per lidstaat - indien meer dan 27 lidstaten treedt een rolatiesysteem in werking)	Samenstelling: De meest betrokken bewindspersoon van elke lidstaat in ieder van de ongeveer 25 gespecialiseerde Raden
Verantwoordelijkheden: bij besluitvorming: exclusief recht van initiatief bij voorstellen onder eerste pijler (EG) bij uitvoering beleid: verantwoordelijk voor de uitvoering van het Gemeenschapsbeleid - voert dit op sommige terreinen (sector mededinging) vergaand zelf uit - ziet toe op naleving van besluiten door de lidstaten bij begrotingsvoorbereiding: legt voorontwerp begroting voor aan Raad en overlegt met Europees Parlement en Raad bij begrotingsuitvoering: eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting (ook voor gedeelde en gedecentraliseerde uitvoering) - beheert zelf vele fondsen op het gebied van het interne en het extern beleid bij begrotingsverantwoording: keurt de geconsolideerde rekening goed en stelt onder andere verslagen over begrotings- en financieel beheer op en legt daarmee verantwoording af voor de uitvoering van de begroting aan het Europees Parlement en de Raad	Verantwoordelijkheden: bij besluitvorming: het belangrijkste wetgevend orgaan van de EU - heeft (binnen de eerste pijler vaak samen met het Europees Parlement) beslissingsbevoegdheid - coördineert het algemeen economisch beleid van de lidstaten - de Europese Raad geeft de grote lijnen van het EU-beleid aan (algemene richtsnoeren) bij uitvoering van beleid: delegeert uitvoeringstaken doorgaans aan de Commissie, ziet hierop toe door deelname in beheers- en programmacomités - lidstaat is verantwoordelijk voor uitvoering in eigen land bij begrotingsvoorbereiding: stelt de ontwerpbegroting vast en bepaalt samen met het Europees Parlement de definitieve begroting; bij begrotingsuitvoering: geen specifiek andere verantwoordelijkheid dan bij beleidsuitvoering bij begrotingsverantwoording: stelt ten behoeve van het Europees Parlement een aanbeveling op over het verlenen van kwijting aan de Commissie voor de uitvoering van de begroting
Stemprocedure: Unanimiteit	Stemprocedure: Per beleidsterrein gelden verschillende procedures*
Locatie: Brussel	Locatie: Brussel en drie maanden per jaar Luxemburg
Bijzonderheden: Ondersteund door een ambtelijk apparaat van ruim 20.000 ambtenaren ondergebracht in een twintigtal directoraten-generaal en diensten - vanuit begrotingsperspectief zijn vooral belangrijk DG Begroting, Interne Auditdienst, DG Landbouw en DG Regio's	Bijzonderheden: De Raad wordt ondersteund door het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten bij de EU - dit hulporgaan van de Raad bereidt de zittingen van de Raad voor en behandelt urgente zaken

* Unanimiteit heeft inmiddels veelal plaatsgemaakt voor gekwalificeerde meerderheidsbesluiten; stemmenweging: grote lidstaten 29 stemmen, Nederland 13 stemmen, België, Griekenland en Portugal 12 stemmen, Luxemburg 4 stemmen.

Europees Parlement	Hof van Justitie
Typering: Het Parlement is de EU-instelling die de burgers uit alle lidstaten van de EU vertegenwoordigt	Typering: Het Hof van Justitie is de EU-instelling die de eenheid van interpretatie en toepassing van de EU-recht waarborgt
Samenstelling: 626 leden direct verkozen per lidstaat - in 2002 heeft Nederland 31 Europarlementariërs	Samenstelling: Uit elke lidstaat één rechter en kan in kamers bijeenkomen
Verantwoordelijkheden: Bij besluitvorming: per beleidsterrein variërend van adviserend tot wetgevend: (1) Europees Parlement geeft advies (met name tweede en derde pijler) (2) Europees Parlement werkt samen met Raad, echter Raad beslist (bijvoorbeeld op terrein van visa, onderzoek en milieu) (3) Europees Parlement heeft medebeslissingsbevoegdheid samen met Raad en kan besluit Raad afkeuren (op steeds meer terreinen zoals het Europees Sociaal Fonds, beroepsopleiding en ontwikkelingssamenwerking) (4) instemming van het Europees Parlement is vereist (bijvoorbeeld bij benoemingen bij verschillende EU-instellingen) bij uitvoering van beleid: controleert of het Gemeenschapsbeleid deugdelijk door de Commissie wordt uitgevoerd bij begrotingsvoorbereiding: behandelt samen met de Raad de ontwerpbegroting en stelt de definitieve begroting vast bij begrotingsuitvoering: geen specifiek andere verantwoordelijkheid dan bij beleidsuitvoering; bij begrotingsverantwoording: verleent al dan niet decharge (kwijting) aan de Commissie voor de uitvoering van de begroting	Verantwoordelijkheden: bij besluitvorming: geen specifieke - indien een verschil van inzicht bestaat tussen EU-instellingen of tussen lidstaten en de EU, verduidelijkt het hof de rechten en plichten van instellingen en de rechtsverhouding tussen de lidstaat en de EU bij uitvoering van beleid: toetst de verenigbaarheid van communautaire regelgeving met het Verdrag en de algemene rechtsbeginselen en het handelen en nalaten van instellingen en lidstaten daarbij bij begrotingsvoorbereiding: geen bij begrotingsuitvoering: geen bij begrotingsverantwoording: geen
Stemprocedure: meestal gewone meerderheid van stemmen, soms volstreekte meerderheid van stemmen (helft totale Parlement + 1)	Stemprocedure: collegiale besluitvorming
Locatie: Brussel, Luxemburg en Straatsburg	Locatie: Luxemburg
Bijzonderheden: Sinds het Verdrag van Amsterdam moet het Europees Parlement de voordracht van kandidaten voor de Europese Commissie goedkeuren; Het Europees Parlement kan het vertrouwen in de Commissie als geheel opzeggen en daarmee haar dwingen tot opstappen - met het Verdrag van Nice kan de voorzitter van de Commissie individuele commissarissen verzoeken hun ontslag in te dienen; Het Europees Parlement is het enige EU-instelling die in het openbaar vergadert en beraadslaagt	Bijzonderheden: Het Hof van Justitie treedt ook op als administratieve rechtbank, onder ander voor beroepen van natuurlijke en rechtspersonen tegen maatregelen van de EU die op hen betrekking hebben

Europese Rekenkamer

Typering: De Europese Rekenkamer is de ex-post-controleur van de uitvoering van de EU-begroting

Samenstelling: Uit elke lidstaat één Collegelid

Verantwoordelijkheden:

bij besluitvorming: adviseert over sommige financiële onderwerpen

bij uitvoering van beleid: indien geen EU-geld hiermee is gemoeid, geen

bij begrotingsvoorbereiding: geen

bij begrotingsuitvoering: onderzoekt de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven en gaat na of een goed financieel beheer is gevoerd

bij begrotingsverantwoording: brengt een verklaring uit over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen ten behoeve van het Europees Parlement en de Raad

Stemprocedure: Collegiale besluitvorming

Locatie: Luxemburg

Bijzonderheden: Als instrumenten beschikt de Europese Rekenkamer over het Jaarverslag over het voorgaande begrotingsjaar, de jaarlijks uit te brengen Verklaring van betrouwbaarheid, Speciale verslagen en ad-hoc-adviezen

BELANGRIJKE TEKORTKOMINGEN VERMELD IN DG-VERKLARINGEN EN VOorgenomen ACTIES COMMISSIE

In het syntheseverslag over 2001¹⁸³ vermeldt de Europese Commissie de volgende door de DG's geconstateerde tekortkomingen en risicovolle punten.

Beleidsmatig:

- het vergoedingsstelsel voor gemaakte kosten/het ontbreken van sancties in het kader van technologieprogramma's;
- het financiële beheer en de verantwoording van hulpprogramma's in het kader van het externe beleid;
- de afbakening van verantwoordelijkheden en de formulering van verantwoordingsplichten met de lidstaten in het kader van de structuurfondsen;
- de beschikbare inzet voor de monitoring van de toepassing van het acquis communautaire in de toetredende en kandidaat-landen;
- de kwaliteit van en de betrokkenheid bij EU-regelgeving.

Uitvoeringstechnisch:

- de toereikendheid van de eigen beheer- en controlesystemen en de mate waarin directoraten-generaal (DG's) voldoen aan de afgesproken 24 interne controlenormen die betrekking hebben op alle aspecten van het managementproces binnen de Commissie;
- het gebrek aan gekwalificeerd personeel op het gebied van financieel beheer en audit;
- onvoldoende overdracht van benodigde vaardigheden voor toepassing activiteitsgestuurd management en de opstelling van jaarlijkse activiteitenverslagen;
- de hervorming van het boekhoudstelsel van de EU en de gebrekkige koppeling van centrale en decentrale informatiesystemen.

Uit het syntheseverslag over 2002¹⁸⁴ blijkt dat de Commissie over het algemeen tevreden is over hoe de actiepunten naar aanleiding van bovengenoemde problemen zijn opgepakt. Zo zijn de meeste actiepunten op het gebied van management en (interne) controle, methodologie en richtsnoeren afgerond en zijn tot corrigerende maatregelen genomen. Andere actiepunten zoals de modernisering van het boekhoudstelsel van de Commissie zullen langere tijd nodig hebben voordat zij zijn uitgevoerd. Enkele moeilijke zaken zoals de problemen bij het gedeeld beheer bij de medefinancieringsprogramma's vereisen nadere maatregelen.

Uit een evaluatie eind 2002 kwam naar voren dat de interne controle-systemen zich nog in de ontwikkelingsfase bevinden. In het syntheseverslag over 2002 wordt daarover wel opgemerkt dat het inzicht in deze materie onmiskenbaar is verbeterd. Verder heeft de Commissie alle DG's en diensten verzocht voorrang te geven aan de nog niet uitgevoerde maatregelen, zodat de interne controlenormen eind 2003 adequaat geïmplementeerd zijn. De Centrale Financiële Dienst (onderdeel van DG-Begroting) zal een jaarverslag opstellen met een overzicht van de interne controlesystemen van de Commissie per DG en dienst. Dit verslag zal jaarlijks in april worden ingediend en in oktober geactualiseerd.

Van de voorbehouden die in de DG-verklaringen over 2002 zijn opgenomen richten vele zich op *regelingen voor het gedeeld beheer* (met name op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de

¹⁸³ COM (2002) 426 def. van 24 juli 2002.

¹⁸⁴ COM (2003) 391 def van 9 juli 2003.

structuurfondsen). De Commissie merkt daarbij op dat het wettelijk kader nog geen toereikende instrumenten en procedures biedt die het mogelijk maken redelijke zekerheid te geven dat de beheers- en controlesystemen in de lidstaten naar behoren werken. De Juridische Dienst van de Commissie verricht thans een juridische analyse van de verdeling van de bevoegdheden voor het gedeeld beheer tussen de Commissie en de lidstaten. Op basis hiervan wil de Europese Commissie uiterlijk in maart 2004 voorstellen ontwikkelen die de respectievelijke bevoegdheden verduidelijken.

Op het gebied van *medefinancieringsprogramma's* (met name technologiesubsidies) – waarbij vergoed wordt op basis van de werkelijk gemaakte kosten – zijn maatregelen getroffen om tot een meer uniforme aanpak van de diverse DG's te komen bij het beheer van de contracten en een meer doeltreffende controle van de kostendeclaraties (zoals de invoering van auditcertificaten en de uitbreiding van het aantal audits). Er wordt onderzocht of het mogelijk is om eind 2003 forfaitaire elementen in de subsidies te brengen.

Mede naar aanleiding van de medio 2003 bekend geworden *Eurostat-affaire*, tijdens welke bleek dat de verantwoordelijke commissaris vooraf niet op de hoogte was gesteld door zijn dienst van misstanden, is afgesproken dat de DG's voortaan hun verantwoordelijke lid van de Commissie ten minste tweemaal per jaar op de hoogte zullen houden van de door hun interne auditeenheden uitgevoerde werkzaamheden, de bereikte conclusies en de geplande of geïnitieerde corrigerende maatregelen.

Verder heeft de Commissie een actiepunt geformuleerd voor de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen. Dit onderwerp dient een vast punt te worden in het jaarlijkse beheersplan en er moet regelmatig over gerapporteerd worden, mede op basis van relevante prestatie-indicatoren. Ook heeft de Commissie afgesproken de implementatie van de interne controlenormen en de verrichting van zelfevaluaties in de delegaties in derde landen te gaan doorlichten, respectievelijk stimuleren. Hiernaast wil de Commissie de voor- en nadelen nagaan van de integratie van het buiten de begroting vallend Europees Ontwikkelingsfonds in de algemene begroting. Voorts zal het secretariaat-generaal een procedure voor de controle op de toepassing van het *acquis communautaire* in de uitgebreide EU vastleggen, dat door de diverse diensten moeten worden uitgevoerd.

B 8.1 Inleiding

Er zijn drie *Europese programma's* gericht op steunverlening aan toetredende landen en kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa.¹⁸⁵ PHARE, ISPA en SAPARD.¹⁸⁶ De belangrijkste *Nederlandse* programma's zijn Matra van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en PSO van het Ministerie van Economische Zaken. Zowel Matra als PSO hebben een apart «pre-accessie»-deel.

Deze bijlage behandelt het financieel belang van de programma's. Ook worden de resultaten besproken van rechtmatigheids- en doelmatigheids-onderzoeken die naar deze programma's zijn uitgevoerd door respectievelijk de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer.

B 8.1.1 Toelichting programma's*Het EU-programma PHARE*

In 1998, na het «vallen van de muur», is de EU begonnen met het PHARE-programma gericht op het steunen van het proces van hervormingen in Polen en Hongarije¹⁸⁷, in het bijzonder door de financiering van op economische herstructurering gerichte projecten in de sectoren landbouw, industrie, investeringen, energie, opleiding, milieubescherming, handel en diensten.¹⁸⁸ Het programma is daarna uitgebreid tot andere Midden-Europese landen en vanaf 1998 is de algemene doelstelling om de kandidaat-lidstaten in Midden-Europa te ondersteunen bij hun voorbereidingen voor de toetreding tot de Europese Unie.¹⁸⁹ In de periode 2000–2006 concentreert de PHARE-steun zich op twee hoofdprioriteiten: institutionele opbouw (met name door Twinning) en investeringen.

Met ingang van 2000 heeft de EU twee nieuwe pretoetredingsinstrumenten ingevoerd: ISPA en SAPARD.

EU-programma ISPA

ISPA¹⁹⁰ verleent bijstand om de kandidaat-lidstaten en toetredende landen in Midden- en Oost-Europa¹⁹¹ te helpen zich op het gebied van de economische en sociale samenhang, inzake het milieu- en vervoerbeleid, op de toetreding tot de EU voor te bereiden.¹⁹²

EU-programma SAPARD

De doelstelling van SAPARD¹⁹³ is steunverlening voor duurzame landbouw en duurzame plattelandsontwikkeling gedurende de pre-toetredingsperiode aan de kandidaat-lidstaten en toetredende landen in Midden- en Oost-Europa. De steun van de Gemeenschap dient in het bijzonder te worden bestemd voor:

- het leveren van een bijdrage aan de uitvoering van het acquis communautaire op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en daarmee verband houdende beleidstakken;
- het oplossen van om prioriteit vragende en specifieke problemen in verband met de duurzame aanpassing van de landbouwsector en de plattelandsgebieden van de kandidaat-lidstaten.¹⁹⁴

Nederlands programma Matra (pre-accessie)

Het Programma voor Maatschappelijke Transformatie (Matra) is gericht op ondersteuning van de overgang naar een pluriforme, democratische rechtsstaat in Midden- en Oost-Europa. Het ondersteunt activiteiten die

¹⁸⁵ Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië respectievelijk Bulgarije en Roemenië. Hiermee wordt de indeling van de begroting van de EU gevolgd waar sinds 2000 een apart hoofdstuk pre-toetredingssteun in voorkomt dat betrekking heeft op deze landen. De steun aan Cyprus, Malta en Turkije wordt in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer buiten beschouwing gelaten. De problematiek in deze landen is duidelijk anders, de steun is veel minder omvangrijk en valt onder het hoofdstuk externe maatregelen van de begroting van de EU.

¹⁸⁶ Tot 2000 werden er onder PHARE ook verplichtingen aangegaan in Albanië, Bosnië Herzegovina en Macedonië.

¹⁸⁷ Vandaar de oorspronkelijke betekenis van PHARE: Pologne, Hongrie: Aide à la Reconstruction Economique.

