Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

21 501-07 Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 2193

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2026

Op 11 februari en 24 februari jl. publiceerde de Europese Rekenkamer (ERK) haar speciale verslag «Fraudebestrijding in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit: werk in uitvoering».[1] en twee opinies over de volgende voorstellen van de Europese Commissie (Commissie) voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028–2034: het «Europees Fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw en plattelandsontwikkeling, visserij en maritieme zaken, welvaart en veiligheid»[2] ook wel genoemd het fonds voor Nationale en Regionale Partnerschapsplannen (NRPP) en het kader voor het volgen van begrotingsuitgaven en prestaties[3] (prestatiekader). Uw Kamer heeft de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht om een reactie en om daarbij in te gaan op het gebruik van de systematiek van de Herstel en Veerkrachtfaciliteit[4] (HVF) bij het MFK en op de adviezen 09/2026 en 10/2026[5]. Gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het volgende MFK ontvangt u de appreciatie over het prestatiekader en het NRPP mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken. Omdat de HVF onder mijn beleidsverantwoordelijkheid valt heeft de Minister van Buitenlandse Zaken dit verzoek met mij gedeeld en ontvangt u van mij reactie.

Leeswijzer

Deze brief gaat eerst in op het speciale verslag over de HVF, schetst kort de achtergrond van de HVF en zet vervolgens de bevindingen van de ERK en de reactie van de Commissie uiteen. Daarna volgt een puntsgewijze appreciatie. Omdat het voorstel voor prestatiekader onder andere van

[1] https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2026-06
[2] Opinion 09/2026. Deze opinie moet volgens de ERK in samenhang worden gelezen met Opinion 05/2026, waarin het effect van het NRPP-voorstel op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid uiteen wordt gezet.
[3] Opinion 10/2026
[4] Verzoek 2026Z03064/2026D12721
[5] Verzoek 2026Z04058/2026D13242

kst-21501-07-2193
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

toepassing is op het voorstel voor het NRPP, en er overlappende aanbevelingen in beide opiniestukken worden gedaan, worden in het tweede deel van deze brief de opinierapporten gezamenlijk besproken.

1. Top of Form **Speciaal verslag «Fraudebestrijding in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit: werk in uitvoering»**

Achtergrond

De HVF is opgericht in reactie op de COVID19-pandemie, en heeft een looptijd tot 31 december 2026. De doelstelling, reikwijdte en werkwijze van de HVF zijn vastgelegd in een verordening.[6] In het kader van de HVF hebben lidstaten herstel- en veerkrachtplannen (HVP) opgesteld met daarin maatregelen in de vorm van hervormingen en investeringen. Uitbetaling van HVF-middelen vindt plaats op grond van het behalen van mijlpalen en doelstellingen die aan deze maatregelen zijn verbonden, en niet op basis van gemaakte kosten.

Volgens de HVF-verordening moet de HVF worden uitgevoerd in overeenstemming met het beginsel van goed financieel beheer, met inbegrip van de effectieve preventie en vervolging van fraude. In dit kader bevat de HVF-verordening verschillende bepalingen opgenomen ten behoeve van het mitigeren van frauderisico. Daarnaast bevatten de HVF-financieringsovereenkomsten tussen de Commissie en de lidstaten specifieke vereisten ten aanzien van fraudebestrijding. Ook heeft de Commissie richtsnoeren verstrekt aan lidstaten met nadere informatie over de elementen die volgens de Commissie nodig zijn voor de naleving van de controlevereisten.

Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf om ervoor te zorgen dat HVF-middelen correct worden besteed. Lidstaten moeten bij de uitvoering van de faciliteit voor een doeltreffend en efficiënt controlesysteem zorgen, waarvoor zij een beroep kunnen doen op hun gewone nationale begrotingsbeheersystemen. In gevallen van ten onrechte betaalde of verkeerd gebruikte HVF-bedragen, moeten lidstaten de bedragen terugvorderen. Daarnaast moeten lidstaten bij elk betaalverzoek dat wordt ingediend een beheersverklaring meesturen waarin wordt bevestigd dat de controlesystemen de nodige garanties bieden dat de middelen zijn beheerd volgens deze regels.

