

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 357



Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

61e jaargang
4 oktober 2018

Inhoud

IV Informatie

INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN DE EUROPESE UNIE

Rekenkamer

2018/C 357/01	Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2017, vergezeld van de antwoorden van de instellingen	1
2018/C 357/02	Jaarverslag van de Rekenkamer over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) over het begrotingsjaar 2017, vergezeld van de antwoorden van de Commissie	315

© Europese Unie, 2018.

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

IV

*(Informatie)*INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN DE
EUROPESE UNIE

REKENKAMER



Overeenkomstig de bepalingen van artikel 287, leden 1 en 4, VWEU en de artikelen 148, lid 1, en 162, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 en de artikelen 43, 48 en 60 van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad van 18 februari 2008 houdende het Financieel Reglement van toepassing op het 10e Europees Ontwikkelingsfonds, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 567/2014

heeft de Rekenkamer van de Europese Unie op haar vergadering van 12 juli 2018 vastgesteld haar

JAARVERSLAGEN

over het begrotingsjaar 2017

Deze verslagen, vergezeld van de antwoorden van de instellingen op de opmerkingen van de Rekenkamer, zijn aan de kwijtingverlenende autoriteiten en aan de andere instellingen toegezonden.

De leden van de Rekenkamer zijn:

Klaus-Heiner LEHNE (president),
Henri GRETHEN, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO,
Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES,
Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS,
Phil WYNN OWEN, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI,
Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT,
João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ, Eva LINDSTRÖM,
Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM.

JAARVERSLAG OVER DE UITVOERING VAN DE BEGROTING

(2018/C 357/01)

INHOUD

	<i>Bladzijde</i>
Algemene inleiding	7
Hoofdstuk 1 — Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	9
Hoofdstuk 2 — Begrotings- en financieel beheer	45
Hoofdstuk 3 — Resultaten behalen met de EU-begroting	81
Hoofdstuk 4 — Ontvangsten	167
Hoofdstuk 5 — Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid	181
Hoofdstuk 6 — Economische, sociale en territoriale cohesie	201
Hoofdstuk 7 — Natuurlijke hulpbronnen	245
Hoofdstuk 8 — Veiligheid en burgerschap	279
Hoofdstuk 9 — Europa als wereldspeler	291
Hoofdstuk 10 — Administratie	305

ALGEMENE INLEIDING

0.1. De Europese Rekenkamer is bij het Verdrag betreffende de Europese Unie ⁽¹⁾ ingesteld als instelling. In het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ⁽²⁾ staat dat zij de rol heeft van extern controleur van de EU-financiën. Als zodanig treden wij op als onafhankelijk hoedster van de financiële belangen van alle EU-burgers, met name door te helpen het financieel beheer van de EU te verbeteren. Meer informatie over ons werk is te vinden in onze jaarlijkse activiteitenverslagen, onze speciale verslagen, onze overzichten („landscape reviews”) en in onze adviezen over nieuwe of geactualiseerde EU-wetgeving of over andere besluiten met gevolgen voor het financieel beheer ⁽³⁾.

0.2. Dit is ons 41e jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting; het heeft betrekking op het begrotingsjaar 2017. Een afzonderlijk jaarverslag betreft de Europese Ontwikkelingsfondsen.

0.3. De algemene begroting van de EU wordt jaarlijks goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement. Ons jaarverslag vormt samen met onze speciale verslagen de grondslag voor de kwijtingsprocedure, waarbij het Parlement op aanbeveling van de Raad beslist of de Commissie haar verantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering naar tevredenheid heeft vervuld. Bij de publicatie sturen wij het naar de nationale parlementen, het Europees Parlement en de Raad.

0.4. De kern van ons jaarverslag vormt de verklaring over de betrouwbaarheid van de geconsolideerde rekeningen van de EU en over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen (*regelmatigheid van de verrichtingen*). Aan die verklaring worden specifieke beoordelingen toegevoegd voor ieder belangrijk werkterrein van de EU.

0.5. Ons verslag is dit jaar als volgt opgebouwd:

- hoofdstuk 1 bevat de *betrouwbaarheidsverklaring* en geeft een overzicht van de resultaten van onze controle betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de verrichtingen;
- hoofdstuk 2 omvat onze analyse van het budgettaire en financieel beheer;

- hoofdstuk 3 is gericht op het gebruik door de Commissie van informatie over prestaties en bevat belangrijke resultaten van onze speciale verslagen uit 2017 over prestaties, alsmede een analyse van de uitvoering door de Commissie van de aanbevelingen die wij deden in speciale verslagen die in 2014 werden gepubliceerd;
- hoofdstuk 4 bevat onze bevindingen over de EU-ontvangsten;
- de hoofdstukken 5 tot en met 10 bevatten voor de belangrijkste rubrieken van het huidige *meerjarig financieel kader* (MFK) ⁽⁴⁾ de resultaten van onze toetsing van de regelmatigheid van de verrichtingen en ons onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie, andere elementen van haar interne beheersingssystemen en andere governance-regelingen.

0.6. Aangezien er geen afzonderlijke financiële staten zijn voor afzonderlijke rubrieken van het MFK, houden de conclusies bij elk hoofdstuk geen controleoordeel in. In plaats daarvan beschrijven ze significante kwesties die specifiek zijn voor iedere MFK-rubriek.

0.7. Wij streven ernaar onze opmerkingen helder en beknopt weer te geven. Wij kunnen niet altijd vermijden termen te gebruiken die specifiek zijn voor de EU, haar beleid en begroting, of voor financiële verslaglegging en controle. Op onze website hebben wij een woordenlijst gepubliceerd met definities en een toelichting op de meeste van deze specifieke termen ⁽⁵⁾. De termen die in de woordenlijst worden gedefinieerd, worden de eerste keer dat zij in elk hoofdstuk voorkomen *cursief* gedrukt.

0.8. De antwoorden van de Commissie op onze opmerkingen (of, waar van toepassing, de antwoorden van andere EU-instellingen en organen) worden bij dit verslag weergegeven en dienen naast dit verslag in aanmerking te worden genomen. Het is echter onze verantwoordelijkheid als extern controleur om verslag uit te brengen over onze controlebevindingen en de nodige conclusies te trekken om zo een onafhankelijk en onpartijdig oordeel te geven over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de verrichtingen.

⁽¹⁾ Artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, ook wel het Verdrag van Maastricht genoemd (PB C 191 van 29.7.1992, blz. 1). De Europese Rekenkamer werd echter eerst bij het Verdrag van Brussel (PB L 359 van 31.12.1977, blz. 1) opgericht als nieuw orgaan van de Gemeenschap om de externecontrolefunctie uit te oefenen.

⁽²⁾ Artikelen 285-287 (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 169-171).

⁽³⁾ Beschikbaar op onze website: www.eca.europa.eu.

⁽⁴⁾ Hoofdstuk 8 heeft betrekking op rubriek 3 (Veiligheid en burgerschap) en hoofdstuk 9 op rubriek 4 (Europa als wereldspeler). De analyse van rubrieken 3 en 4 omvat geen geschat foutenpercentage. Wij geven geen specifieke beoordeling voor uitgaven in het kader van rubriek 6 (Compensaties) of voor uitgaven buiten het MFK.

⁽⁵⁾ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2017/GLOSSARY_AR_2017_NL.pdf

HOOFDSTUK 1

Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
De aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegde betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer — Verslag van de onafhankelijke controleur	I-XXXI
Inleiding	1.1-1.5
De rol van de Europese Rekenkamer	1.1-1.3
De EU-uitgaven vormen een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen	1.4-1.5
Controlebevindingen betreffende het begrotingsjaar 2017	1.6-1.46
De rekeningen vertoonden geen afwijkingen van materieel belang	1.6-1.8
Essentiële controleaangelegenheden	1.9
Regelmatigheid van de verrichtingen	1.10
Onze controle bestrijkt uitgaven die door de Commissie in 2017 zijn aanvaard	1.11-1.15
Uit de resultaten van onze controle van 2017 blijkt dat fouten beperkt zijn tot specifieke terreinen van de EU-begroting	1.16
De wijze waarop EU-middelen worden uitbetaald is van invloed op het risico op fouten	1.17-1.29
De schatting van het foutenpercentage door de Commissie ligt aan de ondergrens van onze bandbreedte	1.30-1.34
De afzonderlijke elementen van de raming van de Commissie komen niet altijd overeen met onze bevindingen	1.35-1.36
Toekomstige correcties en terugvorderingen hebben een significante impact op het risicobedrag bij afsluiting	1.37-1.38
De raming door de Commissie van correcties en terugvorderingen is gebaseerd op een aangepast historisch gemiddelde	1.39-1.41
Verdere differentiatie tussen de impact van preventieve en corrigerende maatregelen is nodig	1.42-1.46
We melden gevallen van vermoedelijke fraude aan OLAF	1.47-1.51
Conclusies	1.52-1.54
Controleresultaten	1.53-1.54

Bijlage 1.1 — Controleaanpak en -methodologie

DE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VOORGELEGDE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VAN DE REKENKAMER — VERSLAG VAN DE ONAFHANKELIJKE CONTROLEUR

Oordeel

- I. Wij hebben het volgende gecontroleerd:
- de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie, die de geconsolideerde financiële staten ⁽¹⁾ en de verslagen over de uitvoering van de begroting ⁽²⁾ voor het op 31 december 2017 afgesloten begrotingsjaar bevatten, zoals goedgekeurd door de Commissie op 27 juni 2018, en
 - de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekening, zoals voorgeschreven door artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

II. Naar ons oordeel geven de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie (EU) over het op 31 december 2017 afgesloten jaar op alle materiële punten een getrouw beeld van de financiële situatie van de EU per 31 december 2017, van de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen en van de veranderingen van haar nettoactiva in het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig het Financieel Reglement en de boekhoudregels die berusten op internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Ontvangsten

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

III. Naar ons oordeel zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2017 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Betalingen

Oordeel met beperking over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

IV. Naar ons oordeel zijn de onderliggende betalingen bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2017 afgesloten begrotingsjaar, behoudens de gevolgen van de aangelegenheid die is beschreven in de paragraaf Grondslag voor een oordeel met beperking over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen, op alle materiële punten wettig en regelmatig.

⁽¹⁾ De geconsolideerde financiële staten omvatten de balans en de staat van de financiële resultaten, het kasstroomoverzicht en het mutatieoverzicht van de nettoactiva, alsook een overzicht van de belangrijkste grondslagen voor financiële verslaglegging en andere toelichtingen (met verslaglegging per begrotingsterrein).

⁽²⁾ De verslagen over de uitvoering van de begroting omvatten ook de toelichtingen.

Grondslag voor het oordeel

V. Wij verrichtten onze controle overeenkomstig de internationale controlestandaarden (ISA) en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle instanties (ISSAI) van INTOSAI. Onze verantwoordelijkheden volgens die standaarden worden nader beschreven in het onderdeel van ons verslag over de verantwoordelijkheden van de controleur. We zijn onafhankelijk, zoals voorgeschreven in de Ethische gedragscode voor professionele accountants (Code of Ethics for Professional Accountants) van de International Ethics Standards Board for Accountants („IESBA Code”), en we hebben ons van onze andere ethische verantwoordelijkheden gekweten in overeenstemming met deze standaarden en vereisten en met de IESBA Code. Wij achten de verkregen controle-informatie toereikend en geschikt als grondslag voor ons oordeel.

Grondslag voor een oordeel met beperking over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

VI. De in 2017 geboekte uitgaven die betrekking hebben op bestedingen op basis van een vergoedingsregeling ⁽³⁾ vertonen fouten van materieel belang. Het door ons geschatte foutenpercentage voor betalingen in het kader van een vergoedingsregeling is 3,7 %. Het door ons geschatte totale foutenpercentage (2,4 %) ligt nog steeds boven onze materialiteitsdrempel maar is niet van diepgaande invloed. De betalingen op basis van rechten vertonen geen materieel foutenpercentage ⁽⁴⁾.

Essentiële controleaangelegenheden

VII. Essentiële controleaangelegenheden zijn aangelegenheden die naar ons professionele oordeel het belangrijkste waren bij onze controle van de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie van de huidige periode. Deze aangelegenheden werden behandeld in het kader van onze controle van de financiële staten als geheel en bij het vormen van ons oordeel daarover, maar we geven geen afzonderlijk oordeel af over deze aangelegenheden.

Wij hebben de boekhoudkundige verwerking van de garantieactiviteiten voor de eigenvermogenportefeuilles van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) beoordeeld

VIII. Het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) is een gezamenlijk door de EU en de EIB-groep in 2015 ⁽⁵⁾ gelanceerd initiatief om investeringen in de hele EU aan te moedigen door het risicodragend vermogen van de EIB-groep te vergroten. In het kader van dit initiatief verschaft de EU-begroting een garantie van maximaal 16 ⁽⁶⁾ miljard EUR ter dekking van potentiële verliezen op EFSI-activiteiten voor het venster „infrastructuur en innovatie” (IWW, Infrastructure and Innovation Window) en investeringen in het kader van het venster „kleine en middelgrote ondernemingen” (kmo-venster) ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Zij bedroegen 46,7 miljard EUR. In de paragrafen 1.19-1.21 van ons Jaarverslag 2017 verstrekken wij nadere informatie.

⁽⁴⁾ Zij bedroegen 53,5 miljard EUR. In paragraaf 1.18 van ons Jaarverslag 2017 verstrekken wij nadere informatie.

⁽⁵⁾ Verordening (EU) 2015/1017 van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2015 betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen, de Europese investeringsadvieshub en het Europese investeringsprojectenportaal en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1291/2013 en (EU) nr. 1316/2013 — het Europees Fonds voor strategische investeringen (PB L 169 van 1.7.2015, blz. 1) (de „EFSI-verordening”).

⁽⁶⁾ De garantie werd tot 26 miljard EUR verhoogd overeenkomstig de gewijzigde EFSI-verordening van december 2017 (Verordening (EU) 2017/2396 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1316/2013 en Verordening (EU) 2015/1017, PB L 345 van 27.12.2017, blz. 34) en de in maart 2018 gewijzigde EFSI-overeenkomst.

⁽⁷⁾ Zie de paragrafen 1.12-1.16 van ons Jaarverslag 2015.

IX. Wij hebben ons de afgelopen jaren op dit gebied gericht omdat de opzet van het EFSI heeft geleid tot een aantal complexe boekhoudkundige kwesties die voortkomen uit de regelingen tussen de EU en de EIB. In november 2017 raadpleegde de rekenplichtige van de Commissie de adviesgroep van deskundigen over de passende boekhoudkundige verwerking van door de EU gegarandeerde eigenvermogensverrichtingen in het kader van het kmo-venster. Overeenkomstig het ontvangen advies en op grond van zijn professioneel oordeel besloot de rekenplichtige van de Commissie dat de Commissie geen controle uitoefent over het EFSI of die controle deelt met de EIB ⁽⁸⁾. Voor de geconsolideerde jaarrekening 2017 van de EU houdt dit in dat de aan de EIB-groep toegekende EU-garantie als volgt wordt behandeld:

- a) als financiële garantieverplichting voor de IWW-schuldenportefeuille
- b) als financiële voorziening voor de schuldenportefeuille van het kmo-venster
- c) als derivaat (financieel actief of passief tegen reële waarde door een overschot of een tekort) voor beide eigenvermogensportefeuilles.

X. Wij hebben de boekhoudkundige verwerking van de garantieactiviteiten voor de eigenvermogensportefeuilles van het EFSI beoordeeld. Wij zijn van oordeel dat dit niet van invloed is op het feit dat de geconsolideerde jaarrekening 2017 van de EU een getrouw beeld geeft.

We beoordeelden de verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen

XI. De EU-balans omvatte eind 2017 een verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen ten bedrage van 73,1 miljard EUR. Dit is een van de belangrijkste verplichtingen in de balans, goed voor bijna een derde van de totale verplichtingen ad 236,5 miljard EUR in 2017.

XII. Het grootste deel van deze verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen (64,0 miljard EUR) houdt verband met de pensioenregeling van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Unie (de „pensioenregeling”). Deze pensioenverplichting dekt de „toegezegde uitkering” die in artikel 83 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen (het „Statuut”) wordt gegarandeerd, evenals in artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (het „VEU”). De in de rekeningen opgenomen verplichting weerspiegelt het bedrag dat in een pensioenfonds zou zijn opgenomen als er één zou zijn opgezet om te betalen voor de bestaande ouderdomspensioenverplichtingen ⁽⁹⁾. Naast ouderdomspensioenen dekt het bedrag invaliditeitspensioenen en pensioenen die worden betaald aan weduwen/weduwnaars/wezen van EU-personeel. Op grond van artikel 83 van het Statuut komen de in het kader van de pensioenregeling betaalde uitkeringen ten laste van de EU-begroting. Lidstaten garanderen gezamenlijk de uitbetaling van de uitkeringen en ambtenaren dragen voor een derde bij in de kosten van de regeling.

XIII. De pensioenregeling is een verplichte bedrijfspensioenregeling voor EU-ambtenaren in het kader waarvan bijdragen van personeelsleden en van de instellingen en organen waarbij zij in dienst zijn, worden gebruikt om toekomstige pensioenen te financieren. De regeling is zo opgezet dat het actuariële evenwicht automatisch wordt gewaarborgd door aanpassing van het pensioenbijdragepercentage en de pensioengerechtigde leeftijd. Door het aantal en de diversiteit van de parameters die worden gebruikt voor een projectie van de pensioenkosten op de lange termijn komt het actuariële karakter van deze berekening, die jaarlijks door Eurostat wordt uitgevoerd, duidelijk naar voren.

XIV. In het kader van onze controle hebben we de actuariële veronderstellingen en de daarmee samenhangende waardering van de pensioenverplichting geëvalueerd. We controleerden de numerieke gegevens, de actuariële parameters en de berekening van de verplichting alsmede de presentatie in de geconsolideerde balans en de toelichtingen bij de geconsolideerde financiële staten. Zoals opgemerkt in toelichting 2.9 bij de geconsolideerde financiële staten, zal de Commissie blijven werken aan het versterken van haar processen voor de berekening van de verplichting voor personeelsbeloningen, en wij zullen deze in het oog blijven houden.

⁽⁸⁾ De governancestructuur van de EFSI-faciliteit kan als aanwijzing worden gezien dat deze onder gemeenschappelijke controle staat, evenals het gebruik en de toewijzing van de EU-garantie. Volgens de Commissie is echter geen unanieme goedkeuring nodig voor besluiten over de meest relevante activiteiten met betrekking tot het eigenvermogensproduct van het kmo-venster of het EFSI-initiatief als geheel, en dus heeft de rekenplichtige van de Commissie geconcludeerd dat er geen sprake kan zijn van gemeenschappelijke controle.

⁽⁹⁾ Zie International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) nr. 25 — personeelsbeloningen. Voor de pensioenregeling geeft de verplichting op basis van toegezegde uitkeringen de huidige waarde weer van de verwachte toekomstige betalingen die de EU moet verrichten om aan de pensioenverplichtingen te voldoen die voortvloeien uit werknemersprestaties in de huidige periode en in voorgaande perioden.

Wij hebben de in de rekeningen opgenomen te betalen lasten beoordeeld

XV. Eind 2017 schatte de Commissie de gemaakte subsidiabele kosten die aan de begunstigden verschuldigd waren maar die nog niet waren gerapporteerd, op 101 miljard EUR (eind 2016: 102 miljard EUR). Deze bedragen werden als te betalen kosten geboekt ⁽¹⁰⁾.

XVI. Wij onderzochten de methodologieën en controlesystemen die in de belangrijkste directoraten-generaal werden toegepast voor de schattingen aan het einde van het jaar. Wij namen steekproeven van facturen en voorfinancieringsbetalingen en onderzochten deze elementen om het risico van onjuiste vermelding van de te betalen lasten te onderzoeken. Wij vroegen de boekhoudkundige diensten van de Commissie om verdere verduidelijking van de algemene methodologie.

XVII. We kunnen concluderen dat de schatting van het totaalbedrag aan te betalen lasten in de geconsolideerde balans reëel is.

We zijn de potentiële impact van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie op de rekeningen van 2017 nagegaan

XVIII. Op 29 maart 2017 heeft het Verenigd Koninkrijk (VK) de Europese Raad formeel in kennis gesteld van zijn voornemen om de Europese Unie te verlaten (EU). Op 22 mei 2017 gingen de onderhandelingen voor het terugtrekkingsakkoord tussen de EU en het VK van start.

XIX. In deel vijf (financiële bepalingen) van het ontwerp terugtrekkingsakkoord van 19 maart 2018 betreffende de financiële afwikkeling staat dat het VK al zijn financiële verplichtingen binnen het huidige en de vorige meerjarige financiële kaders zal nakomen alsof het nog een lidstaat was.

XX. Op grond daarvan concluderen we dat de rekeningen per 31 december 2017 het terugtrekkingsproces juist weergeven.

Andere aangelegenheden

XXI. De leiding is verantwoordelijk voor het verstrekken van „andere informatie”, een term die de toelichting „Financiële staten — bespreking en analyse” omvat, maar niet de geconsolideerde rekeningen of ons verslag daarover. Ons oordeel over de geconsolideerde rekeningen heeft geen betrekking op deze andere informatie en we formuleren geen enkele conclusie over de betrouwbaarheid daarvan. In het kader van onze controle van de geconsolideerde rekeningen is het onze verantwoordelijkheid de andere informatie te lezen en na te gaan of die in materieel opzicht inconsistent is met de geconsolideerde rekeningen of de kennis die we in de loop van de controle hebben opgedaan, of anderszins afwijkingen van materieel belang lijkt te bevatten. Wanneer wij concluderen dat er sprake is van een afwijking van materieel belang in de overige informatie, moeten we dat feit dienovereenkomstig melden. Wij hebben in dit verband niets te melden.

⁽¹⁰⁾ Deze omvatten te betalen lasten aan de passiefzijde van de balans ad 64 miljard EUR en 37 miljard EUR aan de actiefzijde van de balans, die de waarde van de voorfinanciering vermindert.

Verantwoordelijkheden van de leiding

XXII. Overeenkomstig de artikelen 310-325 van het VWEU en het Financieel Reglement is de leiding verantwoordelijk voor het opstellen en weergeven van de geconsolideerde rekeningen van de EU op basis van de internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector, alsmede voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Deze verantwoordelijkheid omvat het ontwerpen, invoeren en in stand houden van interne beheersingsmaatregelen die relevant zijn voor de opstelling en weergave van financiële staten die geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten bevatten. De leiding dient er ook voor te zorgen dat de in de financiële staten weergegeven activiteiten, financiële verrichtingen en informatie in overeenstemming zijn met de voorschriften waar ze onder vallen. De Commissie draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de EU (artikel 317 van het VWEU).

XXIII. Bij het voorbereiden van de geconsolideerde rekeningen is de leiding verantwoordelijk voor het beoordelen van het vermogen van de EU om de activiteiten voort te zetten, voor het melden van alle relevante kwesties en voor het hanteren van het continuïteitsbeginsel tenzij zij voornemens is om de entiteit te liquideren of om haar activiteiten stop te zetten, of als er geen realistisch alternatief bestaat.

XXIV. De Commissie is verantwoordelijk voor de supervisie van het proces van financiële verslaglegging over de EU.

XXV. Volgens het Financieel Reglement (titel IX) moet de rekenplichtige van de Commissie de geconsolideerde rekeningen van de EU uiterlijk 31 maart van het volgende jaar eerst als voorlopige rekeningen en uiterlijk 31 juli als definitieve rekeningen ter controle indienen. De voorlopige rekeningen moeten al een getrouw beeld geven van de financiële situatie. Het is daarom absoluut noodzakelijk dat alle posten in de voorlopige rekeningen als definitieve berekeningen worden gepresenteerd zodat wij onze opdracht binnen de gegeven termijnen kunnen uitvoeren overeenkomstig titel X van het Financieel Reglement. Verschillen tussen voorlopige en definitieve rekeningen zouden normaliter alleen voortvloeien uit onze opmerkingen.

Verantwoordelijkheden van de controleur voor de controle van de geconsolideerde rekeningen en onderliggende verrichtingen

XXVI. Onze doelstellingen bestaan erin, redelijke zekerheid te verkrijgen over de vraag of de geconsolideerde rekeningen van de EU geen afwijkingen van materieel belang vertonen en of de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn, alsmede op basis van onze controle het Europees Parlement en de Raad een betrouwbaarheidsverklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Redelijke zekerheid is een hoge mate van zekerheid, maar geen garantie dat bij de controle alle gevallen waarin sprake is van een materiële afwijking of van niet-conformiteit noodzakelijkerwijs zullen worden opgespoord. Deze kunnen voortkomen uit fraude of fouten en worden van materieel belang geacht indien hiervan, afzonderlijk of geaggregeerd, redelijkerwijs zou kunnen worden verwacht dat ze van invloed zijn op de economische beslissingen die gebruikers op basis van deze geconsolideerde rekeningen nemen.

XXVII. Ten aanzien van de ontvangsten nemen wij bij ons onderzoek van de eigen middelen op basis van de btw en het bni de macro-economische aggregaten die de basis vormen voor de berekening daarvan als uitgangspunt, en beoordelen wij de systemen van de Commissie voor de verwerking van de gegevens totdat de bijdragen van de lidstaten zijn ontvangen en opgenomen in de geconsolideerde rekeningen. Bij de traditionele eigen middelen onderzoeken wij de rekeningen van de douaneautoriteiten en analyseren wij de stroom van douanerechten totdat de bedragen zijn ontvangen door de Commissie en opgenomen in de rekeningen.

XXVIII. Ten aanzien van de uitgaven onderzoeken wij betalingsverrichtingen nadat de uitgaven zijn gedaan, geboekt en aanvaard. Dit onderzoek betreft alle soorten betalingen (inclusief die voor de verwerving van activa) behalve voorschotten op het moment dat deze worden betaald. Voorschotbetalingen worden onderzocht nadat de ontvanger van de middelen het passende gebruik ervan heeft aangetoond en de instelling of het orgaan dit bewijs heeft aanvaard door het afwikkelen van de voorschotbetaling, wat wellicht pas in het volgende jaar plaatsvindt.

XXIX. Als onderdeel van een controle in overeenstemming met de ISA's en ISSAI's passen wij professionele oordeelsvorming toe en houden wij gedurende de hele controle een professioneel-kritische instelling. Daarnaast:

- a) identificeren en beoordelen we de risico's op afwijkingen van materieel belang in de geconsolideerde rekeningen en op niet-conformiteit van materieel belang van de onderliggende verrichtingen met vereisten van de EU-wetgeving, hetzij door fraude, hetzij door fouten. We ontwerpen in het licht van die risico's controleprocedures en voeren die uit en we verkrijgen controle-informatie die toereikend en geschikt is als grondslag voor ons controleoordeel. Gevallen waarin sprake is van een afwijking of niet-conformiteit van materieel belang als gevolg van fraude zijn moeilijker te ontdekken dan die als gevolg van fouten, aangezien er bij fraude sprake kan zijn van collusie, vervalsing, opzettelijke omissies, verkeerde voorstellingen van zaken of het terzijde stellen van de interne beheersing. Bijgevolg is het risico groter dat dergelijke gevallen niet worden ontdekt;
- b) verkrijgen we inzicht in de internebeheersingsmaatregelen die relevant zijn voor de controle teneinde adequate controleprocedures op te zetten, maar niet om een oordeel uit te spreken over de doeltreffendheid van de internebeheersingsmaatregelen;
- c) beoordelen we de geschiktheid van de door de leiding gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en van de redelijkheid van de boekhoudkundige schattingen en de daarmee samenhangende informatieverschaffing door de leiding;
- d) trekken we conclusies over de geschiktheid van de wijze waarop de leiding het continuïteitsbeginsel hanteert en, op basis van de verkregen controle-informatie, over het al dan niet bestaan van materiële onzekerheden die het gevolg zijn van gebeurtenissen of omstandigheden die mogelijk aanzienlijke twijfel doen rijzen over het vermogen van de entiteit om de bedrijfsactiviteiten voort te zetten. Als we tot de conclusie komen dat een dergelijke materiële onzekerheid bestaat, zijn we verplicht in ons verslag de aandacht te vestigen op de gerelateerde informatie in de geconsolideerde rekeningen of, indien deze informatie ontoereikend is, ons oordeel aan te passen. Onze conclusies zijn gebaseerd op de controle-informatie die we hebben verkregen tot de datum van vaststelling van ons verslag. Toekomstige gebeurtenissen of omstandigheden kunnen er echter toe leiden dat de entiteit haar bedrijfsactiviteiten niet langer kan voortzetten;
- e) evalueren we de algemene presentatie, structuur en inhoud van de geconsolideerde rekeningen, met inbegrip van alle vermelde informatie, en beoordelen we of de geconsolideerde rekeningen een getrouw beeld geven van de onderliggende verrichtingen en gebeurtenissen.
- f) verkrijgen we voldoende passende controle-informatie met betrekking tot de financiële informatie over de entiteiten waarop de geconsolideerde rekeningen van de EU betrekking hebben om een oordeel te formuleren over de geconsolideerde rekeningen en de onderliggende verrichtingen. We zijn verantwoordelijk voor het aansturen van, toezicht houden op en uitvoeren van de controle, en dragen als enige de verantwoordelijkheid voor ons controleoordeel.

XXX. Wij communiceren met de leiding onder meer over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over significante controlebevindingen, waaronder bevindingen over significante tekortkomingen in de interne beheersing.

XXXI. We bepalen welke van de punten die we met de Commissie en andere gecontroleerde entiteiten hebben besproken, het belangrijkste waren bij de controle van de geconsolideerde rekeningen en dus de essentiële controleaangelegenheden voor de huidige periode vormen. Wij beschrijven deze aangelegenheden in ons verslag, tenzij openbaarmaking ervan verboden is op grond van de wet- en regelgeving of, zoals zeer zelden gebeurt, wij besluiten dat een aangelegenheid niet in ons verslag moet worden opgenomen omdat redelijkerwijs te verwachten is dat de negatieve gevolgen daarvan zwaarder wegen dan de voordelen ervan voor het algemeen belang.

12 juli 2018

Klaus-Heiner LEHNE

President

Europese Rekenkamer

12, rue Alcide De Gasperi, Luxemburg, LUXEMBURG

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

De rol van de Europese Rekenkamer

1.1. Wij zijn de onafhankelijke controleur van de Europese Unie. In overeenstemming met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU):

- a) spreken wij een oordeel uit over de rekeningen van de EU;
- b) controleren wij of de EU-begroting in overeenstemming met de toepasselijke wet- en regelgeving wordt gebruikt;
- c) rapporteren wij of de EU-middelen zuinig, doelmatig en doeltreffend zijn uitgegeven ⁽¹¹⁾, en
- d) geven wij adviezen over voorstellen voor wetgeving met financiële impact.

1.2. Onze werkzaamheden voor de *betrouwbaarheidsverklaring* (toegelicht in **bijlage 1.1**) voldoen aan de eerste twee van deze doelstellingen. Op essentiële uitgaventerreinen van de EU ⁽¹²⁾ zijn onze werkzaamheden voor het jaarverslag tevens gericht op de zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven. Wij brengen verslag uit over verschillende aspecten van het door de Commissie ingevoerde systeem om ervoor te zorgen dat de EU-middelen goed worden besteed ⁽¹³⁾. Onze controlewerkzaamheden vormen als geheel ook essentiële input voor onze adviezen over wetgevingsvoorstellen.

1.3. In dit hoofdstuk van het jaarverslag:

- a) wordt de achtergrond van onze betrouwbaarheidsverklaring geschetst en een overzicht gegeven van onze bevindingen en conclusies betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de verrichtingen;
- b) wordt informatie verstrekt over gevallen van vermoedelijke fraude die wij aan OLAF melden;
- c) wordt onze controleaanpak samengevat (zie **bijlage 1.1**).

⁽¹¹⁾ Zie woordenlijst: *goed financieel beheer*.

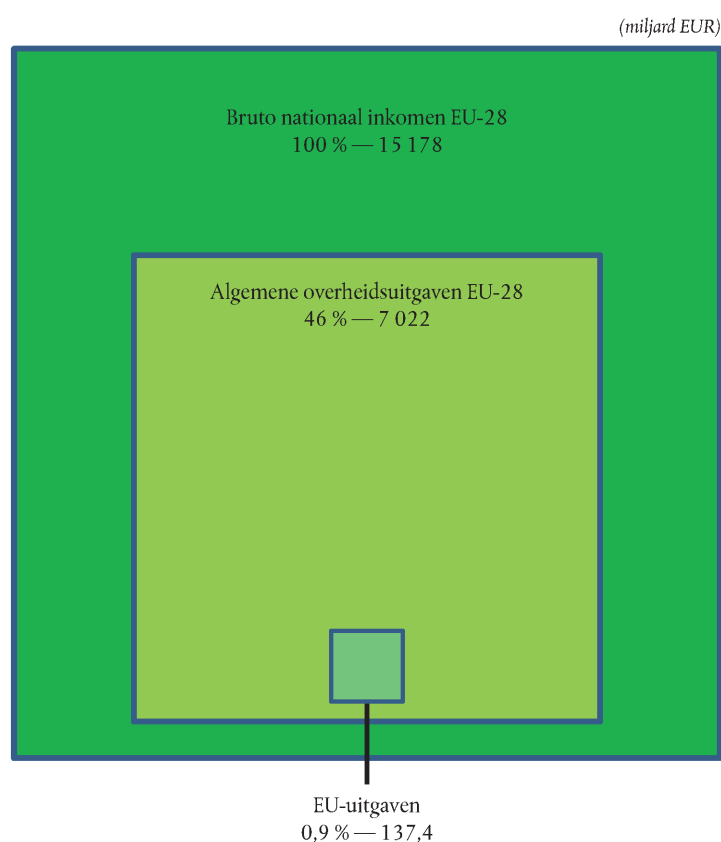
⁽¹²⁾ Zie deel 2 van de hoofdstukken 5, 6 en 7.

⁽¹³⁾ Zie hoofdstuk 3.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De EU-uitgaven vormen een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen

1.4. De uitgaven van de EU vormen een belangrijk — maar niet het enige — middel om de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Andere belangrijke middelen omvatten gebruikmaking van wetgeving en het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen in de EU. De EU-uitgaven in 2017 bedroegen 137,4 miljard EUR ⁽¹⁴⁾, hetgeen overeenkomt met 2,0 % van de totale overheidsuitgaven van de EU-lidstaten en 0,9 % van het bruto nationaal inkomen van de EU (zie **kader 1.1**).

Kader 1.1 — EU-uitgaven 2017 als aandeel van het bruto nationaal inkomen (bni) en de overheidsuitgaven

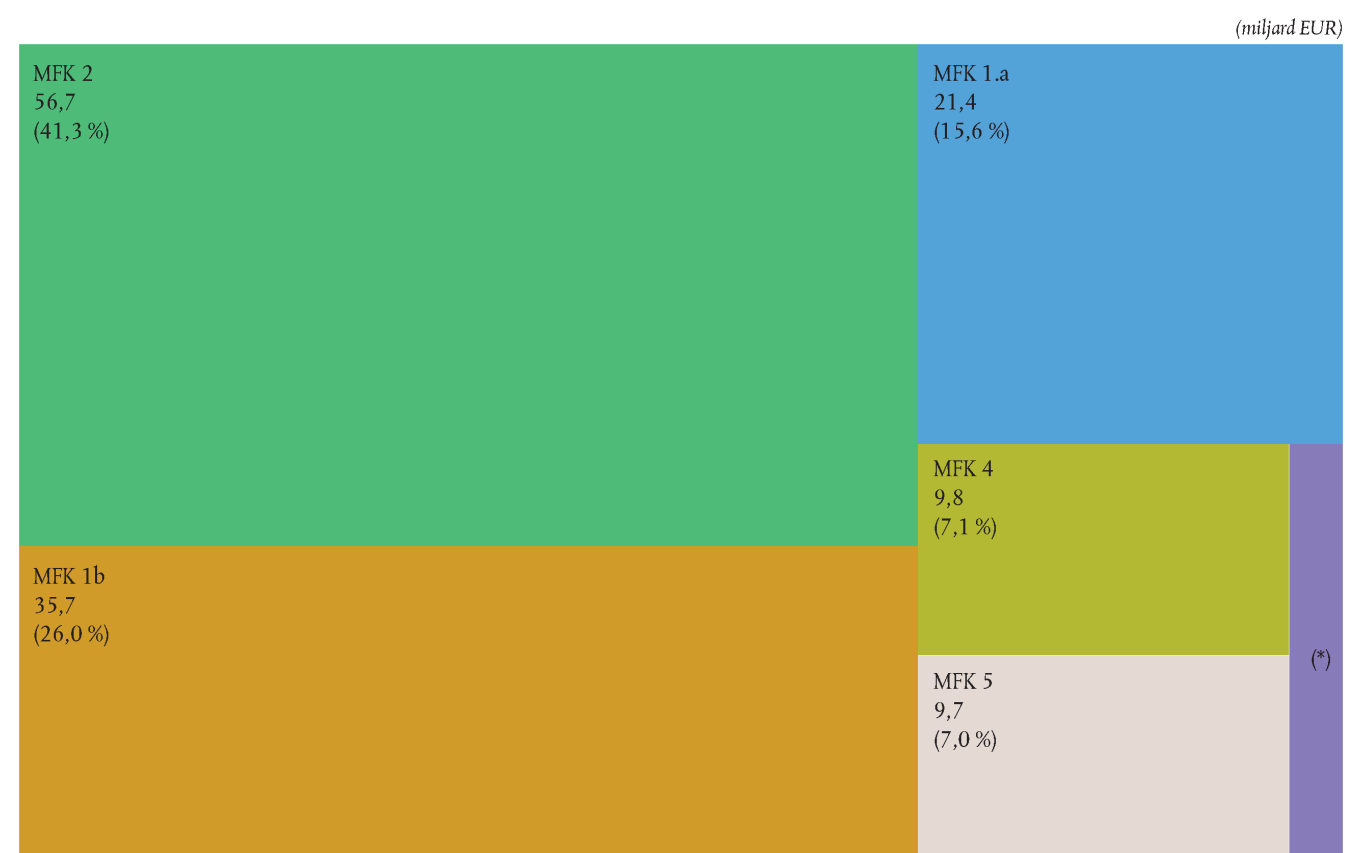
Bron: Bni van de lidstaten: jaarrekening 2017 van de Europese Commissie — bijlage A — Ontvangsten;
 Overheidsuitgaven van de lidstaten: Eurostat — nationale jaarrekeningen;
 EU-uitgaven: Europese Commissie — geconsolideerde jaarrekening 2017 van de Europese Unie.

⁽¹⁴⁾ Zie de geconsolideerde jaarrekening 2017 van de EU, verslagen over de uitvoering van de begroting en toelichtingen daarbij, 4.3 MFK: uitvoering van betalingskredieten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.5. EU-middelen worden uitbetaald aan begunstigden door middel van eenmalige betalingen/jaarlijkse betalingen of door een reeks betalingen in het kader van meerjarige uitgavenregelingen. In 2017 bedroegen de betalingen uit de EU-begroting in totaal 137,4 miljard EUR, waarvan 29,7 miljard EUR uit voorfinanciering bestond en 107,7 miljard EUR eenmalige, tussentijdse of saldobetalingen betrof. Zoals uit **kader 1.2** blijkt, ging het grootste aandeel van de EU-begroting naar „Natuurlijke hulpbronnen” (56,7 miljard EUR; 41 % van het totaal), gevolgd door „Cohesie” (35,7 miljard EUR; 26 % van het totaal) en „Concurrentievermogen” (21,4 miljard EUR; 15,6 % van het totaal).

Kader 1.2 — Betalingen in 2017 per MFK-rubriek



(*) MFK 3 2,9 (2,1 %) + MFK 6 en overige 1,2 (0,9 %)

MFK 1a — Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid („Concurrentievermogen”)

MFK 1b — Economische, sociale en territoriale cohesie („Cohesie”)

MFK 2 — Natuurlijke hulpbronnen

MFK 3 — Veiligheid en burgerschap

MFK 4 — Europa als wereldspeler

MFK 5 — Administratie

Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

**CONTROLEBEVINDINGEN BETREFFENDE HET
BEGROTINGSJAAR 2017****De rekeningen vertoonden geen afwijkingen van
materieel belang**

1.6. Onze opmerkingen hebben betrekking op de geconsolideerde rekeningen⁽¹⁵⁾ (de „rekeningen”) van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2017. Wij hebben deze samen met de „representation letter” van de rekenplichtige ontvangen op 27 juni 2018, vóór de uiterste indieningsdatum krachtens het Financieel Reglement⁽¹⁶⁾. De rekeningen gaan vergezeld van een zogeheten „Financial Statement Discussion and Analysis” (Financiële staten — bespreking en analyse)⁽¹⁷⁾. Deze analyse valt niet onder ons controleoordeel. Overeenkomstig de controlenormen hebben wij de analyse evenwel beoordeeld op haar consistentie met de informatie in de rekeningen.

1.7. Uit de door de Commissie gepubliceerde rekeningen blijkt dat op 31 december 2017 de totale passiva 236,5 miljard EUR bedroegen, tegen totale activa van 166,2 miljard EUR. Het economisch resultaat voor 2017 bedraagt 8,1 miljard EUR.

1.8. Tijdens onze controle stelden wij vast dat de rekeningen geen afwijkingen van materieel belang vertoonden. Wij presenteren onze opmerkingen over het financieel en begrotingsbeheer van EU-middelen in hoofdstuk 2.

⁽¹⁵⁾ De geconsolideerde rekeningen omvatten:

- a) de geconsolideerde financiële staten, die de balans (met de activa en passiva aan het eind van het jaar), de staat van de financiële resultaten (met de inkomsten en uitgaven over het jaar), het kasstroomoverzicht (dat toont hoe mutaties in de rekeningen van invloed zijn op geldmiddelen en kasequivalenten) en het mutatieoverzicht van de netto-activa, alsook de toelichtingen bij de financiële staten bevatten;
- b) de verslagen over de uitvoering van de begroting betreffende de ontvangsten en uitgaven van het jaar, alsook de bijbehorende toelichtingen.

⁽¹⁶⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1), zoals gewijzigd.

⁽¹⁷⁾ Zie Recommended Practice Guideline 2 (RPG ofwel aanbevolen praktisch richtsnoer 2) „Financial Statement Discussion and Analysis” van de International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Essentiële controleaangelegenheden

1.9. Essentiële controleaangelegenheden zijn aangelegenheden die naar ons professionele oordeel het belangrijkste waren bij onze controle van de financiële staten van de huidige periode. Deze aangelegenheden werden behandeld in het kader van onze controle van de financiële staten als geheel en bij het vormen van ons oordeel daarover, maar we geven geen afzonderlijk oordeel af over deze aangelegenheden. Overeenkomstig internationale controlenorm 701⁽¹⁸⁾ brengen we verslag uit over essentiële controleaangelegenheden in onze betrouwbaarheidsverklaring.

Regelmatigheid van de verrichtingen

1.10. Wij onderzoeken de ontvangsten en de uitgaven van de EU om te beoordelen of deze in overeenstemming zijn met de toepasselijke wet- en regelgeving. Wij presenteren onze controleresultaten voor de ontvangsten in hoofdstuk 4 en voor de uitgaven in de hoofdstukken 5-10.

Onze controle bestrijkt uitgaven die door de Commissie in 2017 zijn aanvaard

1.11. Om onze controle uit te voeren, onderzochten we de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen van de EU. Deze omvatten overdrachten van middelen uit de EU-begroting aan eindontvangers van EU-uitgaven, bijdragen van lidstaten aan de EU-begroting en ontvangsten uit andere bronnen. We onderzoeken uitgaven wanneer eindontvangers van EU-middelen activiteiten hebben ondernomen of kosten hebben gemaakt, en wanneer de Commissie de uitgaven heeft aanvaard („aanvaarde uitgaven”). In de praktijk betekent dit dat onze populatie van verrichtingen tussentijdse en saldobetalingen omvat. We hebben geen voorgefinancierde bedragen onderzocht tenzij ze in 2017 werden verrekend.

⁽¹⁸⁾ De controleurs zijn verplicht te rapporteren over essentiële controleaangelegenheden als gevolg van de invoering in 2015 van internationale controlenorm 701.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

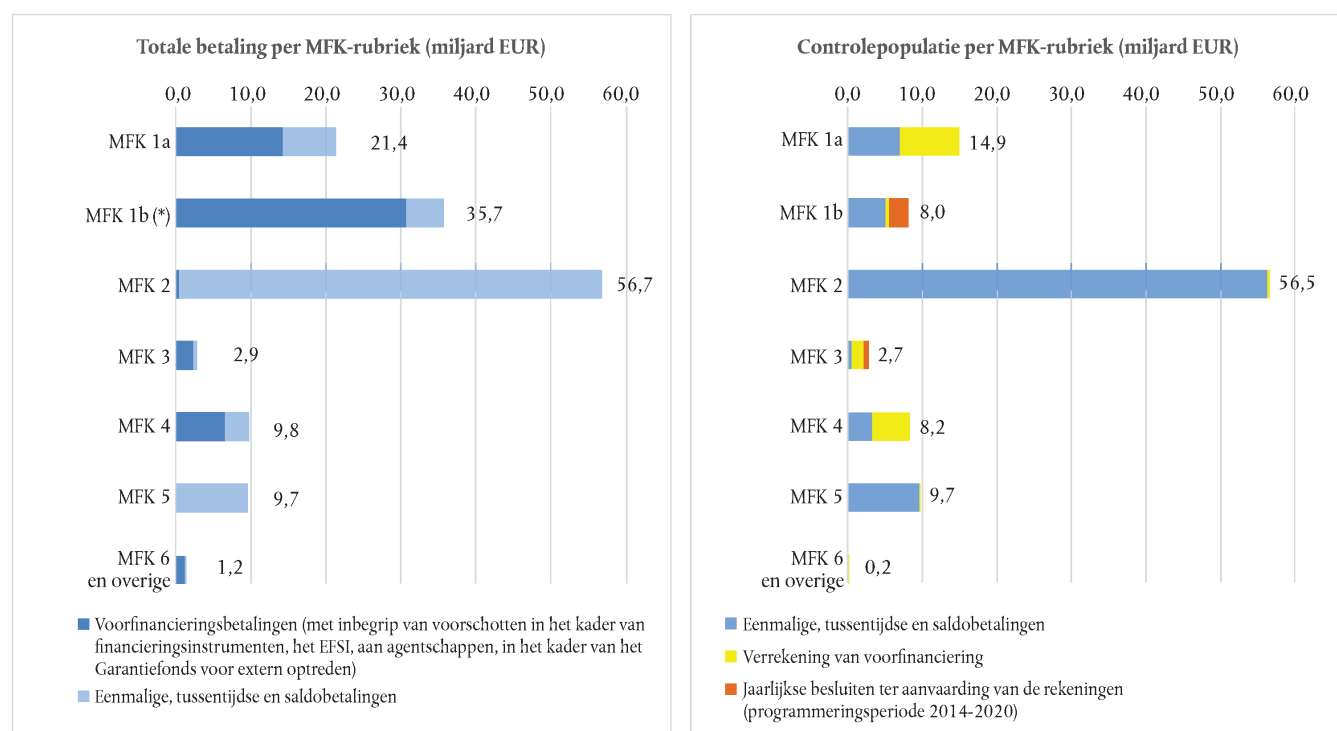
1.12. Het Europees Parlement en de Raad hebben verschillende wijzigingen doorgevoerd in de sectorale wetgeving 2014-2020 voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” (zie de paragrafen 6.5-6.10) ten opzichte van de regels die in de periode 2007-2013 van toepassing waren. Het belangrijkste is dat de programma-autoriteiten van de lidstaten nu een jaarlijks zekerheidspakket moeten indienen, waarin de rekeningen zijn opgenomen en dat uitgaven bestrijkt die ten overstaan van de Commissie in het boekjaar zijn gecertificeerd. De Commissie keurt de rekeningen goed indien de auditautoriteiten van oordeel zijn dat de rekeningen volledig, nauwkeurig en waarachtig zijn. Zij beoordeelt het betrouwbaarheidspakket om te waarborgen dat het *restfoutenpercentage* voor elk programma onder de materialiteitsdrempel van 2 % blijft en past zo nodig financiële correcties toe.

1.13. De wijzigingen van de sectorale wetgeving voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” hebben gevolgen voor de vraag wat de Commissie als „aanvaarde uitgaven” op dit gebied beschouwt. Bijgevolg is onze controlepopulatie voor deze MFK-rubriek anders dan in voorgaande jaren en bestaat deze uit saldobetalingen (waaronder voorfinanciering die was verrekend) voor de periode 2007-2013 en uitgaven die werden gedekt door op jaarlijkse basis door de Commissie aanvaarde rekeningen, voor de periode 2014-2020 (zie de paragrafen 2-6 van **bijlage 1.1** en de paragrafen 6.16-6.19). Dit betekent dat we de verrichtingen hebben getoetst waarvoor alle relevante corrigerende maatregelen op lidstaatniveau waren uitgevoerd.

1.14. Voor MFK 1b bedroegen de tussentijdse betalingen die in 2017 voor de periode 2014-2020 werden verricht, ongeveer 21 miljard EUR. We zullen deze tussentijdse en voorfinancieringsbetalingen in een later jaar opnemen in onze populatie zodra de rekeningen door de Commissie zijn aanvaard en verrekend door middel van een jaarlijks besluit.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.13. *De Commissie merkt op dat in latere jaren waar nodig nog financiële correcties kunnen worden toegepast op de aanvaarde uitgaven, bijvoorbeeld naar aanleiding van latere audits en controles door de Commissie.*

Kader 1.3 — Vergelijking van onze controlepopulatie 2017 en de EU-begroting 2017 per MFK-rubriek

(*) Voor MFK 1b omvat de 30,7 miljard EUR aan voorfinanciering tussentijdse betalingen voor de programmeringsperioden 2007-2013 en 2014-2020 voor in totaal 21,7 miljard EUR. Overeenkomstig onze aanpak van dit terrein maken deze betalingen geen deel uit van onze controlepopulatie voor het Jaarverslag 2017.

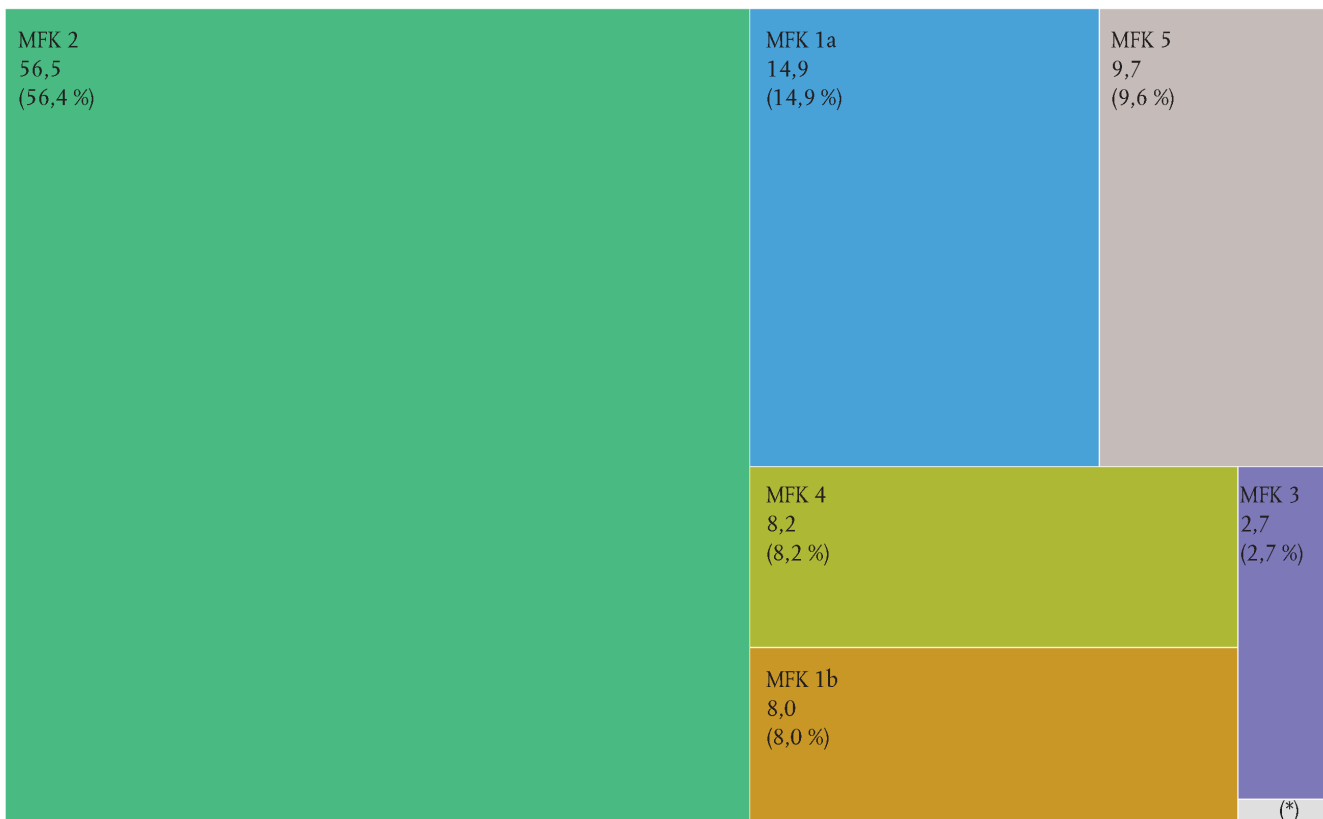
Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.15. In **kader 1.3** is de uitsplitsing weergegeven van onze controlepopulatie 2017 in eenmalige, tussentijdse (indien aanvaard door de Commissie) en saldobbetalingen, verrekeningen van voorfinanciering en jaarlijkse besluiten ter aanvaarding van de rekeningen. Voor 2017 controleerden we verrichtingen ter waarde van in totaal 100,2 miljard EUR. Dit jaar vormt „Natuurlijke hulpbronnen” het grootste aandeel van onze totale populatie (57 %) terwijl anders dan in voorgaande jaren het gewicht van MFK 1b Cohesie betrekkelijk gering is (ongeveer 8 %) (zie **kader 1.4**).

Kader 1.4 — Overzicht van onze controlepopulatie 2017 per MFK-rubriek

(miljard EUR)



(*) MFK 6 en overige 0,2 (0,2 %)

Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

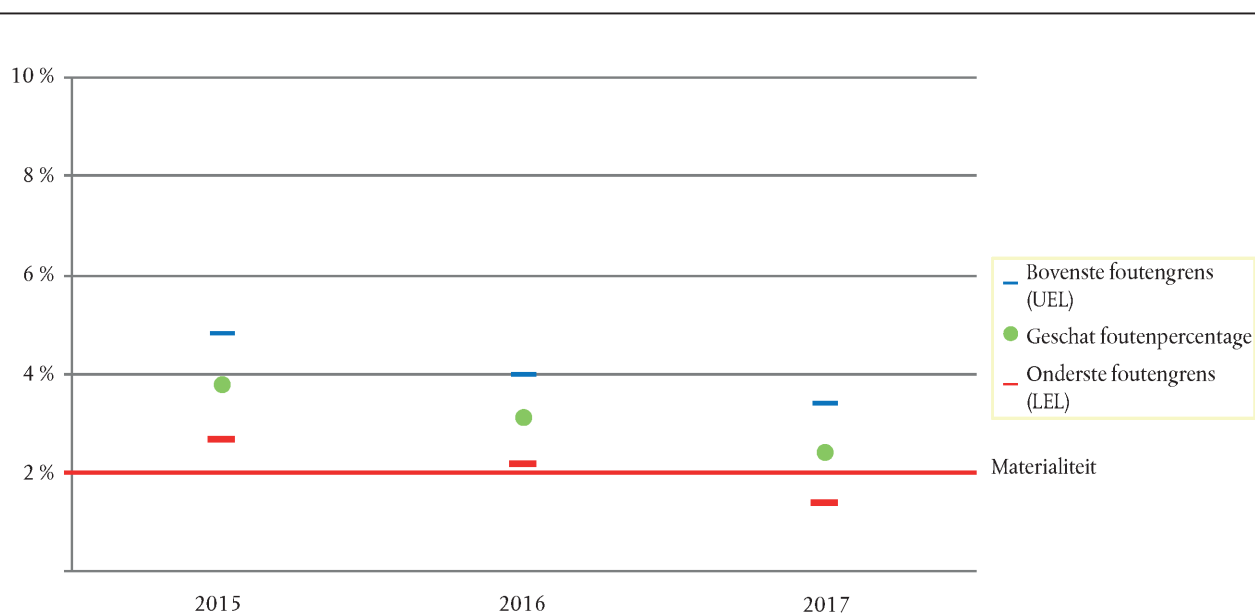
Uit de resultaten van onze controle van 2017 blijkt dat fouten beperkt zijn tot specifieke terreinen van de EU-begroting

1.16. Voor de regelmatigheid van EU-ontvangsten en -uitgaven waren dit onze belangrijkste bevindingen:

- a) De ontvangsten bevatten geen fouten van materieel belang. De ontvangstenrelateerde systemen waren over het geheel genomen doeltreffend, maar de essentiële interne-beheersingsmaatregelen inzake *traditionele eigen middelen* (TEM) die we bij de Commissie en in bepaalde lidstaten hebben beoordeeld, waren gedeeltelijk doeltreffend (paragraaf 4.21).
- b) Voor de uitgaven wijst onze algehele controle-informatie erop dat deze een materieel foutenpercentage vertoonden. We schatten het totale foutenpercentage in de uitgaven op 2,4 %, maar de materiële fouten waren hoofdzakelijk beperkt tot uitgaven in het kader van vergoedingen, die ongeveer 47 % van de gecontroleerde populatie uitmaakten. Ons totale geschatte foutenpercentage nam af ten opzichte van voorgaande jaren (zie **kader 1.5**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE**1.16.**

- b) De Commissie stelt met tevredenheid vast dat de resultaten dit jaar alweer aanzienlijk zijn verbeterd.

Kader 1.5 — Het geschatte foutenpercentage (2015-2017)

Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

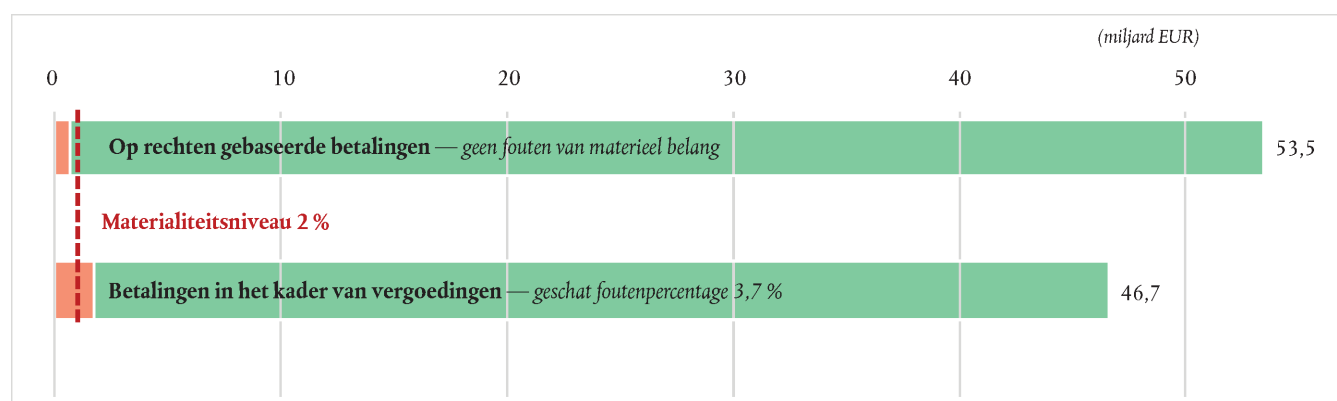
De wijze waarop EU-middelen worden uitbetaald is van invloed op het risico op fouten

1.17. Door de ontwikkeling van onze controleresultaten is het totale geschatte foutenpercentage niet langer de enige grondslag voor onze betrouwbaarheidsverklaring. Onze controleresultaten van 2017 bevestigen onze bevindingen van 2015 en 2016, namelijk dat de wijze waarop uitgaven worden vergoed van invloed is op het foutenpercentage. We stelden in het algemeen vast dat op rechten gebaseerde uitgaven⁽¹⁹⁾ geen fouten van materieel belang bevatten, maar dat uitgaven in het kader van vergoedingen nog steeds fouten van materieel belang vertonen (zie **kader 1.6**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.17. De resultaten inzake de wettigheid en regelmatigheid verbeteren al jaren. De Commissie is van mening dat dit de consequentie is van de maatregelen die de Commissie en de lidstaten hebben genomen om het beheer van de fondsen verder te verbeteren (zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 6.26, 7.10 en 7.11).

⁽¹⁹⁾ Op rechten gebaseerde uitgaven omvatten administratieve uitgaven.

Kader 1.6 — Op rechten gebaseerde betalingen in 2017 bevatten geen fouten van materieel belang

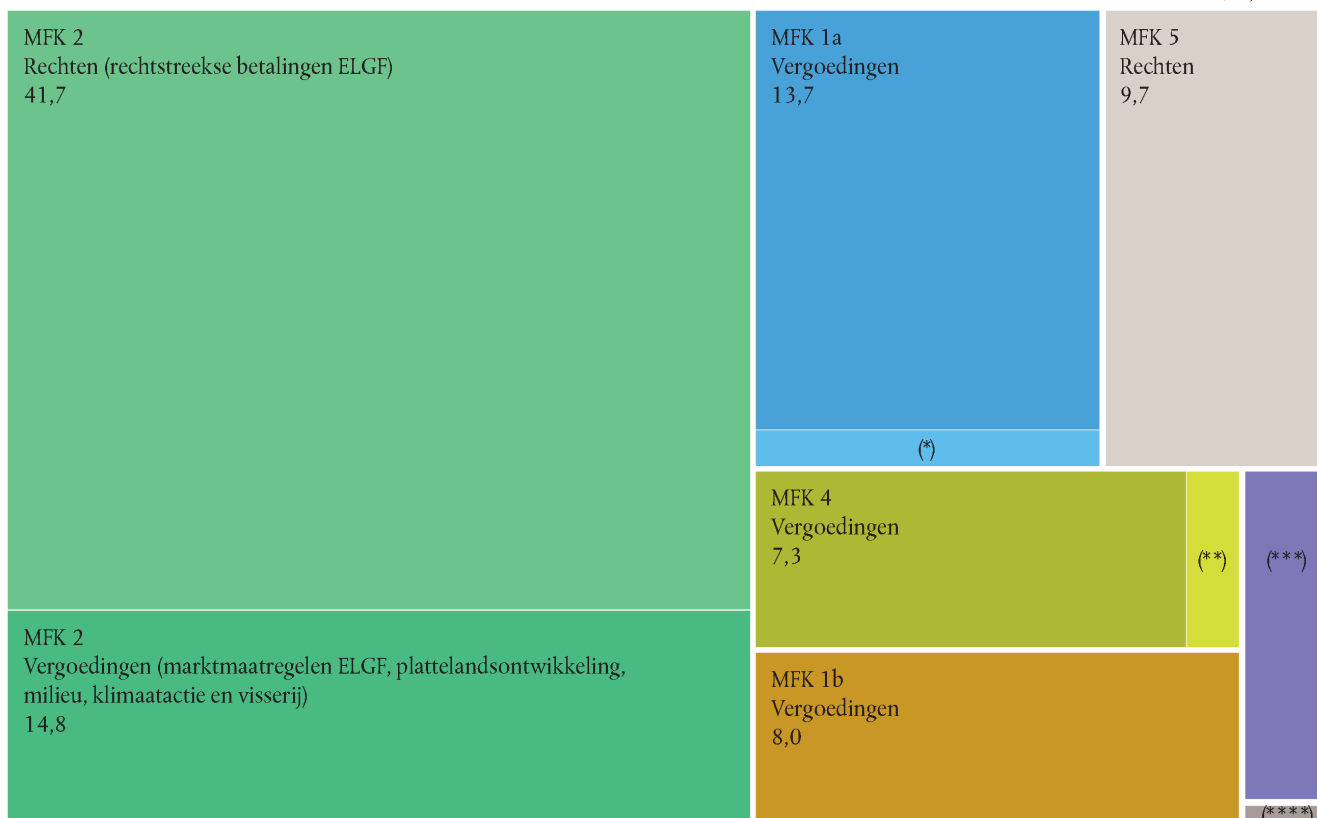
Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER**Op rechten gebaseerde betalingen bevatten geen fouten van materieel belang**

1.18. We schatten dat het foutenpercentage voor op rechten gebaseerde uitgaven (uitgezonderd enkele regelingen voor plattelandsontwikkeling), evenals in 2016, onder onze materialiteitsdrempel van 2 % ligt. Bij op rechten gebaseerde uitgaven ontvangen begunstigde betalingen indien zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Bij dergelijke betalingen is het risico op fouten kleiner indien de gestelde voorwaarden niet te complex zijn. De betalingen omvatten (**kader 1.7**) studie- en onderzoeksbeurzen (MFK 1a — hoofdstuk 5), *rechtstreekse steun* voor landbouwers (MFK 2 — hoofdstuk 7) en begrotingssteun aan derde landen (MFK 4 — hoofdstuk 9). Administratieve betalingen bestaan voornamelijk uit de salarissen en pensioenen van EU-ambtenaren (MFK 5 — hoofdstuk 10). In totaal vormen op rechten gebaseerde uitgaven ongeveer 53 % van onze controlepopulatie.

Kader 1.7 — Uitsplitsing van uitgaven in het kader van vergoedingen en op rechten gebaseerde uitgaven in de EU-begroting per MFK-rubriek

(miljard EUR)



(*) MFF 1a — Rechten 1,2

(**) MFK 4 — Rechten 0,9

(***) MFK 3 — Vergoedingen 2,7

(****) MFK 6 en overige — Vergoedingen 0,2

Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER**Uitgaven in het kader van vergoedingen vertonen nog steeds een materieel foutenpercentage**

1.19. We stelden vast dat het risico op fouten groter is in gevallen waarin complexe voorwaarden bestaan. Dit is van toepassing op uitgaven in het kader van vergoedingen en op een klein gedeelte van op rechten gebaseerde uitgaven waarbij complexe voorwaarden van toepassing zijn (enkele regelingen voor plattelandontwikkeling). Dit soort uitgaven met een hoog risico vormt ongeveer 47 % van onze controlepopulatie. We schatten het foutenpercentage bij dit soort uitgaven op 3,7 % (2016: 4,8 %), wat aanzienlijk hoger is dan de materialiteitsdrempel van 2 % (zie **kader 1.6**).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.20. Uitgaven in het kader van vergoedingen betreffen declaraties van begunstigten voor subsidiabele kosten die ze hebben gemaakt. Daartoe moeten ze informatie verstrekken om aan te tonen dat zij een activiteit uitoefenen die voor steun in aanmerking komt en kosten hebben gemaakt die voor vergoeding in aanmerking komen. Daarbij moeten zij zich houden aan ingewikkelde regels met betrekking tot de vraag wat er mag worden gedeclareerd (subsidiabiliteit) en hoe kosten behoren te worden gemaakt. Deze complexiteit leidt tot fouten die van invloed zijn op onze conclusie voor de MFK-rubrieken 1a „Concurrentievermogen” (zie de paragrafen 5.31 en 5.32), 1b „Cohesie” (zie de paragrafen 6.73-6.76), 2 „Natuurlijke hulpbronnen” (zie de paragrafen 7.40 en 7.41).

1.21. De meeste EU-middelen in het kader van vergoedingen worden besteed aan onderzoeksprojecten (Concurrentievermogen), opleidingsmaatregelen (Cohesie), projecten op het gebied van regionale en plattelandsontwikkeling (Cohesie en plattelandsontwikkeling) en ontwikkelingsprojecten (Europa als wereldspeler). Zoals weergegeven in **kader 1.8** vormden „Marktmaatregelen van het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF), plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij” en „Concurrentievermogen” de grootste bijdrage aan het door ons geschatte foutenpercentage voor 2017 voor uitgaven in het kader van vergoedingen, gevolgd door „Cohesie” en „Europa als wereldspeler”. Deze verdeling is anders dan in voorgaande jaren. Dit komt voornamelijk door de kleine hoeveelheid aanvaarde uitgaven bij „Cohesie”.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.20. De Commissie merkt op dat de uitgaven in het kader van vergoedingen zowel uitgaven omvatten die zijn vergoed op basis van werkelijke kosten als uitgaven die zijn vergoed op basis van vereenvoudigde kostenopties. De Rekenkamer heeft in vorige jaren bevestigd dat projecten die zijn uitgevoerd op basis van vereenvoudigde kostenopties, minder foutgevoelig zijn. Vereenvoudigde kostenopties vertegenwoordigen een aanzienlijk percentage van de maatregelen van het ESF, het EFRO en het CF (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.77).

De tekst van het omnibusvoorstel die het resultaat is van het politieke akkoord tussen de Raad en het Parlement verbreedt het toepassingsgebied en de toepasbaarheid van vereenvoudigde kostenopties en betalingen op basis van voorwaarden aanzienlijk. Het wetsvoorstel van de Commissie voor de periode 2021-2027 biedt nog meer mogelijkheden voor het gebruik van vereenvoudigde kostenopties en betalingen op basis van voorwaarden om de complexiteit verder te beperken.

Kader 1.8 — Bijdrage van elke MFK-rubriek aan het geschatte foutenpercentage voor 2017 voor uitgaven in het kader van vergoedingen (%)

Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

We stelden een materieel foutenpercentage vast bij uitgaven voor „Concurrentievermogen”, „Cohesie” en „Natuurlijke hulpbronnen”

1.22. Dit jaar geven we een specifieke beoordeling voor vier MFK-kaders: „Concurrentievermogen”, „Cohesie”, „Natuurlijke hulpbronnen”, en „Administratieve uitgaven”. Wij schatten geen foutenpercentages op andere uitgaventerreinen, waaronder de MFK-rubrieken 3 (hoofdstuk 8) en 4 (hoofdstuk 9). In totaal bedroegen de uitgaven waarop onze betrouwbaarheidsverklaring betrekking heeft, op deze terreinen 11,1 miljard EUR (11,1% van de door onze controle bestreken uitgaven). De werkzaamheden op deze terreinen dragen nog steeds bij tot onze algemene conclusies over 2017.

1.23. „Concurrentievermogen” (hoofdstuk 5): de uitgaven vertonen een materieel foutenpercentage. Ongeveer 90 % van de uitgaven wordt gedaan in het kader van vergoedingen en de fouten op dit terrein betreffen voornamelijk verschillende categorieën niet-subsidiabele kosten (in het bijzonder personeels- en andere kosten, niet-subsidiabele projecten en begunstigten).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.24. „Cohesie” (hoofdstuk 6): De uitgaven op dit terrein betreffen vooral vergoedingen. De belangrijkste door de auditautoriteiten ontdekte bron van fouten vormden niet-subsidiabele kosten. Bij deze fouten pasten de autoriteiten van de lidstaten in het algemeen correcties toe om de restfoutenpercentages voor programma's tot onder de materialiteitsdrempel van 2 % terug te dringen. We troffen echter ook fouten aan die de auditautoriteiten niet hadden ontdekt, zoals, in het geval van één auditautoriteit, niet-subsidiabele ontvangers die steun ontvingen in het kader van financieringsinstrumenten. De autoriteiten van de lidstaten noch de Commissie pasten enige correctie voor deze fouten toe. Op basis van de fouten die de auditautoriteiten of wijzelf hebben ontdekt, en als we alle relevante financiële correcties in aanmerking nemen, schatten we dat het foutenpercentage van materieel belang is.

1.25. „Natuurlijke hulpbronnen” (hoofdstuk 7): dit terrein vertoont als geheel een materieel foutenpercentage. Rechtstreekse betalingen vanaf de ELGF-rekening zijn echter goed voor ongeveer drie vierde van de uitgaven op dit terrein en bevatten geen fouten van materieel belang. Rechtstreekse betalingen aan landbouwers zijn op rechten gebaseerd en hebben baat gehad bij vereenvoudigde regels voor de subsidiabiliteit van grond en een doeltreffend systeem voor controle vooraf (het GBCS) waarmee geautomatiseerde kruiscontroles tussen databanken kunnen worden uitgevoerd. We treffen nog steeds een aanhoudend hoog foutenpercentage aan op andere uitgaventerreinen (plattelandsontwikkeling, ELGF-marktmaatregelen, milieu, klimaatactie en visserij). De uitgaven op deze gebieden worden in de meeste gevallen betaald door middel van vergoeding van kosten. Niet-subsidiabele begunstigden, activiteiten en projecten of uitgaven maken ongeveer twee derde uit van het geschatte foutenpercentage voor deze MFK-rubriek.

1.26. „Administratie” (hoofdstuk 10): dit terrein bevat geen fouten van materieel belang. Het merendeel van de uitgaven op dit terrein betreft door EU-instellingen en -organen betaalde salarissen, pensioenen en toelagen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.24. De Commissie merkt op dat de raming van de Rekenkamer van het foutenpercentage voor cohesiebeleid dit jaar een aanzienlijke verbetering betekent wanneer alle financiële correcties die reeds door de programma-autoriteiten zijn toegepast, in aanmerking worden genomen. In latere jaren kunnen waar nodig nog financiële correcties worden toegepast op de aanvaarde uitgaven, bijvoorbeeld naar aanleiding van latere audits en controles door de Commissie.