¹⁸⁸ Verordening (EEG) nr. 3906/89.

¹⁸⁹ Beschikking van de Commissie, C(2002)3303–2 van 6 september 2002.

¹⁹⁰ Instrument for Structural Policies for Pre-Accession.

¹⁹¹ Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en de Tsjechische Republiek.

¹⁹² Verordening (EG) nr. 1267/1999.

¹⁹³ Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development.

¹⁹⁴ Verordening (EG) nr. 1268/1999.

het proces van verandering stimuleren van de staat, haar instituties, organisaties van burgers en hun onderlinge verbanden. De opzet van het programma is zodanig, dat tevens wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de opbouw en versterking van bilaterale relaties tussen Nederland en de Matra-landen. Sinds 1998 wordt binnen Matra onderscheid gemaakt tussen het «klassieke» Matra, dat voornamelijk de samenwerking tussen maatschappelijke organisaties betreft, en Matra-«pre-accessie», dat de samenwerking tussen overheidsinstellingen bevordert.¹⁹⁵ Matra klassiek is blijven doorlopen in de kandidaat-lidstaten.

Het Matra-pre-accessieprogramma bestaat voor meer dan de helft van het budget uit adviesprojecten en verder uit onderdelen gericht op opleidingen, gemeentelijke samenwerking, stages, uitzending van Nederlandse ex-ambtenaren en departementale initiatieven.

Nederlands programma PSO-(pre-accessie)

In 1999 ging het bilaterale PSO Pre-accessie Programma (PSO PA) van start. Doel is het assisteren van de economische instituties in de kandidaat-lidstaten en toetredende landen in Midden- en Oost-Europa bij de voorbereiding op het lidmaatschap zodat de werking van de interne markt wordt gestimuleerd. PSO PA is gericht op «institution building», versterking van economisch gerelateerde departementen en instituten. De projecten zijn gericht op de overname, implementatie en juiste uitvoering van het acquis communautaire («3e Kopenhagencriterium»). Daarnaast kunnen ook projecten die zijn gericht op het versterken van de markteconomie en die bijdragen aan de concurrentiepositie van een land in aanmerking komen voor het PSO PA (2e Kopenhagencriterium). PSO PA werd ingesteld om: de kandidaat-lidstaten en toetredende landen in Midden- en Oost-Europa te helpen de vruchten van de interne markt zo goed en zo snel mogelijk te kunnen plukken (expertiseoverdracht), om de werking van de interne markt veilig te stellen; om ambtelijke netwerken te bouwen, om het beleid te beïnvloeden (een Nederlandse «kleur» te geven) en om input te verwerven voor het onderhandelingsproces.¹⁹⁶

Het bestaande («klassieke») PSO, gericht op het bedrijfsleven, is blijven doorlopen in met name Bulgarije en Roemenië.

Naast Matra-PA en PSO zijn er een aantal kleinere programma's van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) die gericht zijn op de transitie van een planeconomie naar een markteconomie en die deels betrekking hebben op de kandidaat-lidstaten en toetredende landen in Midden- en Oost-Europa:

- exportbevordering: Samenwerking Nederland Opkomende Markten (SENO, exportverzekering);
- investeringsbevordering: Technische Assistentie Opkomende Markten (TA-OM), Investeringsfaciliteit Opkomende Markten (IFOM);
- economische samenwerking: Trustfonds bij Internationale Financiële Instellingen, het Programma Uitzending Managers en management-training en beurzen.

¹⁹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 23 987, nr. 12, p. 6.

¹⁹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 23 987, nr. 12, p. 5.

B 8.2 Financieel belang

Overzicht EU-geldstromen voor pretoetreding per EU-programma en per jaar (in miljoenen euro's)

	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
PHARE						
Geraamde verplichtingen	1 161	1 512	1 580	1 620	1 739	7 612
Gerealiseerde verplichtingen	1 154	1 482	1 567	1 617	1 711	7 531
Gerealiseerde betalingen	1 033	1 129	1 201	1 160	1 101	5 624
ISPA						
Geraamde verplichtingen			1 058	1 080	1 109	3 247
Gerealiseerde verplichtingen			1 016	1 080	1 109	3 205
Gerealiseerde betalingen			3	203	398	604
SAPARD						
Geraamde verplichtingen			529	540	555	1 624
Gerealiseerde verplichtingen			529	540	555	1 624
Gerealiseerde betalingen			0	31	124	155
Totaal						
Geraamde verplichtingen	1 161	1 512	3 167	3 240	3 403	12 483
Gerealiseerde verplichtingen	1 154	1 482	3 112	3 237	3 375	12 360
Gerealiseerde betalingen	1 033	1 129	1 204	1 394	1 623	6 383

Bron: voor 1998 en 1999: Europese Commissie, Financieel verslag 1999 en jaarrapportages PHARE 1998 en 1999; voor 2000 en 2001: Europese Rekenkamer, Jaarverslagen over 2000, 2001 en 2002. (2002: exclusief Solidariteitsfonds van de Europese Unie).

In de periode 1998–2002 is voor € 12,5 miljard aan verplichtingen geraamd voor PHARE, ISPA en SAPARD. € 12,4 miljard is ook omgezet in gerealiseerde verplichtingen maar de betalingen bedragen slechts € 6,4 miljard.¹⁹⁷ Deze betalingen komen voornamelijk voor rekening van PHARE.

Opvallend is dat voor ISPA en SAPARD weinig betalingen vanuit de EU-kas hebben plaatsgevonden. In 2000 en 2001 gezamenlijk waren de betalingen voor ISPA 206 en voor SAPARD € 31 miljoen.¹⁹⁸ Van deze € 31 miljoen kwam maar € 1 miljoen terecht bij uiteindelijke begunstigden;¹⁹⁹ de rest betrof vooruitbetalingen aan vijf landen.²⁰⁰ In 2002 zijn de betalingen toegenomen tot € 398 miljoen voor ISPA en € 124 miljoen voor SAPARD.²⁰¹

Wat de informatie uit de tabel over «verplichtingen» betreft: de Europese Commissie heeft dit begrip ruim geïnterpreteerd. Bij SAPARD gaat het om uitgavenbesluiten van de Europese Commissie en niet over concrete projecten. Bij ISPA gaat het om voor elk project daadwerkelijk aangegane juridische verbintenissen, maar het betreft hier wel voorschotten op basis van de goedkeuring van te ondersteunen projecten.²⁰² Voor het jaar 2000 was er volgens de Commissie sprake van «bijzondere omstandigheden», hetgeen leidde tot het verschuiven van de vervaldatum voor de kredieten van het jaar 2000 van eind 2002 naar eind 2003.²⁰³ § 16.4.2 behandelt de opstartproblemen van ISPA en SAPARD.

¹⁹⁷ Verder in deze bijlage is een overzicht opgenomen van de begrotingsuitvoering per programma en per jaar en een uitsplitsing naar landen.

¹⁹⁸ Gegevens Europese Rekenkamer.

¹⁹⁹ Het betreft projecten in Bulgarije en Estland.

²⁰⁰ Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen en Slovenië.

²⁰¹ Europese Rekenkamer, JV 2002, Bijlage 1.

²⁰² Europese Rekenkamer.

²⁰³ Europese Rekenkamer JV 2001/6.10.

Overzicht PHARE/ISPA/SAPARD gelden per land en per jaar (gerealiseerde verplichtingen, in miljoenen euro's, exclusief ISPA 2002)¹

	1998	1999	2000	2001	2002	totaal
Bulgarije	150	124	255	346	178	1 053
Estland	29	23	62	72	46	232
Hongarije	77	106	208	239	171	801
Letland	33	45	80	107	60	325
Litouwen	44	67	137	188	179	615
Polen	198	302	791	1 050	632	2 973
Roemenië	155	215	489	689	439	1 987
Slovenië	16	63	53	51	49	232
Slowakije	73	97	121	148	99	538
Tsjechië	46	45	172	176	132	571
Meerlandenprogramma's	334	395	810	246	269	2 054
Totaal	1 155	1 482	3 178	3 312	2 254	11 381

¹ Voor de overzichten per land is gebruikgemaakt van de jaarverslagen van de Commissie per programma omdat alleen in deze verslagen een verdeling over de landen wordt gemaakt. De totalen wijken voor PHARE en ISPA enigszins af van de bedragen die genoemd worden in de verslagen van de Europese Rekenkamer.

Voor de jaren 2003–2006 gelden jaarlijks de volgende plafonds voor de drie programma's²⁰⁴:

- PHARE: € 1 620 miljoen;
- ISPA: € 1 080 miljoen;
- SAPARD: € 540 miljoen.

In de periode 1998–2002 zijn voor ruim € 80 miljoen aan verplichtingen gerealiseerd voor Matra en PSO pre-accessie gezamenlijk. De betalingen bedragen ruim € 43 miljoen.²⁰⁵

Voor deze programma's zijn geen aparte artikelen opgenomen in de begrotingen. Zij vallen onder de algemene artikelen voor Matra (artikel 4, Ministerie van BuiZa) en PSO (artikel 5, Ministerie van EZ).

Matra «klassiek», gericht op het maatschappelijk middenveld, is blijven doorlopen in de kandidaat-lidstaten.²⁰⁶ PSO «klassiek», gericht op het bedrijfsleven, is blijven doorlopen in met name Bulgarije en Roemenië.²⁰⁷

Naast Matra-PA en PSO is er nog een aantal kleinere programma's van het Ministerie van EZ die gericht zijn op de transitie van een planeconomie naar een markteconomie en die deels betrekking hebben op de kandidaat-lidstaten en toetredende landen in Middenen Oost-Europa.²⁰⁸

De som van bovenstaande steun bedraagt € 258,5 miljoen aan gerealiseerde verplichtingen.

²⁰⁴ Financiële perspectieven voor 2000–2006, Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 6 mei 1999 over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure, Publicatieblad C 172 van 18 juni 1999. Bedragen in prijzen 2000.

²⁰⁵ Verder in deze bijlage is een overzicht opgenomen van de begrotingsuitvoering per programma en per jaar en een uitsplitsing naar landen.

²⁰⁶ Het gaat om € 58,8 miljoen, exclusief de meerlandenprogramma's. Roemenië was met 11,2 miljoen het land waar de meeste steun heenging (BuiZa).

²⁰⁷ In de periode 1998–2002 had € 77,9 miljoen aan PSO «klassiek» verplichtingen betrekking op de kandidaat-lidstaten en toetredende landen in Midden- en Oost-Europa. Hiervan had € 35 miljoen betrekking op Roemenië en 27 miljoen op Bulgarije (Senter).

²⁰⁸ Van de relevante instrumenten op het gebied van investeringsbevordering had € 28,5 miljoen betrekking op de landen in onze doelgroep. Van de relevante instrumenten op het gebied van economische samenwerking € 13 miljoen (EZ).

Overzicht Nederlandse geldstromen voor pretoetreding per programma en per jaar (bedragen x 1000 euro)

	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Matra-pre-accessie						
Geraamde verplichtingen		10 754	7 987	10 392	11 100	40 233
Gerealiseerde verplichtingen		10 214	7 941	11 934	15 001	45 090
Gerealiseerde betalingen		4 040	5 627	9 942	12 932	32 541
PSO-pre-accessie						
Geraamde verplichtingen	2 269	4 992	9 076	9 529	14 316	40 182
Gerealiseerde verplichtingen	2 267	4 844	6 468	8 569	13 059	35 207
Gerealiseerde betalingen		519	1 034	2 108	7 234	10 895
Totaal						
Geraamde verplichtingen	2 269	15 746	17 063	19 921	25 416	80 415
Gerealiseerde verplichtingen	2 267	15 058	14 409	20 503	28 060	80 297
Gerealiseerde betalingen		4 559	6 661	12 050	20 166	43 436

Bron: Senter (PSO) en Ministerie van Buitenlandse Zaken (Matra).

Voor Matra 1998 is het pre-accessiedeel niet bekend. De verplichtingen voor PSO in 2002 zijn inclusief een bijdrage van het Ministerie van VROM (respectievelijk € 4,3 miljoen en € 4,1 miljoen). In 2001 en 2002 zijn de bedragen inclusief Turkije.

Overzicht Matra en PSO pre-accessiegelden (per land en per jaar (gerealiseerde verplichtingen, bedragen in duizenden euro's)

	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Bulgarije	0	1 133	1 120	1 940	2 078	6 271
Estland	446	807	1 020	1 520	1 316	5 109
Hongarije	224	1 141	1 478	1 110	1 969	5 922
Letland	0	791	784	1 017	1 516	4 108
Litouwen	0	473	787	1 754	2 420	5 434
Polen	787	1 393	1 571	1 274	2 778	7 803
Roemenië	0	894	1 122	1 505	1 716	5 237
Slovenië	423	792	1 155	983	1 392	4 745
Slowakije	0	1 121	1 111	1 675	2 577	6 484
Tsjechië	387	1 147	1 169	966	830	4 499
Turkije	0	0	0	1 764	2 169	3 933
Totaal	2 267	9 692	11 317	15 508	20 761	59 545

Bron: Senter. Voor Matra zijn alleen de bedragen van het Matra Pre-accessie Programma opgenomen.

B 8.2.3 Nederlandse deelname aan EU-programma's

Nederlandse vakdepartementen en in hun sector opererende publieke instanties, zoals agentschappen, productschappen en instituten, ontvangen PHARE-subsidies voor twinningprojecten. Hiermee worden de kosten vergoed van samenwerkingsprojecten met zusterinstellingen in de toetredende landen. De kosten betreffen voornamelijk de uitzending van ambtenaren naar Midden- en Oost-Europese overheden. Het Ministerie van BuiZa heeft ter bevordering van de Nederlandse deelname aan deze twinningprojecten in 2000 een steunpunt opgericht. De Nederlandse overheid neemt deel in 13% van alle projecten die ontwikkeld zijn (stand januari 2003).²⁰⁹

²⁰⁹ IOB. Zie verder in deze bijlage voor een lijst van twinningprojecten met Nederlandse deelname.

²¹⁰ De bronnen voor deze lijst zijn: Publicatieblad 2000–2003 (Kennissegeving van gegunde dienstenovereenkomst); European Science Foundation (TEMPUS-programma PHARE 1999); Europese Commissie (Evaluatie PHARE-transportprogramma's uit 1999). Het is niet zeker dat deze lijst compleet is.

Ook Nederlandse bedrijven, vooral adviesbureaus en onderwijs- en onderzoeksinstituten, zijn opdrachtnemer of subsidieontvanger in het kader van PHARE-projecten. In 2000 kwam 4,1% van de waarde van alle contracten voor rekening van Nederlandse deze organisaties. In onderstaand overzicht worden de Nederlandse deelnemers aan PHARE en ISPA-projecten genoemd²¹⁰.

Agri-Livestock Consultants Ltd
 Arcadis Infra BV
 Association of Universities in the Netherlands
 Avalon Foundation
 Cadastre and Public Registers Agency
 DHV Consultants BV
 DLG – Service for Land and Water Management
 Dutch Association of surveyors
 Ecorys-NEI
 Erasmus Universiteit Rotterdam
 Europahuis Gelderland
 European Institute of Public Administration Company
 Farmco Holland
 Fontys Hogescholen
 FREDERIC R HARRIS BV
 Gijbels Communicatie & Advies
 Grontmij Water and Waste Management BV
 Haskoning B.V.
 Health Net International
 HKV Consultants
 Hogeschool voor de Kunsten Utrecht Hogeschool West-Brabant
 Institute for Housing & Urban Development Studies
 Institute of Agricultural Law, Wageningen
 Kadaster
 Landbouwniversiteit Wageningen
 Landbouwniversiteit Wageningen
 Martinus Nijhoff International
 Naco BV
 NEA Transport Research and Training
 Netherlands Economic Institute (NEI)
 Netherlands Institute for Continuing Prof. Dev. – PAON
 Netherlands Organisation for International Cooperation in Higher Education – NUFFIC
 Province Gelderland
 Rand Europe
 Rijksuniversiteit Groningen
 Rijksuniversiteit Utrecht
 RPS BKH Consulting Engineers
 Tebodin Consultants & Engineers Technische Universiteit Delft
 The European Institute of Public Administration
 Thorbecke Academie, Nederlandse Academie voor Overheidsmanagement
 TNO
 Trenite van Doorne
 Universiteit Maastricht
 Universiteit Twente
 Universiteit van Amsterdam
 Van Hall Instituut
 Vereniging van Nederlandse Gemeenten
 Vrije Universiteit Amsterdam
 VVMZ East European Investment Service BV
 WL-Delft Hydraulics
 Zorgverzekeraars Nederland

B 8.3 Onderzoeken naar rechtmatigheid en financieel beheer

In 1998 heeft de Europese Rekenkamer²¹¹ opmerkingen gemaakt over de betrouwbaarheid van de rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. In beide onderdelen komen opmerkingen over PHARE voor.