De Commissie moet op haar beurt ervoor zorgen dat de financiële belangen van de Unie effectief beschermd worden. In dat verband controleert de Commissie de nationale controlesystemen van de lidstaten. Dit gebeurt bij de goedkeuring van een HVP en via het uitvoeren van systeemaudits. Het doel van deze audits is om zekerheid te bieden dat de controlesystemen naar behoren functioneren zodat o.a. gevallen van fraude worden voorkomen, opgespoord en rechtgezet. Als deze controlesystemen niet in orde zijn, kan de Commissie een audit- en controlemijlpaal aan de lidstaat opleggen. Een dergelijke mijlpaal dient het interne controlesysteem van de lidstaat te versterken. Zolang nog niet is voldaan aan deze mijlpaal, kan een lidstaat geen HVF-middelen ontvangen.

Ook schrijft de HVF-verordening voor dat opschorting en beëindiging van financiële steun alsook vermindering en terugvordering van de financiële bijdrage vanuit de HVF mogelijk is in het geval ernstige onregelmatigheden, waaronder fraude, niet naar behoren zijn gecorrigeerd door een lidstaat. Dit geeft de Commissie het recht om bij ernstige schending van

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32021R0241

de verplichtingen van de lidstaat ten aanzien van het beheer van frauderisico, de aan de Unie verschuldigde bedragen terug te vorderen.

Bevindingen Europese Rekenkamer

De ERK heeft de fraudebestrijdingssystemen van de HVF onderzocht, zowel op het niveau van de Commissie als op het niveau van de lidstaten, om te beoordelen of het beheer van frauderisico binnen de HVF goed wordt uitgevoerd. De ERK onderzocht daartoe vier lidstaten. De ERK geeft in het rapport aan dat haar beoordeling van het Commissievoorstel voor een volgend MFK, waarin werd verwezen naar een aantal door de ERK vastgestelde problemen, buiten de reikwijdte van het speciaal verslag valt. De ERK heeft hier een separate opinie over uitgebracht.[7]

De ERK constateert dat, ondanks verbeteringen die zijn doorgevoerd sinds het begin van de faciliteit, over het geheel genomen de door de Commissie en de lidstaten opgezette HVF controlesystemen niet volledig doeltreffend zijn. Specifiek komt de ERK tot een vijftal bevindingen die hieronder nader worden beschreven.

Ten eerste erkent de ERK dat de HVF-verordening hoge vereisten omvat voor de fraudebestrijdingssystemen van de lidstaten. Deze vereisten worden volgens de ERK echter in onvoldoende detail beschreven in de wetgeving. Ondanks het feit dat de HVF-financieringsovereenkomsten tussen de Commissie en de lidstaten specifieker zijn dan de verordening op dit gebied, ontbreken er volgens de ERK nog steeds gedetailleerde gegevens met betrekking tot de reikwijdte, de dekking en het tijdschema van de fraudebestrijdingscontroles die moeten worden uitgevoerd.

Ten tweede constateert de ERK enkele tekortkomingen in de audits van de Commissie. Niet alle relevante HVF-onderdelen worden volledig opgenomen in de audits; er worden geen duidelijke criteria toegepast in de beoordeling van de hoofdvereisten; en er wordt niet altijd voldoende opvolging gegeven aan de bevindingen en aanbevelingen. Ook constateert de ERK dat in één geval een opgelegde audit- en controlemijlpaal n.a.v. een Commissie-audit nog steeds onvoldoende garanties bood. Tegelijkertijd onderkent de ERK dat de audits van de Commissie hebben geleid tot verbeteringen in de fraudebestrijdingssystemen van alle vier door de ERK bezochte lidstaten.

Ten derde constateert de ERK dat nationale coördinerende instanties een sleutelrol moeten spelen in fraudebestrijding, maar dat dit momenteel niet altijd het geval is.

Ten vierde constateert de ERK dat de gegevens over en meldingen van (vermoedelijke) HVF-fraude onvolledig zijn. Dit komt volgens de ERK voort uit een gebrek aan een gestandaardiseerde en gecentraliseerde aanpak voor het melden van HVF-fraudegevallen. Daarnaast benadrukt de ERK dat het monitoringsysteem van de Commissie geen onderscheid maakt tussen vermoedelijke gevallen van fraude en andere onregelmatigheden. Daarnaast zijn lidstaten niet verplicht om mogelijke fraudegevallen te melden als deze verband houden met projecten die zijn ingetrokken uit betalingsverzoeken. Verder maakt de ERK zich zorgen over het ontbreken van een gestructureerd mechanisme voor meldingen van (vermoedelijke) fraude na 2026.