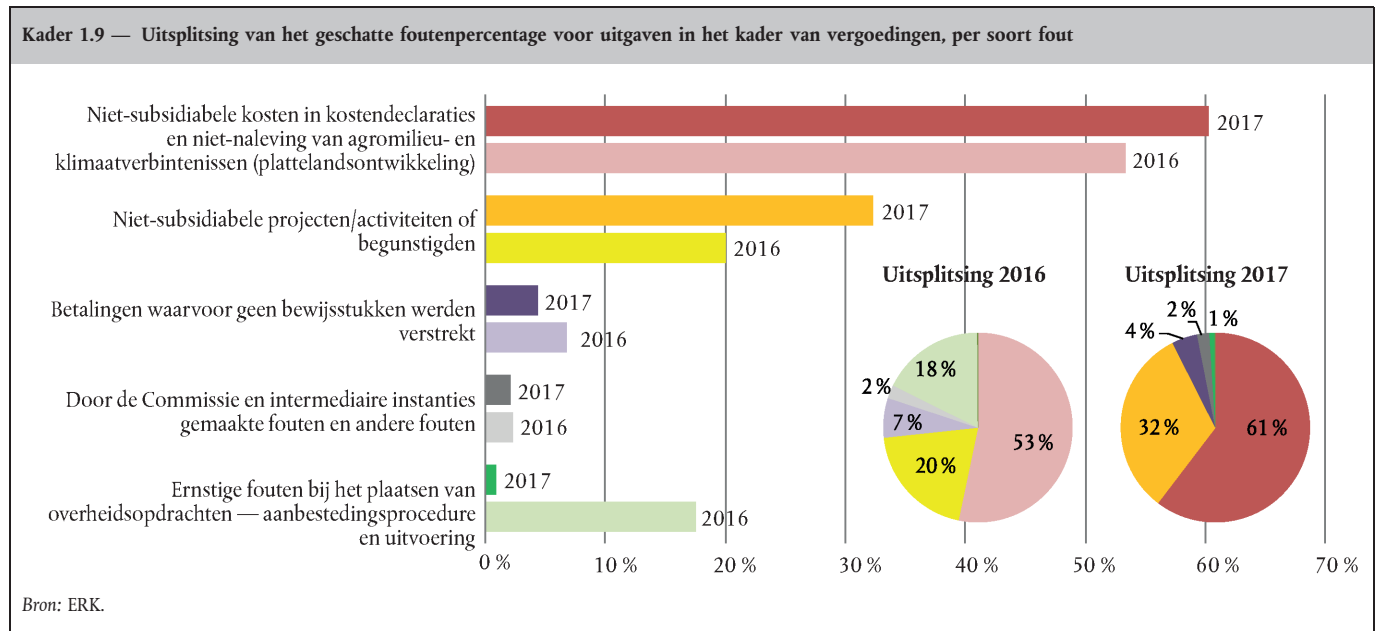
Vereenvoudiging is de meest doeltreffende manier om de kosten, de controlelast en het risico op fouten te verminderen. Beleidsterreinen met robuuste beheers- en controlesystemen en minder complexe subsidiabiliteitsregels zijn ook minder foutgevoelig (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 1.20).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Subsidiabiliteitsfouten leveren nog steeds de grootste bijdrage aan het geschatte foutenpercentage voor uitgaven in het kader van vergoedingen

1.27. Dit jaar hebben we ons meer gericht op de soorten fouten die we bij uitgaven in het kader van vergoedingen aantreffen, omdat dit het terrein is dat een materieel foutenpercentage blijft vertonen. In **kader 1.9** wordt het door ons geschatte foutenpercentage voor 2017 van 3,7 % voor uitgaven in het kader van vergoedingen per soort fout uitgesplitst. Het omvat ter vergelijking ook de cijfers van de schatting voor 2016 (4,8 %) ⁽²⁰⁾.



1.28. Net als in 2016 leveren fouten met betrekking tot de subsidiabiliteit (d.w.z. niet-subsidiabele kosten in kostendeclaraties, niet-naleving van agromilieu- en klimaatverbintenissen (plattelandontwikkeling) en niet-subsidiabele projecten/activiteiten of begunstigden) de grootste bijdrage aan het geschatte foutenpercentage voor 2017. De impact ervan nam echter aanzienlijk toe in vergelijking met 2016 (2017: 93 %; 2016: 73 %). Dat kwam doordat we dit jaar zeer weinig fouten met betrekking tot het plaatsen van overheidsopdrachten vonden.

1.28. De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde gevallen opvolgen en acties voorstellen indien zij dit noodzakelijk acht.

De Commissie is van mening dat de niet-naleving van agromilieu-/klimaatverbintenissen niet noodzakelijkerwijs een probleem vormt voor de subsidiabiliteit. Er wordt een evenredige sanctie toegepast, die slechts bij uitzondering en in een beperkt aantal gevallen de 100 % bereikt. Zie ook paragraaf 7.19.

⁽²⁰⁾ Deze cijfers werden niet gepubliceerd in tekstvak 1.6 van het Jaarverslag 2016.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.29. Anders dan in 2016 leverden ernstige fouten in overheidsopdrachten een bijdrage van minder dan 1 % (2016: 18 %) aan het door ons geschatte foutenpercentage. Dit kan worden verklaard door het betrekkelijk lage niveau van de uitgaven die in het kader van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds werden aanvaard (zie paragraaf 6.18). Uit eerdere controleresultaten blijkt dat deze fondsen vatbaarder zijn voor fouten op het gebied van het plaatsen van overheidsopdrachten.

De schatting van het foutenpercentage door de Commissie ligt aan de ondergrens van onze bandbreedte

1.30. Krachtens artikel 317 van het VWEU draagt de Commissie de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EU-begroting en beheert zij de EU-uitgaven samen met de lidstaten⁽²¹⁾. De Commissie legt rekenschap af van haar acties in drie verslagen die samen het „geïntegreerd pakket inzake financiële verslaglegging” vormen⁽²²⁾:

- a) geconsolideerde rekeningen van de EU (voorlopig in maart; definitief in juni);
- b) jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR, Annual Management and Performance Report) (geen voorlopige versie; definitieve versie in juni);
- c) verslag over de follow-up van de kwijting van het voorgaande begrotingsjaar (juli).

1.31. In het kader van onze strategie voor 2018-2020 is het onze bedoeling bij onze betrouwbaarheidsverklaring een op een attestopdracht gebaseerde aanpak te hanteren, wat betekent dat we voornemens zijn zekerheid te verschaffen over de (management)verklaring van de Commissie. Hiermee bouwen wij voort op de ervaring die we sinds 1994 hebben opgedaan met het toepassen van deze aanpak bij het controleren van de regelmatigheid van de rekeningen. Wat betreft de regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen werken we met de Commissie aan het vaststellen van de voorwaarden om vorderingen te kunnen maken in de richting van deze aanpak. Een belangrijk element is de tijdige beschikbaarheid van informatie voor compilatie- en controledoel-einden⁽²³⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.29. De Commissie benadrukt dat haar vele preventieve en corrigerende acties in het kader van haar actieplan 2013 inzake overheidsopdrachten en de specifieke ex-antevoorwaarden in verband met overheidsopdrachten die in het wettelijk kader voor de periode 2014-2020 voor de ESI-fondsen zijn ingevoerd, ook hebben bijgedragen tot de aanpak van met betrekking tot dat gebied vastgestelde tekortkomingen.

1.31. De Commissie ondersteunt het idee van een evolutie naar een situatie waarbij meer gebruik wordt gemaakt van de informatie over de wettigheid en regelmatigheid die door de geauditeerde wordt verstrekt, met inbegrip van de genomen correctieve maatregelen en meer kwalitatieve elementen, daarbij tegemoet komend aan de specifieke kenmerken van de verschillende beleidsterreinen, met inbegrip van het meerjarige karakter. In dit stadium is echter verdere verduidelijking nodig ten aanzien van de vraag welke precieze implicaties of consequenties een benadering heeft waarbij een attest wordt overgelegd, voor de Commissie, voor de autoriteiten van de lidstaten en voor de begunstigen, met name wat betreft kosten, administratieve lasten en tijdschema.

⁽²¹⁾ Artikel 317 VWEU:
De Commissie voert de begroting in samenwerking met de lidstaten overeenkomstig de bepalingen van het ter uitvoering van artikel 322 vastgestelde reglement uit onder haar eigen verantwoordelijkheid, binnen de grenzen der toegekende kredieten en met het beginsel van goed financieel beheer. De lidstaten werken met de Commissie samen om te verzekeren dat de toegekende kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt.

⁽²²⁾ [http://ec.europa.eu/budget/biblio/media/2018package_en.cfm]

⁽²³⁾ Zie Speciaal verslag nr. 27/2016 „Governance bij de Europese Commissie — goede praktijken”, aanbeveling 2, onder f).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.32. In het AMPR presenteert de Commissie haar beoordeling van de risicobedragen. Het risicobedrag bij betaling betreft de schatting door de Commissie van het bedrag dat op het moment van de betaling niet volgens de toepasselijke regels is betaald. Dit cijfer ligt het dichtst bij het door ons geschatte foutenpercentage.

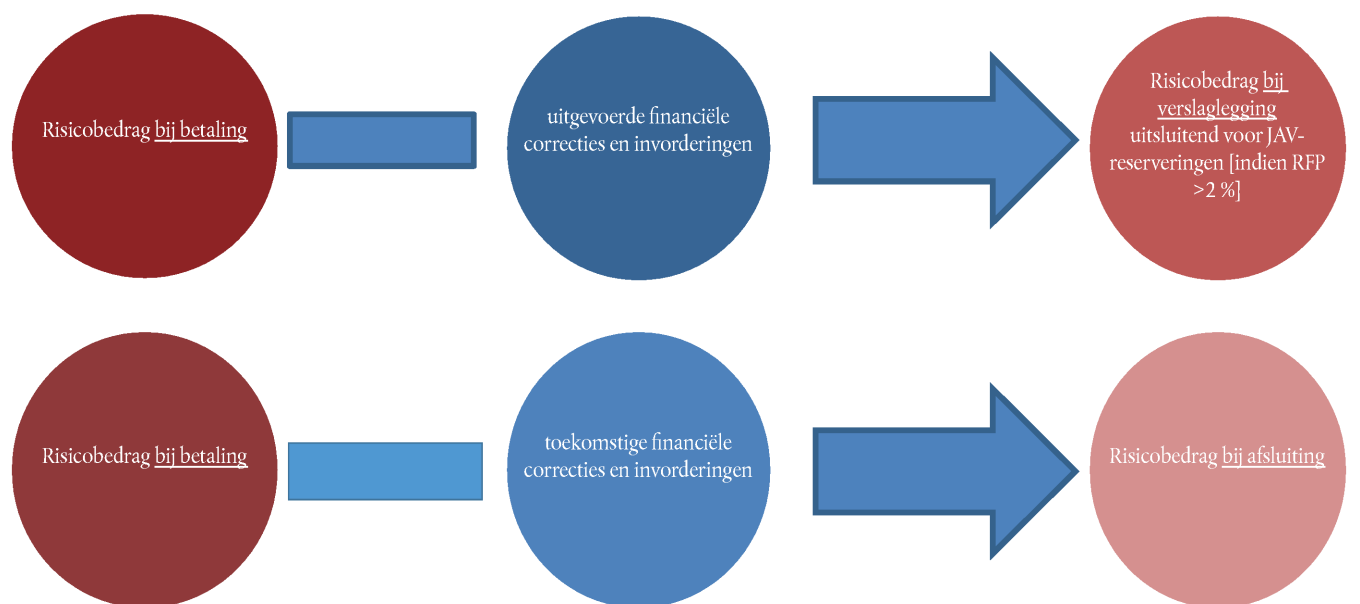
1.33. Behalve het risicobedrag bij betaling presenteert de Commissie nog andere regelmatigheidsindicatoren. In **kader 1.10** wordt weergegeven hoe het risicobedrag samenhangt met deze andere indicatoren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.32. De Commissie heeft vooruitgang geboekt bij het beperken van het totale foutenpercentage bij betaling.

Bovendien wordt het totale risicobedrag bij afsluiting voor 2017 in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag geraamd op minder dan 2 % van de totale relevante uitgaven, rekening houdend met de geraamde toekomstige correcties.

Kader 1.10 — Verhouding tussen het risicobedrag bij betaling en het risicobedrag bij rapportage/het totale risicobedrag bij afsluiting

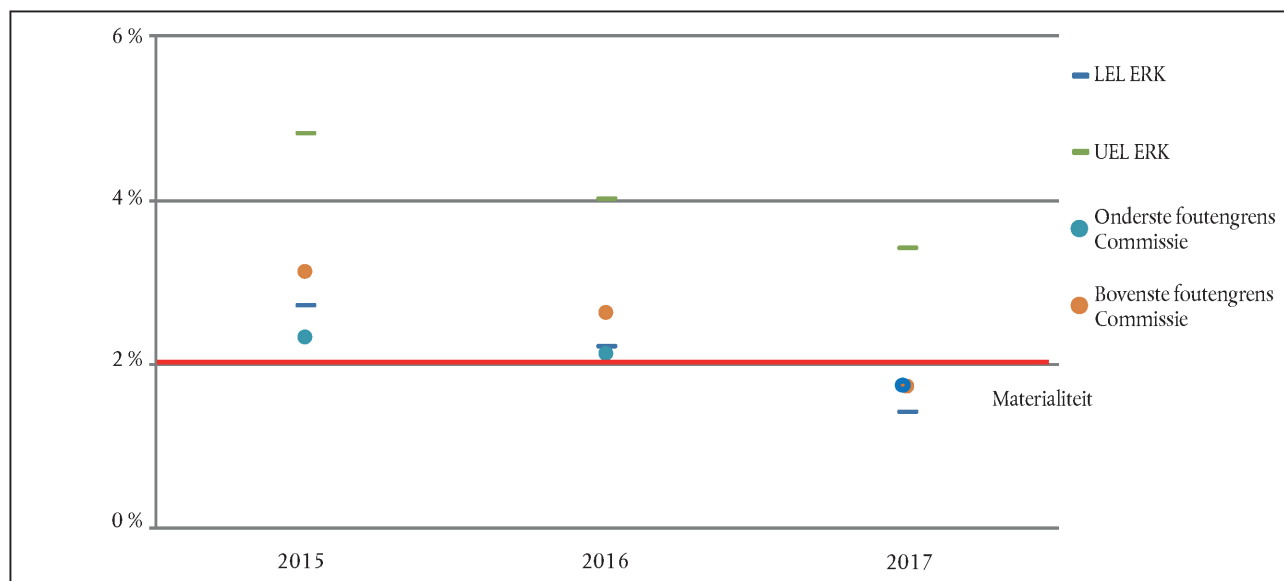


Bron: Commissie — AMPR 2016, blz. 71.

1.34. In **kader 1.11** worden de cijfers van de Commissie voor het risicobedrag bij betaling vergeleken met de bandbreedte van het door ons geschatte foutenpercentage. In het AMPR wordt niet dezelfde procedure gevolgd als in de geconsolideerde rekeningen van de EU, waarvan we eind maart een voorlopige versie ontvangen. Daarom onderzoeken we de informatie in het AMPR niet als zodanig. Het risicobedrag bij betaling dat door de Commissie voor 2017 is berekend en in het AMPR wordt gepresenteerd, ligt met 1,7 % aan de ondergrens van onze bandbreedte (tegen 2,1 %-2,6 % voor 2016). Het door ons geschatte foutenpercentage bedraagt 2,4 % (2016: 3,1 %) in een bandbreedte tussen 1,4 % en 3,4 %.

1.34. Het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag (AMPR) wordt medio juni vastgesteld overeenkomstig het Financieel Reglement en, wat betreft het door de Rekenkamer bedoelde risicobedrag bij betaling, stoelt het op de gedetailleerde informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) van de directeuren-generaal. De JAV's worden in beginsel ter beschikking gesteld van de Rekenkamer, zodra zij zijn ondertekend. Er is voldoende tijd nodig voor de opstelling van de JAV's en het AMPR, teneinde de belangrijkste door de lidstaten verstrekte gegevens opnieuw te bekijken en te beoordelen.

Kader 1.11 — Schatting door de Commissie van het risicobedrag bij betaling vergeleken met onze schatting



Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De afzonderlijke elementen van de schatting van de Commissie komen niet altijd overeen met onze bevindingen

1.35. De Commissie maakt gebruik van betrouwbaarheidsverklaringen door haar directeurs-generaal in de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) als grondslag voor haar algemene beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid. De hoofdstukken 4-10 bevatten een gedeelte over geselecteerde JAV's, waarin we beoordelen of deze overeenkomen met onze eigen bevindingen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.35. De JAV's zijn de belangrijkste verslagen van de directeurs-generaal aan het college van Commissarissen over de uitvoering van hun taken. De JAV's bieden een overzicht van de voortgang bij de verwezenlijking van de algemene en specifieke doelstellingen die zijn vastgelegd in de strategische en managementplannen van de directoraten-generaal. In deze verslagen wordt eveneens melding gemaakt van de voortgang op het gebied van financieel beheer, interne controle en organisatorisch beheer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.36. De regelmatigheidsindicatoren (in de JAV's vermelde cijfers van de risicobedragen bij betaling):

- a) komen in grote lijnen overeen met onze eigen bevindingen voor MFK-rubriek 2 „Natuurlijke hulpbronnen” en MFK-rubriek 5 „Administratie”;
- b) liggen onder het door ons geschatte foutenpercentage voor MFK-rubriek 1a Concurrentievermogen voor groei en banen en MFK-rubriek 1b Cohesie.

Toekomstige correcties en terugvorderingen hebben een significante impact op het risicobedrag bij afsluiting

1.37. Het risicobedrag bij afsluiting, waarnaar in **kader 1.10** wordt verwezen, wordt beïnvloed door geraamde toekomstige correcties en terugvorderingen die naar verwachting door beheerders van EU-middelen worden uitgevoerd. Zij vormen een belangrijk beheersinstrument dat de impact van onregelmatige uitgaven op de EU-begroting kan verminderen.

1.38. De Commissie gebruikt de correcties en terugvorderingen van de afgelopen jaren als grondslag voor haar raming van toekomstige correcties en terugvorderingen. Het in het AMPR gerapporteerde risicobedrag bij afsluiting is het risicobedrag bij betaling (zie paragraaf 1.32) min de raming van toekomstige correcties en terugvorderingen. In **kader 1.12** wordt de samenhang weergegeven tussen de werkelijke cijfers en ramingen van toekomstige correcties en terugvorderingen aan het eind van het verslagjaar.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.36.

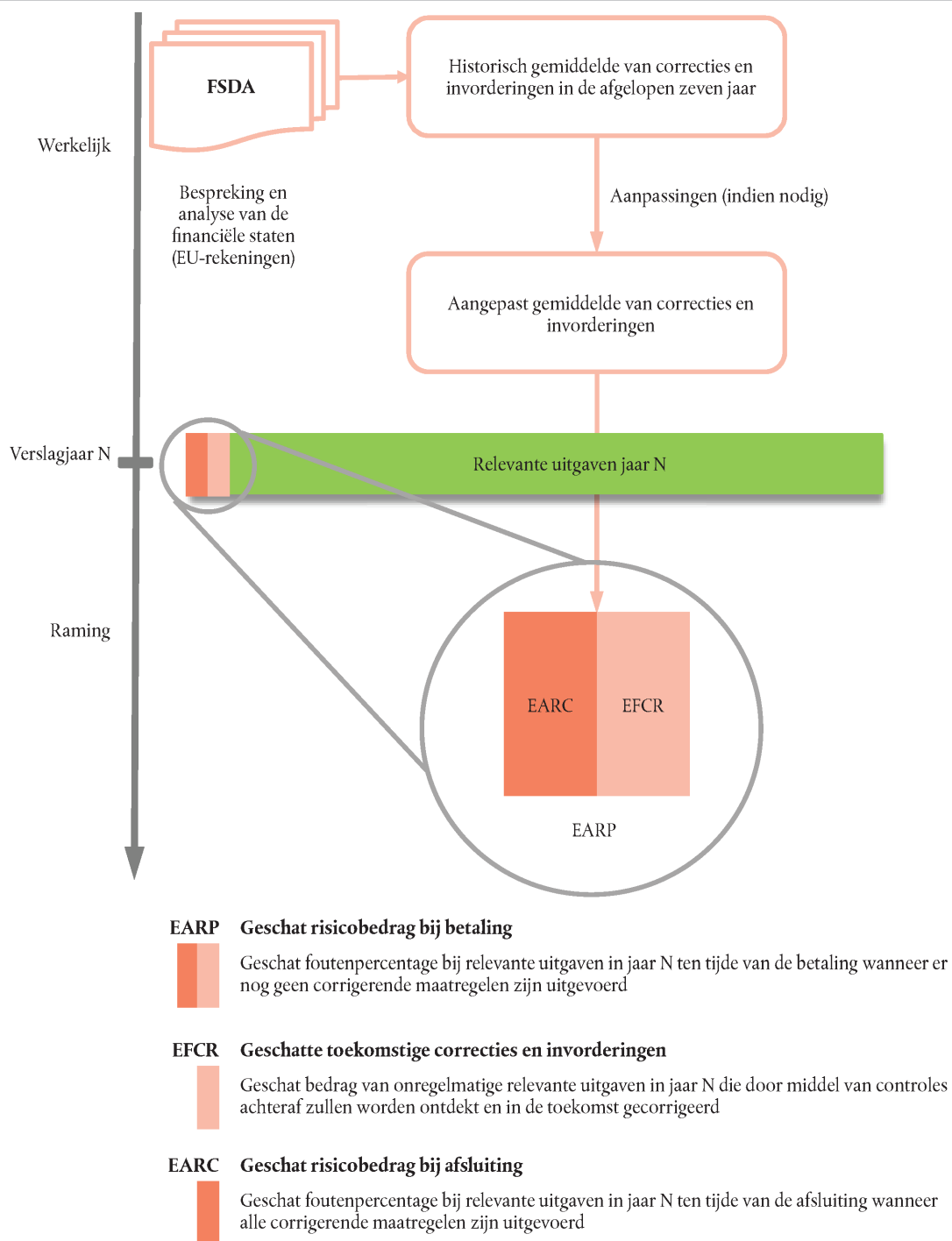
- b) Ten aanzien van MFK-rubriek 1a „Concurrentievermogen voor groei en banen” is de Commissie van mening dat de in de JAV's gepresenteerde informatie ten aanzien van de regelmatigheid van de onderliggende transacties is verbeterd (zie de paragrafen 5.23-5.25).

De Commissie merkt op dat haar totale voor 2017 geraamde risicobedrag bij betaling voor „Cohesie” in het kader van MFK-rubriek 1b, zoals dat blijkt uit de JAV's van DG REGIO en DG EMPL, binnen de door de Rekenkamer berekende marge valt.

1.37. Het concept „risicobedrag bij afsluiting” maakt het totale plaatje van de meerjarige programma's compleet. Het biedt namelijk extra informatie over het risicobedrag dat overblijft nadat alle corrigerende maatregelen in aanmerking zijn genomen, waaronder het „corrigerend vermogen” (d.w.z. de best mogelijke schatting van de correcties die zullen worden doorgevoerd in de jaren volgend op de uitgaven).

1.38. De ramingen van de diensten van de Commissie zijn conservatief om mogelijke overschatting van het corrigerende vermogen te vermijden. Dergelijke ramingen zijn inderdaad in zekere mate gebaseerd op het gemiddelde van de feitelijke correcties in voorgaande jaren. Deze historische basis is echter niet altijd volledig relevant voor de raming van de toekomstige correcties en moet eventueel worden gecorrigeerd. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 1.39.

Kader 1.12 — De geraamde toekomstige correcties en terugvorderingen door de Commissie en de risicobedragen



Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De raming door de Commissie van correcties en terugvorderingen is gebaseerd op een aangepast historisch gemiddelde

1.39. Om een raming te maken van toekomstige correcties en terugvorderingen hanteert de Commissie een historisch gemiddelde dat gebaseerd is op verrichtingen uit de afgelopen jaren. De Commissie ziet dit als de best beschikbare indicatie van haar corrigerend vermogen. Om de relevantie ervan voor de huidige programma's te verzekeren verplicht DG BUDG de andere DG's om het historische gemiddelde aan te passen of in voorkomend geval een andere ramingsmethode te gebruiken⁽²⁴⁾.

1.40. Hoewel we een verbetering voor het begrotingsjaar 2017 vaststelden, werden historische gegevens nog steeds negatief beïnvloed door indelings- en invoerfouten of bevatten zij elementen die niet relevant waren voor de berekening⁽²⁵⁾.

1.41. De meeste DG's van de Commissie pasten hun ramingen aan. We constateerden dat de ramingen voor 2017 beter waren dan in voorgaande jaren. Sommige DG's zetten in hun JAV's de belangrijkste aannames die ten grondslag liggen aan hun ramingen van toekomstige correcties en terugvorderingen echter nog steeds niet voldoende uiteen.

Verdere differentiatie tussen de impact van preventieve en corrigerende maatregelen is nodig

1.42. De Commissie en, wat betreft de programma's onder gedeeld beheer, de autoriteiten van de lidstaten kunnen de EU-begroting beschermen tegen onregelmatige uitgaven door deze ofwel te voorkomen, ofwel de impact ervan te compenseren. Voorkoming is de eerste verdedigingslinie tegen fouten. Indien met preventieve mechanismen niet alle fouten kunnen worden voorkomen, moet de Commissie corrigerende maatregelen nemen om de impact ervan te compenseren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.39. De historische gegevens kunnen worden beïnvloed door eenmalige gebeurtenissen of kunnen verband houden met eerdere programma's met andere risicoprofielen dan de huidige (die wellicht vereenvoudigd zijn en die minder foutgevoelig zijn geworden). Om deze redenen zijn de historische gegevens dienovereenkomstig aangepast of vervangen.

1.40. Historische gegevens zijn relevant voor de raming van toekomstige correcties, maar moeten soms kunnen worden aangepast. Dat is nu juist één van de redenen waarom de diensten van de Commissie wordt verzocht de noodzaak tot aanpassing/vervanging van de historische basis te overwegen.

De Commissie heeft de laatste jaren de rapportage over de financiële correcties en terugvorderingen, alsmede de kwaliteit van de onderliggende gegevens voortdurend verbeterd.

1.41. De JAV-instructies, het model en de leidraad voor 2017 zijn verduidelijkt naar aanleiding van de aanbevelingen van de Rekenkamer van 2016. Overeenkomstig de instructies hebben de DG's in hun JAV's over 2017 hun presentatie van de voornaamste veronderstellingen voor de gemaakte aanpassingen/vervangingen verbeterd, om de beste conservatieve raming van de toekomstige correcties en terugvorderingen die relevant zijn voor de huidige programma's, te benadrukken.

⁽²⁴⁾ „Guidance on the content of the AAR Section 2.1: Financial management and internal control”; „Guideline: Key concepts and definitions for determining error rates, amounts at risk and estimated future corrections”; „User's guide to the BO reports for the preparation of the 2017 AAR”.

⁽²⁵⁾ Zie bijvoorbeeld de paragrafen 1.13-1.15 van ons Jaarverslag 2013; de paragrafen 1.43 en 1.44 van ons Jaarverslag 2014 en voetnoot 35 in ons Jaarverslag 2015. Uit ons onderzoek van in 2017 geregistreerde financiële correcties en terugvorderingen bleek dat er sprake was van enkele indelings- en invoerfouten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1.43. De belangrijkste preventiemechanismen van de Commissie omvatten het onderbreken en opschorten van betalingen, alsmede het uitvoeren van controles vooraf die leiden tot de afwijzing van niet-subsidiabele bedragen voordat de Commissie de uitgaven aanvaardt en de betalingen verricht. De belangrijkste corrigerende mechanismen van de Commissie omvatten controles achteraf van bedragen die zij heeft goedgekeurd en betaald. Bij gedeeld beheer leiden deze tot financiële correcties en bij direct en indirect beheer resulteren ze in terugvorderingen van eindontvangers.

1.44. We constateerden dat de Commissie de bedragen die het resultaat zijn van haar toepassing van zowel preventieve als corrigerende maatregelen rapporteert in één enkele rubriek, „Financiële correcties en terugvorderingen” genoemd in de „Financiële staten — bespreking en analyse” (Financial Statement Discussion and Analysis, FSDA) van de EU-jaarrekening. Hierdoor is het lastig voor de lezer om onderscheid maken tussen de impact van preventieve en corrigerende maatregelen.

1.45. De Commissie beschikt echter over de noodzakelijke gegevens om onderscheid te maken tussen de twee categorieën. In onze jaarverslagen voor 2014, 2015 en 2016 gebruikten we gegevens die de Commissie ons verstrekten om onderscheid te maken tussen de bedragen die het resultaat zijn van de toepassing van preventie- en van correctiemechanismen.

1.46. In de FSDA van 2017 wordt in totaal 2,8 miljard EUR aan uitgevoerde financiële correcties en terugvorderingen gerapporteerd. Zoals in voorgaande jaren omvat dit cijfer, samen met de bedragen die het resultaat zijn van de toepassing van correctiemechanismen, de volgende resultaten voor preventieve maatregelen:

- a) bij gedeeld beheer 78 miljoen EUR die door de lidstaten werd afgetrokken van nieuwe uitgavendeclaraties voor de Commissie (correcties „aan de bron”) bij Cohesie en intern beleid, en 275 miljoen EUR aan betalingskortingen bij Landbouw;
- b) bij direct en indirect beheer 539 miljoen EUR aan niet-subsidiabele uitgaven die werden afgetrokken van declaraties voordat de desbetreffende betalingen werden verricht uit de EU-begroting.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1.44 en 1.45. De informatie over financiële correcties en terugvorderingen in de bespreking en analyse van de financiële staten (FSDA) is bedoeld om zeer beknopt uit te leggen welke de belangrijkste elementen en maatregelen zijn die de Commissie gebruikt om de EU-begroting te beschermen en welke financiële gevolgen zij hebben. Alle gedetailleerde informatie over financiële correcties en terugvorderingen is opgenomen in het AMPR, dat een onderscheid maakt tussen bedragen die voortvloeien uit preventieve en corrigerende acties. In de FSDA van 2017 is het bedrag voor corrigerende maatregelen afzonderlijk bekendgemaakt en is een link verstrekt naar de relevante afdelingen van het AMPR.

1.46. Nadere informatie over de financiële correcties en terugvorderingen wordt verstrekt in het AMPR, net als in 2016, en daarvoor in de respectieve Mededelingen van de Commissie over de bescherming van de EU-begroting. De bedragen van de correcties en terugvorderingen aan de bron tonen aan dat de Commissie zich op preventieve maatregelen richt om de EU-begroting te beschermen voordat de uitgaven worden aanvaard.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

WE MELDEN GEVALLEN VAN VERMOEDELIJKE FRAUDE AAN OLAF

1.47. We melden gevallen van vermoedelijke fraude aan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), of we deze nu vaststellen tijdens onze controle (waaronder onze werkzaamheden op het gebied van doelmatigheid) of op basis van informatie die derden ons rechtstreeks hebben verstrekt. Wij kunnen niet ingaan op afzonderlijke gevallen of op de reactie van OLAF hierop. In 2017:

- a) beoordeelden wij de regelmatigheid van 703 verrichtingen in het kader van onze controlewerkzaamheden voor het jaarverslag en stelden we 28 speciale verslagen op;
- b) meldden we dertien tijdens onze controles ontdekte gevallen van vermoedelijke fraude aan OLAF (elf in 2016), alsook zes gevallen op basis van informatie die door derden werd verstrekt (vijf in 2016).

1.48. In 2017 betroffen de tijdens onze werkzaamheden gerezen vermoedens van fraude die we aan OLAF meldden, in de meeste gevallen het kunstmatig creëren van de noodzakelijke voorwaarden voor EU-financiering, het declareren van kosten die niet voldeden aan de subsidiabiliteitscriteria en onregelmatigheden bij het plaatsen van overheidsopdrachten.

1.49. Op 31 december 2017 was voor zeven van de dertien tijdens onze werkzaamheden ontdekte gevallen van vermoedelijke fraude die we in 2017 aan OLAF meldden al een onderzoek geopend en was één geval nog in behandeling. OLAF besloot de vijf andere gevallen af te wijzen op grond van het argument dat deze beter behandeld konden worden door een andere autoriteit of EU-instelling, een ander EU-orgaan, -bureau of -agentschap, dat er onvoldoende bewijs was van fraude of om redenen van proportionaliteit.

1.50. Wat betreft de zes gevallen die het gevolg waren van door derden verstrekte informatie die wij doorstuurden, hadden er twee geleid tot een onderzoek en werden de overige vier afgewezen op grond van het argument dat deze beter behandeld konden worden door een andere autoriteit of EU-instelling, een ander EU-orgaan, -bureau of -agentschap of dat er onvoldoende bewijs was van fraude.

1.51. Tussen 2010 en 2017 beval OLAF terugvorderingen aan voor een bedrag van in totaal 294,7 miljoen EUR in de gevallen die wij hadden doorverwezen. In de gevallen waarin OLAF een zaak sloot zonder verdere maatregelen aan te bevelen, luidde zijn conclusie meestal dat er geen bewijs was van fraude of onregelmatigheden die de financiële of andere belangen van de EU schaadden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

CONCLUSIES

1.52. Dit hoofdstuk dient hoofdzakelijk ter onderbouwing van het in de betrouwbaarheidsverklaring gegeven controleoordeel.

Controleresultaten

1.53. We concluderen dat de rekeningen geen afwijkingen van materieel belang vertoonden.

1.54. Wat de regelmatigheid van de verrichtingen betreft, concluderen we dat de ontvangsten geen fouten van materieel belang bevatten. Wat betreft de betalingen blijkt uit onze controleresultaten dat deze de afgelopen jaren continu zijn verbeterd. Net zoals verleden jaar concluderen we dat op rechten gebaseerde uitgaven geen fouten van materieel belang bevatten. Alleen bij betalingen in het kader van vergoedingen, die dit jaar 47 % van onze controlepopulatie uitmaakten, is er sprake van een materieel foutenpercentage. Op basis hiervan concluderen wij dat de fouten niet van diepgaande invloed zijn.

BIJLAGE 1.1

CONTROLEAANPAK EN -METHODOLOGIE

1. Onze controleaanpak wordt beschreven in de Handleiding financiële en nalevingsgerichte controle (FCAM — Financial and Compliance Audit Manual), die beschikbaar is op onze website ⁽¹⁾. We gebruiken een betrouwbaarheidsmodel om onze werkzaamheden te plannen. In onze planning houden wij rekening met het risico dat zich fouten voordoen (inherent risico) en het risico dat fouten niet worden voorkomen, dan wel opgespoord en gecorrigeerd (interne beheersingsrisico).

DEEL 1 — Onze strategie 2018-2020 voor de betrouwbaarheidsverklaring

2. Een van de belangrijkste doelstellingen van onze strategie 2018-2020 is het verbeteren van de meerwaarde van onze betrouwbaarheidsverklaring door meer hoogwaardige beoordelingen met betrekking tot het financieel beheer van de EU te verstrekken, beter verslag te doen van prestaties en betere informatie over EU-optreden in de lidstaten en de regio's te bieden.

3. Bij onze huidige aanpak bij het beoordelen van de vraag of de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen in overeenstemming zijn met EU-voorschriften, maken wij voornamelijk gebruik van rechtstreekse toetsing van de naleving voor een grote aselechte, representatieve steekproef van verrichtingen. Uit onze recente jaarverslagen blijkt dat de beheers- en controlesystemen en de beschikbaarheid van door onze gecontroleerden verstrekte informatie over de wettigheid en regelmatigheid is verbeterd.

4. In het licht van deze ontwikkelingen zullen we er voor onze betrouwbaarheidsverklaringen 2018-2020 naar streven de door onze gecontroleerde verstrekte informatie over wettigheid en regelmatigheid beter te benutten op terreinen waarvoor dit haalbaar is. Ons uiteindelijke doel is de komende jaren toe te werken naar een op een attestopdracht gebaseerde aanpak ⁽²⁾. Bij deze aanpak verzamelen de controleurs voldoende en passende informatie om een conclusie te kunnen presenteren over de zekerheid die door de verantwoordelijke entiteit is uitgesproken. In de praktijk betekent dit dat we op gebieden waarop we zekerheid kunnen ontleen aan de door onze gecontroleerde verstrekte informatie over de wettigheid en regelmatigheid, hun werk evalueren en opnieuw uitvoeren.

5. In 2017 hebben we onze controleaanpak voor MFK-rubriek 1b „Economische, sociale en territoriale cohesie” gewijzigd om rekening te houden met veranderingen in de opzet van de controlesystemen voor de programmeringsperiode 2014-2020. Behalve bij te dragen aan de betrouwbaarheidsverklaring 2017 stellen wij ons ten doel een conclusie te trekken over de betrouwbaarheid van de belangrijkste wettigheids- en regelmatigheidsindicator van de Commissie op dit gebied — het restfoutenpercentage ⁽³⁾.

6. We hebben in onze populatie alle betalingen opgenomen die verband houden met afsluitingsbesluiten (waarbij de Commissie de rekeningen aanvaardt) die de Commissie in 2017 heeft genomen voor de operationele programma's 2014-2020. De Commissie neemt die besluiten om tussen 1 juli 2015 en 30 juni 2016 gedane uitgaven te verrekenen die zijn opgenomen in de gecertificeerde financiële rekeningen die de lidstaten uiterlijk 15 februari 2017 hebben ingediend. We zullen in het kader van toekomstige controles tussentijdse betalingen met betrekking tot de programma's 2014-2020 die in de rekeningen van 2017 zijn opgenomen, toetsen.

DEEL 2 — Controleaanpak en -methodologie voor de betrouwbaarheid van de rekeningen

7. We onderzoeken de geconsolideerde rekeningen van de EU om de betrouwbaarheid daarvan vast te stellen. Deze bestaan uit:

- a) de geconsolideerde financiële staten, en
- b) de verslagen over de uitvoering van de begroting.

8. De geconsolideerde rekeningen dienen in elk materieel opzicht een getrouwe weergave te vormen van:

- a) de financiële situatie van de Europese Unie aan het eind van het jaar;
- b) de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen, en

⁽¹⁾ <https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/AuditMethodology.aspx>

⁽²⁾ Zie ISSAI 4000, paragraaf 40.

⁽³⁾ Zie achtergronddocument: The ECA's modified approach to the Statement of Assurance audits in Cohesion, beschikbaar op onze website (<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=44524>)

- c) de veranderingen in de nettoactiva voor het afgesloten jaar.
9. Bij onze controle:
- a) evalueren we de boekhoudcontroleomgeving;
 - b) controleren we de werking van de essentiële boekhoudprocedures en het proces van afsluiting van het begrotingsjaar;
 - c) analyseren we de voornaamste boekhoudgegevens met betrekking tot consistentie en redelijkheid;
 - d) analyseren we rekeningen en/of saldi en sluiten we deze aan;
 - e) verrichten we gegevensgerichte controles van *vastleggingen*, betalingen en specifieke balansposten op basis van representatieve steekproeven;
 - f) gebruiken we voor zover mogelijk en in overeenstemming met de internationale controlestandaarden het werk van andere controleurs; dit is met name het geval voor de controle van door de Commissie beheerde verstrekte en opgenomen leningen waarvoor externe controlecertificaten voorhanden zijn.

DEEL 3 — Controleaanpak en -methodologie voor de regelmatigheid van de verrichtingen

10. De controle van de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen houdt in dat wordt nagegaan of deze voldoen aan de desbetreffende regels en voorschriften.

11. Bij onze controlewerkzaamheden gaan wij na of wij de regelmatigheidscontroles die anderen al hebben verricht, efficiënt kunnen gebruiken. Als we de resultaten van deze controles willen gebruiken, beoordelen we, in overeenstemming met de controlestandaarden, de onafhankelijkheid en bekwaamheid van die ander en de reikwijdte en toereikendheid van diens werk.

Hoe wij de verrichtingen toetsen

12. Voor iedere MFK-rubriek waarvoor wij een specifieke beoordeling verstrekken (hoofdstukken 5-7 en 10) toetsen wij een representatieve steekproef van verrichtingen om te ramen welk deel van de verrichtingen binnen de gehele populatie onregelmatig is.

13. Voor iedere geselecteerde verrichting bepalen wij of de declaratie of de betaling al dan niet plaatsvond met het doel dat krachtens de begroting was toegestaan en in de wetgeving was bepaald. Wij onderzoeken hoe het bedrag van de declaratie of betaling werd berekend (voor grotere declaraties op basis van een representatieve selectie van alle posten binnen de verrichting). Hierbij volgen wij de verrichting vanaf de begrotingsrekeningen tot aan de eindbegunstigde (bijv. een landbouwer, een organisator van cursussen, of een ontwikkelingshulpproject) en toetsen wij de naleving op ieder niveau.

14. Bij de toetsing van ontvangstenverrichtingen nemen wij bij ons onderzoek van de eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde en het bni de macro-economische aggregaten als uitgangspunt die de basis vormen voor de berekening daarvan. Wij onderzoeken de controles van de Commissie met betrekking tot deze bijdragen van de lidstaten tot het moment waarop deze zijn ontvangen en opgenomen in de geconsolideerde rekeningen. Bij de traditionele eigen middelen onderzoeken wij de rekeningen van de douaneautoriteiten en de stroom van douanerechten — opnieuw tot het moment waarop deze door de Commissie zijn ontvangen en geboekt.

15. Aan de uitgavenzijde onderzoeken wij betalingen wanneer de uitgaven zijn gedaan, geboekt en aanvaard. Dit geldt voor alle categorieën betalingen (inclusief die voor de aankoop van activa). Wij onderzoeken voorschotten niet op het tijdstip van de verrichting, maar wanneer:

- a) de eindontvanger van EU-middelen (bijv. een landbouwer, een onderzoeksinstituut of een bedrijf dat openbaar aanbestede werken of diensten levert) het gebruik ervan heeft aangetoond, en
- b) de Commissie (of een andere instelling die, of een ander orgaan dat EU-middelen beheert) het uiteindelijke gebruik van de middelen heeft aanvaard door het verrekenen van de voorschotbetaling.

16. Onze controlesteekproef is zo opgezet dat een schatting kan worden gemaakt van het foutenpercentage voor de uitgaven als geheel en niet voor afzonderlijke verrichtingen (bijv. een bepaald project). Wij selecteren declaraties of betalingen volgens de methode van *monetary unit sampling* (selectie op geldwaarde) en, op een lager niveau, afzonderlijke elementen binnen een verrichting (bijv. facturen voor een project, percelen in de opgave van een landbouwer). De voor deze zaken gerapporteerde foutenpercentages moeten niet worden gezien als conclusies over de desbetreffende verrichtingen, maar dragen rechtstreeks bij tot het totale foutenpercentage voor de EU-uitgaven als geheel.

17. Wij onderzoeken niet elk jaar verrichtingen in iedere lidstaat, begunstigde staat en regio. Hoewel we bepaalde lidstaten, begunstigde staten en/of regio's bij naam noemen, wil dat niet zeggen dat de voorbeelden zich niet ook elders voordoen. De voorbeelden ter illustratie in dit verslag bieden geen grondslag voor het trekken van conclusies over de desbetreffende lidstaten, begunstigde staten en/of regio's.

18. Onze aanpak is er niet op gericht om gegevens te verzamelen over de foutenfrequentie in de gehele populatie. De vermelde cijfers over het aantal fouten dat ontdekt is in een MFK-rubriek, door een DG beheerde uitgaven of de uitgaven in een bepaalde lidstaat zeggen dan ook niets over de frequentie van fouten in door de EU gefinancierde verrichtingen of in de afzonderlijke lidstaten. Bij onze steekproefbenadering wordt aan verschillende verrichtingen een verschillend gewicht toegekend, al naargelang de waarde van de desbetreffende uitgaven en de intensiteit van onze controlewerkzaamheden. Deze weging wordt verwijderd in frequentie-informatie, die evenveel gewicht toekent aan plattelandsontwikkeling als aan rechtstreekse steun op het gebied van natuurlijke hulpbronnen, en evenveel aan uitgaven van het Europees Sociaal Fonds als aan regionale en cohesiebetalingen.

Hoe wij de resultaten van de toetsing van verrichtingen evalueren en presenteren

19. Een fout kan betrekking hebben op het gehele bedrag dat is betrokken bij een afzonderlijke verrichting, of op een deel daarvan. Wij gaan na of fouten kwantificeerbaar of niet-kwantificeerbaar zijn, dus of het al dan niet mogelijk is te meten op welk deel van het onderzochte bedrag de fout betrekking heeft. Fouten die worden opgespoord en gecorrigeerd vóór onze controles en die daar los van staan, worden niet meegenomen in de berekening van de fout en de foutenfrequentie, aangezien de ontdekking en correctie daarvan aantoont dat de controlesystemen doeltreffend hebben gewerkt.

20. Onze criteria voor de kwantificering van fouten inzake overheidsopdrachten worden beschreven in het document „Non-compliance with the rules on public procurement — types of irregularities and basis for quantification” (Niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten — soorten onregelmatigheden en basis voor kwantificering) ⁽⁴⁾.

21. Onze kwantificering kan afwijken van die welke gehanteerd wordt door de Commissie of de lidstaten wanneer besloten wordt op welke wijze gereageerd zal worden op de onjuiste toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten.

Geschat foutenpercentage

22. Wat wij schatten is het „meest waarschijnlijke foutenpercentage” (MLE). Wij doen dit voor de meeste MFK-rubrieken en voor het geheel van de begrotingsuitgaven. In het MLE wordt uitsluitend rekening gehouden met kwantificeerbare fouten; het wordt uitgedrukt als percentage. Voorbeelden van fouten zijn kwantificeerbare inbreuken op toepasselijke regelgeving, regels en contract- en subsidievoorwaarden. Wij stellen eveneens de onderste foutengrens (LEL — „lower error limit”) en de bovenste foutengrens (UEL — „upper error limit”) vast.

23. Wij hanteren het niveau van 2 % als materialiteitsdrempel bij onze beoordeling. Ook houden wij rekening met de aard, het bedrag en de context van de fouten.

Hoe wij systemen beoordelen en verslag doen van de resultaten

24. De Commissie, andere EU-instellingen en -organen, autoriteiten van de lidstaten en begunstigde landen en regio's stellen systemen in om de risico's voor de begroting te beheren en om toe te zien op de regelmatigheid van de verrichtingen/deze te waarborgen. Het is nuttig deze systemen te onderzoeken om vast te stellen op welke gebieden verbeteringen mogelijk zijn.

25. Elke MFK-rubriek, waaronder ontvangsten, omvat vele afzonderlijke systemen. We selecteren elk jaar een steekproef van systemen en presenteren de resultaten samen met aanbevelingen voor verbeteringen.

Hoe wij tot onze oordelen in de betrouwbaarheidsverklaring komen

26. We plannen onze werkzaamheden om voldoende relevante en betrouwbare controle-informatie te verkrijgen voor ons oordeel over de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de geconsolideerde rekeningen van de EU. Deze werkzaamheden worden beschreven in de hoofdstukken 4-10. Ons oordeel wordt uiteengezet in de betrouwbaarheidsverklaring. Onze werkzaamheden stellen ons in staat om tot een gefundeerd oordeel te komen inzake de vraag of de fouten in de populatie de materialiteitsdrempel al dan niet overschrijden.

⁽⁴⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

27. Wanneer we vaststellen dat het foutenpercentage van materieel belang is en de impact ervan op het controleoordeel vaststellen, moeten we bepalen of de fouten, of het ontbreken van controle-informatie, „van diepgaande invloed” zijn. Daarbij volgen we de richtsnoeren vervat in ISSAI 1705 (waarbij we, in overeenstemming met ons mandaat, deze richtsnoeren ook betrekken bij kwesties van wettigheid en regelmatigheid). Als de fouten van materieel belang en van diepgaande invloed zijn, geven we een afkeurend oordeel af.

28. Een fout of de afwezigheid van controle-informatie wordt „van diepgaande invloed” geacht indien deze naar het oordeel van de controleur niet beperkt is tot specifieke elementen, rekeningen of posten van de financiële staten (d.w.z. deze komt overal in de rekeningen of getoetste verrichtingen voor), of, indien deze wel daartoe beperkt is, een substantieel deel van de financiële staten betreft of zou kunnen betreffen, of verband houdt met vermelde informatie die van fundamenteel belang is voor het begrip van gebruikers van de financiële staten.

29. Onze beste schatting van het foutenpercentage voor het geheel van de uitgaven in 2017 is 2,4 %. We achtten dit foutenpercentage niet van diepgaande invloed, aangezien het beperkt is tot een specifiek soort uitgaven op slechts enkele uitgaventerreinen. Het voor de verschillende MFK-rubrieken geconstateerde geschatte foutenpercentage loopt uiteen, zoals wordt beschreven in de hoofdstukken 5-7 en 10.

Vermoeden van fraude

30. Als wij redenen hebben om te vermoeden dat er frauduleus is gehandeld, melden wij dit bij OLAF, het fraudebestrijdingsbureau van de EU. OLAF heeft de verantwoordelijkheid om op grond daarvan een onderzoek in te stellen. Wij melden meerdere gevallen per jaar bij OLAF.

DEEL 4 — Het verband tussen het controleoordeel betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en dat betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen

31. Wij hebben:

- a) een controleoordeel afgegeven betreffende de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie voor het afgesloten begrotingsjaar, en
- b) controleoordelen afgegeven betreffende de regelmatigheid van de ontvangsten en betalingen die ten grondslag liggen aan die rekeningen.

32. Wij verrichten onze werkzaamheden en geven onze controleoordelen af overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC, en de internationale standaarden van hoge controleinstanties van INTOSAI.

33. Deze standaarden bepalen dat ingeval controleurs controleoordelen afgeven betreffende zowel de betrouwbaarheid van de rekeningen als de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekeningen, een aangepast oordeel over de regelmatigheid van de verrichtingen op zichzelf niet leidt tot een aangepast oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen. In de financiële staten, waarover wij een oordeel afgeven, wordt erkend dat er sprake is van een materieel vraagstuk in verband met inbreuken op de regels inzake uitgaven die ten laste van de EU-begroting worden gebracht. Wij hebben dan ook besloten dat het bestaan van een materieel foutenpercentage dat van invloed is op de regelmatigheid, op zichzelf genomen geen reden is om ons afzonderlijke oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen te wijzigen.

HOOFDSTUK 2

Begrotings- en financieel beheer

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	2.1-2.2
Begrotingsbeheer in 2017	2.3-2.12
In vergelijking met de begroting waren de vastleggingen hoog en bleven de betalingen laag in het vierde jaar van het MFK	2.3-2.5
De niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen waren nog hoger dan het record van vorig jaar	2.6-2.8
De overkoepelende marge voor betalingen en speciale instrumenten zorgt voor een groot deel van de flexibiliteit	2.9-2.12
Kwesties inzake financieel beheer met betrekking tot de begroting van 2017	2.13-2.45
De benutting van de beschikbare middelen uit de ESI-fondsen blijkt nog steeds een hele uitdaging voor de lidstaten	2.13-2.19
De lidstaten dienden hun definitieve declaraties voor structuurfondsen voor het MFK 2007-2013 in	2.20-2.22
Voor steun aan niet-EU-landen wordt steeds meer gebruik gemaakt van alternatieve financieringsmodellen	2.23-2.27
De EU-financiering voor financieringsinstrumenten is aanzienlijk toegenomen	2.28-2.41
Er zijn uitdagingen met betrekking tot financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer	2.29-2.35
Het Europees Fonds voor strategische investeringen heeft de wind in de zeilen	2.36-2.39
Oprichting van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling	2.40-2.41
De blootstelling van de EU-begroting blijft significant	2.42-2.45
Risico's en uitdagingen voor de toekomstige EU-begroting	2.46-2.51
Het is mogelijk dat er een abnormale achterstand van onbetaalde declaraties ontstaat	2.47
De financiering van niet-afgewikkelde vastleggingen uit het MFK 2014-2020 vormt een probleem voor het volgende MFK	2.48-2.49
Het Verenigd Koninkrijk stapt uit de EU	2.50
Het risico bestaat dat het hiaat op het gebied van verantwoording groter wordt	2.51
Conclusies en aanbevelingen	2.52-2.62
Conclusies	2.52-2.61
Aanbevelingen	2.62
Bijlage 2.1 — Belangrijkste wijzigingen in gewijzigde begrotingen	
Bijlage 2.2 — Verhoging van de middelen voor speciale instrumenten	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

2.1. In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van onze evaluatie van zeer belangrijke kwesties op het gebied van het begrotings- en financieel beleid van de EU. Daarnaast wordt er een aantal risico's en uitdagingen voor toekomstige begrotingen vastgesteld. Het hoofdstuk bouwt gedeeltelijk voort op standpunten die zijn weergegeven in een aantal speciale verslagen en briefingdocumenten.

2.2. In het kader van de nuttige beschouwingen over de toekomst van de EU presenteerde de Commissie in juni 2017 een „discussienota over de toekomst van de EU-financiën”, waarin keuzemogelijkheden voor toekomstige financiering uiteen werden gezet⁽¹⁾. Wij leverden een bijdrage tot het lopende debat door twee briefingdocumenten te publiceren⁽²⁾. Op 2 mei 2018 diende de Commissie een voorstel in voor een nieuw *meerjarig financieel kader* (MFK) dat in 2021 ingaat⁽³⁾.

BEGROTINGSBEHEER IN 2017

In vergelijking met de begroting waren de vastleggingen hoog en bleven de betalingen laag in het vierde jaar van het MFK

2.3. In 2017 legde de EU 158,7 miljard EUR (99,3 %) vast van de totale vastleggingskredieten ter hoogte van 159,8 miljard EUR die beschikbaar waren in de vastgestelde begroting⁽⁴⁾. Als de speciale instrumenten worden meegerekend, dan overschrijden de vastgelegde bedragen het MFK-maximum met 3,1 miljard EUR (zie **kader 2.1**).

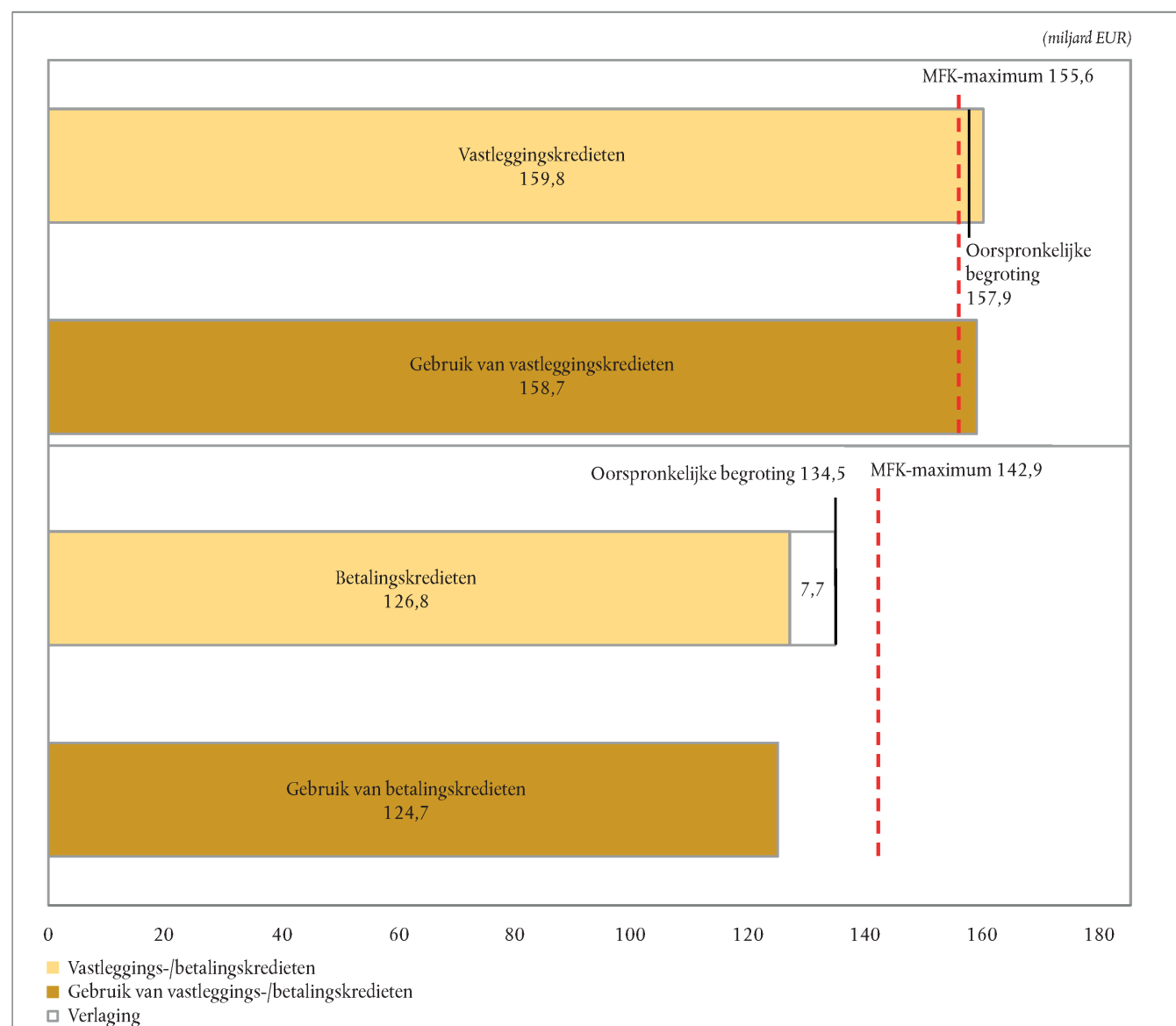
⁽¹⁾ Deze discussienota bouwde voort op het eindverslag en de aanbevelingen van de Groep op hoog niveau inzake eigen middelen „Future financing of the EU” van januari 2017.

⁽²⁾ „Briefing Paper: Future of EU finances: reforming how the EU budget operates”, briefingdocument, februari 2018 (hierna: „briefingdocument over de toekomst van de EU-financiën”) en „Briefing paper: The Commission’s proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework”, briefingdocument, juli 2018.

⁽³⁾ Dit voorstel had eind 2017 moeten worden ingediend — zie artikel 25 van de MFK-verordening (Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad van 2 december 2013 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 884)).

⁽⁴⁾ Wij sluiten *overdrachten* en *bestemmingsontvangsten* uit, omdat deze geen deel uitmaken van de vastgestelde begroting en er daarvoor andere regels gelden, die het resultaat vertekenen. Voor meer informatie, zie deel A4-A5 van het „Report on the budgetary and financial management of the European Commission — Financial year 2017”.

Kader 2.1 — De begrotingsuitvoering in 2017



NB: Het MFK-maximum is het maximale jaarlijkse bedrag dat in het kader van de huidige MFK-verordening kan worden besteed. De vastleggingskredieten en het gebruik daarvan mogen het maximum echter overschrijden met de waarde van de speciale instrumenten (zie artikel 3, lid 2, van de MFK-verordening).

Bron: Geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie — Begrotingsjaar 2017, Verslagen over de uitvoering van de begroting en toelichtingen daarbij — Toelichtingen 4.1-4.3 en de technische aanpassing van 2017.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.4. Zoals in 2016 waren de totale betalingen in 2017 veel lager dan verwacht. Ze lagen 18,2 miljard EUR onder het in het MFK vastgestelde maximum (zie **kader 2.1**). Omdat zij verwachtte dat de betalingen lager zouden zijn, stelde de begrotingsautoriteit de oorspronkelijke begroting voor 2017 vast op 134,5 miljard EUR, 8,4 miljard EUR onder het MFK-maximum voor betalingskredieten van 142,9 miljard EUR⁽⁵⁾. Vanwege de trage uitvoering in de eerste acht maanden van het jaar stelde de Commissie gewijzigde begroting 6/2017 voor, waarbij de betalingskredieten met 7,7 miljard EUR werden verlaagd (zie **bijlage 2.1**). Als gevolg van deze wijziging en van hogere ontvangsten (voornamelijk boetes) namen de bijdragen van de lidstaten voor 2017 met 9,8 miljard EUR af maar zouden de bedragen die in de jaren 2018-2020 worden afgeroepen overeenkomstig hoger kunnen uitvallen. Aanzienlijk hogere betalingsbehoeften aan het einde van het huidige MFK kunnen de maxima voor begrotingskredieten onder druk zetten.

2.5. Het lage niveau van de betalingen was hoofdzakelijk te wijten aan het feit dat de lidstaten lagere declaraties indienden voor de meerjarige programma's van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) 2014-2020 dan verwacht. Zie de paragrafen 2.15 en 2.16 voor een analyse van de redenen die de Commissie en de lidstaten opgaven.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.4. De Commissie houdt de uitvoering van de EU-begroting voortdurend in het oog. In voorkomend geval doet zij voorstellen aan de begrotingsautoriteit om het bedrag van de kredieten aan te passen.

2.5. De financiële uitvoering van de ESI-fondsen voor de programmeringsperiode 2014-2020 is ten opzichte van 2016 verbeterd. De in 2017 verrichte betalingen waren 1,5 keer hoger dan in 2016. In 2017 werd na de verlaging van de betalingskredieten met 5,9 miljard EUR via gewijzigde begroting nr. 6/2017 volledige uitvoering van de goedgekeurde begroting bereikt. Bovendien werd ook 5,4 miljard EUR aan bestemmingsontvangsten verbruikt.

⁽⁵⁾ Uitgezonderd overdrachten en bestemmingsontvangsten. Zie voetnoot 4.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen waren nog hoger dan het record van vorig jaar

2.6. Door de bijna volledige besteding van het bedrag dat beschikbaar was voor vastleggingen en het lage niveau van betalingen (zie de paragrafen 2.4 en 2.5) stegen de niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen tot het nieuwe record van 267,3 miljard EUR (2016: 238,8 miljard EUR). Dit is 72,9 miljard EUR meer dan de niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen in 2010 (194,4 miljard EUR), het vierde jaar van het voorgaande MFK (zie **kader 2.2**). Gezien het feit dat het MFK 2014-2020 qua omvang ongeveer gelijk is aan het MFK 2007-2013, is de stijging substantieel. De Commissie was van mening dat de stijgingen in 2016 en 2017 deel uitmaken van de normale uitvoeringscyclus voor de ESI-fondsen ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

2.7. Onze projecties ⁽⁸⁾ wijzen erop dat de niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen nog verder zullen stijgen aan het einde van het MFK in 2020 (zie **kader 2.2**).

⁽⁶⁾ Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 2.14 van ons Jaarverslag 2016.

⁽⁷⁾ Zie toelichting 2.2 bij het verslag over de uitvoering van de begroting bij de geconsolideerde jaarrekening 2017 van de EU — Begrotingsjaar 2017 (de „rekeningen 2017 van de EU”).

⁽⁸⁾ Op basis van de eind 2017 bestaande resultaten en het MFK, met inbegrip van de technische aanpassing in 2017, zijn we uitgegaan van de conservatieve aanname dat 98 % van de vastleggingskredieten zal worden omgezet in vastleggingen. We hebben ons gebaseerd op de meest recente schatting van vrijmakingen door de Commissie en hebben aangenomen dat 99 % van de betalingskredieten zal worden omgezet in betalingen, uitgezonderd betalingen met betrekking tot speciale instrumenten overeenkomstig de aanname van de Commissie. Wij hebben geen rekening gehouden met het gebruik van de *overkoepelende marge voor betalingen* (OMB). De OMB kan echter bijdragen tot een afname van de niet-afgewikkelde vastleggingen tot 2020 (zie de paragrafen 2.9 en 2.10). Bestemmingsontvangsten en overdrachten zijn niet opgenomen in de projecties voor 2018-2020, omdat zij weinig invloed hebben op de projecties en moeilijk te berekenen zijn.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

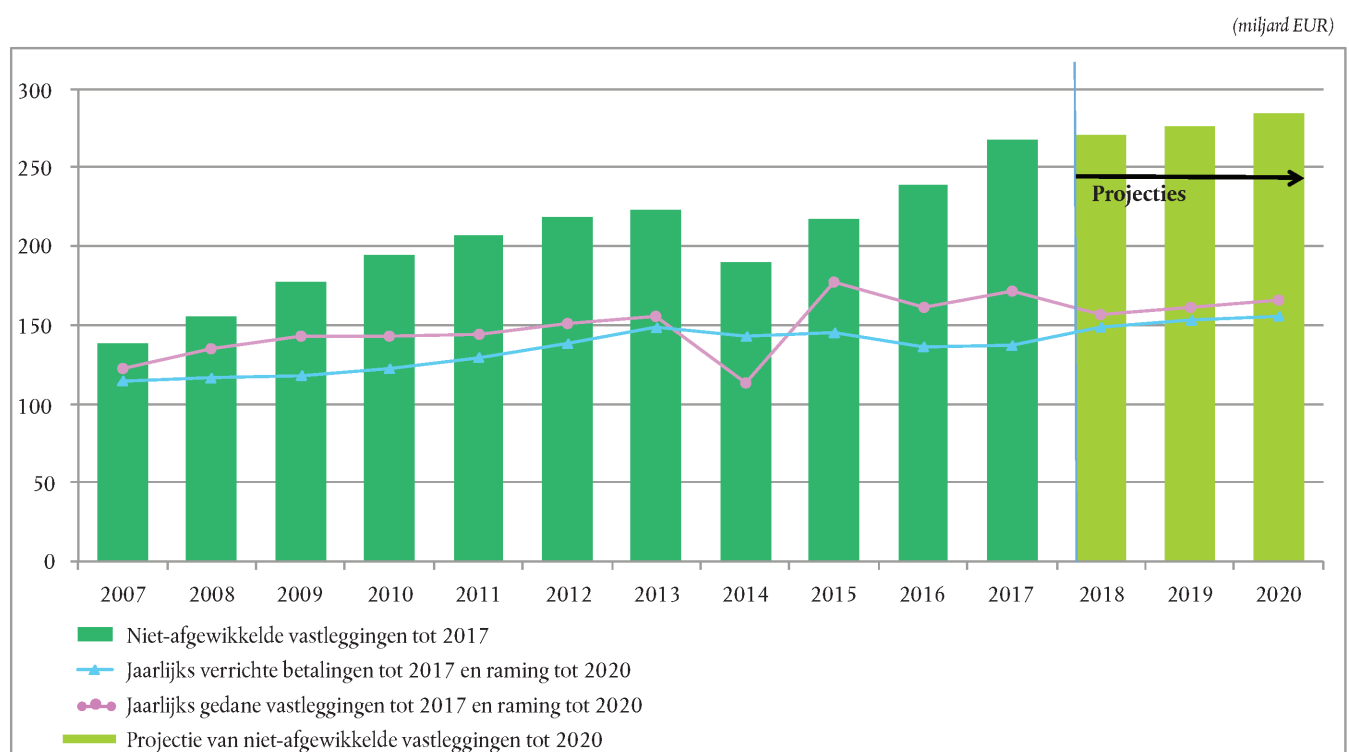
2.8. In de periode 2018-2020 zal het risico dat de beschikbare betalingskredieten ontoereikend zullen zijn om te voldoen aan alle betalingsverzoeken, aanzienlijk toenemen (zie de paragrafen 2.12 en 2.47). Een nauwkeuriger betalingsprognose voor de toekomstige jaren zou dit risico helpen beheersen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.8. Volgens de betalingsprognoses op middellange termijn die in oktober 2017 aan de Raad en het Europees Parlement is verstrekt, is de Commissie van mening dat het aangepaste maximum houdbaar zal zijn tot aan het eind van het MFK in 2020, rekening houdend met de overheveling van de overkoepelende marge voor betalingen (OMB) van 2017 naar de jaren 2019 en 2020.

De Commissie benadrukt dat de precisie van de tussentijdse prognose gedeeltelijk afhangt van de prognoses die door de lidstaten zijn meegedeeld voor de programma's onder gedeeld beheer. Bovendien hangt het niveau van de betalingskredieten dat in een jaarlijkse begrotingsprocedure wordt toegekend, af van het besluit van de begrotingsautoriteiten.

Kader 2.2 — Niet-afgewikkelde vastleggingen, vastleggingen en betalingen, inclusief projecties tot aan het eind van het huidige MFK



Bron: Voor 2007-2017: geconsolideerde jaarrekeningen van de Europese Unie. Voor de projecties voor 2018-2020 door de Europese Rekenkamer: MFK-verordening en de technische aanpassing van 2017.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De overkoepelende marge voor betalingen en speciale instrumenten zorgt voor een groot deel van de flexibiliteit

2.9. Naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van het MFK⁽⁹⁾ wijzigde de begrotingsautoriteit de MFK-verordening⁽¹⁰⁾, met name om de *overkoepelende marge voor betalingen* (OMB)⁽¹¹⁾ te verhogen en veranderingen door te voeren ten aanzien van vier *speciale instrumenten*⁽¹²⁾.

2.10. De maximale OMB die in de jaren 2018-2020 kan worden gebruikt, zal 36,5 miljard EUR bedragen, 5,9 miljard meer dan voorheen (zie **kader 2.3**). Dit is een aanzienlijk bedrag en zou kunnen bijdragen tot een verlaging van de toekomstige betalingsachterstand (zie paragraaf 2.47). De waarde van de OMB is het verschil tussen de verrichte betalingen en de MFK-betalingsmaxima⁽¹³⁾. Eind 2017 waren de geaccumuleerde bedragen voor de OMB opgelopen tot ongeveer 33,5 miljard EUR⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ COM(2016) 603 final — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — „Tussentijdse evaluatie/herziening van het meerjarig financieel kader 2014-2020. Een resultaatgerichte EU-begroting”. Wij hebben gereageerd op de mededeling van de Commissie door in november 2016 ons briefingdocument „De EU-begroting: tijd voor hervormingen?” te publiceren.

⁽¹⁰⁾ Verordening (EU, Euratom) 2017/1123 van de Raad van 20 juni 2017 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 (PB L 163 van 24.6.2017, blz. 1).

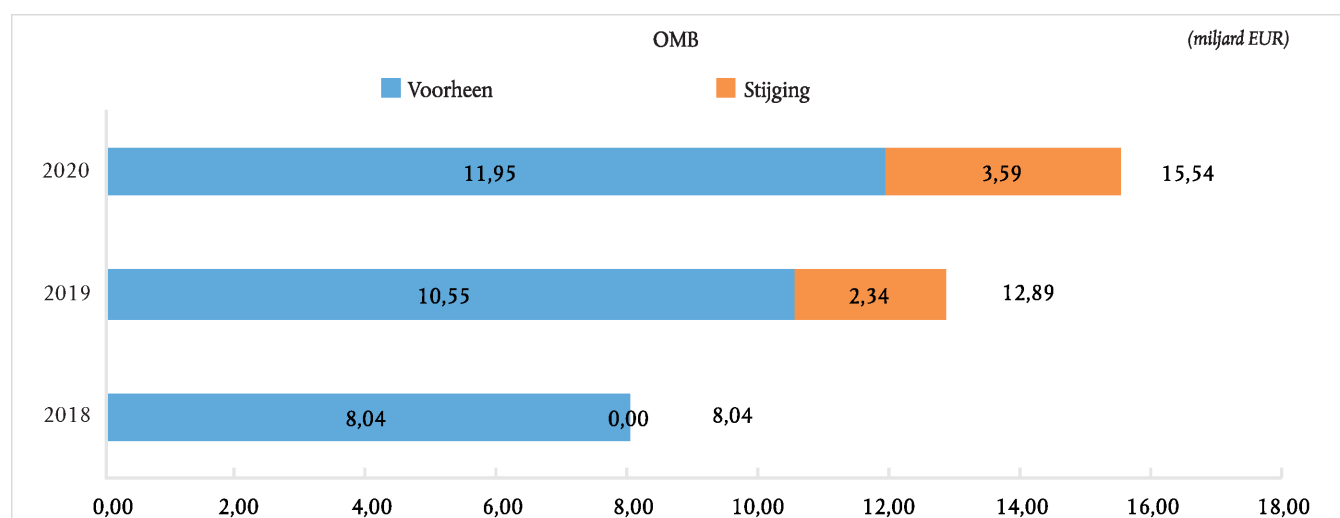
⁽¹¹⁾ De OMB maakt het mogelijk om niet-gebruikte begrotingskredieten over te dragen naar toekomstige jaren.

⁽¹²⁾ De reserve voor noodhulp (EAR), het Solidariteitsfonds van de Europese Unie (SFEU), het flexibiliteitsinstrument (Flex) en het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) — Zie de artikelen 9-12 van de MFK-verordening. Zie ook de paragrafen 2.8-2.10 van ons Jaarverslag 2016.

⁽¹³⁾ Zie artikel 5 van de MFK-verordening.

⁽¹⁴⁾ Op basis van de technische aanpassingen van het financieel kader en de raming van de ERK voor 2017.

Kader 2.3 — Overkoepelende marge voor betalingen



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de MFK-verordening.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.11. De speciale instrumenten zijn op twee wijzen versterkt. Ten eerste zijn de beschikbare bedragen voor de reserve voor noodhulp en voor het flexibiliteitsinstrument verhoogd (zie **bijlage 2.2**). Ten tweede is het mogelijk gemaakt om vanaf 2017 vervallen bedragen uit het Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering en het Solidariteitsfonds van de Europese Unie over te schrijven naar het flexibiliteitsinstrument.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.12. Ondanks de toegenomen flexibiliteit in de begroting om mogelijke uitdagingen het hoofd te bieden, bestaat het risico dat het nog steeds niet genoeg zal zijn. Bovendien is er, zoals wij eerder hebben gerapporteerd, nog steeds geen oplossing gevonden voor de kwestie van het al dan niet meetellen van speciale instrumenten in de maxima voor betalingskredieten ⁽¹⁵⁾. Deze onzekerheid vergroot het risico op een betalingsachterstand (zie paragraaf 2.47).

KWESTIES INZAKE FINANCIËEL BEHEER MET BETREKKING TOT DE BEGROTING VAN 2017**De benutting van de beschikbare middelen uit de ESI-fondsen blijkt nog steeds een hele uitdaging voor de lidstaten**

2.13. Voor sommige lidstaten vertegenwoordigen de niet-afgewikkelde vastleggingen van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) een aanzienlijk percentage van hun overheidsuitgaven. Dit is weergegeven in **kader 2.4**, evenals de hoogte van de betalingen aan elke lidstaat in 2017 en hun niet-afgewikkelde vastleggingen aan het einde van 2017.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.12. De Commissie herinnert eraan dat de Raad haar voorstel om een oplossing te vinden voor de kwestie van de betaling van speciale instrumenten tijdens de tussentijdse herziening van het MFK in 2016/2017 heeft afgewezen.

In haar voorstel voor de MFK-verordening voor de periode 2021-2027 heeft de Commissie voorgesteld dit probleem op te lossen (zie artikel 2, lid 2, van de MFK-verordening 2021-2027 (COM(2018) 322 van 2.5.2018)).