Betrouwbaarheid van de rekeningen:

- de Europese Commissie geeft een te lage opgave van de potentiële lasten;
- de Europese Commissie geeft een te hoge opgave van de nog af te wikkelen vastleggingen;
- belangrijke informatie over de voorschotbetalingen ontbreekt in de rekeningen.

Wat de «wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen» betreft maakt de Europese Rekenkamer opmerkingen over de inschrijvingsprocedure voor PHARE. De vooraf bekendgemaakte criteria voor de financiële beoordeling van inschrijvingen worden niet altijd toegepast (soms worden andere criteria gebruikt); soms ook heeft de Europese Rekenkamer toepassing van de criteria door het ontbreken van documentatie niet kunnen verifiëren.

Voorts meent de Europese Rekenkamer dat de Europese Commissie meer controle zou moeten uitoefenen over de terugvordering van voorschotten en de controle en registratie van de over die middelen ontvangen rente.

In 1999 rapporteert de Europese Rekenkamer opnieuw over PHARE, ditmaal over de wijze waarop het programma decentraal wordt geïmplementeerd. De Europese Commissie heeft de in Brussel beheerde contracten onder controle, maar de afsluiting van de lokaal beheerde programma's blijkt ernstig achter te lopen. De controle heeft bij de onderzochte verrichtingen geen significante fouten inzake wettigheid en regelmatigheid aan het licht gebracht.

In 1999 rapporteert de Europese Rekenkamer over «speciale fondsen» behorend bij het PHARE-programma. Dit zijn voorschotten die aan contactanten worden betaald voor administratieve maatregelen, maatregelen voor technische bijstand en dergelijke. In feite gaat het hier om een aan derden gedelegeerde begrotingsuitvoering. Het oordeel van de Europese Rekenkamer luidt: «De Commissie heeft geen regeling ingevoerd waarmee, met name door middel van een geschikte boekhoudprocedure en eindcontroles die de afwikkeling van de toegestane voorschotten mogelijk maken, daadwerkelijk kan worden toegezien op de besteding van deze fondsen.»

Voor het begrotingsjaar 2002 geeft de Europese Rekenkamer voor het eerst een specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring over pre-toetredingssteun. «Zij onderzocht bij elk van de drie programma's de kwaliteit van de toezichtsystemen en -controles en een steekproef van verrichtingen op het niveau van de ontvangers van communautaire middelen. Verder verrichtte zij een analyse van de audits en controles die zijn uitgevoerd door de Commissie en door de betaalorganen van de kandidaat-lidstaten in het kader van deze programma's. Ook heeft zij de verklaringen van de directeuren-generaal bestudeerd. Daarbij constateerde de Rekenkamer dat de aangetroffen fouten weliswaar geen significant effect hadden, maar dat de toezichtsystemen en

²¹¹ Voor de informatie over de rechtmatigheid is uitgegaan van de paragrafen «specifieke beoordeling in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring» van de jaarverslagen van de Europese Rekenkamer. Hierin komt PHARE aan bod maar ISPA en SAPARD niet. De Europese Commissie heeft aangegeven dat ze ook zelf aan externe accountants opdracht kan verstrekken om uitvoeringsorganisaties in kandidaat-lidstaten te controleren (Beschikking van de Europese Commissie, C(2002)3303-2 van 6 september 2002, p. 17) maar of dit is gebeurd, is de Algemene Rekenkamer niet bekend.

controles die de Commissie heeft opgezet nog voor verbetering vatbaar blijken.»²¹²

Ook enkele nationale rekenkamers in de toetredende landen en kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa hebben onderzoek verricht naar de pre-toedredingsprogramma's.²¹³

Estland en Letland vermelden het onderzoek naar PHARE- en ISPA-milieu-projecten, in samenwerking met de Europese Rekenkamer.

Verder heeft alleen de rekenkamer van Hongarije een aantal relevante rapporten gepubliceerd.²¹⁴ De rapporten gaan over het monitoring-systeem voor PHARE, ISPA en SAPARD²¹⁵ en over de uitvoering van PHARE²¹⁶.

In de rapporten van de audit diensten van de Ministeries van EZ en BuiZa en in het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer worden geen opmerkingen gemaakt over de Nederlandse (Matra en PSO) pre-accessieprogramma's.

B 8.4 Onderzoeken naar prestaties en effecten

Het systeem dat de EU hanteert voor de toezicht op de uitvoering van de programma's bestaat in grote lijnen uit drie onderdelen, te weten monitoring (rapporten over de uitvoering van lopende projecten), evaluatie (periodieke ex-post controle door externen, in opdracht van de Commissie) en externe controle (controle door de Europese Rekenkamer en nationale rekenkamers).

B 8.4.1 PHARE

Van 1996 tot eind 2001 zijn ongeveer 600 monitoringrapporten opgeleverd aan de Europese Commissie.²¹⁷ In 2002 zijn 130 verslagen over afzonderlijke landen, sectoren en thema's opgesteld.²¹⁸ Zoals eerder opgemerkt zijn deze rapporten niet openbaar.

De *Europese Commissie* heeft in 2003 een externe evaluatie van PHARE gepubliceerd waarvan de uitkomsten als volgt kunnen worden samengevat:²¹⁹

- *Relevantie en additionaliteit.* Over het algemeen was de PHARE-bijdrage essentieel voor het uitvoeren van de projecten. Dit geldt vooral voor projecten gericht op institutionele opbouw. Voor de investeringsprojecten was de additionaliteit van PHARE beperkt.
- *Effect op wetgeving en bestuur.* De doelstellingen op dit terrein waren te ambitieus en werden niet gehaald. De effecten waren gezien de mogelijkheden echter redelijk. Het is gelukt om bijna alle wetgeving aan te passen, maar op het gebied van handhaving moet nog veel gebeuren.
- *Effect op de sociaal-economische ontwikkeling.* De effecten op de economie, de samenleving en het milieu waren marginaal en ver beneden de verwachtingen zoals omschreven in de projectdoelstellingen. Deze doelstellingen waren echter niet altijd duidelijk omschreven.

De *Europese Rekenkamer* heeft in 2003 gerapporteerd over onderdelen van PHARE, waaronder het instrument twinning.²²⁰ De Europese Rekenkamer concludeert dat de resultaten van het twinningprogramma achterblijven bij de gestelde doelen en dat de doelen te ambitieus zijn voor de looptijd van een project van gemiddeld achttien maanden. Ook

²¹² Europese Rekenkamer, JV over 2002, p. 30, 1.59.

²¹³ De Algemene Rekenkamer is dit nagegaan door raadpleging van de websites van de betreffende rekenkamers.

²¹⁴ Summary of the audit of the monitoring system of international supports; Report on the audit of the utilisation of Phare assistance; Summary of auditing the monitoring system of the international aids, 2000; Summary of surveying the Cross Border Co-operation support programmes of the PHARE, 1999 <http://www.asz.gov.hu/ASZ/www.nsf/frame?openForm>.

²¹⁵ Zij constateert gebreken in het monitoring-systeem: overlap tussen comités van toezicht, computersystemen die niet op elkaar aansluiten, een tekort aan middelen voor de monitoring en tekortkomingen in de invoer van gegevens.

²¹⁶ Over de uitvoering van PHARE merkt zij op dat de sturing van het programma zich beperkt tot de verplichtingen in plaats van ook naar de betalingen te kijken; dat er een tekort is aan Engelssprekende experts met kennis van de PHARE-regels en specifieke Hongaarse regelgeving. Zij heeft ook kritiek op de Europese Commissie: er ontbreken deadlines voor de besluitvorming en de regels worden voortdurend aangepast. Niettemin is de effectiviteit en de tijdigheid van de uitvoering is tussen 1995 en 1999 toegenomen. De bestedingen waren over het algemeen genomen rechtmatig. De informatievoorziening over de cofinanciering en het interne controlesysteem zijn echter gebrekkig.

²¹⁷ Jaarverslag over 2001 uitgebracht door de Europese Commissie, COM (2003) 97, p. 21.

²¹⁸ Jaarverslag over 2001 COM (2003) 497, p. 41.

²¹⁹ <http://europa.eu.int/comm/enlargement/phare/evaluationreports2.htm>. De conclusies worden in het rapport verbijzonderd naar landen en beleidsterreinen.

²²⁰ Speciaal verslag nr. 5/2003 en speciaal verslag nr. 6/2003.

wijst zij erop dat de vooruitgang vooral bestaat uit het aanpassen van de wetgeving aan de Europese regelgeving, ook wel het «acquis communautaire» genoemd, en niet zozeer uit de uitvoering en handhaving van het acquis. Verklaringen voor de beperkte resultaten liggen zowel bij de lidstaten, de kandidaat-lidstaten als de Commissie.

Het hierboven genoemde evaluatierapport (opgesteld in opdracht van de Europese Commissie) is milder over twinning. De evaluatoren vinden dat de institutionele opbouwprojecten met twinning effectiever waren dan de institutionele opbouwprojecten zonder twinning (met name technische assistentie door consultants). De Europese Rekenkamer meent echter dat te snel voor twinning wordt gekozen, zonder een beoordeling van welk instrument het best ingezet kan worden in een bepaalde situatie.

B 8.4.2 ISPA en SAPARD

De *Europese Commissie* heeft in 2000 en 2001 de kandidaat-lidstaten geholpen met het opzetten van comités van toezicht voor ISPA en SAPARD door het geven van richtlijnen voor de vaststelling van een reglement van orde en door het organiseren van een seminar. Eind 2001 hadden elk van de landen een comité van toezicht voor ISPA en SAPARD.²²¹

Over SAPARD en ISPA zijn nog geen evaluatierapporten of rapporten van de *Europese Rekenkamer* verschenen, met uitzondering van het speciaal verslag uit 2003 over het milieudeel van ISPA²²², maar dat betreft slechts het startjaar 2000. De Europese Rekenkamer heeft in haar jaarverslagen van 2000 en 2001 wel in meer algemene zin aandacht besteed aan de opstartproblemen bij ISPA en SAPARD.

In 2000 waren er problemen bij zowel de Europese Commissie als bij de kandidaat-lidstaten, constateert de Europese Rekenkamer. Binnen de Europese Commissie traden vertragingen op omdat de regelgeving laat werd vastgesteld en omdat het opzetten van administratieve structuren en procedures langzaam ging. SAPARD liep nog meer vertraging op doordat het juridische en beheerskader niet duidelijk was omschreven in de verordening. De Commissie moest hier eerst duidelijkheid in scheppen. De nationale overheden in de kandidaat-lidstaten hadden op hun beurt moeite om plotseling een dubbel zo groot budget te beheren, om vertrouwd te raken met de nieuwe regelgeving en om hun bestuursinstanties te hervormen. De Europese Rekenkamer verwijt de kandidaat-lidstaten een gebrek aan inzet en de Europese Commissie onvoldoende aansturing bij de voorbereiding van de programma's.

In 2001 is de *Europese Rekenkamer*, na eerdere opmerkingen in 2000 op dit punt, nader ingegaan op de vraag hoe de Commissie de opzet en werking van de beheers- en controlesystemen voor SAPARD in de kandidaat-lidstaten heeft gevolgd en geanalyseerd. Dit is van belang omdat SAPARD, als eerste EU-programma voor externe bijstand, volledig gedecentraliseerd wordt uitgevoerd.²²³

Uit de rapportage van de Europese Rekenkamer kan worden afgeleid dat de Europese Commissie in een te vroeg stadium en dus ten onrechte het beheer heeft overgedragen aan betrokken landen. De Europese Rekenkamer komt tot de volgende conclusies:²²⁴

- De analyse van de in de kandidaat-lidstaten opgezette systemen door de Commissie vertoonde tekortkomingen. Essentiële risicogebieden werden ontoereikend gecontroleerd en de aanwezigheid en ervaring

²²¹ Jaarverslagen uitgebracht door de Europese Commissie: ISPA: COM(2001) 616, COM (2002) 596, [2002 nog niet beschikbaar]. SAPARD: COM (2001) 341, COM (2002) XXX, COM (2003) 582.

²²² Speciaal verslag nr. 5/2003.

²²³ Voordat het beheer door de Europese Commissie aan het land wordt overgedragen moeten de systemen worden goedgekeurd. De criteria staan in de bijlage van verordening (EG) nr. 1266/1999 van de Raad (coördinatieverordening).

²²⁴ Jaarverslag over het begrotingsjaar 2001, p. 235–236.

van het personeel waren onvoldoende aangetoond. Bij drie van de vijf landen waar het beheer was overgedragen was er onvoldoende zekerheid dat was voldaan aan alle voorschriften die moeten zorgen voor een correcte benutting van de EU-middelen. De Commissie signaleerde ook zelf kwesties die moesten worden gecorrigeerd vóór een gedecentraliseerde uitvoering, maar gaf daaraan geen systematische follow-up.

- De overdracht van het beheer was van voorlopige aard, maar de Commissie heeft geen tijdschema of methodiek voor het tijdstip en de wijze waarop er volledige beheersoverdracht kan plaatsvinden. De kandidaat-lidstaten weten dus niet aan welke voorwaarden zij zullen moeten voldoen. In 2001 was de Commissie nog niet begonnen te controleren of de beheers- en controlesystemen van SAPARD in de praktijk functioneren.

In haar antwoord op deze conclusies heeft de Commissie aangegeven dat zij inmiddels wél voldoende waarborgen heeft vastgesteld voor correcte benutting, dat zij voor een passende follow-up zorgt en dat zij in 2002 begonnen is met controles. De volledige beheersoverdracht heeft voor de Commissie geen prioriteit.²²⁵

B 8.4.3 Nederlandse programma's

Er lopen op dit moment evaluaties van Matra Pre-accessie en PSO Pre-accessie:

- Een gemeenschappelijke evaluatie in opdracht van de Ministeries van EZ en BuiZa is in 2002 gestart, maar in 2003 hebben de ministeries het contract met het externe bureau opgezegd vanwege ontevredenheid over de geleverde prestaties. Vervolgens is de evaluatie opnieuw aanbesteed en de voorlopige resultaten worden eind 2003 verwacht. Deze evaluatie dekt alleen de projecten van het onderdeel Matra Pre-accessie.
- De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) voert een evaluatie uit van het Programma Gemeentelijke Samenwerking Toetredingslanden (onderdeel van Matra PA). De verwachting is dat deze evaluatie eind 2003 is afgerond.
- Een externe evaluatie van het Programma Uitzending Ambtenaren (onderdeel van Matra Pre-accessie) zal naar verwachting eind 2003 zijn afgerond.
- Voor de onderdelen opleidingsprogramma en het stageprogramma van Matra Pre-accessie zijn zelfevaluaties beschikbaar.
- De IOB is bezig met een overkoepelende evaluatie van het Nederlandse beleid inzake de uitbreiding. De onderzoeksvragen gaan over de samenhang in het beleid, de effectiviteit en de doelmatigheid. De publicatie van het eindrapport is gepland in april 2004.²²⁶

B 8.5 Na de toetreding

Voor het uitfaseren van PHARE geldt dat uiterlijk 31 december 2005 alle contracten getekend moeten zijn en dat uiterlijk 31 december 2006 alle betalingen verricht moeten zijn. De afwikkeling van PHARE blijft onder de verantwoordelijkheid van de Commissie, DG Uitbreiding.²²⁷

ISPA en SAPARD gaan over naar het Cohesiefonds en het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (plattelandsontwikkeling).²²⁸

²²⁵ Europese Rekenkamer, Jaarverslag over het begrotingsjaar 2001, p. 244–245.

²²⁶ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

²²⁷ Communication to the Commission on the phasing-out of PHARE in the acceding countries, COM (2002) 3303–1, 6 September 2002.

²²⁸ Toetredingsverdrag, artikel 33.