Ten vijfde constateert de ERK dat er lacunes zijn in de terugvorderingsregels. Conform de HVF-verordening zijn lidstaten verplicht om juridische

[7] https://www.eca.europa.eu/nl/publications/OP-2026-09

stappen te ondernemen om in gevallen van fraude middelen terug te vorderen. De lidstaten zijn echter niet verplicht om deze middelen terug te storten aan de EU-begroting. Lidstaten hoeven deze middelen alleen terug te storten aan de EU-begroting als de Commissie beoordeelt dat de terugvordering van de lidstaat ontoereikend is en daarmee het geval van fraude onvoldoende is rechtgezet. Ook zijn lidstaten onder de HVF alleen verplicht om middelen terug te vorderen van de eindontvanger en niet van andere relevante partijen (bijvoorbeeld contractanten). Ten slotte constateert de ERK dat de meeste fraudegevallen pas na afloop van de HVF door een uitspraak van de rechtbank zullen worden bevestigd, waarna de Commissie volgens de ERK niet langer systematische informatie van de lidstaten zal ontvangen over de toepassing van passende terugvorderingen.

De ERK komt op grond van deze bevindingen tot vier aanbevelingen, die hieronder zijn samengevat:

1. Formuleer en verifieer minimumvereisten voor fraudebestrijding op het niveau van de lidstaten in toekomstige programma's die vergelijkbaar zijn met de HVF.
2. Zorg er in het kader van de HVF voor dat de audits door de Commissie van de fraudebestrijdingssystemen van de lidstaten verder worden aangescherpt. Daarnaast zou de Commissie ervoor moeten zorgen dat alle controlemijlpalen zo zijn ontworpen dat na het behalen van de mijlpaal het controlesysteem van een lidstaat naar behoren functioneert.
3. Verbeter de melding door de lidstaten van vermoedelijke fraude in het kader van de HVF (ook na 2026).
4. Vergroot de impact van corrigerende maatregelen in het kader van de HVF. Hiertoe zou de Commissie richtsnoeren moeten uitvaardigen met nadere richtlijnen over terugvorderingen.

Reactie Europese Commissie

De Commissie heeft een reactie gegeven op de bevindingen in het ERK-rapport.[8] De belangrijkste elementen uit die reactie zijn hieronder samengevat.

De Commissie neemt aanbeveling één ten dele over. Zij geeft aan dat zij het ermee eens is dat bij frauderisicobeoordelingen een minimumniveau van controles in acht moet worden genomen. De Commissie is echter van mening dat dit beter kan worden bereikt door middel het verstrekken van richtsnoeren dan via wetgeving. Hetzelfde geldt volgens de Commissie voor een voorstel voor specifieke preventie- en opsporingsmaatregelen. Daarnaast is de Commissie het eens met het uitgangspunt dat frauduleuze activiteiten en projecten niet gefinancierd moeten worden uit de EU-begroting. De Commissie geeft aan dat in het wetgevingsvoorstel voor het volgende MFK hier gehoor aan wordt gegeven: op basis van het voorstel kan de Commissie financiële correcties toepassen wanneer er sprake is van fraude die niet door de lidstaat is opgespoord, gemeld en rechtgezet.

De Commissie neemt aanbeveling twee ten dele over. De Commissie stemt ermee in om de rol van de coördinerende instanties in fraudebeheer te blijven beoordelen, zij zal overwegen haar controle-checklist voor coördinerende instanties te verfijnen en zij zal haar checklist voor de beoordeling van controle-instanties herzien. Daarbij benadrukt de Commissie dat de HVF-verordening lidstaten in staat stelt een beroep te

[8] https://www.eca.europa.eu/Lists/ECAReplies/COM-Replies-SR-2026-06/COM-Replies-SR-2026-06_NL.pdf

kunnen doen op hun gewone begrotingsbeheer-systemen. Dat leidt tot een tussen lidstaten uiteenlopende verdeling van de verantwoordelijkheden tussen deze instanties. De beoordelingen van de verantwoordelijkheden van de instanties kan daarom volgens de Commissie niet worden uitgevoerd aan de hand van gemeenschappelijke criteria. Daarnaast aanvaardt zij de deelaanbeveling om controlemijlpalen zodanig te ontwerpen dat na het behalen van de mijlpaal het controlesysteem van een lidstaat naar behoren functioneert.

De Commissie neemt aanbeveling drie over. Zij zal haar bestaande richtsnoeren verder ontwikkelen ten behoeve van de bevordering van de meldingen van vermoedelijke fraudegevallen. Daarnaast bevestigt de Commissie in haar reactie dat lidstaten ook na de indiening van het laatste betalingsverzoek verplicht zijn om passende procedures te handhaven om ervoor te zorgen dat gevallen van (vermoedelijke) fraude worden gemeld aan de juiste instanties.

