

Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW 'S-GRAVENHAGE
POSTBUS 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE
www.rijksoverheid.nl/fin

Ons kenmerk
2025-0000168470

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
(geen)

Datum 26 juni 2025
Betreft Beantwoording vragen over geannoteerde agenda
Eurogroep en Ecofinraad 12 en 13 mei 2025 – ERK
rapport over de HVF

Geachte voorzitter,

Op 6 mei jl. publiceerde de Europese Rekenkamer (ERK) een syntheserapport over de herstel- en veerkrachtfaciliteit: "Prestatiegerichtheid, verantwoordingsplicht en transparantie — lessen die te trekken zijn uit de tekortkomingen van de RRF".¹ Uw Kamer heeft een aantal vragen gesteld met betrekking tot dit syntheserapport. Hierbij ontvangt u reactie op deze vragen.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

E. Heinen

¹ [Analyse 02/2025: Prestatiegerichtheid, verantwoordingsplicht en transparantie — lessen die te trekken zijn uit de tekortkomingen van de RRF | European Court of Auditors](#)

De fractieleden van de VVD vragen of er tijdens de Ecofinraad aandacht is besteed aan dit rapport van de Europese Rekenkamer. Zo niet, wordt hierover in de toekomst gedebatteerd, al dan niet op verzoek van de regering?

Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen
Ons kenmerk
2025-0000168470

Het syntheserapport dat de ERK op 6 mei jl. heeft gepubliceerd betreft geen nieuw onderzoek, maar vat de eerdere adviezen en verslagen van de ERK met betrekking tot het ontwerp, het controlekader en de uitvoering van de HVF samen.

Het syntheserapport van de ERK stond niet geagendeerd op de agenda van de Ecofinraad van 13 mei jl. Naar aanleiding van de publicatie van het syntheserapport zijn er tijdens de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 12 juni conclusies aangenomen over drie rapporten van de ERK², die zijn samengevat in het analyserapport van de ERK. Uw Kamer is middels de geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofinraad van 19-20 juni geïnformeerd over de inhoud van deze raadsconclusies³.

Bent u voornemens een appreciatie te presenteren naar aanleiding van de bevindingen van de Rekenkamer? Wat is de reactie van de Europese Commissie op de geconstateerde tekortkomingen?

Zoals aangegeven betreft het syntheserapport van de ERK geen nieuw auditonderzoek. Omdat dit geen nieuwe audit betreft, heeft de Commissie niet het recht om een officiële reactie hierop te geven, zoals gebruikelijk is bij de publicatie van ERK rapporten. De Commissie heeft wel gereageerd op de rapporten die ten grondslag liggen aan het syntheserapport.⁴

Middels beantwoording van de vragen van Tweede Kamerleden Idsinga en de Vries van 8 mei jl. en 14 mei jl. over het ERK syntheserapport over de HVF, heb ik op 3 juni jl. een appreciatie van het ERK syntheserapport naar de Tweede Kamer verstuurd.⁵ Hieronder geeft ik de kern van deze beantwoording weer.

Het kabinet hecht belang aan de controlerende rol van de ERK en haar toezien op de rechtmatige besteding van Europese middelen. De ERK signaleert punten die van belang zijn voor eventuele toekomstige instrumenten die gericht zijn op prestatie gebonden financiering. De kritiek van de ERK heeft betrekking op diverse punten. Onderstaand worden deze punten samengevat en voorzien van een duiding en appreciatie.

² De raadsconclusies zijn te raadplegen op de EU delegates portal.

<https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2025-09>

<https://www.eca.europa.eu/en/publications/sr-2025-10>

<https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2025-13>

³ Kamerstukken I, 2024/2025 21501-07

⁴ Deze reacties zijn de raadplegen op de NextGenerationEU webpagina van de Europese Rekenkamer: <https://www.eca.europa.eu/en/next-generation-eu>

⁵ Antwoord op vragen van het lid Idsinga over de herstel en veerkrachtfaciliteit: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2025Z08833&did=2025D25765>

Antwoord op vragen van het lid de Vries over een ongekend kritisch rapport van de Europese Rekenkamer over het coronaherstelfonds: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2025Z09228&did=2025D25803>

De ERK is van mening dat de efficiëntie van de inzet van HVF-middelen niet kan worden gemeten, omdat het onduidelijk is wat de kosten zijn van de uitgevoerde plannen. Bij de HVF vindt uitbetaling plaats op basis van het bereiken van mijlpalen en doelstellingen, niet op basis van gedeclareerde uitgaven zoals bij klassieke EU-instrumenten. Lidstaten moesten bij het opstellen van hun herstel- en veerkrachtplan (HVP) wel ex ante een kosteninschatting onderbouwen, maar de werkelijk gemaakte kosten spelen geen rol bij de uitbetaling. De Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie en het Europees Parlement zijn het in 2021 eens geworden over deze systematiek. Deze systematiek bood een manier om praktische invulling te geven aan de koppeling van EU-middelen aan structurele hervormingen in lidstaten. Deze werkwijze vergroot ook de prikkel voor het boeken van voortgang ten aanzien van noodzakelijke investeringen, omdat de mijlpalen en doelstellingen ook betrekking hebben op tussenstappen. Het is dus een bewuste keuze geweest om de HVF anders vorm te geven dan bijvoorbeeld de cohesiefondsen. Het kabinet voorziet een risico van een dubbele verantwoordingslast als de invalshoek van de ERK zou worden gevolgd.