Tussen de datum van toetreding (1 mei 2004) en eind 2006 vertrekt de EU aan de nieuwe lidstaten tijdelijke financiële bijstand (de overgangsfaciliteit) voor de ontwikkeling en versterking van hun administratieve capaciteit om de communautaire wetgeving uit te voeren en te handhaven, en de uitwisseling van best practices. Hiervoor is tussen 2004 en 2006 € 380 miljoen beschikbaar.²²⁹

Naast bovenstaande aanpassing van het pre-toetredingsinstrumentarium komen de toetredende landen in aanmerking voor de bestaande fondsen op het gebied van landbouw (€ 9,8 miljard), structuurfondsen (€ 21,7 miljard) en intern beleid (€ 4,3 miljard, inclusief de overgangsfaciliteit).²³⁰ Voorwaarde voor de start van de structuurfondsen per 1 januari 2004 (dus voor de daadwerkelijke toetreding) is dat de bestuurlijke structuren voldoende zijn. In juli 2003 heeft de Commissie haar zorg uitgesproken over de vorderingen van de toetredende landen onder andere op het gebied van:²³¹

- openbare aanbesteding;
- financieel beheer en controle;
- boekhoudsystemen;
- cofinanciering.

Tegelijk met de overgang van kandidaat-lidstaat naar lidstaat moeten kandidaat-lidstaten overstappen op een volledig gedecentraliseerd uitvoeringssysteem (EDIS) waar ex-ante-controle vervangen wordt door ex-post-controle.²³²

De toetreding van Roemenië en Bulgarije is voorzien in 2007 en tot die tijd heeft de Commissie voorgesteld om de financiële steun aan deze landen te laten stijgen met 40% (van het gemiddelde in de jaren 2001–2003) in 2006.²³³

²²⁹ Toetredingsverdrag, artikel 34.

²³⁰ Bedragen voor de periode 2004–2006, Annex XV van het toetredingsverdrag.

²³¹ Enlargement Weekly Newsletter, 22 juli 2003 http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/new_sletter/weekly220703.htm#A.

²³² Beschikking van de Commissie, C(2002)3303-2 van 6 september 2002, p. 13.

²³³ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Draaiboeken voor Bulgarije en Roemenië, COM(2002) 624, 13 november 2002.

B 8.6 Detailinformatie Nederlandse deelname aan PHARE-twinning²³⁴

NL Ministerie/dienst/ organisatie	Land	Titel van het project	EU-partners (eerste land leider)	Begindatum	Einddatum	Project budget (euro)
Ministerie van LNV/ Plantenziektenkundige dienst	Bulgarije	"Improvement of phytosanitary control"	F, NL, VK	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Ministerie van LNV/ Laser		"Establishing of a Paying agency and preparation for setting up of IACS"	NL, VK	sept 2003 (gepland)	sept 2005 (gepland)	60.000
Ministerie van LNV/Dienst Landelijk Gebied		"Support to the pre-accession strategy in agri-environment and rural development"	NL, GR	nog niet bekend	nog niet bekend	1.050.000
Ministerie van LNV/ VVA	Tsjecho	"Improvement of Veterinary border control"	GR, NL	nog niet bekend	nog niet bekend	500.000
Ministerie van LNV/ Plantenziektenkundige Dienst		"Strengthening of the phytosanitary administration"	NL, D	jan-01	apr-02	500.000
Ministerie van LNV/ Laser		"Integrated Administration Control System (IACS)"	NL, VK	jun-01	jun-03	1.500.000
Ministerie van LNV/ Laser	Estland	Technical implementation of IACS	DK, NL	sep-03	nov-04	900.000
Ministerie van LNV/Laser		"Development of Market Regulation System"	NL, DK	okt-02	jan-04	550.000
Ministerie van LNV/ Dienst Landelijk Gebied		"Development of administrative capacity for monitoring and evaluation of the agri-environment measures"	NL	nog niet bekend	nog niet bekend	395.000
Ministerie van LNV/ Rijksdienst voor Vee en Vlees	Hongarije	"Food Hygiene Control"	F, NL	feb-01	aug-02	800.000
Ministerie van LNV/ Plantenziektenkundige Dienst		"Development of the Hungarian pesticide registration system"	GR, NL, UK	aug-02	jul-03	600.000
Ministerie van LNV/ Laser		"Pre-accession introduction of Common Market Organization procedures"	NL	mei-03	sep-04	1.700.000
Ministerie van LNV/ NAK	Letland	"Improvement of Qualification and Certification of feedstuffs, seeds and propagation material"	D, NL	nov-02	dec-03	500.000
Ministerie van LNV/ Plantenziektenkundige Dienst		"Training of Border Inspection Posts' Staff: Phytosanitary field"	NL, DU	nog niet bekend	nog niet bekend	407.000
Ministerie van LNV/ Dienst Landelijke Gebieden, Laser		"Management of Latvian agriculture (IACS, CAP)"	NL	jun-02	jun-03	500.000
Ministerie van LNV/ Dienst Landelijke Gebieden, Laser	Malta	"Ministry of Agriculture and Fisheries (MAF) – Institutional Building "	NL	nog niet bekend	nog niet bekend	500.000
Ministerie van LNV/ Laser		"Preparation for the implementation of the Common Agricultural Policy"	VK, ZW, NL (D, I, SP)	okt-00	sep-02	3.300.000
Ministerie van LNV/ Plantenziektenkundige Dienst/ NAK		"Phytosanitary administration capacity building and development phytosanitary protection of the future external EU borders"	NL, F	jan-01	dec-02	2.090.000
Ministerie van LNV/ Plantenziektenkundige Dienst	Roemenië	"Phytosanitary administration"	NL	sep-02	okt-03	1.800.000
Ministerie van LNV/ Laser en Productschappen		"CAP Common market organisations"	NL, F	aug-01	mrt-03	3.500.000
Ministerie van LNV/ Laser en Productschap Zuivel		"Implementation of milk quota system"	NL, OO	jun-03	dec-04	1.000.000
Ministerie van LNV/ Laser en Productschappen	Slovakije	"Preparation AMA as paying agency"	NL, GR	mei-03	nov-04	800.000
Ministerie van LNV/ Directie Internationale Zaken		"Implementation of Agricultural and Rural Policy at National Level"	D, NL, VK	medio 2001	eind 2002	2.000.000
Ministerie van LNV/ Rijksdienst voor Vee en Vlees		"Enforcing Veterinary Norms"	NL, VK	okt-01	jun-03	800.000
Ministerie van LNV/ Plantenziektenkundige Dienst	Slovenië	"Enforcement of the Phytosanitary acquis on prevention of introduction and spread of injurious (micro) organisms"	F, NL	sep-02	aug-03	350.000
Ministerie van LNV/ Plantenziektenkundige Dienst		"Develop and strengthen Romanian phytosanitary administration capacity"	F, NL	sep-02	niet bekend	1.500.000
Ministerie van LNV/ Rijksdienst voor Vee en Vlees		"Administrative development to implement acquis on animal nutrition"	NL, GR	jul-03	jul-05	2.285.758
Ministerie van LNV/ Laser	Slovenië	"Preparation for the implementation of EU Common Agricultural Policy (CAP)"	SP, D, NL	jan-01	sep-02	780.000
Ministerie van LNV/ VVA, RVV		"Food control"	NL	nov-02	okt-03	350.000
Ministerie van LNV/ Plantenziektenkundige Dienst		"Phytosanitary control"	NL	mrt-00	aug-00	50.000
Ministerie van LNV/ Plantenziektenkundige Dienst	Slovenië	"Improvement of phytosanitary control"	NL	okt-00	okt-01	400.000
Ministerie van LNV/ Plantenziektenkundige Dienst		"Phytosanitary administration"	NL, GR, DK, OO	jan-01	nov-02	480.000

²³⁴ Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

NL Ministerie/dienst/ organisatie	Land	Titel van het project	EU-partners (eerste land leider)	Beginindatum	Einddatum	Project budget (euro)
Ministerie van LNV/ VVA	Hongarije*	"Sheep and goats identification and registration system"	NL	nog niet bekend	nog niet bekend	150.000
Landbouw Economisch Instituut	Litland	"Strengthening the capacity to implement EU Acquis for Agriculture (CAP)"	DK, GR, DU	nog niet bekend	nog niet bekend	0
Ministerie van LNV/ Laser	Malta	"Setting up the Integrated Administration and Control System"	IT, VK	jun-02	jun-03	650.000
Ministerie van VROM/ DCMR	Tsjechië	"Reinforcement of PPC implementation"	NL, VK	aug-03	aug-04	550.000
Ministerie van VROM/ DCMR & Infomil		"Integrated and planned enforcement of environmental law"	NL	december 2003 (gepland)	februari 2005 (gepland)	400.000
Ministerie van VROM/ DCMR (Milieudienst Rijnmond)	Polen	"Strengthening public administration and inspectorates for Environmental Protection in enforcement of environmental legislation"	NL, VK	nov-00	nov-02	2.000.000
Ministerie van VROM/ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu		"Risk assessment and chemicals control"	OO, NL	nog niet bekend	nog niet bekend	1.250.000
Kees van Leeuwen (RIVM)	Slovenië	"Chemical Safety"	OO (D,B)	jan-00	jan-00	0
Ministerie van Justitie/ IND	Tsjechië	"Strengthening border control"	D, NL	feb-00	feb-01	450.000
Ministerie van Justitie/NHC, SSR, NVvR		"Strengthening the independence and functioning of the judiciary"	NL	mrt-00	okt-01	600.000
Ministerie van Justitie/ IND		"Preparation of Schengen implementation"	D, NL	dec-00	dec-01	600.000
Ministerie van Justitie/ Ned. Helsinki Comité		"Improving the professional level of the Czech Prison Service"	NL, D	aug-02	aug-03	600.000
Ministerie van Justitie/ IND		"Development of Border Control, Migration and Asylum Policies"	OO, NL	sep-03	aug-04	650.000
Min van Justitie/ Dir. Intern. Strafrecht Aangelegenheden en Dugsbeleid		"Introduction of the EFQM model in the Czech police"	NL	nov-02	nog niet bekend	900.000
Ministerie van BZK/ NPI, LSOP	Estland	"Supplementary training of senior and high police officers and officials and training of trainers"	ZW, NL	dec-99	niet bekend	520.000
Ministerie van Justitie/ ITO		"Developing the readiness to implement SIS"	NL	aug-02	nov-03	380.000
Ministerie van Justitie/ CRI	Hongarije	"Fight against organized crime"	VK, NL, D, I, F	mrt-00	sep-01	1.453.000
Ministerie van Justitie/ IND		"Asylum and refugees"	D, NL, DK	okt-99	sep-01	470.000
Ministerie van Justitie/ IND, CRI, COA		"Capacity improvement in the fields of fair and efficient refugee status determination, and reception and care/maintenance of asylum-seekers"	ZW, NL	jan-01	jan-02	400.000
Ministerie van Justitie/ Nederlands Helsinki Comité		"Improving Prison Conditions for Better Resocialisation of Juvenile Offenders"	NL	ap-03	mei-04	850.000
Ministerie van BZK/ NCIPS & Ministerie van Just/ DISAD		"Support to the Police investigation capacity in the areas of organised crime, financial crime and corruption"	DU, NL	nog niet bekend	nog niet bekend	500.000
Ministerie van Justitie/ Immigratie en Naturalisatie Dienst	Litland	"Sea border control in accordance with Schengen Acquis"	NL	okt-03	okt-04	400.000
Ministerie van Justitie/ SSR, NHC	Polen	"Improving the efficiency of the court system and the public prosecutor's office"	F, D, NL	mei-99	mei-02	1.500.000
Ministerie van BZK/ div. Regiokorpsen, NPI & Ministerie van Just/ IND, KLDP, NFI, CRI		"Eastern border management and infrastructure"	VK, NL, F, D	nov-99	dec-00	1.500.000
Ministerie van Justitie/OM, CRI, NCIPS, NFI		"Support for third pillar obligations (Fight against organised crime)"	F, NL, VK	jan-01	jun-02	2.280.000
Ministerie van Justitie/IND, KIMAR, CRI, NFI, VD A'dam		"Support for third pillar obligations (Border Guard questions and alignment of visa, migration and asylum policies)"	D, NL, DK	jan-01	jan-02	3.050.000

* (Twining Light)

NL Ministerie/dienst/ organisatie	Land	Titel van het project	EU-partners (eerste land leider)	Begindatum	Einddatum	Project budget (euro)
Ministerie van Justitie/ Immigratie en Naturalisatie Dienst		"Border and visa policy"	D, NL	feb-02	feb-03	1.500.000
Ministerie van BZK & Ministerie van Justitie/ NCIPS, LSOP		"Police services"	NL, VK	apr-02	jun-03	2.000.000
Ministerie van Justitie/ Nederlands Helsinki Comité	Roemenië	"Further development of the National Institute of Magistrates and the Training Centre for Clerks"	NL	jul-03	feb-05	900.000
Ministerie van Justitie/ KLPD, NCIPS, USD	Slowakije	"Technical Assistance in the field of police training and management"	SP, NL, VK	jan-01	jan-03	800.000
Ministerie van Justitie/ IND		"Support for the implementation of the Dublin Convention"	NL	jul-03	jul-04	500.000
Jellinek/ EATI	Tsjechië	"Strengthening national drug policy"	OO	jan-00	jan-00	0
Ministerie van Justitie/ Reclassering		"Functioning of the Probation and Mediation Services"	VK	jan-00	jan-00	0
Ministerie van Justitie	Polen	"Twinning for police services"	D, VK en NL	nog niet bekend	nog niet bekend	2.500.000
Ministerie van SZW	Tsjechië	"Occupational health and safety"	NL, VK	sep-01	aug-02	300.000
Ministerie van SZW		"Health and safety at work"	NL, VK	okt-00	mei-02	600.000
Ministerie van SZW		"Information system for administration of free movement of persons"	NL	nog niet bekend	nog niet bekend	400.000
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Hongarije	"Preparation of the implementation of Council Regulation no.1408/71 related to the social security of migrant workers"	NL, SP	jan-01	dec-02	870.000
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid		"Human resources development in occupational safety and health"	NL	okt-02	sep-03	920.000
Ministerie van SZW	Letland	"Support to MSSL in preparation for the free movement of workers as well as developing Social Security Schemes Coordination System on central and municipal level"	NL, D	jul-03	nov-05	1.800.000
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Roemenië	"Elaboration of the National Plan for Employment"	D, NL	mrt-01	sep-02	1.000.000
Ministerie van SZW	Slowakije	"Development of Social Dialogue"	NL, VK	mei-01	mei-03	1.000.000
Ministerie van SZW		"Health and safety at work and equal opportunities"	D, NL	jan-01	mrt-02	500.000
Ministerie van SZW	Litouwen*	"Reform of disability recognition principles and provision of pensions in Lithuania"	NL	sep-02	mrt-03	150.000
Ministerie van Financiën/ Belastingdienst	Estland	"Assistance to Tax Administration in the Development Activities Proceeding from the Fiscal Blueprints"	NL, FL	jul-02	jul-04	1.250.000
Ministerie van Financiën	Bulgarije	"Reform and modernisation of tax administration"	NL, ZW, IR	sep-01	mei-03	2.000.000
De Nederlandsche Bank		"Central Bank institution building"	F, NL	sep-02	jul-04	1.100.000
Ministerie van Financiën	Polen	"Transformation of the environment of the Polish customs administration in preparation for adoption of the Acquis Communautaire"	VK, D, F, NL	okt-00	okt-02	3.450.000
Ministerie van Financiën		"Customs services"	VK, NL	okt-01	mrt-03	1.400.000
Ministerie van Financiën		"Customs organisation"	NL, VK	jul-02	dec-03	1.200.000
Ministerie van Financiën		"Strengthening Customs Border as a Part of the Future Eastern EU Border"	VK, NL, DU	mrt-03	jun-04	800.000
Ministerie van Financiën		"Automation of customs services"	NL, VK	nog niet bekend	nog niet bekend	800.000
Ministerie van Financiën	Slovenië	"Tax reform including customs"	F, NL	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Ministerie van Financiën/ De Nederlandsche Bank	Roemenië	"Institutional development programme for the National Bank of Romania"	F, NL, I	apr-00	jan-02	700.000
Ministerie van Financiën		"School of public finance"	NL	sep-99	nov-01	890.000

* (Twinning Light)