De Commissie neemt aanbeveling vier over. Zij zal haar bestaande richtsnoeren verder ontwikkelen om de aanpak van terugvorderingen en het gebruik van alternatieve corrigerende maatregelen, te bevorderen. De Commissie roept hierbij nogmaals in herinnering dat de lidstaten gebruik mogen maken van hun nationale begrotingsbeheersystemen.

Kabinetsreactie

Het kabinet hecht belang aan de bevindingen en aanbevelingen van de ERK, die kunnen bijdragen aan een betere verantwoording van EU-instrumenten.

Het kabinet heeft bij het opstellen en uitvoeren van het eigen HVP de HVF-verordening en aanvullende richtsnoeren van de Commissie nauwkeurig gevolgd. Daarbij hecht het kabinet waarde aan de constructieve samenwerking met de Commissie inzake het voorkomen van fraude. In het kader van robuuste nationale controlemechanismen in Nederland is bij de uitvoering van een maatregel één geval van fraude geconstateerd. Na de constatering is het geldende fraudeprotocol gevolgd, waarbij het subsidiebedrag is teruggevorderd en de fraude bij de bevoegde instanties is gemeld.

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie de aanbevelingen ter harte neemt en deze, waar mogelijk, opvolgt. Het kabinet heeft begrip voor de reactie van de Commissie waar zij aangeeft enkele aanbevelingen van de ERK niet over te kunnen nemen. De Commissie beroept zich daarbij vooral op de afspraken over de werkwijze van de HVF, zoals die door de medewetgevers (Raad en Europees Parlement) zijn vastgelegd in de HVF-verordening. Daaruit volgt dat lidstaten nadrukkelijk een beroep kunnen doen op hun eigen begrotingsbeheersystemen in het beheer van frauderisico, al moeten deze wel voldoen aan de hoofdvereisten uit de HVF-verordening en financieringsovereenkomst. De constatering van de ERK dat er een gebrek is aan een gedetailleerde beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van verschillende nationale HVF-instanties en een gebrek aan gedetailleerde omschrijvingen van minimumvereisten met betrekking tot het voorkomen, opsporen, melden en rechtzetten van fraude, is daarmee een logisch gevolg van de werkwijze zoals deze is vastgelegd in de HVF-verordening. Het kabinet acht het positief dat de Commissie het belang van minimumvereisten onderschrijft en hier invulling aan geeft door het verstrekken van richtsnoeren.

De aanbevelingen van de ERK die zien op de vormgeving van de HVF zijn niet specifiek van toepassing op het volgende MFK. Desalniettemin zal het

kabinet hier lessen uit trekken aangezien deze aanbevelingen kunnen bijdragen aan een betere vormgeving en verantwoording van EU-instrumenten.

De eerste aanbeveling van de ERK is relevant voor het volgende MFK, specifiek het voorstel voor het NRPP. Het NRPP-voorstel van de Commissie bevat verschillende vereisten waaraan lidstaten moeten voldoen om na te gaan of zij de nodige waarborgen bieden om fraude op te sporen, te melden en te corrigeren. Het hebben van een alomvattende nationale fraudebestrijdingsstrategie op basis van een frauderisicobeoordeling is een van die hoofdvereisten.[9] De voorgestelde wetgevingstekst voor het NRPP definieert echter geen minimumvereisten waar lidstaten aan moeten voldoen in het tegengaan, opsporen, melden en rechtzetten van fraude.[10] Het is aan lidstaten zelf om specifieke elementen die zijn opgenomen in de frauderisicobeoordelingen en het vereiste niveau van controles te beoordelen. Hiermee voldoet het Commissievoorstel voor het NRPP onder het volgend MFK niet volledig aan de aanbeveling van de ERK. Het kabinet zet zich bij de vormgeving van het NRPP in op het aansluiten van de fraudevereisten in de MFK wetgeving op de nationale begrotingsbeheersystemen. Dit is in overeenstemming met het principe van gedeeld beheer. Het kabinet houdt hierbij oog voor de administratieve lasten. Ook kan de aansluiting op bestaande monitoringspraktijken bijdragen aan het beperken van administratieve lasten. Tegelijkertijd zal het kabinet in de onderhandelingen deze aanbeveling van de ERK in acht nemen en daar waar nodig inzetten op nadere definities in de wetteksten. Daarbij hecht het kabinet aan het meenemen van geleerde lessen van de HVF en andere EU-instrumenten, onder andere omtrent regeldruk en administratieve lasten.