De Commissie stelt voorts dat het risico op betalingsachterstanden in dit MFK zeer beperkt is. De Commissie verwijst naar haar antwoord onder paragraaf 2.8.

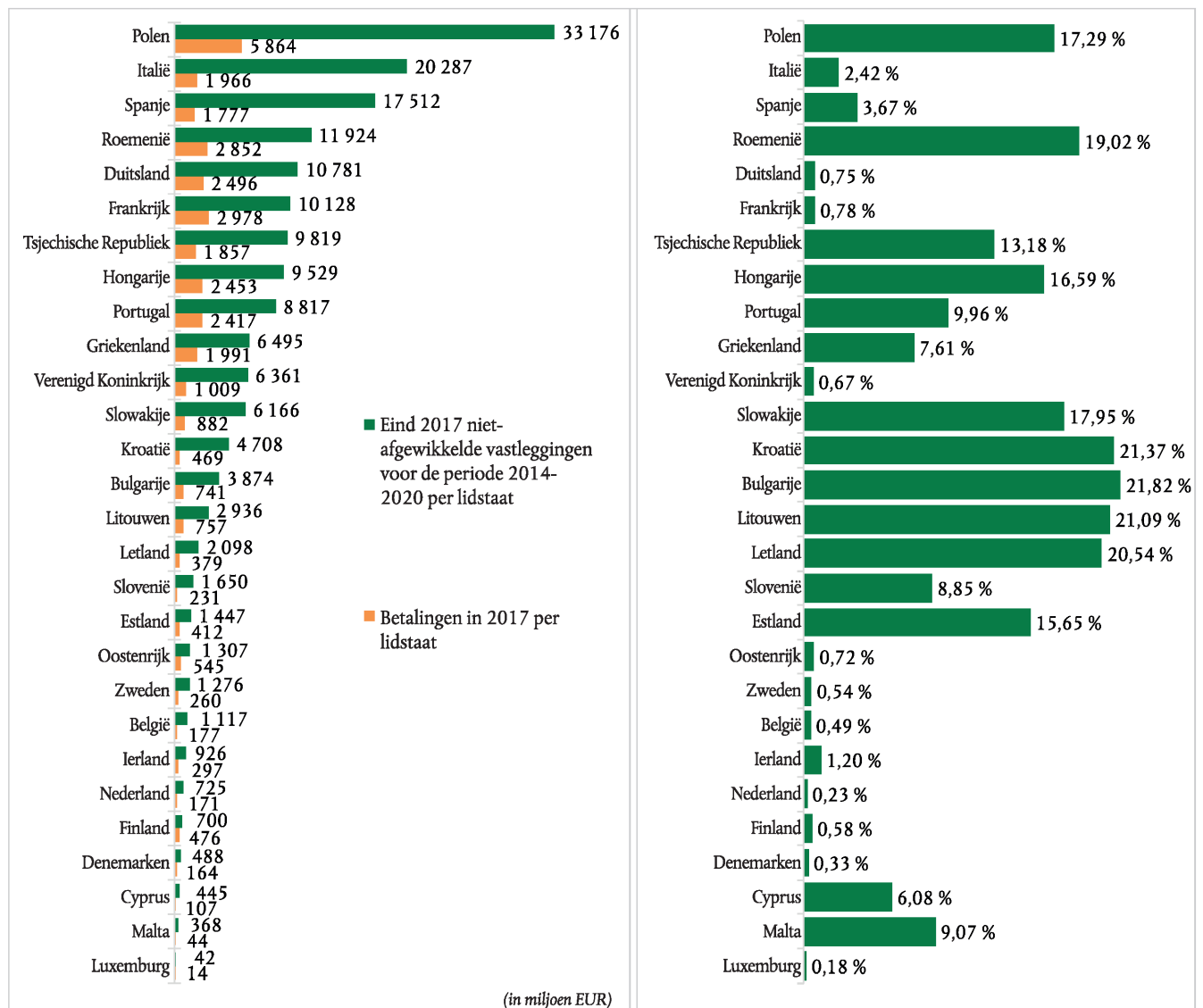
2.13. De niet-afgewikkelde vastleggingen voor de ESI-fondsen vormen in dat stadium onderdeel van de normale cyclus van uitvoering die voor deze fondsen wordt waargenomen. De aanzienlijke stijging van niet-afgewikkelde vastleggingen is te wijten aan het gelijkmatige jaarlijkse profiel van de vastleggingskredieten in de periode 2014-2020, de invoering van de n+3-regel en de trage uitvoering.

De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 2.14 van het jaarverslag van de Rekenkamer van 2016.

⁽¹⁵⁾ Paragraaf 2.8 van ons Jaarverslag 2014 en paragraaf 2.8, onder b), van ons Jaarverslag 2016.

Kader 2.4 — Aan het eind van 2017 niet-afgewikkelde vastleggingen en in 2017 verrichte betalingen per lidstaat in miljoen EUR

Niet-afgewikkelde vastleggingen als percentage van hun overheidsuitgaven voor 2017



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens. Gegevens van Eurostat over overheidsuitgaven voor 2017: april 2018.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.14. De absorptie⁽¹⁶⁾ verliep bijzonder traag. In 2017, het vierde jaar van het MFK, absorbeerden de lidstaten gemiddeld 16,4 % (2010: 22,1 %) van de aan hen toegewezen bedragen. **Kader 2.5** bevat een vergelijking tussen de absorptie van elke lidstaat in 2017⁽¹⁷⁾ en die in 2010⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Absorptie is het bedrag dat de Commissie aan een lidstaat betaalt als cofinanciering voor projecten in het kader van operationele programma's van ESI-fondsen. Het absorptiepercentage geeft de verhouding aan tussen de betaalde bedragen en de geplande EU-uitgaven.

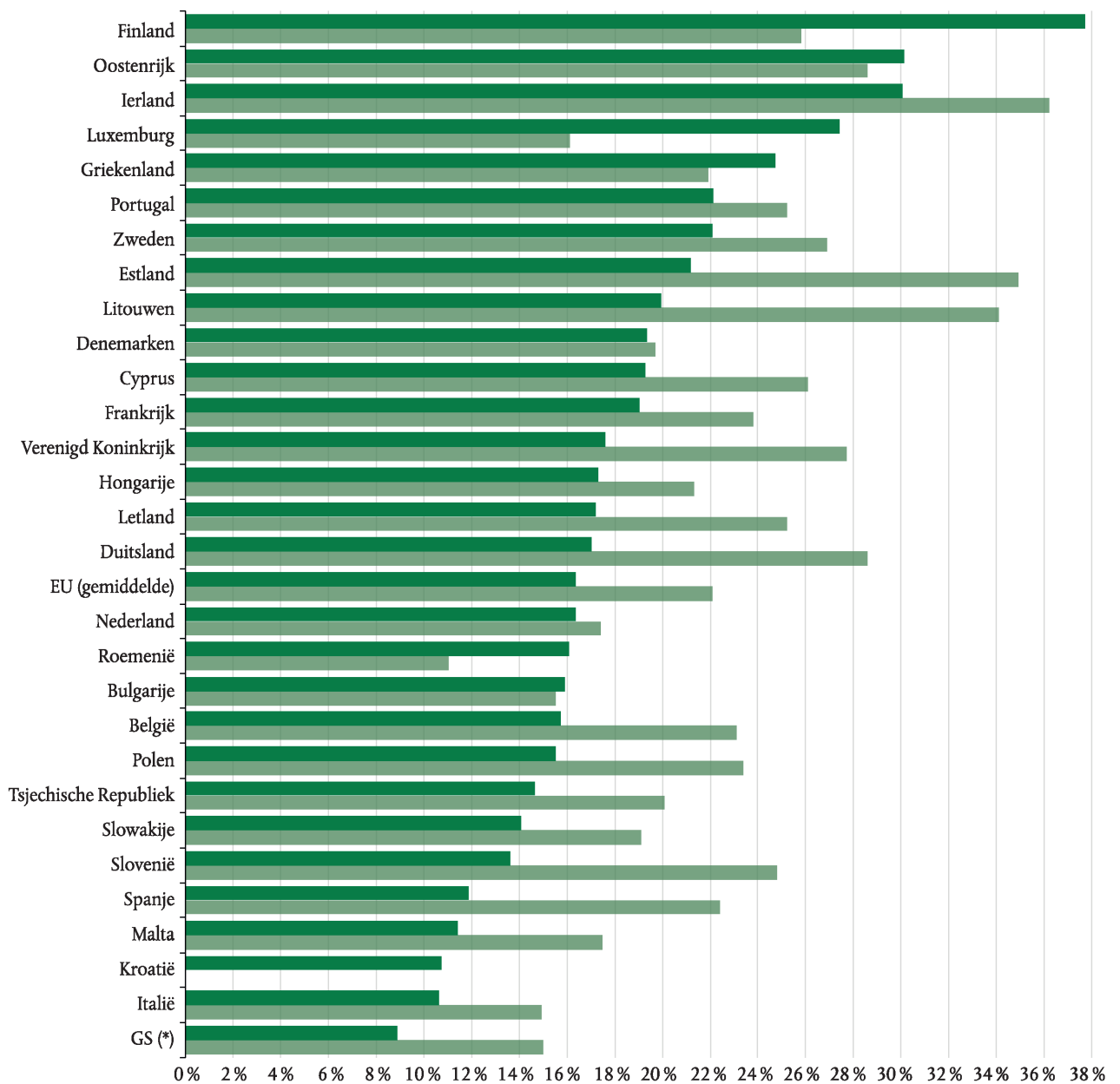
⁽¹⁷⁾ Het vierde jaar van het huidige MFK.

⁽¹⁸⁾ Het overeenkomstige jaar van het vorige MFK.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.14. De Commissie ziet aan het einde van de programmaperiode 2014-2020 geen hoger absorptierisico dan voor 2007-2013. Rekening houdend met de n+3-regel, het huidige selectietempo en de gecertificeerde betalingen, is de Commissie van oordeel dat aan het eind van de periode 2014-2020 hetzelfde absorptieniveau kan worden bereikt als voor de periode 2007-2013.

Kader 2.5 — Absorptiepercentages per lidstaat eind 2017 en eind 2010



(*) GRENSOVERSCHRIJDENDE
SAMENWERKING

■ Gecumuleerde betalingen eind 2017 gedeeld door de geplande aan de lidstaat/lidstaten toegewezen ESI-middelen
■ Gecumuleerde betalingen eind 2010 gedeeld door de geplande aan de lidstaat/lidstaten toegewezen ESI-middelen

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.15. De Commissie stelde vast dat de verträgen vooral te wijten waren aan het feit dat het vorige MFK later werd afgesloten, aan de laattijdige vaststelling van rechtshandelingen en aan moeilijkheden bij de aanpassing aan en uitvoering van substantiële wijzigingen die in het huidige MFK werden ingevoerd ⁽¹⁹⁾.

2.16. Wij hielden een enquête onder de zes lidstaten ⁽²⁰⁾ met de laagste absorptieniveaus eind 2017. Hun antwoorden hielden grotendeels een bevestiging in van de belangrijkste door de Commissie genoemde oorzaken (zie **kader 2.6**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.15. Voor het Elfpo zijn de verträgen als gevolg van de late goedkeuring van de rechtshandelingen snel weer goedge maakt en liggen de betalingen voor de periode 2014-2020 goed op schema.

Kader 2.6 — Resultaten van onze enquête

Belang van de
bijdrage



Door de Commissie genoemde oorzaken waarvan het belang als „middelmatic” of „groot” werd aangemerkt:

- Bepaalde rechtshandelingen en richtsnoeren voor de operationele programma's 2014-2020 alsook de operationele programma's zelf werden met vertragung vastgesteld.
- Het duurde langer dan verwacht om het proces van aanwijzing van de verantwoordelijke autoriteiten af te ronden.
- Verträgen bij de absorptie van EU-middelen en in de afsluitingsprocedures voor de periode 2007-2013 hadden een domino-effect op het aanwijzingsproces.
- De validering van de aanwijzing van de verantwoordelijke autoriteiten door een onafhankelijk controleorgaan duurde langer dan verwacht.
- Het duurde langer dan verwacht om te verzekeren dat aan de ex-antevoorwaarden was voldaan bij de vaststelling van operationele programma's.
- Het was minder dringend geworden om betalingsverzoeken in te dienen bij de Commissie vanwege de verlenging van de aanvraagperiode met één jaar (N+3-vrijmakingsregel).

NB: In een aan de permanente vertegenwoordigingen gestuurde vragenlijst vroegen we de zes lidstaten om aan te geven of de door de Commissie vermelde oorzaken een grote, middelmatic, kleine of geen bijdrage hadden geleverd tot de verträgen bij de absorptie in hun land. Voor onze analyse werd de bijdrage van een oorzaak aangemerkt als „middelmatic” of „groot” indien in de meerderheid van de antwoorden was aangegeven dat de oorzaak „middelmatic” of „groot” was. Geen van de oorzaken werd door een meerderheid van de respondenten aangemerkt als „klein” of „geen”.

Bron: Enquête van de Europese Rekenkamer.

⁽¹⁹⁾ De Commissie heeft in verschillende documenten uiteengezet wat volgens haar de oorzaken zijn, namelijk in haar analyse van de begrotingsuitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen in 2016, in haar tussentijdse evaluatie/herziening van het meerjarig financieel kader 2014-2020 (COM(2016) 603 final) en het bijbehorende werkdokument van de diensten van de Commissie (SWD(2016) 299 final) en in haar antwoorden op de schriftelijke vragen aan de leden van de Commissie Oettinger, Crețu en Thyssen over de kwijtingsprocedure 2016.

⁽²⁰⁾ Kroatië, Italië, Malta, Slowakije, Slovenië en Spanje.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.17. In ons Jaarverslag 2016 wezen wij er al op dat lidstaten het lastig kunnen vinden om voldoende hoogwaardige projecten aan te wijzen. Onze controlewerkzaamheden hebben bevestigd dat er voor de lidstaten sprake is van een zekere spanning tussen het snel absorberen van middelen en het vinden van hoogwaardige projecten, wat tijd kost ⁽²¹⁾.

2.18. Wij hebben twee speciale verslagen gepubliceerd die van belang zijn op dit gebied: één over de regelingen voor de afsluiting van programma's in het kader van het MFK 2007-2013 en één over de doeltreffendheid van de ondersteuning van de Commissie voor de lidstaten bij het absorberen van middelen ⁽²²⁾. Wij stelden onder meer vast dat er zich vanwege de laattijdige vaststelling van het wettelijk kader vertragingen hadden voorgedaan die een domino-effect hadden tijdens de uitvoering, en dat de overlapping van de MFK-perioden had geleid tot een toename van de vertragingen. Om absorptieproblemen in het volgende MFK te helpen voorkomen, zijn de tijdige vaststelling van rechtshandelingen en een hoge mate van stabiliteit in het wettelijk kader dat van toepassing is op de ESI-fondsen, van cruciaal belang.

2.19. Door de grotere overlapping van MFK-perioden wordt het bestuursapparaat van de lidstaten extra belast, wat leidt tot extra vertragingen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.18. De Commissie heeft bij verschillende gelegenheden het belang van tijdige goedkeuring van rechtshandelingen door de medewetgevers benadrukt. Wat de programmeringsperiode 2021-2027 betreft, heeft de Commissie haar wetgevingsvoorstellen in mei en juni 2018 ingediend, d.w.z. 30 maanden vóór het geplande begin van de subsidiabiliteitsperiode van de programmeringsperiode.

2.19. De Commissie is van mening dat overlapping van de subsidiabiliteitsperiodes maar een van de factoren is die bijdragen tot enige vertraging in de uitvoering van de volgende periodes. Andere belangrijke factoren spelen ook mee, zoals de mate van voorfinanciering, de vrijmakingsregel en de toepassing van financiële nettocorrecties wanneer zich in de bij de Commissie ingediende rekeningen ernstige onregelmatigheden blijven voordoen. Om de overlapping te vermindern, heeft de Commissie verschillende voorstellen gedaan voor de volgende programmeringsperiode 2021-2027 (terugkeer naar de n+2-vrijmakingsregel, het niveau van voorschotten stroomlijnen en de beheers- en controlesystemen verlengen om te zorgen voor een vlotte uitvoering).

⁽²¹⁾ Zie Speciaal verslag nr. 1/2018 „Gezamenlijke ondersteuning van projecten in de Europese regio's (Jaspers) — tijd voor een meer doelgerichte aanwending”.

⁽²²⁾ Speciaal verslag nr. 36/2016 „Een beoordeling van de regelingen voor de afsluiting van de programma's 2007-2013 voor cohesie en plattelandontwikkeling” en Speciaal verslag nr. 17/2018 „Met de maatregelen die de Commissie en de lidstaten tijdens de laatste jaren van de programma's voor de periode 2007-2013 namen, werd lage absorptie aangepakt, maar ze waren te weinig resultaatgericht”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De lidstaten dienden hun definitieve declaraties voor structuurfondsen voor het MFK 2007-2013 in

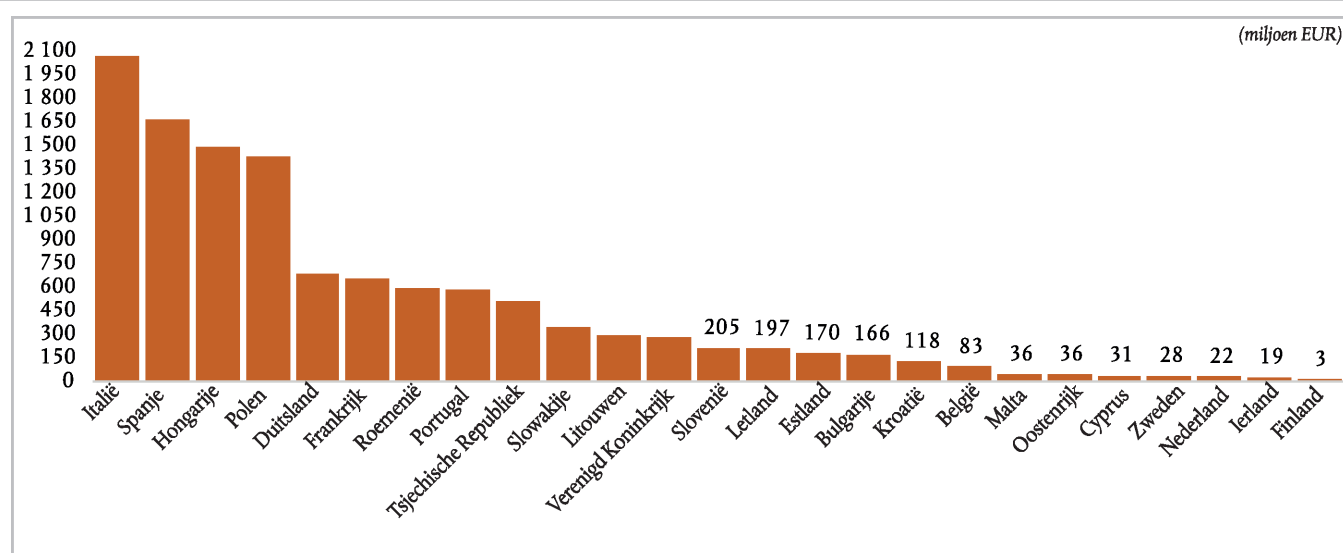
2.20. De lidstaten dienden hun definitieve declaraties voor structuurfondsen ⁽²³⁾ voor het MFK 2007-2013 eind maart 2017 in ⁽²⁴⁾.

2.21. Eind 2017 bedroegen de niet-afgewikkelde vastleggingen met betrekking tot structuurfondsen 11,7 miljard EUR, ofwel 3,4 % van het totaalbedrag dat voor het MFK 2007-2013 was toegewezen (zie **kader 2.7**).

2.21. De Commissie zal in 2018 een belangrijk aantal programma's afsluiten, waardoor de uitstaande verplichtingen drastisch zullen verminderen.

Eind mei 2018 bedraagt het totale bedrag aan uitstaande verplichtingen voor het EFRO en het CF 8,1 miljard EUR en voor het ESF 1,9 miljard EUR. De Commissie verwacht de overgrote meerderheid van de uitstaande verplichtingen in 2018 en 2019 te kunnen afsluiten, zoals vermeld in de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG REGIO en DG EMPL.

Kader 2.7 — Eind 2017 niet-afgewikkelde vastleggingen met betrekking tot de structuurfondsen voor het MFK 2007-2013



Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens.

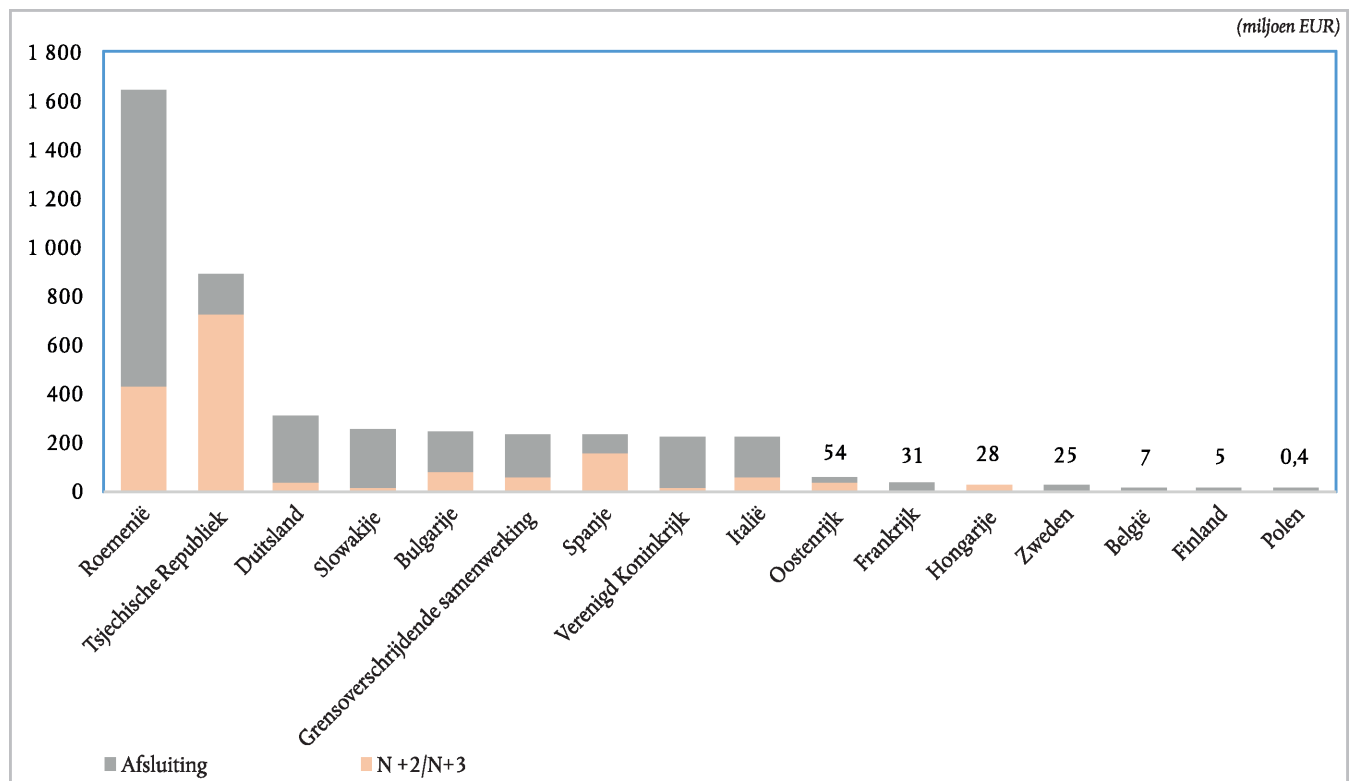
⁽²³⁾ Het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds.

⁽²⁴⁾ Behalve Kroatië, waarvoor de termijn was verlengd tot 31 maart 2018.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.22. De vrijmakingen met betrekking tot de structuurfondsen bedroegen 4,4 miljard EUR, ofwel (1,3 %) van het totaal dat voor het MFK 2007-2013 was toegewezen (zie **kader 2.8**). Dit vormt een zeer klein deel van de totale vastleggingen ⁽²⁵⁾.

Kader 2.8 — Met betrekking tot de structuurfondsen tussen 2011 en 2017 vrijgemaakte bedragen per lidstaat



NB: De afzonderlijke cijfers geven het totaal bij de afsluiting weer en voor N+2/N+3.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens.

⁽²⁵⁾ Zie paragraaf 2.13 van ons Jaarverslag 2016.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voor steun aan niet-EU-landen wordt steeds meer gebruik gemaakt van alternatieve financieringsmodellen

2.23. EU-trustfondsen en de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije functioneren niet hetzelfde als de standaardmechanismen voor hulpverlening van de Commissie. Voor eerstgenoemde wordt gebruikgemaakt van meerdere financieringsbronnen en verschillende distributiekkanalen, waardoor de complexiteit toeneemt. EU-trustfondsen worden buiten de EU-begroting om beheerd, terwijl de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije binnen de EU-begroting wordt beheerd. Hieronder wordt een overzicht van deze mechanismen gegeven. Een ander nieuw instrument om steun te verlenen aan niet-EU-landen is het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) (zie de paragrafen 2.40 en 2.41).

2.24. EU-trustfondsen zijn afzonderlijke juridische regelingen met een eigen financiële structuur in het kader waarvan meerdere donoren gezamenlijk een actie financieren op basis van gemeenschappelijk overeengekomen doelstellingen. Tot nu toe heeft de Commissie vier trustfondsen opgericht: het Békou-fonds, het Madad-fonds, het fonds voor Afrika en het fonds voor Colombia ⁽²⁶⁾ (zie **kader 2.9**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.23. De Commissie is van mening dat de trustfondsen van de EU de zaken niet per se ingewikkelder maken, aangezien zij in het leven zijn geroepen om de EU-financiering uit verschillende bronnen en van bijdragende donoren te poolen in één enkel mechanisme, waardoor er minder complexiteit van meervoudige interventies is.

De Faciliteit is een coördinatiemechanisme dat zaken eerder vergemakkelijkt dan compliceert. Het is geen nieuw instrument. De Faciliteit zorgt voor de snelle, doeltreffende en doelmatige beschikbaarstelling van EU-steun aan vluchtelingen in Turkije en garandeert het optimale gebruik van middelen van de EU en van de lidstaten als humanitaire en ontwikkelingshulp, op een alomvattende en gecoördineerde wijze.

⁽²⁶⁾ De volledige naam van deze trustfondsen is respectievelijk: EU-trustfonds voor de Centraal-Afrikaanse Republiek; Regionaal Trustfonds van de Europese Unie in respons op de Syrische crisis; Noodtrustfonds van de Europese Unie voor stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van onregelmatige migratie en ontheemding in Afrika; EU-trustfonds voor Colombia.

Kader 2.9 — Essentiële informatie over trustfondsen

Doelstelling

De Commissie beheert EU-trustfondsen voor noodsituaties, operaties na een noodsituatie of thematische acties op het gebied van externe maatregelen.

Bepalingen van het
Financieel Reglement

EU-trustfondsen moeten:

- worden uitgevoerd met inachtneming van de beginselen van goed financieel beheer;
- zorgen voor toegevoegde waarde voor de interventies van de EU, indien deze beter door de EU dan op nationaal niveau kunnen worden verwezenlijkt;
- duidelijke politieke zichtbaarheid van de EU en voordelen met betrekking tot het beheer opleveren, evenals betere controle van de EU op de risico's en het gebruik van de bijdragen van de EU en andere donoren;
- niet worden opgericht als zij louter een dubbele vormen van andere financieringskanalen of vergelijkbare instrumenten, zonder enige additionaliteit op te leveren.

Governance

Elk trustfonds heeft een eigen raad van bestuur, die alle donoren omvat en wordt voorgezeten door de Commissie en die de algemene strategie bepaalt. Elk trustfonds heeft een operationeel comité, dat ook wordt voorgezeten door de Commissie maar waarvan alleen donoren die meer dan 3 miljoen EUR hebben bijgedragen, lid zijn.

Verantwoording

—
Controle

EU-trustfondsen worden rechtstreeks uitgevoerd door trustfondsbeheerders die door de Commissie worden benoemd. EU-trustfondsen voor noodsituaties en operaties na een noodsituatie kunnen ook indirect worden uitgevoerd door desbetreffende taken te delegeren aan andere entiteiten, zoals niet-EU-landen en de aangewezen organen daarvan, of internationale organisaties.

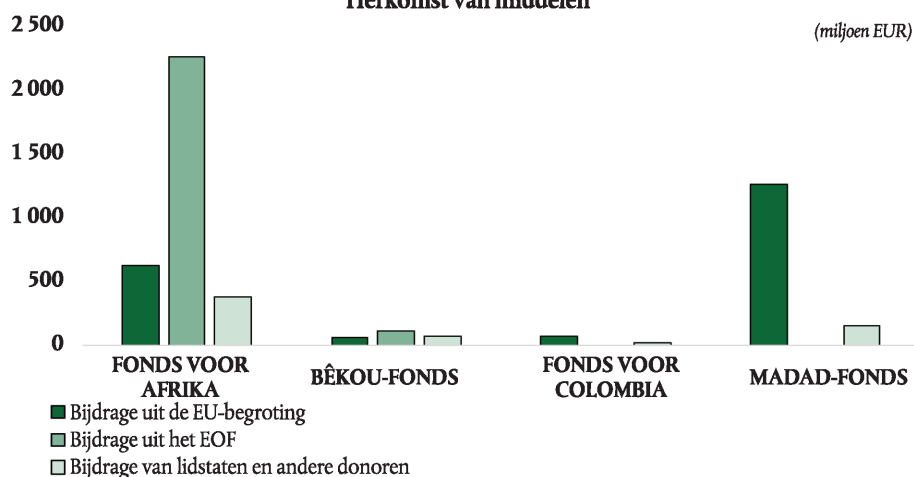
De ERK heeft volledige controlebevoegdheden ten aanzien van alle EU-trustfondsen.

In totaal toegezegd bedrag

In EU-trustfondsen worden middelen uit de EU-begroting, uit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en/of van andere donoren samengevoegd. Eind 2017 bedroeg het toegezegde bedrag voor alle EU-trustfondsen samen in totaal 5,1 miljard EUR. 4,5 miljard EUR (87,7 % van het totaal) was afkomstig van de EU (2,0 miljard EUR uit de EU-begroting en 2,4 miljard EUR uit het EOF). De lidstaten en andere donoren droegen 0,6 miljard EUR bij.

Toezeggingen per
trustfonds

Herkomst van middelen



NB: De som van de toezeggingen kan afwijken als gevolg van afronding.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens, artikel 187 van het Financieel Reglement en de oprichtingsovereenkomsten inzake de trustfondsen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.25. Wij hebben de opzet en het beheer onderzocht van het eerste EU-trustfonds dat wordt beheerd door de Commissie — het Békou-fonds ⁽²⁷⁾. Wij merkten onder meer op dat het fonds steun had aangetrokken, maar slechts weinig nieuwe donoren.

2.26. In het Financieel Reglement zijn strenge eisen vastgelegd om de oprichting van een trustfonds te rechtvaardigen, zoals Europese toegevoegde waarde, beter beheer, betere controle op de risico's, betere controle op het gebruik en *additionaliteit* (zie **kader 2.9**). In ons Jaarverslag 2016 wezen wij erop dat financieringsregelingen niet complexer mogen zijn dan nodig om de EU-beleidsdoelstellingen te verwezenlijken en om verantwoording, transparantie en controleerbaarheid te garanderen ⁽²⁸⁾.

2.27. De Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije werd in januari 2016 opgericht om Turkije te helpen het hoofd te bieden aan de massale vluchtelingenstroom (zie **kader 2.10**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.25. Het Békou-trustfonds is actief in de Centraal-Afrikaanse Republiek; dat fonds had in het verleden problemen bij het aantrekken van donoren. Het Békou-trustfonds is er echter in geslaagd aanzienlijk meer steun te ontvangen van donoren zoals Italië, Nederland en Duitsland, die voorheen geen belangrijke donoren van de Centraal-Afrikaanse Republiek waren.

2.26. Het witboek over de toekomst van Europa in 2025 gaf de aanzet tot een breed debat en een denkoefening voorafgaand aan de voorbereiding van het volgende MFK. In dit verband heeft de Commissie in juni 2017 een discussienota over de toekomst van de EU-financiën goedgekeurd, waarin de grondslag werd gelegd voor het voorstel van de Commissie voor een nieuwe financiële architectuur van de EU voor het volgende MFK. De Commissie stelt een meer samenhangende, gerichte en transparante begroting voor, waarmee gefragmenteerde financieringsbronnen worden samengebracht in nieuwe, geïntegreerde programma's waarbij het gebruik van financieringsinstrumenten wordt gestroomlijnd.

⁽²⁷⁾ Speciaal verslag nr. 11/2017 „Het EU-Trustfonds Békou voor de Centraal-Afrikaanse Republiek: ondanks enkele tekortkomingen een hoopvolle start”.

⁽²⁸⁾ Zie aanbeveling 4 van hoofdstuk 2 van het Jaarverslag 2016.

Kader 2.10 — Essentiële informatie over de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije**Doelstelling**

Turkije te helpen om te voldoen aan de behoeften inzake onmiddellijke humanitaire hulp en ontwikkeling van de vluchtelingen.

Governance

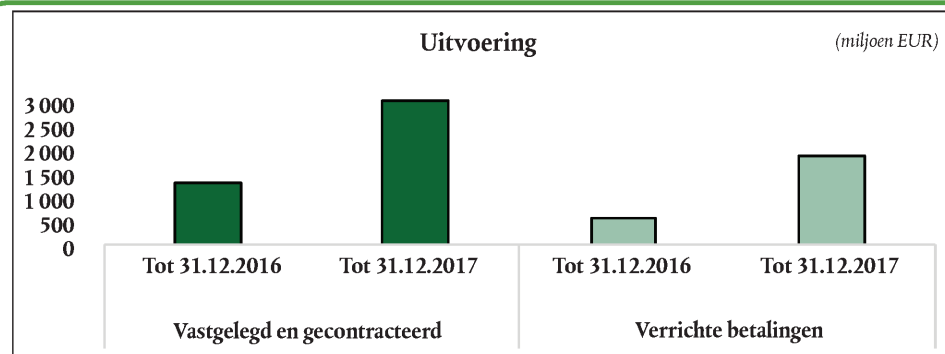
Bestuurd door een stuurgroep die strategische leiding geeft met betrekking tot de algemene prioriteiten, de soorten acties en de instrumenten die zullen worden gebruikt en de coördinatie daarvan. De stuurgroep is ook belast met het monitoren en beoordelen van de uitvoering van de verbintenissen van de EU en Turkije. Hij wordt voorgezeten door de Commissie en bestaat daarnaast uit vertegenwoordigers van de EU-lidstaten. Turkije neemt deel aan de vergaderingen in een adviserende rol.

Verantwoording**—
Controle**

De Commissie behoudt de algehele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de acties die worden gefinancierd via de faciliteit.
De ERK heeft volledige controlebevoegdheden ten aanzien van de faciliteit.

Financiering

Een bedrag ter hoogte van 3 miljard EUR werd goedgekeurd voor de jaren 2016-2017 (1 miljard EUR uit de EU-begroting en 2 miljard van de lidstaten, op basis van hun relatieve aandeel in het bni). De lidstaten zijn hun verplichtingen in het kader van de overeenkomst nagekomen, met uitzondering van 0,4 miljard EUR die in 2018 moet worden gestort en 0,08 miljard EUR die in 2019 moet worden gestort, volgens de overeengekomen tijdschema's voor de betalingen.

Uitvoering**Vervolg**

De uiterste termijn voor definitieve betalingen in het kader van de faciliteit werd verschoven van eind 2019 tot 2021. In maart 2018 stelde de Commissie voor dat de EU en de lidstaten aanvullende financiering van 3 miljard EUR voor 2018-2019 zouden moeten mobiliseren, mits wordt voldaan aan de criteria die in 2016 werden vastgelegd.

Bron:

- Besluit van de Commissie van 24 november 2015 inzake een mechanisme voor de coördinatie van het optreden van de Unie en de lidstaten — de Vluchtelingenfaciliteit voor Turkije.
- Besluit van de Commissie van 10 februari 2016 betreffende de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije en tot wijziging van Besluit C(2015) 9500 van 24 november 2015.
- Tweede jaarverslag over de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije, COM(2018) 91 final van 14.3.2018.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 2.10. De Commissie wijst erop dat de lidstaten aan al hun verplichtingen hebben voldaan. De bijdragen van de lidstaten moeten — als externe bestemmingsontvangsten — tot en met 2019 worden betaald overeenkomstig overeengekomen betalingsschema's. Tot dusverre is er een goede verhouding tussen enerzijds de betalingen van de lidstaten aan de Faciliteit en anderzijds de uitbetalingen die uit die bijdragen worden gefinancierd vanuit de Faciliteit.

De EU-financiering voor financieringsinstrumenten is aanzienlijk toegenomen

2.28. De EU-begrotingssteun voor verschillende financieringsinstrumenten is aanzienlijk toegenomen (zie **kader 2.11**).

Kader 2.11 — Steun uit de EU-begroting voor financieringsinstrumenten

(in miljard EUR)

	MFK 2007-2013	MFK 2014-2020
Onder gedeeld beheer		
Financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer (FISM's)	11,3	20,0
Onder direct en indirect beheer en met begrotingsgaranties		
Financieringsinstrumenten onder indirect beheer	3,0 ⁽¹⁾	5,9 ⁽²⁾
Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSD) — Garantie	0	26,0
EFDO — Garantie	0	1,5
Totaal	14,3	53,4

Per eind december 2017

⁽¹⁾ Dit cijfer omvat niet 1,2 miljard EUR van blendinginstrumenten.

⁽²⁾ Op basis van de huidige financiële middelen — COM(2018) 600.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van verslagen van de Commissie en de desbetreffende verordeningen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

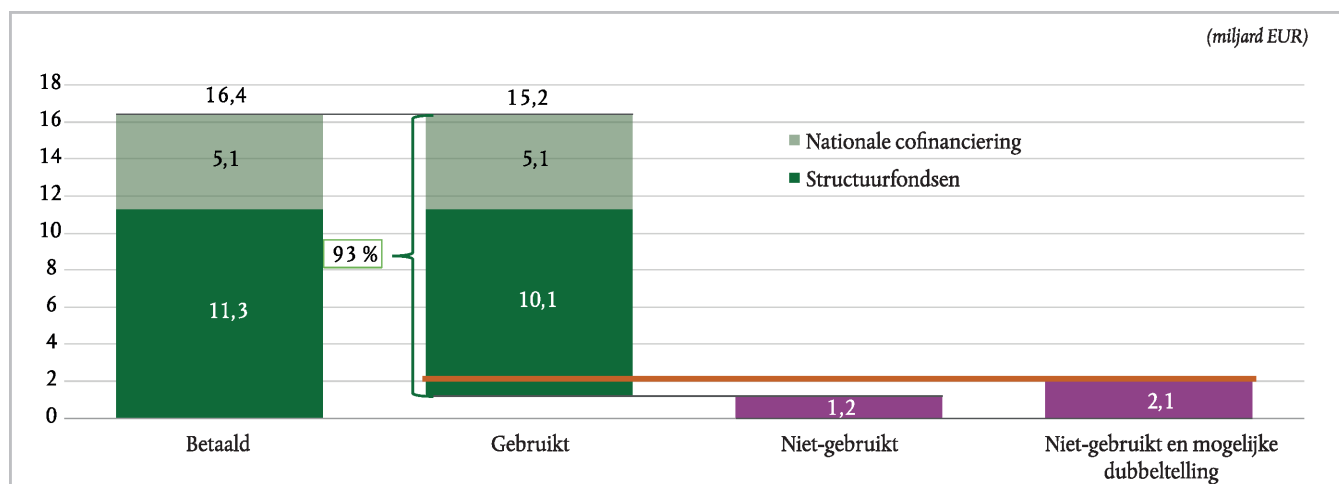
Er zijn uitdagingen met betrekking tot financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer

Bij de afsluiting van de periode 2007-2013 kwamen onjuistheden en dubbel telling aan het licht

2.29. In 2017 werd gewerkt aan de afsluiting van financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer (FISM's) voor het MFK 2007-2013 in het kader van de afsluiting van de desbetreffende operationele programma's.

2.30. Volgens de Commissie ⁽²⁹⁾ werd 11,3 miljard EUR uit de structuurfondsen in FISM's gestort. Daarbij kwam 5,1 miljard EUR aan nationale cofinanciering (zie **kader 2.12**).

Kader 2.12 — FISM-bedragen die tot en met 31 maart 2017 waren betaald aan en gebruikt door lidstaten



Bron: Verslag „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007-2013, Situation as at 31 March 2017 (at closure)“.

⁽²⁹⁾ „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, Programme period 2007-2013, Situation as at 31 March 2017 (at closure)“.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.31. Volgens de gegevens die de lidstaten aan de Commissie verstrekten, werd 93 % van het totale bedrag dat in FISM's werd gestort (15,2 miljard EUR) uitbetaald aan eindontvangers. De Commissie schat echter dat het werkelijke uitbetalingspercentage aan eindontvangers tot zeven procentpunten lager kan zijn vanwege de mogelijke onterechte opname van terugbetalingen van leningen die opnieuw werden gebruikt⁽³⁰⁾ en van rente als gevolg van kasmiddelenbeheer of „overboeking”. Deze te hoog gerapporteerde bedragen komen bij elkaar op 0,9 miljard EUR. Op deze bedragen zijn, net zoals op de 1,2 miljard EUR die nog in specifieke fondsen over is, de afsluitingsprocedures voor de operationele programma's van toepassing. Het is mogelijk dat deze bedragen moeten worden teruggestort in de EU-begroting na aftrek van beheerskosten en -vergoedingen. Verder hadden bij de afsluiting 45 van de 981 specifieke fondsen nog steeds geen investeringen gedaan of deze niet gerapporteerd. Het verslag met de „summary of data” biedt dus geen volledig en juist⁽³¹⁾ beeld.

2.32. De middelen die na gebruik beschikbaar zijn in de FISM's van 2007-2013⁽³²⁾ behoren toe aan de lidstaten (de beheersautoriteiten hebben dit bedrag op 8,5 miljard EUR geschat, toe te schrijven aan de structuurfondsen). De lidstaten moeten deze voor dezelfde doeleinden gebruiken als waarvoor ze oorspronkelijk waren bedoeld.

2.33. Wij hebben een speciaal verslag⁽³³⁾ gepubliceerd over de uitvoering van de FISM's van 2007-2013. In het verslag werd onder meer vastgesteld dat de fondsen in de lidstaten moeite hadden gehad om hun dotatiekapitaal uit te geven, dat zij slechts in beperkte mate particulier kapitaal hadden aangetrokken en zij te laat waren met hun verslaglegging. Ook deden wij de aanbeveling dat de Commissie passende maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat de lidstaten het revolverende karakter van de middelen in stand houden (d.w.z. blijven zorgen dat dezelfde middelen in meerdere cycli kunnen worden gebruikt).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.31. De Commissie wijst erop dat haar „Samenvatting van gegevens” overeenkomt met de informatie die zij van de lidstaten heeft ontvangen, en dat de beheerskosten en de kosten die door de lidstaten waren gerapporteerd, 889 miljoen EUR bedragen.

Momenteel lopen er afsluitingsprocedures voor operationele programma's, en de Commissie zal waar nodig corrigerende maatregelen nemen. Besluiten over bedragen die moeten worden teruggestort in de EU-begroting, worden genomen op het niveau van de operationele programma's en niet op het niveau van specifieke financieringsinstrumenten, die slechts één vorm van steun in het kader van een operationeel programma zijn.

2.33. De Commissie benadrukt dat het niveau van betalingen aan eindbegunstigden eind maart 2017 93 % bedroeg, waaraan 6,7 % voor beheerskosten en -vergoedingen moet worden toegevoegd.

Bovendien heeft de Commissie in Speciaal verslag nr. 19/2016 van de Rekenkamer aangegeven dat het doel van het aantrekken van particulier kapitaal niet te sterk moet worden benadrukt, met name ten aanzien van sectoren die blootstaan aan groot marktfalen, en dat de beheersautoriteiten verplicht zijn te garanderen dat de juiste maatregelen worden genomen om aan de wettelijke eisen op het gebied van resterende middelen te voldoen, en deze aan de Commissie voor te leggen.

⁽³⁰⁾ De lidstaten kunnen deze bedragen blijven gebruiken. Zie artikel 78, lid 7, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.

⁽³¹⁾ Zie paragraaf 6.25 van ons Jaarverslag 2016.

⁽³²⁾ Van leningen die waren verstrekt en werden terugbetaald, gedane investeringen, of bedragen die overbleven nadat alle garanties waren gehonoreerd.

⁽³³⁾ Speciaal verslag nr. 19/2016 „Uitvoering van de EU-begroting via financieringsinstrumenten — lessen die uit de programmeringsperiode 2007-2013 moeten worden getrokken”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

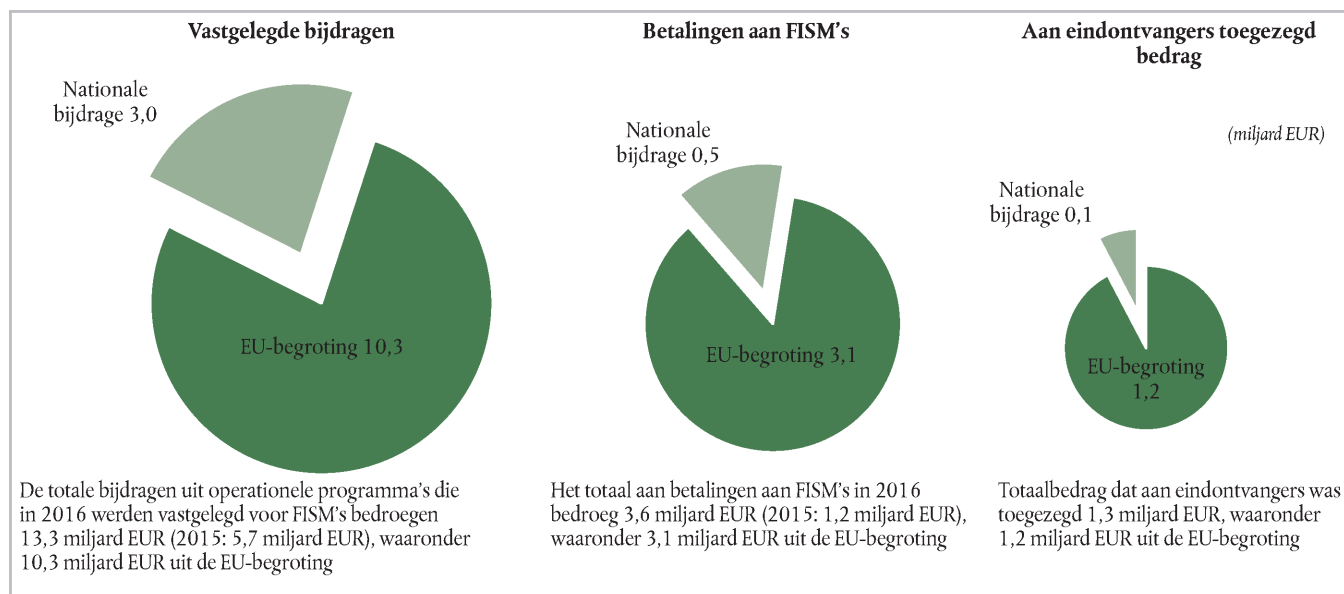
ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Uitbetalingen uit FISM's aan eindontvangers in het kader van het MFK 2014-2020 waren laag

2.34. Van de totale middelen die in het kader van de operationele programma's van het MFK 2014-2020 werden vastgelegd uit de ESI-fondsen, werd 30 % gestort in FISM's. Van dit bedrag werd 38 % (1,2 miljard EUR) toegezegd aan eindontvangers van de FISM's. Aan het begin van 2017, na drie jaar van het huidige MFK, was minder dan 10 % van de totale ESI-financiering die beschikbaar was via FISM's, bij ontvangers terechtgekomen ter financiering van productieve investeringen en activiteiten (zie **kader 2.13**).

2.34. De Commissie is van mening dat de aan financieringsinstrumenten en aan eindontvangers betaalde bedragen een redelijker vergelijking zouden zijn.

Op 31 december 2016 was 32 % van de aan financieringsinstrumenten betaalde bedragen daadwerkelijk aan de eindontvangers uitbetaald.

Kader 2.13 — Stand van zaken met betrekking tot FISM's voor het MFK 2014-2020 in december 2016

Bron: Europese Commissie, „Financial Instruments under the European Structural and Investment Funds, situation as at 31 December 2016”, december 2017.

2.35. In het huidige MFK moeten de lidstaten bondiger verslag uit brengen. Het meest recente verslag over FISM's voor het MFK 2014-2020 is evenwel het verslag over de situatie eind 2016, dat in december 2017 werd gepubliceerd. Hoewel dit in overeenstemming is met de bestaande voorschriften, blijft het zo dat er veel tijd verloopt tussen het einde van de periode en het desbetreffende verslag.

2.35. Het tijdschema van de rapportage tussen de beheersautoriteiten en de rapportage van de Commissie weerspiegelt de context van gedeeld beheer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Het Europees Fonds voor strategische investeringen heeft de wind in de zeilen

2.36. De begrotingsautoriteit verhoogde de EFSI-garantie van 16 miljard EUR tot 26 miljard EUR⁽³⁴⁾ en het beoogde investeringsvolume van 315 miljard EUR tot 500 miljard EUR. Het EFSI-garantiefonds nam toe met 1,1 miljard EUR⁽³⁵⁾, van 8,0 miljard EUR tot 9,1 miljard EUR, als gevolg van overschrijvingen en terugvloeiende middelen. Deze stijging leidde tot een aanzienlijke verlaging van het voorzieningspercentage van 50 % tot 35 %.

2.37. Eind 2017 omvatte het EFSI-garantiefonds activa ter waarde van 3,5 miljard EUR (2016: 1,0 miljard EUR). Daarnaast was 2,6 miljard EUR vastgelegd uit de EU-begroting, maar nog niet betaald⁽³⁶⁾. De overige 3,0 miljard EUR zal tot 2022 geleidelijk worden betaald⁽³⁷⁾. Eind 2017 waren er nog geen betalingen verricht uit het EFSI-garantiefonds.

2.38. Eind 2017 had de EIB-groep contracten ondertekend ter waarde van 36,7 miljard EUR (2016: 21,3 miljard EUR)⁽³⁸⁾. In **kader 2.14** is weergegeven hoe dit bedrag is verdeeld over de lidstaten.

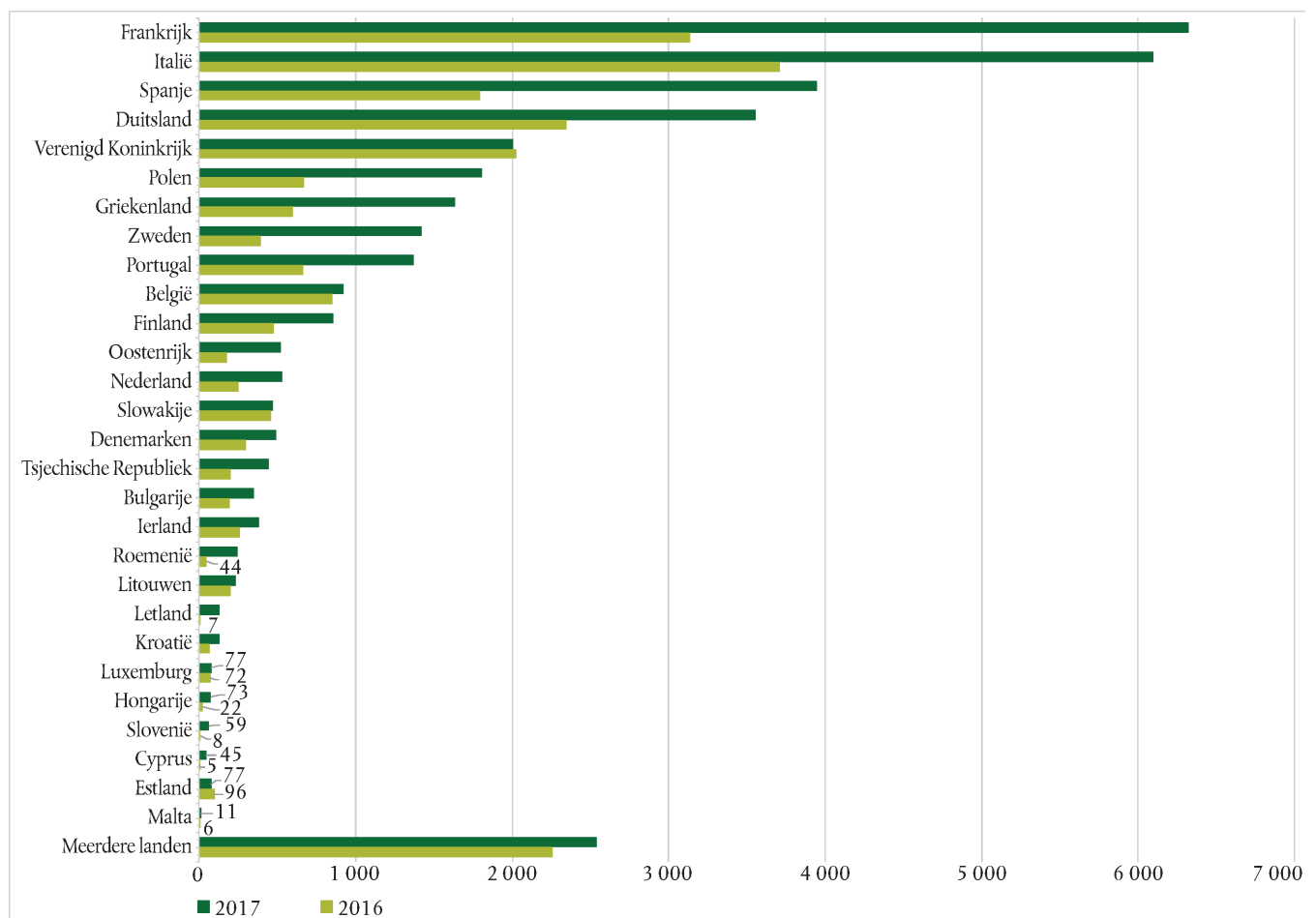
⁽³⁴⁾ Verordening (EU) 2017/2396 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1316/2013 en Verordening (EU) 2015/1017 wat betreft de verlenging van de looptijd van het Europees Fonds voor strategische investeringen en wat betreft de invoering van technische versterkingen voor dat fonds en de Europese investeringsadvieshub (PB L 345 van 27.12.2017, blz. 34).

⁽³⁵⁾ Overweging 21 van Verordening (EU) 2017/2396 vermeldt dat de financiering afkomstig zal zijn uit de EU-begroting, met een overschrijving uit de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) evenals uit de ontvangsten en terugbetalingen van het CEF-schuldinstrument en het Margueritefonds.

⁽³⁶⁾ Zie toelichting 4.1 bij de rekeningen 2017 van de EU.

⁽³⁷⁾ Onder andere met terugvloeiende middelen, ofwel uit het EFSI zelf (525 miljoen EUR), ofwel uit andere financieringsinstrumenten (150 miljoen EUR uit het CEF-schuldinstrument en het Margueritefonds).

⁽³⁸⁾ Zie „European Fund for Strategic Investments — IIW and SMEW — Schedule II of the EFSI Agreement — Year-end Operational Report — Reporting date: 31 december 2017”.

Kader 2.14 — EFSI-financiering per lidstaat (in miljoen EUR)

Bron: EIB-verslag „European Fund for Strategic Investments — IIW and SMEW — Schedule II of the EFSI Agreement — Year-end Operational Report — Reporting date: 31 december 2017”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.39. Wij merken op dat 64 % van de totale waarde van de EFSI-contracten die de EIB-groep eind 2017 had ondertekend, geconcentreerd was in zes lidstaten. Momenteel onderzoeken wij of het EFSI op koers ligt om de beleidsdoelstelling ervan, het ondersteunen van aanvullende investeringen in Europa, te verwezenlijken.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.39. EFSI is een vraaggestuurd instrument waarbij geen voorafgaande toewijzingen aan landen plaatsvinden. Projecten worden geselecteerd aan de hand van duidelijk vastgestelde subsidiabiliteits- en additionaliteitscriteria, waarbij alle lidstaten worden aangemoedigd om projecten in te dienen die aan die criteria voldoen. Bij vergelijking van de gemobiliseerde EFSI-investering met het bbp van de lidstaten, blijkt uit de uitsplitsing dat kleinere lidstaten in het voordeel zijn, waarbij de drie belangrijkste begunstigen Estland, Bulgarije en Griekenland zijn.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Oprichting van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling

2.40. De begrotingsautoriteit richtte het EFDO in september 2017 op ⁽³⁹⁾. Ten aanzien van het EFDO zullen vergelijkbare beginselen van toepassing zijn als bij het EFSI.

2.41. Op grond van de EFDO-verordening kan de Commissie ook EFDO-garantieovereenkomsten sluiten met niet-EU-organen als in aanmerking komende tegenpartijen, zoals internationale organisaties en privaatrechtelijke organen in een lidstaat of partnerland ⁽⁴⁰⁾. De in aanmerking komende tegenpartijen kunnen financierings- en investeringsverrichtingen goedkeuren en een beroep doen op de EFDO-garantie, die wordt gedekt door de EU-begroting. Anders dan bij het EFSI, waar de EIB in de praktijk de enige tussenpersoon is, kunnen andere internationale organisaties en organen uit de particuliere sector bij het EFDO de voordelen van de EU-garantie overdragen en uiteindelijk een beroep doen op de garantie. Het EFDO vormt dus, wat betreft de soorten partners, het meest vergaande voorbeeld tot nu toe van delegatie van bevoegdheden om verplichtingen aan te gaan ten laste van de EU-begroting.

De blootstelling van de EU-begroting blijft significant

2.42. De EU begroting is blootgesteld aan een opeenstapeling van juridische verplichtingen om in de toekomst onder verschillende voorwaarden betalingen te verrichten. Hiertoe behoren voorwaardelijke verplichtingen in de vorm van garanties waarvoor financiering nodig kan zijn als een toekomstige gebeurtenis zich voordoet ⁽⁴¹⁾ (zie **kader 2.15**).

2.41. *Het EFDO functioneert als één loket voor het ontvangen van financieringsvoorstellen van financiële instellingen en openbare of particuliere investeerders en het ter beschikking stellen van een breed gamma van financiële ondersteuning aan in aanmerking komende investeringen. De hoofddoelstelling van het EFDO is te voorzien in een geïntegreerd financieringspakket voor de financiering van investeringen in de regio's van Afrika en de nabuurschap, waarbij kansen voor groei en werkgelegenheid worden gecreëerd, de additionaliteit wordt gemaximaliseerd, innovatieve producten tot stand komen en middelen uit de particuliere sector worden aangetrokken.*

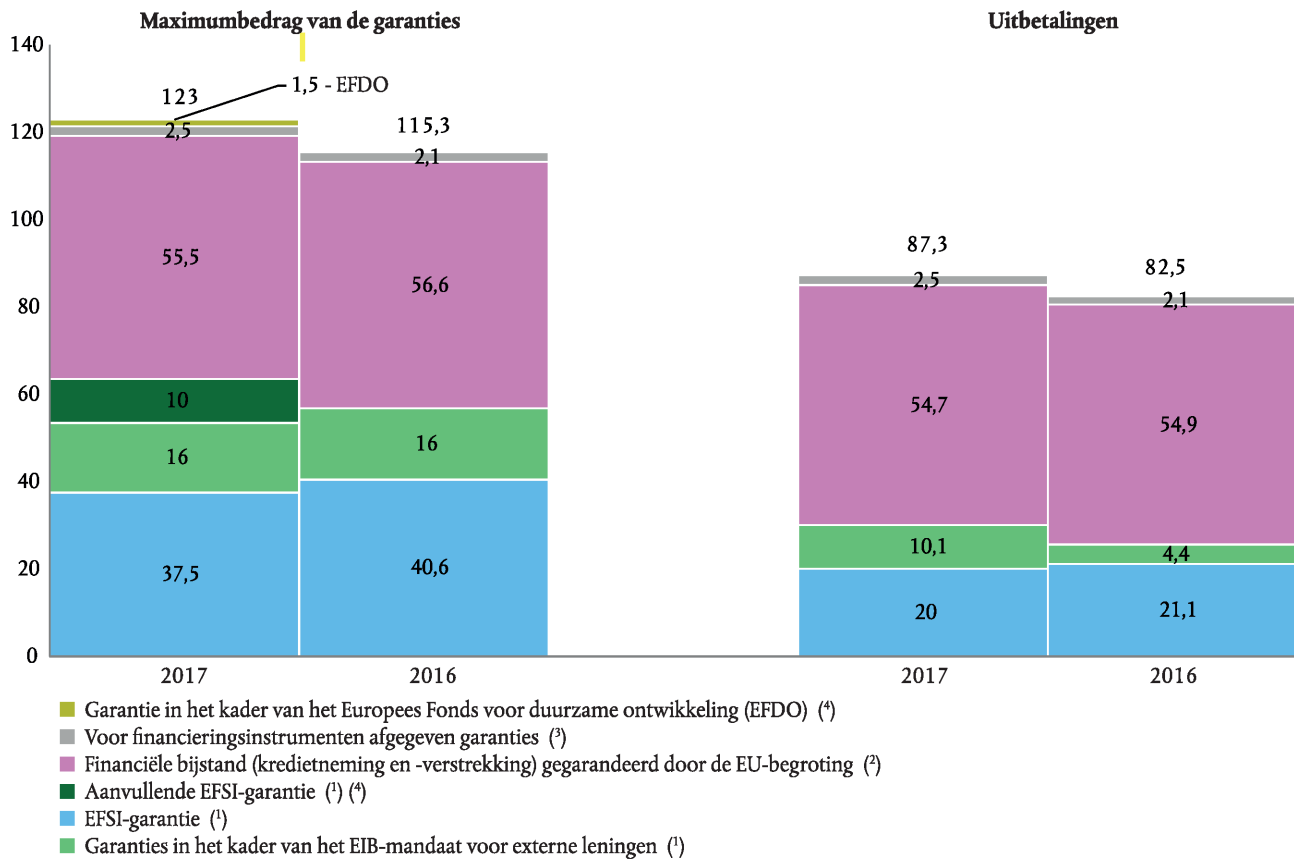
⁽³⁹⁾ Verordening (EU) 2017/1601 van het Europees Parlement en de Raad van 26 september 2017 betreffende het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) en tot instelling van de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds (PB L 249 van 27.9.2017, blz. 1).

⁽⁴⁰⁾ Artikel 11, onder e), van Verordening (EU) 2017/1601 van het Europees Parlement en de Raad van 26 september 2017 tot instelling van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO), de EFDO-garantie en het EFDO-garantiefonds.

⁽⁴¹⁾ Voorwaardelijke verplichtingen zijn mogelijke verplichtingen die afhankelijk zijn van het plaatsvinden van toekomstige gebeurtenissen. De belangrijkste voorwaardelijke verplichtingen in het kader van de EU-begroting zijn: garanties in het kader van het EIB-mandaat voor externe leningen; EFSI-garanties; financiële bijstand; macrofinanciële bijstand (MFB), het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM), betalingsbalanssteun (BB), Euratom; garanties verstrekt voor EU-financieringsinstrumenten (voornamelijk Horizon 2020, de financieringsfaciliteit met risicodeling en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen); en de EFDO-garantie.

Kader 2.15 — Blootstelling van de EU-begroting aan garanties (per eind 2017)

(miljard EUR)



NB:

(1) Zie toelichtingen 2.4.1 en 4.1.1 bij de rekeningen 2017 van de EU.

(2) Zie toelichtingen 2.11.1 en 4.1.2 bij de rekeningen 2017 van de EU.

(3) Zie toelichtingen 2.4.1 en 4.1.3 bij de rekeningen 2017 van de EU.

(4) Op 31 december 2017 waren er nog geen juridische verbintenissen aangegaan met betrekking tot de EFDO-garantie of de aanvullende EFSI-garantie.

Bron: rekeningen 2017 van de EU.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.43. Als de Commissie voorstellen indient waardoor aanzienlijke voorwaardelijke verplichtingen ontstaan of voorwaardelijke verplichtingen aanzienlijk toenemen, bereidt zij een analyse voor van de desbetreffende voorwaardelijke verplichting. Deze analyse gaat niet vergezeld van een overzicht van alle voorwaardelijke verplichtingen ten laste van de EU-begroting en een analyse van stresstestscenario's, die de besluitvormers in staat zouden stellen de algehele impact in te schatten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.43. De Commissie is voortdurend bezig haar verslaglegging over voorwaardelijke verplichtingen te verbeteren. In dat verband voorziet het nieuwe Financieel Reglement in een jaarlijks werkdocument bij het voorstel voor een ontwerp-begroting, met een „beoordeling van de houdbaarheid van de voorwaardelijke verplichtingen ten laste van de algemene begroting van de Unie als gevolg van financiële verrichtingen”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.44. De Commissie stelde in het nieuwe *Financieel Reglement* ⁽⁴²⁾ voor om alle voorzieningen samen te voegen in een gemeenschappelijk voorzieningsfonds. Het bedrag dat in dit fonds zal worden opgenomen, zal worden bepaald op basis van een effectief voorzieningspercentage, dat een percentage zal zijn van alle afzonderlijke percentages die tot nu toe worden gebruikt. Dit zou meer flexibiliteit moeten bieden op het gebied van kasmiddelenbeheer. Het zou echter zo kunnen zijn dat de gereserveerde middelen niet toereikend zijn indien meerdere financiële risico's gelijktijdig werkelijkheid worden.

2.45. Bovendien is de verplichting inzake de pensioenen van het EU-personeel toegenomen van 67,2 miljard EUR in 2016 tot 73,1 miljard EUR in 2017 ⁽⁴³⁾. Dit is de grootste lange-termijnpost op de balans van de EU ⁽⁴⁴⁾. Deze verplichting bestaat omdat de EU niet jaarlijks een bedrag opzijzet om toekomstige pensioenbetalingen te financieren. De lidstaten staan gezamenlijk garant voor de pensioenverplichting ⁽⁴⁵⁾. Zij verbinden zich ertoe de voor pensioenen verschuldigde bedragen ieder jaar te betalen. Dit bedrag is opgenomen in de EU-begroting.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.44. Zoals bepaald in artikel 213, lid 1, van het nieuwe *Financieel Reglement*, moet het effectieve voorzieningspercentage zorgen voor een niveau van bescherming tegen financiële verplichtingen van de Unie dat gelijkwaardig is aan het percentage dat zou worden geboden indien de voorziene middelen niet zouden worden samengevoegd. Het financiële risico wordt niet groter door het samenvoegen en het effectieve voorzieningspercentage.

⁽⁴²⁾ COM (2016) 605 — Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2012/2002, Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013, (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014, (EU) nr. 652/2014 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit nr. 541/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad.

⁽⁴³⁾ De actuariële waardering van de pensioenverplichting geeft de huidige waarde van de verwachte toekomstige betalingen weer. Deze wordt berekend door de toepassing van het desbetreffende disconteringspercentage in overeenstemming met de methodologie die is beschreven in IPSAS 25. Zie toelichting 2.9 bij de rekeningen 2017 van de EU voor meer informatie over de berekening.

⁽⁴⁴⁾ Zie de balans van de rekeningen 2017 van de EU.

⁽⁴⁵⁾ Zie de voetnoot bij de balans van de rekeningen 2017 van de EU.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

RISICO'S EN UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMSTIGE EU-BEGROTING

2.46. Op basis van onze analyse merkten wij meerdere risico's en uitdagingen met gevolgen voor toekomstige EU-begrotingen op. Het risico van een abnormale betalingsachterstand tot 2020 blijft bestaan. Het probleem van niet-afgewikkelde vastleggingen uit het huidige MFK moet worden opgelost met voldoende betalingskredieten in het volgende MFK. Bijkomende uitdagingen voor de EU-begroting vloeien voort uit de aangekondigde terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU in 2019 en de noodzaak om de verantwoordingsplicht te versterken in het licht van de huidige discussie over de toekomst van de EU-begroting.

Het is mogelijk dat er een abnormale achterstand van onbetaalde declaraties ontstaat

2.47. Tussen 2018 en 2020 zouden de betalingen geleidelijk moeten toenemen, aangezien er waarschijnlijk veel meer betalingsverzoeken zullen worden ingediend. Naar ons oordeel blijft het risico bestaan dat zich een abnormale betalingsachterstand ontwikkelt, zoals in 2013-2015 het geval was. Eén verzachtende factor is de flexibiliteit die wordt gecreëerd door de OMB (zie de paragrafen 2.6-2.10). Het risico zal evenwel groter worden, indien speciale instrumenten worden meegeteld voor het maximum voor de betalingskredieten (zie paragraaf 2.12).

2.46. Wat betreft de betalingsachterstand en de toereikendheid van de betalingskredieten, is de Commissie van mening dat het aangepaste maximum voor betalingen houdbaar zal zijn tot aan het eind van het MFK in 2020, rekening houdend met de overheveling van de overkoepelende marge voor betalingen (OMB) van 2017 naar de jaren 2019 en 2020.

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 2.8 en 2.12.

2.47. Het risico van abnormale achterstand tot 2020 is tamelijk beperkt dankzij de werking van de overkoepelende marge voor betalingen die de maxima verhoogt tot het hoogste niveau in 2019 en 2020. Het risico zou werkelijkheid kunnen worden als de begrotingsautoriteit de jaarlijkse begroting niet met het vereiste niveau goedkeurt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De financiering van niet-afgewikkelde vastleggingen uit het MFK 2014-2020 vormt een probleem voor het volgende MFK

2.48. De betalingskredieten in het volgende MFK zullen de niet-afgewikkelde vastleggingen van het MFK 2014-2020 en nieuwe programma's van het volgende MFK moeten dekken. Een andere mogelijkheid is het verlagen van de vastleggingskredieten voor programma's in het kader van het volgende MFK ⁽⁴⁶⁾. Op grond van het besluit van de Raad over eigen middelen zijn de Commissie en de begrotingsautoriteit verplicht om een passend evenwicht tussen vastleggings- en betalingskredieten in acht te nemen ⁽⁴⁷⁾.

2.49. Eind 2017 had de Commissie nog geen alomvattende langetermijnprojectie gemaakt die volledig voldoet aan het interinstitutioneel akkoord ⁽⁴⁸⁾. Hoewel de Commissie op 16 oktober 2017 een prognose presenteerde, was de reikwijdte ervan beperkt tot bestaande vastleggingen, zoals geschat tot eind 2020. Op basis van een uitgebreidere langetermijnprojectie zouden beter gefundeerde besluiten kunnen worden genomen voor het volgende MFK ⁽⁴⁹⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.48. In het voorstel van de Commissie voor het volgende MFK, COM(2018) 321, wordt 1 246 miljard EUR aan betalingen voorgesteld, wat overeenkomt met een uitgavenplafond van 1,08 % van het bruto nationaal inkomen van de EU-27 voor de periode 2021-2027. De Commissie is van mening dat dit zal volstaan om de nog uitstaande betalingsverplichtingen (RAL) vóór 2021 en de betalingen in het kader van de nieuwe vastleggingen voor de periode 2021-2027 te dekken.

De Commissie stelt ook voor om de maxima van de eigen middelen in het eigenmiddelenbesluit op te trekken tot 1,29 % van het bni van de EU-27. Dit is nodig om rekening te houden met de integratie van het Europees Ontwikkelingsfonds en de behoeften aan betalingen voor nieuwe prioriteiten. Dit zal ook zorgen voor een toereikende marge tussen de betalingen en het maximum van de eigen middelen, om ervoor te zorgen dat de Unie onder alle omstandigheden in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen.

2.49. De Commissie heeft in oktober 2017 een actualisering van de raming van de betalingen op de middellange termijn gepresenteerd, waarin de evolutie van de RAL aan het einde van de looptijd van het MFK 2014-2020 wordt geraamd, en waarbij de houdbaarheid van de betalingsmaxima wordt beoordeeld, rekening houdend met de nieuwe flexibiliteitsbepalingen die bij de tussentijdse herziening zijn afgesproken.

De Commissie heeft ook een raming van de betalingskredieten na 2020 gepresenteerd, overeenkomstig punt 9 van het Interinstitutioneel Akkoord van 2 december 2013.

Deze verslagen waren noodzakelijkerwijze beperkt tot vastleggingen tot 2020, aangezien de Commissie geen prognoses kon maken over de toekomstige vastleggingen voordat zij haar voorstel over het volgende meerjarig financieel kader, dat in mei 2018 werd gedaan, ter tafel bracht.

Voor de komende jaren is de Commissie overeenkomstig artikel 247, lid 1, van het Financieel Reglement verplicht jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad een geïntegreerde reeks financiële en verantwoordingsverslagen voor te leggen, met inbegrip van een langetermijnraming van toekomstige in- en uitstromen voor de volgende vijf jaar. In dit verslag wordt het effect van de vastleggingen van een bepaald meerjarig financieel kader geanalyseerd.

⁽⁴⁶⁾ Zie de paragrafen 2.36-2.38 van ons Jaarverslag 2016.

⁽⁴⁷⁾ Artikel 3, lid 2, tweede alinea, van Besluit 2014/335/EU, Euratom van de Raad van 26 mei 2014 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 105).

⁽⁴⁸⁾ Artikel 9 van het Interinstitutioneel Akkoord van 2 december 2013 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer.

⁽⁴⁹⁾ Zie aanbeveling 2 in paragraaf 2.47 van ons Jaarverslag 2015 en ons briefingdocument over de toekomst van de EU-financiën.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Het Verenigd Koninkrijk stapt uit de EU

2.50. De bepalingen met betrekking tot de financiële afwikkeling zijn vastgelegd in de ontwerpovereenkomst over het vertrek van het VK⁽⁵⁰⁾. Op basis van de ontwerpovereenkomst zou het Verenigd Koninkrijk zijn verbintenissen tot 2020 nakomen alsof het nog een lidstaat was. Na 2020 zou het de verplichtingen die het tot eind 2020 is aangegaan, nakomen. Wat betreft voorwaardelijke verplichtingen in verband met financiële verrichtingen zou de aansprakelijkheid van het VK zich uitstrekken tot verrichtingen waartoe tot de datum van terugtrekking is besloten of die tot die datum zijn goedgekeurd.