NL Ministerie/dienst/ organisatie	Land	Titel van het project	EU-partners (eerste land leider)	Begindatum	Einddatum	Project budget (euro)
Ministerie van Financiën/ De Nederlandsche Bank	*	"Full implementation of the new Balance of Payments System"	NL	nov-02	mei-03	150.000
Algemene Rekenkamer	Bulgarije	"Strengthening public external audit"		feb-02	sep-03	1.400.000
Ministerie van Economische Zaken/EVD	Litouwen	"Business environment: Strengthening of the Bulgarian trade promotion agency"	VK	sep-03	jan-05	1.500.000
Ministerie van EZ/ NEN		"Strengthening of its administrative and technical capacities of the National Standards Body"	NL	nog niet bekend	nog niet bekend	1.500.000
Ministerie van Economische Zaken/ EVD	Polen	"National Export Development Strategy"	D, NL	aug-02	jul-04	1.300.000
Ministerie van Economische Zaken	Roemenië	"Standardisation and conformity assessment infrastructures, support for the Ministry of Industry and other relevant ministries"	NL, VK D, NL	feb-01	feb-02	800.000
Ministerie van Economische Zaken/ Nederlands Meetinstituut	Polen*	"Air quality assessment"	NL	apr-03	nov-03	150.000
Ministerie van Economische Zaken/ EVD	Bulgarije	"Strengthening the Ministry of Economy"	D	sep-01	sep-03	2.000.000
Ministerie van V&W/ Rijksdienst voor het Weg-verkeer, RVI	Roemenië	"Road safety"	F, NL	jun-02	nov-03	700.000
Ministerie van V&W/DG Telecommunicatie en Post	Slowakije	"Telecommunications: legislation, NRA and Telecom Division of the Ministry of Telecommunications reorganisation"	NL	jan-01	jan-02	300.000
Ministerie van Verkeer en Waterstaat		"Railway sector harmonisation"	NL, VK	jun-02	nov-03	500.000
Ministerie van Verkeer & Waterstaat	Bulgarije	"Maritime safety institution building"	NL	okt-02	sep-04	800.000
Ministerie van V&W/ Rijks Waterstaat	Slowakije	"Harmonisation of Sectoral Policy: Water Management and Protection"	NL	apr-00	jun-01	300.000
Ministerie van V&W	Hongarije	"Accidental Water Pollution system, Implementation of the Water framework directive"	D, F	nog niet bekend	nog niet bekend	0
Ministerie van VWS/ NSPH	Tsjechië	"Strengthening the capacity of the Public Health Administration"	NL	apr-03	apr-04	500.000
Ministerie van VWS/ Trimbos Instituut	Hongarije	"Development and Institutionalisation of the Coordination Forum on Drug Affairs"	NL, VK	sep-02	sep-03	500.000
Ministerie van VWS/ Nederlands School of Public Health	Litouwen	"Strengthening capacities to manage the public health system"	NL, D	jun-02	okt-03	750.000
Ministerie van VWS/ Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn	Polen	"Recognition of qualifications for medical professions"	NL	sep-03	niet bekend	927.000
Ministerie van VWS/ NIZW	Roemenië*	"Finalisation of the Romanian National Strategy for Disabled Persons and Elaboration of the Action Plan"	NL	sep-02	feb-03	150.000

* (Twinning Light)

B 9.1 Inleiding*B 9.1.1 De «nieuwe burens»*

In 2004 zullen acht landen uit Midden- en Oost-Europa toetreden tot de EU. Naar verwachting volgen in 2007 nog eens twee landen. Van verschillende kanten hebben deze landen steun ontvangen om te kunnen gaan voldoen aan de toetredingscriteria. Vergelijkbare steun, maar dan niet direct gericht op toetreding tot de EU, is de afgelopen jaren uitgegaan naar de landen van de voormalige Sovjet-Unie en de westelijke Balkan die na de uitbreiding van de EU letterlijk en figuurlijk een stapje dichterbij de EU komen: de «nieuwe burens» van de EU.²³⁵ Het gaat om de volgende zeventien landen:

- Midden- en Oost-Europa: Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Kazakstan, Kirgizië, Moldavië, Oekraïne, Oezbekistan, Rusland, Tadzjikistan en Turkmenistan.
- Westelijke Balkan: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Macedonië en Servië en Montenegro.²³⁶

B 9.1.2 Ondersteuning vanuit Nederland

De Nederlandse ondersteuning van deze landen valt hoofdzakelijk onder de verantwoordelijkheid van de Ministeries van Buitenlandse Zaken (BuiZa) en Economische Zaken (EZ). Het beleid is in de eerste plaats gericht op ondersteuning van het «transformatieproces»: de overgang naar een pluriforme, democratische rechtsstaat door verandering van staatsinstituten en burgerorganisaties, alsmede hun onderlinge verbanden. Daarnaast wil de regering met het geven van steun de betrekkingen van deze landen met Nederland bevorderen. Een aantal landen krijgt voorts ook nog «traditionele» ontwikkelingssteun.

De ondersteuning kent vele vormen: subsidies en overheidsopdrachten voor projecten gericht op overdracht van kennis en ervaring, leveranties van materialen of goederen, infrastructurele- of bouwactiviteiten, export- en investeringsbevordering, humanitaire hulpacties en betalingsbalanssteun.

Twee grote programma's vormen een belangrijk onderdeel van het Nederlandse Midden- en Oost-Europabeleid: *Matra* (Maatschappelijke transformatie) van het Ministerie van BuiZa en *PSO* (*Programma Samenwerking Oost-Europa*) van het Ministerie van EZ.

B 9.1.3 Steun vanuit EU

Het Europese beleid gericht op de «nieuwe burens» bestaat uit twee programma's:

- *TACIS* (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) voor Oost-Europa en Centraal Azië;
- *CARDS* (Community Assistance to Reconstruction, Development and Stability) voor de westelijke Balkan.

Beide programma's zijn gericht op maatschappelijke en economische transformatie, waarbij voor de westelijke Balkan gestreefd wordt naar een integratie in de Europese structuren op lange termijn.²³⁷ Bij de andere landen richt de EU zich op nauwere samenwerking.

²³⁵ De Europese Commissie spreekt in dit verband van een «wider Europe» maar betreft daarin ook het zuidelijk Middenlandse-Zeegebied. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in een brief van 10 juli 2000 aan de Tweede Kamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 V, nr. 115, ook eens dit begrip gebruikt voor de landen Rusland, Belarus en Oekraïne.

²³⁶ Inclusief Kosovo.

²³⁷ «The Western Balkans and European Integration», COM (2003) 285.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek verricht naar de ondersteuning van de «nieuwe burens» vanuit Nederland en vanuit de EU. Doel van het onderzoek was om (a) een beeld te krijgen van de omvang van deze ondersteuning, en (b) na te gaan welke informatie beschikbaar is over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de steun.

De Algemene Rekenkamer vindt dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken als coördinerend departement voor de buitenlanduitgaven, de Tweede Kamer periodiek inzicht zou moeten verschaffen in de omvang van de totale Nederlandse steun per jaar en per land. Een dergelijk overzicht ondersteunt de integrale besluitvorming over de steunverlening aan landen in deze regio.

Het accent in het onderzoek lag op Matra en PSO. De Algemene Rekenkamer vindt dat de bij deze programma's betrokken ministeries:

- de doelen van de programma's specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden en consistent (oftewel «SMART+C») moeten hebben geformuleerd;²³⁸
- moeten beschikken over informatie (op geaggregeerd niveau) over de rechtmatige besteding van de subsidies in de doelgroeplanden;
- moeten beschikken over informatie (op geaggregeerd niveau) over de uitvoering van de programma's en de behaalde resultaten;
- zich moeten verzekeren van de kwaliteit van bovengenoemde informatie.

De Algemene Rekenkamer heeft de steunverlening beschreven van achtereenvolgens het Ministerie van BuiZa (§ B 9.2), het Ministerie van EZ (§ B 9.3), de overige ministeries (§ B 9.4) en de EU (§ B 9.5).

B 9.2 Ministerie van Buitenlandse Zaken

Tachtig procent van de uitgaven in het kader van de Nederlandse aanwezigheid in het buitenland komt voor rekening van het Ministerie van BuiZa (stand van zaken 2002). De overige twintig procent betreft de buitenlandse uitgaven van andere departementen. In de periode 1998–2002 ging het om 1,1 procent van het bruto nationaal product, oftewel € 5,19 miljard in 2002. Hiervan was 0,8 procent (€ 3,82 miljard) bestemd voor zogenaamde officiële ontwikkelingshulp (ODA = Official Development Assistance) en 0,3 procent (€ 1,37 miljard) voor de overige aan het buitenlandbeleid gerelateerde uitgaven (non-ODA).

Een belangrijk deel van de Nederlandse steun aan Midden- en Oost-Europa, waaronder het Matra-programma (zie § B 9.2.1) behoort tot deze non-ODA steun. Daarnaast zijn er andere non-ODA-uitgaven en zijn er uitgaven voor deze regio die wél onder de noemer ontwikkelingshulp vallen (zie § B 9.2.2).

B 9.2.1. Het Matra-programma

Het programma «Maatschappelijke transformatie» (Matra) van het Ministerie van BuiZa, gestart in 1994, is gericht op de ondersteuning van het proces van maatschappelijke transformatie in Midden- en Oost-Europa: het veranderingsproces van een centraal geleide staat naar een pluriforme democratische rechtsstaat (zie voor meer uitgebreide beschrijving van het Matra-programma bijlage 8, § B 8.1.1).

Het programma wordt uitgevoerd in vijftien landen.²³⁹ Vier daarvan vallen binnen de groep onderzochte landen: Belarus (Wit-Rusland), de Russische Federatie, Oekraïne en Kroatië.

²³⁸ Voor de doelformulering in begrotingen gelden iets afwijkende eisen. De begrotingen vanaf 2002 dienen volgens VBTB-beginselen opgesteld te zijn. Dat betekent in VBTB-termen dat duidelijk dient te zijn wat er bereikt dient te worden, wat daarvoor gedaan moet worden en wat het mag kosten.

²³⁹ Sinds 1994: Estland, Letland, Litouwen, Belarus, de Russische Federatie, Oekraïne, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Kroatië, Slovenië. In 1997 zijn Bulgarije en Roemenië erbij gekomen en in 2000 is Turkije toegevoegd.

Informatie over omvang Matra-steun voor «nieuwe burens»
Onderstaand overzicht bevat gegevens over de periode 1998–2002.

**Overzicht gerealiseerde Matra-verplichtingen 1998–2002 in duizenden euro's;
gegevens Ministerie van BuiZa (bewerking van basisbestand Matra voortgangsrap-
portage 1999–2001)**

	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal*
Belarus	83	367	969	886	538	2 843
Kroatië	461	681	2 017	353	2 621	6 133
Rusland	500	2 317	2 253	4 800	3 606	13 476
Oekraïne	170	1 344	1 033	2 488	3 891	8 926
Totaal	1 214	4 709	6 272	8 527	10 656	31 378

* De cijfers in deze totaalkolom zijn niet gecorrigeerd voor inflatie.

Informatie over rechtmatigheid Matra

De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke informatie bij het Ministerie van BuiZa beschikbaar is over de rechtmatigheid van de bestedingen en het financieel beheer, en welk beeld hieruit naar voren komt.²⁴⁰

In het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer is Matra in de periode 1998–2002 éénmaal expliciet aan de orde geweest. De Algemene Rekenkamer constateerde over 1999 bij de uitvoering van Matra voor € 3,6 miljoen fouten en voor € 1,1 miljoen onzekerheid over de rechtmatigheid en/of juistheid van de toekenning. Bij een bedrag van € 0,3 miljoen was de verantwoording onvolledig of verkeerd (niet op juiste artikel belast), respectievelijk waren er bedragen ten onrechte niet verantwoord.

Bij het financieel beheer kreeg binnen BuiZa als geheel het voorschotten-beheer in de periode 1998–2002 de aandacht. Dit was in 2002, zo stelde de Algemene Rekenkamer vast, feitelijk nog niet veel verbeterd. De accountantsdienst van het ministerie besteedde veel aandacht aan een belangrijk onderdeel van het voorschottenbeheer: de beheercapaciteit van de subsidieontvangende organisatie. Dit onderdeel bleek nog verbeterd te moeten worden. Ook in het toezicht van het Ministerie van BuiZa op organisaties die uitvoering geven aan het ondersteuningsbeleid van BuiZa bleken verbeteringen nodig. De accountantsdienst van het ministerie constateerde in de periode 1998–2002 over het geheel genomen een verbetering van het financieel beheer bij de uitvoering van Matra.

Informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid Matra

De Algemene Rekenkamer heeft gekeken naar de beleidsinformatie die beschikbaar was over de *doelen* van het programma en over de *uitvoering van het programma*. Ook heeft zij de *volledigheid* en de *kwaliteitsbewaking* van deze informatie beoordeeld.

- Beschikbare informatie over doelen van Matra

De geoperationaliseerde doelstelling voor Matra luidt in de meest recente begroting (2004): «Ondersteuning van het maatschappelijke transformatieproces gericht op de door Nederland gewenste vestiging van democratisch geregeerde rechtsstaten in vijftien Midden- en Oost-Europese landen.»²⁴¹

Als na te streven resultaten in 2004 worden vermeld: (1) versterkte capaciteit niet-gouvernementele organisaties (NGO's), lokale bestuurs-

²⁴⁰ De volgende bronnen zijn geraadpleegd: de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de financiële verantwoordingen (later: jaarverslagen) van de ministeries; de departementale accountantsrapporten, de Managementnotities aan DEU/DZO van de departementale accountantsdienst.

²⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 900, V, nr. 2, p. 64.

organisaties en instellingen van centrale overheden; (2) actieve betrokkenheid van Nederlandse maatschappelijke organisaties bij de samenwerking met Midden- en Oost-Europa). Hierbij worden ook activiteiten en instrumenten genoemd.

Deze doelstelling voldoet ten dele aan de VBTB-beginselen, maar de meetbaarheid laat nog te wensen over. Evenmin zijn streefwaarden voor de langere termijn opgenomen.

De Algemene Rekenkamer heeft ook de Matra-doelen bekeken zoals deze verwoord zijn in Tweede-Kamerstukken en beleidsnota's van het ministerie. Hieruit komt naar voren dat geen van de doelen van de zeven subprogramma's van Matra voor de nieuwe bureaus een duidelijke tijdshorizon heeft. Ook is onvoldoende duidelijk wat er exact bereikt moet worden. Het meten van de voortgang is daarmee lastig.

- Beschikbare informatie over uitvoering van Matra

Over de uitvoering van het Matra-programma is in verschillende bronnen informatie beschikbaar: (a) ex-post-evaluaties, (b) rapportages aan de Tweede Kamer, en (c) jaarverslagen en managementrapportages van de betreffende beleidsdirecties.

Ad (a). De laatste ex-post-evaluatie van het Matra-programma betrof de periode 1994–1997. In 2003 zijn voorbereidingen voor een nieuw evaluatieonderzoek gestart. Dit betreft echter één specifiek onderdeel van het Matra-programma (het projectenprogramma). De beschikbare informatie uit ex-post-evaluaties is dus fragmentarisch te noemen.

Ad (b). Vanaf de totstandkoming van Matra in 1994 is regelmatig verslag gedaan aan de Tweede Kamer over de voortgang van Matra.²⁴² Het gaat daarbij met name om de aantallen en typen projecten en de daarmee gemoeide financiën. Ook de jaarverslagen van het Ministerie van BuiZa vermelden de stand van de verplichtingen en uitgaven.

Ad (c). De directie verantwoordelijk voor de uitvoering van het Matra-programma verschaft jaarlijks een beeld van de ontwikkelingen en voortgang van het Matra-programma.

Het beleidsinformatiesysteem van het Ministerie van BuiZa voorziet er niet in om periodiek per land en per jaar de Matra-steun (tezamen met de overige steun) volledig in beeld te krijgen. Deze informatie is wel samen te stellen, maar daar zijn dan dossieranalyses voor nodig.

- Volledigheid van de beschikbare informatie

De beschikbare beleidsinformatie over de uitvoering van het Matra-programma betreft vooral de financiële omvang van projecten en de aantallen projecten per land. Er is geen specifieke informatie beschikbaar over de ontwikkeling van het maatschappelijk probleem waar het beleid zich op richt.

Over de uitvoeringskosten wordt geen specifieke informatie bijgehouden. Over de geleverde prestaties is in de jaarverslagen en managementrapportages eveneens weinig informatie te vinden.

- Kwaliteitsbewaking

Matra werkt op basis van bevoorschotting. De voorwaarden waaronder de voorschotten worden verleend en de regels volgens welke moet worden verantwoord zijn opgenomen in de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken.²⁴³ De financiële eindverantwoording voor projecten onder het Matra Projecten Programma gaat, blijkens de aparte subsidiehandleiding voor dit programma, vergezeld van een accountantsverklaring. Daarmee wordt gewaarborgd dat de financiële informatie klopt. Ook voor de andere Matra-programma's is een accountantsverklaring bij de eindverantwoording verplicht, meldt het Ministerie van BuiZa.

²⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 125, nr. 7 (over 1994); Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 23 125, nr. 10 (over 1995); Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 23 125, nr. 14 (over 1996); BuiZa-98-214 (over 1997); Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 23 125, nr. 18 (over 1998); Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 66 V, nr. 52 (over 1999–2001.).