Daarnaast vindt de ERK dat de HVF geen resultaatgericht instrument is. De mijlpalen en doelstellingen zijn volgens de ERK in veel gevallen gericht op output in plaats van impact. De Commissie heeft in een richtsnoer⁶ lidstaten aangemoedigd om voornamelijk gebruik te maken van input- of outputindicatoren bij het vaststellen van de mijlpalen en doelstellingen. De Commissie raadde het gebruik van impact-indicatoren af, gegeven de onvoorspelbaarheid van zulke indicatoren en hun afhankelijkheid van andere factoren waar de lidstaat zelf geen invloed op heeft. Het kabinet vindt het wenselijk om resultaten te meten, maar onderschrijft daarbij dat het om verschillende redenen, zoals aangehaald door de Commissie, lastig is om (op korte termijn) resultaten te beoordelen. Het kabinet kan zich daarom vinden in het advies van de Commissie.

Hiernaast is de ERK van mening dat het nalevingskader van de HVF en de regels voor de bescherming van de financiële belangen van de EU niet robuust genoeg zijn. De controlesystemen bevatten volgens de ERK tekortkomingen. Daarnaast ziet de ERK dat de Commissie alleen corrigerende maatregelen kan nemen in geval van ernstige onregelmatigheden en systeemgebreken. De Commissie kan geen correcties aanbrengen voor individuele inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten in het geval deze niet "ernstig" zijn.

Om de financiële belangen van de EU te beschermen, dat wil zeggen fraude, corruptie, dubbele financiering en belangenverstrengeling te voorkomen, op te sporen en te corrigeren zijn er binnen de HVF diverse bepalingen van kracht, die zijn vastgelegd in de HVF-verordening. Daarbij staan lidstaten primair aan de lat om de financiële belangen van EU te beschermen. Dit vertaalt zich in diverse verplichtingen. Om aanspraak te maken op middelen uit de HVF moeten lidstaten, als onderdeel van hun herstelplan, een robuust nationaal controlesysteem opzetten. Bij de beoordeling van de herstelplannen heeft de Commissie getoetst of de controlesystemen voldeden aan de eisen van de HVF-verordening. Daarnaast voert de Commissie in alle lidstaten zogenoemde systeemaudits uit om te controleren of de controlesystemen voldoen aan de vereisten. Zonder een goed werkend controlesysteem hebben lidstaten geen recht op uitbetaling. Lidstaten moeten verkeerd uitbetaalde of incorrect bestede middelen terugvorderen.

⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5538-2021-INIT/en/pdf>

Daarnaast is vastgelegd dat lidstaten ten behoeve van audit en controle, gegevens moeten verzamelen over o.a. eindontvangers, contractanten en sub-contractanten. Verder moet een lidstaat met ieder betaalverzoek een beheersverklaring meesturen die o.a. bevestigt dat de controlesystemen de nodige garanties bieden dat de middelen zijn beheerd volgens alle toepasselijke regels, in het bijzonder inzake het voorkomen van belangenconflicten, fraude, corruptie, en dubbele financiering. Ook moet een lidstaat bij ieder betaalverzoek een samenvatting meesturen van de door de nationale auditautoriteit uitgevoerde audits, met inbegrip van vastgestelde zwakke punten en eventuele genomen corrigerende maatregelen. Doordat de Commissie eisen stelt aan de controlesystemen, systeemaudits en audits op maatregelniveau uitvoert, en de lidstaten verplicht zijn om gegevens van eindontvangers te verzamelen en controleren, is bekend waar en bij wie de middelen terecht zijn gekomen. Daarnaast heeft de Commissie tijdens de looptijd van de HVF aanvullende richtsnoeren gepubliceerd om lidstaten te ondersteunen bij het tegengaan van bijvoorbeeld dubbele financiering.⁷

Dat gezegd hebbende, hecht het kabinet er groot belang aan dat de financiële belangen van de EU worden beschermd. Het kabinet ziet de HVF als een eenmalig en tijdelijk instrument dat is opgezet in reactie op een uitzonderlijke crisis. Het kabinet is geen voorstander van een herhaling van de financiering van het instrument middels gemeenschappelijke leningen. Het kabinet staat wel open voor een verkenning van het gebruik van resultaatgericht begroten, waarmee lidstaten aan vooraf vastgestelde voorwaarden/prestaties moeten voldoen alvorens middelen uit EU-fondsen worden uitgekeerd. Mocht de werkwijze van resultaatgericht begroten, met uitbetaling op basis van het bereiken van mijlpalen en doelstellingen, een vervolg krijgen onder het volgend MFK dan is het van belang dat de observaties van de ERK waar relevant worden benut. Dat betekent concreet dat tekortkomingen in de controlesystemen zo vroeg mogelijk moeten worden opgespoord en gecorrigeerd, en dat de Commissie ook correcties moet kunnen aanbrengen voor individuele inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten in het geval deze niet ernstig zijn. Hierbij geeft het kabinet wel graag mee dat de administratieve lasten nu al erg hoog zijn, en dat ervoor gewaakt moet worden dat verantwoordingslasten disproportioneel worden.