2. **Opinierapporten *«het Europees Fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw en plattelandsontwikkeling, visserij en maritieme zaken, welvaart en veiligheid»* en *«het kader voor het volgen van begrotingsuitgaven en prestaties»***

Constateringen van de Europese Rekenkamer

De ERK stelt in advies 09/2026 vast dat het voorstel voor het NRPP een fundamentele verandering betekent ten opzichte van de bestaande architectuur van het MFK. In het huidige MFK worden diverse beleidsterreinen beheerd via afzonderlijke financiële instrumenten, vaak met eigen specifieke doelstellingen, uitvoeringsmechanismen, governancemodellen en waarborgingsregelingen. In 2023 publiceerde de ERK een rapport over het financiële landschap van de EU[11]. Daarin stelt de ERK vast dat naast de EU-begroting in de loop der jaren veel aanvullende instrumenten zijn ontstaan, wat heeft geleid tot een versnipperd en minder transparant geheel. De ERK heeft destijds aanbevolen het landschap te vereenvoudigen door integratie en consolidatie van bestaande financiële instrumenten.

De Commissie heeft middels haar voorstel voor het NRPP ingezet op versimpeling, meer flexibiliteit en transparantie. Door de bundeling van middelen voor bestaande beleidsterreinen en nieuwe prioriteiten in één nationaal plan per lidstaat ontstaat meer samenhang en wordt met het NRPP-voorstel het landschap van bestaande financiële instrumenten

[9] https://commission.europa.eu/publications/european-fund-economic-social-and-territorial-cohesion-agriculture-and-rural-fisheries-and-maritime_en
[10] https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/OP-2026-09/OP-2026-09_EN.pdf
[11] Audit report on the EU's financial landscape

vereenvoudigd. Tegelijkertijd worden beleidsterreinen met uiteenlopende karaktereigenschappen samengebracht. Volgens de ERK kan dit risico's met zich meebrengen voor de complexiteit en de onderlinge weging van prioriteiten.

De ERK wijst er daarnaast op dat het voorgestelde uitvoeringsmodel een hybride karakter heeft. Betalingen worden gekoppeld aan het behalen van mijlpalen en doelstellingen, terwijl elementen van het bestaande kosten-gebaseerde systeem behouden blijven. De samenhang tussen prestatiegerichtheid, naleving van regelgeving en controlevereisten is volgens de ERK nog onvoldoende uitgewerkt om een redelijke balans tussen lastendrukvermindering en het naast elkaar functioneren van diverse controlesystemen te borgen. Dit kan gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid en de verantwoording van de Uniemiddelen en bijdrage aan de beleidsdoelen onder dat voorgestelde uitvoeringsmodel voor mijlpalen en doelstellingen. Daarnaast merkt de ERK op dat het voorgestelde uitvoeringsmodel zich eerder richt op gerealiseerde prestaties dan op resultaten.

Verder merkt de ERK op dat lidstaten binnen het kader weliswaar ruimte krijgen om eigen prioriteiten te stellen, maar dat EU-brede randvoorwaarden, zoals thematische oormerking, het afschermen van middelen voor specifieke beleidsdoelen en het behalen van vastgestelde EU-doelstellingen deze flexibiliteit belemmeren. Dit kan spanning opleveren tussen het realiseren van Europese prioriteiten en het bieden van voldoende ruimte voor nationaal en regionaal maatwerk. Hoewel afstemming op EU-prioriteiten al langer een doelstelling is van het MFK, wordt in het voorstel opgemerkt dat lidstaten bij de voorbereiding van hun NRPP rekening moeten houden met de behoeften van hun regio's. Daarbij kan volgens de ERK voor sommige lidstaten de overgang naar één geïntegreerd NRPP gevolgen hebben voor de rol van regio's ten opzichte van het huidige systeem.
Met betrekking tot de beoogde vereenvoudiging van de fondsen en structuren die nu onder het NRPP zijn geplaatst, geeft de ERK aan dat deze vereenvoudiging zich met name lijkt te manifesteren in de bestuurlijke- en verantwoordings-structuur tussen de Commissie en de lidstaten. De ERK merkt op dat de administratieve lasten op nationaal en regionaal niveau en voor begunstigden mogelijk gelijk blijven of zelfs toenemen. De ERK wijst voorts op mogelijke gevolgen voor de voorspelbaarheid van financiering, onder meer door de combinatie van verhoogde flexibiliteit, druk op tijdige besteding en ruimere mogelijkheden voor herschikking van middelen. Dit kan de planning en uitvoering van meerjarige investeringen bemoeilijken.