²⁴³ Staatscourant 1998, nr. 249. Deze regeling is gebaseerd op de Kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken, stb. 1998, nr. 739.

Zowel het ministerie als de buitenlandse posten ter plaatse onderhouden periodiek contacten met de subsidieontvangers en de uitvoerders van de projecten. Aldus is volgens het ministerie ook sprake van kwaliteitsborging van informatie.

B 9.2.2. Overige ondersteuning

Behalve met Matra-gelden wordt er vanuit Nederland ook met andere middelen (zowel non-ODA- als ODA-middelen) steun verleend aan de onderzochte landen.

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de non-ODA-steun die er in die landen naast Matra bestaat.

Gerealiseerde verplichtingen per jaar voor de overige non-ODA-steun

Regeling/programma	Doel	Verplichtingen per jaar in duizenden euro's					
		1998	1999	2000	2001	2002	Totaal**
Programma Ondersteuning Buitenland (POBB)	Financiering activiteiten ter ondersteuning Nederlands buitenlands beleid			3 907	111	164	4 182
Programma Uitzending Managers (PUM)	Stimulering duurzame ontwikkeling private sector in ontwikkelingslanden	605	618	1 030	1 012	1 138	4 403
Vredesfonds	Financiering activiteiten in kader van vredesoperaties				2 723	1 526	4 249
Investeringsbevordering en Technische Assistentie (IBTA OL)*	Investeringsbevordering en technische assistentie bedrijven in ontwikkelingslanden	209	182	108		342	841
Nederlands Investeringsmatchingsfonds (NIMF)*	Ondersteuning van Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden					2 775	2 775
Kleinbedrijfsfonds*	Financieringen in lokale valuta ter voorkoming koersrisico voor lokale ondernemers		302	329	5 892	5 920	12 443
Seed Capital Fonds*	Participaties in en achtergestelde leningen aan (door-)startende financiële instellingen	272	109	272	272		925
Begrotingssteun			2 269		3 018		5 287
Totaal***		1 086	3 480	5 646	13 028	11 865	35 105

* Het betreft hier uitgaven

** De cijfers in deze totaal kolom zijn niet gecorrigeerd voor inflatie

*** In de cijfers in deze totaal kolom zijn verplichtingen en uitgaven samengenomen

Ook met officiële ontwikkelingshulpgelden (ODA) wordt steun verleend aan de onderzochte landen. Deze middelen worden via drie kanalen besteed: (1) bilaterale samenwerking (samenwerking met voornamelijk de overheden van een beperkt aantal landen binnen bepaalde sectoren), (2) multilaterale samenwerking (via de VN, internationale financiële instellingen, andere multilaterale instellingen en de EU), en (3) langs particuliere kanalen (medefinancieringsorganisaties en NGO's).

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de steuncategorieën zoals het Ministerie van BuiZa deze heeft onderscheiden voor de Westelijke Balkan. De steun voor Goed Bestuur kan worden beschouwd als direct op

transformatie gerichte steun. De overige steun draagt op een meer indirecte wijze bij aan transformatie.
De laatste rij van de tabel geeft de totale ODA-steun voor de landen van Oost-Europa en Centraal Azië.

Uitgaven per jaar voor de ODA-steun

Soort steun	Doel	Uitgaven per jaar x 1000 euro					
		1998	1999	2000	2001	2002	Totaal***
Goed bestuur	Ondersteuning activiteiten voor vergroting participatie in bestuur, transparantie, rechtmatigheid, rechtszekerheid, rechtvaardigheid en effectiviteit van bestuur	5 807	4 346	25 929	10 165	15 891	62 138
Macrosteun	Geen aparte doelstelling, valt onder bilaterale ontwikkelingssamenwerking	21 485	62 178	28 254	35 114	–	147 031
Humanitaire hulp	Leniging menselijke noden als gevolg van (chronische) crisissituaties en/of natuurrampen	13 273	44 986	18 565	37 010	2 895	116 729
Institutionele versterking	Ondersteunen vredesdialogen, hervormingen binnen veiligheidssector, wederopbouwprocessen	40 259	36 420	85 593	26 871	45 624	234 767
Overig	Ondersteuning op gebied van milieu, media, technische assistentie **	3 236	2 099	2 341	7 107	12 421	27 204
Subtotaal westelijke Balkan		84 060	150 029	160 682	116 267	78 215*	589 253*
Steun aan Oost-Europa/Centraal Azië		0	109 469	24 785	23 823	15 351	173 428
Totaal		84 060	259 498	185 467	140 090	93 566	762 681

* Inclusief 1384 onverdeeld.

** Inclusief jaarlijks 1140 voor de uitvoering van het «Regional environmental reconstruction programma for South East Europe» door VROM

*** De cijfers in deze totaal kolom zijn niet gecorrigeerd voor inflatie

B 9.2.3 Conclusie

Het Matra-programma vindt toepassing in vier van de voor dit onderzoek onderzochte landen. Rusland ontvangt van deze vier landen de meeste Matra-gelden. De doelstelling van Matra is niet geheel volgens de «SMART+C»-criteria geformuleerd. De beschikbare informatie over de realisatie van de doelstellingen is beperkt. Het informatiesysteem van het Ministerie van BuiZa voorziet er niet in om periodiek per land en per jaar de totale steun in beeld te krijgen.

Naast de steunverlening in het kader van Matra is er ook andere non-ODA-steun van ongeveer gelijke omvang voor de landen in deze regio. De ODA-steun aan de onderzochte landen is in de periode 1998–2002 aanzienlijk groter.

B 9.3 Ministerie van Economische Zaken

De ondersteuning die vanuit het Ministerie van EZ wordt gegeven aan de nieuwe buurlanden van de EU, valt onder het begrotingsartikel 5 «Buitenlandse economische betrekkingen».²⁴⁴ Het operationele doel van dit artikel luidt: «Het bevorderen van een zo groot mogelijke participatie en presentie van Nederlandse bedrijven en producten op buitenlandse markten, nabije zowel als veraf gelegen.» Vanuit deze doelstelling onder-

²⁴⁴ Dit is de benaming in de begroting van 2002. Van 1998 tot en met 2001 heette dit artikel «Buitenlandse economische betrekkingen en exportbevordering».

steunt het ministerie ook bij de zeventien onderzochte landen het politiek-economische veranderingsproces aldaar, door middel van exportbevordering, investeringsbevordering en economische samenwerking. Het ministerie zet hiervoor diverse instrumenten in. Het Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO) is het grootste van deze instrumenten. Dit programma richt zich *direct* op ondersteuning van het transformatieproces in Oost- en Midden-Europa (zie § B 9.3.1). De overige instrumenten van het Ministerie van EZ zijn te onderscheiden in directe en indirecte transformatiesteun (zie § B 9.3.2).

B 9.3.1 Het Programma Samenwerking Oost-Europa

PSO is in de periode 1998–2002 uitgevoerd in twaalf van de zeventien onderzochte landen.²⁴⁵ Het programma richt zich op (a) de transitie van een centraal geleide naar een marktgerichte economie; (b) de positivering van het Nederlandse bedrijfsleven in de betreffende Oost-Europese landen.²⁴⁶

De uitvoering van het programma is in handen van het agentschap Senter. Het Ministerie van EZ, meer speciaal het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DG BEB), maakt met Senter jaarlijks afspraken over de uitvoering. De uitvoering houdt in dat er projecten worden geselecteerd waaraan subsidie wordt verleend. Deze projecten kunnen worden ingediend door Nederlandse bedrijven die een consortium vormen met een Oost-Europees bedrijf. Dit bedrijf ontvangt dan apparatuur (maximaal 70% van de kosten) en de indiener van het project ontvangt een vergoeding voor de technische ondersteuning die hij aan het Oost-Europese bedrijf geeft. Projecten kunnen zo aansluiten bij de al bestaande wensen en investeringsbronnen van de Nederlandse bedrijven. Senter bepaalt zelf welke projecten wel of niet worden geselecteerd.²⁴⁷

Informatie over financiële omvang PSO voor «nieuwe burens»

Onderstaande tabel bevat gegevens afkomstig van Senter. De cijfers laten zien dat de meeste steun betrekking heeft op Rusland en Oekraïne. Van het totale PSO had 45% van de verplichtingen betrekking op landbouw, 22% op industrie, 22% op energie en milieu en 9% op transport.

Overzicht gerealiseerde PSO-verplichtingen per jaar en per land (x 1000 euro)

	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal*
<i>Oost-Europa en Centraal-Azië</i>						
Armenië	1 381	1 359	1 565	1 233	1 126	6 664
Azerbeidzjan	1 361	1 551	1 290	125	567	4 894
Georgië	1 260	1 384	1 098	1 322	494	5 558
Kazakstan				1 240	2 437	3 677
Moldavië	1 356	2 275	3 469	2 091	1 058	10 249
Rusland	11 336	12 326	11 032	12 563	10 155	57 412
Oekraïne	7 795	8 722	7 729	6 874	4 956	36 076
Totaal	24 489	27 617	26 183	25 448	20 793	124 530

²⁴⁵ Albanië, Armenië, Azerbeidzjan, Bosnië-Herzegovina, Servië en Montenegro, Georgië, Kazakstan, Kroatië, Macedonië, Moldavië, Oekraïne, Rusland.

²⁴⁶ PSO, Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 395, nrs. 1–2, p. 8.

²⁴⁷ Dit is het geval sinds 1 januari 2002. Daarvoor had het DG BEB een (mede)bepalende rol.

	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal*
<i>Westelijke Balkan</i>						
Albanië				908	899	1 807
Bosnië en Herzegovina	1 180	3 108	9 410	1 468	4 181	19 347
FRY- Servië en Montenegro			914	4 561	4 564	10 039
Macedonië	1 390	2 015	6 942	3 182	1 650	15 179
Kroatië	1 338	1 374	2 279	2 282	2 596	9 869
Totaal	3 908	6 497	19 545	12 401	13 890	56 241
Totaal	28 397	34 114	45 728	37 849	34 683	180 771

* De cijfers in deze totaalkolom zijn niet gecorrigeerd voor inflatie
Bron: Senter

Informatie over rechtmatigheid PSO

De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke informatie bij het Ministerie van EZ beschikbaar is over de rechtmatigheid van de bestedingen en het financieel beheer, en welk beeld hieruit naar voren komt.²⁴⁸

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rechtmatigheidsonderzoek geen fouten en onzekerheden geconstateerd in de financiële informatie van het Ministerie van EZ.

Wel is bij het DG BEB, waarvan de begroting voor éénderde betrekking heeft op directe transformatiesteun, van 1998 tot en met 2001 sprake geweest van onvoldoende toezicht op en aansturing van uitvoeringsorganisaties. Andere knelpunten die de Algemene Rekenkamer bij het DG heeft gesignaleerd (bijvoorbeeld bij de interne controle van de financiële transacties en bij het dossierbeheer) zijn inmiddels grotendeels opgelost. Bij het agentschap Senter heeft de Algemene Rekenkamer over de periode 1998–2002 een beperkt aantal opmerkingen gemaakt. Deze gingen over het verplichtingenbeheer, het contractbeheer en de afdracht van het exploitatieresultaat aan het moederministerie. Deze punten zijn inmiddels in voldoende mate door Senter opgepakt.

Informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid PSO

De Algemene Rekenkamer heeft gekeken naar de beleidsinformatie die beschikbaar was over de *doelen van het programma en over de uitvoering* van het programma. Ook heeft zij de *volledigheid en de kwaliteitsbewaking* van de informatie beoordeeld.

- Beschikbare informatie over doelen van PSO

De operationele doelstelling waar PSO en andere op het buitenland gerichte instrumenten vallen, luidt sinds 2002 in de begroting van het Ministerie van EZ: «Het bevorderen van een zo groot mogelijke participatie en presentie van Nederlandse bedrijven en producten op buitenlandse markten, nabije zowel als veraf gelegen.»²⁴⁹

De ondersteuning van het transformatieproces in Midden- en Oost-Europa, waarop PSO zich onder meer richt, is in deze doelstelling nauwelijks terug te vinden. Ook de effectindicatoren die zijn opgesteld besteden uitsluitend aandacht aan de positionering van het Nederlandse bedrijfsleven. Het Ministerie van EZ merkt in de VBTB-paragraaf van de begroting 2004 op dat gezien wordt in hoeverre de transitiedoelstelling meetbaar kan worden gemaakt.

De doelformulering voor het PSO-programma als geheel zoals neergelegd in kamerstukken voldoet op een aantal punten niet aan de SMART+C-criteria. Wat er bereikt moet worden op het gebied van het transitieproces is niet in kwantitatieve termen beschreven en ook de doelgroep is niet altijd duidelijk omschreven. Bovendien bevat de PSO-doelstelling geen

²⁴⁸ De volgende bronnen zijn geraadpleegd: het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer bij het Ministerie van EZ over de periode 1998–2002, de accountantsrapporten over dit ministerie over de periode 1998–2002, en de accountantsrapporten over het DG BEB over de periode 1998–2002.

²⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 hoofdstuk XIII, nr. 2, p. 106.

einddatum of mijlpalen. Hierdoor is het niet goed mogelijk om het realiteitsgehalte van de doelen te beoordelen.

- Beschikbare informatie over de uitvoering van PSO

De volgende beleidsinformatie is beschikbaar op het Ministerie van EZ:

- Een algemene rapportage uit 1999 over de voortgang van het totale Nederlandse ondersteuningsbeleid in Midden- en Oost-Europa in 1998. De rapportage gaat in op aantallen en typen projecten in de verschillende landen en op de daarmee gemoeide financiële verplichtingen (of uitgaven).²⁵⁰
- De financiële verantwoordingen/jaarverslagen van het Ministerie van EZ over de jaren 1998 tot en met 2002. Deze bevatten onder meer gegevens over de verdeling van de programma's over de landen, doelmatigheidskengetallen en mededelingen over evaluaties.
- De jaarrapportages van het agentschap Senter over de jaren 1998 tot en met 2002. Deze bevatten een detaillering van de informatie die opgenomen is in de financiële verantwoordingen van het moederministerie. Daarnaast heeft Senter over de jaren 1999–2001 een extern jaarverslag over PSO opgesteld en geeft Senter jaarlijks een projecten-overzichtboekje uit.
- Toezichthoudende missies: dit zijn rapporten die in opdracht van het Ministerie van EZ zijn opgesteld door externe bureaus. Er waren twee missies in 1999, vijf in 2000 en vier in 2001 (zie ook hierna onder «Kwaliteitsbewaking»).
- Verslag uit 2002 van een intern project waarin PSO tegen het licht werd gehouden: «PSO na 2002». Er zijn gesprekken gevoerd en er is een enquête uitgezet onder bedrijven, VNO/NCW, ambassades en vakministeries.

- Volledigheid van de beschikbare informatie

De bij het Ministerie van EZ beschikbare gegevens bevatten geen informatie over de ontwikkeling van het maatschappelijk probleem waar het programma zich op richt: de stand van het transformatieproces in de betrokken landen. Al in 1997 heeft de Algemene Rekenkamer hier aandacht voor gevraagd.²⁵¹

Over de uitvoeringskosten (kosten per projectaanvraag en dossier, fte uitvoerend personeel) is wél voldoende informatie beschikbaar. Ook is er voldoende informatie over de prestaties (aantal behandelde projectaanvragen/dossiers; verplichtingen en aantal projecten per land en per sector).

Wat de evaluaties betreft is sprake van een redelijke mate van afdekking. De meest recente evaluatie kwam gereed in 2000 en betrof de periode 1994–1997. Een nieuwe evaluatie wordt in de tweede helft van 2003 uitgevoerd. Daarnaast beoordeelt een extern bureau (NEI) in opdracht van Senter afgeronde projecten op basis van het dossier.

- Kwaliteitsbewaking

Externe bureaus voeren in opdracht van het Ministerie van EZ toezichthoudende missies uit op basis van een steekproef van lopende of afgeronde projecten. De missies beoordelen de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid.

In de periode 2000–2002 zijn zestien projecten onderzocht in de nieuwe buurlanden. Hieruit kwam naar voren dat de doeltreffendheid van de projecten matig is, de doelmatigheid slecht en de rechtmatigheid goed. De Algemene Rekenkamer merkt hierbij op dat de missies zijn uitgevoerd door vier verschillende bureaus en dat de drie criteria verschillend zijn ingevuld. Het is niet duidelijk in hoeverre de missies representatief zijn

²⁵⁰ Notitie Ondersteuningsbeleid MOE (BZ/EZ), 1999.