Ook vindt de ERK dat de methode die de Commissie heeft vastgesteld om de financiële bijdragen van de HVF aan een lidstaat te verlagen in geval van niet-naleving van mijlpalen en streefdoelen, tot verschillende interpretaties kan leiden. Deze methode rust gedeeltelijk op een kwalitatieve interpretatie van het belang van een niet-behaalde mijlpaal of streefdoel. Het kabinet acht het derhalve van belang dat de Commissie transparant is over haar beoordeling en kaders zoveel mogelijk vooraf worden vastgesteld. Tot slot wijst de ERK erop dat de huidige regels geen bepaling bevatten op grond waarvan de Commissie het terugdraaien van eerdere verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen na 2026 kan aanpakken. In het geval dat mijlpalen of doelstellingen die reeds zijn behaald, door een lidstaat worden teruggedraaid, kan de Commissie corrigerende maatregelen nemen. Wanneer deze situatie zich voordoet, zal een lidstaat bij het indienen van het eerstvolgende betaalverzoek een korting op de uitbetaling ontvangen, evenredig aan de teruggedraaide mijlpaal of doelstelling. In het geval dat er geen betaalverzoeken meer ingediend worden door de lidstaat, zoals het geval zal zijn na 2026, kunnen alleen middelen worden teruggevorderd door de Commissie als

⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202404618

sprake is van ernstige schending van een verplichting uit hoofde van de financieringsovereenkomst of leningsovereenkomst, of als een lidstaat geen corrigerende maatregelen heeft genomen in het geval van fraude, corruptie en belangenverstrengeling. Het kabinet merkt op dat de Commissie tot op zekere hoogte dus wel mogelijkheden heeft om corrigerende maatregelen te nemen.

**Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen**

Ons kenmerk
2025-0000168470



TER BESLISSING

Aan

de minister

S 23/6

Generale Thesaurie
Directie Buitenlandse
Financiële Betrekkingen

Persoonsgegevens

nota

Beantwoording vragen Eerste Kamer over geannoteerde agenda Eurogroep en Ecofinraad 12 en 13 mei 2025

Datum
13 juni 2025

Notanummer
2025-0000168463

Bijlagen
geen

Aanleiding

De Europese Rekenkamer (ERK) publiceerde op 6 mei jl. een syntheserapport over de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Leden van de Eerste Kamer hebben vragen gesteld naar de mogelijke behandeling van dit syntheserapport tijdens de Ecofinraad, en hebben gevraagd om een appreciatie van het syntheserapport. Met bijgaande brief beantwoord u deze vragen.

S

Beslispunten

- Indien u akkoord bent met de beantwoording van de Kamervragen wordt u verzocht de brief te ondertekenen.

Kernpunten

- Op 6 mei jl. heeft de ERK een analyse gepubliceerd over de lessen die te trekken zijn uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Dit betreft geen nieuw onderzoek, maar vat de eerdere adviezen en verslagen van de ERK met betrekking tot het ontwerp, het controlekader en de uitvoering van de Herstel en veerkrachtfaciliteit (HVF) samen.
- Tweede Kamerleden Idsinga (NSC) en de Vries (VVD) hebben respectievelijk op 8 en 14 mei schriftelijke Kamervragen ingediend over dit rapport. De beantwoording van deze vragen heeft u op 3 juni jl. naar de Tweede Kamer verstuurd.
- Op 3 juni hebben leden van de Eerste Kamer gevraagd of het ERK-rapport zal worden behandeld tijdens de Ecofinraad. Daarnaast heeft de Eerste Kamer gevraagd om een appreciatie van het rapport.
- In uw beantwoording verwijst u naar Raadsconclusies over drie ERK-rapporten die ten grondslag liggen aan het syntheserapport van de ERK. U heeft de Kamers middels de geannoteerde agenda voor de Eurogroep en Ecofinraad van 19-20 juni geïnformeerd over de inhoud van deze raadsconclusies. De raadsconclusies zijn al op 12 juni, voorafgaand aan de Ecofinraad, aangenomen door de JBZ-raad.
- Daarnaast verwijst u in uw beantwoording naar uw reactie op de vragen van Tweede Kamerleden Idsinga (NSC) en de Vries (VVD), waarin u het ERK-rapport van 6 mei apprecieert.

Communicatie

Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context
Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.