Het risico bestaat dat het hiaat op het gebied van verantwoording groter wordt

2.51. Wij hebben eerder al gewezen op verantwoordingshiaten met betrekking tot het beheer van en de verslaglegging over de EU-begroting⁽⁵¹⁾. In de discussienota over de toekomst van de EU-financiën van de Commissie wordt „rekenschap en verantwoording” genoemd als een van de vier beginselen voor de hervorming⁽⁵²⁾, om de begroting inzichtelijker te maken en de democratische controle, de transparantie en goed bestuur te versterken. In ons briefingdocument deden we twee voorstellen⁽⁵³⁾: beginselen van verantwoording en transparantie ontwikkelen en controlemandaten opstellen voor alle bestaande en toekomstige EU-gerelateerde organen⁽⁵⁴⁾.

2.51. Ten aanzien van het voorstel van de Rekenkamer voor de ontwikkeling van beginselen van verantwoording en transparantie, benadrukt de Commissie dat zij voor het MFK 2021-2027 een meer coherent, gericht en transparant kader voor de begroting van de EU voorstelt. De structuur van de nieuwe begroting zal duidelijker worden afgestemd op de politieke prioriteiten en het aantal programma's zal sterk worden beperkt.

Zo moet het nieuwe en volledig geïntegreerde InvestEU-fonds centraal beheerde financieringsinstrumenten voor strategische investeringen in de hele EU in één programma samenbrengen.

Met betrekking tot het andere voorstel van de Rekenkamer inzake het vaststellen van controlemandaten voor alle bestaande en toekomstige EU-gerelateerde organen, wenst de Commissie geen commentaar te geven over kwesties betreffende andere instellingen die buiten haar bevoegdheden vallen. De Commissie is ingenomen met de bijdrage van de Rekenkamer aan het debat over EU-regelingen inzake verantwoording en controle van de overheidsfinanciën.

⁽⁵⁰⁾ „Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community”, 19 maart 2018.

⁽⁵¹⁾ Zie ons overzicht (Landscape review) uit 2014 „Hiaten, overlappingsen en uitdagingen: een landschapsoverzicht van EU-regelingen inzake verantwoording en controle van de overheidsfinanciën”, paragraaf 2.4 van ons Jaarverslag 2015 en de paragrafen 2.29-2.31, 2.43 en 2.46 en tekstvak 2.8 van ons Jaarverslag 2016.

⁽⁵²⁾ Tekstvak 4 van de discussienota over de toekomst van de EU-financiën van de Commissie.

⁽⁵³⁾ Zie de paragrafen 28, 29 en 39-44 van ons briefingdocument over de toekomst van de EU-financiën.

⁽⁵⁴⁾ Zoals het Europees Defensieagentschap (EDA), het voorgestelde Europees Monetair Fonds (EMF), het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) en de verrichtingen van de EIB die geen verband houden met de EU-begroting.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**Conclusies**

2.52. De vastgelegde bedragen (inclusief de speciale instrumenten) waren iets hoger dan het MFK-maximum. Voor het tweede jaar op rij bleven de betalingen echter ver achter bij de verwachte niveaus, waardoor de van de lidstaten gevraagde bijdragen op hun beurt afnamen. Het lage niveau van de betalingen was voornamelijk te wijten aan vertragingen bij de uitvoering van de ESI-fondsen (zie de paragrafen 2.3-2.5).

2.53. Als gevolg daarvan waren de niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen nog hoger dan het record van vorig jaar en is het waarschijnlijk dat ze aan het einde van het huidige MFK zelfs nog verder zullen stijgen. Hierdoor neemt het risico dat er voor de laatste jaren van het MFK onvoldoende betalingskredieten beschikbaar zullen zijn, aanzienlijk toe (zie de paragrafen 2.6-2.8).

2.54. De EU-begroting werd flexibeler door de verhoging van de overkoepelende marge voor betalingen (OMB) en van de bedragen die beschikbaar zijn gesteld voor twee speciale instrumenten, en door de verruiming van de mogelijkheden tot overschrijvingen tussen speciale instrumenten. De vraag of speciale instrumenten al dan niet moeten worden meegeteld voor het maximum voor de betalingskredieten, blijft nog onbeantwoord (zie de paragrafen 2.9-2.12).

2.55. Eind 2017 was het algemene gemiddelde absorptiepercentage voor het MFK 2014-2020 zelfs nog lager dan in het overeenkomstige jaar van het vorige MFK (2010: 22 %). Dit was voornamelijk te wijten aan de latere afsluiting van het vorige MFK, de laattijdige vaststelling van rechtshandelingen, moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging van de nieuwe voorschriften voor het huidige MFK, de wijziging van de vrijmakingsregels van n+2 in n+3 en de administratieve last waarmee de overlapping tussen de MFK-perioden gepaard gaat. Wij hebben gewezen op de mogelijke impact op de projectkwaliteit en het belang van een voldoende stabiel wettelijk kader (zie de paragrafen 2.13-2.19).

2.53. *De Commissie is van mening dat het aangepaste maximum voor betalingen toereikend zal zijn; zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 2.8.*

2.54. *De Commissie heeft een voorstel gedaan om de kwestie van de speciale instrumenten in het MFK 2021-2027 op te lossen; zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 2.12.*

2.55. *Een overlapping tussen twee perioden wordt noodzakelijk geacht, aangezien veel projecten pas na enkele jaren worden uitgevoerd en er voor elke programmeringsperiode altijd een startfase en een afrondingsfase zullen zijn. De afsluiting zal derhalve altijd een overlapping hebben met de volgende periode.*

Tegelijkertijd heeft de Commissie bij verschillende gelegenheden het belang van tijdige goedkeuring van rechtshandelingen, ook door de medewetgevers, benadrukt.

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 2.14 en 2.18.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

2.56. In 2017 werd gewerkt aan de afsluiting van de structuurfondsen voor het MFK 2007-2013. De meerderheid van de lidstaten heeft de meeste aan hen toegewezen middelen geabsorbeerd (zie de paragrafen 2.20-2.22).

2.57. Voor steun aan niet-EU-landen wordt steeds meer gebruik gemaakt van alternatieve financieringsmodellen die de complexiteit van de bestaande financiële structuren vergroten (zie de paragrafen 2.23-2.27).

2.58. De EU-financiering voor financieringsinstrumenten is aanzienlijk toegenomen. De afsluiting van de FISM's voor het MFK 2007-2013 bracht problemen in de verslaglegging door de lidstaten aan het licht. Weliswaar is de verslaglegging overeenkomstig de vereisten in het kader van het MFK 2014-2020 uitgebreider geworden, maar het tijdsverloop tussen het einde van de verslagperiode en het desbetreffende verslag blijft lang (zie de paragrafen 2.28-2.39).

2.59. Het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) werd opgericht. Het bestuursmodel ervan staat toe dat een bredere reeks partners verplichtingen aangaan ten laste van de EU-begroting (zie de paragrafen 2.40 en 2.41).

2.60. De financiële blootstelling van de EU-begroting is nog steeds aanzienlijk, voornamelijk met betrekking tot niet-afgewikkelde vastleggingen, de verplichting inzake de pensioenen van het EU-personeel en andere juridische verbintenissen, alsmede voorwaardelijke verplichtingen in de vorm van garanties (zie de paragrafen 2.42-2.45).

2.61. Het blijft onduidelijk of er voldoende betalingskredieten beschikbaar zullen zijn om alle betalingsverzoeken die worden ingediend, te dekken. De Commissie heeft nog geen uitgebreide langetermijnprojectie gemaakt ter ondersteuning van de besluitvorming met betrekking tot het volgende MFK (zie de paragrafen 2.47-2.49).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2.57. De Commissie is van mening dat de nieuwe financieringsmodellen bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van steun aan niet-EU-landen.

2.58. Rapportageverplichtingen over financiële instrumenten in de programma's voor de periode 2007-2013 werden halverwege de uitvoering van de programma's in de periode 2007-2013 ingevoerd. De lidstaten en de Commissie hebben de laatste jaren aanzienlijke inspanningen gedaan om de verslaglegging en de kwaliteit van de verstrekte gegevens te verbeteren, zoals de Rekenkamer in haar jaarverslag over 2016 heeft erkend.

Het tijdschema van de rapportage tussen de beheersautoriteiten en de rapportage van de Commissie weerspiegelt de context van gedeeld beheer.

2.59. De hoofddoelstelling van het EFDO is te voorzien in een geïntegreerd financieringspakket voor de financiering van investeringen in de regio's van Afrika en het nabuurschap, waarbij kansen voor groei en werkgelegenheid worden gecreëerd, de additionaliteit wordt gemaximaliseerd, innovatieve producten tot stand komen en middelen uit de particuliere sector worden aangetrokken.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 2.41.

2.61. De Commissie heeft in oktober 2017 een actualisering van de raming van de betalingen op de middellange termijn gepresenteerd, waarin de evolutie van de RAL aan het einde van de looptijd van het MFK wordt geraamd, waarbij de houdbaarheid van de betalingsmaxima wordt beoordeeld, rekening houdend met de nieuwe flexibilitetsbepalingen die bij de tussentijdse herziening zijn afgesproken. Overeenkomstig punt 9 van het Interinstitutioneel Akkoord van 2 december 2013 is een raming van de betalingskredieten na 2020 gepresenteerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Aanbevelingen

2.62. We bevelen aan dat de Commissie:

- **Aanbeveling 1:** juiste en volledige informatie verschaft over de afsluiting van FISM's voor het MFK 2007-2013, met inbegrip van de definitieve bedragen die terugvloeien naar de EU-begroting en de bedragen die toebehoren aan de lidstaten.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2019.

- **Aanbeveling 2:** wanneer zij wetgevingsvoorstellen indient waardoor aanzienlijke voorwaardelijke verplichtingen ontstaan of voorwaardelijke verplichtingen aanzienlijk toenemen, deze vergezeld laat gaan van een overzicht van de totale waarde van de voorwaardelijke verplichtingen ten laste van de begroting en een analyse van stresstestscenario's en de mogelijke impact daarvan op de begroting.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2019.

- **Aanbeveling 3:** het Europees Parlement en de Raad uitnodigt om, in de context van het debat over de toekomst van Europa, te voorzien in mechanismen om het risico van betalingsachterstanden beter te beheersen, gelet op het hoge niveau van de niet-afgewikkelde vastleggingen in de huidige en voorgaande MFK's.

Streefdatum voor de uitvoering: vóór het begin van de periode na 2020.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

De Commissie zal overeenkomstig de geldende wetgeving verslag uitbrengen over de sluiting. De huidige regelgeving verplicht de lidstaten niet om informatie te verstrekken over de bedragen die hun toebehoren. In overstemming met de aanvaarde aanbeveling 2 van Speciaal verslag nr. 4/2017 over de bescherming van de EU-begroting, zal de Commissie in het kader van het jaarlijkse activiteitenverslag van de respectieve directoraten-generaal rapporteren over het eindresultaat van de afsluiting van de programmeringsperiode.

Dat verslag omvat per operationeel programma het in aanmerking komende bedrag bij de afsluiting, ook voor financieringsinstrumenten, indien beschikbaar. Het omvat ook informatie over terugvorderingen per operationeel programma, indien van toepassing.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

In overeenstemming met het nieuwe, door de medewetgever goedgekeurde Financieel Reglement zal de Commissie jaarlijks de houdbaarheid beoordelen van de voorwaardelijke verplichtingen ten laste van de EU-begroting als gevolg van financiële verrichtingen. Deze informatie wordt vanaf 2021 bij de ontwerpbegroting gevoegd.

De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

De Commissie heeft de voorstellen voor het meerjarig financieel kader 2021-2027 aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegd. Een belangrijk aspect van deze voorstellen is de stabiliteit en voorspelbaarheid van het maximum voor de betalingskredieten. De Commissie is van mening dat het voorgestelde maximum voor de betalingskredieten voldoende is om de nog uitstaande betalingsverplichtingen (RAL) vóór 2021 te voldoen, alsmede om betalingen in het kader van de nieuwe vastleggingen voor de periode 2021-2027 te voldoen binnen de grenzen van het eigenmiddelenplafond.

Bovendien zijn in het voorstel van de Commissie voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de periode 2021-2027 twee mechanismen opgenomen die een meer tijdige implementatie bevorderen: een „n+2”-vrijmakingsregel, in combinatie met een niveau van voorfinanciering dat beperkt is tot jaarlijkse tranches van 0,5 % op basis van de totale steun uit de Fondsen op programmaniveau. Bovendien stelt de Commissie aan de medewetgevers voor de jaarlijkse voorfinancieringsniveaus voor de programma's over de jaren 2014-2020 te beperken.

BIJLAGE 2.1

BELANGRIJKSTE WIJZIGINGEN IN GEWIJZIGDE BEGROTINGEN

Gewijzigde begroting	Toelichting	Waarde in miljard EUR	Effect op de begroting 2017
1/2017	Drie lidstaten ontvingen steun omdat er grote of regionale rampen hadden plaatsgevonden, door middel van de beschikbaarstelling van middelen uit het Solidariteitsfonds van de Europese Unie: a) het Verenigd Koninkrijk: 60,3 miljoen EUR, b) Cyprus: 7,3 miljoen EUR, en c) Portugal: 3,9 miljoen EUR.	0,07	Toename van de vastleggingen
2/2017	De lidstaten kregen het overschot van 2016 terug door middel van een verlaging van hun jaarlijkse bijdragen.	6,40	Afname van de ontvangsten
3/2017	Het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI), dat in 2013 in het leven werd geroepen als reactie op de hoge jeugdwerkloosheidspercentages in de EU, werd versterkt.	0,50	Toename van de vastleggingen
4/2017	Naar aanleiding van een reeks aardbevingen tussen augustus 2016 en januari 2017 werd er bijstand verleend aan Italië door middel van het Solidariteitsfonds van de Europese Unie (SFEU).	1,20	Toename van de vastleggingen
5/2017	Het garantiefonds voor het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) werd opgericht.	0,30	Toename van de vastleggingen
6/2017	De begrotingskredieten van de oorspronkelijke begroting werden verlaagd. Hierdoor namen de bijdragen van de lidstaten tegelijk af met hetzelfde bedrag.	0,06	Afname van de vastleggingen
		7,70	Afname van de betalingen

Bron: Toelichting A 2.1 bij het verslag over het begrotings- en financieel beheer 2017 van de Commissie.

BIJLAGE 2.2

VERHOGING VAN DE MIDDELEN VOOR SPECIALE INSTRUMENTEN

In het kader van speciale instrumenten beschikbare bedragen vóór en na de verhoging

(miljoen EUR)

Vóór de verhoging

Jaar	Flex	EAR	EFG	SFEU	Totaal
2017	530	315	169	563	1 577
2018	541	322	172	574	1 609
2019	552	328	176	586	1 642
2020	563	335	179	598	1 675
Totaal	2 186	1 300	696	2 321	6 503

Na de verhoging

Jaar	Flex	EAR	EFG	SFEU	Totaal
2017	676	338	169	563	1 746
2018	689	344	172	574	1 779
2019	703	351	176	586	1 816
2020	717	359	179	598	1 853
Totaal	2 785	1 392	696	2 321	7 194

Vershil	599	92	—	—	691
Totaalbedrag dat in 2018-2020 kan worden gebruikt (*)					5 997

(*) Het verschil tussen 7 194 miljoen EUR en 5 997 miljoen EUR betreft de bedragen die in 2017 zijn gebruikt.

NB: Flex — Flexibiliteitsinstrument; EAR — Reserve voor noodhulp; EFG — Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering; SFEU — Solidariteitsfonds van de Europese Unie.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens.

HOOFDSTUK 3

Resultaten behalen met de EU-begroting

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	3.1
Deel 1 — Maakt de Commissie adequaat gebruik van de informatie over prestaties bij haar besluitvorming?	3.2-3.36
Afdeling A — Er zijn bepaalde grenzen aan de mate waarin de Commissie gebruik kan maken van informatie over prestaties	3.6-3.13
Afdeling B — De systemen voor prestatiemeting van de Commissie genereren grote hoeveelheden gegevens, maar dat gebeurt niet altijd tijdig	3.14-3.18
Afdeling C — De Commissie maakt gebruik van informatie over prestaties om programma's en beleid te beheren hoewel er niet altijd passende actie wordt ondernomen wanneer streefdoelen niet worden bereikt	3.19-3.26
Afdeling D — De Commissie licht het gebruik van informatie over prestaties in het algemeen niet toe in haar prestatieverslagen	3.27-3.31
Afdeling E — Er wordt verdere vooruitgang verwacht van de voortgaande ontwikkeling van een prestatiegerichte cultuur	3.32-3.36
Deel 2 — Resultaten van de doelmatigheidscontroles van de Rekenkamer: conclusies en aanbevelingen met de grootste impact	3.37-3.67
Inleiding	3.37
Rubriek 1a „Concurrentievermogen voor groei en banen” en rubriek 1b „Economische, sociale en territoriale cohesie”	3.38-3.44
Rubriek 2 „Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen”	3.45-3.48
Rubriek 3 „Veiligheid en burgerschap” en rubriek 4 „Europa als wereldspeler”	3.49-3.58
Rubriek 5 „Administratie” en verslagen over de „Functionerende eengemaakte markt en duurzame monetaire unie”	3.59-3.67
Deel 3 — Follow-up van aanbevelingen	3.68-3.78
Conclusies en aanbevelingen	3.79-3.85
Conclusies	3.79-3.83
Aanbevelingen	3.84-3.85
Bijlage 3.1 — Gedetailleerde status van aanbevelingen per verslag	
Bijlage 3.2 — Belangrijkste verbeteringen en nog niet verholpen tekortkomingen per verslag	
Bijlage 3.3 — Aanbevelingen aan de lidstaten	
Bijlage 3.4 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor prestatie-aspecten	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

3.1. Elk jaar analyseren we in dit hoofdstuk een aantal aspecten in verband met de prestaties: de *resultaten* die zijn behaald met de EU-begroting, die de Commissie in samenwerking met de lidstaten uitvoert⁽¹⁾. Dit jaar hebben wij bijzondere aandacht geschonken aan:

- i) het gebruik van informatie over prestaties bij de besluitvorming door de Commissie;
- ii) geselecteerde resultaten van onze speciale verslagen over prestaties uit 2017;
- iii) de uitvoering door de Commissie van de aanbevelingen die we in onze in 2014 gepubliceerde speciale verslagen hebben gedaan.

DEEL 1 — MAAKT DE COMMISSIE ADEQUAAT GEBRUIK VAN DE INFORMATIE OVER PRESTATIES BIJ HAAR BESLUITVORMING?

3.2. Verleden jaar hebben we de aanpak door de Commissie van verslaglegging over prestaties naast goede praktijken gelegd. Aangezien het belangrijk is voor een organisatie om goede procedures voor verslaglegging over prestaties te hebben en deze continu te verbeteren, is het van belang om de informatie uit de rapportage over prestaties te gebruiken om activiteiten te beheren, resultaten te optimaliseren en aanpassingen door te voeren in beheersystemen en in strategische planningsprocessen enz. De manier waarop deze informatie wordt gebruikt, is van invloed op de mate waarin de organisatie er op lange termijn in slaagt het prestatiebeheer uit te voeren.

3.3. Volgens de Commissie omvat het prestatiebeheer een consistente en systematische aanpak van de verbetering van de doeltreffendheid, doelmatigheid en resultaten van activiteiten door middel van betere planning, regelmatige monitoring en empirisch onderbouwde besluitvorming⁽²⁾. Het initiatief van de Commissie voor een resultaatgerichte EU-begroting, dat in 2015 werd gelanceerd, omvat verschillende actielijnen en doelstellingen; een daarvan is het ondersteunen van de besluitvorming met nuttige informatie over prestaties⁽³⁾. De richtsnoeren voor betere regelgeving⁽⁴⁾, die in 2015 werden gepubliceerd en in juli 2017 geactualiseerd, bepalen dat al het beschikbare bewijs moet worden gebruikt als grondslag voor het ontwerpen van EU-beleid dat en -wetgeving die beantwoordt aan de doelstellingen ervan op open, transparante en kostenefficiënte wijze.

3.1. *De Commissie merkt op dat de meeste cruciale besluiten met betrekking tot de EU-begroting worden genomen door de begrotings- en wetgevingsautoriteit, d.w.z. het Europees Parlement en de Raad, op basis van voorstellen van de Commissie. Dit geldt zowel voor besluiten over de jaarlijkse begrotingsprocedure als voor de vormgeving en herziening van het meerjarig financieel kader en van sectorale financiële programma's.*

⁽¹⁾ Artikel 317 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.
⁽²⁾ Instructions for the Strategic Plan 2016-2020 and Management Plan 2016, 20 november 2015, Ares (2015)5332669: zie afdeling 1, paragraaf 1.1.
⁽³⁾ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm
⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.4. Om te beoordelen of de Commissie de informatie over prestaties adequaat gebruikt bij haar besluitvorming, namen we de volgende stappen:

- i) We verrichtten een onderzoek aan de hand van documenten naar het gebruik van informatie over prestaties bij de besluitvorming, waaronder verslagen door hoge controleinstanties ⁽⁵⁾, de OESO, overheden en wetenschappers van binnen en buiten de EU.
- ii) We hebben de meest recente door zes directoraten-generaal (DG's) ⁽⁶⁾ gepubliceerde prestatieverslagen geëvalueerd, met inbegrip van tien van hun onlangs gepubliceerde *effect* beoordelingen en evaluaties. We selecteerden deze DG's omdat ze redelijk representatief waren voor de Commissie als geheel. Dit kwam door hun uiteenlopende kenmerken (bijvoorbeeld hun beheersvorm, samenwerking met agent-schappen, soorten activiteiten enz.).
- iii) We hebben gesprekken gevoerd met dertig eenheidshoofden en directeuren in deze zes DG's om aanvullende informatie te verkrijgen over het gebruik van informatie over prestaties bij de besluitvorming in het DG.
- iv) We hebben een enquête gehouden over het gebruik van informatie over prestaties bij de besluitvorming in deze zes DG's. De enquête was bedoeld voor managers in deze DG's die betrokken waren bij het beheer van beleid, programma's of projecten: eenheidshoofden, directeuren, adjunct-directeuren-generaal en directeuren-generaal. Het uiteindelijke responspercentage was 57 % van een doelpopulatie van 240.

⁽⁵⁾ Bijvoorbeeld de auditeur-generaal van Canada, de controller en auditeur-generaal van Nieuw-Zeeland, het Government Accountability Office in de VS en het National Audit Office in het VK.

⁽⁶⁾ DG AGRI, DG CNECT, DG DEVCO, DG EAC, DG EMPL en het secretariaat-generaal.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte

3.5. Onze evaluatie was gericht op het gebruik van informatie over prestaties door de Commissie bij uitgavenprogramma's en de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid. We sloten de volgende aspecten van de reikwijdte van onze controle uit:

- i) Het gebruik van informatie over prestaties met betrekking tot het administratieve beheer van personeel en andere middelen door de Commissie, omdat we ons wilden richten op de verwezenlijking van resultaten voor beleid en programma's.
- ii) Het gebruik van informatie over prestaties door de begrotingsautoriteit⁽⁷⁾; de OESO⁽⁸⁾ en andere onderzoekers⁽⁹⁾ hadden op dit gebied al werkzaamheden verricht.

Afdeling A — Er zijn bepaalde grenzen aan de mate waarin de Commissie gebruik kan maken van informatie over prestaties*Het meerjarig financieel kader van de EU is niet flexibel genoeg om informatie over prestaties te gebruiken*

3.6. Bij de opstelling van nationale begrotingen is het gebruikelijk om middelen elk jaar, of zelfs nog vaker, te herschikken. In de context van de EU is de situatie echter anders. In haar tussentijdse evaluatie van het *meerjarig financieel kader* (MFK) 2014-2020⁽¹⁰⁾ merkte de Commissie op dat het van essentieel belang was een evenwicht te vinden tussen voorspelbaarheid op middellange termijn en flexibiliteit om in te spelen op onvoorziene omstandigheden. In het meerjarig financieel kader 2014-2020 is ongeveer 80 % van de EU-begroting vooraf toegewezen, waardoor volgens de Commissie „minder goed kan worden ingespeeld op veranderende behoeften”.

⁽⁷⁾ Het Europees Parlement en de Raad.

⁽⁸⁾ Zie „Budgeting and Performance in the European Union — A review in the context of EU Budget Focused on Results” door directoraat openbaar bestuur van de OESO, paragraaf 3.2.4: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-performance-in-the-european-union_budget-17-5jfnx7fj38r2?crawler=true

⁽⁹⁾ Zie bijvoorbeeld werkdocument nr. 2015-04 van september 2014 in de reeks onderzoekspapers over recht en economie van de rechtenfaculteit van de universiteit van St. Gallen: „What can performance information do to legislators? A budget decision experiment with legislators”: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2494772

⁽¹⁰⁾ Zie COM(2016) 603 final, blz. 14: „Tussentijdse evaluatie/herziening van het meerjarig financieel kader 2014-2020 — Een resultaatgerichte begroting”: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&n=10&adv=0&coteld=1&year=2016&number=603&language=nl>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.7. De EU-begroting is voornamelijk een investeringsbegroting. Er worden jaarlijkse maxima vastgesteld voor de verschillende begrotingsrubrieken in het zevenjarig meerjarig financieel kader, en bedragen worden vooraf toegewezen aan de lidstaten. Hoewel in de desbetreffende sectorale wetgeving al enkele prestatie-afhankelijke flexibiliteitsmechanismen vastgelegd zijn, zoals de prestatiereserve en ex-antevoorwaarden, kennen deze beperkingen ⁽¹¹⁾. Activiteiten die geen resultaten opleveren, kunnen weliswaar worden vervangen door activiteiten met meer resultaten op hetzelfde terrein en in dezelfde lidstaat, maar er is slechts beperkte ruimte om uitgavenprioriteiten tussen begrotingsrubrieken aan te passen. De belangrijkste „kans” om middelen toe te wijzen en daarbij rekening te houden met informatie over prestaties is bij de opstelling van en onderhandeling over een nieuwe verordening inzake het meerjarig financieel kader en de bijbehorende sectorale programma's.

3.8. Tussentijdse evaluaties van het meerjarig financieel kader bieden een andere gelegenheid om rekening te houden met informatie over prestaties. De meest recente evaluatie ⁽¹²⁾ resulteerde in een herschikking van 12 798 miljoen EUR, ofwel **1,18 %** van de totale vastleggingskredieten in het kader van het meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020: een relatief beperkt aandeel. De belangrijkste katalysator achter deze herschikkingen waren de vluchtelingencrisis en andere veiligheidsdreigingen, alsmede investeringskloven als gevolg van de financiële en economische crisis, en niet prestaties.

Er zijn parallelle strategische kaders

3.9. Het meten van de bijdragen van de EU-begroting en die van de Commissie tot doelstellingen op hoog niveau is complex, omdat verschillende politieke strategische kaders parallel van toepassing zijn ⁽¹³⁾ (zie **kader 3.1**):

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.8. Een aantal factoren wordt in aanmerking genomen bij het nemen van besluiten over begrotingstoewijzingen. Zo waren bijvoorbeeld herschikkingen als reactie op de vluchtelingencrisis en veiligheidsdreigingen het gevolg van belangrijke, onvoorziene geopolitieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Prestaties kunnen alleen in aanmerking worden genomen voor zover de beschikbare informatie betrouwbaar en tijdig beschikbaar is, hetgeen met name in een crisissituatie niet altijd het geval is.

3.9. De Commissie is van mening dat de politieke prioriteiten van de Commissie-Juncker volledig consistent en verenigbaar zijn met zowel de strategische agenda van de Europese Raad als de Europa 2020-strategie.

Het meerjarig financieel kader is één van de instrumenten om de prioriteiten van de Unie uit te voeren. Het huidige meerjarig financieel kader is ontworpen om bij te dragen aan de Europa 2020-strategie en biedt stevige steun voor andere prioriteiten die zich aandienen ⁽¹⁾.

⁽¹¹⁾ Zie bijvoorbeeld ons Speciaal verslag nr. 15/2017 „Ex-antevoorwaarden en prestatiereserve bij cohesie: innovatieve, maar vooralsnog geen doeltreffende instrumenten”, en ons Speciaal verslag nr. 16/2017 „Programmering van plattelandsontwikkeling: minder complexiteit nodig en meer aandacht voor resultaten” (<https://www.eca.europa.eu>).

⁽¹²⁾ Zie COM(2016) 603 final.

⁽¹³⁾ Deze kwestie werd eerder besproken in de paragrafen 3.18 en 3.19 van het Jaarverslag 2016, de paragrafen 3.18 tot en met 3.21 van het Jaarverslag 2015 en de paragrafen 3.7 tot en met 3.12 van het Jaarverslag 2014.

⁽¹⁾ Zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 3.18 en 3.19 van het ERK-jaarverslag 2016, de paragrafen 3.18-3.21 van het ERK-jaarverslag 2015 en de paragrafen 3.7-3.12 van het ERK-jaarverslag 2014.

Kader 3.1 — Vier strategische kaders voor de Europese Unie (parallel van toepassing)**Tien prioritaire actiegebieden voor de Europese Commissie (2014-2019)**(Vastgesteld door de **Europese Commissie** in 2014)

1. Een nieuwe impuls voor banen, groei en investeringen
2. Een connectieve digitale interne markt gebaseerd op wederzijds vertrouwen
3. Een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering
4. Een diepere en eerlijkere eengemaakte markt met een sterkere industriële basis
5. Een eerlijkere en diepere economische en monetaire unie
6. Een redelijke en evenwichtige vrijhandelsovereenkomst met de VS
7. Een ruimte van recht en grondrechten
8. Naar een nieuw migratiebeleid
9. Een krachtiger rol op het wereldtoneel
10. Een Unie van democratische verandering

Strategische agenda voor de EU in tijden van verandering (2014-2019)(Vastgesteld door de **Europese Raad** in 2014)

Vijf overkoepelende prioriteiten:

1. Sterkere economieën met meer banen
2. Samenlevingen die alle burgers kunnen activeren en beschermen
3. Een zekere toekomst qua energie en klimaat
4. Een vertrouwde ruimte van fundamentele vrijheden
5. Een doeltreffend gemeenschappelijk optreden in de wereld

Meerjarig financieel kader (MFK) en de hieropvolgende verordeningen voor elk uitgavenprogramma (2014-2020)(Vastgesteld door de **Raad van de Europese Unie** in 2013, met toestemming van het **Europees Parlement**)

In het MFK worden de jaarlijkse maximumbedragen („plafonds”) bepaald die de Commissie op verschillende beleidsterreinen mag uitgeven, gegroepeerd in de volgende vijf begrotingsrubrieken:

1. Slimme en inclusieve groei
 - 1a Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid
 - 1b Economische, sociale en territoriale cohesie
2. Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen
3. Veiligheid en burgerschap
4. Europa als wereldspeler
5. Administratie

EUROPA 2020: slimme, duurzame en inclusieve groei (2010-2020)(Vastgesteld door de **Europese Raad** in 2010)

Vijf kerndoelen:

1. Werkgelegenheid
2. Onderzoek en ontwikkeling
3. Klimaatverandering en energieduurzaamheid
4. Onderwijs
5. De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting

Zeven vlaggenschipbeleidsinitiatieven:

1. Een digitale agenda voor Europa
2. Innovatie-unie
3. Jeugd in beweging
4. Efficiënt gebruik van hulpbronnen in Europa
5. Industriebeleid in een tijd van mondialisering
6. Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen
7. Europees platform tegen armoede

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.10. Daarnaast worden er andere doelstellingen beschreven in verschillende sectorale beleidsdocumenten overeenkomstig de bevoegdheden van de EU die voortvloeien uit het Verdrag betreffende de werking van de EU. De EU heeft zich er ook toe verbonden de door de Verenigde Naties vastgestelde **doelstellingen voor duurzame ontwikkeling** uit te voeren. De EU stelt zich ten doel elk jaar verslag uit te brengen over de vooruitgang die zij heeft geboekt om die doelstellingen te verwezenlijken.

3.11. We hebben onderzocht hoe de DG's zijn omgegaan met **het naast elkaar bestaan van verschillende strategieën**. Twee benaderingen overheersten.

- i) Sommige DG's hadden voldaan aan de verschillende verplichtingen inzake strategische verslaglegging die ze hadden door IT-tools te ontwikkelen waarmee gegevens in diverse configuraties konden worden opgeslagen, gemonitord, geconsolideerd en gerapporteerd (zie ook paragraaf 3.16).
- ii) Andere DG's hadden hun prestatiekaders aangepast om te kunnen inspelen op de uiteenlopende strategische behoeften. Zo stelt DG EAC zijn prestatiekader op drie niveaus vast.
 - a) Op EU-niveau monitort DG EAC de relevante doelstellingen en indicatoren van de *Europa 2020-strategie* en het strategisch kader voor onderwijs en opleiding 2020 (ET2020) op basis van gegevens van Eurostat, de OESO en andere bronnen, in samenwerking met de lidstaten. Het voert een jaarlijkse evaluatie uit om ervoor te zorgen dat er vooruitgang wordt geboekt in de juiste richting ⁽¹⁴⁾.
 - b) Op het niveau van de Commissie draagt DG EAC meer rechtstreeks bij via zijn programma- en beleidswerkzaamheden ten behoeve van twee van de tien doelstellingen van het investeringsplan voor Europa. De voortgang wordt gemonitord in het kader van het *jaarlijks activiteitenverslag* en de programmaverklaringen.
 - c) Op het niveau van DG EAC zelf is de verslaglegging en besluitvorming gericht op zeven beleidsterreinen met elk zijn eigen specifieke doelstellingen. De werkzaamheden op het gebied van wetgeving op de verschillende terreinen worden gemonitord in het kader van het werkprogramma van de Commissie.

⁽¹⁴⁾ In het kader van het Europees Semester werkt DG EAC ook samen met DG ECFIN en DG EMPL op het gebied van onderwijs bij de opstelling van jaarlijkse landspecifieke verslagen teneinde uitdagingen, conclusies en aanbevelingen voor iedere lidstaat vast te stellen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.12. De verscheidenheid aan strategieën zorgt ervoor dat belanghebbenden deze als afzonderlijke benaderingen beschouwen, zoals wordt getoond in de evaluatie van de EU-jongerenstrategie van de Commissie ⁽¹⁵⁾.

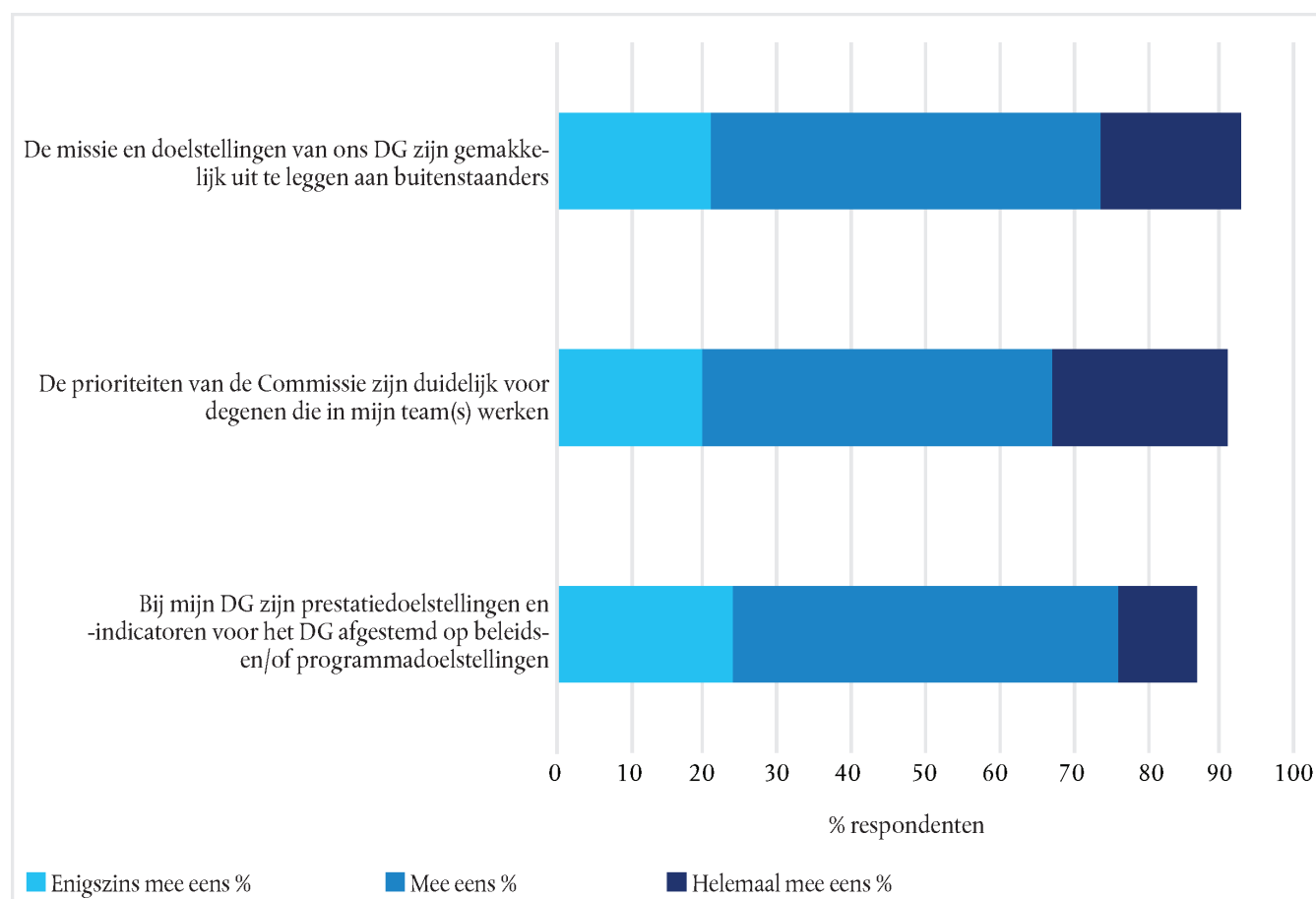
3.13. Onze enquête bevatte vragen over de „duidelijkheid van doelstellingen”. Met deze vragen wilden wij erachter komen hoe goed de managers van de Commissie de missie en doelstellingen van hun DG's begrepen en die van de Commissie in het algemeen (zie **kader 3.2**). Over het algemeen waren de antwoorden op de enquête positief en wezen ze op een hoog begripsniveau. Managers in twee van de zes DG's met wie wij spraken, wezen echter op de complexiteit van de interactie tussen de verschillende strategische kaders van de EU en tussen de doelstellingen van deze kaders en de kaders die op het niveau van de DG's werden vastgesteld.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.12. *De evaluatie van de EU-strategie voor jongeren concludeerde (deel 3.2.1) dat deze strategie een mainstreamingdimensie toevoegde door het EU-jongerenbeleid te koppelen aan de Europese strategieën voor onderwijs, werkgelegenheid en sociale inclusie en (deel 3.2.2) dat diverse van de prioritaire terreinen van de EU-strategie voor jongeren goed passen binnen de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.*

⁽¹⁵⁾ Zie „Evaluation of the EU Youth Strategy and the Council Recommendation on the mobility of young volunteers across the EU”, eindverslag, samenvatting, blz. 4: „De doelstellingen en prioriteiten van de EU-jongerenstrategie vertoonden in het algemeen samenhang met de doelstellingen van de Europa 2020-strategie. Dit is echter voornamelijk te danken aan het feit dat het kader voor samenwerking in jeugdzaken zoveel onderwerpen bestrijkt en niet aan de inspanningen om de twee strategieën op elkaar af te stemmen. De twee werden door de geïnterviewde belanghebbenden vaak gezien als twee afzonderlijke benaderingen, elk met haar eigen doelstellingen, en niet als onderdeel van een geïntegreerd langetermijnplan van de EU.”.

Kader 3.2 — Resultaten van de enquête — Duidelijkheid van de doelstellingen



Bron: ERK-enquête.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Afdeling B — De systemen voor prestatiemeting van de Commissie genereren grote hoeveelheden gegevens, maar dat gebeurt niet altijd tijdig

Grote hoeveelheden informatie over prestaties staan managers ter beschikking

3.14. De DG's van de Commissie verzamelen informatie over prestaties in diverse vormen en uit verschillende bronnen en genereren dus een schat aan prestatiegerelateerde informatie. Naast verslaglegging maakt de Commissie gebruik van informatie over prestaties om haar lopende activiteiten te volgen, met name om te beoordelen of de doelstellingen van de uitgavenprogramma's zijn verwezenlijkt, en als *input* voor het proces voor betere regelgeving, dat de opstelling van wetsvoorstellen ondersteunt.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.15. De keuze van de te gebruiken informatie hangt af van het soort besluit dat genomen moet worden. In **kader 3.3** hieronder is een overzicht weergegeven van de belangrijkste besluitvormingsprocessen waarbij informatie over prestaties wordt gebruikt.

Kader 3.3 — De belangrijkste besluitvormingsprocessen van de Commissie		
	Soort besluit	Informatie over prestaties die in het besluitvormingsproces van de Commissie wordt gebruikt
Uitgavenprogramma's	Voorstel voor de MFK-begroting voor een zevenjarige periode	— Informatie over de monitoring van programma's (met inbegrip van output-, resultaat- en impactindicatoren) — Evaluaties en effectbeoordelingen — Uitgaventoetsingen
	Voorstel voor de wettelijke grondslag voor uitgavenprogramma's tijdens de MFK-periode	— Informatie over de monitoring van programma's (met inbegrip van output-, resultaat- en impactindicatoren) — Evaluaties en effectbeoordelingen — Openbare raadplegingen
	Voorstel voor de jaarlijkse begroting	— Informatie over de monitoring van programma's (met inbegrip van output-, resultaat- en impactindicatoren) — Evaluaties en effectbeoordelingen
	Uitvoering van de programmabegroting	— Projectgegevens over afzonderlijke projecten, geconsolideerd in output-, resultaat- en impactindicatoren — Jaarlijkse monitoringverslagen — Studies, evaluaties — Verslaglegging door lidstaten (gedeeld) — Verslaglegging door partners (indirect)
Begrotingsneutrale beleidswerkzaamheden	Voorstel voor EU-wetgeving (gewone wetgevingsprocedure)	— Contextuele informatie (Eurostat en andere statistieken, netwerken van deskundigen, dialoog met belanghebbenden, landenevaluaties enz.) — Studies, evaluaties, effectbeoordelingen — Openbare raadpleging
	Beleidsuitvoering en -monitoring	— Feedback van beleidsdeskundigen, wetenschappers en andere belanghebbenden — Studies, evaluaties, enquêtes in het kader van de Eurobarometer

Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.16. Verschillende DG's van de Commissie hebben onlangs nieuwe instrumenten en processen voor het gebruik van prestatiegegevens geïmplementeerd. Vaak hebben ze nieuwe IT-applicaties ingevoerd die geactualiseerde verslagen op maat genereren om de besluitvorming te vergemakkelijken. De ontwikkeling van deze nieuwe tools getuigt van het vaste voornemen van de Commissie om prestatiegegevens steeds beter te beheren ⁽¹⁶⁾. De volgende voorbeelden illustreren de uiteenlopende nieuwe ontwikkelingen.

- i) Het nieuwe informatiesysteem voor plattelandontwikkeling 2 van DG AGRI is een IT-systeem ter ondersteuning van het beheer van de werkstroom van programma's, waaronder programmaevaluatie. Het kan verslagen genereren waarmee de uitvoering van EU-programma's in de lidstaten kunnen worden vergeleken met het EU-gemiddelde.
- ii) DG DEVCO is bezig met de ontwikkeling van een nieuwe IT-tool die modules omvat voor het monitoren en rapporteren van resultaten en voor het ondersteunen van processen voor de beoordeling van maatregelen en voor financieringsbesluiten. Het systeem moet projecten aan strategische planning koppelen.
- iii) Het Erasmus+-dashboard van DG EAC is een IT-systeem dat door alle nationale agentschappen van Erasmus+ in Europa wordt gebruikt. Het biedt realtime-informatie over de prestaties van alle 57 agentschappen, waaronder feedback over de resultaten van Erasmus+ via een enquêtetool waarmee de tevredenheid van de deelnemers wordt gemeten. Dankzij deze functies kan DG EAC snel feedback krijgen over alle programmaontwikkelingen en er vlug op reageren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.16.

- iii) *Het dashboard bevat ook realtime-informatie over prestaties over indirect beheerde subsidieprocedures, aansluitend bij een kader voor subsidieprestatiebeheer dat in 2017 voor alle EAC-programma's is vastgesteld.*

⁽¹⁶⁾ We hebben echter niet geanalyseerd in hoeverre ze worden gebruikt en hoe nuttig ze zijn.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Er is ruimte om de systemen voor prestatiemeting verder te ontwikkelen

3.17. In het jaarverslag van verleden jaar⁽¹⁷⁾ stelden we terreinen van goede praktijken vast met betrekking tot de verslaglegging over overheidsprestaties door regeringen en internationale organisaties overal ter wereld. We stelden de Commissie voor om te overwegen deze goede praktijken zelf uit te voeren. We deden de Commissie de aanbeveling om haar verslaglegging over prestaties te verbeteren door deze beter te stroomlijnen en evenwichtiger, gebruiksvriendelijker en toegankelijker te maken. We deden de Commissie ook de aanbeveling om de kwaliteit van de gepresenteerde informatie te beoordelen. De Commissie reageerde op deze aanbevelingen door ze in de instructies voor haar JAV's voor 2017 te verwerken.

3.18. Onze enquête van dit jaar was gericht op de informatie over prestaties die beschikbaar is voor managers (zie **kader 3.4**). Uit de enquêteresultaten bleek dat de systemen voor prestatiemeting verder moeten worden ontwikkeld. Met name bevestigden ze dat de tijdige beschikbaarheid van de informatie over prestaties een probleem was⁽¹⁸⁾. De centrale afdelingen van de Commissie hebben uitgebreide instructies, modellen, opleidingen en uitwisselingen voor de opstelling van prestatieverslagen ontworpen (zo werden er in november 2017 instructies gepubliceerd voor de jaarlijkse activiteitenverslagen van 2017). De resultaten van de enquête toonden echter ook aan dat DG's aanvullende richtsnoeren wensen inzake het voorbereiden van verslagen. Tevens merkten we op dat de respondenten die negatiever antwoordden op deze vragen doorgaans minder vaak gebruikmaakten van informatie over prestaties.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

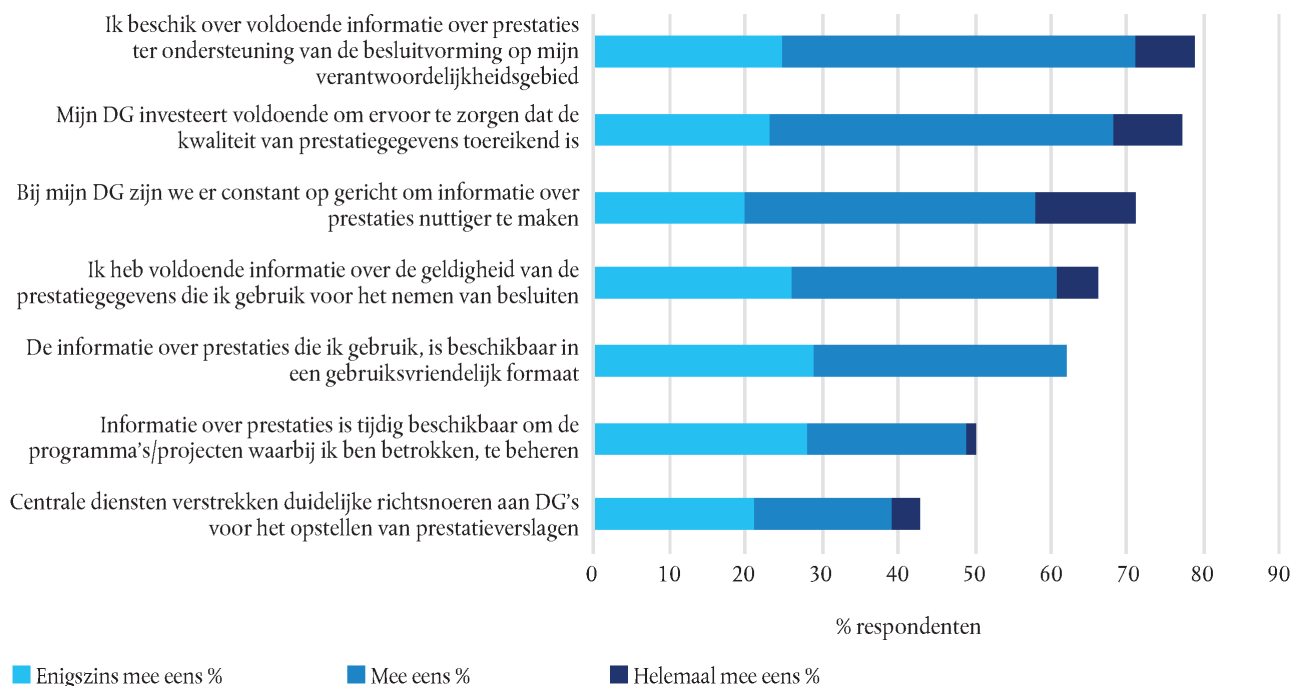
3.18. De Commissie erkent dat betrouwbare en brede informatie over de uitkomsten en effecten van financiële programma's en andere beleidsactiviteiten alleen met aanzienlijke vertraging beschikbaar komt.

Voor zover mogelijk houdt de Commissie hiermee rekening in haar planning. Zo plannen alle directoraten-generaal van de Commissie hun evaluatieactiviteiten met een over (minstens) vijf jaar doorlopend programma, om tijdig informatie over prestaties te kunnen aanleveren voor hun verslaglegging. Het plan moet jaarlijks worden geactualiseerd.

Wat betreft aanwijzingen voor het opstellen van verslagen, de centrale diensten van de Commissie geven uitgebreide aanwijzingen voor het opstellen van alle belangrijke prestatieverslagen die DG's maken, rekening houdende met de vooruitgang die over de jaren is geboekt. Daarbij gaat het ook om de jaarlijkse activiteitenverslagen voor diensten van de Commissie en de programmaverklaringen bij de ontwerpbegroting. Aanwijzingen voor evaluaties zijn ook te vinden in de richtsnoeren voor betere regelgeving en de daarbij behorende toolbox. Ook andere soorten evaluaties worden beschreven. Aanwijzingen worden ook centraal gegeven om passende prestatierapportagesystemen te ontwerpen, met het oog op het doelmatig verzamelen van gegevens om de uitvoering en resultaten van programma's doeltreffend en tijdig te kunnen monitoren. Formele aanwijzingen worden aangevuld met opleidingssessies en de uitwisseling van goede praktijken tussen diensten.

⁽¹⁷⁾ Jaarverslag 2016, hoofdstuk 3 „Resultaten behalen met de EU-begroting”, de paragrafen 3.13 tot en met 3.51.

⁽¹⁸⁾ Met betrekking tot de tijdigheid van de informatie stelden we kwesties vast die van invloed waren op Horizon 2020 in de paragrafen 3.31 en 3.51 tot en met 3.53 van het Jaarverslag 2015.

Kader 3.4 — Resultaten van de enquête — Kader voor informatie over prestaties

Bron: ERK-enquête.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER**Afdeling C — De Commissie maakt gebruik van informatie over prestaties om programma's en beleid te beheren hoewel er niet altijd passende actie wordt ondernomen wanneer streefdoelen niet worden bereikt**

De Commissie maakt gebruik van de informatie over prestaties waarover zij beschikt om haar activiteiten te beheren

3.19. 56 % van de respondenten van onze enquête verklaarde dat ze informatie over prestaties vaak of zeer vaak gebruikten bij de besluitvorming. De vier meest voorkomende doeleinden waarvoor informatie over prestaties werd gebruikt, waren het ontwikkelen van strategieën, het verbeteren van besluiten, het beoordelen van de vraag of de streefdoelen waren bereikt en het waar nodig nemen van corrigerende maatregelen⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ Ook het Amerikaanse Government Accountability Office merkte in verschillende verslagen op dat federale agentschappen een aantal praktijken kunnen invoeren die het gebruik van informatie over prestaties kunnen verbeteren of vergemakkelijken (om problemen vast te stellen en corrigerende maatregelen te nemen; strategieën te ontwikkelen en middelen toe te wijzen; prestaties te erkennen en te belonen en doeltreffende benaderingen vast te stellen en te delen) teneinde betere resultaten te bereiken. Zie de volgende verslagen van het Amerikaanse Government Accountability Office: <https://www.gao.gov/assets/250/247701.pdf>; <https://www.gao.gov/new.items/d081026t.pdf>; <https://www.gao.gov/assets/130/123413.pdf>; <https://www.gao.gov/assets/670/666187.pdf>

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.20. Het is lastig voor managers om gebruik te maken van informatie over prestaties om te beoordelen hoe programma's en beleid bijdragen tot doelstellingen op hoog niveau. Ook zijn niet alleen managers verantwoordelijk voor prestaties. Dit komt doordat de medewetgevers en andere belanghebbenden, met name de lidstaten, een belangrijke rol spelen bij het behalen van resultaten en het creëren van impact. In voorgaande jaren hebben we opgemerkt ⁽²⁰⁾ dat veel programma- en beleidsdoelstellingen rechtstreeks overgenomen worden uit beleids- of wetgevingsdocumenten en zodoende op een te hoog niveau worden vastgelegd om nog nuttig te zijn als beheersinstrumenten. Ook hebben we de Commissie aanbevolen ⁽²¹⁾ om dit aan te pakken. De Commissie heeft erkend dat het moeilijk was om de overvloed aan informatie die over projecten beschikbaar is op operationeel niveau te koppelen aan het beleid op hoog niveau en de besluitvorming op politiek niveau.

3.21. Ieder jaar gebruikt de Commissie drie instrumenten voor de belangrijkste verslaglegging — de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's), programmaverklaringen (PV's) en het jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) — om rekenschap af te leggen van haar operationele prestaties en de prestaties van EU-programma's en -beleid. Zoals geïllustreerd in **kader 3.5** hieronder, vormt een aantal planningdocumenten de basis voor de verslaggeving in deze drie kernverslagen ⁽²²⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.20. De Commissie vindt het belangrijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen het interne prestatiekader voor de diensten van de Commissie en de prestatiekaders in financiële programma's.

Doelstellingen en indicatoren in financiële programma's vloeien voort uit de wetgevingsprocedure. Zij zien op de prestaties van programma's — niet die van de diensten van de Commissie. De Commissie heeft, in het kader van voorstellen voor het nieuwe meerjarig financieel kader, voorstellen gedaan om de prestatiekaders in financiële programma's te versterken.

Wat betreft Horizon 2020, zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 1 in het ERK-jaarverslag 2015.

Wat betreft de mogelijkheden van de Commissie om te monitoren en verslag te doen in het licht van de Europa 2020-strategie, zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.97 in het ERK-jaarverslag 2014.

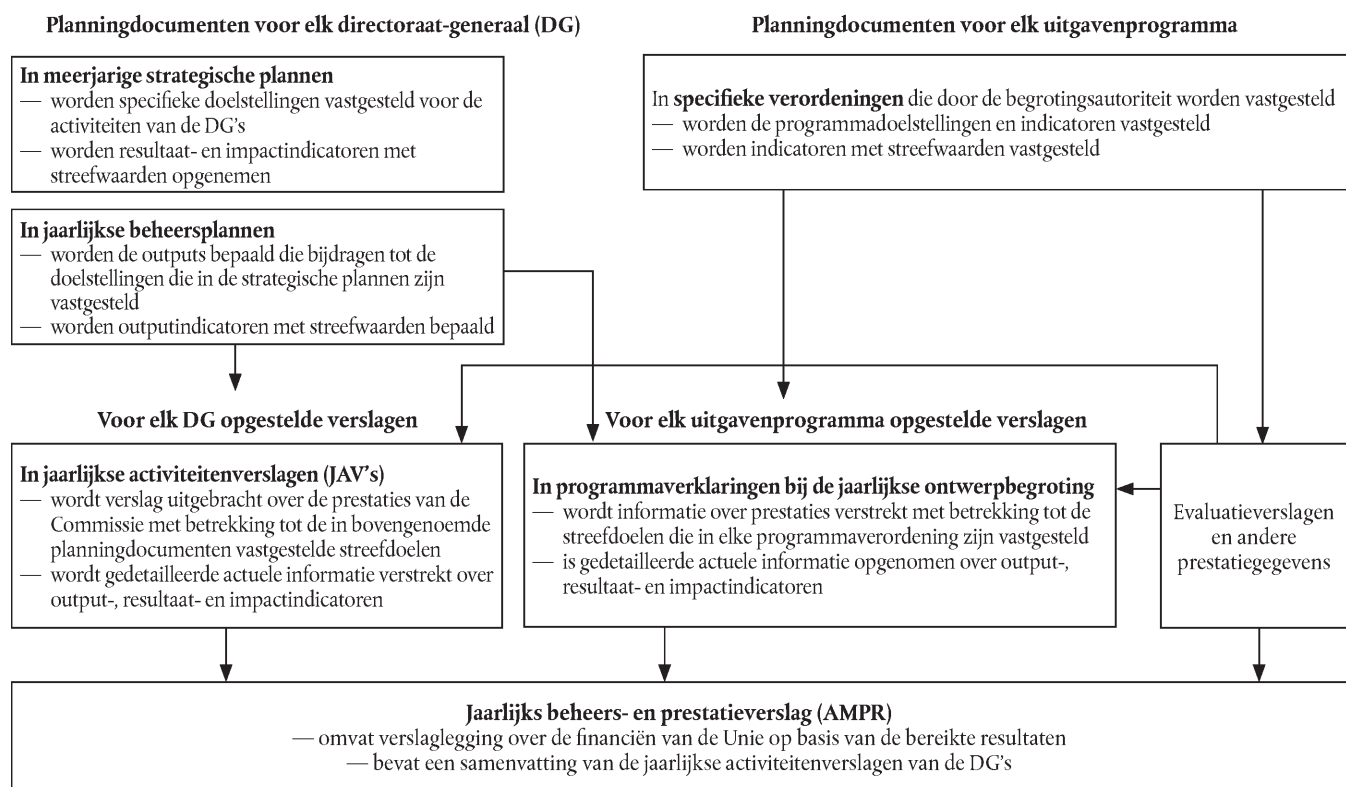
In de programmaverklaringen wordt het verband tussen doelstellingen en daarmee samenhangende indicatoren in breder beleidsperspectief gepresenteerd.

3.21. De Commissie merkt op dat de drie hier vermelde verslagen, die zijn opgesteld overeenkomstig de betrokken wettelijke verplichtingen, slechts een onderdeel zijn van de uitgebreide verslaglegging door de Commissie over de prestaties van het EU-beleid en de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten. Het jaarlijks beheers- en prestatieverslag en de programmaverklaringen betreffen in hoofdzaak de prestaties en het beheer van de EU-begroting.

⁽²⁰⁾ Zie de paragrafen 3.62 en 3.63 van het Jaarverslag 2015 en de paragrafen 3.71 tot en met 3.73 van het Jaarverslag 2014.

⁽²¹⁾ Zie aanbeveling 1 van het Jaarverslag 2015 en aanbeveling 2 van het Jaarverslag 2014.

⁽²²⁾ Zie ook het Jaarverslag 2016, hoofdstuk 3 „Resultaten behalen met de EU-begroting”, deel 1, afdeling 1 — Kader voor de verslaggeving over prestaties.

Kader 3.5 — Kernprestatieverslagen die door de Commissie en haar DG's worden opgesteld ⁽²³⁾

Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.22. De drie verslagen bestrijken de hele begroting van de EU en al haar beleidsactiviteiten. In **kader 3.6** staat een samenvatting van het beoogde publiek en gebruik van de verslagen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.22. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.23.

⁽²³⁾ Definities van de in de grafiek gebruikte termen: een indicator is een kenmerk of eigenschap die regelmatig worden gemeten om de mate waarin een doelstelling is verwezenlijkt, te beoordelen; een resultaatindicator meet de onmiddellijke veranderingen die voor de rechtstreekse doelgroep aan het eind van hun deelname aan een interventie zijn ontstaan, en een impactindicator meet de effecten op langere termijn die gedurende een bepaalde periode na een interventie kunnen worden waargenomen.

Kader 3.6 — Beoogd publiek en gebruik van de kernprestatieverslagen

	Wat is het beoogde publiek?	Hoe moet het verslag worden gebruikt?
PV	Het document wordt ingediend bij de begrotingsautoriteit (Europees Parlement en Raad) als aanvulling op de ontwerpversie van de algemene begroting	De functie van de programmaverklaringen is de begrotings-toewijzingen die voor uitgavenprogramma's zijn aangevraagd, te onderbouwen door rekenschap af te leggen van zowel de huidige als toekomstige prestaties van de programma's, Europese meer-waarde en uitvoeringsgraad.
JAV	College van commissarissen	Het JAV is een door de directeuren-generaal van de DG's opgesteld beheersverslag voor het college van commissarissen. Het is het belangrijkste instrument om verantwoording af te leggen over het beheer binnen de Commissie (zie de instructies voor het JAV 2017).
AMPR	Het verslag wordt bij het Europees Parlement en de Raad ingediend overeenkomstig artikel 318 van het VWEU en artikel 66, lid 9, van het <i>Financieel Reglement</i>	Het AMPR ¹ (¹) is een verantwoordingsinstrument in de kwijtingsprocedure met de kwijtingsverlenende autoriteit: door de vaststelling ervan neemt het college van commissarissen de algehele politieke verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting.

(¹) Het AMPR 2016 is beschikbaar op EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1532081619816&uri=CELEX:52017DC0351>. In de periode 30 juni 2017 tot en met 29 januari 2018 werd het AMPR 2016 4 040 keer van EUR-Lex gedownload.

Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.23. Kernprestatieverslagen zijn meer bedoeld als rapportage-tools dan als instrumenten voor de DG's van de Commissie om hun eigen prestaties te beheren of die van de Commissie als geheel. Dit komt doordat de verslagen niet gedetailleerd of uitgebreid genoeg zijn; ze worden slechts eens per jaar opgesteld en ze zijn voornamelijk bedoeld voor lezers buiten het DG.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.23. Het jaarlijks beheers- en prestatieverslag voor de EU-begroting maakt deel uit van de bijdrage van de Commissie aan de jaarlijkse kwijtingsprocedure voor de begroting. Daarvoor wordt gekeken naar alle relevante informatie — en niet alleen de jaarlijkse resultaten — zoals bijvoorbeeld tussentijdse evaluaties.

Het jaarlijkse activiteitenverslag is een door de directeuren-generaal en hoofden van diensten ten behoeve van het college van commissarissen opgesteld verslag. Het is het belangrijkste instrument om binnen de Commissie over het beheer verantwoording af te leggen en is gedetailleerd en alomvattend. Het doet verslag over alle indicatoren die de diensten van de Commissie in hun strategische plannen voor de periode 2016-2020 hebben gekozen als zijnde cruciale elementen voor het meten van de prestaties van de diensten van de Commissie en hun bijdrage aan de politieke prioriteiten van de Commissie-Juncker.

Het jaarlijkse activiteitenverslag is dus zowel bestemd voor een extern publiek als een bron voor managementinformatie voor managers bij de Commissie. De Commissie merkt op dat vele sleutelindicatoren zijn geactualiseerd en dat daarover regelmatig verslag wordt gedaan; dit is bijvoorbeeld het geval voor de indicatoren voor kerndoelen van de Europa 2020-strategie. De diensten van de Commissie worden ook aangemoedigd om regelmatig de vooruitgang te monitoren bij het behalen van hun doelstellingen, onder meer bijvoorbeeld in het kader van halfjaarlijkse evaluaties van hun beheersplannen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.24. Er zijn echter gevallen waarin kernprestatieverslagen (met name jaarlijkse activiteitenverslagen) kunnen worden gebruikt voor het beheren van prestaties.

i) DG DEVCO benut het openbare karakter van het jaarlijkse activiteitenverslag om organisatorische veranderingen door te voeren. Het rapporteert vergelijkbare informatie over de prestaties van delegaties in partnerlanden⁽²⁴⁾ om die delegaties te motiveren om beter te presteren.

ii) Hoewel het vastgelegde doel van het jaarlijks activiteitenverslag is om rekenschap af te leggen, hebben DG CNECT en DG EMPL het ook gebruikt als instrument waarmee de hogere leidinggevendende uitvoering van het werkprogramma kunnen monitoren⁽²⁵⁾. DG EMPL beschouwt de voorbereiding van het JAV als een gelegenheid om te controleren of alles volgens plan is verlopen en zo niet, om de redenen daarvoor vast te stellen en oplossingen te bespreken.

3.25. De jaarlijkse activiteitenverslagen zijn openbaar toegankelijke documenten, maar de Commissie heeft niet beoordeeld in welke mate zij burgers weten te bereiken. Het aantal personen dat de Europa-website⁽²⁶⁾ bezoekt, wijst er echter op dat de belangstelling gering is.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.24. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.23.

3.25. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.23.

⁽²⁴⁾ Zie bijlage 10 (met name de bladzijden 457-459) van het jaarlijks activiteitenverslag 2016 van DG DEVCO.

⁽²⁵⁾ Sinds de strategische planning- en programmeringscyclus in 2016 werd gereorganiseerd, bevatten de jaarlijkse activiteitenverslagen informatie over de uitvoering van het werkprogramma van de Commissie. Dit gebeurt door middel van informatie over outputindicatoren die eerder vastgelegd waren in het jaarlijks beheersplan van het DG.

⁽²⁶⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports-2016_en. Deze gemeenschappelijke webpagina bevat links naar de afzonderlijke websites voor de jaarlijkse activiteitenverslagen van elk DG. De gemeenschappelijke webpagina had 2 700 unieke bezoekers tussen de publicatie van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2016 en 30 januari 2018. De afzonderlijke websites voor de jaarlijkse activiteitenverslagen werden in 2017 door 7 509 unieke bezoekers bezocht. In 2016 konden de jaarlijkse activiteitenverslagen echter ook worden gepubliceerd op andere websites. Er zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal bezoekers van die websites.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Er worden niet altijd corrigerende maatregelen genomen wanneer streefdoelen niet worden bereikt

3.26. Een van de belangrijkste redenen om informatie over prestaties te gebruiken, is om de voortgang bij het verwezenlijken van streefdoelen te meten, zodat corrigerende maatregelen kunnen worden genomen en resultaten kunnen worden bereikt. De wetenschap dat gebrekkige prestaties consequenties zullen hebben, zou managers moeten motiveren om informatie over prestaties te gebruiken. Onze enquête voor managers bevatte een vraag over hetgeen er naar de ervaring van respondenten zou gebeuren als de prestatiestreefdoelen met betrekking tot uitgavenprogramma's of beleid gehaald zouden worden (zie **kader 3.7**) of niet gehaald zouden worden (zie **kader 3.8**). De resultaten van de enquête wijzen erop dat slechte prestaties niet in alle gevallen tot corrigerende maatregelen leiden: een vijfde van de respondenten verklaarde dat er geen wijzigingen werden doorgevoerd wanneer de streefdoelen niet werden gehaald. De ontwikkeling van actieplannen is het soort besluit dat het vaakst genomen wordt. Het op een na vaakst genomen besluit is verdere analyse in de vorm van ofwel betere monitoring ofwel een aanvullende evaluatie. Met dergelijke maatregelen alleen worden de vastgestelde problemen echter niet opgelost. We hebben vastgesteld dat de waarschijnlijkheid dat het niet-bereiken van een streefdoel gevolgen had, groter was in DG's waar informatie over prestaties vaak werd gebruikt.

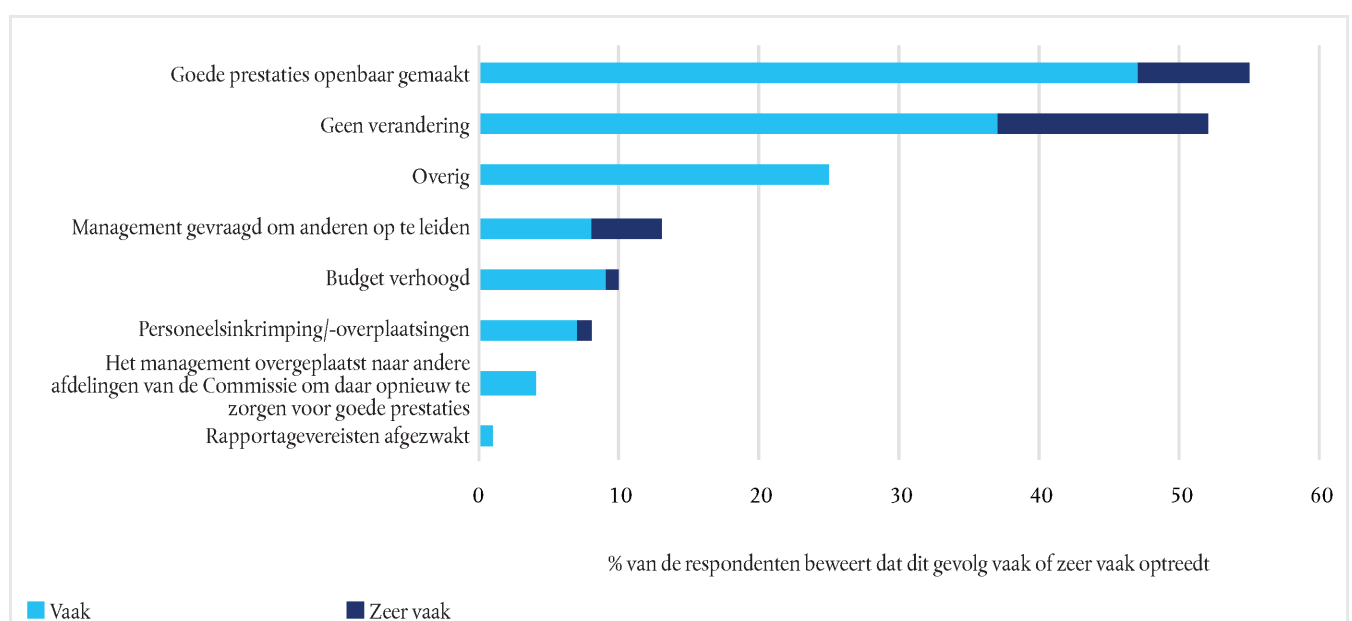
ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.26. Doel van het gebruik van informatie over prestaties is de prestaties te monitoren en de afstand te meten tussen het streefdoel en de werkelijkheid om zo de nodige aanpassingen te kunnen doen. Dit is doorgaans gebaseerd op een ruimere beoordeling van de onderliggende redenen waarom de prestaties afwijken van de doelstelling.

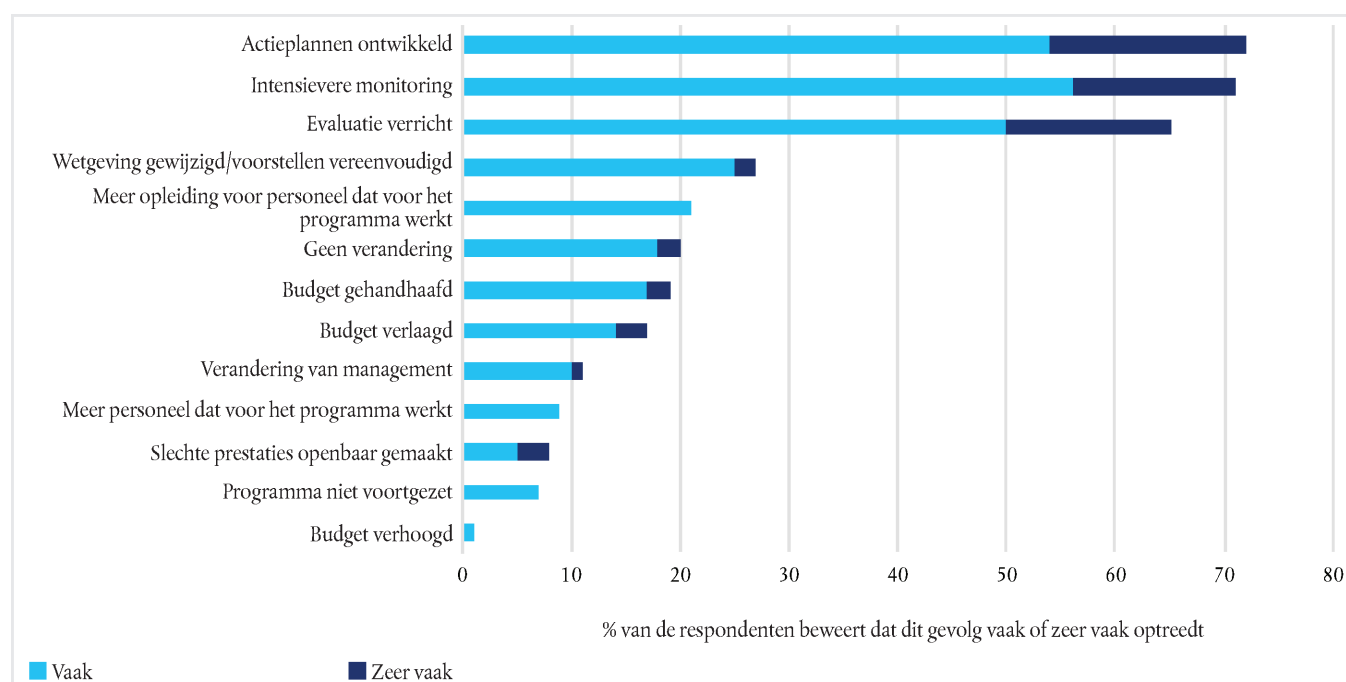
Zoals de ERK aanstipt, heeft meer dan 70 % van de respondenten aangegeven dat wanneer doelstellingen niet worden gehaald, actieplannen worden uitgewerkt en een intensievere monitoring plaatsvond. Ook antwoordde meer dan 60 % van de respondenten dat een evaluatie wordt uitgevoerd wanneer doelstellingen niet worden gehaald.