Tot slot plaatst de ERK kanttekeningen bij het voorgestelde controle- en verantwoordingskader. De verschuiving van verantwoordelijkheden naar lidstaten en het ontbreken van systematische controles door de Commissie kunnen volgens de ERK risico's met zich meebrengen voor de mate van zekerheid over de rechtmatige besteding van middelen en voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

Op basis van deze bevindingen beveelt de ERK onder meer aan om in het NRPP voorstel:
- aanvullende waarborgen op te nemen voor de naleving van het partnerschapsbeginsel en *multi-level governance*;
- het uitvoeringsmodel en de onderlinge samenhang tussen prestatiegerichtheid, rechtmatigheid en controlevereisten nader te verduidelijken;
- het prestatiekader te versterken, onder meer door verbetering van resultaatindicatoren en het eenduidig formuleren van mijlpalen en doelstellingen;

- expliciet vast te leggen dat niet-naleving van EU- en nationale regelgeving leidt tot passende financiële consequenties voor lidstaten;
- de controle- en auditvereisten te versterken, inclusief heldere bepalingen over financiële correcties en terugvorderingen;
- te waarborgen dat de voorgestelde systematiek niet leidt tot een toename van administratieve lasten op nationaal en regionaal niveau.

Aanvullend op de opinie van het NRPP heeft de ERK ook een opinie afgegeven over het Prestatiekader (advies 10/2026). Met dit kader wordt beoogd om de prestaties en uitgaven voor alle pijlers uit het MFK 2028–2034 te meten. Het voorstel bevat bepalingen voor horizontale beginselen, zoals het stellen van het doel om 35% van de middelen toe te rekenen aan klimaat en milieu, het Do No Significant Harm (DNSH) principe, en het ondersteunen van sociale beleidsmaatregelen en gendergelijkheid. Daarnaast bevat het voorstel een annex met interventiegebieden en bijbehorende indicatoren die inzicht geven in de bijdrage aan klimaat, milieu en sociale doelstellingen via «EU-coëfficiënten.» Ook zijn gemeenschappelijke regels opgenomen voor evaluatie, informatie en communicatie over de hele begroting.

De ERK constateert een aantal tekortkomingen in het voorstel van de Commissie, ondanks de grotere harmonisatie en het verminderde aantal indicatoren. De tekortkomingen zien met name op te breed gedefinieerde en, in sommige gevallen, overlappende interventievelden (gestandaardiseerde categorie van uitgaven, bijvoorbeeld digitale vaardigheden en cyberveiligheid). Ook is de koppeling tussen de interventievelden en de beleidsdoelen niet altijd consequent en ontbreekt er een methodologie voor het bepalen van een referentiekader en doelstellingen. Er ontbreken volgens de ERK ook resultaatindicatoren en de ERK constateert dat deze resultaatindicatoren niet hetzelfde zijn als impactindicatoren waardoor het uitvoeren van evaluaties op impact niet eenvoudig is. Deze impactindicatoren zien op de effecten van de lange termijn, terwijl resultaatindicatoren zich richten op de korte- en middellange termijn. Deze aandachtspunten dragen niet bij aan het verminderen van administratieve lasten op het niveau van de lidstaat en behoeven nadere uitwerking binnen de MFK-onderhandelingen.

Daarnaast plaatst de ERK kanttekeningen bij de centrale bepaling van EU-coëfficiënten voor het berekenen van bijdragen aan horizontale prioriteiten zoals klimaat en milieu. Deze zijn gebaseerd op ex-ante schattingen in plaats van gerealiseerde uitgaven. Hierdoor ontstaat het risico dat de EU-bijdragen aan bijvoorbeeld klimaat worden overschat. Wel vindt de ERK het positief dat deze geharmoniseerd worden over alle programma's onder de EU begroting.

Het voorstel schrijft voor dat lidstaten jaarlijks één prestatierapport aanleveren en dat bestaande tussentijdse evaluatierapporten worden vervangen door een implementatie rapport. De ERK ziet toegevoegde waarde in het verminderen van administratieve lasten maar ziet ook een risico omdat er geen gestandaardiseerde rapportage-eisen zijn opgesteld.

Voorts concludeert de ERK dat er onvoldoende controlesysteem is ingebouwd. Enerzijds ligt dit volgens de ERK in het verlengde van de aanbevelingen over het NRPP. In de koppeling tussen het prestatiekader en het NRPP zijn er volgens de ERK onvoldoende controles door de Commissie op rechtmatigheid en moet de Commissie volgens de ERK methodologieën opstellen voor het bepalen van mijlpalen en doelstellingen om zo een consistent ambitieniveau over alle plannen te waarborgen. Anderzijds zijn er in het voorstel volgens de ERK onvol-

doende handvaten gegeven om de betrouwbaarheid van de aangeleverde data te verifiëren.