²⁵¹ Tweede Kamer, 1996–1997, 25 395, nrs. 1, 2.

voor alle PSO-projecten. Uit de evaluaties van het NEI kwam naar voren dat de doeltreffendheid en doelmatigheid relatief hoog en de impact relatief laag scoren.

Verder hanteert Senter nog een aantal instrumenten voor kwaliteitsborging, zoals:

- een accountantsverklaring per project;
- reisverslagen van de Senter-projectadviseur;
- een *letter of observation*: een verklaring van de betrokken overheid;
- een *letter of satisfaction*: een verklaring van de begunstigde;
- een vragenlijst over de spin-off voor Nederlandse uitvoerders;
- een vragenlijst over de effecten bij de begunstigde.

Met de hier genoemde instrumenten lijkt de kwaliteit van de informatie in opzet voldoende geborgd.

B 9.3.2 Overige steun

Behalve met PSO-gelden wordt er ook met andere EZ-middelen steun verleend aan de aanstaande nieuwe buurlanden van de EU. Deze overige steun bestaat uit *directe transformatiesteun* (hiervan is sprake als in officiële stukken expliciet transformatie wordt genoemd in de doelstelling) en uit *indirecte transformatiesteun* (hiervan is sprake als steun niet expliciet op de transformatie is gericht, maar daaraan wel bijdraagt, bijvoorbeeld door bevordering van export of investeringen).

Directe transformatieondersteuning

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de directe EZ-transformatiesteun naast PSO in de periode 1998–2002, met vermelding van doel en financieel belang. (NB: De totalen van SENO en IFOM zijn niet weergegeven, omdat het bij deze regelingen niet gaat om verplichtingen maar om verzekeringen en kredieten.)

Overzicht van de directe transformatiesteun van Ministerie van EZ

Regeling	Doel	Gerealiseerde verplichtingen (c.q. verzekerings- of kredietbedragen) per jaar x 1000 euro					
		1998	1999	2000	2001	2002	Totaal**
Economische samenwerking							
Multilaterale projecten	Zelfde doelstellingen als PSO. Betreft een apart programma dat in 1999 is opgegaan in PSO	1 361	3 637	2 269	0	0	7 267
Trustfunds	Ondersteunen transformatieproces en vergroten marktaandeel Nederlandse bedrijfsleven bij internationale financiële instellingen en internationale gouvernementele organisaties	2 490	2 602	2 906	3 129	7 087	18 214
Beurzen en managementtraining	Midden- en Oost-Europeanen in staat stellen om bij een onderneming, organisatie of instelling in Nederland voor hervormingsprocessen relevante ervaring op te doen	1 052	538	677	662	699	3 628
Programma Uitzending Managers (PUM)	Stimuleren duurzame ontwikkeling in private sector Midden- en Oost-Europa door uitzending van (ex)managers die lokale ondernemingen adviseren over techniek, organisatie, marketing en financiering	1 260	1 229	1 381	1 432	1 342	6 644
	Totaal	6 163	8 006	7 233	5 223	9 128	35 753

Regeling	Doel	Gerealiseerde verplichtingen (c.q. verzekerings- of kredietbedragen) per jaar x 1000 euro					
		1998	1999	2000	2001	2002	Totaal**
Exportbevordering							
Stichting Economische Samenwerking Nederland Opkomende markten (SENO)*	Bevordering Nederlandse kapitaalgoederen-export naar Oost-Europa en andere opkomende markten; bevordering transformatieproces naar marktgeoriënteerde economie	200 214	167 042	138 754	126 202	140 543	n.v.t.*
Investeringsbevordering							
Investeringsbevordering en technische assistentie (IBTA-OE/TA-OM)	Bevordering van Nederlandse investeringen in Centraal- en Oost-Europa en van samenwerking tussen Nederlandse en Oost-Europese ondernemingen door subsidiëring	829	1 077	934	916	1 239	4 995
Investeringsfaciliteit opkomende markten (IFOM)*	Bevorderen van investeringen door Nederlandse bedrijfsleven, voornamelijk in Midden-Europa	2 405	0	0	0	0	n.v.t.*
Totaal exclusief verzekeringen of kredieten (SENO, IFOM)		6 992	9 083	8 167	6 139	10 367	40 748

* Het betreft hier geen verplichtingen maar verzekeringen of kredieten.

** De cijfers in deze totaalkolom zijn niet gecorrigeerd voor inflatie.

Voor iedere regeling geldt dat de meeste steun betrekking heeft op Rusland en de Oekraïne. PUM dekt slechts vijf landen uit de groep van zeventien onderzochte landen, maar het betreft hier alleen het deel dat door EZ wordt gefinancierd. BuiZa financiert PUM in tien andere onderzochte landen. Het bedrag onder IFOM heeft in zijn geheel betrekking op de Oekraïne. SEN0 heeft betrekking op tien nieuwe buurlanden, maar vooral op Rusland en de Oekraïne.

Indirecte transformatieondersteuning

Het Ministerie van EZ telt vier programma's waarbij sprake is van indirecte transformatiesteun.

Overzicht van de indirecte transformatiesteun van EZ

Regeling	Doel	Gerealiseerde Verplichtingen 1998–2002
<i>Exportbevordering</i>		
Programma economische samenwerking projecten (PESP)	Bevorderen export naar andere dan hoog geïndustrialiseerde westerse landen, met activiteiten gericht op bilaterale economische samenwerking	€ 8,4 miljoen
Programma starters op buitenlandse markten (PSB)	Helpen van kleinere bedrijven gevestigd in landen dicht in de buurt van Nederland bij het zetten van eerste stappen op een nieuwe buitenlandse markt*	Ruim 1% van de PSB-verplichtingen heeft betrekking op onderzochte landen; € 52 000 in 2000 en € 110 000 in 2001.
Voorlichting en promotie (EVD)	Verzorgen van voorlichting en promotie ten behoeve van exportbevordering	

Regeling	Doel	Gerealiseerde Verplichtingen 1998–2002
<i>Economische samenwerking</i> OESO Centre for Co-operation with Non-Members (CCNM)	Programma's voor «transition economies of Europe and Central Asia», Zuid-Oost Europa, Rusland en de Baltische staten**	Hiervoor is via Ministerie van BuiZa € 1,3 miljoen verplicht door Ministerie van EZ.

B 9.3.3 Conclusie

Twaalf van de zeventien onderzochte landen ontvangen steun via PSO van het Ministerie van EZ. Rusland ontvangt de meeste steun. Behalve PSO, het grootste instrument, zet het ministerie nog een aantal andere instrumenten in (mede) gericht op de bevordering van het transformatieproces in Midden- en Oost-Europa. Hiermee is jaarlijks circa € 10 miljoen gemoeid.

De doelstelling van de directe steun is niet in alle opzichten SMART+C. Bovendien wijkt de begrotingsdoelstelling voor PSO af van de doelstelling van de afzonderlijke programma's: de transitiedoelstelling is niet genoemd in de begroting van EZ. De informatieverzameling over het PSO is goed, met de aantekening dat het ministerie geen informatie bijhoudt over het stadium van het transformatieproces in de betrokken landen.

B 9.4 Steun overige ministeries

Om in kaart te kunnen brengen welke (transformatie)steun er vanuit andere departementen dan EZ en BuiZa de afgelopen jaren is verleend aan de onderzochte landen, heeft de Algemene Rekenkamer de ministeries gevraagd om aan de hand van een vragenlijst een zo compleet mogelijk beeld van de activiteiten te schetsen. Gevraagd is naar *alle* activiteiten en het doel daarvan, de landen waarop de betreffende activiteit betrekking had, en het financiële belang.

De Ministeries van Algemene Zaken (AZ), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) hebben aangegeven géén activiteiten van betekenis te hebben in de betreffende landen.

De uitgaven van de ministeries die wél activiteiten ondernemen zijn, niet omvangrijk (zie § B 9.4.1). De aard van de activiteiten verschilt per ministerie (zie § B 9.4.2).

B 9.4.1 Omvang steun overige ministeries

De met de activiteiten samenhangende uitgaven zijn als volgt.

Uitgaven ministeries aan onderzochte landen (x 1000 euro)

Ministerie	Uitgaven
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	0
Financiën	0
Verkeer en Waterstaat (V&W)	668
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)	3 243
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	11 168
Justitie	0
Defensie	0
Totaal	15 079

Van het totaalbedrag van € 15,1 miljoen is € 11,7 miljoen bestemd voor Rusland. Een groot deel daarvan hangt samen met de Memoranda of Understanding tussen Rusland en het Ministerie van OCW, gericht op ondersteuning van hervormingsprocessen in het onderwijs en bilaterale wetenschappelijke samenwerking.

De activiteiten van de Ministeries van BZK, Defensie en Justitie in de aanstaande nieuwe buurlanden van de EU brengen geen uitgaven met zich mee (met uitzondering van eventuele reis- en verblijfkosten). Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de Regeling Herverzekering Investerings. In het kader van die regeling staat Financiën garant voor een bedrag dat jaarlijks maximaal € 453,8 miljoen bedraagt.

B 9.4.2 Overzicht activiteiten per ministerie

Ministerie van BZK

Het Ministerie van BZK heeft steun verleend bij het opstellen van een «Wet Veiligheidsdiensten» voor Servië en Montenegro in het jaar 2002.

Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën heeft de volgende activiteiten geïnitieerd c.q. ondersteund:

- Korte bezoeken van deskundigen aan onder meer Armenië, Georgië, Macedonië, Kroatië, Moldavië, Oekraïne en Kazakstan. Doel: uitdragen van hoogwaardige kennis en kunde aan collega-ministeries en aanverwante organisaties. Periode: 1998–2002. Per jaar wordt € 176 000 begroot in de Financiënbegroting; voor 2002 is er € 35 000 op getrokken.
- Deelname aan internationale programma's, met name Eurodouane en OESO Outreach, onder andere door het organiseren van workshops en seminars. Betrokken landen: Georgië, Moldavië, Mongolië, Oekraïne, Rusland, Kazakstan, Kirgizië, Oezbekistan, Belarus, Macedonië, Armenië, Albanië. Doel: met de inzet van medewerkers kennis en kunde aan collega-ministeries en aanverwante organisaties uitdragen.²⁵²
- Uitvoering van de Regeling herverzekering investeringen, bedoeld voor Nederlandse ondernemingen die duurzaam willen investeren in een of meer van de betreffende landen en de niet-commerciële risico's willen verzekeren. Financiën staat garant voor een bedrag dat (jaarlijks) maximaal € 453,8 miljoen bedraagt.

²⁵² Technische Assistentie Jaarverslag 2002, min. Financiën.

- Bijdrage aan de Oost-Europabank (EBRD). Deze is actief in de Midden- en Oost-Europese landen. De jaarlijkse totale bijdrage van Nederland is opgelopen van € 3,6 miljoen in 1998 tot € 7 miljoen in 2002.²⁵³

Ministerie van V&W

Het Ministerie van V&W beheert een budget voor beleidsondersteunende maatregelen in onder meer de regio's Midden- en Oost-Europa en Azië om bilaterale relaties met landen te versterken. Een groot deel van dit zogeheten COIB-budget²⁵⁴ is de afgelopen jaren aangewend ter ondersteuning van de bilaterale bezoeken van de V&W-bewindslieden en het meereizende bedrijfsleven (zie verder onder VROM voor Memorandum of Understanding met Rusland).

Ministerie van VROM

Het Ministerie van VROM verleent steun door middel van de volgende activiteiten:

- Memorandum of Understanding met Rusland. Vanuit Nederland zijn de Ministeries van VROM, V&W en LNV betrokken, vanuit Rusland het «Ministry of National resources of the Russian Federation». Doel: partijen steunen bilaterale samenwerking op het gebied van milieu, water en natuurmanagement op basis van gelijkheid, wederkerigheid en tot beider voordeel.
- Memorandum of Understanding met Oekraïne. Vanuit Nederland zijn de Ministeries van VROM, V&W en LNV betrokken, vanuit Oekraïne het «Ministry of the Environment and Natural Resources». Doel: zie hiervoor.
- Bijdragen aan het programma «Environment for Europe». De bijdragen komen ten gunste van landen uit Zuid-Oost Europa, Oost-Europa, Kaukasus en Centraal-Azië.²⁵⁵
- Uitvoering van de Subsidieregeling Internationale Samenwerking Milieubeheer (SISM). Deze regeling ondersteunt projecten ter bevordering van internationale samenwerking op het terrein van milieubeheer. Gericht op onder meer Oekraïne en Rusland.
- Opdracht aan de Commissie voor Milieueffectrapportage om advies uit te brengen over de aanleg van de Baku-Tblisi-Ceyhan-oliepijpleiding (door Georgië, via Azerbeidzjan naar Turkije).

Ministerie van OCW

Het Ministerie van OCW heeft de volgende Memoranda of Understanding afgesloten op het gebied van onderwijs en onderzoek:

- Onderwijs: ondersteuning van de hervormingsprocessen in het Russische onderwijs, om zo de overgang naar een marktgerichte economie en het proces van democratisering te bevorderen.
- Onderzoek: bilaterale wetenschappelijke samenwerking, om enerzijds de kwaliteit van het Nederlandse onderzoek te verhogen, en anderzijds het transformatieproces in Rusland te ondersteunen.

Ministerie van Justitie

Het Ministerie van Justitie heeft met landen in Oost-Europa de volgende Memoranda of Understanding afgesloten:

- Memorandum of Understanding tussen het Ministerie van Justitie van de Russische Federatie en het Ministerie van Justitie van Nederland. Doel: meer samenwerking tussen beide landen op het gebied van Justitie.
- Memorandum of Understanding tussen het Ministerie van Justitie van Azerbeidzjan en het Ministerie van Justitie van Nederland. Doel: zie hiervoor.

²⁵³ In totaal € 26,5 miljoen in de periode 1998–2002.

²⁵⁴ COIB: Coördinerend Overleg Internationale Betrekkingen.

²⁵⁵ Het gaat om financiële bijdragen aan: United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Regional Environmental Center (REC), Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), Project Preparation Committee (PPC), United Nations Environment Programme Regional Office for Europe (UNEP). Vanaf 2002 geeft het Ministerie van VROM ook steun aan NGO's: Natuur en Milieu, Transport and Environment (Brussel), European Environmental Bureau, Milieucontact Oost-Europa.

Ministerie van Defensie

Het Ministerie van Defensie hanteert het Beleidskader Internationale Militaire Samenwerking (IMS). Interne doelstelling: verbetering van de operationele effectiviteit van en lastenverlichting voor de Nederlandse krijgsmacht. Externe doelstelling: bijdragen aan de inbedding van de krijgsmachten van Midden- en Oost-Europese landen in een democratische samenleving, verbeteren van de interoperabiliteit voor deelname aan NAVO/EU-geleide crisisbeheersingsoperaties en het versterken van de internationale positie van Nederland.

B 9.4.3 Conclusie

Op drie ministeries na verrichten de overige ministeries op kleine schaal «eigen» activiteiten die aansluiten bij de taak van het ministerie.

B 9.5 Europese ondersteuning

Ook vanuit Europese programma's ontvangen onderzochte landen transformatiesteun (zie § B 9.5.1). De rechtmatigheid van deze steunverlening wordt beoordeeld door de Europese Rekenkamer (zie § B 9.5.2).

B 9.5.1 Beschrijving programma's

Oost-Europa en Centraal-Azië: TACIS

Het programma «Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States» (TACIS) richt zich op het verlenen van bijstand aan de Nieuwe Onafhankelijke Staten en Mongolië bij de sanering en herstel van de economie. Het programma loopt in dertien van de zeventien onderzochte landen. Het wordt voornamelijk uitgevoerd door de Europese aanbesteding van projecten voor adviesdiensten. Nederlandse organisaties zijn als opdrachtnemer betrokken bij de uitvoering van projecten.

Onderstaand overzicht geeft het financieel belang van TACIS weer per land en per jaar.

Overzicht TACIS-gelden per land en per jaar (gerealiseerde verplichtingen, in miljoenen euro's)

	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal*
Armenië	10	0	8	0	11	29
Azerbeidzjan	27	10	22	0	14	73
Belarus	0	0	0	0	0	0
Georgië	16	0	9	4	14	43
Kazakstan	0	24	0	14		38
Kirgizstan	0	12	0	9		21
Moldavië	0	20	0	20	0	40
Rusland	140	101	53	80	147	521
Tadzjikistan	0	0	0	0		0
Turkmenistan	0	9	0	0		9
Oekraïne	44	46	64	63	113	330
Oezbekistan	29	0	10	0		39
Centraal-Azië				51	51	
Meerlanden-programma's	231	207	275	234	100	1 047
Totaal	497	429	441	424	450	2 241

* De cijfers in deze kolom zijn niet gecorrigeerd voor inflatie.