De Commissie merkt ook op dat, wat het beheer van de EU-begroting betreft, de Commissie aan een aantal restricties is gebonden die voortvloeien uit het meerjarig financieel kader en de besluiten die de begrotingsautoriteit over de jaarlijkse begroting neemt.

Kader 3.7 — Wat gebeurt er als streefdoelen worden gehaald of overschreden?



Bron: ERK-enquête.

Kader 3.8 — Wat gebeurt er als streefdoelen niet worden gehaald?

Bron: ERK-enquête.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Afdeling D — De Commissie licht het gebruik van informatie over prestaties in het algemeen niet toe in haar prestatieverslagen

3.27. Met het oog op transparantie en verantwoording moeten belanghebbenden kunnen zien in de kernprestatieverslagen hoe de Commissie gebruikmaakt van de informatie over prestaties die zij tot haar beschikking heeft ⁽²⁷⁾. In haar verslagen over prestaties wil de Commissie een coherent „prestatieverhaal” ⁽²⁸⁾ presenteren over de geboekte vooruitgang met betrekking tot het behalen van resultaten. Deze verhalen zijn geloofwaardiger indien ze berusten op materieel bewijs. Er moet niet alleen in worden uitgelegd welke besluiten er genomen zijn, maar ook hoe in die besluiten de beschikbare informatie over prestaties tot uitdrukking komt.

3.27. De Commissie is het ermee eens dat verslaglegging over prestaties op materieel bewijs moet zijn gebaseerd. Zij neemt dit bewijsmateriaal ook op in haar prestatieverslagen.

⁽²⁷⁾ Dit is ook de opvatting van het bureau van de auditeur-generaal van Canada: Informatie over prestaties moet niet alleen worden gebruikt, maar ook zichtbaar voor anderen worden gebruikt. Zie afdeling 22. Aantoonbaar gebruik van informatie over prestaties is van essentieel belang: „Implementing Results-Based Management: Lessons from the Literature”: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_gde_e_10225.html

⁽²⁸⁾ Zie blz. 3 van de instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen 2017.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.28. De centrale afdelingen van de Commissie geven de DG's instructies voor de opstelling van strategische plannen, beheersplannen en jaarlijkse activiteitenverslagen. Hoewel de DG's volgens de instructies informatie over prestaties moeten voegen bij de verslaglegging over hun activiteiten, hoeven ze niet toe te lichten hoe de informatie is gebruikt om die activiteiten te verbeteren.

3.29. DG's melden dat ze informatie over prestaties in hun verslagen gebruiken, zonder enige verdere toelichting te geven.

- i) In de prestatieverslagen van DG AGRI⁽²⁹⁾ wordt in algemene termen beschreven hoe de informatie over prestaties wordt gebruikt om de besluitvorming te ondersteunen⁽³⁰⁾. Toch geven de verslagen weinig specifieke voorbeelden die illustreren hoe dit in de praktijk werkt.

- ii) In zijn jaarlijks activiteitenverslag 2016 verklaarde DG CNECT dat de resultaten van de evaluatie van het vorige actieplan 2011-2015 zeer nuttig bleken te zijn voor de opstelling van het actieplan voor e-bestuur 2016-2020⁽³¹⁾. Er wordt geen duidelijke uitleg gegeven van de wijze waarop deze resultaten van invloed zijn geweest op het nieuwe actieplan.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.28. Doordat de informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen bijdraagt aan meerjarendoelstellingen met meerjarenstreefdoelen vastgelegd in de strategische plannen, is deze informatie een stadium in de monitoring, die dan in de beheersplannen wordt gebruikt als basis voor het presenteren van outputs voor het komende jaar, en draagt zij zo vanaf dat stadium bij aan het bereiken van de specifieke doelstellingen.

3.29.

- i) Het jaarlijkse activiteitenverslag 2016 van DG AGRI bevat diverse concrete gevallen die laten zien hoe informatie over prestaties wordt gebruikt om de besluitvorming te ondersteunen.

In dat verslag geeft DG AGRI aan dat de eerste kernprestatie-indicator van het GLB het factorinkomen in de landbouw is (zie blz. 15). Verder noemt het DG de prijsdruk in de zuivelsector en de twee bijstandspakketten die in reactie daarop zijn vastgesteld (zie blz. 21-22).

Datzelfde verslag laat op blz. 25-26 de breedbandkloof van plattelandsgebieden zien en hoe daarop is gereageerd door adviesbureaus voor breedband op te richten.

Wat betreft de uitvoering van de vergroening heeft DG AGRI een evaluatie uitgevoerd van de wijze waarop het systeem in zijn eerste jaar is toegepast. Deze evaluatie bracht zwakke punten aan het licht waardoor het systeem niet zijn volledige potentieel kon waarmaken. DG AGRI heeft verbeteringen aan de desbetreffende verordening voorgesteld (zie blz. 32-33 van het jaarlijkse activiteitenverslag 2016).

- ii) Het jaarlijkse activiteitenverslag geeft een overzicht van de activiteiten in het betrokken jaar. Het zou niet passend zijn om in dit verslag in detail te beschrijven hoe individuele beleidsbeslissingen zijn verlopen. Diensten worden aangemoedigd om links te geven naar de plaats waar gedetailleerdere informatie te vinden is — in dit geval in de desbetreffende evaluatie.

⁽²⁹⁾ Strategische plan, beheersplan en jaarlijks activiteitenverslag.

⁽³⁰⁾ Een van de beginselen is dat de algehele vormgeving en formulering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gebaseerd is op een beleids- en economische analyse, op evaluaties en effectbeoordelingen; zie blz. 5 van het strategisch plan van DG AGRI 2016-2020.

⁽³¹⁾ Zie blz. 26 van het jaarlijks activiteitenverslag 2016 van DG CNECT waarin wordt verklaard dat de meeste doelstellingen van het vorige actieplan waren verwezenlijkt en dat het plan het belang van gemeenschappelijke Europese doelstellingen voor e-bestuur had aangetoond.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.30. Het jaarlijks verslag van de Commissie over uitgaven-programma's ⁽³²⁾ bevat een afdeling over bijgewerkte versies van programma's, met daarin een subafdeling over de komende uitvoering ⁽³³⁾. De plannen in deze afdeling bevatten af en toe algemene verklaringen over prestaties als onderbouwing. Maar er wordt niet toegelicht hoe specifieke feedback over de bestaande situatie werd gebruikt bij het opstellen van de plannen. Zo wordt de planning voor de toekomstige uitvoering van Horizon 2020 een „empirisch onderbouwd proces” ⁽³⁴⁾ genoemd omdat „uitgebreide raadpleging van belanghebbenden er onderdeel van was”. Er worden echter geen details gegeven over eventuele wijzigingen die als resultaat van de raadpleging zijn doorgevoerd.

3.31. We merkten echter enkele goede praktijken op in onze evaluatie van prestatieverslagen. Zo heeft DG EAC het gebruik van informatie over prestaties bij besluitvorming en bij het formuleren van investeringsstrategieën een expliciet onderdeel van zijn strategie gemaakt ⁽³⁵⁾. In zijn strategisch plan 2016-2020 vestigt DG EAC de aandacht op het verband tussen indicatoren en evaluatieresultaten ter onderbouwing van zijn beleidsstrategie en de hoeveelheid EU-financiering die het voornemens is tot 2020 in te zetten ⁽³⁶⁾. Bij de beschrijving van de evaluaties die het van plan is uit te voeren zet DG EAC ook uiteen hoe deze evaluaties gebruikt zullen worden voor vier van de acht in het strategisch plan 2016-2020 geplande evaluaties.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.30. *De afdeling over de komende uitvoering is bedoeld om een vooruitblik te geven van in de toekomst uit te voeren activiteiten en de outputs/resultaten die daarvan verwacht worden.*

Zij moet een beeld geven van verwachte ontwikkelingen ter zake en is op zich geen planninginstrument.

⁽³²⁾ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/DB2017_WD01_en.pdf

⁽³³⁾ In dit deel bespreken de DG's begrotingswijzigingen, komende activiteiten, beoogde uitkomsten en werkprogramma's voor de komende twee jaar.

⁽³⁴⁾ Zie blz. 44 van de programmaverklaringen van 2017.

⁽³⁵⁾ Zie specifieke doelstelling 1.1 op blz. 10 van het beheersplan 2017 van DG EAC.

⁽³⁶⁾ Zie blz. 10 van het strategisch plan 2016-2020 van DG EAC.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Afdeling E — Er wordt verdere vooruitgang verwacht van de voortgaande ontwikkeling van een prestatiegerichte cultuur

3.32. De Commissie is op zoek naar kansen om prestatiegerichter te worden.

- i) Zij heeft een herzien Financieel Reglement voorgesteld om de basis te leggen voor verdere vereenvoudiging en om betalingen meer rechtstreeks afhankelijk te maken van resultaten ⁽³⁷⁾.
- ii) Zij heeft voor het eerst een uitgebreide uitgavenevaluatie verricht en daarbij rekening gehouden met de Europese meerwaarde ⁽³⁸⁾.
- iii) De Commissie heeft erkend dat er te veel prestatie-indicatoren ⁽³⁹⁾ zijn en dat sommige niet zinvol zijn. Zij is begonnen haar prestatie-indicatoren te evalueren. Met name de resultaatindicatoren worden herzien om ervoor te zorgen dat ze resultaten meten waarover DG's controle hebben.
- iv) Sommige DG's, zoals DG DEVCO, proberen bij de verslaglegging over resultaten de aandacht te verleggen van afgeronde projecten naar lopende projecten.
- v) De Commissie en de begrotingsautoriteit zullen potentieel baat hebben bij het initiatief „Op resultaten gerichte begroting”.

3.33. Tijdens onze gesprekken met DG's wezen onze geïnterviewden op verschillende uitdagingen (zie **kader 3.9**). Een aantal van deze uitdagingen werd ook genoemd in verslagen van de OESO en de Commissie ⁽⁴⁰⁾ ⁽⁴¹⁾.

3.32.

- iii) Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.20. De Commissie heeft, in het kader van de hervorming van de strategische plannen en beheersplannen, een brede evaluatie gemaakt van de doelstellingen en indicatoren die diensten van de Commissie gebruiken.

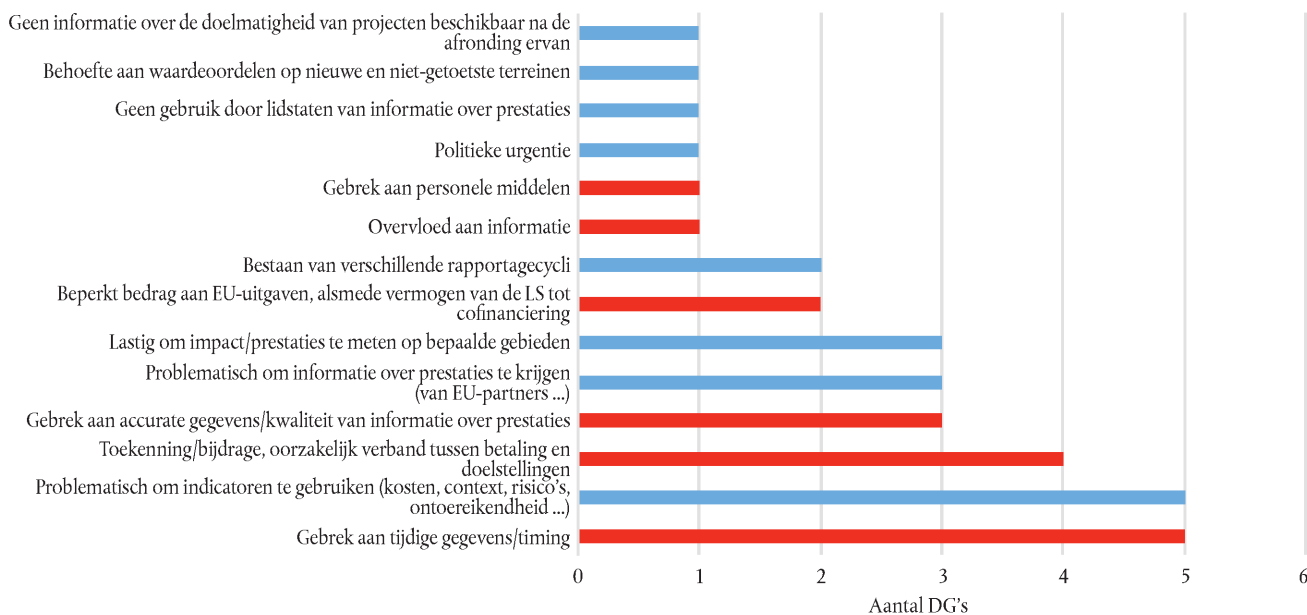
⁽³⁷⁾ Zie ons Advies nr. 1/2017 over het voorstel tot herziening van het Financieel Reglement: <https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=40627> [en de tekst van het herziene „Financieel Reglement”, met name artikel 124 e.v. en artikel 180 e.v.].

⁽³⁸⁾ Zie SDW(2018) 171 final.
Zie voor de noodzaak van een universeel overeengekomen definitie van Europese meerwaarde ons briefingdocument van februari 2018: „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates”, de paragrafen 7 en 8 (<https://www.eca.europa.eu>).

⁽³⁹⁾ Zie conclusie 1 „Ruimte om het prestatiekader te verbeteren” en aanbeveling 1 „de verslaglegging over prestaties [stroomlijnen]”, evenals de antwoorden van de Commissie in hoofdstuk 3 van het Jaarverslag 2016.

⁽⁴⁰⁾ Zie voetnoot 8 van paragraaf 1.2.4 van het OESO-verslag.

⁽⁴¹⁾ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten, Brussel, 26.6.2015, COM(2015) 313 final, blz. 5 en 6. Dit soort verslag is sindsdien geconsolideerd met het vereiste in artikel 66, lid 9, van het Financieel Reglement dat een samenvatting van de JAV's in het AMPR moet worden opgenomen.

Kader 3.9 — Uitdagingen voor het gebruik van informatie over prestaties die door de zes geïnterviewde DG's worden genoemd

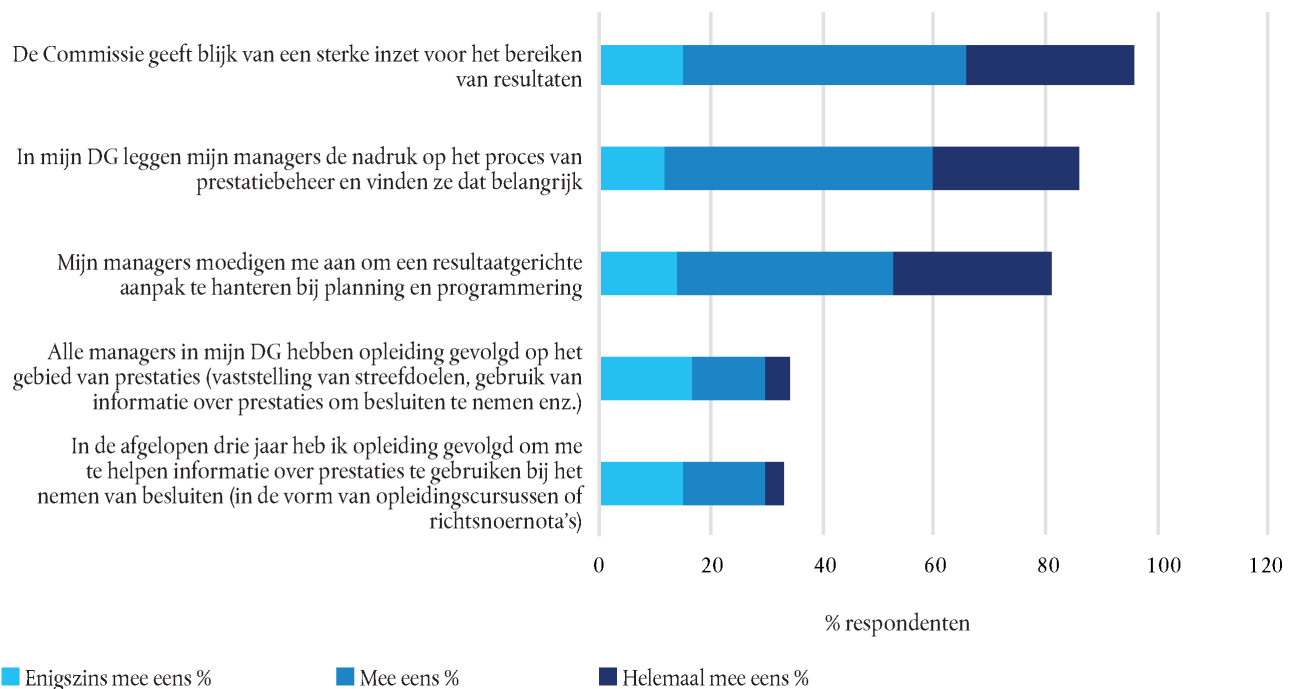
In rood: uitdagingen die ook worden genoemd in het verslag van de OESO en het verslag van de Commissie uit 2014 op grond van artikel 318 van het VWEU.

Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.34. Onze enquête bevatte vragen over de houding ten aanzien van prestaties (zie **kader 3.10**). Hoewel de resultaten over het geheel genomen positief waren, liepen de meningen van de respondenten zeer uiteen. De respondenten die negatieve antwoorden gaven, maakten in het algemeen minder vaak gebruik van informatie over prestaties. We merkten ook dat hogere leidinggevenden informatie over prestaties niet vaker gebruikten dan eenheidshoofden.

3.35. Verder wezen de resultaten van onze enquête op de grote behoefte aan meer opleiding in het gebruik van informatie over prestaties en betere uitwisseling van kennis over goede praktijken. De DG's die we ondervroegen, vertelden ons over een aantal goede praktijken. Naar ons oordeel kunnen deze goede praktijken worden gedeeld met andere DG's. We constateerden ook enkele verschillen in perceptie. We vroegen onze geïnterviewden ook of ze vonden dat managers en personeel een belangrijke rol speelden in de ontwikkeling van prestatiemetingen. Van de hogere leidinggevenden die we hebben geïnterviewd, vond 80 % dat managers een dergelijke rol hadden en 84 % dat personeel die had. Toen we eenheidshoofden dezelfde vraag stelden, vond slechts 52 % dat managers een belangrijke rol speelden en 53 % dat het personeel dat deed. Dit wijst erop dat de hogere leidinggevenden bij de Commissie een positievere visie hebben op houdingen ten aanzien van prestaties bij de Commissie dan het middenkader.

Kader 3.10 — Resultaten van de enquête — Prestatiegerichte cultuur

Bron: ERK-enquête.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.36. In de antwoorden op onze enquête werd een aantal kansen genoemd om informatie over prestaties beter te benutten (zie **kader 3.11**). Respondenten benadrukten het vaakst dat de cultuur binnen de Commissie moest veranderen en prestatiegerichter moest worden. Ze stelden dat de Commissie zich minder moet richten op het monitoren van de absorptie van middelen en het beoordelen van de *regelmaticheid* van uitgaven (aangezien het totale *fouten*percentage dat van invloed is op de EU-begroting elk jaar daalt). In plaats daarvan moet zij prestatiebeheertechnieken breder toepassen en zich richten op het bereiken van de geplande resultaten en impact⁽⁴²⁾.

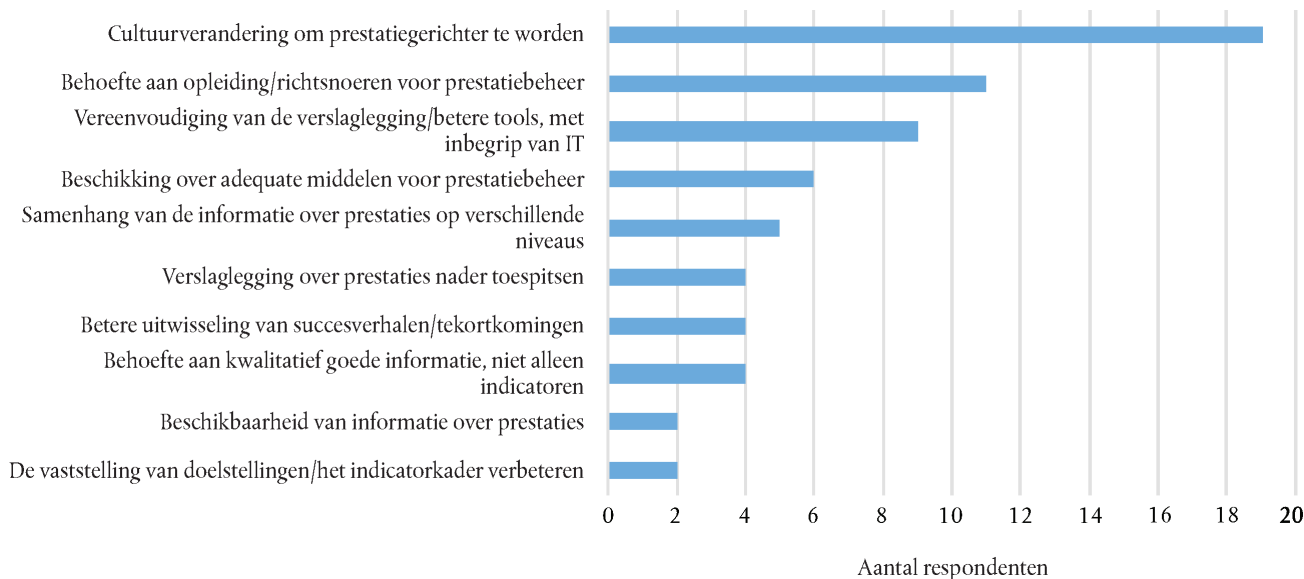
ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.36. Wat betreft de kwestie van een cultuuromslag vindt de Commissie dat haar diensten al sterk doordrongen zijn van een prestatiegerichte cultuur: in 2017 concludeerde de OESO dat het EU-systeem om prestatie- en resultaatgericht te begroten goed gevorderd is en grondig uitgewerkt, waardoor het veel beter scoort dan OESO-landen in de standaardindex van kaders voor prestatiegericht begroten. EU-begrotingspraktijken omvatten talrijke doeltreffende en innovatieve aspecten, waaruit nationale overheden kunnen leren bij het reflecteren over hun eigen agenda voor prestatiegerichte begrotingshervormingen. De OESO concludeerde voorts dat, meer algemeen genomen, de Commissie haar verslaglegging de jongste jaren sterk heeft gestroomlijnd, hetgeen een duidelijker inzicht heeft opgeleverd in de prestaties en resultaten, onder meer via het nieuwe jaarlijks beheers- en prestatieverlag (AMPR)⁽²⁾.

De Commissie wil verder ook wijzen op de in paragraaf 3.32 genoemde voorbeelden van de stappen die de Commissie heeft gezet om de prestatiegerichte cultuur te versterken.

⁽⁴²⁾ Een dergelijke cultuurverandering kan op diverse gebieden een ontwikkeling in de tijd behelzen in het kader van het proces voor veranderingsmanagement. Deze kunnen veranderingen in het gedrag van management en personeel omvatten, alsmede stimulansen om de informatie over prestaties beter te benutten, op gegevens/bewijs gebaseerde besluitvorming, interne communicatie, hulpmiddelen en tools, en waarden.

⁽²⁾ Zie samenvatting van „Budgeting and Performance in the European Union — A review in the context of EU Budget Focused on Results”, OECD Journal on Budgeting, vol. 2017/1.

Kader 3.11 — Laatste vraag van de enquête: „Wat zou u veranderen om ervoor te zorgen dat informatie over prestaties beter wordt gebruikt in uw DG?”

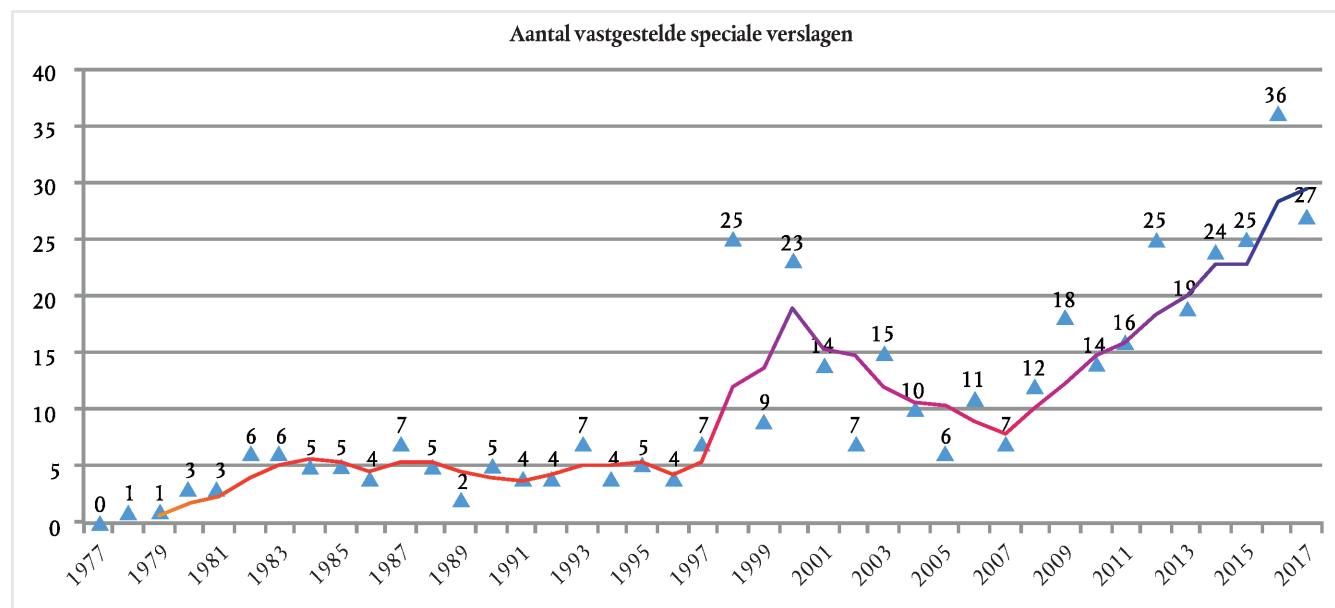
Bron: ERK-enquête.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

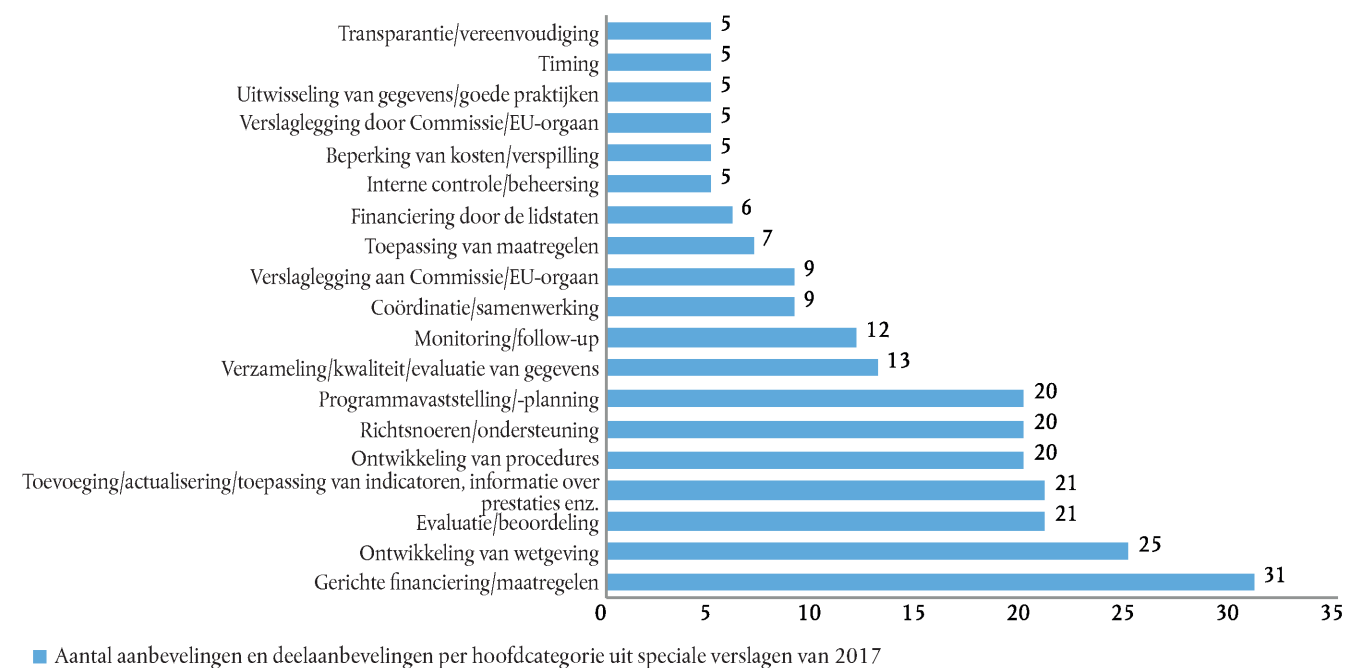
DEEL 2 — RESULTATEN VAN DE DOELMATIGHEIDSCONTROLES VAN DE REKENKAMER: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN MET DE GROOTSTE IMPACT**Inleiding**

3.37. Elk jaar publiceren wij een aantal speciale verslagen waarin wij onderzoeken in hoeverre de beginselen van *goed financieel beheer* zijn toegepast bij de uitvoering van de EU-begroting. In 2017 hebben wij 27 speciale verslagen⁽⁴³⁾ vastgesteld (zie **kader 3.12**). Ze bestreken alle rubrieken van het meerjarig financieel kader⁽⁴⁴⁾ en bevatten in totaal 238 aanbevelingen over een breed scala aan onderwerpen (zie **kader 3.13**). Ook publiceerden we vier speciale verslagen op het gebied van een functionerende eengemaakte markt en een duurzame monetaire unie. Uit de gepubliceerde antwoorden op onze verslagen blijkt dat meer dan twee derde van onze aanbevelingen volledig werd aanvaard door de gecontroleerde, die in de meeste gevallen de Commissie was (zie **kader 3.14**). **Bijlage 3.3** bevat een samenvatting van de aanbevelingen die we de lidstaten in onze speciale verslagen van 2017 hebben gedaan.

⁽⁴³⁾ <https://www.eca.europa.eu>⁽⁴⁴⁾ 1a (Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid); 1b (Economische, sociale en territoriale cohesie); 2 (Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen); 3 (Veiligheid en burgerschap); 4 (Europa als wereldspeler), en 5 (Administratie).

Kader 3.12 — Een aanzienlijk aantal speciale verslagen waarin de toepassing van de beginselen van goed financieel beheer wordt beoordeeld

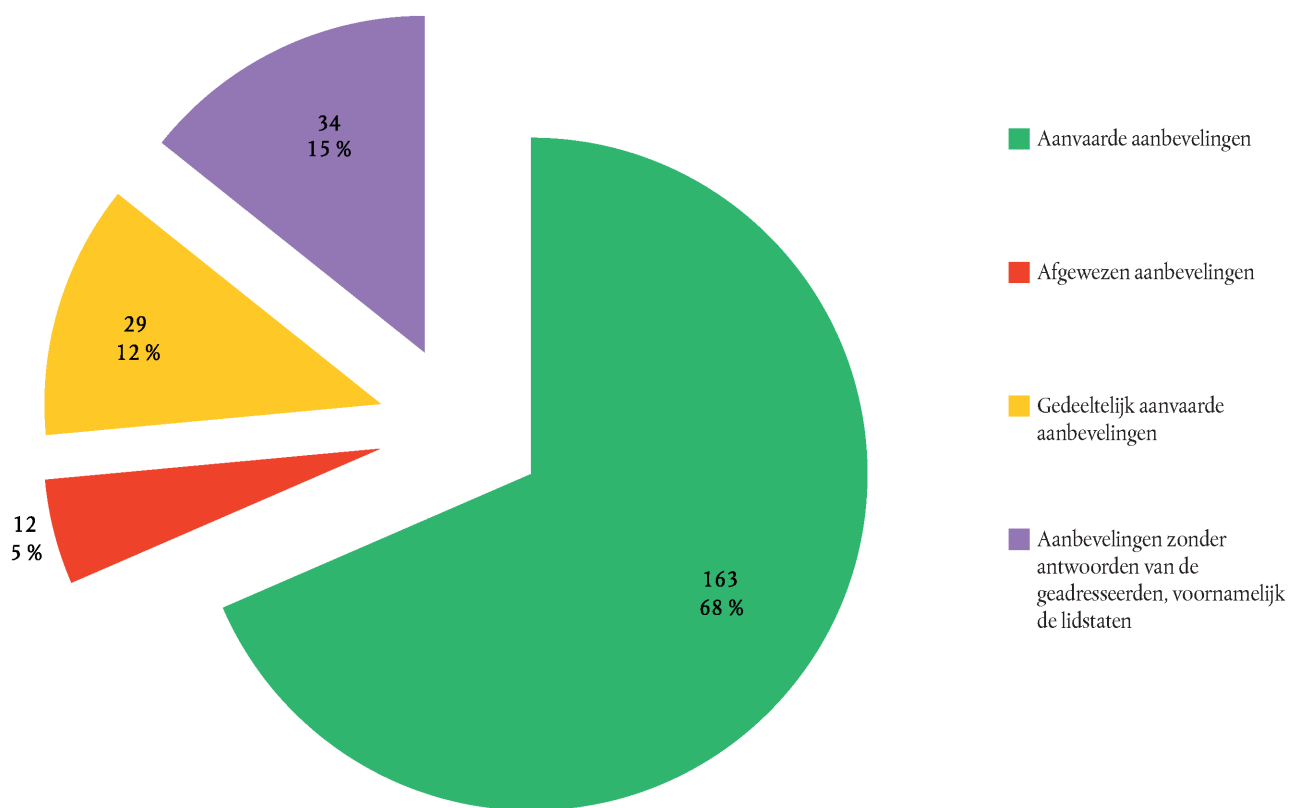
Bron: ERK.

Kader 3.13 — Aanbevelingen bestrijken een breed scala aan onderwerpen

Bron: ERK.

Kader 3.14 — Onze gecontroleerden aanvaarden de overgrote meerderheid van onze aanbevelingen

Aanvaardingspercentage van aanbevelingen in speciale verslagen van 2017



Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Rubriek 1a „Concurrentievermogen voor groei en banen” en rubriek 1b „Economische, sociale en territoriale cohesie”

3.38. In 2017 stelden we zeven speciale verslagen op met betrekking tot deze rubrieken van het meerjarig financieel kader ⁽⁴⁵⁾. We willen de aandacht vestigen op enkele belangrijke conclusies en aanbevelingen in drie van deze verslagen.

i) Speciaal verslag nr. 2/2017 — De onderhandelingen van de Commissie over de *partnerschapsovereenkomsten* en programma's op cohesiegebied voor de periode 2014-2020

3.39. We constateerden dat met de partnerschapsovereenkomsten op doeltreffende wijze financiering gericht werd op de Europa 2020-strategie en dat de *operationele programma's* een deugdelijke „interventielogica” hadden. Er waren echter programmaspecifieke en gemeenschappelijke indicatoren vastgesteld voor zowel output als resultaten. Hierdoor was er een buitensporig aantal indicatoren gecreëerd, waardoor het risico ontstond op bijkomende administratieve belasting en problemen met de aggregatie op nationaal en EU-niveau.

3.39. De Commissie merkt op dat het niet de bedoeling is dat programmaspecifieke prestatie-indicatoren voor resultaten op EU-niveau worden gebundeld. Die specifieke indicatoren zijn geschikt om streefdoelen vast te stellen en verslag te doen over prestaties ten opzichte van de streefdoelen, terwijl met gemeenschappelijke indicatoren over verwezenlijkingen verslag kan worden gedaan op basis van vooraf bepaalde categorieën die een weerspiegeling zijn van vaak in de EU gebruikte investeringen. Programmaspecifieke outputindicatoren betreffen de fysieke uitkomsten waarmee tastbaar kan worden gemaakt welke veranderingen dankzij door EU gefinancierde interventies in programma's zijn behaald. Die interventies zijn op maat gesneden om lokale ontwikkelingsknelpunten weg te werken. Deze moeten per definitie specifiek zijn voor de regio en de geplande actie.

⁽⁴⁵⁾ Speciaal verslag nr. 2/2017 „De onderhandelingen van de Commissie over de partnerschapsovereenkomsten en programma's op cohesiegebied voor de periode 2014-2020: doelgerichte uitgaven voor prioriteiten van Europa 2020, maar steeds complexere regelingen voor prestatiemeting”; Speciaal verslag nr. 4/2017 „Het beschermen van de EU-begroting tegen onregelmatige uitgaven: in de periode 2007-2013 maakte de Commissie op cohesiegebied in toenemende mate gebruik van preventieve maatregelen en financiële correcties”, die geen prestatiegerelateerde conclusies of aanbevelingen omvatten; Speciaal verslag nr. 5/2017 „Jeugdwerkloosheid — Heeft het EU-beleid een verschil gemaakt?”; Speciaal verslag nr. 12/2017 „Uitvoering van de drinkwaterrichtlijn: betere kwaliteit van en toegang tot water in Bulgarije, Hongarije en Roemenië, maar nog steeds aanzienlijke investeringen nodig”; Speciaal verslag nr. 13/2017 „Eén Europees beheersysteem voor het spoorverkeer: zal de politieke keuze ooit werkelijkheid worden?”; Speciaal verslag nr. 15/2017 „Ex-antevoorwaarden en prestatiereserve bij cohesie: innovatieve, maar vooralsnog geen doeltreffende instrumenten”, en Speciaal verslag nr. 18/2017 „Single European Sky: een andere cultuur, maar geen gemeenschappelijk luchtruim”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.40. We hebben aanbevolen dat:

- lidstaten onnodige programmaspecifieke indicatoren niet langer gebruiken, en dat
- de Commissie gemeenschappelijke terminologie vaststelt voor „outputs” en „resultaten” en voorstellen doet voor opname daarvan in het Financieel Reglement, en dat zij de meest relevante output- en resultaatindicatoren bepaalt voor de meting van prestaties en prestatiegericht begroten toepast.

ii) Speciaal verslag nr. 5/2017 — Jeugdwerkloosheid

3.41. We stelden vast dat hoewel er enige vooruitgang was geboekt bij de uitvoering van de jongerengarantie en er enkele resultaten waren bereikt, de situatie niet beantwoordde aan de aanvankelijke verwachtingen die waren gewekt bij het begin van de jongerengarantie, die ten doel had alle jongeren die niet werken en geen onderwijs of opleiding volgen binnen vier maanden nadat ze de school hebben verlaten of werkloos zijn geworden een hoogwaardige baan, voortgezette opleiding, plaats in het leerlingstelsel of stage aan te bieden. Wij concludeerden dat de bijdrage van het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de jongerengarantie ten tijde van de controle zeer beperkt was.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.40.

- Een coherente prestatiterminologie is opgenomen in het herziene Financieel Reglement. De definitie van „output” en „resultaat-indicatoren” is nu verwerkt in het voorstel van de Commissie voor een verordening voor gemeenschappelijke bepalingen voor de programmeringsperiode na 2020 (COM(2018) 375 final). Het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds voor de programmeringsperiode na 2020 (COM(2018) 372 final) bevat een lijst van gemeenschappelijke output- en resultaatindicatoren. Deze lijst van gemeenschappelijke indicatoren is uitgebreider dan de lijst voor de periode 2014-2020, hetgeen zou moeten helpen om het aantal programmaspecifieke indicatoren terug te brengen.

Wat betreft het concept „prestatiegericht begroten” merkt de Commissie op dat de EU-begroting al een prestatiegericht begroting is waarmee de begrotingsautoriteit tijdens de begrotingsprocedure informatie over prestaties in aanmerking kan nemen doordat de programmaverklaringen bij de ontwerp-begroting programma-informatie geven over de doelstellingen van de programma's en de vooruitgang die daarbij is geboekt.

3.41. Sinds 2014, toen de implementatie in de praktijk begon, waren er jaarlijks meer dan 5 miljoen registraties voor de jongerengarantie en jaarlijks stromen er sinds 2014 meer dan 3,5 miljoen jongeren door naar een baan, opleiding, stageplaats of leerlingplaats (bron: DG EMPL, databank jongerengarantie). Er zijn nu 2,2 miljoen minder jongeren werkloos en 1,4 miljoen jongeren die geen baan hebben of geen onderwijs of opleiding volgen (NEET) (bron: Eurostat). Acties met YEI-financiering blijven zeker tot 2023 lopen en steunen meer NEET-jongeren.

Om ervoor te zorgen dat jongeren in lidstaten die met jeugdwerkloosheid te kampen hebben, verder ondersteuning kunnen blijven ontvangen wordt in het voorstel van de Commissie voor het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) voor de periode 2021-2027 gevraagd dat lidstaten die te kampen hebben met hoge percentages NEET-jongeren, ten minste 10 % van hun ESF+-middelen uittrekken voor initiatieven om jongeren aan een baan te helpen. Het voorstel trekt lessen uit de periode 2014-2020 en vereenvoudigt ook een aantal eisen om zo de uitrol te faciliteren van maatregelen die van cruciaal belang zijn voor de implementatie van de jongerengarantie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.42. Wij hebben in het bijzonder de lidstaten aanbevolen om:

- een volledig overzicht op te stellen van de kosten van de uitvoering van de jongerengarantie voor de gehele populatie van jongeren die niet werken en geen onderwijs of opleiding volgen, en de uit te voeren maatregelen te prioriteren op basis van de beschikbare financiering;
- ervoor te zorgen dat aanbiedingen slechts als deugdelijk worden aangemerkt als zij aansluiten op het profiel van de deelnemer en de vraag op de arbeidsmarkt, en leiden tot duurzame integratie op de arbeidsmarkt.

iii) Speciaal verslag nr. 15/2017 — Ex-antevoorwaarden en de prestatiereserve op het gebied van cohesie

3.43. In dit speciaal verslag constateerden wij dat ex-antevoorwaarden in het algemeen een consistent kader boden voor de beoordeling van de gereedheid van de lidstaten om EU-middelen aan te wenden aan het begin van de programmeringsperiode 2014-2020. Het was echter onduidelijk in hoeverre dit tot veranderingen ter plaatse had geleid. We concludeerden dat het prestatiekader en de prestatiereserve tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 waarschijnlijk niet zouden leiden tot een aanzienlijke herschikking van uitgaven voor cohesie naar beter presterende programma's.

3.44. Wij hebben de Commissie aanbevolen om:

- ex-antevoorwaarden verder te ontwikkelen tot een instrument ter beoordeling van de gereedheid van de lidstaten om EU-middelen aan te wenden, en

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.42.

- De Commissie merkt op dat deze aanbeveling in hoofdzaak tot de lidstaten is gericht.

De Commissie zou inderdaad graag een beter overzicht krijgen van de geraamde kosten van alle voor de uitvoering van de jongerengarantie geplande maatregelen en zal, voor zover mogelijk en op verzoek van de lidstaten, de lidstaten bij dit proces ondersteuning bieden.

- De Commissie merkt op dat deze aanbeveling tot de lidstaten is gericht.

Zij zal onderzoeken of het mogelijk is normen voor de kwaliteitscriteria te bespreken in het Comité voor de werkgelegenheid (EMCO) in het kader van het toezicht op de jongerengarantie.

3.43. Volgens de Commissie zou, wat de door de ex-antevoorwaarden veroorzaakte veranderingen ter plaatse betreft, het enkele feit dat minimumeisen worden opgelegd die niet bestonden in een van de vroegere raamwerken voor het cohesiebeleid, de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen ten goede moeten komen.

De Commissie zal het eindelijke effect van de ex-antevoorwaarden kunnen beoordelen nadat de programma's van het project ten uitvoer zijn gelegd.

Bovendien is het prestatiekader maar één van de verschillende elementen van de resultaatgerichtheid. Het prestatiekader en de prestatiereserve zijn ingesteld om de focus te blijven houden op prestaties en het behalen van de doelstellingen van de Uniestrategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Zij zijn niet ontworpen om in een aanzienlijke verschuiving van de cohesie-uitgaven te resulteren. Niettemin, indien programma's de in het prestatiekader vastgestelde mijlpalen niet halen, kan de prestatiereserve worden toegewezen aan andere, beter presterende programma's.

3.44.

- De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard op voorwaarde dat ex-antevoorwaarden voor de periode na 2020 behouden blijven.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- de prestatiereserve voor de periode na 2020 om te zetten in een meer resultaatgericht instrument dat middelen toewijst aan programma's waarmee goede resultaten zijn behaald.

Rubriek 2 „Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen”

3.45. In 2017 stelden we zes speciale verslagen op met betrekking tot rubriek 2 van het meerjarig financieel kader⁽⁴⁶⁾. In drie van deze verslagen werden prestatieaspecten van het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* onderzocht. De conclusies zijn bijzonder relevant met het oog op de lopende hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het nieuwe op prestaties gebaseerde uitvoeringssysteem dat in de mededeling van de Commissie, getiteld „Mededeling over de toekomst van voeding en landbouw” werd aangekondigd.

i) Speciaal verslag nr. 16/2017 — Programmering van plattelandsontwikkeling

3.46. In dit verslag merkten we op dat in de huidige periode de uitgaven voor plattelandsontwikkeling meer gericht moesten worden op resultaten, maar dat deze ambitie niet was verwezenlijkt vanwege een gebrek aan relevante informatie over prestaties. We hebben aanbevolen om een gemeenschappelijke reeks resultaatgerichte indicatoren te ontwikkelen die geschikt moeten zijn om de resultaten en impact van interventies op het gebied van plattelandsontwikkeling te beoordelen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard op voorwaarde dat het prestatiekader en de prestatiereserve voor de periode na 2020 behouden blijven.

Het voorstel van de Commissie voor een verordening gemeenschappelijke bepalingen voor de programmeringsperiode na 2020 (COM(2018) 375 final) bevat bepalingen voor het prestatiekader dat zowel output- als resultaatindicatoren omvat waarvoor mijlpalen en doelstellingen moeten worden vastgesteld. De prestatie-evaluatie wordt vervangen door de tussentijdse evaluatie die onder meer moet zijn gebaseerd op de vooruitgang die — tegen eind 2024 — is bereikt bij het behalen van de mijlpalen van het prestatiekader.

3.46. In haar antwoord op aanbeveling 4 van Speciaal verslag (SV) nr. 16/2017 heeft de Commissie toegezegd om eventuele methoden te onderzoeken om de prestatiemeting van het GLB in zijn geheel te meten.

Op 1 juni 2018 heeft de Commissie een voorstel voor een verordening aangenomen (COM(2018) 392 final) (strategische GLB-plannen). In het kader van het nieuwe uitvoeringssysteem zijn gemeenschappelijke resultaatgerichte indicatoren ontwikkeld. Titel VII van die verordening voert een kader voor de monitoring en evaluatie van prestaties in. Dat kader bevat regels die bepalen wanneer en waarover de lidstaten een voortgangsverslag over hun strategische GLB-plannen moeten indienen, en regels over de wijze waarop deze voortgang wordt gemonitord en geëvalueerd.

⁽⁴⁶⁾ Speciaal verslag nr. 1/2017 „Meer inspanningen nodig om het Natura 2000-netwerk zo te ontwikkelen dat het volledige potentieel ervan wordt gerealiseerd”; Speciaal verslag nr. 7/2017 „De nieuwe rol van de certificerende instanties bij GLB-uitgaven: een goede stap naar een single audit-model maar nog aanzienlijke tekortkomingen op te lossen”; Speciaal verslag nr. 8/2017 „EU-visserijcontroles: meer inspanningen nodig”; Speciaal verslag nr. 10/2017 „EU-steun voor jonge landbouwers moet doelgerichter worden toegewezen om doeltreffende generatievernieuwing te bevorderen”; Speciaal verslag nr. 16/2017 „Programmering van plattelandsontwikkeling: minder complexiteit nodig en meer aandacht voor resultaten”, en Speciaal verslag nr. 21/2017 „Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ii) Speciaal verslag nr. 10/2017 — Generatievernieuwing

3.47. We concludeerden dat de doelstellingen en verwachte resultaten van de EU-steun voor jonge landbouwers niet goed waren omschreven. We hebben aanbevolen om de interventielogica te verbeteren. Daartoe deden we de Commissie de aanbeveling om de procedures voor de beoordeling van behoeften te verbeteren, steunvormen te selecteren die het best aansluiten op vastgestelde behoeften, en specifieke en gekwantificeerde streefdoelen voor resultaten vast te stellen.

iii) Speciaal verslag nr. 21/2017 — Vergroeningsmaatregelen

3.48. We concludeerden dat de Commissie niet had gespecificeerd wat zij met vergroeningsmaatregelen verwachtte te bereiken. Ook concludeerden we dat er een aanzienlijk buitenkans-effect bestond en dat de vereisten laag waren. Om die redenen concludeerden we dat vergroening waarschijnlijk niet zou leiden tot substantiële verbeteringen van milieu en klimaat. We hebben de Commissie aanbevolen een volledige interventielogica te ontwikkelen voor de landbouwmaatregelen van de EU die gericht zijn op de bescherming van milieu en klimaat. We hebben aanbevolen om de interventielogica te baseren op de nieuwste wetenschappelijke inzichten en er specifieke streefdoelen aan te verbinden. Verder hebben we aanbevolen om alle bestaande milieueisen samen te voegen tot nieuwe basis-milieueisen die van toepassing zijn op alle begunstigden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en om de geprogrammeerde maatregelen verder te laten reiken dan deze basismilieueisen en te richten op de verwezenlijking van prestatiestreefdoelen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.47. In haar antwoord op aanbeveling 1 van SV nr. 10/2017 heeft de Commissie toegezegd om eventueel relevante beleidsinstrumenten voor de ondersteuning van jonge landbouwers en de interventielogica daarvan te analyseren en te onderzoeken in het kader van de voorbereiding van nieuwe wetgevingsvoorstellen.

Op 1 juni 2018 heeft de Commissie een voorstel voor een verordening aangenomen (COM(2018) 392 final) (strategische GLB-plannen). In het nieuwe uitvoeringssysteem van het voorstel zullen lidstaten strategische GLB-plannen uitwerken, met onder meer een voorafgaande beoordeling van de behoeften. Op basis daarvan zullen de plannen doelgerichte interventies beschrijven om de vastgestelde behoeften aan te pakken en de beleidsdoelstellingen ten uitvoer te leggen. Zo wordt onder meer in artikel 6, lid 1, onder g), van de verordening de volgende specifieke doelstelling vastgesteld: aantrekken van jonge landbouwers en vergemakkelijken van bedrijfsontwikkeling in plattelandsgebieden. Met betrekking tot deze doelstelling zal een specifieke resultaatindicator worden gebruikt om zowel de ex-antestreefwaarde als de daadwerkelijk verwezenlijkte waarde te kwantificeren.

In termen van procedure zal de Commissie deze strategische GLB-plannen beoordelen en goedkeuren.

3.48. De Commissie heeft ten gronde de aanbevelingen van SV nr. 21/2017 aanvaard.

Op 1 juni 2018 heeft de Commissie een voorstel voor een verordening aangenomen (COM(2018) 392 final) (strategische GLB-plannen), waarin de interventielogica van een nieuw stel milieu- en klimaatgerelateerde instrumenten van het GLB wordt ontwikkeld. Deze nieuwe groene architectuur omvat verscherpte voorwaarden waarmee de ontvangst van het volledige GLB-steunbedrag, wordt gekoppeld aan de inachtneming door de begunstigden van basisnormen op het gebied van milieu, klimaatverandering, volksgezondheid, gezondheid van dieren en planten en dierenwelzijn, met inbegrip van kwesties die vroeger in verband met vergroening aan bod kwamen. De voorwaarden gelden voor alle GLB-begunstigden en vormen de kern van basisvereisten inzake klimaat en milieu; daarbovenop zullen lidstaten vrijwillige regelingen zoals een nieuwe pijler I-ecoregeling en agromilieuklimaatverbintenissen (AEC) in het kader van pijler II definiëren als onderdeel van een ruimer type interventie dat ondersteuning biedt voor diverse soorten beheerstoezeggingen. Al deze maatregelen zullen onderdeel zijn van een geprogrammeerde benadering die toegespitst is op het behalen van prestatiedoelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Rubriek 3 „Veiligheid en burgerschap” en rubriek 4 „Europa als wereldspeler”

3.49. We stelden vijf speciale verslagen⁽⁴⁷⁾ op met betrekking tot deze rubrieken van het meerjarig financieel kader. We willen de aandacht vestigen op enkele belangrijke conclusies en aanbevelingen van vier van deze verslagen.

i) Speciaal verslag nr. 3/2017 — Tunesië

3.50. We stelden vast dat de EU-steun aan Tunesië over het algemeen goed besteed was. Met de steun werd een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de democratische overgang en de economische stabiliteit van het land na de revolutie van 2010-2011. We constateerden echter dat de Commissie te ambitieus was geweest. Zij had geprobeerd om zich in een relatief korte periode op te veel prioriteiten te richten. Dit had geleid tot een aantal tekortkomingen in het beheer van de bijstand door de Commissie.

3.51. We deden de Commissie, en voor zover van toepassing de Europese Dienst voor extern optreden, de aanbevelingen om:

- de programmering en gerichtheid van de EU-steun te verbeteren;

3.50. Het verslag erkent dat de EU-steun voor Tunesië doorgaans goed is besteed. EU-bijstand heeft namelijk sterk bijgedragen aan de economische en politieke stabiliteit van het land na de revolutie, met name door belangrijke sociaaleconomische en politieke hervormingen te begeleiden.

Wat haar ambitieniveau betreft, tekent de Commissie aan dat diverse sectoren nog moesten worden aangepakt wegens de sociaaleconomische uitdagingen waarmee Tunesië na de revolutie is geconfronteerd. De tot dusver behaalde resultaten zijn goed omdat de EU-bijstand sterk heeft bijgedragen aan het verbeteren van de sociaaleconomische en politieke stabiliteit in het land na de revolutie. De Commissie beklemtoont dat zij haar eigen beleid heeft gevolgd om de bijstand die zij verleent, te concentreren. Ondanks dat in de onderzochte periode uiteenlopende activiteiten zijn ondernomen, spoorden deze toch met de drie belangrijkste sectoren die in het Single Support Framework (SSF) 2014-2016 zijn geïdentificeerd.

Doeltreffendheid en duurzaamheid van de bijstand van de Commissie zijn steeds elementen geweest die als essentieel worden beschouwd, samen met relevantie, doelmatigheid en impact. De Commissie heeft ook ondersteuning geboden bij het opzetten van interne en externe monitoringmechanismen en de versterking van mechanismen voor het afleggen van rekenschap.

3.51.

- De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard en is reeds doende deze uit te voeren (vaststelling in augustus 2017 van het nieuwe SSF voor de periode 2017-2020, met klemtoon op drie steunsectoren; volgehouden beleidsdialoog en politieke dialoog, coördinatie met regionale programma's; gezamenlijk programmeringsproces lopende).

⁽⁴⁷⁾ Speciaal verslag nr. 3/2017 „EU-bijstand aan Tunesië”; Speciaal verslag nr. 6/2017 „De EU-reactie op de vluchtelingencrisis: de „hotspotbenadering””; Speciaal verslag nr. 9/2017 „EU-steun voor de strijd tegen mensenhandel in Zuid- en Zuidoost-Azië”; Speciaal verslag nr. 11/2017 „Het EU-Trustfonds Békou voor de Centraal-Afrikaanse Republiek: ondanks enkele tekortkomingen een hoopvolle start”, en Speciaal verslag nr. 22/2017 „Verkiezingswaarnemingsmissies — er zijn inspanningen geleverd om follow-up te geven aan de aanbevelingen, maar de monitoring moet beter”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- de uitvoering van de EU-programma's voor begrotingssteun te verbeteren;
- voorstellen te doen om het goedkeuringsproces voor macrofinanciële bijstand te versnellen;
- de planning van projecten te verbeteren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard.

Nu de politieke context stabiel is geworden en gezien de nauwe coördinatie met andere donoren, is de Commissie het ermee eens dat de prestatie-indicatoren nu sterker op toekomstige operaties kunnen worden toegespitst. Een dynamische benadering zal echter blijven gelden voor de subsidiabiliteitscriteria, overeenkomstig de richtsnoeren voor begrotingssteun.

- De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard.

De Commissie merkt op dat, hoewel aanzienlijke vooruitgang is geboekt doordat de goedkeuring van MFB-besluiten door het Parlement en de Raad al veel sneller verloopt, er nog ruimte is voor verbetering. Besluiten zouden sneller kunnen worden goedgekeurd indien bijvoorbeeld het aantal vergaderingen van de Commissie internationale handel van het Europees Parlement (INTA) in de aanloop naar een stemming kunnen worden verminderd, indien de goedkeuring door het Parlement systematisch zou kunnen plaatsvinden tijdens de plenaire zitting (inclusief mini-zittingen) meteen na de stemming door INTA, indien mini-zittingen zouden kunnen worden gehouden voor de ondertekening door de voorzitters van het Parlement en van de Raad, en indien de Raad zo nodig ook zou kunnen gebruikmaken van de schriftelijke procedure voor goedkeuringen.

De Commissie merkt ook op dat zij, na eerdere aanbevelingen van de Europese Rekenkamer en een MFB-resolutie van het Parlement in 2003, in 2011 met een voorstel voor een MFB-kaderverordening is gekomen dat onder meer gericht was op het versnellen van de besluitvorming door de wetgevingsbesluiten te vervangen door uitvoeringshandelingen. Omdat de medewetgevers evenwel beslisten om vast te houden aan wetgevingshandelingen en de gewone wetgevingsprocedure, heeft de Commissie dit voorstel in 2013 ingetrokken.

- De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ii) Speciaal verslag nr. 6/2017 — De „hotspotbenadering”

3.52. We stelden vast dat de hotspotbenadering in het algemeen had bijgedragen tot een verbetering van het migratiebeheer in de twee lidstaten in de frontlinie, namelijk Griekenland en Italië, doordat de opvangcapaciteit ervan was vergroot, de registratieprocedures waren verbeterd en de coördinatie van de steun was versterkt.

3.53. Wij hebben de Commissie en de betrokken agent-schappen aanbevolen:

- de lidstaten bij te staan bij het verbeteren van de hotspotbenadering, in het bijzonder met betrekking tot de hotspotcapaciteit, de behandeling van ongeleide minderjarigen, de inzet van deskundigen en de taken en verantwoordelijkheden bij de hotspotbenadering;
- de hotspotbenadering te evalueren en verder te ontwikkelen met het oog op het optimaliseren van de EU-bijstand voor migratiebeheer.

iii) Speciaal verslag nr. 11/2017 — Het Békou-trustfonds

3.54. In dit speciaal verslag concludeerden we dat ondanks enkele tekortkomingen zowel het besluit om het Békou-trustfonds op te zetten als het ontwerp van het fonds gezien de omstandigheden passend was. We constateerden dat het volledige potentieel van het beheer van het fonds in drie opzichten nog niet was bereikt: coördinatie tussen belanghebbenden, transparantie en de snelheid en kosteneffectiviteit van procedures, en monitoring- en evaluatiemechanismen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.53.

— *De Commissie is het hiermee eens.*

— *De Commissie is het hiermee eens.*

3.54. *Met het Békou-trustfonds kwam er een nieuwe manier om acties van de EU te coördineren, en de lidstaten maken daar op dit moment nog niet ten volle gebruik van.*

De Commissie is van mening dat, rekening houdende met de volledige duur van de projectcyclus, de snelheid van Békou al bij al hoger ligt dan die van andere EU-instrumenten in crisissituaties. De Commissie is het er wel mee eens dat zij moet nagaan hoe de selectieprocedures sneller kunnen verlopen dan op dit moment door de interne regels wordt toegestaan, daarbij strevend naar een goed evenwicht tussen snelheid en transparantie.

De monitoring- en evaluatiemechanismen worden op projectniveau ontwikkeld en zullen geleidelijk worden doorgetrokken naar het niveau van het fonds.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.55. Al met al had het Békou-trustfonds een positieve bijdrage geleverd op het moment dat de controle werd uitgevoerd. Het had steun aangetrokken, zij het slechts weinig nieuwe donoren, en de meeste projecten hadden hun verwachte output opgeleverd. Het fonds had de EU zichtbaarder gemaakt.

3.56. Wij hebben de Commissie aanbevolen om:

- de richtsnoeren voor het kiezen van instrumenten waarmee steun wordt verleend, verder te ontwikkelen en behoefteanalyses te verrichten teneinde een besluit te kunnen nemen over de reikwijdte van de interventies van het trustfonds;
- de donorcoördinatie, de selectieprocedures en de prestatie-meting te verbeteren, en de administratieve kosten te optimaliseren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.56.

- De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard, die als volgt zal worden uitgevoerd.

De Commissie heeft trustfondsrichtsnoeren uitgewerkt die een afdeling bevatten over de voorwaarden voor de oprichting van een trustfonds.

De Commissie is bereid de reikwijdte van deze richtsnoeren te herzien om er een meer gedetailleerde beschrijving in op te nemen van de criteria uit het Financieel Reglement om de voorwaarden voor de oprichting van EU-trustfondsen te evalueren.

In dat verband meent de Commissie dat, als de voorwaarden voor de oprichting van een EU-trustfonds worden beoordeeld, de kwestie van de comparatieve voordelen van andere hulpinstrumenten wordt opgelost.

De Commissie is van mening dat deze richtsnoeren niet te prescriptief mogen zijn, met name wat betreft noodtrustfondsen.

- De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard, maar wijst erop dat andere actoren bij de follow-up ook een rol spelen.

Het Békou-trustfonds coördineert zijn activiteiten reeds met andere betrokken donoren en actoren. Niettemin is de Commissie het ermee eens dat die coördinatie beter kan worden geformaliseerd en dat alle deelnemers in het Békou-trustfonds moeten gebruikmaken van de coördinatiemogelijkheden.

De Commissie past haar standaardregels en -procedures toe, alsmede de interne regels die beheerders van EU-trustfondsen toestaan om in bepaalde omstandigheden van deze standaardregels afwijken (de interne richtsnoeren inzake crisissen en de richtsnoeren inzake EU-trustfondsen). In de richtsnoeren inzake crisissituaties wordt bijvoorbeeld erkend dat in een crisissituatie er beperkingen en restricties kunnen spelen bij het sluiten van contracten en het uitvoeren van projecten, en worden „flexibele procedures” toegestaan wanneer in een land een crisissituatie wordt afgekondigd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

iv) Speciaal verslag nr. 22/2017 — Verkiezingswaarnemingsmissies

3.57. In dit verslag constateerden we dat de Europese Dienst voor extern optreden en de Commissie redelijke inspanningen hadden geleverd om de uitvoering van de aanbevelingen van de EU-verkiezingswaarnemingsmissies te ondersteunen, en dat zij de instrumenten waarover zij beschikten hiertoe hadden benut. Wij concludeerden dat de presentatie van de aanbevelingen van EU-verkiezingswaarnemingsmissies de laatste jaren was verbeterd, maar dat er ter plaatse meer overleg moest plaatsvinden. De Europese Dienst voor extern optreden en de Commissie waren de politieke dialoog aangegaan en hadden verkiezingsondersteuning verleend om de uitvoering van de aanbevelingen te ondersteunen, maar missies voor follow-up van de verkiezingen waren minder vaak ingezet dan mogelijk was. Tot slot bestond er geen centraal overzicht van de aanbevelingen en was de uitvoeringsstand ervan niet systematisch beoordeeld.

3.58. We hebben de Europese Dienst voor extern optreden de aanbevolen om:

- belanghebbenden systematisch te raadplegen over de aanbevelingen van EU-verkiezingswaarnemingsmissies voordat ze worden vastgesteld;
- vaker follow-upmissies in te zetten;
- een centraal overzicht te verkrijgen van de aanbevelingen van de EU-verkiezingswaarnemingsmissies en de uitvoeringsstand ervan systematisch te beoordelen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.58.

- *Belanghebbenden zullen stelselmatig worden geconsulteerd over de algemene inhoud van de aanbevelingen (niet over de specifieke formulering van de aanbevelingen om de onafhankelijkheid van het verslag niet in het gedrang te brengen).*
- *De EDEO en de diensten van de Commissie zijn vastbesloten om de follow-up te versterken van de aanbevelingen van EU-EOM's door een aantal instrumenten te combineren, gaande van onder andere missies voor follow-up van de verkiezingen (EFM) tot verkiezingsondersteuning en politieke dialoog.*
- *De Commissie zal de financiële middelen proberen vrij te maken om een centraal register in te stellen voor het opslaan van aanbevelingen van EU-EOM's.*

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Rubriek 5 „Administratie” en verslagen over de „Functionerende eengemaakte markt en duurzame monetaire unie”

3.59. Op het prioritair gebied „Functionerende eengemaakte markt en duurzame monetaire unie” stelden we in 2017 vier speciale verslagen op ⁽⁴⁸⁾.

3.60. We willen de aandacht vestigen op aantal belangrijke conclusies en aanbevelingen van twee van deze verslagen.

i) Speciaal verslag nr. 17/2017 — „Het optreden van de Commissie in de financiële crisis in Griekenland”

3.61. In dit speciaal verslag concludeerden wij dat de voor Griekenland overeengekomen economische aanpassingsprogramma's vlak na de financiële crisis op de korte termijn financiële stabiliteit hadden geboden, waardoor op het gebied van hervormingen enige vooruitgang mogelijk was gemaakt. De programma's hadden echter slechts in beperkte mate bijgedragen tot herstel in Griekenland. Medio 2017 kon het land nog steeds niet op de markten in zijn financieringsbehoeften voorzien.

3.62. Wij konden geen verslag uitbrengen over de rol van de Europese Centrale Bank, aangezien deze ons mandaat in twijfel trok en ons onvoldoende controle-informatie verstrekke.

3.63. Wij hebben de Commissie aanbevolen om:

- de voorwaarden beter te prioriteren en maatregelen vast te stellen die dringend nodig zijn om de onevenwichtigheden aan te pakken;

3.63.

- De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard.

De beleidsmaatregelen waren naar behoren geprioriteerd, met name via het gezamenlijke programma met het IMF. De Commissie heeft onder meer gebruikgemaakt van het welbekende IMF-systeem van „prior actions” (vooraf te nemen maatregelen) en „structurele benchmarks”. Dit zijn kritieke hervormingen die noodzakelijk zijn om een beoordeling af te sluiten en tot uitbetaling over te gaan. Deze instrumenten werden geleidelijk verfijnd met een aantal aanvullende vooraf te nemen maatregelen op het gebied van structurele hervormingen en met het gebruik van mijlpalen. In het kader van het lopende ESM-programma ter ondersteuning van de stabiliteit is ook het begrip „key deliverables” (belangrijkste te behalen resultaten) ingevoerd.

⁽⁴⁸⁾ Speciaal verslag nr. 17/2017 „Het optreden van de Commissie in de financiële crisis in Griekenland”; Speciaal verslag nr. 19/2017 „Invoerprocedures: tekortkomingen in het rechtskader en een ondoeltreffende uitvoering zijn van invloed op de financiële belangen van de EU”; Speciaal verslag nr. 20/2017 „Door de EU gefinancierde leninggarantie-instrumenten: positieve resultaten, maar betere gerichtheid op begunstigden en coördinatie met nationale regelingen zijn nodig”, en Speciaal verslag nr. 23/2017 „Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR): de werkzaamheden aan een uitdagende opdracht voor de bankenunie zijn gestart, maar er is nog een lange weg te gaan”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- te waarborgen dat de programma's deel uitmaken van een algehele groeistrategie voor het land;
- overeenstemming te bereiken met de programmapartners;
- de administratieve capaciteit van de lidstaat om de hervormingen uit te voeren systematischer te beoordelen;
- tussentijdse evaluaties te maken voor opeenvolgende programma's en de resultaten daarvan te gebruiken om het ontwerp en de monitoringregelingen ervan te beoordelen.

ii) Speciaal verslag nr. 23/2017 — Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad

3.64. De algemene conclusie in dit speciaal verslag was dat er in de relatief vroege fase waarin we de controle uitvoerden, tekortkomingen waren in de wijze waarop de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad zich voorbereidde op zijn taken. We erkenden dat deze tekortkomingen moesten worden gezien in het licht van het feit dat de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad in zeer korte tijd uit het niets was opgezet.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard.
De Commissie merkt op dat het huidige ESM-verdrag in meer doelgerichte programma's voorziet (bijv. toegespitst op onevenwichtigheden in bepaalde sectoren); in dergelijke gevallen zou een algehele groeistrategie niet gerechtvaardigd zijn.
- De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en herinnert eraan dat zij andere instellingen er niet toe kan verplichten werkregelingen te aanvaarden waarvan de beginselen en de essentie, per definitie, gezamenlijk moeten worden overeengekomen.
- De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard.
In het kader van het ESM-programma ter ondersteuning van de stabiliteit gaat aandacht naar de implementatie van hervormingen die de kwaliteit en doelmatigheid van de overheidssector moeten verbeteren waar het gaat om het leveren van essentiële collectieve goederen en diensten (4e pijler). Technische ondersteuning is nauw afgestemd op de bepalingen van het ESM-programma ter ondersteuning van de stabiliteit, waardoor steun voor een aantal hervormingen in het kader van het programma uitdrukkelijk is opgenomen in het memorandum van overeenstemming van augustus 2015 en de daarop volgende aanvullende memoranda van overeenstemming. Binnen drie maanden na de vaststelling van het ESM-programma heeft de Commissie met de Griekse autoriteiten overeenstemming bereikt over een plan voor technische samenwerking ter ondersteuning van de structurele hervormingen, dat ook op de website van de Commissie is bekendgemaakt. Op bijna alle hervormingsgebieden waarop het ESM-programma betrekking heeft, geeft de ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (SRSS) ondersteuning aan de Griekse autoriteiten en coördineert hij deze.
- De Commissie heeft deze aanbeveling aanvaard. Zij heeft reeds evaluaties achteraf verricht voor andere eurozonelanden waarvoor programma's ter ondersteuning van de stabiliteit zijn vastgesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.65. Deze tekortkomingen betroffen:

- vertragingen bij de personele invulling;
- onvolledige ontwikkelingsplanning voor de banken die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad vielen, en een onvolledig stelsel van regels die erop van toepassing waren;
- het ontbreken van beoordelingen van de haalbaarheid en geloofwaardigheid van de geselecteerde ontwikkelingsstrategieën in de ontwikkelingsplannen;
- een onduidelijke verdeling van operationele taken tussen nationale afwikkelingsautoriteiten en de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad;
- een gebrek aan evenwicht tussen de mandaten van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad en de Europese Centrale Bank.

3.66. We concludeerden dat er een aantal stappen genomen moest worden om het systeem te verbeteren. We deden de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad de aanbeveling om:

- zijn ontwikkelingsplannen voor de banken en zijn stelsel van regels voor die plannen af te ronden;
- sneller werk te maken van aanwerving en de personeelsafdeling op passende wijze van personeel te voorzien;
- de operationele verdeling van taken en verantwoordelijkheden met de nationale afwikkelingsautoriteiten af te stemmen;
- een dialoog aan te gaan met de Europese Centrale Bank om ervoor te zorgen dat de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad alle noodzakelijke informatie heeft ontvangen, en de wetgever uit te nodigen om de noodzakelijke actie te ondernemen om het huidige kader in de praktijk toe te passen.

3.67. Ook publiceerden we Speciaal verslag nr. 14/2017, een „Doelmatigheidsonderzoek van het beheer van rechtszaken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie”. Dit speciaal verslag omvatte overwegingen voor verdere verbetering van het beheer van rechtszaken door het Hof van Justitie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

DEEL 3 — FOLLOW-UP VAN AANBEVELINGEN

3.68. Dit deel bevat de resultaten van onze jaarlijkse evaluatie van de mate waarin de Commissie in verband met onze aanbevelingen corrigerende maatregelen heeft getroffen. Onze follow-up van de aanbevelingen die we doen in onze speciale verslagen is een belangrijke stap in de doelmatigheidscontrolecyclus. Deze voorziet ons en onze belanghebbenden van feedback op de impact van ons werk, en de follow-up van aanbevelingen stimuleert de Commissie en de lidstaten om onze aanbevelingen uit te voeren.

A. Reikwijdte en aanpak — een nieuwe methode

3.69. In voorgaande jaren analyseerden we slechts een selectie van speciale verslagen. Overeenkomstig onze strategie voor 2018-2020 breidden we dit proces nu uit. We zullen follow-up geven aan alle aanbevelingen van doelmatigheidscontroles die we drie jaar eerder aan de Commissie hebben gedaan.

3.70. We analyseerden 17 van de 24 in 2014 gepubliceerde speciale verslagen die niet elders worden geanalyseerd⁽⁴⁹⁾. In totaal bevatten deze verslagen 135 aanbevelingen.

3.71. Wij verrichtten onze follow-up op basis van een onderzoek van documenten en gesprekken met personeelsleden van de Commissie. Om een eerlijke en evenwichtige evaluatie te garanderen, hebben wij onze bevindingen daarna aan de Commissie toegezonden en hebben wij bij onze definitieve analyse rekening gehouden met haar antwoorden. Wij hebben conclusies getrokken met betrekking tot de uitvoering van 100 aanbevelingen. Met betrekking tot de overige 35 (die 26 % van het totaal uitmaken, meer dan tweemaal het gemiddelde van de afgelopen zes jaar (12 %)) konden we geen conclusies trekken omdat deze gericht waren aan de lidstaten of andere EU-instellingen⁽⁵⁰⁾.