Tot slot plaatst de ERK vraagtekens bij de op te zetten IT-systemen, zowel op Europees als nationaal niveau (beheers- en controlesystemen). Zo bevat het voorstel volgens de ERK onvoldoende definities over begrippen op het gebied van gegevensbeheer en privacy. Onder het voorstel dient ook één centrale website, een Single Gateway, opgesteld te worden waar alle informatie over verschillende fondsen beschikbaar is voor eindontvangers. De ERK is positief over deze centralisatie, maar kritisch over het gebrek aan informatie over de praktische zaken rondom deze website. Ook moet er voldoende aandacht zijn voor technische en veiligheidsaspecten.

Op basis van deze bevindingen beveelt de ERK onder meer aan om in het prestatiekader:
- inconsistenties tussen begrippen die in het voorstel voor het prestatiekader en in het pakket voorstellen voor het nieuwe MFK terugkomen weg te werken. De ERK stelt voor de definities op elkaar af te stemmen;
- het aandeel van de interventiegebieden zonder resultaatindicatoren aanzienlijk te verminderen, gezien het belang van resultaatindicatoren voor het meten van prestaties;
- specifieke eisen op te nemen ter waarborging van de kwaliteit, betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van prestatiegegevens, of om dergelijke eisen op te nemen in de voorstellen voor specifieke programma's. Het voorstel bevat nu geen specifieke maatregelen om de kwaliteit van de prestatiegegevens te waarborgen. Het ontbreken van een duidelijk kader voor controle en verantwoordingsplicht kan de toekomstige rapportage over prestaties in gevaar brengen;
- ook duidelijke en evenredige vereisten voor de Commissie op te nemen om de kwaliteit van de prestatiegegevens te waarborgen.
- minimumeisen voor de implementatierapporten vast te stellen;
- nadere bepalingen vast te stellen over de wijze waarop de actualiteit, betrouwbaarheid en kwaliteit van de prestatiegegevens in het Single Gateway worden gewaarborgd.

Kabinetsappreciatie

Het Commissievoorstel voor het NRPP voor de periode 2028–2034 bevat een voorstel om een gemeenschappelijk programmerings- en uitvoeringskader vast te stellen via één set regels voor programma's. Deze vallen onder gedeeld beheer van de Commissie en de EU-lidstaten. Op 12 september 2025 heeft uw Kamer de kabinetsappreciatie van de voorstellen voor het overkoepelende MFK[12], prestatiekader[13] en NRPP[14] ontvangen. Op afzienbare termijn wordt uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen voor het volgende MFK. Het kabinet verwelkomt in algemene zin dat de Commissie met het NRPP een modernisering van de fondsen onder het MFK in gedeeld beheer (tussen lidstaten en Commissie) voorstelt. Het kabinet onderschrijft daarbij het belang van vereenvoudiging van de architectuur van de begroting, meer transparantie, flexibiliteit en de beweging richting een resultaatgericht en modern MFK. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat de bevindingen van de ERK wijzen op het belang van een zorgvuldige balans, waarbij enerzijds wordt gepleit voor versterkte audit- en controlevereisten en anderzijds aandacht wordt gevraagd voor het beperken van administratieve lasten.

---

[12] Kamerstuk II, 2024/25, 21 501-20, nr. 2268
[13] Kamerstuk II, 2024/25, 22 112, nr. 4143
[14] Kamerstuk II, 2024/25, 22 112, nr. 4144

Daarnaast is het kabinet ook voorstander van het prestatiekader omdat dit kader kan bijdragen aan effectieve en meer doelmatige besteding van Europese middelen. De publicaties van de ERK bevatten aanbevelingen gericht op het verbeteren van de duidelijkheid, samenhang en volledigheid van zowel het voorstel voor het NRPP als het prestatiekader. Het kabinet neemt de aanbevelingen van de ERK ten aanzien van het NRPP, het prestatiekader, en de geleerde lessen van het HVP mee in de onderhandelingen over het volgende MFK en zoekt daarbij naar een balans tussen flexibiliteit, voldoende audit- en controlevereisten en administratieve lastenverlichting.