Bron: 1998 en 1999: EC, jaarverslag TACIS 1999; 2000 en 2001: EC, jaarverslag externe hulp 2001; 2002: EC, intern.

Westelijke Balkan: OBNOVA/CARDS

Voor de westelijke Balkan was er tot 2000 het programma *OBNOVA*. Het programma was gericht op Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Servië en Montenegro en Macedonië. Doel was de ondersteuning van de wederopbouw, het bevorderen van de terugkeer van vluchtelingen, verzoening en regionale economische samenwerking en het creëren van de economische en sociale voorwaarden die ten grondslag liggen aan de ontwikkeling van de begunstigde landen.

Sinds 2000 is OBNOVA (net als het op kandidaat-lidstaten gerichte programma PHARE) vervangen door het programma «Community Assistance to Reconstruction, Development and Stability in the Balkans» (*CARDS*). Het doel van dit programma is het bevorderen van de deelname van Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Servië en Montenegro en Macedonië aan het stabilisatie- en associatieproces.²⁵⁶

Onderstaand overzicht geeft het financieel belang van OBNOVA/PHARE/CARDS weer per land en per jaar.

Overzicht CARDS/PHARE/OBNOVA-gelden per land en per jaar (gerealiseerde verplichtingen, in miljoenen euro's)

	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal*
Albanië	43	100	35	38	45	261
Bosnië en Herzegovina	191	118	101	105	85	600
Servië en Montenegro	10	23	209	230	205	677
Kosovo	13	127	440	320	167	1 067
Macedonië	25	69	21	56	42	213
Kroatië	16	12	18	60	59	165
Meerlandenprogramma's	8	2	19	20	52	101
Totaal	306	451	843	829	655	3 084

* De cijfers in deze kolom zijn niet gecorrigeerd voor inflatie.

Bron: 1998–2001: EC, jaarverslag Zuid-Oost-Europa, 2002; 2002: alleen CARDS, EuropeAid, internet.

B 9.5.2 Rechtmatigheid

De jaarverslagen van de Europese Rekenkamer kennen een hoofdstuk over externe steunmaatregelen, waaronder TACIS, PHARE en de steun aan de Balkan. Vanaf 1999 is ieder jaar een wisselend onderdeel van de begroting gecontroleerd:

- 1999: controle van het gedecentraliseerde implementatiesysteem van PHARE; controle van speciale fondsen (PHARE en TACIS), controle van NGO's (steun aan ontwikkelingslandenden), controle van steun aan Bosnië.
- 2000: intensieve controle van TACIS.
- 2001: controle van voedselhulp en humanitaire hulp, en meer algemene opmerkingen over de hervormingen van de interne-controlesystemen en werkzaamheden dienst Interne audit van de Commissie.
- 2002: controle van alle programma's op het gebied van externe steunmaatregelen gecontroleerd, met deze keer als invalshoek de toezichtsystemen en -controles.

De Europese Rekenkamer heeft over de afgelopen jaren fouten en tekortkomingen geconstateerd, maar deze waren «niet kwantificeerbaar» (1998), «niet significant» (1999), en de hulp was «over het geheel genomen wettig en regelmatig» (2000). Over het jaar 2001 concludeerde de Europese Rekenkamer dat «de gedane betalingen weliswaar wettig en

²⁵⁶ Verordening (EG) nr. 2666/2000.

regelmatig waren op het niveau van de Commissie, maar dat er wegens tekortkomingen in de interne-controleprocedures van de uitvoerende partners onregelmatigheden op lokaal niveau waren.» Deze conclusie heeft echter alleen betrekking op humanitaire hulp en voedselhulp, en niet op TACIS en CARDS.

Over 1998 heeft de Europese Rekenkamer opmerkingen gemaakt over de inschrijvingsprocedures voor TACIS-projecten. Over 2002 beoordeelde de Europese Rekenkamer de toezichtsystemen en -controles van de delegaties van de Europese Commissie die TACIS en CARDS uitvoeren als «over het algemeen bevredigend». Zij had echter wel kritiek op de uitvoerende organisaties van EuropeAid: «De toezichtsystemen en -controles van de Commissie waren nog niet voldoende ontwikkeld om haar zekerheid te verschaffen over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen op het niveau van de organisaties die projecten voor EuropeAid uitvoeren.»²⁵⁷

B 9.5.3 Conclusie

De omvang van de Europese steun aan de onderzochte landen in de periode 1998–2002 is meer dan € 5 miljard. De specifieke aandacht die de programma's van de Europese Rekenkamer krijgt wisselt per jaar. De Europese Commissie heeft volgens de Europese Rekenkamer niet voldoende zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

Het overzicht op de volgende pagina geeft niet meer dan een impressie van het financieel belang per land in de periode 1998–2002; een belangrijk deel van de gegevens, met name de indirecte steun, betreft niet de gerealiseerde verplichtingen maar de uitgaven. De weergegeven bedragen zijn duizenden euro's.

²⁵⁷ Europese Rekenkamer, Jaarverslag over het begrotingsjaar 2002, p. 269, 7.43.

Overzicht directe en indirecte transformatiediensten vanuit Nederland, 1998-2002

	1998		1999		2000		2001		2002		Totaal							
	Direct	Indirect	Direct	Indirect	Direct	Indirect	Direct	Indirect	Direct	Indirect	Direct	Indirect						
Oost-Europa en Centraal-Azië																		
Armenië	1.827	17	1.844	31.473	32.832	1.565	5.067	6.632	1.411	6.059	7.470	1.126	5.000	6.126	7.288	47.616	54.904	
Azerbeidzjan	1.364	8	1.372	1.668	40	1.708	1.290	69	1.359	495	123	618	567	186	753	5.384	426	5.810
Belarus	399	0	399	688	0	688	1.160	124	1.284	988	0	988	541	0	541	3.776	124	3.900
Georgië	1.269	93	1.362	34.967	36.351	1.126	2.750	3.876	1.434	5.003	6.437	494	11.347	11.841	5.707	54.160	59.867	
Kazakstan	6	183	189	0	886	886	0	305	305	1.779	2.429	4.208	2.706	4.948	7.654	4.491	8.751	13.242
Kirgizstan	89	106	195	86	17.429	17.515	0	2.321	2.321	15	869	884	0	534	534	190	21.259	21.449
Moldavië	1.533	44	1.577	2.285	24.229	26.514	3.485	15.097	18.582	2.153	17.964	20.117	1.111	2.201	3.312	10.567	59.535	70.102
Rusland	14.250	3.852	18.102	18.023	2.966	20.989	15.193	3.071	18.264	20.306	3.036	23.342	18.786	2.681	21.467	86.558	15.606	102.164
Tadzjikistan	1	0	1	0	0	0	0	43	43	0	0	0	0	0	0	1	43	44
Turkmenistan	0	1	1	0	37	37	0	66	66	0	48	48	0	132	132	0	284	284
Oekraïne	10.295	103	10.398	12.351	2.526	14.877	11.820	3.526	15.346	10.516	3.756	14.272	13.192	157	13.349	58.174	10.068	68.242
Oezbekistan	9	242	251	0	144	144	0	291	291	0	157	157	34	382	416	43	1.216	1.259
Onverdeeld	0	0	0	44	1.348	1.392	2.269	0	2.269	0	117	117	188	166	354	2.501	1.631	4.132
Totaal	31.042	4.649	35.691	37.888	116.045	153.933	37.908	32.730	70.638	39.097	39.561	78.658	38.745	27.734	66.479	184.680	220.719	405.399
Westelijke Balkan																		
Albanië	548	2.050	2.598	430	1.341	1.771	2.647	1.617	4.264	4.317	914	5.231	5.550	665	6.215	13.492	6.587	20.079
Bosnië en Herzegovina	6.333	65.114	71.447	4.640	71.505	76.145	10.453	51.479	61.932	1.468	15.693	17.161	7.009	32.008	39.017	29.903	235.799	265.702
Servië en Montenegro	1.052	3.730	4.782	0	1.044	1.044	1.240	32.747	33.987	6.786	20.871	27.657	7.694	6.424	14.118	16.772	64.816	81.588
Kosovo	0	0	0	1.843	59.599	61.442	18.999	20.506	39.505	627	22.506	23.133	4.868	9.415	14.283	26.337	112.026	138.363
Macedonië	1.521	6.481	8.002	3.522	11.262	14.784	7.848	21.828	29.676	4.091	44.202	48.293	2.390	14.400	16.790	19.372	98.173	117.545
Kroatië	1.915	675	2.590	3.705	517	4.222	5.075	5.590	10.665	2.846	1.572	4.418	5.341	0	5.341	18.882	8.354	27.236
Onverdeeld	0	1.140	1.140	224	1.157	1.381	1.928	2.609	4.537	3.448	2.129	5.577	0	2.524	2.524	5.600	9.559	15.159
Totaal	11.369	79.190	90.559	14.364	146.425	160.789	48.190	136.376	184.566	23.583	107.887	131.470	32.852	65.436	98.288	130.358	535.314	665.672
Onverdeeld	0	0	0	0	1.010	1.010	0	479	479	0	676	676	0	940	940	0	3.105	3.105
Totaal	42.411	83.839	126.250	52.252	263.480	315.732	86.098	169.585	255.683	62.680	148.124	210.804	71.597	94.110	95.077	315.037	759.138	1.074.176

BIJLAGE 10
EU-ONDERZOEKEN NATIONALE REKENKAMERS

Rekenkamer lidstaat	Jaar	Rapport	Karakter onderzoek, geldstroom, beleid, doelmatigheid/ rechtmatigheid en invalshoek
<i>Finland</i>	2000	The effectiveness of European Regional Development Fund projects (5/2000) Rural development projects – the Employment effects of the Objective 5b programme (11/2000)	EFRO, effectiviteit, monitoring controle- en evaluatiesystemen ESF-deel, effectiviteit, monitoring, systemen
	2001	Euro changeover in state administration (14/2001) The procedure followed in the notification of state aids to the Commission under Articles 87-89 of the Treaty establishing the European Community (in co-operation with SAs of the Netherlands, Portugal and United Kingdom) (19/2001)	Beleid, performance, financieel management systeem EG-Verdrag, performance, monitoring, systemen
	2002	Combined report on the notification of State aid – co-ordinated audit by Finland, the Netherlands, Portugal and the United kingdom. Negligent farming – problems in monitoring good agricultural practice (24/2002) The implementation of EU financing in structural fund projects during the programme period 1995-1999 (28/2002)	EG-Verdrag, performance, monitoring en managementsystemen GLB, performance, monitoring EFRO, ESF, EOGFL, effectiviteit, monitorsysteem
		ESF financing granted by the provincial state offices for development and education projects (39/2002)	ESF, doelmatigheid, o.a. monitorsysteem, uitvoeringstoezicht
	2000	Customs controls over Third Country Imports	Eigen Middelen EU, rechtmatigheid, informatievoorziening, uitvoeringsorganisatie en controleprocedures
<i>Ierland</i>	2001	Dublin Transportation Initiative (Operational Programme for Transport part co-funded) BSE Eradication programme	Transport, effectiviteit, uitvoering GLB, performance, toepassing uitvoeringsmaatregelen, uitgaven, controle- en procedures
		FEOGA Guarantee expenditure on Ewe Premium Scheme –Foot and Mouth cull	GLB, effectiviteit, administratieve organisatie
	2000 – 2002	Settlement of EAGGF –G accounts and reduction of the grants from Italy Fraud and irregularity in ESF grants employment Road haulage infrastructure Community Grant Framework 1994-1999 Regulation 2064/97 and its pursuance in Italy	GLB ESF Transport EU-geldstroom
	2000	Controle en toezicht op ESF-subsidies. Beheer, controle en toezicht ESF 2000-2006.	ESF, rechtmatigheid, financieel beheer, controle en toezicht ESF, rechtmatigheid, beheer controle en toezicht-structuren
		EU-technologiesubsidies EU-structuurfondsen: geld voor ontwikkeling en achterstand	OTO, performance (doelmatigheid) Structuurfondsen, doelmatigheid, financieel beheer en controle, toezicht, kwaliteit beleidsinformatie
<i>Italië</i>	2001	Aanmelding van steunmaatregelen bij de Europese Unie	Beleid, doelmatigheid
	2002	Combined report on the notification of State aid (30 mei 2002) – co-ordinated audit by Finland, the Netherlands, Portugal and the United kingdom. Euregio's: grensoverschrijdend financieel beheer ESF3-geld ministeries 1994-1999	Beleid, doelmatigheid Structuurfondsen, doelmatigheid, financieel toezicht ESF, rechtmatigheid, uitvoering
		Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ESF-gelden	ESF, rechtmatigheid, organisatie
	2003	Resultaten van plattelandsprojecten met Europese subsidie	GLB, doelmatigheid, algehele beleidsperformance, informatievoorziening
		Toelatingsbeleid bestrijdingsmiddelen voor de landbouw	GLB, doelmatigheid, toezicht, instrumentanalyse

Rekenkamer lidstaat	Jaar	Rapport	Karakter onderzoek, geldstroom, beleid, doelmatigheid/ rechtmatigheid en invalshoek
Oostenrijk	2001	Notification system for state aid (activity report)	Beleid
		Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes Lehrlingsoffensive der Bundesregierung, Euroteam-Gruppe; Aufträge und Förderungen, Werk verträge und Förderungsverträge mit der Euroteam-Gruppe; Reihe Bund 2001/3 (29 juni 2001)	Beleid/doelmatigheid, uitvoeringsorganisatie
	2000	Audit of the internal control system of management and assessment – FIFG	FIOV
Portugal		Audit of the impact of the Operational Programme for Urban Renewal - ERDF	EFRO
		Global Evaluation of the impact of the Common Agricultural Policy on Arable Crops – EAGGF- Guarantee	GLB
		Monitoring of the development and management and control structures of the Portuguese Third Community Support Framework (CSF III) – Structural Funds	Structuurfondsen
	2001	Evaluation of the results of global execution of the Regional Operational Programme (North, Centre, Lisbon and Tagus Valley, Alentejo and Algarve) – CSF II (1994-1999) – ERDF	EFRO
		Performance audit on Technology and Science Programme (Praxis XXI) – ERDF and ESF	EFRO, ESF
	2002	Combined report on the notification on State aid 2002 – Structural Funds	Beleid
		Survey on the information systems within the CSF III (2000-2006) – Structural Funds	Structuurfondsen
		Financial Audit of the Health Operational Programme-CSF III (2000-2006)	Geldstroom
Verenigd Koninkrijk	2000 - 2001	Financial Management of the European Union	Behandeling rapport Europese Rekenkamer
	2001	Regulating Freight Imports from outside the European Community	Eigen middelen, doelmatigheid, uitvoeringsorganisatie, controlestructuur
	2001 - 2002	Financial Management of the European Union: Annual Report of the European Court of Auditors for the year 2000	Behandeling rapport Europese Rekenkamer
	2002	Agricultural fraud: the case of Joseph Bowden	GLB, rechtmatigheidsonderzoek
	2002	Combined Report on the notification of State aid	Beleid en doelmatigheid
	2002	Fisheries Enforcement in England	Beleid en doelmatigheid, effectiviteit handhavings-organisatie
	2003	Financial Management of the European Union: Annual Report of the European Court of Auditors for the year 2001	Behandeling rapport Europese Rekenkamer

	2000		2001		2002		2003*		NETTO TOTAAL	
	Bruto	Gevoegd	Bruto	Gevoegd	Bruto	Gevoegd	Bruto	Gevoegd		
BE	11	1	12	1	13	1	0		33	6,9%
DK	2		2		3		1		8	1,7%
DUI	47	5	39	15	29	4	27	3	115	24,2%
GRI	3		2		1		4		10	2,1%
SPA	8	4	3		5		0		12	2,5%
FRA	18		8		8	1	4		37	7,8%
IRL	2		2		1		0		5	1,1%
ITA	15		13	3	15	2	4		42	8,8%
LUX	4		2		0		1		7	1,5%
NL	20	3	12		10	1	8		46	9,7%
OOS	10		8		47	21	19	4	59	12,4%
POR	7		4		3		1		15	3,2%
FIN	2		2		6		2		12	2,5%
ZWE	4		5		3		3		15	3,2%
VK	15		21	3	18	1	10		60	12,6%
Totaal	168	13	135	22	162	31	84	7	476	100,0%
Netto	155		113		131		77		476	

* Telling tot 7 juli 2003.