B. Op welke wijze is de Commissie ingegaan op onze aanbevelingen?

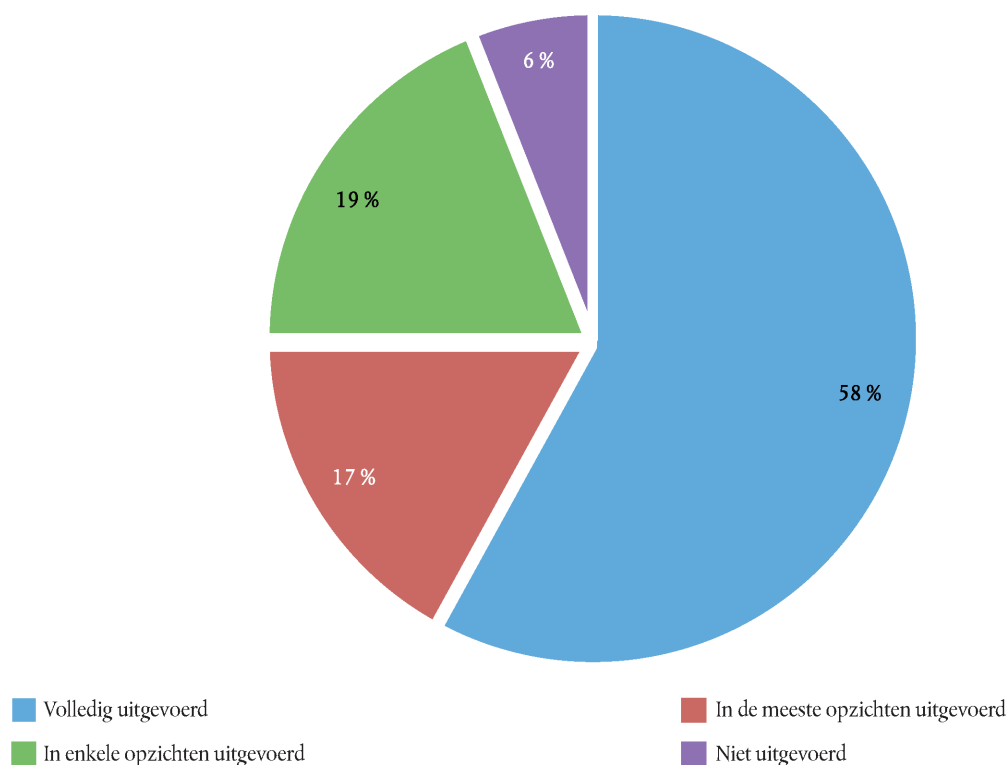
3.72. We concludeerden dat van de 100 aanbevelingen de Commissie er 58 (58 %) volledig had uitgevoerd. Zij had 17 (17 %) van de resterende aanbevelingen in de meeste opzichten uitgevoerd, 19 (19 %) in enkele opzichten en 6 (6 %) helemaal niet (zie **kader 3.15**). De uitvoeringsstand van de aanbevelingen wordt gedetailleerd weergegeven in **bijlage 3.1**.

3.72. De Commissie stipt aan dat driekwart van de aanbevelingen die werden beoordeeld, volgens de ERK volledig of in de meeste opzichten zijn uitgevoerd.

De zes aanbevelingen die helemaal niet zijn uitgevoerd, zijn niet door de Commissie aanvaard.

⁽⁴⁹⁾ Op de controlegebieden van zeven speciale verslagen (Speciale verslagen nrs. 3/2014, 5/2014, 6/2014, 11/2014, 14/2014, 17/2014 en 19/2014) worden nieuwe controles uitgevoerd, die ofwel lopen ofwel gepland zijn.

⁽⁵⁰⁾ 32 daarvan betroffen de lidstaten, 2 de Raad of het Parlement en in 1 geval was er onvoldoende bewijs.

Kader 3.15 — Uitvoering van onze aanbevelingen van doelmatigheidscontroles in 2014

Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.73. De uitkomst van volledig uitgevoerde aanbevelingen komt in grote lijnen overeen met de cijfers van voorgaande jaren. Het percentage aanbevelingen die in de meeste opzichten waren uitgevoerd, lag 7 % onder het gemiddelde van 25 % dat de afgelopen zes jaar werd geregistreerd. Het aandeel aanbevelingen die slechts in enkele opzichten waren uitgevoerd, was 7 % hoger dan het gemiddelde van 12 % over zes jaar. Dit is waarschijnlijk het gevolg van onze gewijzigde analysemethode (zie paragraaf 3.69).

3.74. We stelden vast dat onze aanbevelingen vaak hadden geleid tot specifieke corrigerende maatregelen. Een grote meerderheid van de 58 volledig uitgevoerde aanbevelingen was binnen twee jaar uitgevoerd (45 % in 2014 en 43 % in 2015).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.75. We waren niet in staat om de uitvoering te verifiëren van de meeste aanbevelingen die uitsluitend aan de lidstaten waren gericht (zie paragraaf 3.71). We waren echter wel in staat de uitvoering van zes aanbevelingen te analyseren die aan de lidstaten waren gericht of aan zowel de Commissie als andere gecontroleerde entiteiten in het kader van *gedeeld beheer*. Deze waren allemaal gedeeltelijk of volledig uitgevoerd ⁽⁵¹⁾.

3.76. We merkten op dat er gebieden waren waarop de Commissie onze aanbevelingen bijzonder efficiënt had uitgevoerd. Van één speciaal verslag op het gebied van extern optreden dat binnen de bevoegdheid van DG DEVCO en DG NEAR valt (Speciaal verslag nr. 16/2014) waren alle negen aanbevelingen volledig uitgevoerd. Alle corrigerende maatregelen (op één na) waren binnen één jaar genomen. Het onderwerp van deze controle was het combineren van *subsidies* uit de regionale investeringsfaciliteiten met leningen van financiële instellingen ter ondersteuning van het externe beleid van de EU. DG MARE had ook alle aanbevelingen uitgevoerd die we naar aanleiding van onze aquacultuurcontrole hadden gedaan (Speciaal verslag nr. 10/2014).

3.77. De Commissie had aanvankelijk negen aanbevelingen afgewezen. Deze aanbevelingen betroffen DG AGRI, DG REGIO en DG DEVCO. Drie van de aanbevelingen waren vervolgens in enkele opzichten uitgevoerd ⁽⁵²⁾. De zes aanbevelingen die ten tijde van onze follow-upevaluatie niet waren uitgevoerd, kwamen uit speciale verslagen over de wijnsector en starterscentra. Ten tijde van onze controles in 2014 waren deze allemaal afgewezen. In de meeste gevallen was de reden dat de Commissie van mening was dat onze aanbevelingen aan de lidstaten hadden moeten worden gericht. In sommige gevallen had de Commissie in principe ingestemd met onze bevindingen, maar was ze niet in staat om onze aanbeveling in de praktijk te aanvaarden ⁽⁵³⁾. Het aantal afgewezen of gedeeltelijk aanvaarde aanbevelingen kwam overeen met dat van de afgelopen jaren.

⁽⁵¹⁾ We hebben één aanbeveling gedaan aan de lidstaten (in Speciaal verslag nr. 9/2014); vier aanbevelingen aan de Commissie en de lidstaten (één in Speciaal verslag nr. 15/2014, twee in Speciaal verslag nr. 22/2014, en één in Speciaal verslag nr. 23/2014), en één aanbeveling aan de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (in Speciaal verslag nr. 13/2014).

⁽⁵²⁾ Aanbeveling 3, onder a), van Speciaal verslag nr. 9/2014, waarin werd aanbevolen de mogelijkheden voor individuele begunstigen te beperken om regelmatig een afzetbevorderingsprogramma voor dezelfde doellanden in te dienen, aanbeveling 1, onder c), van Speciaal verslag nr. 12/2014, waarin werd aanbevolen om de daadwerkelijke uitvoering van operationele programma's te monitoren om problemen tijdig en proactief vast te stellen, en aanbeveling 4.2 van Speciaal verslag nr. 18/2014, waarin wordt aanbevolen om het monitoringsysteem te wijzigen.

⁽⁵³⁾ Ten aanzien van aanbeveling 3, onder b), van Speciaal verslag nr. 20/2014 antwoordde de Commissie dat de resultaten van projecten op het gebied van e-handel door externe factoren kunnen worden beïnvloed die niet van tevoren bekend zijn. Het zou daarom lastig zijn om betalingen uit het *Europees Fonds voor regionale ontwikkeling* voor e-handel aan resultaten te koppelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

3.78. Al met al stelden we vast dat onze doelmatigheidscontroles tot verschillende belangrijke verbeteringen hadden geleid, hoewel sommige vastgestelde tekortkomingen bleven bestaan. Deze worden beschreven in **bijlage 3.2**.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

3.79. Het doel van de informatie over prestaties is om aan te geven of de doelstellingen van beleid en programma's, en meer in het algemeen van de DG's, de Commissie als organisatie en de EU-begroting, doelmatig en doeltreffend worden verwezenlijkt. Indien er verbeteringen nodig zijn, moet de informatie over prestaties worden gebruikt om het proces voor het ontwerpen van de noodzakelijke corrigerende maatregelen te onderbouwen en om de uitvoering ervan te monitoren.

3.80. De wijze waarop een organisatie gebruikmaakt van de informatie over prestaties die zij genereert en verzamelt voor de besluitvorming, is van invloed op de mate waarin zij er op lange termijn in slaagt het prestatiebeheer uit te voeren en verbeterde resultaten te behalen.

3.81. Dit zijn onze conclusies:

1. Er zijn bepaalde grenzen aan de mate waarin de Commissie gebruik kan maken van informatie over prestaties (zie de paragrafen 3.6-3.13)

- Het meerjarig financieel kader van de EU biedt weinig flexibiliteit om middelen te herschikken.
- Hoewel herschikkingen zich met name vanwege de dringende noodzaak om een antwoord te bieden op de vluchtelingencrisis en veiligheidsdreigingen wel voordeden als gevolg van de meest recente tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader, gebeurde dit niet uit prestatieoverwegingen.
- Het meten van de bijdrage van de EU-begroting aan doelstellingen op hoog niveau is complex, omdat verschillende strategische kaders parallel van toepassing zijn.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

3.81.

- De Commissie heeft voorstellen gedaan om de begrotingsflexibiliteit te vergroten in het kader van het nieuwe meerjarig financieel kader.
- Herschikkingsbesluiten zijn het resultaat van een aantal factoren. De Commissie merkt op dat er vaak veel tijd over heen gaat voordat gedetailleerde informatie over prestaties beschikbaar komt.
- Ook is het moeilijk om de bijdrage aan hoger liggende doelen te meten omdat het lastig is duidelijke oorzakelijke, één-op-éénverbanden vast te stellen tussen een activiteit van de diensten van de Commissie of een uit de EU-begroting gefinancierd programma en de vooruitgang die voor hoger liggende beleidsdoelstellingen wordt geboekt. Talrijke andere externe factoren zijn van invloed op het behalen van deze doelstellingen en talrijke actoren op subnationaal, nationaal, Europees en internationaal niveau zijn hierbij betrokken. Deze complexiteit is een inherent kenmerk van de omgeving waarbinnen de Commissie en de EU-begroting functioneren; het is geen zwak punt van het prestatiekader op zich.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

2. De systemen voor prestatiemeting van de Commissie genereren grote hoeveelheden gegevens maar dat gebeurt niet altijd tijdig (zie de paragrafen 3.14-3.18)

- De DG's van de Commissie verzamelen informatie over prestaties in diverse vormen en uit verschillende bronnen en genereren dus een schat aan prestatiegerelateerde informatie. Verscheidene DG's hebben onlangs nieuwe instrumenten en processen ingevoerd voor het benutten van prestatiegegevens om hun kader voor informatie over prestaties te verbeteren.
- We hebben eerder goede praktijken voor verslaglegging over prestaties vastgesteld die de Commissie kan uitvoeren. Respondenten op de enquête bevestigden dat verdere ontwikkelingen nodig waren, bijvoorbeeld met betrekking tot de tijdige beschikbaarheid van informatie over prestaties of richtsnoeren voor de opstelling van prestatieverslagen.

3. De Commissie maakt gebruik van informatie over prestaties om programma's en beleid te beheren, hoewel er niet altijd corrigerende maatregelen worden genomen wanneer streefdoelen niet worden bereikt (zie de paragrafen 3.19-3.26)

- Informatie over prestaties wordt voornamelijk gebruikt op het niveau van de DG's om programma's en beleid te beheren. Aangezien de informatie over prestaties die tegemoetkomt aan de behoeften van het dagelijks beheer, niet aansluit op de externe rapportageverantwoordelijkheden van de DG's en de Commissie, maken de DG's in het algemeen geen gebruik van kernprestatieverslagen om hun prestaties van de EU-begroting te beheren.
- De resultaten van de enquête wijzen er ook op dat slechte prestaties niet in alle gevallen tot corrigerende maatregelen leiden. De bevestigde resultaten toonden aan dat de waarschijnlijkheid dat het niet-bereiken van een streefdoel gevolgen had, groter was in DG's waar informatie over prestaties vaak werd gebruikt.

4. De Commissie licht het gebruik van informatie over prestaties in het algemeen niet toe in haar prestatieverslagen (zie de paragrafen 3.27-3.31)

De DG's of de Commissie zijn niet verplicht in hun prestatieverslagen toe te lichten hoe informatie over prestaties gebruikt werd in de besluitvorming. De verslagen over prestaties van DG's, alsmede de programmaverklaringen bevatten desondanks vaak beperkte informatie in verband daarmee.

- De Commissie doet verslag over de prestaties van de EU-begroting door onder meer de jaarlijkse kernprestatieverslagen (met onder meer het jaarlijks beheers- en prestatieverslag over de EU-begroting en programmaverklaringen), in overeenstemming met de desbetreffende wettelijke verplichtingen.

- Zoals de ERK aanstipt, heeft meer dan 70 % van de respondenten aangegeven dat wanneer doelstellingen niet worden gehaald, actieplannen worden uitgewerkt en een intensievere monitoring plaatsvindt. Ook antwoordde meer dan 60 % van de respondenten dat een evaluatie wordt uitgevoerd wanneer doelstellingen niet worden gehaald.

De gepresenteerde resultaten zijn een afspiegeling van de standpunten van de deelnemers aan de enquête. Een individuele beoordeling zou nodig zijn om zich ervan te vergewissen of passende follow-upmaatregelen zijn genomen, rekening houdende met de restricties van het begrotingsraamwerk.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5. Er wordt verdere vooruitgang verwacht van de voortgaande ontwikkeling van een prestatiegerichte cultuur (zie de paragrafen 3.32-3.36)

De managers van de DG's met wie we gesprekken hebben gevoerd, stelden een aantal waargenomen uitdagingen vast die hun beletten om informatie over prestaties verder te gebruiken om betere resultaten te bereiken. De resultaten van onze enquête bevestigden dat er reële behoefte bestond aan meer opleiding in het gebruik van informatie over prestaties en aan doeltreffender verspreiding van kennis en goede praktijken. Verschillende maatregelen die de Commissie nastreeft om meer prestatiegericht te worden, kunnen als eerste stappen worden gezien in het kader van een breder streven om een aanzienlijke cultuurverandering te bewerkstelligen. In de loop der tijd zou deze cultuurverandering ertoe moeten leiden dat de Commissie en de EU-begroting zich steeds meer richten op het bereiken van resultaten en het creëren van impact.

3.82. In de paragrafen 3.37 tot en met 3.67 presenteren we de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit een selectie van speciale verslagen die we in 2017 publiceerden.

3.83. De follow-up van eerdere aanbevelingen die we dit jaar hebben verricht (zie de paragrafen 3.68 tot en met 3.78) bevestigt dat driekwart van de aanbevelingen die we beoordeelden, volledig of in de meeste opzichten is uitgevoerd. Dit betekent dat er in de meeste gevallen corrigerende maatregelen zijn uitgevoerd. In 19 % van de gevallen waren de aanbevelingen slechts in enkele opzichten uitgevoerd, terwijl belangrijke tekortkomingen bleven bestaan (gespecificeerd in **bijlage 3.2**). Dit was 7 % meer dan het gemiddelde van de afgelopen zes jaar, wat waarschijnlijk te wijten is aan onze aangepaste analyse-methode.

Aanbevelingen

3.84. **Bijlage 3.4** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-up-evaluatie van de drie aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2014 hebben gedaan. Een was niet uitgevoerd en er was onvoldoende bewijs om de vooruitgang van de andere twee te analyseren.

3.85. Op basis van onze conclusies voor 2017 bevelen wij aan dat de Commissie de volgende actie onderneemt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie vindt dat zij al een goed ontwikkelde prestatiegerichte cultuur heeft en heeft de afgelopen jaren een reeks maatregelen genomen om deze cultuur nog verder te versterken ⁽³⁾. Zie ook de voorbeelden die de ERK in paragraaf 3.32 geeft van de stappen die de Commissie heeft gezet om de prestatiegerichte cultuur te versterken, en het antwoord van de Commissie op paragraaf 3.36.

⁽³⁾ Zie samenvatting van „Budgeting and Performance in the European Union — A review in the context of EU Budget Focused on Results”, OECD Journal on Budgeting, vol. 2017/1.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 1:** Voor de komende MFK-periode moet de Commissie maatregelen voorstellen om de strategische kaders voor de uitvoering van de EU-begroting te stroomlijnen en te vereenvoudigen, en zodoende de verantwoording voor resultaten te versterken en de duidelijkheid en transparantie voor alle belanghebbenden te vergroten.

Dit houdt in dat zij met belanghebbenden moet samenwerken om te zorgen voor een samenhangende reeks meetbare doelstellingen op hoog niveau die als richtsnoer kunnen dienen bij de verwezenlijking van de resultaten⁽⁵⁴⁾ en die zijn vastgelegd voor de gehele begroting van het meerjarig financieel kader gedurende de uitvoeringsperiode ervan⁽⁵⁵⁾.

Datum voor de uitvoering: de vaststelling van het meerjarig financieel kader 2021-2027.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie is het ermee eens dat de benadering van de uitvoering van de EU-begroting zo coherent en gestroomlijnd mogelijk dient te zijn en dat duidelijkheid en transparantie over het behalen van resultaten van essentieel belang zijn.

Voor de Commissie vormen haar voorstellen voor het nieuwe meerjarig financieel kader en de daarmee samenhangende sectorale programma's een coherent kader voor de toekomstige begroting. Deze voorstellen zijn ontworpen om bij te dragen aan de politieke prioriteiten die de Europese leiders in Bratislava en Rome zijn overeengekomen. Zij bouwen voort op input van een breed scala belanghebbenden uit heel Europa. Het definitieve besluit hierover komt toe aan de Raad, die met eenparigheid van stemmen een besluit moet nemen, met instemming van het Europees Parlement.

De ERK heeft het over andere „strategische kaders” die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van de begroting in de periode na 2020. Daarbij gaat het onder meer om de politieke prioriteiten van de volgende Commissie en de strategische agenda van de Europese Raad. Deze kaders komen tot stand overeenkomstig de institutionele prerogatieven van de instellingen zoals die in het Verdrag zijn vastgesteld. De Commissie zal haar rol spelen — samen met de andere instellingen — om een coherente benadering te garanderen bij de uitvoering van het nieuwe meerjarig financieel kader.

Voorts denkt de Commissie dat het kader voor de toekomstige begroting voldoende flexibel moet zijn om effectief te kunnen inspelen op onvoorziene behoeften die zich aandienen. Dit is een natuurlijk en onvermijdelijk gevolg van de complexe omgeving waarin de EU-begroting wordt uitgevoerd.

De voorstellen voor de toekomstige financiële programma's in het kader van het meerjarig financieel kader bevatten gedetailleerde en meetbare doelstellingen en indicatoren die zullen worden gebruikt om de prestaties van deze programma's in die periode te monitoren en te beheren. Het definitieve besluit over de vormgeving van deze programma's komt toe aan het Europees Parlement en de Raad via de gewone wetgevingsprocedure. De Commissie zal in de betrokken prestatieverslagen verslag doen over de geboekte vooruitgang. Daarnaast zal de Commissie, samen met de andere instellingen en de belanghebbenden, de mogelijkheid bezien om deze doelstellingen en indicatoren op programmaniveau aan te vullen met hoger liggende doelen die gekoppeld zijn aan de politieke prioriteiten.

⁽⁵⁴⁾ Door de Commissie en alle EU-belanghebbenden.

⁽⁵⁵⁾ De begrotingscyclus van het MFK beslaat momenteel een periode van zeven jaar. Er wordt een debat gevoerd over de meest geschikte duur van een MFK: zie „The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration”, beleidsondersteunende afdeling Begrotingszaken van het Europees Parlement, directoraat-generaal Intern Beleid van de Unie, PE603.798 — oktober 2017.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- **Aanbeveling 2:** De Commissie moet bijgewerkte informatie over prestaties opnemen in de verslaglegging over prestaties, waaronder het jaarlijks beheers- en prestatieverslag, over de vooruitgang die is geboekt met betrekking tot de verwezenlijking van de streefdoelen, en zij moet altijd maatregelen nemen of voorstellen voor maatregelen doen wanneer deze streefdoelen niet worden gehaald.

Datum voor de uitvoering: eind 2019.

- **Aanbeveling 3:** De Commissie moet de indicatoren met betrekking tot de prestaties van de EU-begroting stroomlijnen en de afstemming tussen algemene doelstellingen op hoog niveau en specifieke programma- en beleidsdoelstellingen verbeteren. Daartoe moet zij de volgende stappen nemen:
- a) Zij moet een rechtstreeks verband aanbrengen tussen de specifieke doelstellingen in de wettelijke grondslag van elk uitgavenprogramma en de algemene doelstellingen.
 - b) Zij moet de prestatie-indicatoren die op alle niveaus worden gebruikt voor de EU-begroting evalueren en informatie vastleggen zoals de beoogde gebruiker van elke indicator en het beoogde doel ervan. Indien deze informatie niet kan worden bepaald, moet zij overwegen om de indicator te schrappen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie zal verslag blijven doen over de geboekte vooruitgang en zal, waar nodig, met voorstellen komen. De jaarlijkse activiteitenverslagen en de programmaverklaringen bieden jaarlijks de recentst beschikbare informatie over prestaties voor alle prestatie-indicatoren voor de EU-begroting. Het jaarlijks beheers- en prestatieverslag voor de EU-begroting is een samenvattend verslag met verwijzingen naar andere, gedetailleerdere prestatieverslagen. Het dient niet om gedetailleerd verslag te doen over alle prestatie-indicatoren.

De Commissie tekent aan dat de prestatieverslagen die de Commissie opstelt, voor een deel afhankelijk zijn van de kwaliteit, beschikbaarheid en tijdigheid van informatie die lidstaten en andere actoren aanleveren.

Zoals de ERK in paragraaf 3.81, punt 1, erkent, zijn er restricties voor de follow-upmaatregelen die kunnen worden genomen ingeval doelstellingen niet worden gehaald. De verantwoordelijkheid voor begrotingsprestaties en follow-upmaatregelen is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle actoren die bij de uitvoering van de EU-begroting betrokken zijn, en valt dus niet onder de directe of uitsluitende controle van de Commissie.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

- a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Deze wordt ten uitvoer gelegd via de voorstellen van de Commissie voor de financiële programma's in het kader van het nieuwe meerjarig financieel kader. Die voorstellen leggen een duidelijk prestatiekader vast dat op doelstellingen en indicatoren is gebaseerd. Hoe de prestatiekaders er uiteindelijk zullen uitzien, zal afhangen van de uitkomst van het wetgevingsproces.
- b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Deze wordt ten uitvoer gelegd via de voorstellen voor het nieuwe meerjarig financieel kader.

Alle indicatoren die voor financiële programma's zijn vastgesteld, zijn kritisch tegen het licht gehouden in het kader van de uitgaventoetsing in de aanloop naar de voorstellen van de Commissie voor het nieuwe meerjarig financieel kader. Dit leverde voor programmaprestaties voorstellen op voor een beperkter aantal kwaliteitsindicatoren die van hogere kwaliteit zijn.

Verschillende indicatorniveaus worden gebruikt voor verschillende doeleinden, onder meer het prestatiebeheer, maar ook communicatie over de met de EU-begroting behaalde resultaten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) Zij moet ervoor zorgen dat de informatie die wordt gebruikt voor het dagelijks beheer van programma's en beleid binnen DG's is afgestemd op de geaggregeerde informatie over prestaties in de kernprestatieverslagen.

Datum van uitvoering: de vaststelling van het meerjarig financieel kader 2021-2027.

- **Aanbeveling 4:** De Commissie moet in de kernprestatieverslagen informatie verstrekken over de wijze waarop zij gebruikmaakt van informatie over prestaties. Zij moet, rekening houdend met de tijd die nodig is om zulke informatie te verkrijgen, zo systematisch mogelijk aantonen hoe informatie over prestaties betreffende de EU-begroting in de besluitvorming is gebruikt.

Datum voor de uitvoering: eind 2019.

- **Aanbeveling 5:** De Commissie moet maatregelen en stimulansen invoeren of verbeteren om een grotere gerichtheid op prestaties in haar interne cultuur te bewerkstelligen en daarbij voortbouwen op de reeds geboekte vooruitgang. Hiertoe dient zij:

- a) haar managers van meer kennis en richtsnoeren over prestatiebeheer en over het gebruik van informatie over prestaties bij de besluitvorming te voorzien;

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- c) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling, maar stipt wel aan dat verschillende types en niveaus van informatie relevant zijn bij de verslaglegging over de prestaties van de begroting op een geaggregeerd niveau, en voor het dagelijkse beheer van de EU-begroting door de Commissie, nationale autoriteiten, financiële instellingen en andere belanghebbenden.

Deze aanbeveling zal worden geïmplementeerd via instructies aan de diensten over het opstellen van de betrokken prestatieverslagen.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie merkt op dat door de tijd die nodig is voor het verzamelen van gedetailleerde informatie over prestaties van financiële programma's, de belangrijkste gelegenheid om lessen te trekken uit informatie over prestaties, de vormgeving van het wetgevingskader voor nieuwe financiële programma's is.

In de uitgaventoetsing waarvan het voorstel van de Commissie voor het nieuwe meerjarig financieel kader vergezeld gaat, en in de effectbeoordelingen die samen met de voorstellen voor de nieuwe financiële programma's zijn bekendgemaakt, komen evaluatieresultaten, conclusies van audits en andere bronnen van informatie over prestaties uitvoerig aan bod en wordt ook uitgelegd hoe de daaruit getrokken lessen hun neerslag vinden in de vormgeving van nieuwe programma's.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie beschikt in haar diensten over een goed ontwikkelde prestatiegerichte cultuur. Zoals in dit hoofdstuk is erkend, zijn de afgelopen jaren opvallende inspanningen geleverd om zowel op beleidsniveau als op het niveau van de diensten de klemtoon sterker op prestaties te leggen (bijv. de hervorming van de strategische planning- en programmeringscyclus, de tussentijdse evaluaties van de uitgavenprogramma's voor de periode 2014-2020, de voorbereiding van de uitgavenprogramma's voor de periode 2021-2027). De Commissie is vastbesloten om een prestatiegerichte cultuur te blijven stimuleren, met de nodige aandacht voor de parallelle verantwoordelijkheid van de Commissie voor een gezond financieel beheer van de EU-begroting.

- a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie zal nagaan hoe zij er het best voor kan zorgen dat de uitgebreide aanwijzingen die binnen de Commissie voor het prestatiebeheer reeds voorhanden zijn, beschikbaar komen voor alle managers, zo nodig ook door onder meer bewustmakings- en opleidingsactiviteiten. De Commissie zal ook nagaan of er in het bestaande aanbod lacunes zijn.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) goede praktijken uit te wisselen met betrekking tot het gebruik van informatie over prestaties, zowel binnen de Commissie als met belangrijke belanghebbenden, zoals de lidstaten, en
- c) haar interne cultuur verder te verbeteren om een grotere gerichtheid op prestaties te creëren, waarbij zij rekening moet houden met de door de DG's⁽⁵⁶⁾ vastgestelde uitdagingen, alsmede met de door de respondenten van de enquête vastgestelde mogelijkheden tot vooruitgang⁽⁵⁷⁾ en de kansen die worden geboden door het herziene Financieel Reglement, het initiatief „Een resultaatgerichte begroting”, verslaglegging over prestaties voor lopende projecten en andere bronnen.

Datum voor de uitvoering: eind 2020.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

- b)** De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie zal geregeld overleg blijven voeren over prestatie-gerelateerde kwesties, zowel binnen de betrokken interne netwerken als in samenwerking met andere instellingen en belanghebbenden.

Zo heeft de interdepartementale werkgroep „Op resultaten gerichte begroting” een cruciale rol gespeeld bij het regelmatig samenbrengen van senior managers, de bewustmaking en het bouwen aan een consensus over prestaties. Voorts is, naast de voorbereiding van het prestatiekader voor de nieuwe generatie programma's, op technisch niveau een subgroep over prestatie-maatregelen opgezet die kennis moet verzamelen over lessen die zijn getrokken en over goede praktijken, en die een gecoördineerde aanpak moet bevorderen.

In 2017 heeft de Commissie twee bijeenkomsten van deskundigen georganiseerd, met deelnemers van het Europees Parlement, de lidstaten en andere belanghebbenden, om het gebruik van informatie over prestaties te bespreken.

- c)** De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie is van mening dat haar diensten al zeer goed doordrongen zijn van een prestatiegerichte cultuur, en zij zal blijven nagaan hoe een en ander verder kan worden versterkt.

⁽⁵⁶⁾ Zie kader 3.11.

⁽⁵⁷⁾ Zie kader 3.13.

BIJLAGE 3.1

STATUS VAN AANBEVELINGEN PER VERSLAG

Nr.	SV	Titel verslag	Nr.	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten uitgevoerd	In enkele opzichten uitgevoerd	Niet uitgevoerd	Kon niet worden nagegaan
1	SV nr. 4/2014	Integratie van doelstellingen van het EU-waterbeleid in het GLB: een gedeeltelijk succes	1	Par. 84 Aanb. 1			x		
			2	Par. 85 Aanb. 2 eerste streepje					x
			3	Par. 85 Aanb. 2 tweede streepje					x
			4	Par. 85 Aanb. 2 derde streepje					x
			5	Par. 85 Aanb. 2 vierde streepje					x
			6	Par. 85 Aanb. 2 vijfde streepje					x
			7	Par. 86 Aanb. 3 eerste deel			x		
			8	Par. 86 Aanb. 3 tweede deel					x
			9	Par. 87 eerste deel			x		
			10	Par. 87 tweede deel					x
2	SV nr. 8/2014	Heeft de Commissie de integratie van gekoppelde steun in de bedrijfsstoeslagregeling doeltreffend beheerd?	1	Par. 64 Aanb. 1	x				
			2	Par. 66 Aanb. 2		x			
			3	Par. 69 Aanb. 3		x			
			4	Par. 71 Aanb. 4		x			

Nr.	SV	Titel verslag	Nr.	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten uitgevoerd	In enkele opzichten uitgevoerd	Niet uitgevoerd	Kon niet worden nagegaan
3	SV nr. 9/2014	Wordt de investerings- en afzetbevorderingssteun van de EU ten behoeve van de wijnsector goed beheerd en zijn de resultaten wat betreft het concurrentievermogen van EU-wijnen aangetoond?	1	Par. 84 Aanb. 1			x		
			2	Par. 85 Aanb. 2	x				
			3	Par. 86 Aanb. 3, onder a)			x		
			4	Par. 86 Aanb. 3, onder b)				x	
			5	Par. 87 Aanb. 4		x			
			6	Par. 88 Aanb. 5, onder a)	x				
			7	Par. 88 Aanb. 5, onder b)					x
			8	Par. 89 Aanb. 6	x				
			9	Par. 90 Aanb. 7			x		
4	SV nr. 10/2014	De doeltreffendheid van de steun van het Europees Visserijfonds voor aquacultuur	1	Par. 78 Aanb. 1, onder a)	x				
			2	Par. 78 Aanb. 1, onder b)	x				
			3	Par. 78 Aanb. 1, onder c)	x				
			4	Par. 78 Aanb. 1, onder d)	x				
			5	Par. 78 Aanb. 1, onder e)	x				
			6	Par. 78 Aanb. 2, onder a)					x
			7	Par. 78 Aanb. 2, onder b)					x
			8	Par. 78 Aanb. 2, onder c)					x
			9	Par. 78 Aanb. 2, onder d)					x
5	SV nr. 22/2014	Realiseren van zuinigheid: beheersing van de kosten van door de EU gefinancierde projecten voor Plattelandsontwikkeling	1	Par. 110		x			
			2	Par. 111	x				

Nr.	SV	Titel verslag	Nr.	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten uitgevoerd	In enkele opzichten uitgevoerd	Niet uitgevoerd	Kon niet worden nagegaan
6	SV nr. 23/2014	Fouten in de uitgaven voor plattelandsontwikkeling; wat zijn de oorzaken en hoe worden ze aangepakt?	1	Par. 97 Aanb. 1	x				
			2	Par. 98 Aanb. 2	x				
			3	Par. 99 Aanb. 3			x		
7	SV nr. 24/2014	Wordt de EU-steun voor de preventie en het herstel van door brand of natuurrampen veroorzaakte schade aan bossen goed beheerd?	1	Par. 78 Aanb. 1 LS eerste streepje					x
			2	Par. 78 Aanb. 1 LS tweede streepje					x
			3	Par. 78 Aanb. 1 COM eerste streepje	x				
			4	Par. 78 Aanb. 1 COM tweede streepje			x		
			5	Par. 79 Aanb. 2 LS eerste streepje					x
			6	Par. 79 Aanb. 2 LS tweede streepje					x
			7	Par. 79 Aanb. 2 LS derde streepje					x
			8	Par. 79 Aanb. 2 COM eerste streepje		x			
			9	Par. 79 Aanb. 2 COM tweede streepje	x				
			10	Par. 80 Aanb. 3 LS eerste streepje					x
			11	Par. 80 Aanb. 3 LS tweede streepje					x
			12	Par. 80 Aanb. 3 LS derde streepje					x
			13	Par. 81 Aanb. 4 LS					x
			14	Par. 81 Aanb. 4 COM			x		

Nr.	SV	Titel verslag	Nr.	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten uitgevoerd	In enkele opzichten uitgevoerd	Niet uitgevoerd	Kon niet worden nagegaan
8	SV nr. 1/2014	Doeltreffendheid van door de EU gesteunde projecten voor openbaar stadsvervoer	1	Par. 57 Aanb. 1			x		
			2	Par. 57 Aanb. 2			x		
			3	Par. 57 Aanb. 3	x				
			4	Par. 57 Aanb. 4	x				
			5	Par. 57 Aanb. 5		x			
9	SV nr. 7/2014	Heeft het EFRO met succes de ontwikkeling van starterscentra ondersteund?	1	Par. 82 Aanb. 1, onder a)	x				
			2	Par. 82 Aanb. 1, onder b)	x				
			3	Par. 82 Aanb. 1, onder c)	x				
			4	Par. 82 Aanb. 1, onder d)			x		
			5	Par. 82 Aanb. 1, onder e)					x
			6	Par. 82 Aanb. 1, onder f)			x		
			7	Par. 84 Aanb. 2, onder a)				x	
			8	Par. 84 Aanb. 2, onder b)				x	
			9	Par. 84 Aanb. 2, onder c)				x	
			10	Par. 84 Aanb. 2, onder d)				x	
			11	Par. 85 Aanb. 3, onder a)	x				
			12	Par. 85 Aanb. 3, onder b)	x				

Nr.	SV	Titel verslag	Nr.	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten uitgevoerd	In enkele opzichten uitgevoerd	Niet uitgevoerd	Kon niet worden nagegaan
10	SV nr. 12/2014	Worden uit het EFRO op doeltreffende wijze projecten gefinancierd die rechtstreeks de biodiversiteit bevorderen in het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020?	1	Par. 42 Aanb. 1, onder a)	x				
			2	Par. 42 Aanb. 1, onder b)	x				
			3	Par. 42 Aanb. 1, onder c)			x		
			4	Par. 45 Aanb. 2, onder a)			x		
			5	Par. 45 Aanb. 2, onder b)	x				
			6	Par. 45 Aanb. 2, onder c)	x				
			7	Par. 45 tweede deel		x			
11	SV nr. 20/2014	Was de EFRO-steun aan kmo's op het gebied van e-handel doeltreffend?	1	Par. 68 Aanb. 1, onder a)	x				
			2	Par. 68 Aanb. 1, onder b)		x			
			3	Par. 68 Aanb. 1, onder c)			x		
			4	Par. 68 Aanb. 2 COM eerste deel	x				
			5	Par. 68 Aanb. 2, onder a), LS					x
			6	Par. 68 Aanb. 2, onder b) LS					x
			7	Par. 68 Aanb. 2, onder c) LS					x
			8	Par. 68 Aanb. 2, onder d) LS					x
			9	Par. 68 Aanb. 3, onder a)		x			
			10	Par. 68 Aanb. 3, onder b)				x	
			11	Par. 68 Aanb. 3, onder c)	x				

Nr.	SV	Titel verslag	Nr.	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten uitgevoerd	In enkele opzichten uitgevoerd	Niet uitgevoerd	Kon niet worden nagegaan
12	SV nr. 21/ 2014	Door de EU gefinancierde luchthaveninfrastructuur: een slechte kosten-batenverhouding	1	Par. 71			x		
			2	Par. 72					x
13	SV nr. 13/ 2014	De EU-steun voor herstel na de aardbeving in Haïti	1	Par. 68 Aanb. 1	x				
			2	Par. 68 Aanb. 2 eerste streepje	x				
			3	Par. 68 Aanb. 2 tweede streepje	x				
			4	Par. 68 Aanb. 2 derde streepje			x		
			5	Par. 68 Aanb. 3 eerste streepje	x				
			6	Par. 68 Aanb. 3 tweede streepje	x				
			7	Par. 68 Aanb. 3 derde streepje	x				
			8	Par. 68 Aanb. 4	x				
14	SV nr. 16/ 2014	De doeltreffendheid van het combineren van subsidies uit de regionale investeringsfaciliteiten met leningen van financiële instellingen ter ondersteuning van het externe beleid van de EU	1	Par. 57, onder a)	x				
			2	Par. 57, onder b)	x				
			3	Par. 57, onder c)	x				
			4	Par. 57, onder d)	x				
			5	Par. 58	x				
			6	Par. 59, onder a)	x				
			7	Par. 59, onder b)	x				
			8	Par. 59, onder c)	x				
			9	Par. 60	x				

Nr.	SV	Titel verslag	Nr.	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten uitgevoerd	In enkele opzichten uitgevoerd	Niet uitgevoerd	Kon niet worden nagegaan
15	SV nr. 18/2014	De evaluatiesystemen en resultaatgerichte toezichtsystemen van EuropeAid	1	Par. 70 Aanb. 1		x			
			2	Par. 70 Aanb. 2 eerste streepje		x			
			3	Par. 70 Aanb. 2 tweede streepje		x			
			4	Par. 70 Aanb. 2 derde streepje	x				
			5	Par. 70 Aanb. 3 eerste streepje	x				
			6	Par. 70 Aanb. 3 tweede streepje	x				
			7	Par. 70 Aanb. 4 eerste streepje	x				
			8	Par. 70 Aanb. 4 tweede streepje			x		
			9	Par. 70 Aanb. 4 derde streepje		x			
			10	Par. 70 Aanb. 5 eerste streepje		x			
			11	Par. 70 Aanb. 5 tweede streepje	x				
16	SV nr. 2/2014	Worden de preferentiële handelsregelingen naar behoren beheerd?	1	Par. 110, onder 1)	x				
			2	Par. 110, onder 2)	x				
			3	Par. 110, onder 3)	x				
			4	Par. 110, onder 4)		x			

Nr.	SV	Titel verslag	Nr.	Paragraaf in SV	Volledig uitgevoerd	In de meeste opzichten uitgevoerd	In enkele opzichten uitgevoerd	Niet uitgevoerd	Kon niet worden nagegaan
17	SV nr. 15/2014	Het Buitengrenzenfonds heeft de financiële solidariteit bevorderd, maar de resultaten ervan moeten beter worden gemeten en het fonds zou een grotere Europese meerwaarde moeten leveren	1	Par. 78 Aanb. 1 eerste streepje	x				
			2	Par. 78 Aanb. 1 tweede streepje	x				
			3	Par. 78 Aanb. 1 derde streepje	x				
			4	Par. 78 Aanb. 1 vierde streepje		x			
			5	Par. 78 Aanb. 2 eerste streepje					x
			6	Par. 78 Aanb. 2 tweede streepje					x
			7	Par. 78 Aanb. 2 derde streepje					x
			8	Par. 78 Aanb. 2 vierde streepje					x
			9	Par. 80 Aanb. 3	x				
			10	Par. 80 Aanb. 4 eerste streepje					x
			11	Par. 80 Aanb. 4 tweede streepje	x				
			12	Par. 81 Aanb. 5					x
			13	Par. 81 Aanb. 6					x
			14	Par. 83 Aanb. 7	x				
			15	Par. 83 Aanb. 8					x
		Totaal 2017		135	58	17	19	6	35
		Totaal beoordeeld voor 2017		100	58 %	17 %	19 %	6 %	

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

SV nr. 04/2014: Integratie van doelstellingen van het EU-waterbeleid in het GLB: een gedeeltelijk succes

Antwoord op paragraaf 86, aanbeveling 3, eerste deel: De Commissie is het ermee eens dat de beoordeling van de tweede stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) nog ontbreekt, maar heeft nog steeds het voornemen om het betrokken Commissieverslag in te dienen ruim vóór de wettelijke termijn van december 2018. Op basis echter van een ad-hocbeoordeling van de betrokken onderdelen, is de informatie uit die SGBP's daadwerkelijk gebruikt om inachtneming te verzekeren van de ex-antevoorwaarden voor water in programma's voor plattelandontwikkeling. Daarom is de Commissie van mening dat minimumvoorwaarden voor de tenuitvoerlegging van de KRW zijn gegarandeerd voordat middelen voor plattelandontwikkeling zijn vastgelegd, d.w.z. waterprijsbeleid, alsmede een stel subsidiabiliteitscriteria voor investeringen in irrigatie. De Commissie is dan ook van oordeel dat de aanbeveling is uitgevoerd wat betreft het beleid inzake plattelandontwikkeling.

Antwoord op paragraaf 87, eerste deel: De Commissie bevestigt dat de werkzaamheden met betrekking tot richtsnoeren voor het beoordelen van de effecten van POP's via de in de jaarverslagen 2019 in te dienen evaluaties nog lopende zijn.

Dit omvat twee impactindicatoren voor het beoordelen van de belasting die landbouwpraktijken opleveren voor water.

Dezelfde indicatoren zullen worden beoordeeld in de ex-postevaluaties van de POP's 2014-2020, waarvoor richtsnoeren zullen worden verstrekt.

SV nr. 08/2014: Heeft de Commissie de integratie van gekoppelde steun in de bedrijfstoelageregeling doeltreffend beheerd?

Antwoord op paragraaf 66, aanbeveling 2: Wat betreft de conformiteitsgoedkeuring door de Commissie, als gevolg van de bevindingen heeft de Commissie haar aanpak veranderd, zodat de nadruk meer komt te liggen op de audit en validering van de centrale berekeningen en de toegepaste interne controles. Deze verandering geldt voor alle audits die zijn gestart of zullen worden gestart in de tweede helft van 2017. Reeds drie audits zijn afgerond (SE, IT en VK-Schotland). Het auditverslag NAC/2017/002/SE is de ERK op 20 april 2018 gezonden. Het auditverslag voor IT zou nog deze maand worden gezonden.

Antwoord op paragraaf 69, aanbeveling 3: Overeenkomstig het EU-recht is het aan de lidstaten om terugvorderingen uit te voeren bij begunstigden. Daarnaast doen lidstaten verslag over die terugvorderingen per begunstigde en zonder vermelding van de redenen tot vaststelling van de onregelmatigheid, die tot het opstarten van de terugvordering hebben geleid. (Het is mogelijk dat er voor dezelfde begunstigde diverse verschillende gevallen van niet-naleving zijn in het kader van verschillende steunmaatregelen.) De Commissie past financiële correcties toe voor een gebrek aan zorgvuldigheid bij terugvorderingen. Deze correcties zijn gebaseerd op de analyse van het beheer van de terugvorderingsprocedures door de lidstaten, vastgelegd in overeenstemming met de wettelijke vereisten, d.w.z. per begunstigde, zonder uitsplitsing naar de reden voor de onterechte betaling. De ERK wordt verzocht rekening te houden met het raamwerk dat in de toepasselijke wetgeving is vastgelegd.

Antwoord op paragraaf 71, aanbeveling 4: De criteria voor de accreditering van de betaalorganen zijn opgesteld zonder te voorzien in een lijst waarin al soorten uit te voeren controles zijn opgesomd. De accrediteringscriteria zijn algemeen geformuleerd, zonder verwijzing naar enige steunmaatregel. Tegelijk is in EU-wetgeving duidelijk bepaald dat betaalorganen ervoor moeten zorgen dat „het aan een begunstigde te betalen bedrag in overeenstemming is met de Unievoorschriften” (punt 1, deel A, i), van bijlage I bij Verordening (EU) nr. 907/2014). De Commissie is van oordeel dat het bestaande systeem solide is en goede resultaten oplevert, mede gelet op het zeer lage foutenpercentage voor directe betalingen (onder de materialiteitsdrempel in het ERK Jaarverslag 2016). Wat betreft de werkzaamheden van de certificerende instanties is de Commissie ook van mening dat de huidige richtsnoeren voor de verplichtingen van certificerende instanties helder en alomvattend zijn, zodat het geboden raamwerk afdoende is. De richtsnoeren van de Commissie mogen niet te prescriptief zijn, omdat de certificerende instanties bestaan uit gekwalificeerde controleurs, die hun certificeringswerkzaamheden in overeenstemming met internationaal aanvaarde auditnormen moeten uitvoeren op basis van hun professionele oordeelsvorming.

SV nr 09/2014: Wordt de investerings- en afzetbevorderingssteun van de EU ten behoeve van de wijnsector goed beheerd en zijn de resultaten wat betreft het concurrentievermogen van EU-wijnen aangetoond?

Antwoord op paragraaf 86, aanbeveling 3, onder a): De Commissie is van mening dat wanneer een marktdeelnemer eenmaal steun heeft gekregen voor een afzetbevorderingsactie op een markt van een derde land voor een periode van drie (eventueel vijf) jaar, die marktdeelnemer niet langer in aanmerking kan komen voor dezelfde actie op dezelfde markt, zelfs niet in een volgende programmeringsperiode. Dit concept is duidelijk uitgelegd in een brief die een lidstaat in januari is gezonden en is in maart dit jaar besproken op het Wijncomité.

SV nr. 22/2014: Realiseren van zuinigheid: beheersing van de kosten van door de EU gefinancierde projecten voor plattelandontwikkeling

Antwoord op paragraaf 110: De Commissie is van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd. De Commissie heeft aangegeven bij welke verschillende gelegenheden de betrokken kwesties met de lidstaten zijn besproken, alsmede recente wijzigingen van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014. Op verzoek van de lidstaten zal het richtsnoerdocument over controles en sancties voor de periode in de loop van 2018 worden geactualiseerd.

SV nr. 23/2014: Fouten in de uitgaven voor plattelandontwikkeling: wat zijn de oorzaken en hoe worden ze aangepakt?

Antwoord op paragraaf 99, aanbeveling 3: De Commissie heeft toegezegd mogelijke methoden te onderzoeken om de prestaties van het plattelandontwikkelingsbeleid in zijn geheel te verbeteren. In dat verband zijn reeds besprekingen aangevat in het kader van de voorbereiding van de mededeling van de Commissie over de modernisering en vereenvoudiging van het GLB.

SV nr. 24/2014: Wordt de EU-steun voor de preventie en het herstel van door brand of natuurrampen veroorzaakte schade aan bossen goed beheerd?

Antwoord op paragraaf 78, aanbeveling 1, De Commissie moet, tweede streepje: De Commissie is het ermee eens dat de uitvoering van de aanbeveling nog loopt. De Commissie is de raadpleging begonnen van de deskundigengroep bosbranden van de Commissie, met het oog op de vaststelling van gemeenschappelijke criteria. Aangezien er sterke verschillen zijn wat betreft de soorten bossen, de kwetsbaarheid voor branden, geografische en klimatologische omstandigheden, en het niveau van het brandgevaar, is dit een gezamenlijke exercitie waarbij de verschillende departementen van de Commissie en de lidstaten betrokken zijn. Het ziet ernaar uit dat de resultaten tegen eind 2018 kunnen worden verwacht. DG ENV is samen met JRC verantwoordelijk voor deze kwestie, omdat zij de leiding hebben in de deskundigengroep bosbranden.

Antwoord op paragraaf 79, aanbeveling 2, De Commissie moet, eerste streepje: De Commissie was van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd. De acties die de Commissie heeft ondernomen, onder meer lopende conformiteitsaudits van de controlesystemen van de lidstaten, alsmede de monitoring van actieplannen voor vastgestelde zwakke punten, worden als effectief beschouwd. Deze acties zetten in op het aanpakken van bekende uitdagingen bij de implementatie van de maatregelen en lopen nog door tot het eind van de huidige programmeringsperiode. Een definitieve beoordeling van de doeltreffendheid van deze acties is dus nog niet mogelijk.

Antwoord op paragraaf 81, aanbeveling 4, De Commissie moet: Het verbeterde jaarlijkse uitvoeringsverslag voor de plattelandontwikkelingsprogramma's dat in 2019 zal worden ingevoerd, zal meer informatie bevatten over de uitvoering van de maatregel overeenkomstig de specifieke doelstellingen.

Voorts worden in de mededeling „De toekomst van voeding en landbouw” (COM(2017) 713 final) de volgende stappen geschetst voor het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader van het GLB.

BIJLAGE 3.2

BELANGRIJKSTE VERBETERINGEN EN NOG NIET VERVOLPEN TEKORTKOMINGEN PER VERSLAG

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
1	SV nr. 4/2014	Integratie van doelstellingen van het EU-water-beleid in het GLB: een gedeeltelijk succes (natuurlijke hulpbronnen)	Op grond van een interinstitutioneel akkoord heeft de Commissie de eerste stappen genomen om bepalingen van de richtlijnen te integreren in het huidige instrument van cross-compliance. De Commissie nam bepaalde maatregelen met betrekking tot de doelstellingen van het waterbeleid in de huidige programma's voor plattelandsonwikkeling op. Ex-antevoorwaarden en bepaalde basisvoorwaarden voor de subsidiabiliteit van steun zijn in de plannen voor plattelandsonwikkeling opgenomen. Er is een verbeterd GTEK ingevoerd dat ten doel heeft betere gegevens te verstrekken voor de beoordeling van de belasting van landbouwpraktijken voor water.	Momenteel bevindt de daadwerkelijke integratie van bepalingen van de twee richtlijnen zich nog steeds in de planningsfase. De bestaande maatregelen voor plattelandsonwikkeling zijn slecht gedeeltelijk op doelstellingen van waterbeleid gericht. De Commissie heeft geen nieuwe instrumenten ingevoerd, zoals wel werd voorgesteld door de controleurs in het SV. Goedgekeurde definitieve versies van de tweede stroomgebied-beheerplannen zijn vertraagd en nog steeds niet afgerond. Verdere integratie van mechanismen in plattelandsonwikkeling heeft nog steeds niet plaatsgevonden. Daadwerkelijke verbeteringen van de evaluatie van de belasting van landbouwpraktijken voor water zijn nog niet doorgevoerd en er zijn al hiaten vastgesteld in de huidige rapportagepraktijken door de LS.
2	SV nr. 8/2014	Heeft de Commissie de integratie van gekoppelde steun in de bedrijfsstoelageregeling doeltreffend beheerd? (natuurlijke hulpbronnen)	De Commissie publiceerde een groot aantal richtsnoernota's, intensiverde bilaterale contacten met de lidstaten en zorgde voor regelmatige monitoring en follow-up van de uitvoering van regelingen voor rechtstreekse betalingen op het niveau van de lidstaten. De Commissie intensiverde haar monitoring en toezicht en versnelde haar conformiteitsgoedkeuringsprocedures. De Commissie versterkte haar monitoring- en controle-inspanningen. De Commissie versterkte haar monitoring- en controle-inspanningen, evenals haar follow-up van door certificerende instanties verrichte werkzaamheden.	Het huidige wettelijk kader voor rechtstreekse betalingen werd complexer dan het vorige. Als gevolg hiervan ondervonden de lidstaten problemen bij de correcte uitvoering van die betalingen voor het aanvraagjaar 2015. Bepaalde lidstaten gaven basisinformatie over de nieuwe regelingen voor rechtstreekse betalingen niet op tijd aan de Commissie door, waardoor haar monitorcapaciteit verzwakte. Haar eigen controles van betalingsrechten bieden ruimte voor verbetering. Er zijn op het niveau van de Commissie geen gegevens beschikbaar over door de lidstaten terug te vorderen middelen in verband met de correctie van onjuist toegekende betalingsrechten in het kader van de BRT/BBR of onjuist berekende betalingen. In de accreditatiecriteria voor betaalorganen wordt niet gewezen op de juistheid en geldigheid van betalingsrechten. Verder zijn de methodologie en de richtsnoeren van de Commissie waarin de werkzaamheden van de certificerende instanties met betrekking tot betalingsrechten worden bepaald, niet compleet.

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
3	SV nr. 9/2014	Wordt de investerings- en afzetbevorderingssteun van de EU ten behoeve van de wijnsector goed beheerd en zijn de resultaten wat betreft het concurrentievermogen van EU-wijnen aangetoond? (natuurlijke hulpbronnen)	De Commissie bevestigde tijdens de follow-upcontrole opnieuw dat zij de absorptie van steun regelmatig monitort, zoals uiteengezet in haar antwoorden op SV nr. 9/2014 van de Rekenkamer. Het verrichten van regelmatige monitoring is echter slechts een voorbereidende eerste stap bij het uitvoeren van de aanbeveling van de Rekenkamer. De Commissie heeft bepalingen en procedures om de redelijkheid van de kosten en de financiële levensvatbaarheid van projecten te controleren en te documenteren. De Commissie controleert de naleving met behulp van beheers- en controlesystemen en de doeltreffendheid ervan. Verduidelijking van bepaalde vereisten (zoals looptijd, verlenging, succescriteria) en prioritering van nieuwe begunstigden en nieuwe markten.	Een effectbeoordeling en een beoordeling van de samenhang van GLB-instrumenten hebben nog niet plaatsgevonden. De eerste resultaten worden voor 31.12.2018 verwacht. Een beoordeling van de potentiële behoefte aan een bijkomende regeling voor investeringssteun, met name voor wijn, is nog niet verricht. GEEN
		De invoering van verduidelijkingen en prioriteiten door de Commissie leidt mogelijk slechts ten dele tot een verbetering van de situatie omdat deze niet voorkomen dat dezelfde begunstigden op dezelfde markten in derde landen steun op langere termijn ontvangen (tot vijf jaar). De Commissie heeft deze aanbeveling afgewezen en is niet van plan om haar volledig uit te voeren. Daarom bestaan de door de ERK in SV nr. 9/2014 vastgestelde risico's nog steeds. In SV nr. 9/2014 van de Rekenkamer werd geconstateerd dat de afzetbevorderingsmaatregel niet naar behoren is opgezet en niet efficiënt wordt uitgevoerd. De afzetbevorderingsacties worden vaak gebruikt voor het consolideren van markten in plaats van voor het veroveren van nieuwe markten of het heroveren van oude markten. Een wijnproducent die zijn marktaandeel wenst te behouden, moet constant markten consolideren. Dit doet de vraag rijzen of dergelijke afzetbevorderingsacties een duurzaam effect kunnen hebben zonder buitensporig vertrouwen op voortgezette EU-steun. Daarnaast is de steun voor reclame voor gevestigde commerciële merken niet in overeenstemming met de oorspronkelijke doelstelling van de maatregel om de wijnmarkt te steunen en niet zozeer gevestigde merken. Omdat de Commissie geen actie heeft ondernomen om de aanbevelingen uit te voeren teneinde de reikwijdte van de maatregel inzake de subsidiabiliteit van merkenreclame te beperken, bestaat het in SV nr. 9/2014 vastgestelde risico dat de EU-financiering de operationele uitgaven van de begunstigde vervangt, nog steeds.		

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
			De Commissie heeft bepalingen en procedures ingevoerd om de subsidiabiliteitsvereisten te verduidelijken.	De algemene mogelijkheid om merkenreclame te ondersteunen door middel van EU-financiering blijft bestaan, wat volgens SV nr. 9/2014 van de Rekenkamer wellicht niet in overstemming is met het oorspronkelijke doel van de maatregel.
			De Commissie heeft verhelderende bepalingen en procedures ingevoerd om ervoor te zorgen dat de bijkomende kosten gerechtvaardigd en beperkt zijn, zoals aanbevolen door de Rekenkamer in haar SV nr. 9/2014.	GEEN
			De Commissie heeft verbeterde monitoringvereisten voor de lidstaten ingevoerd, zoals aanbevolen door de Rekenkamer.	GEEN
			De lidstaten hebben uitvoeringsverslagen verstrekt over de stand van hun programma's.	Er is nog geen algehele evaluatie verricht en de hieruit voortvloeiende aanpassingen van het beleid zijn dus nog niet doorgevoerd.
4	SV nr. 10/2014	De doeltreffendheid van de steun van het Europees Visserijfonds voor aquacultuur (natuurlijke hulpbronnen)	De toevoeging van realistische en passende doelstellingen in de meerjarige nationale strategische plannen (MNSP's) en de OP's werd vóór de goedkeuring van de OP's door de Commissie gecontroleerd.	GEEN
			Het door de Commissie opgestelde richtsnoerdocument draagt bij tot een beter begrip van milieureisten en goede praktijken door belanghebbenden op het gebied van aquacultuur.	GEEN
			Voor de nieuwe programmeringsperiode zorgde de Commissie ervoor dat voorafgaand aan de operationele programma's alle lidstaten passende MNSP's voor aquacultuur hadden opgesteld.	GEEN
			De Commissie voert verschillende maatregelen uit om de vereenvoudiging van administratieve procedures en de implementatie van een relevante ruimtelijke ordening te stimuleren. Met name kunnen tijdens de seminars over die onderwerpen discussies worden gevoerd en goede praktijken worden uitgewisseld.	GEEN
			De vergelijkbaarheid van de door Eurostat verzamelde gegevens en die welke via het kader voor gegevensverzameling worden verzameld, is verbeterd. Er is echter geen vooruitgang geboekt wat betreft de juistheid en volledigheid van de door de Commissie gecompileerde gegevens.	GEEN

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
5	SV nr. 22/ 2014	Realiseren van zuinigheid: beheersing van de kosten van door de EU gefinancierde projecten voor plattelandsontwikkeling (natuurlijke hulpbronnen)	De Commissie stelde in samenwerking met de lidstaten het volgende document op: „Guidance Document on Control and Penalty rules in Rural Development”; bijlage 1 daarvan bevat de checklist voor goede praktijken waarin de belangrijkste risicogebieden aan de orde komen, zoals aanbevolen door de Rekenkamer. Het was drie maanden eerder beschikbaar voor de lidstaten dan aanvankelijk aangegeven (in december 2014 in plaats van maart 2015). Het ENPO organiseert opleidingscursussen over gerelateerde kwesties en alle documenten van die cursussen en de goede praktijken worden gepubliceerd op de website van het ENPO.	Aangezien de richtsnoeren geen bindend en verplicht document vormen dat gevolgd moet worden, kan de Commissie niet weten hoeveel lidstaten/regio's deze echt hebben gebruikt om hun controlesystemen te verbeteren. In totaal werden er tussen februari 2015 en januari 2016 door het ENPO slechts drie opleidingssessies georganiseerd over de redelijkheid van de kosten en SCO's. Met 118 POP's bestaat het risico dat de Commissie meer moet doen om ervoor te zorgen dat iedere lidstaat/regio de kans heeft gehad om dergelijke opleidingssessies te volgen of die al heeft gevolgd. Het platform van het ENPO voor het delen van goede praktijken kan verder worden ontwikkeld door voorbeelden van goede administratieve procedures toe te voegen, zoals die welke de redelijkheid van kosten betreffen.
			De controlesystemen worden door de Commissie gecontroleerd aan de hand van de lijst van bekende risico's en zo nodig eist de Commissie van de lidstaten dat ze corrigerende maatregelen nemen. Voor elk dossier in de steekproef van H4 (DG AGRI) worden controles uitgevoerd van de redelijkheid van de kosten in het kader van de nalevingsgerichte controle en als essentiële controle 7 tijdens essentiële en aanvullende controles inzake de maatregelen voor plattelandsontwikkeling 2014-2020. De Commissie controleert de redelijkheid van de kosten in het kader van de dossiercontroles die voor afzonderlijke dossiers worden uitgevoerd bij haar doelmatigheidscontroles (checklist voor nalevingsgerichte toetsing).	

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
6	SV nr. 23/ 2014	Fouten in de uitgaven voor plattelandsoontwikkeling: wat zijn de oorzaken en hoe worden ze aangepakt? (natuurlijke hulpbronnen)	De Commissie heeft allerlei instrumenten ingevoerd om de achterliggende oorzaken van fouten aan te pakken: actieplannen in de lidstaten, richtsnoerdocumenten, seminars met de vertegenwoordigers van beheersautoriteiten en betaalorganen uit alle lidstaten, opleiding via het ENPO. De Commissie maakt gebruik van allerlei maatregelen om het risico op herhaling van eerdere tekortkomingen en fouten te verminderen, zoals monitoring, opleiding, verspreiding van informatie en de uitvoering van haar controleactiviteiten in de LS. De Commissie heeft de lidstaten al voorgeschreven om de reikwijdte van hun administratieve controles uit te breiden door er verbintenissen onder te laten vallen die op basis van bewijsstukken kunnen worden gecontroleerd.	GEEN Door middel van de uitvoeringsverslagen die de lidstaten uiterlijk 30 juni 2017 [1] moesten opsturen, krijgt de Commissie een geactualiseerd en grondiger beeld van de uitvoering van de POP's. De Commissie zet zich ervoor in om de formulering van het beleid en de blijvende noodzaak van elke steunmaatregel te beoordelen op basis van de resultaten van de uitvoering van de programmeringsperiode 2014-2020, voordat zij voorstellen indient voor de volgende programmeringsperiode.
7	SV nr. 24/ 2014	Wordt de EU-steun voor de preventie en het herstel van door brand of natuurrampen veroorzaakte schade aan bossen goed beheerd? (natuurlijke hulpbronnen)	De Commissie heeft passende instrumenten in het goedkeuringsproces van POP's ingevoerd (namelijk verbeterde strategie, de maatregelen van de Commissie (documenten), checklists en communicatieprocessen). Dankzij deze instrumenten kan de Commissie tijdig actie ondernemen en kunnen de lidstaten de vereiste aanpassingen doorvoeren om tekortkomingen in de beschrijving en onderbouwing van de behoefte aan preventieve maatregelen aan te pakken. Hoewel er nog wordt gewerkt aan een volledige reeks criteria die geldt voor alle lidstaten, schrijft de Commissie de lidstaten voor om hun steunmaatregelen te baseren op nationale risicobeoordelingen en bosbouwplannen/plannen voor rampenbeheer, die afgestemd zijn op de specifieke situatie van elke deelnemende lidstaat. De Commissie heeft zich er in de RAD-database toe verbonden dat zij de aanbeveling eind 2018 zal uitvoeren.	GEEN Een reeks basiscriteria voor de hele EU, zoals aanbevolen door de Rekenkamer, moet nog worden opgesteld/is nog in ontwikkeling.

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
			De controlesystemen van de lidstaten werden door de Commissie beoordeeld tijdens het goedkeuringsproces van de POP's 2014-2020 van de lidstaten, en de Commissie verricht nalevingsgerichte controles. De Commissie heeft richtsnoeren en instructies verstrekt om ervoor te zorgen dat de lidstaten hun interventies koppelen aan strategische doelstellingen zoals de voorkoming van branden en natuurrampen, die zijn beschreven in hun nationale plannen voor de bescherming van bossen. Aanpassing van de indicator „ondersteund gebied” voor preventieve maatregelen.	De doeltreffendheid van de maatregelen is nog niet geëvalueerd vanwege het feit dat de meeste projecten die in het kader van de nieuwe programmeringsperiode zijn gefinancierd, nog niet zijn afgerond of gecontroleerd. GEEN De Commissie heeft in de RAD-database bevestigd dat de uitvoering pas in 2019 kan worden afgerond. Er bestaat dus een risico dat de in SV nr. 24/2014 vastgestelde tekortkomingen met betrekking tot monitoring in de periode 2014-2020 blijft bestaan, indien de nieuwe voorgestelde monitoring-instrumenten nog niet hebben geleid tot de verbetering van het monitoringkader voor deze specifieke steun, zoals de Rekenkamer in de conclusies (paragraaf 81) van SV nr. 24/2014 vreesde.
8	SV nr. 1/2014	Doeltreffendheid van door de EU gesteunde projecten voor openbaar stadsvervoer (cohesie)	Verplichting om per specifieke doelstelling/investeringsprioriteit/prioritaire as output- en resultaatindicatoren vast te stellen, wat betekent dat er beheersinstrumenten zijn om de algehele impact van de projecten te monitoren in het kader van de specifieke doelstelling/prioritaire as in kwestie. Een aanzienlijke verbetering is dat in de periode 2014-2020 de belangrijkste beginselen voor de opstelling van een kosten-baten-analyse voor het eerst zijn opgenomen in een rechtshandeling [1] en niet alleen in richtsnoeren (gids voor kosten-batenanalyses) en dat het verrichten ervan dus verplicht wordt. Een andere verbetering kunnen de evaluaties zijn die in de periode 2014-2020 voor de vervoerssector zijn uitgevoerd, mits deze ook de in onze aanbeveling genoemde voordelen bestrijken.	De Commissie heeft tijdens het onderhandelingsproces mogelijk gevraagd om resultaatindicatoren voor stedelijke vervoersprojecten, maar omdat er geen verplichte vooraf vastgestelde resultaatindicatoren bestaan in het kader van het EFRO, zijn niet in alle OP's waarin stedelijke vervoersprojecten voorkomen, dergelijke indicatoren opgenomen. Er zijn geen indicatoren op het niveau van de projecten zelf en geen indicatoren met betrekking tot de kwaliteit van de diensten en het klanttevredenheidsniveau; klanttevredenheidsonderzoeken worden niet stelselmatig gebruikt en zijn niet verplicht. In ieder geval worden de benuttingsgraad en de voordelen niet in de subsidieovereenkomsten genoemd en niet per project gemeten. Gezien het ontbreken van vooraf beschreven resultaatindicatoren per sector in de EFRO-verordening zijn er nog steeds geen geharmoniseerde normen om de doelmatigheid van stadsvervoer te meten voor de programmeringsperiode 2014-2020.

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
			Het geven van een schatting van het aantal verwachte gebruikers is nu een wettelijk vereiste. Deze schattingen worden consistent beoordeeld door de IQR-/Jaspers-deskundigen. De nieuwe wetgeving, met inbegrip van de in werking getreden antevoorwaarden, bestrijkt essentiële elementen en dat feit wordt meegenomen en geanalyseerd door de deskundigen die de aanvragen beoordelen. Een aanzienlijke verbetering is dat voor het eerst in de periode 2014-2020 de belangrijkste beginselen van een kosten-batenanalyse in rechthandelingen zijn opgenomen (gedelegeerde handeling 480/2014 en Uitvoeringsverordening (EU) 207/2015 van de Commissie) en niet alleen in richtsnoeren (gids voor kosten-batenanalyses). In deze programmeringsperiode wordt de meting van prestaties systematischer aangepakt — op OP-niveau met de verplichting om output- en resultaatindicatoren vast te stellen voor investeringsprioriteiten en specifieke doelstellingen.	GEEN GEEN Er is nog steeds geen sprake van metingen op het niveau van de afzonderlijke projecten, wat in de aanbevelingen wordt gevraagd. Gezien het ontbreken van vooraf beschreven resultaatindicatoren per sector in de EFRO-verordening zijn er nog steeds geen geharmoniseerde normen om de doelmatigheid van stadsvervoer te meten voor de programmeringsperiode 2014-2020.
9	SV nr. 7/2014	Heeft het EFRO met succes de ontwikkeling van starterscentra ondersteund? (cohesie)	Door de EU gefinancierde starterscentra moeten nu berusten op gedetailleerde en realistische bedrijfsplannen met bijzondere aandacht voor de duurzaamheid van hun op starters gerichte activiteiten zonder winsttoegmerk. Passende kwalificaties van personeelsleden van starterscentra werden als voorwaarde voor EU-cofinanciering ingevoerd. Starterscentra kunnen alleen EU-cofinanciering ontvangen indien hun klanten innovatieve commerciële ideeën hebben met een groot groeipotentieel. De Commissie heeft minstens enkele lidstaten geïnformeerd over SV nr. 7/2017 van de ERK en over de aanbevelingen daarin. Sommige OP's bevatten bepalingen over de noodzaak om aandacht te schenken aan startersprogramma's, de noodzaak om kmo's in de beginjaren te begeleiden en het vereiste om startende ondernemingen ondersteuning op het gebied van haalbaarheid, mentorprogramma's en opleiding te bieden.	GEEN GEEN GEEN Er is geen bewijs dat het startersproces altijd begint met een gedetailleerd startersprogramma op maat, dat er follow-up wordt gegeven aan de uitvoering ervan, en dat de verwezenlijking van de bedrijfsdoelstellingen altijd wordt beoordeeld. Er zijn nog steeds geen alomvattende richtsnoeren voor de lidstaten waarin wordt voorgeschreven dat alle voorwaarden voor EU-cofinanciering van starterscentra worden opgenomen in alle nationale OP's waarin het gebruik van dergelijke starterscentra is gepland, zoals aanbevolen door de ERK.

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
			De starterscentra kunnen hun diensten ook aanbieden aan niet ter plaatse gevestigde ondernemingen, maar alleen in de door de Commissie als voorbeeld genoemde lidstaat, zodat ze de impact van de starterssteun op het lokale bedrijfsleven verruimen en de mogelijkheden om te netwerken verbeteren.	Het eveneens aanbieden van startersdiensten aan buitenlandse ondernemingen is nog steeds geen voorwaarde voor EU-cofinanciering van starterscentra in alle lidstaten. Er zijn nog steeds geen alomvattende richtsnoeren voor de lidstaten waarin wordt voorgeschreven dat alle voorwaarden voor EU-cofinanciering van starterscentra worden opgenomen in alle nationale OP's waarin het gebruik van dergelijke starterscentra is gepland, zoals aanbevolen door de ERK.
			De Commissie doet de aanbeveling dat de starterscentra die EU-cofinanciering ontvangen een monitoringsysteem opzetten dat ook gebaseerd is op bedrijfsgegevens van ondersteunde klanten.	De opzet van dergelijke monitoringsystemen is geen voorwaarde voor cofinanciering maar wordt op vrijwillige basis gevraagd.
			De kennis van de Commissie wordt bijgehouden.	GEEN
			Kennis en ervaring van starterscentra wordt door de Commissie met de lidstaten gedeeld.	GEEN
10	SV nr. 12/2014	Worden uit het EFRO op doeltreffende wijze projecten gefinancierd die rechtstreeks de biodiversiteit bevorderen in het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020? (cohesie)	De Commissie en het EEA hebben het methodologische kader voor het in kaart brengen en beoordelen van ecosystemen en de diensten daarvan afgerond. De Commissie heeft ook richtsnoeren, verslagen en studies gepubliceerd ter ondersteuning van de lidstaten.	GEEN
			De Commissie heeft de complementariteit van de maatregelen ter bevordering van de biodiversiteit beoordeeld in het kader van de vaststelling van de partnerschapsovereenkomsten, en verschillende DG's hebben daaraan bijgedragen.	GEEN
			Al met al is de monitoring verbeterd dankzij de betere interventielogica en het consistentere gebruik van indicatoren.	De Commissie monitort OP's niet in detail. Gezien de beheermethode blijft dit de verantwoordelijkheid van de lidstaten.
			De Commissie heeft de lidstaten tijdens vergaderingen van de werkgroep geïnformeerd over de aanbeveling van de ERK om follow-up te geven aan voorbereidende projecten met het oog op een actief beschermingsbeleid, met name wat betreft de doeltreffende uitvoering van specifieke beschermings- en beheersplannen voor habitats en soorten.	De Commissie bespreekt problemen met de voorbereidende projecten met de lidstaten, maar hiermee worden niet voldoende rekening gehouden in de richtsnoerdocumenten.

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
			Er bestaan bepalingen in operationele programma's voor procedures om de milieukundige veranderingen in habitats en soorten na de maatregelen te evalueren. De Commissie heeft de lidstaten geadviseerd de EFRO-voorschriften toe te passen bij de interactie met andere EU-fondsen door middel van richtsnoeren en gesprekken over de uitvoering van projecten op het gebied van biodiversiteit, in het kader van werkgroepen over biodiversiteit. Er is een mechanisme ingevoerd om EU-uitgaven aan biodiversiteit bij te houden op basis van de relevante uitgavencodes.	GEEN GEEN Het is nog te vroeg om het proces in zijn geheel en dus de nauwkeurigheid van het mechanisme te beoordelen.
11	SV nr. 20/2014	Was de EFRO-steun aan kmo's op het gebied van e-handel doeltreffend? (cohesie)	Deugdelijker interventielogica in de OP's vastgelegd, met inbegrip van het gebruik van output- en resultaatindicatoren, waarvan sommige gemeenschappelijk zijn en vooraf beschreven op EU-niveau. De verplichting om te beschikken over monitoringsystemen, waaronder informatiesystemen om de gegevens met betrekking tot de indicatoren te verzamelen en te aggregeren. Op voorwaarde dat ze naar behoren functioneren, moeten deze de Commissie in staat stellen consistente en betrouwbare informatie van de lidstaten te ontvangen over de voortgang van de OP's, niet alleen in financieel opzicht, maar ook qua prestaties. De kans is nu groter dat voortgang in de richting van de streefwaarden tijdig wordt gemeten en het is nu mogelijk deze in de tijd te vergelijken. Met programmaspecifieke indicatoren in het kader van TD2 kunnen de outputs en resultaten van interventies op het gebied van de ontwikkeling van e-handel in het kader van de programma's waar nodig worden vastgesteld.	GEEN Op het niveau van de lidstaten zijn verdere richtsnoeren en controles nodig om ervoor te zorgen dat de bestaande monitoring- en informatiesystemen betrouwbare en tijdige gegevens genereren over de voortgang en prestaties van het OP. De Commissie heeft, zoals aangekondigd, geen standaardindicatoren voorgesteld die relevant zijn voor de strategische doelstellingen van de EU op het gebied van e-handel.