De aanbeveling van de ERK ten aanzien van het partnerschaps-principe en de rol voor de regio's wordt door het kabinet onderschreven. In het NRPP-voorstel is het partnerschapsprincipe verankerd maar hebben lidstaten, gezien uiteenlopende governance structuren in lidstaten, de ruimte om dit zelf in te richten. Daarbij moeten lidstaten in hun nationale plannen aangeven hoe deze samenwerking wordt vormgegeven. Het kabinet steunt het basisprincipe van het NRPP dat gericht is op het partnerschapsbeginsel en zet zich tijdens de onderhandelingen en in de uitwerking van het nationale NRPP in voor een adequate borging van het partnerschapsprincipe.

De aanbevelingen van de ERK over het verduidelijken van de integrale benadering van het uitvoeringsmodel sluiten aan bij de kabinetsinzet. Het kabinet onderschrijft daarbij het belang om de verantwoordingslast uitvoerbaar te houden, zonder dat doelmatige, doeltreffende en rechtmatige besteding van EU-middelen daarbij in het geding komt. Het risico van een volledig hybride structuur onderkent het kabinet en in de onderhandelingen zet het kabinet zich in om de uitvoerbaarheid en administratieve lastenverlichting te behouden.

De aanbeveling van de ERK op het terrein van controle- en auditvereisten moet in samenhang worden bezien met de aanbeveling om extra administratieve lasten op nationaal en regionaal niveau te voorkomen. Ook wijst de ERK in haar aanbevelingen op het expliciteren van passende financiële consequenties bij niet-naleving van EU- en nationale regelgeving. Ten aanzien van het prestatiekader onderschrijft het kabinet de aanbeveling voor een duidelijk kader voor controle en verantwoordingsplicht. Het kabinet acht het van belang dat adequate controle- en auditmechanismen worden ingericht. Tegelijkertijd heeft het kabinet aandacht voor uitvoerbaarheid en administratieve lasten van het NRPP en het prestatiekader in de onderhandelingen. In de onderhandelingen zet het kabinet zich in voor het versterken van de controle- en verantwoordingsstructuren, inclusief heldere voorwaarden voorafgaand aan betalingen en duidelijke financiële consequenties bij niet-naleving, ter bescherming van de financiële belangen van de Unie. Het kabinet houdt hierbij aandacht voor uitvoerbaarheid en administratieve lasten.

De ERK doet in haar rapport aanbevelingen op het gebied van resultaatgerichte financiering in relatie tot het prestatiekader. Het kabinet onderschrijft het belang van een versterkt prestatiekader met evenredige eisen waaronder consistente definities, eenduidige mijlpalen en doelstellingen, minimumeisen voor de implementatierapporten, en verbeterde resultaatindicatoren. Dit draagt bij aan het beter kunnen beoordelen van de effectiviteit van EU-uitgaven en aan de onderlinge vergelijkbaarheid tussen lidstaten. Het kabinet zal zich in de onderhandelingen inzetten voor verdere versterking van deze elementen.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de ERK over het wegnemen van inconsistenties tussen de begrippen in het prestatiekader en in de

overige voorstellen. Het gelijktrekken van deze definities is essentieel voor de uitvoering. Ook is het kabinet van mening dat het aantal interventiegebieden zonder resultaatindicatoren verminderd kan worden om zo ook de administratieve lasten te verlagen. Ook erkent het kabinet dat de huidige indicatoren onvoldoende aansluiten bij (politiek) vastgestelde doelstellingen van de EU. In de onderhandelingen vraagt het kabinet hier aandacht voor. In het verlengde van de constatering van de ERK onderschrijft het kabinet dat green- en social washing voorkomen moet worden. Het kabinet is voorstander van een Single Gateway en is het eens met de ERK dat dit gunstig is voor de informatietoegankelijkheid voor eindontvangers. Met het voorstel voor een prestatiekader wordt veel informatie verzameld over de prestaties. Het kabinet onderschrijft de ERK aanbeveling dat het belangrijk is om duidelijke eisen op te nemen over de betrouwbaarheid, kwaliteit en vergelijkbaarheid van de gegevens. Tegelijkertijd is het belangrijk dat het stellen van meer eisen leidt tot hogere administratieve lasten. In het verlengde daarvan, steunt het kabinet de oproep van de ERK om tot meer duidelijkheid te komen over het bepalen van mijlpalen en doelstellingen, de ICT-systemen en het jaarlijkse implementatie rapport. Zo worden onduidelijkheden in de implementatie en rapportage voorkomen.

De komende maanden worden de onderhandelingen over het NRPP en het prestatiekader voortgezet. Het kabinet zal de aanbevelingen van de ERK betrekken bij de inzet in de onderhandelingen over het volgende MFK.

De Minister van Financiën,
E. Heinen