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
			De Commissie heeft de BA's advies gegeven over de opzet van selectiecriteria voor ICT-projecten. De hele opzet van OP's is meer resultaatgericht. Ook nam de Commissie maatregelen die ertoe kunnen leiden dat er minder belemmeringen zijn voor grensoverschrijdende e-handelsactiviteiten, zodat e-handelsbedrijven de kansen van de eengemaakte markt beter kunnen benutten. Op het gebied van impactmonitoring is de BA's verzocht om evaluatieplannen in te dienen. In de programmeringsperiode 2014-2020 heeft de Commissie de opzet van monitoring alsmede controlesystemen op OP-niveau bij de lidstaten voorgeschreven. De doelstelling hiervan is dat de Commissie zelf kan vertrouwen op deze verschillende lagen, aangevuld met haar eigen reeks controles, om voldoende zekerheid te hebben dat de in dit monitoringsysteem ingevoerde gegevens betrouwbaar en consistent zijn. GEEN	GEEN De Commissie vereiste niet dat er een minimale reeks van deugdelijke indicatoren met bijbehorende streefdoelen in de subsidieovereenkomsten moest worden vastgesteld. GEEN Er werd geen mechanisme ingevoerd 1) om ervoor te zorgen dat betalingen worden gekoppeld aan prestaties en 2) om bij ernstige ondermaatse prestaties de betalingen te kunnen aanpassen. Er bestaat een verhoogd risico dat de lidstaten na de herziening van de algemene groepsvrijstellingsverordening de kans aangrijpen om overheidsfinanciering te gebruiken voor kleinere, financieel niet-levensvatbare luchthavens. GEEN GEEN
12	SV nr. 21/ 2014	Door de EU gefinancierde luchthaveninfrastructuur: een slechte kosten-batenverhouding (cohesie)		
13	SV nr. 13/ 2014	De EU-steun voor herstel na de aardbeving in Haïti (extern optreden)	Passende uitvoering van de in september 2012 bekendgemaakte richtsnoeren voor begrotingssteun waarbij het risicobehaakader werd ingevoerd met daarin voortgangsmonitoring op het gebied van beperkende maatregelen en een systeem voor vroegtijdige waarschuwing. Vaststelling en uitvoering van een actieplan voor weerbaarheid in crisissituaties landen 2013-2020, waarin het belang van LRRD en de vaststelling van doelstellingen en mandaten van DG ECHO en DG DEVCO werd benadrukt.	GEEN GEEN

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
			In het gemeenschappelijk kader voor humanitaire en ontwikkelingshulp zijn het concept van weerbaarheid en de LRRD-aanpak geïntegreerd in de programmering, vaststelling en uitvoering van samenwerkingsactiviteiten van EU-actoren. Een voorbeeld: voor Haïti zijn overgangsstrategieën en parallelle koppelingen tussen humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking naar behoren opgezet. DG ECHO en EuropeAid hebben hun humanitaire instrumenten aangepast door er een hoofdstuk over exitstrategieën en LRRD in op te nemen.	GEEN
			De in september 2012 bekendgemaakte nieuwe BS-richisnoeren (geen verandering in 2017) voorzien in overeenkomsten voor staatsopbouw (SBC), die landen de mogelijkheid bieden om steun te verkrijgen voor capaciteitsopbouw, waarbij de nadruk ligt op essentiële functies op het gebied van beheer van de overheidsfinanciën (PFM).	GEEN
			Het op tijdgebonden benchmarks gebaseerde actieplan voor de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën, waar in de SBC-vereisten om werd gevraagd, is de grondslag voor de monitoring van de PFM-hervorming; er wordt regelmatig verslag van de benchmarks gedaan in elke beoordeling van de uitbetalingsdossiers met betrekking tot de uitkeringsvoorwaarden.	GEEN
			Verwachtingen ten aanzien van PFM-hervormingen op kortere termijn om EU-middelen te beschermen tegen verspilling, weggeleken en ondoeltreffendheid zijn opgenomen in de PFM-monitoringtabel in de BS-richisnoeren. Voor Haïti is een verklaring van de tripartiete dialoog (parlement, regering, maatschappelijk middenveld) gepubliceerd om samen met partners hervormingen op korte termijn op te zetten om de EU-middelen te beschermen.	GEEN
			Aan het modelbedrijfscontinuïteitsplan zijn bepalingen toegevoegd inzake de beschikbaarheid van personeel in noodsituaties.	GEEN

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
15	SV nr. 18/ 2014	De evaluatiesystemen en resultaatgerichte toezichtsystemen van EuropeAid (extern optreden)	De IT-module EVAL verschaft prompte informatie over de voor evaluaties benodigde financiële middelen. De ROM-module biedt informatie over de projecten die gemonitord kunnen worden binnen de aan contractanten toegewezen budgetten. Bij personeelstoeiwijzingsactiviteiten zoals WLAD, WLAHQ en Optimus worden de vereisten op het gebied van personele middelen regelmatig beoordeeld en hieruit voortvloeiende aanpassingen voorgesteld. Er werden duidelijke selectiecriteria voor evaluaties vastgesteld waarmee geprobeerd werd te zorgen voor adequate dekking van de desbetreffende projecten. In de planningsfase en in de opzet van de IT-modules EVAL en ROM wordt met de complementariteit tussen ROM en evaluaties rekening gehouden. Er zijn belangrijke stappen genomen door DG DEVCO om zijn systeem voor toezicht op evaluaties en verslaglegging te verbeteren: een analyse van projectevaluaties uit 2015, het in gebruik nemen van de IT-module EVAL en de ondertekening van de opdracht inzake evaluatie-ondersteuningsdiensten (Evaluation Support Services, ESS). Het toezicht op evaluatieactiviteiten wordt grondig verbeterd door de uitvoering van de in december 2016 ondertekende ESS-opdracht. De IT-module EVAL is in september 2016 in gebruik genomen en de gebruikmaking ervan werd door DG DEVCO verplicht gesteld. Er zijn geactualiseerde grondige richtsnoeren beschikbaar voor de kwaliteitsgarantie van ROM en evaluaties. De IT-modules EVAL en ROM bevatten functionaliteiten die een grondig kwaliteitsgarantieproces vergemakkelijken. Er zijn goed gedocumenteerde voorbeelden van grondig uitgevoerde werkzaamheden van DG DEVCO en zijn externe contractanten om de kwaliteit van ROM-verslagen te waarborgen. Er is een begin gemaakt met de uitvoering van de ESS-opdracht, die de verbetering van het kwaliteitsbeoordelingsschema omvat; de bijbehorende documentatie wordt verstrekt in het inceptierapport.	Er is niet duidelijk aangetoond hoe de toewijzing van personele middelen met name tussen ROM en evaluaties is verzekerd binnen WLAD, WLAHQ of Optimus. Er is geen informatie beschikbaar over het bijbehorende personeel, zoals gespecificeerd in het verslag van de Rekenkamer. Het ontbreekt aan documentatie over de wijze waarop de selectiecriteria werden toegepast bij de vaststelling van de afzonderlijke evaluatieplannen (voorbeelden) door delegaties en op het niveau van het hoofdkantoor. De ESS-opdracht, die pas in december 2016 werd toegekend, is nog in de aanvangsfase. Daarom zijn er verdere inspanningen nodig om de aanbeveling van de Rekenkamer in alle opzichten uit te voeren, met name wat betreft de analyse van de redenen voor vertragingen in de evaluaties en de maatregelen die zijn vastgesteld om deze aan te pakken. Gebrek aan doeltreffende monitoring- en evaluatieplannen door de delegaties. GEEN GEEN

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
			Er zijn voorbeelden van een grondige kwaliteitsgarantie van ROM- en evaluatieverslagen door DG DEVCO. Het kwaliteitsgarantisysteem is verbeterd, hoewel de rol van de ESS nog duidelijk moet worden vastgesteld. Voor ROM-verslagen wordt een systematische controle verricht door een externe contractant, die vervolgens wordt goedgekeurd door DG DEVCO. Wat betreft evaluaties is in de nieuwe IT-tool EVAL een verplichte kwaliteitsgarantiecontrole van verslagen geïntegreerd. Het pakket voor betere regelgeving en de instructies in het actiedocument bevestigen de noodzaak van SMART-doelstellingen en RACER-indicatoren, met nul- en streefwaarden. In de praktijk deed DG DEVCO moeite om de actiedocumenten van programma's te herzien om te zorgen voor naleving van de bovengenoemde richtsnoeren en de aanbeveling van de Rekenkamer. DG DEVCO verbeterde zijn evaluatiesysteem door op duidelijke wijze selectiecriteria vast te stellen en ervoor te zorgen dat projecten en programma's redelijk bestreken werden (zie aanbeveling 4.3). De nieuwe actiedocumenten leggen een verband tussen algemene doelstellingen en verwachte effecten en er bestaan voorbeelden van het ontwerp van duidelijke indicatoren. Het kader voor de beoordeling van de impact is bepaald met de vaststelling van het EU-kader voor de resultaten op het gebied van internationale samenwerking en ontwikkeling in maart 2015 in overeenstemming met de agenda voor verandering.	GEEN GEEN Een systematisch mechanisme om gedurende minstens drie jaar na afronding van programma's gegevens te verzamelen over de resultaten ervan om duidelijk de impact en duurzaamheid van de bereikte resultaten aan te tonen, bestaat nog steeds niet. Een stijging van het aandeel van ex-postevaluaties, die nodig zijn om de resultaten op langere termijn, zoals de impact, aan te tonen, moet nog worden aangetoond. Tekortkomingen in de gegevens over ontwikkelingsresultaten en in de mechanismen van opgedane ervaring werden in oktober 2016 aan DG DEVCO gerapporteerd („Review of the strategic evaluations”).

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
			Voor KPI 19 werd in 2014 een aanzienlijke stijging ten opzichte van het vorige jaar vastgesteld en ook een stijgende trend in 2016. Ook leiden betere selectiecriteria voor projectevaluaties tot een betere representativiteit in de populatie en tot het creëren van meer toegevoegde waarde met beperkte middelen. De Commissie verrichtte een analyse en concludeerde dat een toename van het aantal ex-postevaluaties niet noodzakelijkerwijs zou leiden tot betere informatie over resultaten en dat er een keerzijde zou zijn omdat middelen voor evaluaties beperkt zijn. DG DEVCO verbeterde zijn selectiecriteria voor projectevaluaties en het aandeel van alle evaluaties (tussentijds, eind-, achteraf) nam toe. Een onderzoek van de strategische evaluaties van DG DEVCO dat de periode 2006-2016 bestreek, werd opgesteld als bijdrage aan de actualisering van het EU-beleid voor ontwikkelingssamenwerking (eindverslag in oktober 2016). Er zijn gevallen waarin een follow-upperiode van een jaar lijkt te volstaan voor positieve uitvoeringresultaten. In sommige gevallen worden specifieke strategische follow-up-evaluaties gepland of wordt er na meer dan een jaar follow-up gegeven aan aanbevelingen. De oprichting van een taskforce en het creëren van een nieuwe dynamiek binnen de eenheid voor kennisbeheer van DG DEVCO, die verbeteringen in gang hebben gezet die naar verwachting de komende jaren vruchten zullen afwerpen. DG DEVCO heeft naar aanleiding van de aanbeveling van de Rekenkamer een als database functionerende IT-module (EVAL) en een beheersinstrument ontwikkeld.	Een toename van ex-postevaluaties werd niet door DG DEVCO aangetoond hoewel er verbeteringen werden bewerkstelligd via alternatieve wegen. Er is geen systematisch mechanisme om langer dan een jaar follow-up te geven aan actieplannen naar aanleiding van aanbevelingen van strategische evaluaties wat betreft de „fiche contradictoire”. De IT-module EVAL bevat nog geen strategische evaluaties. GEEN

Nr.	SV	Titel verslag	Verbeteringen	Tekortkomingen
16	SV nr. 2/2014	Worden de preferentiële handelsregelingen naar behoren beheerd? (eigen middelen)	DG TRADE heeft een herziene versie van de SIA-handleiding gepubliceerd. In overeenstemming met het beleid van DG TRADE zijn er algemene effectbeoordelingen en effectbeoordelingen op het gebied van de duurzaamheid verricht voor alle belangrijke handelsovereenkomsten. DG TRADE beschikt over een geactualiseerd memorandum van overeenstemming met Eurostat en een administratieve regeling met het JRC voor EU-GTAP. Eurostat neemt actief deel aan de interdepartementale stuurgroepen voor SIA's. DG TRADE heeft geactualiseerde evaluatieplannen en voert ex-postevaluaties, met inbegrip van schattingen van gederfde inkomsten, systematischer uit. DG TRADE heeft twee verslagen verstrekt over de effecten van de regeling.	GEEN GEEN GEEN Een tussentijdse evaluatie van het SAP voor de wetgevende autoriteiten, zoals wettelijk vereist (artikel 40 van Verordening nr. 978/2012), zal naar verwachting eind juni 2018 gereed zijn. Sommige verslagen en documenten moeten nog worden afgerond en vastgesteld. De Commissie moet met de lidstaten blijven werken aan de opzet van gemeenschappelijke aanvraagcentra. GEEN De uitwisseling van beste praktijken tussen lidstaten zou leiden tot een betere uitvoering van het AMIF en ISF.
17	SV nr. 15/2014	Het Buitengrenzenfonds heeft de financiële solidariteit bevorderd, maar de resultaten ervan moeten beter worden gemeten en het fonds zou een grotere Europese meerwaarde moeten leveren (slimme en inclusieve groei)	Er zijn rechtshandelingen vastgesteld, met inbegrip van relevante en meetbare indicatoren. Er zijn regels en richtsnoeren opgesteld voor een uniforme gebruikmaking en aanpak. Er zijn workshops voor lidstaten en andere vormen van consulaire samenwerking georganiseerd. Er is een platform opgezet voor de regelmatige en tijdige uitwisseling van documenten en informatie. Samenwerking en overleg zijn verbeterd en verrijkt. Er werden diverse activiteiten georganiseerd om de bestuurlijke capaciteit te versterken.	

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

SV nr. 04/2014: Integratie van doelstellingen van het EU-waterbeleid in het GLB: een gedeeltelijk succes

Goedgekeurde definitieve versies van de tweede stroomgebiedbeheerplannen zijn vertraagd en nog steeds niet afgerond. Verdere integratie van mechanismen in plattelandsontwikkeling heeft nog steeds niet plaatsgevonden.

Antwoord: De Commissie is het ermee eens dat de beoordeling van de tweede stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) nog ontbreekt, maar heeft nog steeds het voornemen om het betrokken Commissieverslag in te dienen ruim vóór de wettelijke termijn van december 2018. Op basis echter van een ad-hocbeoordeling van de betrokken onderdelen, is de informatie uit die SGBP's daadwerkelijk gebruikt om inachtneming te verzekeren van de ex-antevoorwaarden voor water in programma's voor plattelandsontwikkeling. Daarom is de Commissie van mening dat minimumvoorwaarden voor de tenuitvoerlegging van de KRW zijn gegarandeerd voordat middelen voor plattelandsontwikkeling zijn vastgelegd, d.w.z. waterprijsbeleid, alsmede een stel subsidiabiliteitscriteria voor investeringen in irrigatie. De Commissie is dan ook van oordeel dat de aanbeveling is uitgevoerd wat betreft het beleid inzake plattelandsontwikkeling.

Daadwerkelijke verbeteringen van de evaluatie van de belasting van landbouwpraktijken voor water zijn nog niet doorgevoerd en er zijn al hiaten vastgesteld in de huidige rapportagepraktijken door de LS.

Antwoord: De Commissie bevestigt dat de werkzaamheden met betrekking tot richtsnoeren voor het beoordelen van de effecten van POP's via de in de jaarverslagen 2019 in te dienen evaluaties nog lopende zijn.

Dit omvat twee impactindicatoren voor het beoordelen van de belasting die landbouwpraktijken opleveren voor water.

Dezelfde indicatoren zullen worden beoordeeld in de ex-postevaluaties van de POP's 2014-2020, waarvoor richtsnoeren zullen worden verstrekt.

SV nr. 08/2014: Heeft de Commissie de integratie van gekoppelde steun in de bedrijfstoelageregeling doeltreffend beheerd?

Bepaalde lidstaten gaven basisinformatie over de nieuwe regelingen voor rechtstreekse betalingen niet op tijd aan de Commissie door, waardoor haar monitorcapaciteit verzwakte. Haar eigen controles van betalingsrechten bieden ruimte voor verbetering.

Antwoord: Als gevolg van de bevindingen heeft de Commissie haar aanpak veranderd, zodat de nadruk meer komt te liggen op de audit en validering van de centrale berekeningen en de toegepaste interne controles. Deze verandering geldt voor alle audits die zijn gestart of zullen worden gestart in de tweede helft van 2017. Reeds drie audits zijn afgerond (SE, IT en VK-Schotland). Het auditverslag NAC/2017/002/SE is de ERK op 20 april 2018 gezonden. Het auditverslag voor IT zou nog deze maand worden gezonden.

Er zijn op het niveau van de Commissie geen gegevens beschikbaar over door de lidstaten terug te vorderen middelen in verband met de correctie van onjuist toegekende betalingsrechten in het kader van de BRT/BBR of onjuist berekende betalingen.

Antwoord: Overeenkomstig het EU-recht is het aan de lidstaten om terugvorderingen uit te voeren bij begunstigen. Daarnaast doen lidstaten verslag over die terugvorderingen per begunstigde en zonder vermelding van de redenen tot vaststelling van de onregelmatigheid, die tot het opstarten van de terugvordering hebben geleid. (Het is mogelijk dat er voor dezelfde begunstigde diverse verschillende gevallen van niet-naleving zijn in het kader van verschillende steunmaatregelen.) De Commissie past financiële correcties toe voor een gebrek aan zorgvuldigheid bij terugvorderingen. Deze correcties zijn gebaseerd op de analyse van het beheer van de terugvorderingsprocedures door de lidstaten, vastgelegd in overeenstemming met de wettelijke vereisten, d. w.z. per begunstigde, zonder uitsplitsing naar de reden voor de onterechte betaling. De ERK wordt verzocht rekening te houden met het raamwerk dat in de toepasselijke wetgeving is vastgelegd.

In de accreditatiecriteria voor betaalorganen wordt niet gewezen op de juistheid en geldigheid van betalingsrechten. Verder zijn de methodologie en de richtsnoeren van de Commissie waarin de werkzaamheden van de certificerende instanties met betrekking tot betalingsrechten worden bepaald, niet compleet.

Antwoord: De criteria voor de accreditering van de betaalorganen zijn opgesteld zonder te voorzien in een lijst waarin alle soorten uit te voeren controles zijn opgesomd. De accrediteringscriteria zijn algemeen geformuleerd, zonder verwijzing naar enige steunmaatregel. Tegelijk is in EU-wetgeving duidelijk bepaald dat betaalorganen ervoor moeten zorgen dat „het aan een begunstigde te betalen bedrag in overeenstemming is met de Unievoorschriften” (punt 1, deel A, i), van bijlage I bij Verordening (EU) nr. 907/2014). De Commissie is van oordeel dat het bestaande systeem solide is en goede resultaten oplevert, mede gelet op het zeer lage foutenpercentage voor directe betalingen (onder de materialiteitsdrempel in het ERK Jaarverslag 2016). Wat betreft de werkzaamheden van de certificerende instanties is de Commissie ook van mening dat de huidige richtsnoeren voor de verplichtingen van certificerende instanties helder en alomvattend zijn, zodat het geboden raamwerk afdoende is.

De richtsnoeren van de Commissie mogen niet te prescriptief zijn, omdat de certificerende instanties bestaan uit gekwalificeerde controleurs, die hun certificeringswerkzaamheden in overeenstemming met internationaal aanvaarde auditnormen moeten uitvoeren op basis van hun professionele oordeelsvorming.

SV nr. 09/2014: Wordt de investerings- en afzetbevorderingssteun van de EU ten behoeve van de wijnsector goed beheerd en zijn de resultaten wat betreft het concurrentievermogen van EU-wijnen aangetoond?

De invoering van verduidelijkingen en prioriteiten door de Commissie leidt mogelijk slechts ten dele tot een verbetering van de situatie omdat deze niet voorkomen dat dezelfde begunstigten op dezelfde markten in derde landen steun op langere termijn ontvangen (tot vijf jaar).

De Commissie heeft deze aanbeveling afgewezen en is niet van plan om haar volledig uit te voeren. Daarom bestaan de door de ERK in SV nr. 9/2014 vastgestelde risico's nog steeds.

Antwoord: De Commissie is van mening dat wanneer een marktdeelnemer eenmaal steun heeft gekregen voor een afzetbevorderingsactie op een markt van een derde land voor een periode van drie (eventueel vijf) jaar, die marktdeelnemer niet langer in aanmerking kan komen voor dezelfde actie op dezelfde markt, zelfs niet in een volgende programmeringsperiode. Dit concept is duidelijk uitgelegd in een brief die een lidstaat in januari is gezonden en is in maart dit jaar besproken op het Wijncomité.

SV nr. 22/2014: Realiseren van zuinigheid: beheersing van de kosten van door de EU gefinancierde projecten voor plattelandontwikkeling

Aangezien de richtsnoeren geen bindend en verplicht document vormen dat gevolgd moet worden, kan de Commissie niet weten hoeveel lidstaten/regio's deze echt hebben gebruikt om hun controlesystemen te verbeteren.

In totaal werden er tussen februari 2015 en januari 2016 door het ENPO slechts drie opleidingssessies georganiseerd over de redelijkheid van de kosten en SCO's. Met 118 POP's bestaat het risico dat de Commissie meer moet doen om ervoor te zorgen dat iedere lidstaat/regio de kans heeft gehad om dergelijke opleidingssessies te volgen of die al heeft gevolgd.

Het platform van het ENPO voor het delen van goede praktijken kan verder worden ontwikkeld door voorbeelden van goede administratieve procedures toe te voegen, zoals die welke de redelijkheid van kosten betreffen.

Antwoord: De Commissie is van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd. De Commissie heeft aangegeven bij welke verschillende gelegenheden de betrokken kwesties met de lidstaten zijn besproken, alsmede recente wijzigingen van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014. Op verzoek van de lidstaten zal het richtsnoerdocument over controles en sancties voor de periode in de loop van 2018 worden geactualiseerd.

SV nr. 23/2014: Fouten in de uitgaven voor plattelandontwikkeling: wat zijn de oorzaken en hoe worden ze aangepakt?

Door middel van de uitvoeringsverslagen die de lidstaten uiterlijk 30 juni 2017 moesten opsturen, krijgt de Commissie een geactualiseerd en grondiger beeld van de uitvoering van de POP's.

Antwoord: Het verbeterde jaarlijkse uitvoeringsverslag voor de plattelandontwikkelingsprogramma's dat in 2019 zal worden ingevoerd, zal meer informatie bevatten over de uitvoering van de POP's.

De Commissie zet zich ervoor in om de formulering van het beleid en de blijvende noodzaak van elke steunmaatregel te beoordelen op basis van de resultaten van de uitvoering van de programmeringsperiode 2014-2020, voordat zij voorstellen indient voor de volgende programmeringsperiode.

Antwoord: De Commissie heeft toegezegd mogelijke methoden te onderzoeken om de prestaties van het plattelandontwikkelingsbeleid in zijn geheel te verbeteren. In dat verband zijn reeds besprekingen aangevat in het kader van de voorbereiding van de mededeling van de Commissie over de modernisering en vereenvoudiging van het GLB.

SV nr. 24/2014: Wordt de EU-steun voor de preventie en het herstel van door brand of natuurrampen veroorzaakte schade aan bossen goed beheerd?

Een reeks basiscriteria voor de hele EU, zoals aanbevolen door de Rekenkamer, moet nog worden opgesteld/is nog in ontwikkeling.

Antwoord: De Commissie is het ermee eens dat de uitvoering van de aanbeveling nog loopt. De Commissie is de raadpleging begonnen van de deskundigengroep bosbranden van de Commissie, met het oog op de vaststelling van gemeenschappelijke criteria. Aangezien er sterke verschillen zijn wat betreft de soorten bossen, de kwetsbaarheid voor branden, geografische en klimatologische omstandigheden, en het niveau van het brandgevaar, is dit een gezamenlijke exercitie waarbij de verschillende departementen van de Commissie en de lidstaten betrokken zijn. Het ziet ernaar uit dat de resultaten tegen eind 2018 kunnen worden verwacht. DG ENV is samen met JRC verantwoordelijk voor deze kwestie, omdat zij de leiding hebben in de deskundigengroep bosbranden.

De doeltreffendheid van de maatregelen is nog niet geëvalueerd vanwege het feit dat de meeste projecten die in het kader van de nieuwe programmeringsperiode zijn gefinancierd, nog niet zijn afgerond of gecontroleerd.

Antwoord: De Commissie was van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd. De acties die de Commissie heeft ondernomen, onder meer lopende conformiteitsaudits van de controlesystemen van de lidstaten, alsmede de monitoring van actieplannen voor vastgestelde zwakke punten, worden als effectief beschouwd. Deze acties zetten in op het aanpakken van bekende uitdagingen bij de implementatie van de maatregelen en lopen nog door tot het eind van de huidige programmeringsperiode. Een definitieve beoordeling van de doeltreffendheid van deze acties is dus nog niet mogelijk.

De Commissie heeft in de RAD-database bevestigd dat de uitvoering pas in 2019 kan worden afgerond.

Er bestaat dus een risico dat de in SV nr. 24/2014 vastgestelde tekortkomingen met betrekking tot monitoring in de periode 2014-2020 blijft bestaan, indien de nieuwe voorgestelde monitoringinstrumenten nog niet hebben geleid tot de verbetering van het monitoringkader voor deze specifieke steun, zoals de Rekenkamer in de conclusies (paragraaf 81) van SV nr. 24/2014 vreesde.

Antwoord: Het verbeterde jaarlijkse uitvoeringsverslag voor de plattelandsontwikkelingsprogramma's dat in 2019 zal worden ingevoerd, zal meer informatie bevatten over de uitvoering van de maatregel overeenkomstig de specifieke doelstellingen.

SV nr. 01/2014: Doeltreffendheid van door de EU gesteunde projecten voor openbaar stadsvervoer

De Commissie heeft tijdens het onderhandelingsproces mogelijk gevraagd om resultaatindicatoren voor stedelijke vervoersprojecten, maar omdat er geen verplichte vooraf vastgestelde resultaatindicatoren bestaan in het kader van het EFRO, zijn niet in alle OP's waarin stedelijke vervoersprojecten voorkomen, dergelijke indicatoren opgenomen.

Er zijn geen indicatoren op het niveau van de projecten zelf en geen indicatoren met betrekking tot de kwaliteit van de diensten en het klanttevredenheidsniveau; klanttevredenheidsonderzoeken worden niet stelselmatig gebruikt en zijn niet verplicht.

Antwoord: De resultaatindicatoren in de programma's voor de periode 2014-2020 zijn geselecteerd rekening houdende met de problemen die het programma moest aanpakken, de richting van de gewenste verandering en te bereiken situatie (streefdoel). Het is dus mogelijk dat, daar waar de algehele doelstelling van complexe maatregelen, die beperkte investeringen in het stadsvervoer omvatten, energie-efficiëntie was of een vermindering van fijnstofemissies, de beheersautoriteiten geen resultaatindicator hebben geselecteerd die direct betrekking had op het gebruik van het openbaar vervoer, omdat dit niet relevant was voor programmadoelstellingen. Zo kon ook de regeldruk met betrekking tot het zoeken naar cofinanciering worden beperkt.

Alle projecten waarvoor EU-financiering wordt aangevraagd, hebben hun projectspecifieke indicatoren. De concrete voorwaarden waarop deze indicatoren worden opgenomen, worden overgelaten aan het eigen inzicht van de lidstaten en zijn afhankelijk van nationale benaderingen. De projectaanvragen bevatten heel veel informatie over de verwachte outputs van de projecten (reductie van broeikasgasemissies en lokale luchtkwaliteit, terugdringen van congestie, vermindering van reistijden en het aantal ongevallen, en andere externaliteiten van de vervoerssector).

Volgens de Commissie zijn acties op EU-niveau evenredig. Daarom wordt het gebruik van een „onderzoek naar de gebruikerstevredenheid” aanbevolen voor projecten waar er op basis van vraagprognoses en kosten-batenanalyses een reële behoefte is om dit soort aspecten te monitoren om zo een optimale benutting van infrastructuur en economische levensvatbaarheid van het project te garanderen. Voor projecten die bijvoorbeeld verband houden met de modernisering van bestaande tramdiensten op bestaande lijnen en waar er al voldoende vraag bestaat, kan het gebruik van een tevredenheidsonderzoek als buitensporig worden gezien.

In ieder geval worden de benuttingsgraad en de voordelen niet in de subsidieovereenkomsten genoemd en niet per project gemeten.

Gezien het ontbreken van vooraf beschreven resultaatindicatoren per sector in de EFRO-verordening zijn er nog steeds geen geharmoniseerde normen om de doelmatigheid van stadsvervoer te meten voor de programmeringsperiode 2014-2020.

Antwoord: Monitoringverplichtingen van de lidstaten betreffen het niveau van de prioritaire as. Hoe deze monitoring concreet verloopt, wordt aan de inzichten van de lidstaten overgelaten omdat informatie kan worden verzameld bij begunstigden of via effectevaluaties, die door de beheersautoriteiten worden aangeleverd. Vooral voor openbaarvervoersprojecten kan de tweede optie efficiënter zijn, met name indien er in dezelfde gemeente meer dan één project met EU-middelen wordt uitgevoerd.

Er is nog steeds geen sprake van metingen op het niveau van de afzonderlijke projecten, wat in de aanbevelingen wordt gevraagd.

Gezien het ontbreken van vooraf beschreven resultaatindicatoren per sector in de EFRO-verordening zijn er nog steeds geen geharmoniseerde normen om de doelmatigheid van stadsvervoer te meten voor de programmeringsperiode 2014-2020.

Antwoord: Het monitoringsysteem is ontworpen met het oog op metingen op programmaniveau. Een stel vooraf bepaalde indicatoren is opgenomen in de rechtsgrondslag om de vooruitgang op outputniveau te meten, maar de wetgevende organen hebben geen besluit genomen voor een vergelijkbaar voorstel voor het niveau van de resultaatindicatoren. Dergelijke resultaatindicatoren hadden echter als programmaspecifieke resultaatindicatoren kunnen worden voorgesteld, maar waren niet aggregaerbaar op EU-niveau door verschillen in de definities van indicatoren. Deze benadering is evenredig omdat het meten van resultaten van projecten in het stadsvervoer zelfs binnen een lidstaat kan verschillen van gemeente tot gemeente.

SV nr. 07/2014: Heeft het EFRO met succes de ontwikkeling van starterscentra ondersteund?

Er is geen bewijs dat het startersproces altijd begint met een gedetailleerd startersprogramma op maat, dat er follow-up wordt gegeven aan de uitvoering ervan, en dat de verwezenlijking van de bedrijfsdoelstellingen altijd wordt beoordeeld.

Er zijn nog steeds geen alomvattende richtsnoeren voor de lidstaten waarin wordt voorgeschreven dat alle voorwaarden voor EU-cofinanciering van starterscentra worden opgenomen in alle nationale OP's waarin het gebruik van dergelijke starterscentra is gepland, zoals aanbevolen door de ERK.

Antwoord: De lidstaten zijn in kennis gesteld van Speciaal verslag nr. 7/2014 en van de aanbevelingen daarin. Het advies van de Commissie was dat bepaalde operationele programma's bepalingen dienden te bevatten over de noodzaak om aandacht te besteden aan startersprogramma's, de noodzaak om mkb-bedrijven te begeleiden tijdens hun eerste jaren en de eis om startersbedrijven haalbaarheidsondersteuning, mentoringprogramma's en leermogelijkheden te bieden.

In het kader van het gedeelde beheer monitort de Commissie de uitvoering van de programma's, maar niet van de individuele projecten. Het is de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten om projecten voor ondersteuning te selecteren die het beste bijdragen aan de doelstellingen van het betrokken programma en om van de kandidaat-begunstigde te eisen dat hij een gedetailleerd, toegesneden startersprogramma voor elke betrokken onderneming uitwerkt. Daarom zouden zij in de subsidieovereenkomsten de nodige contractuele verplichtingen voor de begunstigden moeten opnemen zodat met de geselecteerde operaties ook de gewenste outputs en resultaten worden behaald.

De Commissie heeft een uitgebreide reeks themagidsen opgesteld met betrekking tot de uitvoering van thematische doelstelling nr. 1 „versterken van onderzoek en innovatie”, met onder meer: diensteninnovatie, creatieve sectoren, verbinding tussen universiteiten en regionale groei, innovatie-starterscentra, Connecting Smart and Sustainable Growth through Smart Specialisation. Deze zijn breed gepromoot door de Commissie en zijn beschikbaar op: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>

Deze themagidsen werden ook gesuggereerd als aanbevolen literatuur in de Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds, deel II. Ook werd geadviseerd om deze te volgen voor de adviesrol van de Commissie bij monitoringcomités van de betrokken operationele programma's.

Het eveneens aanbieden van startersdiensten aan buitenlandse ondernemingen is nog steeds geen voorwaarde voor EU-cofinanciering van starterscentra in alle lidstaten.

Er zijn nog steeds geen alomvattende richtsnoeren voor de lidstaten waarin wordt voorgeschreven dat alle voorwaarden voor EU-cofinanciering van starterscentra worden opgenomen in alle nationale OP's waarin het gebruik van dergelijke starterscentra is gepland, zoals aanbevolen door de ERK.

Antwoord: De Commissie is van mening dat starterscentra hun diensten ook aan externe bedrijven kunnen aanbieden, maar alleen in de lidstaten die de Commissie als voorbeeld noemde. Zo kan starterssteun worden verleend die een breder effect op het lokale bedrijfsleven heeft en worden de mogelijkheden om te netwerken verbeterd.

De opzet van dergelijke monitoringsystemen is geen voorwaarde voor cofinanciering maar wordt op vrijwillige basis gevraagd.

Antwoord: Op grond van het gedeelde beheer van de Structuurfondsen heeft de Commissie geen rechtsgrondslag om uitdrukkelijk te eisen dat dit element in de opzet van de procedures wordt opgenomen. De Commissie beveelt aan dat starterscentra die EU-cofinanciering ontvangen, een monitoringsysteem opzetten dat ook is gebaseerd op zakelijke gegevens die worden geproduceerd door gesteunde cliënten.

SV nr. 12/2014: Worden uit het EFRO op doeltreffende wijze projecten gefinancierd die rechtstreeks de biodiversiteit bevorderen in het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020?

De Commissie monitort OP's niet in detail. Gezien de beheermethode blijft dit de verantwoordelijkheid van de lidstaten.

Antwoord: De Commissie monitort de uitvoering van de operationele programma's via de middelen die de onderliggende verordeningen bieden: monitoringcomité, jaarverslag en eindverslag over de uitvoering, jaarlijkse evaluatieverslag.

De Commissie bespreekt problemen met de voorbereidende projecten met de lidstaten, maar hiermee worden niet voldoende rekening gehouden in de richtsnoerdocumenten.

Antwoord: De Commissie benadrukt dat de desbetreffende richtsnoerdocumenten zijn bekendgemaakt vóór het speciaal verslag, voordat de operationele programma's in de lidstaten zijn opgesteld. De Commissie zal ervoor zorgen dat dit punt de nodige aandacht krijgt in de richtsnoerdocumenten voor het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020.

Het is nog te vroeg om het proces in zijn geheel en dus de nauwkeurigheid van het mechanisme te beoordelen.

Antwoord: Financiële gegevens uitgesplitst volgens uitgavencategorieën, met inbegrip van de biodiversiteitswegingsfactoren, zijn publiek beschikbaar in de catalogus van het Open Data Portal van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF). Pas nadat een belangrijk deel van de begroting is uitgevoerd, is het mogelijk om een ex-post-analyse uit te voeren en zodoende de nauwkeurigheid na te gaan van de methode voor het traceren van biodiversiteitsgerelateerde uitgaven.

SV nr. 20/2014: Was de EFRO-steun aan kmo's op het gebied van e-handel doeltreffend?

Op het niveau van de lidstaten zijn verdere richtsnoeren en controles nodig om ervoor te zorgen dat de bestaande monitoring- en informatiesystemen betrouwbare en tijdige gegevens genereren over de vooruitgang en prestaties van het OP.

Antwoord: Voor de programmeringsperiode 2014-2020 moeten lidstaten, op grond van artikel 50 van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (VGB), jaarlijks een verslag indienen over de uitvoering van de verschillende programma's. Deze verslagen bevatten informatie over onder meer gemeenschappelijke en programmaspecifieke indicatoren en gekwantificeerde streefwaarden. De Commissie voert een grondige evaluatie uit van de informatie in deze verslagen, en wanneer zij zich zorgen maakt over de betrouwbaarheid en tijdigheid van de gegevens in de verslagen zendt zij de verslagen terug naar de lidstaten met het verzoek aanpassingen aan te brengen.

Daarnaast voeren de Commissie en de lidstaten prestatieaudits uit op de betrouwbaarheid van gegevens over prestaties. Onbetrouwbare gegevens zullen worden beschouwd als een zwak punt in het beheer- en controlesysteem en kunnen aanleiding geven tot financiële correcties. In 2017 heeft de Commissie negen audits uitgevoerd naar de betrouwbaarheid van gegevens. Nu de uitvoering op gang begint te komen, zijn de audits van de Commissie toegespitst op het opzetten van de systemen voor het verzamelen en rapporteren van gegevens over prestaties. Daardoor kunnen deze audits worden beschouwd als preventief en als inspanningen inzake capaciteitsopbouw bij de Commissie. De auditautoriteiten zullen in het kader van hun werkzaamheden en jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring ook zwakke punten in de betrouwbaarheid van gegevens over prestaties melden, wanneer vooruitgang is geboekt bij de uitvoering.

De Commissie heeft, zoals aangekondigd, geen standaardindicatoren voorgesteld die relevant zijn voor de strategische doelstellingen van de EU op het gebied van e-handel.

Antwoord: In de periode 2014-2020 is het gebruik van „gemeenschappelijke indicatoren” verplicht geworden waar dat relevant was. De uitbouw van e-commerce in het mkb is slechts een mogelijk soort initiatief in het kader van de ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT). De beperkte steun die de lidstaten voor dit soort initiatief hebben uitgetrokken tijdens de vorige programmeringsperiode, rechtvaardigde niet dat op dit gebied een „gemeenschappelijke indicator” werd vastgelegd. Voor de periode na 2020 zal de Commissie mogelijkheden onderzoeken om het stel programma-indicatoren te verbeteren, met name door het uitwerken van „gemeenschappelijke indicatoren”. Het stond de operationele programma's die de uitbouw van e-commerce in het mkb financieren, vrij om specifieke indicatoren vast te stellen die voor het initiatief relevant waren. De indicatoren kwamen, als onderdeel van de operationele programma's, via onderhandelingen tot stand en zijn uiteindelijk door de Commissie goedgekeurd.

De Commissie vereiste niet dat er een minimale reeks van deugdelijke indicatoren met bijbehorende streefdoelen in de subsidieovereenkomsten moest worden vastgesteld.

Antwoord: In het kader van het gedeelde beheer monitort de Commissie de uitvoering van de programma's, maar niet van de individuele projecten. Het is de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten om projecten voor ondersteuning te selecteren die het beste bijdragen aan de doelstellingen van het betrokken programma. Daarom zouden zij in de subsidieovereenkomsten de nodige contractuele verplichtingen voor de begunstigten moeten opnemen om ervoor te zorgen dat met de geselecteerde operaties ook de gewenste outputs en resultaten worden behaald, zodat de streefindicatoren op prioritair niveau of het niveau van het operationeel programma worden bereikt.

SV nr. 21/2014: Door de EU gefinancierde luchthaveninfrastructuur: een slechte kosten-batenverhouding

Er bestaat een verhoogd risico dat de lidstaten na de herziening van de algemene groepsvrijstellingsverordening de kans aangrijpen om overheidsfinanciering te gebruiken voor kleinere, financieel niet-levensvatbare luchthavens.

Antwoord: De Commissie is van mening dat de wijzigingen in de wetgeving inzake staatssteun geen direct effect hebben op de wijze waarop EU-cofinanciering in het kader van het cohesiebeleid wordt toegewezen.

SV nr. 18/2014: De evaluatiesystemen en resultaatgerichte toezichtsystemen van EuropeAid

Het ontbreekt aan documentatie over de wijze waarop de selectiecriteria werden toegepast bij de vaststelling van de afzonderlijke evaluatieplannen (voorbeelden) door delegaties en op het niveau van het hoofdkantoor.

Antwoord: De Commissie is het eens met deze beoordeling en onderneemt momenteel actie om dit aspect van de evaluatieplanning te verbeteren.

De ESS-opdracht, die pas in december 2016 werd toegekend, is nog in de aanvangsfase. Daarom zijn er verdere inspanningen nodig om de aanbeveling van de Rekenkamer in alle opzichten uit te voeren, met name wat betreft de analyse van de redenen voor vertragingen in de evaluaties en de maatregelen die zijn vastgesteld om deze aan te pakken.

Gebrek aan doeltreffende monitoring- en evaluatieplannen door de delegaties.

Antwoord: De ESS-werkzaamheden verkeren inderdaad nog in een pril stadium. Verdere analyse en remediërende maatregelen worden reeds uitgevoerd, zoals reeds is gebleken: dankzij de succesvolle samenwerking tussen EU-delegaties en eenheden op het hoofdkantoor konden 85 operationele en evaluatieplannen (die de monitoring- en evaluatieplannen vervangen) worden samengebracht, met een responspercentage van 91 % van de 93 EU-delegaties waarmee contact was opgenomen. De functionaliteit voor het invoeren van de operationele en evaluatieplannen is reeds sinds eind maart 2018 in EVAL beschikbaar. Alle operationele en evaluatieplannen voor 2018 zullen door de ESS in EVAL worden ingevoerd en de plannen voor 2019 zullen rechtstreeks door de delegaties en eenheden zelf worden ingevoerd. Dankzij deze nieuwe functionaliteit worden de analyse en monitoring vergemakkelijkt van de evaluaties die de delegaties en de eenheden op het hoofdkantoor uitvoeren.

Een systematisch mechanisme om gedurende minstens drie jaar na afronding van programma's gegevens te verzamelen over de resultaten ervan om duidelijk de impact en duurzaamheid van de bereikte resultaten aan te tonen, bestaat nog steeds niet.

Een stijging van het aandeel van ex-postevaluaties, die nodig zijn om de resultaten op langere termijn, zoals de impact, aan te tonen, moet nog worden aangetoond.

Tekortkomingen in de gegevens over ontwikkelingsresultaten en in de mechanismen van opgedane ervaring werden in oktober 2016 aan DG DEVCO gerapporteerd („Review of the strategic evaluations”).

Antwoord: De Commissie had aanvankelijk niet ingestemd met deze aanbeveling en blijft het daarmee niet eens.

Wat betreft de stijging van het aandeel ex-postevaluaties is de Commissie van mening dat de systematische ex-postevaluatie van programma's niet kosten-efficiënt is in termen van het nut van de informatie die dat oplevert. De informatie over de langetermijnresultaten van interventies wordt geïntegreerd in de strategische evaluaties die de Commissie uitvoert en die een beter beeld geven van de effecten van de interventies in een bepaald geografisch of thematisch gebied.

De evaluaties volgen de vereisten van de nieuwe mededeling van 2013 „Versterking van de grondslagen voor slimme regelgeving — verbetering van de evaluatie” (COM(2013) 686 final) en de richtsnoeren voor betere regelgeving van 19 mei 2015. Doel van die documenten was onder meer het bevorderen van de „evaluatiecultuur” binnen de Commissie, de toepassing van het beginsel „eerst evalueren” zoals geformuleerd in het gemeenschappelijke DEVCO/EDEO-evaluatiebeleid en het vergroten van de transparantie van het evaluatieproces en het gebruik van de resultaten daarvan. In 2016 is de Commissie verder de nadruk blijven leggen op het verbeteren van de planning en uitvoering van de evaluatie van projecten: twee belangrijke tools zijn in productie genomen (monitoring- en evaluatieplannen en de evaluatiemodule) en een opdracht is toegewezen aan een External Support Service Team.

Een toename van ex-postevaluaties werd niet door DG DEVCO aangetoond hoewel er verbeteringen werden bewerkstelligd via alternatieve wegen.

Antwoord: In haar eerste antwoord had de Commissie met deze aanbeveling ingestemd op voorwaarde dat uit verder onderzoek bleek dat een toename van ex-postevaluaties efficiënt en nuttig was. De analyse die is gemaakt, leverde de conclusie op dat een toename van het aandeel ex-postevaluaties niet noodzakelijk tot betere informatie over resultaten zou leiden, omdat deze informatie misschien niet op het voor de besluitvorming meest geschikte moment komt, terwijl die zeker wel een kostprijs zou hebben.

Aansluitend bij de aanbeveling van de ERK, en na deze analyse, heeft de Commissie ermee ingestemd dat een verbetering van de argumenten voor projecten en programma-evaluaties noodzakelijk was: selectie in iedere fase (tussentijds, einde, ex-post) binnen het volledige kader van een landenprogramma, mede rekening houdende met de overige verslagleggingsinstrumenten (RFW) en de doelstellingen van evaluaties (een evenwicht tussen verantwoordingsplicht en het trekken van lessen). In dit verband zijn maatregelen genomen.

De informatie over de langetermijnresultaten van interventies wordt geïntegreerd in de strategische evaluaties die DEVCO uitvoert en die een beter beeld geven van de effecten van de interventies in een bepaald geografisch of thematisch gebied.

Er is geen systematisch mechanisme om langer dan een jaar follow-up te geven aan actieplannen naar aanleiding van aanbevelingen van strategische evaluaties wat betreft de „fiche contradictoire”.

De IT-module EVAL bevat nog geen strategische evaluaties.

Antwoord: Hoewel er, uitzonderingen niet te na gesproken, na één jaar follow-up komt van de fiche contradictoire, wil de Commissie beklemtonen dat de follow-up en verwerking van de resultaten van een evaluatie een proces op lange termijn is dat verder gaat dan het formele instrument van de fiche contradictoire. Dit omvat ook deelname aan het programmerings- en besluitvormingsproces waarin informatie moet worden geïntegreerd die met evaluaties verband houdt.

BIJLAGE 3.3

AANBEVELINGEN AAN DE LIDSTATEN

Nummer speciaal verslag	Titel speciaal verslag	Nummer en gebied/samenvatting van de aanbeveling aan de lidstaten
1/2017	Meer inspanningen nodig om het Natura 2000-netwerk zo te ontwikkelen dat het volledige potentieel ervan wordt gerealiseerd	1. a) en b) De volledige uitvoering van de natuurrichtlijnen verwezenlijken 2. a), b) en c) Financiering en verantwoording van de kosten van Natura 2000 3. a) en c) Het meten van de resultaten die werden bereikt door Natura 2000
2/2017	De onderhandelingen van de Commissie over de partnerschapsovereenkomsten en programma's op cohesiegebied voor de periode 2014-2020: doelgerichtere uitgaven voor prioriteiten van Europa 2020, maar steeds complexere regelingen voor prestatiemeting	2. a) Financiële informatie met het oog op monitoring verstrekken 4. Niet langer gebruikmaken van onnodige programmaspecifieke indicatoren 5. Ervoor zorgen dat de relevante gegevens voor het vaststellen van de effecten van de EFRO-steunmaatregelen worden verzameld
3/2017	Jeugdwerkloosheid — heeft het EU-beleid een verschil gemaakt?	1. Verwachtingen in goede banen leiden door realistische en haalbare doelstellingen en streefdoelen vast te stellen en evaluaties van tekorten en marktanalyses verrichten alvorens de regelingen op te zetten 2. Passende strategieën opzetten om concrete en meetbare jaarlijkse doelstellingen te bepalen, en de belangrijkste uitdagingen vaststellen, alsmede actieplannen om hieraan het hoofd te bieden 3. Een volledig overzicht opstellen van de kosten van de uitvoering van de jongerengarantie en de desbetreffende uit te voeren maatregelen prioriteren 4. Ervoor zorgen dat aanbiedingen slechts als deugdelijk worden aangemerkt als zij aansluiten op het profiel van de deelnemer en de vraag op de arbeidsmarkt, en leiden tot duurzame integratie op de arbeidsmarkt 5. Toezicht- en rapportagesystemen verbeteren om regelmatig kwalitatief hoogstaande gegevens te verstrekken om de ontwikkeling van meer empirisch onderbouwd jeugdbeleid te bevorderen
6/2017	De EU-reactie op de vluchtelingencrisis: de „hotspotbenadering”	3. Inzet van deskundigen
8/2017	EU-visserijcontroles: meer inspanningen nodig	1. a) Verbeteren van de betrouwbaarheid van de informatie over vissersvloten 2. c) Verbeteren van de monitoring van visserijbeheersmaatregelen 3. a), b) en c) Verbeteren van de betrouwbaarheid van de visserijgegevens 4. a), c) en d) Verbeteren van de inspecties en sancties
10/2017	EU-steun voor jonge landbouwers moet doelgerichter worden toegewezen om doeltreffende generatievernieuwing te bevorderen	1. Verbeteren van de interventielogica door de behoefteanalyse te versterken en SMART-doelstellingen vast te stellen 2. Verbeteren van de doelgerichtheid van de maatregelen 3. 2e en 3e streepje Verbeteren van het toezicht- en evaluatiesysteem

Nummer speciaal verslag	Titel speciaal verslag	Nummer en gebied/samenvatting van de aanbeveling aan de lidstaten
12/2017	Uitvoering van de drinkwaterrichtlijn: betere kwaliteit van en toegang tot water in Bulgarije, Hongarije en Roemenië, maar nog steeds aanzienlijke investeringen nodig	3. Vereisen dat plannen om een bepaalde vermindering van waterverliezen te realiseren, worden opgenomen als selectiecriteria voor alle projecten voor waterfaciliteiten waarmee de nationale doelstellingen kunnen worden behaald 5. a) en b) Ervoor zorgen dat de duurzaamheid van de waterinfrastructuur wordt gedekt door de watertarieven en, indien nodig, overwegen om financiële of andere vormen van steun te verlenen aan huishoudens die zich de kosten van waterdiensten niet kunnen veroorloven
13/2017	Eén Europees beheersysteem voor het spoorverkeer: zal de politieke keuze ooit werkelijkheid worden?	1. Beoordeling van de invoeringskosten van het Europees beheersysteem voor het spoorverkeer (ERTMS) 2. Buitengebruikstelling van nationale signaleringssystemen 3. Individuele businesscase voor infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen 6. a) Afstemming van de nationale invoeringsplannen, monitoring en handhaving 8. a) en b) Beter gerichte EU-financiering
16/2017	Programmering van plattelandsontwikkeling: minder complexiteit nodig en meer aandacht voor resultaten	1. b) De lidstaten moeten aangeven hoe de coördinatie-, complementariteits- en synergiemechanismen tussen de programma's voor plattelandsontwikkeling en andere programma's zullen worden uitgevoerd, follow-up krijgen en worden gerapporteerd tegen de achtergrond van EU-regels
18/2017	Single European Sky: een andere cultuur, maar geen gemeenschappelijk luchtruim	3. Zorgen voor volledige onafhankelijkheid en capaciteit van de nationale toezichthoudende autoriteiten
19/2017	Invoerprocedures: tekortkomingen in het rechtskader en een ondoeltreffende uitvoering zijn van invloed op de financiële belangen van de EU	6. a), b), c) en d) De lidstaten moeten de niet-inachtneming van voorgestelde controles afhankelijk stellen van voorafgaande of rechtstreekse goedkeuring van bovenaf, controles in hun elektronische inklaringssystemen instellen, de naleving door handelaren van de vrijstelling van douanerechten voor zendingen met een te verwaarlozen waarde achteraf verifiëren en onderzoeksplannen opstellen om het misbruik van deze vrijstelling aan te pakken

BIJLAGE 3.4

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR PRESTATIE-ASPECTEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2014	Aanbeveling 1: de EU-strategie en het MFK moeten beter op elkaar worden afgestemd, met name met betrekking tot de tijdsduur en prioriteiten. Dit zou ertoe bijdragen dat er passende toezichts- en verslagleggingsregelingen worden ingesteld die het gemakkelijker maken voor de Commissie om doeltreffend te rapporteren over de door de EU-begroting geleverde bijdrage tot de EU-strategie. De Commissie moet de wetgever passende voorstellen doen om deze kwestie aan te pakken.				X			
	Aanbeveling 2: de politieke ambities op hoog niveau van de EU-strategie moeten worden omgezet in bruikbare operationele streefdoelen voor beheerders. De Commissie moet de wetgever met betrekking tot de opvolger van Europa 2020 de volgende voorstellen doen: a) de politieke doelen op hoog niveau worden weergegeven in doelstellingen op EU-niveau; b) op hun beurt zetten de partnerschapsovereenkomsten en programma's deze doelstellingen op EU-niveau om in operationele doelstellingen op het niveau van de lidstaten; een dergelijke koppeling is ook vereist voor rechtstreeks door de Commissie beheerde programma's;						X	
	Aanbeveling 3: de aandacht voor resultaten moet zo spoedig mogelijk worden vergroot. De Commissie moet de volgende voorstellen doen: a) de lidstaten moeten in hun partnerschapsovereenkomsten en programma's de gekwantificeerde resultaten opnemen die door middel van de financiering moeten worden behaald; b) alle partnerschapsovereenkomsten en programma's moeten gemeenschappelijke resultaatindicatoren bevatten, die voor zover mogelijk door de verschillende fondsen worden gedeeld en zijn ontworpen om op lokaal, lidstaat- en EU-niveau toezicht te houden op de voortgang. c) het prestatiekader (met inbegrip van elke prestatiereserve) moet, voor zover mogelijk, op deze gemeenschappelijke resultaatindicatoren worden gebaseerd.						X	

HOOFDSTUK 4

Ontvangsten

INHOUD

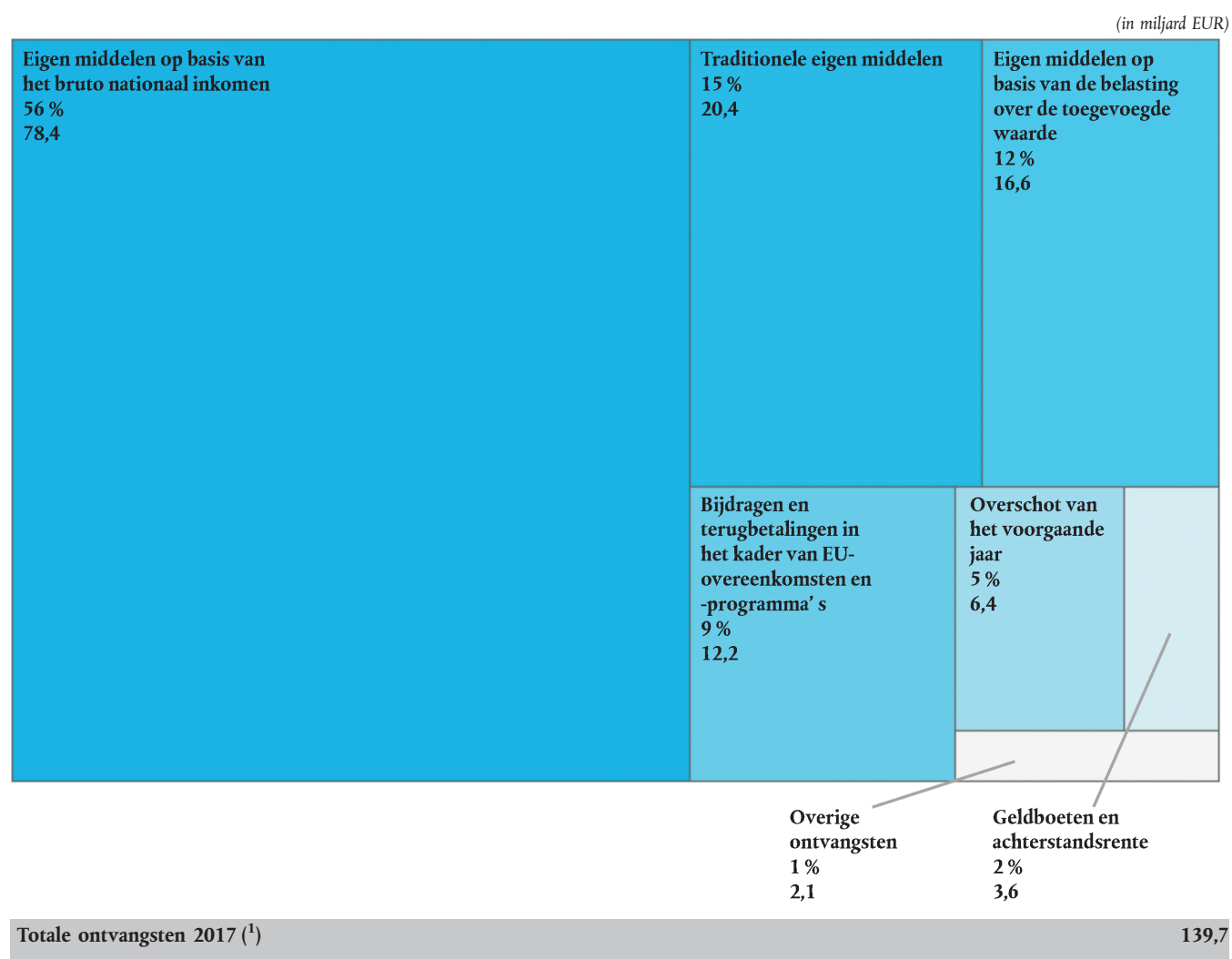
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	4.1-4.4
Korte beschrijving van de ontvangsten	4.2-4.3
Reikwijdte en aanpak van de controle	4.4
Regelmatigheid van de verrichtingen	4.5
Onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen en andere elementen van internebeheersingssystemen	4.6-4.20
Het aantal punten van voorbehoud met betrekking tot bni en btw en openstaande punten inzake TEM blijft over het geheel genomen ongewijzigd	4.7-4.8
De Commissie bleef haar meerjarenplan ter verificatie van het bni uitvoeren en boekte vooruitgang met de beoordeling van de impact van de globalisering op nationale rekeningen	4.9-4.11
Het beheer van de TEM door de lidstaten vertoont tekortkomingen	4.12-4.16
Ontoereikende monitoring van invoerstromen droeg bij tot een langdurig proces om de EU-ontvangsten daadwerkelijk te beschermen	4.17
De verificaties van de eigen middelen btw vertonen tekortkomingen	4.18-4.19
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	4.20
Conclusie en aanbevelingen	4.21-4.23
Conclusie	4.21
Aanbevelingen	4.22-4.23
Bijlage 4.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor ontvangsten	
Bijlage 4.2 — Aantal hangende punten van voorbehoud met betrekking tot bni en btw, en aantal openstaande punten inzake TEM per lidstaat op 31.12.2017	
Bijlage 4.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor ontvangsten	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

4.1. Dit hoofdstuk betreft onze bevindingen voor ontvangsten, die de *eigen middelen* en andere ontvangsten omvatten. In **figuur 4.1** zijn de ontvangsten in 2017 uitgesplitst.

Figuur 4.1 — Ontvangsten — Overzicht 2017



⁽¹⁾ Dit bedrag betreft de feitelijke begrotingsontvangsten van de EU. Het bedrag van 136,2 miljard EUR in de staat van de financiële resultaten wordt op transactiebasis berekend.

Bron: Geconsolideerde rekeningen 2017 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van de ontvangsten

4.2. De meeste ontvangsten (83 %) zijn afkomstig uit de drie categorieën eigen middelen:

- a) De **eigen middelen bni (gebaseerd op het bruto nationaal inkomen)** zijn goed voor 56 % van de ontvangsten van de EU en worden gebruikt om de EU-begroting in evenwicht te brengen nadat de ontvangsten uit alle overige bronnen zijn berekend. Elke lidstaat draagt evenredig bij op basis van zijn bni ⁽¹⁾.
- b) De **traditionele eigen middelen (TEM)** zijn goed voor 15 % van de ontvangsten van de EU. Deze omvatten douanerechten die worden geheven op importen (20,3 miljard EUR) en suikerproductieheffingen (0,1 miljard EUR). Beide worden geïnd door de lidstaten. 80 % van het totaalbedrag wordt gestort in de EU-begroting en de resterende 20 % wordt door de lidstaten ingehouden ter dekking van inningskosten.
- c) De **eigen middelen btw (belasting over de toegevoegde waarde)** zijn goed voor 12 % van de ontvangsten van de EU. Bijdragen in het kader van deze eigen middelen worden berekend door de toepassing van een uniform percentage ⁽²⁾ op geharmoniseerde btw-grondslagen van de lidstaten.

4.3. De ontvangsten omvatten ook bedragen die uit andere bronnen zijn ontvangen. De belangrijkste van deze bronnen zijn bijdragen en terugbetalingen uit EU-overeenkomsten en -programma's ⁽³⁾ (9 % van de EU-ontvangsten), het overschot van het begrotingsjaar 2016 (5 % van de EU-ontvangsten) en geldboeten en achterstandsrente (2 % van de EU-ontvangsten).

⁽¹⁾ De aanvankelijke bijdrage wordt berekend op basis van geraamde bni-gegevens. De verschillen tussen het geraamde en het uiteindelijke bni worden in navolgende jaren bijgewerkt en beïnvloeden niet het totale geïnde bedrag, maar wel de verdeling van eigen middelen over de lidstaten.

⁽²⁾ Voor Duitsland, Nederland en Zweden geldt een verlaagd btw-afroepingspercentage van 0,15 %; voor de andere lidstaten is dit 0,3 %.

⁽³⁾ Deze bestaan hoofdzakelijk uit terugbetalingen van niet-bestede bedragen uit diverse fondsen op het gebied van cohesie en natuurlijke hulpbronnen (6,6 miljard EUR), en de goedkeuring van de rekeningen van het Europees Landbouwgarantiefonds (1,3 miljard EUR).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

4.4. We hebben het volgende onderzocht voor ontvangsten 2017, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) een steekproef van 55 invorderingsopdrachten van de Commissie ⁽⁴⁾ die zo is opgezet dat deze representatief is voor alle ontvangstenbronnen;
- b) of de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van directoraat-generaal Begroting (DG Begroting) en Eurostat informatie over de regelmatigheid van de ontvangsten bevatten die in grote lijnen overeenkwam met onze eigen resultaten;
- c) de systemen van de Commissie voor:
 - i) het waarborgen dat de bni- en btw-gegevens van de lidstaten adequaat zijn als grondslag voor het berekenen van eigenmiddelenbijdragen, en voor het berekenen en innen van deze bijdragen ⁽⁵⁾;
 - ii) het beheren van de TEM en het waarborgen dat de lidstaten doelmatige systemen hebben voor het innen en ter beschikking stellen van de juiste bedragen aan TEM;
 - iii) het beheren van boeten en sancties;
 - iv) het berekenen van de bedragen die het resultaat zijn van de toepassing van correctiemechanismen;
- d) de systemen voor de TEM-boekhouding ⁽⁶⁾ in drie geselecteerde lidstaten (de Tsjechische Republiek, Duitsland en Nederland) ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Een invorderingsopdracht is een document waarin de Commissie bedragen boekt die aan haar moeten worden voldaan.

⁽⁵⁾ Wij zijn uitgegaan van de overeengekomen bni-gegevens en de door de lidstaten opgestelde geharmoniseerde btw-grondslag. Wij hebben de statistieken en gegevens die door de Commissie en lidstaten werden verstrekt, niet rechtstreeks getoetst.

⁽⁶⁾ Voor onze controle werd gebruikgemaakt van gegevens van de TEM-boekhoudsystemen van de bezochte lidstaten. Niet-aangegeven importen of importen die aan douanetoezicht waren ontsnapt, konden niet door ons worden gecontroleerd.

⁽⁷⁾ Bij de selectie van deze drie lidstaten werd rekening gehouden met de grootte van hun bijdrage.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

4.5. **Bijlage 4.1** biedt een overzicht van de resultaten van de toetsing van *verrichtingen*. Geen van de 55 onderzochte verrichtingen vertoonde *fouten*.

ONDERZOEK VAN DE JAARLIJKSE ACTIVITEITEN-VERSLAGEN EN ANDERE ELEMENTEN VAN INTERNEBEHEERSINGSSYSTEMEN

4.6. Zoals toegelicht in paragraaf 4.4, selecteerden en onderzochten we een aantal systemen. De hiernavolgende opmerkingen doen niets af aan ons algehele oordeel over de *regelmatigheid* van de EU-ontvangsten (zie hoofdstuk 1), maar vestigen wel de aandacht op gebieden waarop de berekening en inning van ontvangsten zou kunnen worden verbeterd.

Het aantal punten van voorbehoud met betrekking tot bni en btw en openstaande punten inzake TEM blijft over het geheel genomen ongewijzigd

4.7. Wanneer de Commissie gevallen van potentiële niet-inachtneming van de eigenmiddelenverordeningen⁽⁸⁾ ontdekt, markeert de Commissie de gegevens als openstaand en onderhevig aan wijzigingen. Als deze gevallen bni of btw betreffen, heet de procedure „een voorbehoud maken”; in het geval van TEM heet de procedure „een openstaand punt aanmaken”.

4.8. Over het geheel genomen bleef het aantal punten van voorbehoud met betrekking tot bni en btw en openstaande punten inzake TEM ongewijzigd (zie **bijlage 4.2**). De impact van deze punten van voorbehoud en openstaande punten op de EU-begroting moet nog door de Commissie worden vastgesteld, rekening houdend met de door de lidstaten te verstrekken informatie.

⁽⁸⁾ Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad van 26 mei 2014 betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 39), en Verordening (EU, Euratom) nr. 608/2014 van de Raad van 26 mei 2014 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor het stelsel van eigen middelen in de Europese Unie (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 29).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie bleef haar meerjarenplan ter verificatie van het bni uitvoeren en boekte vooruitgang met de beoordeling van de impact van de globalisering op nationale rekeningen

4.9. De Commissie bleef haar meerjarenplan ter verificatie van het bni in de lidstaten uitvoeren. Bij deze verificaties wordt onderzocht of de procedures die de lidstaten volgen voor het opstellen van hun nationale rekeningen, in overeenstemming zijn met ESR 2010⁽⁹⁾, en of de bni-gegevens betrouwbaar, volledig en vergelijkbaar zijn⁽¹⁰⁾.

4.10. De Commissie maakte processpecifieke punten van voorbehoud⁽¹¹⁾ voor alle lidstaten om te waarborgen dat zij vanaf 2010 de resultaten van haar werk in aanmerking nemen bij het berekenen van hun eigen middelen bni. De Commissie verwacht haar verificatiecyclus in 2019 af te ronden.

4.11. Afgelopen jaar rapporteerden wij dat het nodig is dat de Commissie extra werk verzet om de potentiële gevolgen van de globalisering voor nationale rekeningen na te gaan⁽¹²⁾. In 2017 maakte de Commissie vorderingen op dit gebied. Zij zette een aantal taskforces en werkgroepen op waarbij nationale experts werden betrokken, voerde een systeem voor vroegtijdige waarschuwing in om gevallen van overschrijving van activa voor O&O vast te stellen, vroeg lidstaten om vragenlijsten over multinationale activiteiten in te vullen en maakte plannen om een database met casestudies inzake multinationals op te zetten.

4.11. *De Commissie is in 2018 intensief met de lidstaten blijven samenwerken. Er werd in het bijzonder een proefproject gestart met een groep multinationals om aan het eind van de huidige bni-verificatiecyclus een redelijk inzicht te krijgen in de betrouwbaarheid van het vastleggen van globaliseringskwesaties in bni-gegevens.*

⁽⁹⁾ ESR 2010 (Europees systeem van nationale en regionale rekeningen) is het internationaal compatibele EU-kader voor financiële verslaglegging. Het wordt gebruikt om een systematische en gedetailleerde beschrijving van een economie te geven. Zie Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (PB L 174 van 26.6.2013, blz. 1).

⁽¹⁰⁾ Zie artikel 5 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1287/2003 van de Raad van 15 juli 2003 betreffende de harmonisatie van het bruto nationaal inkomen tegen marktprijzen („bni-verordening”) (PB L 181 van 19.7.2003, blz. 1).

⁽¹¹⁾ Gebruikt wanneer het om een specifiek stadium in het proces gaat. De Commissie heeft deze gemaakt zodat zij de lopende verificatie kon afsluiten en tegelijkertijd de bni-gegevens van de lidstaten kon openhouden voor herziening.

⁽¹²⁾ Zie de paragrafen 4.10 tot en met 4.13 en 4.23 van ons Jaarverslag 2016.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Het beheer van de TEM door de lidstaten vertoont tekortkomingen

4.12. Elke lidstaat stuurt de Commissie een maandelijks overzicht van de door hem geïnde douanerechten en suikerproductieheffingen toe (de A-boekhouding) en een kwartaaloverzicht van de vastgestelde rechten die nog niet zijn geïnd (de B-boekhouding).

4.13. Wij onderzochten de inning van TEM in de Tsjechische Republiek, Duitsland en Nederland. We richtten onze analyse op de opstelling van de A-boekhouding, de procedures voor het innen van de bedragen die staan geregistreerd in de B-boekhouding, en de follow-up van verzoeken van OLAF.

4.14. We ontdekten geen significante problemen bij het opstellen van de A-boekhouding in de Tsjechische Republiek en Duitsland. In Nederland konden wij echter de betrouwbaarheid van de overzichten van de A- en B-boekhouding niet naar behoren nagaan doordat wij aan de hand van de IT-systemen van de douane het controlespoor van de onderliggende verrichtingen niet konden vaststellen.

4.15. In de drie lidstaten die wij bezochten, stelden wij gebreken in het beheer van de B-boekhouding vast. Deze gebreken hebben hoofdzakelijk betrekking op de gedwongen invordering van douaneschulden. Dit is een terugkerend probleem, waarover de Commissie ook heeft gerapporteerd in haar inspectierapporten. Wij troffen in voorgaande jaren soortgelijke gebreken aan in andere lidstaten ⁽¹³⁾ (zie **bijlage 4.3**).

4.14. *Het ontbreken van een controlespoor in Nederland is herhaaldelijk aan de orde gekomen bij de inspecties van de Commissie en er wordt momenteel een follow-up gegeven aan deze kwestie: de Nederlandse autoriteiten zetten op dit moment een IT-systeem op waarmee een controlespoor van de onderliggende verrichtingen kan worden vastgesteld.*

4.15. *De Commissie onderzoekt de B-boekhouding bij elke TEM-inspectie die zij uitvoert. In een dergelijke boekhouding (een verzameling van niet-gegarandeerde en/of betwiste gevallen) zal per definitie sprake zijn van tekortkomingen. Daarom zal de Commissie de B-boekhouding blijven onderzoeken in elke inspectie die zij verricht.*

⁽¹³⁾ Zie paragraaf 4.15 van ons Jaarverslag 2016, paragraaf 4.18 van ons Jaarverslag 2015, paragraaf 4.22 van ons Jaarverslag 2014, paragraaf 2.16 van ons Jaarverslag 2013 en de paragrafen 2.32 en 2.33 van ons Jaarverslag 2012.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4.16. In ons Speciaal verslag nr. 19/2017 meldden wij ernstige tekortkomingen en mazen in de wetgeving die erop wijzen dat de lidstaten deze douanecontroles niet doeltreffend toepassen⁽¹⁴⁾. In dit verslag wordt ook gewezen op significante risico's als gevolg van de onderwaardering van goederen bij de elektronische handel met niet-EU-landen. Door deze risico's kan de waarde dalen van TEM die ter beschikking van de EU-begroting wordt gesteld⁽¹⁵⁾.

Ontoereikende monitoring van invoerstromen droeg bij tot een langdurig proces om de EU-ontvangsten daadwerkelijk te beschermen

4.17. Nadat het Verenigd Koninkrijk (VK) in 2011 gevraagd was risicoprofielen vast te stellen voor ondergewaardeerde importen van textiel en schoeisel uit China, duurde het ruim zeven jaar voordat de Commissie een inbreukprocedure inleidde⁽¹⁶⁾. Dit komt gedeeltelijk doordat de Commissie invoergegevens niet voldoende monitort en ongebruikelijke patronen niet voldoende analyseert, zoals omleidingen naar lidstaten en de redenen daarvoor (zie **tekstvak 4.2**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

4.16. Zie de antwoorden van de Commissie in Speciaal verslag nr. 19/2017.

Op 31 mei 2018 heeft de Commissie bovendien een uitvoeringsbesluit van de Commissie vastgesteld over financiële risicocriteria (FRC) en -normen voor goederen die in het vrije verkeer worden gebracht. In dit FRC-besluit zijn de Commissie en de lidstaten een gemeenschappelijke EU-brede aanpak en een pakket aan regels overeengekomen om financiële risico's op dezelfde wijze aan te pakken.

4.17. Op het gebied van de traditionele eigen middelen leidt de Commissie uitsluitend een inbreukprocedure in wanneer zij over afdoend bewijs beschikt dat een constante praktijk of een verzuim van een bepaalde lidstaat tot een verlies aan traditionele eigen middelen leidt. Toen de Commissie in maart 2017 eenmaal had vastgesteld over afdoend bewijs te beschikken dat traditionele eigen middelen verloren waren gegaan doordat het VK geen actie had ondernomen, heeft zij krachtige en onmiddellijke maatregelen genomen die tot de inleiding van inbreukprocedures hebben geleid. Het VK heeft in november 2014 aanvullende rechten vastgesteld die teruggingen tot het jaar 2011, toen de lidstaten werd gevraagd om specifieke risicoprofielen voor onderwaardering op te stellen. Pas toen het VK deze bedragen in 2015 annuleerde en uit de B-boekhouding verwijderde, had de Commissie legitieme redenen om deze kwestie nader te onderzoeken. Om die reden heeft zij ze in haar volgende TEM-inspectie in november 2016 opgenomen. Bij de behandeling van deze kwestie vóór maart 2017 heeft OLAF de autoriteiten van het VK in elf afzonderlijke gelegenheden formeel gewezen op de noodzaak maatregelen ten aanzien van onderwaardering te nemen.

De Commissie verwacht in het kader van het douanewetboek van de Unie (DWU) eind 2020 nadere gegevens over invoer te krijgen en zodoende ook meer gebruik te kunnen maken van dataminingstechnieken om de lidstaten bij het verbeteren van hun controleactiviteiten te ondersteunen.

⁽¹⁴⁾ Zie met name de paragrafen VI-IX van Speciaal verslag nr. 19/2017 „Invoerprocedures: tekortkomingen in het rechtskader en een ondoeltreffende uitvoering zijn van invloed op de financiële belangen van de EU”.

⁽¹⁵⁾ In maart 2018 stelden wij een controle in met betrekking tot de vraag of de EU het hoofd biedt aan de uitdagingen die e-handel met zich brengt wat betreft btw en douanerechten.

⁽¹⁶⁾ Dit is de voornaamste handhavingsmaatregel die de Commissie kan nemen wanneer lidstaten het EU-recht niet toepassen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Tekstvak 4.2 — Onderwaardering van textiel- en schoeiselimport uit China: doordat het VK naliet de gevraagde risicoprofielen in te voeren, werden er naar schatting aanzienlijke verliezen aan TEM geleden

De Commissie informeerde de lidstaten al in 2007 over het risico op fraude in verband met de invoer van textiel en schoeisel vanuit China. In 2011 verzocht de Commissie de lidstaten, risicoprofielen voor dergelijke importen in te voeren. Andere lidstaten gaven uiteindelijk gehoor aan dit verzoek. Bijgevolg werd een aanzienlijk deel van deze onregelmatige importen via het VK omgeleid.

OLAF deed onderzoek naar de waardering door het VK van textiel- en schoeiselimport uit China tussen 2015 en 2017. Dit onderzoek leidde tot de conclusie dat de onderwaardering van deze importen voor de periode 2013-2016 mogelijk had geleid tot verliezen aan TEM ter hoogte van 1,6 miljard EUR.

In 2017 verrichtte DG Begroting twee inspecties in het VK en meldde het dat dit land onvoldoende actie had ondernomen om het risico te beperken dat dergelijke importen ondergewaardeerd werden.

Ten slotte stelde de Commissie in maart 2018 een inbreukprocedure tegen het VK in door het sturen van een ingebrekestelling. Deze maatregel werd genomen omdat het VK had nagelaten, adequate maatregelen te treffen ter beperking van het risico op douanefraude door onderwaardering, en weigerde om de ontweken douanerechten ter beschikking van de EU-begroting te stellen.

Het geschatte bedrag aan ontweken TEM is 2,2 miljard EUR voor de periode 2013-2017, waarop nog achterstandsrente kan worden toegepast. De onderwaardering van dergelijke importen kan ook doorwerken in de berekening van de eigen middelen btw en bni, alsmede in de individuele bijdragen van de overige lidstaten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Kader 4.2 — Onderwaardering van textiel- en schoeiselimport uit China: doordat het VK naliet de gevraagde risicoprofielen in te voeren, werden er naar schatting aanzienlijke verliezen aan TEM geleden

Na ontvangst van het in maart 2017 gepubliceerde OLAF-rapport heeft de Commissie krachtige en onmiddellijke maatregelen genomen om de omvang van de geleden TEM-verliezen vast te stellen en er bij het VK op aangedrongen onmiddellijk actie te ondernemen om verdere verliezen te voorkomen en om het geraamde bedrag aan TEM bekend te maken dat op grond van het verzuim van het VK niet is betaald. Afgezien van de twee TEM-inspecties in mei en november 2017, heeft DG Begroting op 24 maart 2017 en 28 juli 2017 twee waarschuwingsbrieven aan het VK gestuurd. Na deze herhaalde waarschuwingen heeft de Commissie in maart 2018 een inbreukprocedure tegen het VK ingeleid.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De verificaties van de eigen middelen btw vertonen tekortkomingen

4.18. Voor het berekenen van zijn geharmoniseerde btw-grondslag deelt elke lidstaat zijn totale netto-btw-ontvangsten door het gewogen gemiddelde btw-tarief⁽¹⁷⁾. De lidstaten bepalen hun gewogen gemiddelde btw-tarief op basis van gegevens uit hun nationale rekeningen. Omdat het gewogen gemiddelde btw-tarief de noemer van een breuk is, heeft het een aanzienlijke impact op de berekening van de geharmoniseerde btw-grondslagen, en bijgevolg van de bijdragen van de lidstaten.

4.19. De Commissie verifieert de gewogen gemiddelde btw-tarieven die de lidstaten in hun btw-overzichten opgeven. Wij beoordeelden de werking van deze verificaties en constateerden dat er ruimte was om de risicobeoordeling die ten grondslag lag aan haar controleaanpak, verder te formaliseren. Bovendien was er geen gestandaardiseerde documentatie ter onderbouwing van de verrichte werkzaamheden, en beperkt bewijs dat de voor de berekeningen gebruikte gegevens uit de nationale rekeningen waren aangesloten met gegevens die waren verkregen uit andere (nationale of EU-)bronnen. Evenmin was er enige procedure voor het maken van punten van voorbehoud inzake de btw met betrekking tot het gewogen gemiddelde btw-tarief in gevallen waarin de Commissie significante gebreken vaststelt bij de samenstelling door de lidstaten van de gegevens voor de nationale rekeningen.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governance-regelingen

4.20. De informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen 2017, gepubliceerd door DG Begroting en Eurostat, bevestigt onze opmerkingen en conclusies. Voor het tweede jaar op rij maakte DG Begroting een *voorbehoud* inzake de waarde van de door het VK geïnde TEM omdat het land had nagelaten om ontweken douanerechten op textiel- en schoeiselimport ter beschikking van de EU-begroting te stellen (zie **paragraaf 4.17** en **tekstvak 4.2**)⁽¹⁸⁾.

4.19. De Commissie verricht een risicoanalyse en documenteert haar werkzaamheden voor elke inspectie, waarbij zij rekening houdt met diverse specifieke wetgevende en administratieve situaties. De ervaring van de Commissie leert dat er geen significant verschil bestaat tussen enerzijds de gegevens van de nationale rekeningen die worden gebruikt voor de berekening van het gewogen gemiddelde btw-tarief, alsook de gegevens van nationale publicaties, en anderzijds de gegevens in de databank van Eurostat.

Ten aanzien van de voorbehouden inzake de nationale rekeningen ligt het op dit moment niet uitdrukkelijk in de planning om een voorbehoud te maken wat de berekening van het gewogen gemiddelde btw-tarief betreft, indien nationale rekeningen als onbetrouwbaar worden beschouwd, maar de huidige procedure sluit zo'n voorbehoud ook niet uit. Over het algemeen moeten de mogelijke gevolgen van eventuele openstaande punten van voorbehoud met betrekking tot bni bij elke btw-inspectie van geval tot geval worden beoordeeld.

⁽¹⁷⁾ Verordening (EEG, Euratom) nr. 1553/89 van de Raad van 29 mei 1989 betreffende de definitieve uniforme regeling voor de inning van de eigen middelen uit de belasting over de toegevoegde waarde (PB L 155 van 7.6.1989, blz. 9).

⁽¹⁸⁾ De boekhoudkundige verwerking van deze kwestie stemde overeen met de boekhoudregels van de EU. Het bedrag aan TEM is dan ook niet als te innen schuldvordering opgenomen in de financiële staten voor 2017 (zie toelichting 2.6.1.1 bij de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Conclusie

4.21. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de ontvangsten geen materieel foutenpercentage vertoonden. De door ons onderzochte ontvangstengerelateerde systemen waren over het geheel genomen doeltreffend. De belangrijkste interne TEM-controles die we bij de Commissie en in bepaalde lidstaten hebben beoordeeld, waren gedeeltelijk doeltreffend (zie de **paragrafen 4.12-4.17**).

Aanbevelingen

4.22. **Bijlage 4.3** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-upevaluatie van de vier aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2014 hebben gedaan. De Commissie heeft de vier aanbevelingen in de meeste opzichten uitgevoerd.

4.23. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2017 doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

TEM

- **Aanbeveling 1:** Zij dient uiterlijk eind 2020 haar monitoring van invoerstromen te verbeteren, en onder meer breder gebruik te maken van dataminingtechnieken om ongebruikelijke patronen en de onderliggende redenen daarvoor te analyseren, en snel te handelen om te waarborgen dat de verschuldigde TEM-bedragen ter beschikking worden gesteld.

Eigen middelen btw

- **Aanbeveling 2:** Zij dient uiterlijk eind 2019 het bestaande controlekader te herzien en de toepassing ervan bij het verifiëren van de berekeningen door de lidstaten van de gewogen gemiddelde btw-tarieven die zij hebben gebruikt om de geharmoniseerde btw-grondslagen te verkrijgen, beter te documenteren.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie verwacht in het kader van het douanewetboek van de Unie (DWU) eind 2020 nadere gegevens over invoer te krijgen en zodoende ook meer gebruik te kunnen maken van dataminingtechnieken om de lidstaten bij het verbeteren van hun controleactiviteiten te ondersteunen. OLAF heeft in dit verband bovendien nadere onderzoeksmaatregelen genomen, die in een aantal lidstaten nog altijd lopen. Meer informatie over afgesloten onderzoeken, afgezien van het geval van onderwaardering in het VK en algemene maatregelen in 2017 op het gebied van onderwaardering, is te vinden in het verslag van OLAF van 2017.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Zij is het ermee eens om het bestaande controlekader ten aanzien van de berekening van het gewogen gemiddelde btw-tarief te herzien. Daartoe zal de Commissie de documentatie van haar werkzaamheden verder harmoniseren en een geharmoniseerde checklist voor de verificatie van gewogen gemiddelde btw-tarieven invoeren.

De Commissie is het er ook mee eens om per geval opnieuw te kijken naar de gevolgen van een bni-voorbehoud op de btw-grondslag en de btw-voorbehouden als gevolg van de uitkomst van deze herziening bij te werken.

BIJLAGE 4.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ONTVANGSTEN

	2017	2016
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen	55	55
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	0,0 %	0,0 %
Bovenste foutengrens (UEL)	0,0 %	
Onderste foutengrens (LEL)	0,0 %	

BIJLAGE 4.2

AANTAL HANGENDE PUNTEN VAN VOORBEHOUD MET BETREKKING TOT BNI⁽¹⁾ EN BTW, EN AANTAL
OPENSTAANDE PUNTEN INZAKE TEM PER LIDSTAAT OP 31.12.2017

Lidstaat	Punten van voorbehoud met betrekking tot bni (situatie op 31.12.2017)	Punten van voorbehoud met betrekking tot btw (situatie op 31.12.2017)	Openstaande punten inzake TEM (situatie op 31.12.2017)
België	0	3	30
Bulgarije	0	4	4
Tsjechische Republiek	0	0	3
Denemarken	0	6	17
Duitsland	0	7	13
Estland	0	1	0
Ierland	0	12	11
Griekenland	5	9	25
Spanje	0	6	30
Frankrijk	0	5	20
Kroatië	2	1	2
Italië	0	5	20
Cyprus	0	1	3
Letland	0	1	1
Litouwen	0	0	5
Luxemburg	0	4	2
Hongarije	0	0	12
Malta	0	0	2
Nederland	0	5	53
Oostenrijk	0	4	5
Polen	0	1	12
Portugal	0	0	16
Roemenië	0	2	20
Slovenië	0	0	4
Slowakije	0	0	6
Finland	0	4	9
Zweden	0	4	2
Verenigd Koninkrijk	0	7	27
TOTAAL 31.12.2017	7	92	354
TOTAAL 31.12.2016	2	95	335

Bron: Europese Rekenkamer.

⁽¹⁾ Deze tabel omvat slechts de punten van voorbehoud die specifiek betrekking hebben op bni-verrichtingen (en de samenstelling van specifieke onderdelen van de nationale rekeningen van een bepaalde lidstaat betreffen). Ook zijn er voor alle lidstaten uitstaande bni-processpecifieke punten van voorbehoud (zie paragraaf 4.10) die betrekking hebben op de samenstelling van gegevens vanaf 2010 (behalve voor Kroatië, waar zij de periode vanaf 2013 bestrijken).

BIJLAGE 4.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR ONTVANGSTEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2014	Aanbeveling 1: Neem maatregelen tijdens de volgende verificatiecyclus om het aantal jaren te verminderen dat aan het einde van de cyclus door punten van voorbehoud wordt afgedekt.		X					De Commissie erkent dat het aantal jaren waarvoor aan het eind van de verificatiecyclus punten van voorbehoud bestaan, significant kunnen zijn. Naast het maken van punten van voorbehoud, is de Commissie gedurende deze cyclus in een vroeg stadium begonnen met het maken van actiepunten om de kwaliteit van bni-gegevens te verbeteren. Dit zou de impact van toekomstige punten van voorbehoud met betrekking tot de hoogte van het te betalen bedrag aan de EU-begroting moeten beperken.
	Aanbeveling 2: Neem maatregelen ter vermindering van de impact van de door de lidstaten gepresenteerde herzieningen.		X					De nationale bureaus voor de statistiek stemmen vrijwillig in met een gemeenschappelijk herzieningsbeleid en verplichten zich ertoe dit beleid stapsgewijs in te voeren om gebruikers uiteindelijk consistentere statistieken te bezorgen. In de overeengekomen richtsnoeren is gespecificeerd dat de lidstaten ruchtbaarheid geven aan de resultaten van de volgende benchmarkrevisies in respectievelijk 2019 en 2024. Wat de bni voor de vaststelling van de eigen middelen betreft, vraagt de Commissie de lidstaten om de meest actuele kwalitatieve gegevens te verstrekken.
	Aanbeveling 3: Verbeter de bestaande richtsnoeren inzake controles na douaneafhandeling en zorg ervoor dat deze worden uitgevoerd door de lidstaten.		X					De Commissie heeft een projectgroep, bestaande uit lidstaten, in het leven geroepen die de nodige maatregelen in kaart blijft brengen om een gemeenschappelijke aanpak te ontwikkelen en aanvullende richtsnoeren beschikbaar te stellen. De groep heeft echter geconcludeerd dat deze kwestie verder reikt dan wat in de Gids voor douanebedrijfscontroles wordt behandeld, met name wat de juridische gevolgen betreft.
	Aanbeveling 4: Zorg ervoor dat de lidstaten over passende boekhoudsystemen beschikken voor de registratie van posten in de B-boekhouding, en spoor de lidstaten aan hun beheer van de posten in deze boekhoudingen te verbeteren, bijvoorbeeld door deze regelmatig te evalueren om ervoor te zorgen dat oudere posten naar behoren worden geactualiseerd of afgeschreven.		X					De Commissie zal de B-boekhouding bij elke TEM-inspectie die zij verricht, blijven onderzoeken en ervoor zorgen dat de lidstaten over adequate boekhoudsystemen beschikken en dat oudere posten worden afgeschreven of dat de verdere opname ervan in de B-boekhouding gerechtvaardigd is.

HOOFDSTUK 5

Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid

INHOUD

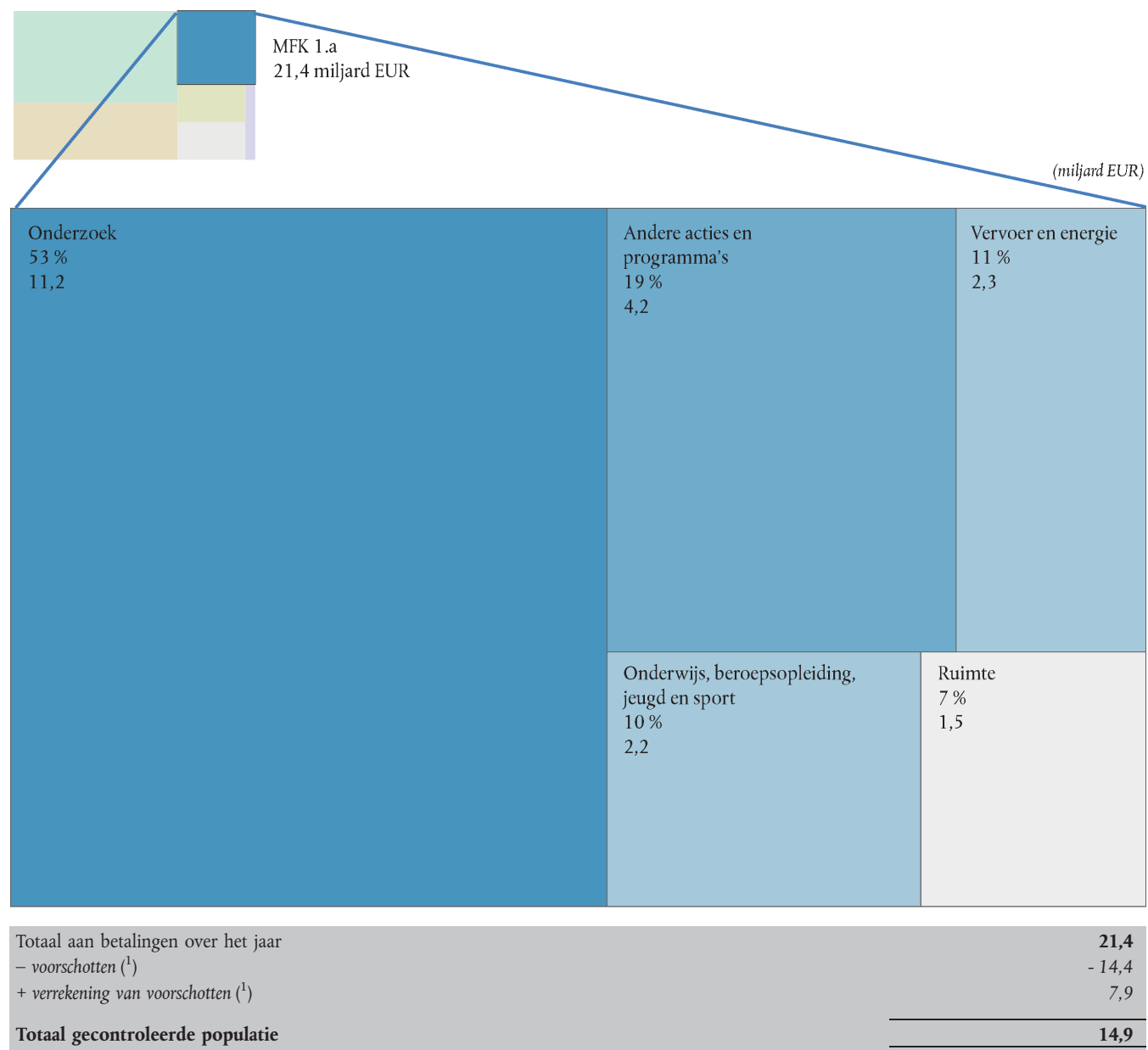
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	5.1-5.6
Korte beschrijving van „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”	5.2-5.5
Reikwijdte en aanpak van de controle	5.6
Deel 1 — Regelmatigheid van de verrichtingen	5.7-5.30
Te hoog opgegeven kosten, met name door nieuwkomers en kmo's	5.12
De meeste niet-kwantificeerbare fouten betroffen tijdregistratie en vertragingen in de verdeling van middelen	5.13
Horizon 2020: de regels inzake het declareren van personeelskosten blijven foutgevoelig	5.14-5.16
De financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen: definities van onderaanneming en daarmee gepaard gaande gemaakte kosten vatbaar voor interpretatie	5.17
Onderzoek: betere coördinatie van de follow-up van controles, maar verdere vooruitgang in de monitoring van projecten is nodig	5.18-5.19
Erasmus+: een passende controlestrategie, maar verdere inspanningen zijn nodig om het subsidiebeheer binnen het EACEA te verbeteren	5.20-5.22
De jaarlijkse activiteitenverslagen geven een getrouwe beoordeling van het financieel beheer met een verbeterde berekeningswijze voor risicobedragen	5.23-5.25
Beoordeling van de door de gecontroleerde verschafte informatie over de regelmatigheid	5.26-5.30
Conclusie en aanbevelingen	5.31-5.34
Conclusie	5.31-5.32
Aanbevelingen	5.33-5.34
Deel 2 — Prestatiekwesities bij onderzoek en innovatie	5.35-5.37
Met de meeste projecten werden de verwachte outputs en resultaten bereikt	5.37
Bijlage 5.1	Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”
Bijlage 5.2	Overzicht van fouten met een impact van meer dan 20 % voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”
Bijlage 5.3	Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

5.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor de MFK-subrubriek 1a „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”. In **kader 5.1** zijn de kernactiviteiten en de uitgaven in deze subrubriek voor 2017 uitgesplitst.

Kader 5.1 — MFK-subrubriek „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid” — Uitsplitsing 2017



⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, punt 15).

Bron: Geconsolideerde rekeningen 2017 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Korte beschrijving van „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”

5.2. Het creëren van werkgelegenheid en het stimuleren van groei en investeringen vormen een uitdaging voor de Europese Unie en zijn een belangrijke prioriteit voor de Commissie. De uitgaven die zijn toegewezen aan de begrotingssubrubriek Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid, staan centraal in het Europese project en spelen een steeds belangrijkere rol bij het stimuleren van een inclusieve samenleving, groei en het creëren van werkgelegenheid in de EU.

5.3. Dit beleidsterrein omvat uitgaven voor onderzoek en innovatie, onderwijs en opleiding, trans-Europese netwerken op het gebied van energie, vervoer en telecommunicatie, ruimtevaartprogramma's en de ontwikkeling van ondernemingen. De belangrijkste programma's die in het kader van deze subrubriek worden gefinancierd, zijn het zevende kaderprogramma voor onderzoek (KP7) ⁽¹⁾ en Horizon 2020 ⁽²⁾ op het gebied van onderzoek en innovatie en Erasmus+ op het gebied van onderwijs, opleiding, jongeren en sport. Het omvat ook grote infrastructuurprojecten zoals: Galileo, het wereldwijde satellietnavigatiesysteem; Egnos, de European geostationary navigation overlay service (Europees overlaysysteem voor geostationaire navigatie); ITER — fusie voor energie; Europese verbindingen (CEF) — vervoer, energie en telecommunicatie, en Cosme — programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en voor kleine en middelgrote ondernemingen.

5.4. De meeste uitgaven worden rechtstreeks beheerd door de Commissie en verricht in de vorm van *subsidies* aan particuliere of publieke *begunstigden* die deelnemen aan projecten. De Commissie verstrekt voorschotten aan begunstigden na de ondertekening van een subsidieovereenkomst of financieringsbesluit. De Commissie vergoedt de door de EU gefinancierde kosten die door begunstigden worden gedeclareerd, waarop zij eventuele betaalde voorschotten in mindering brengt. Wat Erasmus+ betreft, beheren nationale agentschappen ongeveer 80 % van de subsidies namens de Commissie en beheert het Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA) de overige 20 %.

5.5. Het voornaamste risico voor de *regelmatigheid* van de *verrichtingen* is dat de begunstigden niet-subsidiabele kosten declareren die niet worden ontdekt of gecorrigeerd voordat de Commissie ze vergoedt. Dit risico is vooral hoog voor programma's met ingewikkelde regels voor de vergoeding van subsidiabele uitgaven, zoals de onderzoeksprogramma's. Deze regels worden vaak verkeerd uitgelegd door begunstigden, met name door degenen die minder vertrouwd zijn met de regels, zoals kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), begunstigden die voor het eerst deelnemen en deelnemers uit derde landen.

5.5. De subsidiabiliteitsregels in het kader van Horizon 2020 zijn aanzienlijk vereenvoudigd in vergelijking met KP7, bijvoorbeeld met de nieuwe forfaitaire vergoedingsregeling voor indirecte kosten.

⁽¹⁾ Het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling 2007-2013.

⁽²⁾ Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie 2014-2020 (Horizon 2020).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

5.6. In 2017 hebben we met het oog op het verstrekken van een specifieke beoordeling het volgende onderzoek voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) een steekproef van 130 verrichtingen. De steekproef was zodanig opgezet dat deze representatief is voor alle soorten uitgaven binnen deze MFK-subrubriek. De steekproef bestond uit 91 verrichtingen op het gebied van onderzoek en innovatie (53 in het kader van KP7 en 38 in het kader van Horizon 2020) en 39 verrichtingen in het kader van andere programma's en activiteiten in 18 lidstaten en vijf derde landen;
- b) de door de dienst Interne Audit (DIA) van de Commissie in 2017 verrichte controles van de diensten waarvan we ook de *jaarlijkse activiteitenverslagen* evalueerden;
- c) de informatie over de regelmatigheid van de uitgaven die wordt verstrekt in de jaarlijkse activiteitenverslagen van directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie (DG RTD), directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur (DG EAC), het EACEA en het Uitvoerend Agentschap onderzoek (REA) en of deze informatie in grote lijnen overeenkomt met onze eigen resultaten;
- d) de door de Commissie verschaft informatie over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven voor „onderzoek en innovatie” en „onderwijs en opleiding”. Deze werkzaamheden werden verricht overeenkomstig de nieuwe strategie van de Rekenkamer die erop gericht is in de toekomst een op een attestopdracht gebaseerde aanpak te hanteren;
- e) de rapportage van de Commissie over de *prestaties* van onderzoeks- en innovatieprojecten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

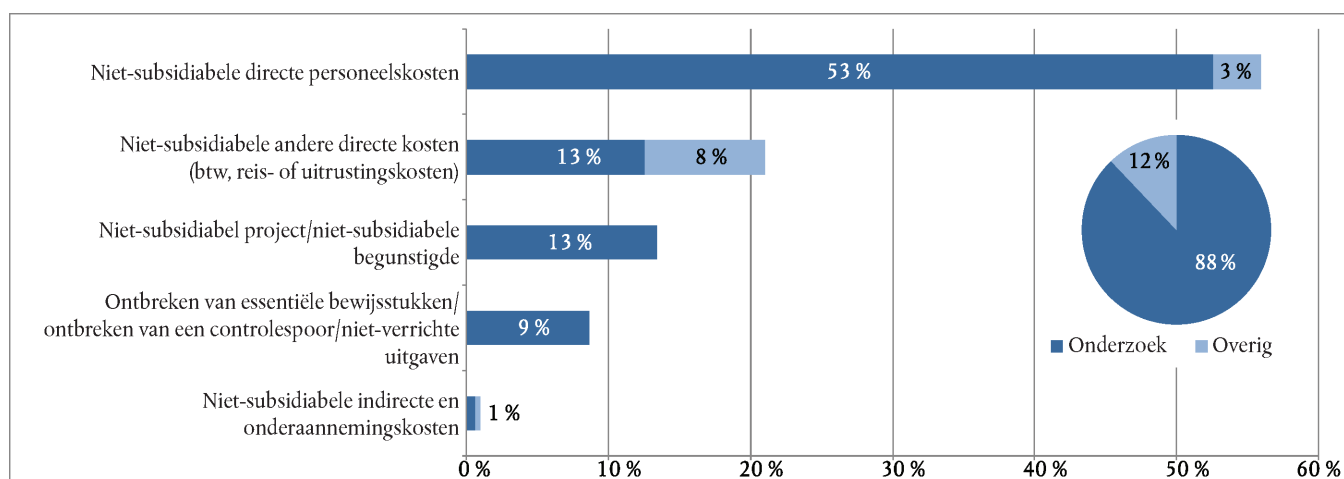
DEEL 1 — REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

5.7. **Bijlage 5.1** biedt een overzicht van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. Van de 130 onderzochte verrichtingen vertoonden er 66 (51 %) fouten. Op basis van de 41 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 4,2 % ⁽³⁾.

5.8. **Kader 5.2** bevat een uitsplitsing van het door ons geschatte foutenpercentage voor 2017. Wij ontdekten kwantificeerbare fouten met betrekking tot niet-subsidiabele kosten in 35 van de 91 in de steekproef opgenomen verrichtingen op het gebied van onderzoek en innovatie (20 in het kader van KP7 en 15 in het kader van H2020); deze waren goed voor bijna 79 % van het door ons geschatte foutenpercentage voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid” in 2017.

5.7. De door de Rekenkamer gerapporteerde raming van het foutenpercentage is één indicator voor de doeltreffendheid van de besteding van de EU-uitgaven. De Commissie past evenwel een meerjarige controlestrategie toe. Op basis daarvan maken haar diensten een raming van het percentage resterende fouten, waarin rekening wordt gehouden met terugvorderingen, correcties en de effecten van al hun controles en audits gedurende de uitvoeringsperiode van het programma.

Kader 5.2 — De meeste fouten hebben betrekking op niet-subsidiabele directe personeelskosten



Bron: Europese Rekenkamer.

⁽³⁾ Onze berekening van fouten is gebaseerd op een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 2,2 % en 6,2 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.9. Acht van de gekwantificeerde fouten overschreden 20 % van de waarde van de desbetreffende verrichting (zie **bijlage 5.2**). Al deze fouten ontstonden doordat begunstigden niet-subsidiabele kosten declareerden in het kader van de KP7- en Horizon 2020-programma's.

5.10. We ontdekten kwantificeerbare fouten in 5 van de 39 verrichtingen uit de steekproef voor andere programma's en activiteiten. De fouten waren het gevolg van inbreuken op subsidiabiliteitsregels door begunstigden, door bv. onjuist berekende personeelskosten en de declaratie van kosten zonder ondersteunende bewijsstukken of kosten die buiten de periode van de kostenstaat werden gemaakt ⁽⁴⁾.

5.11. De Commissie heeft corrigerende maatregelen getroffen die rechtstreekse gevolgen hadden voor vijf door ons gecontroleerde verrichtingen. Deze maatregelen hadden weinig impact op onze berekeningen, omdat het door ons geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk daardoor met slechts 0,3 procentpunt daalde. In 17 gevallen waarin begunstigden kwantificeerbare fouten hadden gemaakt, beschikte de Commissie of onafhankelijke controleur over voldoende informatie in de vergoedingsaanvraag (bijv. onjuiste wisselkoers of kosten gemaakt buiten de verslagperiode) om de fouten te kunnen voorkomen, of te kunnen opsporen en corrigeren voordat zij de uitgaven accepteerde. Indien de Commissie alle beschikbare informatie naar behoren had gebruikt, zou het geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk 1,5 procentpunt lager zijn geweest.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.11. De Commissie beschikt over een degelijk systeem van controles vooraf, bestaande uit uitvoerige geautomatiseerde checklists, schriftelijke richtsnoeren en permanente opleiding. Dit systeem te verbeteren zonder extra administratieve lasten aan de begunstigden op te leggen, zodat zij zich kunnen richten op de verwezenlijking van hun onderzoeks- en innovatiedoelstellingen, en tegelijkertijd te waarborgen dat de onderzoekers onverwijd worden betaald, is een constante uitdaging.

De kostendeclaraties die door onafhankelijke controleurs worden gecertificeerd, wat in 14 van de 17 door de Rekenkamer vermelde dossiers het geval is, vormen een bekend probleem, dat reeds in eerdere verslagen is behandeld. De Commissie heeft een serie specifieke bijeenkomsten voor begunstigden en onafhankelijke certificerende controleurs georganiseerd om de meest voorkomende fouten onder de aandacht te brengen. Daarnaast is feedback gegeven aan de certificerende controleurs die fouten hebben gemaakt, en is in het kader van Horizon 2020 een meer didactisch model voor controlecertificaten verstrekt. Voor KP7 wordt geschat dat het gebruik van controlecertificaten het foutenpercentage zal halveren ten opzichte van niet-gecertificeerde claims. Hoewel niet elke fout hierdoor zal worden ontdekt, vormen zij een belangrijk instrument om het totale foutenpercentage terug te dringen.

⁽⁴⁾ De fouten liepen uiteen van 4,9 % tot 16,9 % van de onderzochte waarde en betroffen projecten in het kader van de volgende programma's: het Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal (2 gevallen), het programma voor concurrentievermogen en innovatie (1 geval), Erasmus+ (1 geval) en 1 TEN-V-programma.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Te hoog opgegeven kosten, met name door nieuwkomers en kmo's

5.12. Kwantificeerbare fouten die voorkwamen in onderzoeks- en innovatieprojecten betroffen voornamelijk personeelskosten en werden vooral gemaakt door nieuwkomers en kleine en kmo's (zie het voorbeeld in **kader 5.3**). We merkten ook op dat niet-subsidiabele kosten die het resultaat waren van het ten onrechte classificeren van consultants of dienstverleners als werknemers of derde partijen, werden weggelaten uit de subsidieovereenkomst.

Kader 5.3 — Een kmo declareerde onjuiste personeelskosten en kosten gedragen door derden

Wij controleerden een kmo die actief is in de zuivelsector. De kmo nam onlangs deel aan vier KP7-projecten. De *begunstigde* had een onjuiste methodologie gebruikt om de uurtarieven te berekenen. Deze raamde de kosten voor 2016 op basis van gegevens van 2014. De uurtarieven voor de kmo-eigenaars waren te hoog opgegeven. Daarnaast werden verschillen tussen de afwezigheidsgegevens en de tijdregistratieformulieren opgemerkt voor drie van de zes gecontroleerde werknemers, wat leidde tot een te hoge opgave van uren.

Ten slotte waren de werknemers die aan het project hadden gewerkt niet werkzaam bij de onderneming waarmee de subsidieovereenkomst was gesloten, maar bij een zusteronderneming. De zusteronderneming was niet als derde partij opgenomen in de subsidieovereenkomst.

Daarom moesten alle kosten als niet-subsidiabel worden aangemerkt.

5.12. Een belangrijke doelstelling van Horizon 2020 was de betrokkenheid van nieuwkomers en kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) bij het kaderprogramma te vergroten. Eind 2017 was 57 % van de deelnemers nieuwkomer bij de kaderprogramma's voor onderzoek en innovatie, terwijl 23,9 % van de begroting voor „leiderschap op het gebied van ontsluitende en industriële technologieën” en „maatschappelijke uitdagingen” naar kmo's gaat, zodat het streefcijfer van 20 % wordt overschreden. De Commissie is zich ervan bewust dat nieuwkomers en kmo's een bepaald foutenrisico meebrengen, maar dit risico dient te worden beperkt, het kan niet worden uitgesloten.

De Commissie heeft speciale inspanningen gedaan om nieuwkomers en kmo's in haar communicatiecampagnes aan te spreken, en voor Horizon 2020 heeft zij vereenvoudigingen ingevoerd die rechtstreeks voor dergelijke begunstigden bedoeld zijn, zoals forfaitaire betalingen voor de fase 1-regeling voor kmo's.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De meeste niet-kwantificeerbare fouten betroffen tijdregistratie en vertragingen in de verdeling van middelen

5.13. In de 130 verrichtingen uit de steekproef troffen we ook 42 niet-kwantificeerbare fouten aan in verband met gevallen van niet-naleving van financieringsregels⁽⁵⁾. Deze gevallen kwamen vaker voor in onderzoeks- en innovatieprojecten en hielden verband met tekortkomingen in de tijdregistratiesystemen van begunstigden en met vertragingen in de verdeling van de EU-middelen door de projectcoördinator onder de andere projectdeelnemers. Hoewel sommige van deze vertragingen begrijpelijk waren, merken we op dat vertragingen in het overdragen van EU-middelen ernstige financiële gevolgen kunnen hebben voor projectdeelnemers, vooral voor kmo's⁽⁶⁾.

Horizon 2020: de regels inzake het declareren van personeelskosten blijven foutgevoelig

5.14. Wij hebben in het verleden reeds gemeld⁽⁷⁾ dat er voor Horizon 2020 eenvoudigere financieringsregels bestaan dan voor KP7. Doordat het financieringsmodel gebaseerd is op de vergoeding van subsidiabele kosten zijn de regels voor het declareren van werkelijke personeelskosten echter ingewikkeld, waardoor het moeilijk is deze te begrijpen en toe te passen. Dit werd bevestigd door onze controles en audits van de Commissie, die een aanhoudend hoog foutenpercentage voor de personeelskosten aantonen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.13. Volgens de Commissie kan de overheveling van middelen tussen de leden van een consortium het best binnen het consortium worden beheerd. De Commissie heeft de coördinatoren gewezen op hun plicht om middelen op tijd over te maken, en wanneer een geval van vertraagde verdeling van middelen wordt ontdekt of hierover een klacht wordt ontvangen, is het standaardpraktijk van de Commissie om de projectcoördinator te vragen wat de redenen van de vertraging waren.

5.14. en 5.15. De specifieke situatie die de Rekenkamer in paragraaf 5.15 beschrijft, vloeit voort uit een vereenvoudiging die is ingevoerd om meer rekening te kunnen houden met de gangbare kostenberekeningsmethoden van de begunstigden. De Commissie zal op basis van de resultaten van haar eigen controles en die van de Rekenkamer onderzoeken hoe verdere vereenvoudigingen kunnen worden aangebracht, met name voor het toekomstige kaderprogramma, er tegelijkertijd voor zorgende dat de beleidsdoelstellingen kunnen worden verwezenlijkt en de EU-middelen naar behoren kunnen worden toegewezen.

De Commissie experimenteert ook met forfaitaire financiering, met het doel dit financieringsmodel in Horizon Europa op grotere schaal te gebruiken. Dit zou een manier zijn om al deze fouten te vermijden.

⁽⁵⁾ 13 verrichtingen bevatten zowel kwantificeerbare als niet-kwantificeerbare fouten.

⁽⁶⁾ Zie ook het Jaarverslag 2012, de paragrafen 8.18 en 8.42 (aanbeveling 2), en het Jaarverslag 2013, paragraaf 8.12.

⁽⁷⁾ Jaarverslag 2016, paragraaf 5.13, Jaarverslag 2014, paragraaf 5.12, en het briefingdocument van de Rekenkamer „Een bijdrage aan de vereenvoudiging van het EU-onderzoeksprogramma na Horizon 2020” dat werd gepubliceerd in maart 2018.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.15. In juli 2016 introduceerde de Commissie, meer dan twee jaar na de start van Horizon 2020, een bijkomende optie voor het declareren van personeelskosten: het berekenen van het uurtarief op maandbasis. Onze controles bevestigen dat de huidige voorwaarden voor het toepassen van deze methode ertoe kunnen leiden dat de begunstigde personeelskosten declareert die aanzienlijk hoger zijn dan de werkelijke inspanningen rechtvaardigen. Dit komt voor wanneer de betrokken personeelsleden aan andere taken werkten naast de door de EU gefinancierde taak en het totaal aantal productieve uren hoger ligt dan het standaardaantal. Volgens de richtsnoeren van de Commissie moeten begunstigten het standaardaantal productieve uren gebruiken en niet het hogere aantal uren bij de berekening van het uurtarief dat ten grondslag ligt aan de berekening van de subsidiabele kosten. Wij hebben reeds gemeld⁽⁸⁾ dat de dubbele plafonds⁽⁹⁾ die de Commissie introduceerde de bovenvermelde situatie niet verhelpen, aangezien deze plafonds enkel van toepassing zijn op elementen met betrekking tot *subsidies* van de EU en Euratom en daarbij geen rekening wordt gehouden met andere niet door de EU gefinancierde taken (zie het voorbeeld in **kader 5.4**).

Kader 5.4 — De berekening van het uurtarief op maandbasis die leidt tot te hoge opgave van kosten

Wij controleerden een begunstigde die het uurtarief op maandbasis berekende en merkten op dat deze methode leidt tot een systematisch te hoge opgave van personeelskosten en toelaat een volledig salaris aan te vragen voor een werknemer die slechts in deeltijd aan het EU-project werkte.

De werknemer in kwestie had een totaal jaarlijks salaris van 162 500 EUR en hij werkte 2 400 productieve uren per jaar, waarvan hij 1 788 uren had besteed aan het EU-project. Door het gebruik van deze methode met uurtarieven op maandbasis had de begunstigde recht op een volledig salaris van 162 500 EUR voor de werknemer die aan het EU-project werkte, hoewel laatstgenoemde slechts 75 % van zijn productieve tijd in dit project had gestoken.

⁽⁸⁾ Paragraaf 5.16 van het Jaarverslag 2016.

⁽⁹⁾ Begunstigten moeten ervoor zorgen dat:

- het totaal aantal uren gedeclareerd in het kader van EU- en Euratom-subsidies per persoon per jaar NIET hoger is dan het jaarlijks aantal productieve uren dat is gebruikt voor de berekening van het uurtarief;
- het totaalbedrag aan personeelskosten die zijn gedeclareerd (voor terugbetaling als werkelijke kosten) in het kader van EU- en Euratom-subsidies per persoon per jaar NIET hoger is dan de totale personeelskosten die zijn opgenomen in de boekhouding van de begunstigde (voor die persoon voor dat jaar).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.16. In 2015 publiceerde de Commissie richtsnoeren⁽¹⁰⁾ met een lijst van problemen die op bepaalde landen van toepassing zijn. Deze richtsnoeren moesten begunstigden ondersteuning bieden bij subsidiabiliteitskwesties met betrekking tot specifieke situaties/wettelijke kaders in bepaalde landen. Wij merkten op dat deze lijst onvolledig was en dat soortgelijke situaties in andere landen niet werden besproken⁽¹¹⁾.

De financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen: definities van onderaanneming en daarmee gepaard gaande gemaakte kosten vatbaar voor interpretatie

5.17. Ook in andere programma's constateerden we dat regels vatbaar zijn voor interpretatie. In het kader van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) is het verschil tussen uitvoeringscontract en onderaannemingscontract niet duidelijk, hoewel de subsidiabiliteitsvoorwaarden ervan verschillen⁽¹²⁾. Dit leidt tot twijfels bij begunstigden. Willen kosten als subsidieel worden beschouwd, dan is bovendien een van de voorwaarden dat ze gemaakt moeten zijn. Volgens de definitie van de Commissie voor het CEF-programma hoeft daarvoor geen factuur te bestaan als bewijs. De kosten van contracten met betrekking tot goederen, werken of diensten of van onderaannemingscontracten worden geacht te zijn gemaakt zodra het contract of het onderaannemingscontract (of een deel ervan) is uitgevoerd, dat wil zeggen zodra de goederen, werkzaamheden of diensten (inclusief studies) zijn geleverd of verricht. De Commissie heeft echter geen richtsnoeren verstrekt inzake het bewijs dat kosten zijn gemaakt.

Onderzoek: Betere coördinatie van de follow-up van controles, maar verdere vooruitgang in de monitoring van projecten is nodig

5.18. Wij hebben reeds gemeld⁽¹³⁾ dat de verschillende uitvoeringsorganen moeite hadden met het innemen van een gezamenlijk standpunt inzake het follow-up geven aan controlebevindingen. Ter waarborging van de consistentie heeft directoraat-generaal RTD een aantal richtsnoeren en modellen opgesteld. De Commissie heeft DG RTD nu de taak gegeven om de follow-up van controlebevindingen te coördineren. Hiervoor wordt binnen de gemeenschappelijke auditdienst van het DG een specifieke dienst opgericht.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.16. De bij de richtsnoeren gevoegde lijst geeft een overzicht van alle nationale kwesties waarover de Commissie is geraadpleegd en ten aanzien waarvan zij een juridische beoordeling heeft verricht. Om dergelijke beoordelingen wordt doorgaans verzocht door de nationale contactpunten.

5.17. Het afsluiten van contracten voor externe bijstand is een normale praktijk voor grote infrastructuurprojecten die in het kader van CEF worden gefinancierd.

De Commissie is zich ervan bewust dat de begrippen uitvoeringsopdracht krachtens artikel 9 en subcontract krachtens artikel 10 twijfel kunnen veroorzaken bij de begunstigden, waarvan de meesten lidstaten of met de uitvoering van vervoers-/energie-infrastructuur in de lidstaten belaste publieke organen zijn, afhankelijk van hun ervaring en kennis op het gebied van het beheer van door de EU gefinancierde projecten.

Deze kwestie is besproken met de leden van het CEF-comité, en op 21 oktober 2015 is een toelichting verzonden aan het CEF-coördinatiecomité. Tegelijkertijd heeft INEA een lijst met vaak gestelde vragen over de modelsubsidieovereenkomst gepubliceerd.

Sindsdien is deze interpretatie intern consequent toegepast en zo nodig aan begunstigden verstrekt. De Commissie erkent dat deze situatie verder kan worden verbeterd.

⁽¹⁰⁾ H2020-programma — „Guidance on List of issues applicable to particular countries”.

⁽¹¹⁾ Verscheidene bonussen die in zowel Frankrijk als Spanje bestaan, werden in de richtsnoeren enkel voor Frankrijk behandeld.

⁽¹²⁾ Een onderaannemingscontract is een aanbestedingscontract dat de uitvoering van taken die deel uitmaken van de actie door een derde partij omvat. Dit moet worden goedgekeurd door de Commissie. Andere contracten vergen geen goedkeuring van de Commissie.

⁽¹³⁾ Jaarverslag 2016, paragraaf 5.27.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.19. Voor het jaar 2017 concludeerde de DIA van de Commissie dat de gecontroleerde internecontrolesystemen van DG RTD slechts gedeeltelijk doeltreffend waren, aangezien een aantal zeer belangrijke aanbevelingen nog steeds moesten worden opgevolgd. Wij merkten op dat DG RTD nog steeds gevolg moet geven aan acht uitstaande controleaanbevelingen. Een daarvan betreft het feit dat de organen die Horizon 2020 uitvoeren nog geen overeenstemming hadden bereikt over de wijze waarop projecten moeten worden gemonitord. In de bestaande richtsnoeren die DG RTD heeft ontwikkeld, wordt aanbevolen om het vereiste niveau van monitoring te bepalen op basis van het risicoprofiel van het project. Op risico's gebaseerde monitoring van projecten en begunstigden is niet alleen cruciaal om te verifiëren of begunstigden volgens de regels hebben gehandeld, maar ook om er zeker van te zijn dat een project succesvol is afgerond. De volgende begunstigden vereisen vaak nauwlettender monitoring: nieuwkomers, kmo's en derde landen. De uitvoeringsorganen passen de richtsnoeren echter niet systematisch toe, aangezien deze enkel worden gepresenteerd als een voorbeeld van goede praktijken.

Erasmus+: een passende controlestrategie, maar verdere inspanningen zijn nodig om het subsidie-beheer binnen het EACEA te verbeteren

5.20. In 2017 gaf de DIA follow-up aan de opmerkingen van zijn controle over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de controlestrategie voor Erasmus+ binnen het EACEA. De conclusie naar aanleiding van de controle luidde dat het EACEA een doeltreffend controlesysteem heeft geïmplementeerd dat een redelijke mate van zekerheid biedt. Bij de follow-up werd geconcludeerd dat alle voorgaande uitstaande aanbevelingen naar tevredenheid zijn uitgevoerd.

5.21. De DIA controleerde in 2017 ook de doeltreffendheid van de internecontrolesystemen van het EACEA voor Erasmus+ met betrekking tot het subsidiebedrag. De DIA erkende de inspanningen die het EACEA had geleverd om tijdig subsidievoorstellen te selecteren. Er werd echter ook geconcludeerd dat ernstige tekortkomingen nog steeds het ontwerp en de uitvoering van de procedures in de eerste fase van het subsidiebeheersproces voor Erasmus+ belemmeren, met name de evaluatie van voorstellen, wat een van de belangrijkste beheerskwesties van het Agentschap is.

5.22. Voor het jaar 2017 concludeerde de DIA dat de internecontrolesystemen op het gebied van de procedure voor de evaluatie van subsidieaanvragen over het algemeen niet doeltreffend zijn. We merken op dat het EACEA snel maatregelen heeft genomen om het ontwerp en de uitvoering van zijn controlesysteem te verbeteren, zodat een adequate projectselectie en -toekenning worden gewaarborgd. De werkelijke doorvoering van de veranderingen aan het ontwerp van de internecontrolesystemen is begonnen. De doeltreffendheid van de uitgevoerde actie zal in een later stadium worden beoordeeld.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.19. *De Commissie geeft gevolg aan de acht aanbevelingen, de tenuitvoerlegging ervan is voorzien voor eind 2018.*

5.21. *De dienst Interne Audit (DIA) is een belangrijk onderdeel van het algemene controlesysteem van de Commissie en biedt de instelling zekerheid inzake de werking van haar interne systemen. De DIA heeft een meerjarig risicogebaseerd controleplan. De Commissie (DIA) heeft de door de Rekenkamer beschreven kwesties ontdekt, en het EACEA heeft de auditaanbevelingen van de DIA aanvaard en ze vanaf de eerste oproep tot het indienen van voorstellen in 2018 toegepast. Bovendien heeft het EACEA besloten soortgelijke maatregelen toe te passen die voortvloeien uit de aanbevelingen van de DIA voor andere gedelegeerde programma's in zijn portefeuille.*

5.22. *De DIA heeft begin 2018 een eerste vervolgaudit verricht en geconcludeerd dat het ontwerp van de herziene procedures en de bijbehorende richtsnoeren en instructies adequaat zijn en stroken met het Financieel Reglement.*

Het EACEA heeft een aantal maatregelen ter verbetering van de evaluatie van de aanvragen en de toekenning van subsidies genomen die in 2018 zullen worden uitgevoerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De jaarlijkse activiteitenverslagen geven een getrouwe beoordeling van het financieel beheer met een verbeterde berekeningswijze voor risicobedragen

5.23. In de jaarlijkse activiteitenverslagen die we hebben bestudeerd ⁽¹⁴⁾, werd een getrouwe beoordeling gegeven van het financieel beheer door de DG's en agentschappen wat betreft de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De verstrekte informatie heeft over het algemeen onze bevindingen en conclusies bevestigd.

5.24. Evenals in voorgaande jaren bevatten de verslagen van alle DG's die onderzoeks- en innovatie-uitgaven uitvoeren, een *voorbehoud* met betrekking tot de betalingen ter vergoeding van de onkostendeclaraties in het kader van KP7, omdat het *foutenpercentage* meer dan 2 % bedraagt ⁽¹⁵⁾. Dit jaar heeft de Commissie haar eerste geschatte foutenpercentages voor Horizon 2020 gepubliceerd. Op basis van haar eigen controles heeft de Commissie een verwacht representatief foutenpercentage van 2,8 % en een *foutenpercentage* van 2,2 % ⁽¹⁶⁾ gerapporteerd.

5.25. We merkten op dat de Commissie haar aanpak voor het bepalen van de geschatte risicobedragen binnen haar diensten die onderzoeks- en innovatieprogramma's uitvoeren, verder heeft geharmoniseerd.

Beoordeling van de door de gecontroleerde verschafte informatie over de regelmatigheid

5.26. Wat onderzoek en innovatie betreft, evalueerden we de steekproef- en controlemethode van de Commissie die ten grondslag ligt aan de in de jaarlijkse activiteitenverslagen verschafte informatie over de wettigheid en regelmatigheid. We evalueerden ook controledossiers die door de Commissie worden bijgehouden en een van de particuliere accountantskantoren die voor de Commissie controles van KP7 uitvoerden.

⁽¹⁴⁾ Directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie (DG RTD), directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur (DG EAC), het Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA) en het Uitvoerend Agentschap onderzoek (REA).

⁽¹⁵⁾ De Commissie rapporteert een meerjarig representatief foutenpercentage in het kader van KP7-uitgaven van 4,95 %. Ze rapporteert enkel restfoutenpercentages van elk betrokken DG, die variëren tussen 2,79 % en 3,55 %.

⁽¹⁶⁾ Dit zijn meerjarige percentages die uitgaven gedaan vóór oktober 2016 dekken (d.w.z. vóór de periode waarop onze controle betrekking heeft).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

5.27. Wat KP7 betreft, waren de controleprogramma en de regels inzake de bewaring van documenten niet geharmoniseerd, en in 2017 is de Commissie gestopt met het verrichten van willekeurig geselecteerde controles achteraf voor projecten in het kader van KP7.

5.28. Wat Horizon 2020 betreft, heeft de Commissie gepaste procedures ingevoerd, alsmede een controlestrategie die is gebaseerd op geharmoniseerde controleprogramma. Aan de hand van de werkzaamheden die wij tot dusver hebben verricht, kunnen wij echter geen conclusie formuleren over de kwaliteit van de betreffende controles achteraf, aangezien de beschikbare informatie in de controledienst ontoereikend was voor een volledige beoordeling. Onze beoordeling heeft nog geen betrekking op particuliere accountantskantoren die controles verrichten namens de Commissie. We zullen in 2018 dan ook nog een serie aanvullende beoordelingen uitvoeren, met inbegrip van een herhaling van de controles van de Commissie.

5.29. Voor Erasmus+ hebben wij de algemene strategie en methode voor controles achteraf van de Commissie en nationale agentschappen beoordeeld. Onze beoordeling had betrekking op drie landen en hun nationale agentschappen: de Tsjechische Republiek, Frankrijk (Agence Erasmus+ France) en Italië (Agentia Nationale Erasmus+) ⁽¹⁷⁾. We onderzochten ook de monitoring en het toezicht van de nationale autoriteiten en de controles van de onafhankelijke controleorganen. Wat het deel van het door het EACEA beheerde programma betreft, hebben we controles achteraf voor het Erasmus+-programma beoordeeld waarvan twee rechtstreeks door de Commissie werden verricht en acht werden uitbesteed aan een particulier accountantskantoor dat controles verricht namens de Commissie.

5.30. We stelden vast dat de drie nationale agentschappen en autoriteiten die Erasmus+ uitvoeren, geschikte toezicht- en controlesystemen hadden ingesteld. Bovendien werden de nationale agentschappen naar behoren gemonitord en werd er toezicht op gehouden door de nationale autoriteiten. De nationale autoriteiten hielden echter niet naar behoren toezicht op de onafhankelijke controleorganen die zij hadden geselecteerd. Er werden tekortkomingen vastgesteld met betrekking tot de grondigheid en in de documentatie van de controles die door twee van de drie onafhankelijke controleorganen werden verricht. Wat het EACEA betreft, stelden we vast dat de controles die door de Commissie zelf waren uitgevoerd toereikend waren. Bij onze beoordeling van de controledienst die worden bijgehouden door het particuliere accountantskantoor dat controles uitvoert namens de Commissie, stelden wij tekortkomingen vast in de documentatie, de consistentie van de steekproef en de verslaggeving, evenals in een aantal controleprocedures.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

5.30. De Commissie neemt nota van de bevindingen van de Rekenkamer ten aanzien van de onafhankelijke controleorganen, en zij zal haar instructies aan de nationale autoriteiten met betrekking tot de kwaliteit van de door de onafhankelijke controleorganen verrichte controles dienovereenkomstig aanpassen.

De Commissie merkt op dat de audits die deel uitmaakten van de steekproef, behoorden tot de eerste audits die na de start van het nieuwe auditkadercontract door de externe contractant zijn verricht. De opmerkingen van de Rekenkamer zijn ondertussen behandeld in het kader van de kwaliteitscontrolestrategie van het EACEA die sinds de start van het huidige auditkadercontract is vastgesteld. Zij stemmen overeen met wat het EACEA zelf al had geconstateerd.

⁽¹⁷⁾ Er zijn meer dan 50 nationale agentschappen betrokken bij de uitvoering van Erasmus+. Onze selectie was erop gericht een combinatie van kleinere en grotere agentschappen te hebben die EU-15- en nieuwe lidstaten bestrijken.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusie

5.31. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid” een materieel foutenpercentage vertoonden.

5.32. Voor deze MFK-subrubriek wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het totale geschatte foutenpercentage 4,2 % bedroeg (zie **bijlage 5.1**).

Aanbevelingen

5.33. **Bijlage 5.3** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-upevaluatie van de drie aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2014 hebben gedaan. De Commissie voerde twee van deze aanbevelingen in de meeste opzichten uit, terwijl één aanbeveling in enkele opzichten was uitgevoerd.

5.34. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2017 doen wij de volgende aanbevelingen die de Commissie vóór eind 2018 dient op te volgen:

- **Aanbeveling 1:** Wat Horizon 2020 betreft, dienen de regels inzake personeelskosten verder te worden verduidelijkt, dient de methode voor personeelskosten te worden herzien en dient de lijst van problemen in bepaalde landen te worden vervolledigen.
- **Aanbeveling 2:** Wat de CEF betreft, dient de mate van bekendheid met de mobiliteitsregeling bij de begunstigden te worden verbeterd, met name door een duidelijk onderscheid te maken tussen een uitvoeringscontract en een onderaannemingscontract.
- **Aanbeveling 3:** De door de DIA vastgestelde tekortkomingen dienen snel te worden aangepakt:
 - in het Erasmus+-subsidiebedrag van het EACEA;
 - in de monitoring van onderzoeks- en innovatieprojecten.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie zal nagaan hoe zij de richtsnoeren (geannoteerde modelsubsidieovereenkomst) in het licht van de controlebevindingen kan verduidelijken, en zij zal de lijst van problemen in bepaalde landen blijven bijwerken.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Zij zal de communicatie met de begunstigden en de aan hen verstrekte informatie verbeteren.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

DEEL 2 — PRESTATIEKWESTIES BIJ ONDERZOEK EN INNOVATIE

5.35. Wij beoordeelden de rapportage van de Commissie over de prestaties van 59 van de in de steekproef opgenomen onderzoeks- en innovatieprojecten ⁽¹⁸⁾. 23 van deze projecten waren al afgerond. Wij hebben de kwaliteit van het verrichte onderzoek of de impact van de projecten wat betreft de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling om onderzoek en innovatie te verbeteren, niet rechtstreeks beoordeeld.

5.36. Voor elk project hebben we het beoordelingsverslag geëvalueerd dat door de projectfunctionaris van de Commissie wordt afgerond in het kader van de controles die vóór de vergoeding van de gedeclareerde kosten worden uitgevoerd. We namen nota van de conclusie van de projectverantwoordelijke over de vraag of:

- de gerapporteerde vooruitgang met betrekking tot *outputs* en *resultaten* in overeenstemming was met de in de subsidieovereenkomst vastgelegde doelstellingen;
- de kosten die aan het project werden toegerekend, redelijk waren met het oog op de gerapporteerde vooruitgang;
- de outputs en resultaten van het project waren verspreid in overeenstemming met de vereisten van de subsidieovereenkomst.

Met de meeste projecten werden de verwachte outputs en resultaten bereikt

5.37. Volgens de verslagen van de Commissie hadden de meeste projecten hun verwachte output en resultaten bereikt. Uit de verslagen van de Commissie bleek echter ook dat verschillende projecten te lijden hadden onder kwesties die de aandacht van hun prestaties afleidde:

- in zeven gevallen was de gerapporteerde vooruitgang slechts gedeeltelijk in overeenstemming met de doelstellingen die met de Commissie waren overeengekomen;
- in zes gevallen was de Commissie van oordeel dat de gerapporteerde kosten niet redelijk waren gezien de gerealiseerde vooruitgang;
- in twee gevallen waren de outputs en resultaten van de projecten slechts gedeeltelijk verspreid. In één geval hadden er helemaal geen verspreidingsactiviteiten plaatsgevonden.

5.37. *Onderzoeks- en innovatieprojecten zijn per definitie riskant en onzeker. Het is onmogelijk van tevoren te garanderen dat de wetenschappelijke en technologische doelstellingen worden bereikt. Daarom is er projecttoezicht, zodat kan worden ontdekt op welke vlakken projecten niet helemaal succesvol zijn en passende maatregelen kunnen worden genomen om het probleem op te lossen.*

⁽¹⁸⁾ We hebben de prestaties beoordeeld van samenwerkingsprojecten waarbij meerdere deelnemers waren betrokken en verrichtingen zoals het mobiliteitsbeleid aan afzonderlijke onderzoekers uitgesloten.

BIJLAGE 5.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „CONCURRENTIEVERMOGEN VOOR GROEI EN WERKGELEGENHEID”

	2017	2016
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen	130	150
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	4,2 %	4,1 %
Bovenste foutengrens (UEL)	6,2 %	
Onderste foutengrens (LEL)	2,2 %	

BIJLAGE 5.2

OVERZICHT VAN FOUTEN MET EEN IMPACT VAN MEER DAN 20 % VOOR „CONCURRENTIEVERMOGEN VOOR GROEI EN WERKGELEGENHEID”

Wij hebben een representatieve statistische steekproef van verrichtingen uitgevoerd om het *onregelmaticheids*percentage binnen de populatie voor deze MFK-subrubriek te ramen, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette algemene controlemethodologie hebben toegepast. De door ons ontdekte fouten vormen geen uitputtende lijst, noch van individuele fouten, noch van de soorten fouten die in **kader 5.2** worden weergegeven. De fouten met een impact van meer dan 20 % van de waarde van de onderzochte verrichting worden hieronder beschreven (naast de in **kader 5.3** beschreven fout). Deze acht fouten zijn goed voor meer dan 61 % van het geschatte totale foutenpercentage voor „Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid”.

Projecten van het zevende kaderprogramma voor onderzoek**Voorbeeld 1 — Niet-subsidiabele personeelskosten en personeelskosten die niet zijn onderbouwd met de vereiste bewijsstukken**

De begunstigde (een instelling voor hoger onderwijs buiten de EU), die deelnam aan een project met als doel baanbrekende veranderingen in de bouw, het beheer en onderhoud van tunnels tot stand te brengen, had personeelskosten gedeclareerd voor een periode waarin de werknemer in kwestie niet werkzaam was bij de begunstigde en personeelskosten die niet onderbouwd waren door geldige registratieformulieren. De niet-subsidiabele kosten bedroegen 85,4 % van de totale onderzochte kosten.

Voorbeeld 2 — Niet-subsidiabele gedeclareerde personeelskosten en een onjuiste berekening van uurtarieven

De door de begunstigde (een EU-kmo die ingenieursdiensten verleent) voor terugbetaling gedeclareerde personeelskosten omvatten kosten voor een persoon die niet werkzaam was bij de begunstigde, maar die eigenaar was van een bedrijf dat de begunstigde diensten verleende. Voor een andere werknemer waren personeelskosten terugbetaald voor een periode voorafgaand aan zijn aanwerving. Wij constateerden dat het uurtarief dat was gehanteerd om de salariskosten te berekenen, verkeerd was berekend. De niet-subsidiabele kosten bedroegen 35,9 % van de totale onderzochte kosten.

Voorbeeld 3 — Niet-subsidiabele personeels- en onderaannemingskosten

De begunstigde (een non-profitorganisatie van buiten de EU die deelneemt aan een onderzoeksproject over informatie- en communicatietechnologie voor actief en gezond ouder worden) declareerde personeelskosten voor verschillende mensen die ofwel nooit werkzaam waren geweest bij de begunstigde, ofwel niet werkzaam waren tijdens de perioden in kwestie. Bovendien declareerde de begunstigde kosten die een onderaannemer had gefactureerd aan de dochteronderneming van de begunstigde. De niet-subsidiabele kosten bedroegen 84,2 % van de totale onderzochte kosten.

Voorbeeld 4 — Onjuist berekende personeelskosten en andere kosten die geen verband houden met het project

De begunstigde (een EU-overheidsorgaan dat deelneemt aan een onderzoeksproject op het gebied van nieuwe ziekten die via teken worden overgebracht) declareerde niet-subsidiabele huur- en reiskosten die geen verband hielden met het project. Bovendien werden de niet-subsidiabele reiskosten tweemaal gedeclareerd en terugbetaald, evenals de reis- en personeelskosten. De niet-subsidiabele kosten bedroegen 20,3 % van de totale onderzochte kosten.

Horizon 2020-projecten**Voorbeeld 5 — Onbetaalde facturen en een onjuist ophelderingspercentage**

De begunstigde (een overheidsinstantie in de EU die actief is in de energiesector) declareerde kosten die betrekking hadden op een factuur die niet betaald was ten tijde van de controle, anderhalf jaar na de uitgifte ervan. Bovendien classificeerde de Commissie deze instantie als een non-profitorganisatie die recht heeft op een ophelderingspercentage van 100 %, hoewel zij gezien haar status linksgeoriënteerd is. De niet-subsidiabele bijdrage bedroeg 30,0 % van de totale onderzochte kosten.

Voorbeeld 6 — Niet-subsidiabele kosten, gebrek aan een controlestrook en een onjuiste wisselkoers

De begunstigde (een universiteit in een derde land) heeft, met uitzondering van de personeelskosten, geen kosten geboekt in zijn boekhoudstelsel. Bij deze niet-geboekte kosten ontdekten we onder andere kosten die waren gedeclareerd zonder bewijs van betaling, kosten die niet duidelijk verband hielden met het project, kosten die tweemaal werden gedeclareerd, *indirecte kosten* die werden gedeclareerd als directe kosten en kosten gebaseerd op schattingen in plaats van op werkelijke kosten. Bovendien werden alle kosten gedeclareerd op basis van een onjuiste wisselkoers. De niet-subsidiabele kosten bedroegen 64,7 % van de totale onderzochte kosten.

Voorbeeld 7 — Niet-subsidiabele personeelskosten en een onjuiste wisselkoers

De begunstigde (een onderzoeksinstituting die deel uitmaakte van een wereldvermaard ziekenhuis in een derde land) paste bij het declareren van zijn kosten voor de eerste verslagperiode een uurtarief toe die niet voldoet aan de regels van Horizon 2020. De begunstigde had geen gegevens bijgehouden over de tijd die twee werknemers hadden besteed aan het gecontroleerde project. Voor een derde werknemer waren er wel gegevens over de tijdregistratie voorhanden en was een toewijzing van 10 % aan het project bevestigd, maar de begunstigde had bij vergissing de personeelskosten berekend op basis van een toewijzing van 20 %. Bovendien werden alle kosten gedeclareerd op basis van een onjuiste wisselkoers. Van de 130 000 EUR die de begunstigde declareerde was 45 500 EUR niet-subsidiabel, wat leidde tot een fout van 35,2 %.

BIJLAGE 5.3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „CONCURRENTIEVERMOGEN VOOR GROEI EN WERKGELEGENHEID”

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2014	Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2014 doen wij de volgende aanbevelingen: Aanbeveling 1: De Commissie, de nationale instanties en de onafhankelijke controleurs benutten alle beschikbare en relevante informatie om fouten te voorkomen of ze te ontdekken en corrigeren vóór de terugbetaling.			X				De Commissie neemt regelmatig maatregelen om haar internecontrolesysteem te herzien. De Commissie heeft richtsnoeren verstrekt met betrekking tot alle materiële aspecten van subsidiebeheer voor begunstigden en hun controleurs.
	Aanbeveling 2: Op basis van haar ervaring met het zevende kaderprogramma voor onderzoek ontwikkelt de Commissie voor Horizon 2020 een deugdelijke strategie voor risicobeheer en controle, met adequate controles van zeer risicovolle begunstigden zoals kmo's en starters, en van kosten die worden gedeclareerd en vallen onder specifieke subsidiabiliteitscriteria.		X					De controlestrategie is gebaseerd op risicobeheer, en dit is vertaald in operationele procedures. De Commissie erkent dat dit proces nog verder kan worden geperfectioneerd.
	Aanbeveling 3: De Commissie zorgt ervoor dat haar diensten een consistente aanpak hanteren bij de berekening van een gewogen gemiddelde van de foutenpercentages en de overeenkomstige beoordeling van de risicobedragen.		X					De Commissie heeft de belangrijkste begrippen en definities voor het vaststellen van foutenpercentages, risicobedragen en correcties verder verduidelijkt in de JAV-instructies, model en leidraad. De diverse begrippen en indicatoren zijn flexibel genoeg gedefinieerd om rekening te kunnen houden met de specifieke omstandigheden van de diverse DG's en toch voor voldoende samenhang te zorgen voor het consolideren van gegevens en vermijden van verwarring.

HOOFDSTUK 6

Economische, sociale en territoriale cohesie

INHOUDSOPGAVE

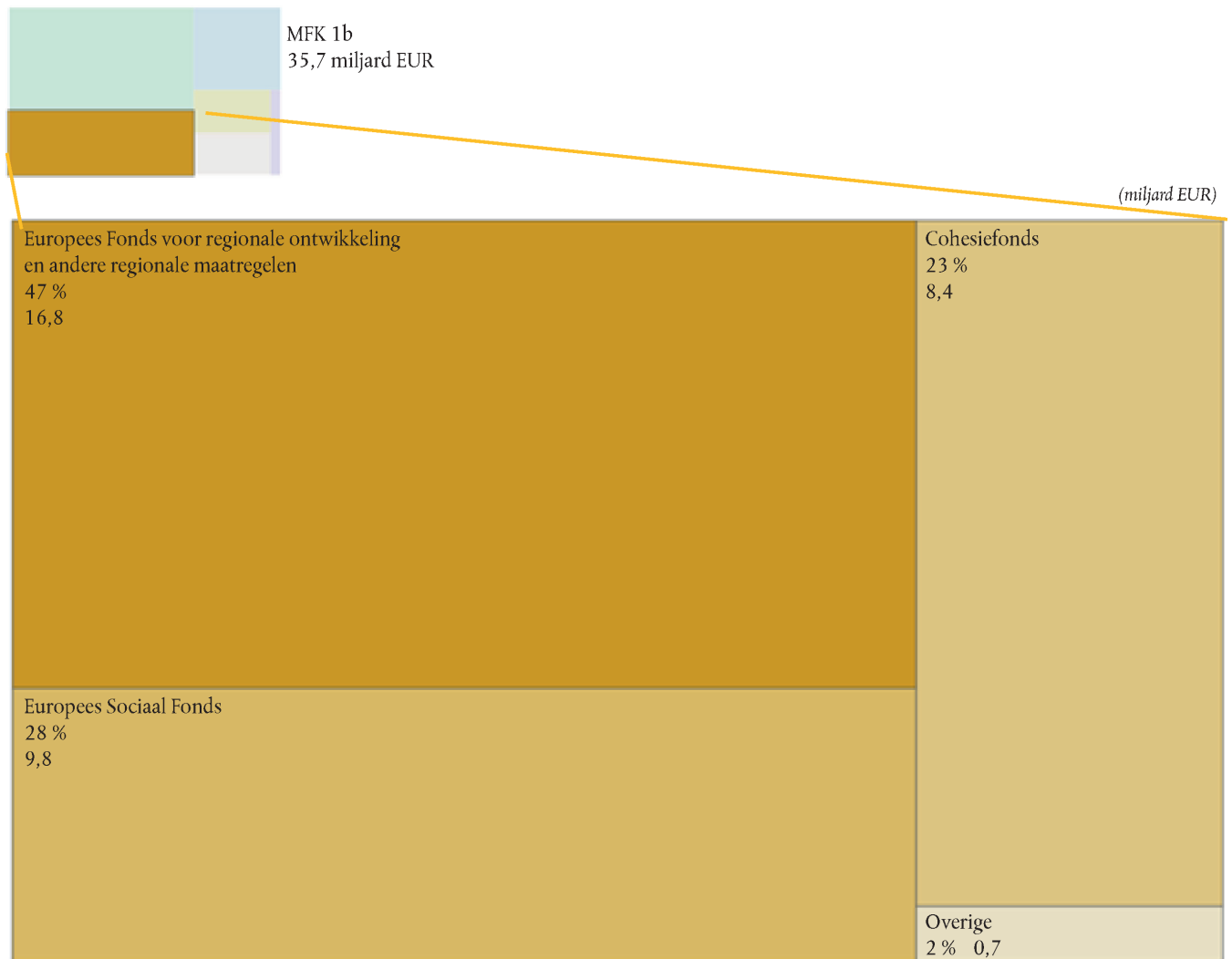
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	6.1-6.24
Korte beschrijving van „Economische, sociale en territoriale cohesie”	6.3-6.15
Reikwijdte en aanpak van de controle	6.16-6.24
Deel 1 — Regelmatigheid van de verrichtingen	6.25-6.78
Resultaten van onze evaluatie van verrichtingen en herhaling van controlewerkzaamheden	6.26-6.43
Onze beoordeling van het werk van auditautoriteiten	6.44-6.50
Het werk van de Commissie en de verslaglegging over het restfoutenpercentage in haar jaarlijkse activiteitenverslagen	6.51-6.72
Conclusie en aanbevelingen	6.73-6.78
Conclusie	6.73-6.76
Aanbevelingen	6.77-6.78
Deel 2 — Beoordeling van projectprestaties	6.79-6.92
Beoordeling van de opzet van het prestatiesysteem	6.82-6.86
Veel projecten behalen de prestatiedoelstellingen niet volledig	6.87-6.90
De meeste lidstaten slaagden er niet in hun FISM-bijdragen volledig te gebruiken	6.91
Conclusie	6.92
Bijlage 6.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor economische, sociale en territoriale cohesie	
Bijlage 6.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor economische, sociale en territoriale cohesie	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

6.1. In dit hoofdstuk worden onze bevindingen voor MFK-subrubriek 1b „Economische, sociale en territoriale cohesie” gepresenteerd. In 2017 hebben de door ons gecontroleerde betalingen voor het eerst betrekking op de *afsluiting* van de *programmeringsperiode* 2007-2013 en de uitvoering van de *programmeringsperiode* 2014-2020 binnen het nieuwe controle- en zekerheidskader.

6.2. **Kader 6.1** geeft een overzicht van de belangrijkste activiteiten en uitgaven in deze rubriek voor 2017. Zie voor een nadere toelichting op de controlepopulatie voor 2017 de paragrafen 6.16-6.19).

Kader 6.1 — MFK-subrubriek 1b — „Economische, sociale en territoriale cohesie” — Uitsplitsing voor 2017

Totaal aan betalingen over het jaar	35,7
– voorschotten ⁽¹⁾	- 9,0
+ verrekeningen ⁽¹⁾ ⁽²⁾	0,5
+ afsluitingsbesluiten voor de programmeringsperiode 2014-2020 ⁽³⁾	2,5
– betalingen voor de MFK-periode 2014-2020	- 20,8
– tussentijdse betalingen voor niet-afgesloten OP's in de programmeringsperiode 2007-2013	- 0,9

Gecontroleerde populatie, totaal ⁽⁴⁾	8,0
--	------------

⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 15).

⁽²⁾ Dit cijfer bestaat uit verrekeningen van prefinanciering van de periode 2007-2013 voor in 2017 afgesloten OP's.

⁽³⁾ Dit cijfer omvat 0,3 miljard EUR aan bijdragen, betaald voor financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer.

⁽⁴⁾ 66 % van de populatie heeft betrekking op de programmeringsperiode 2007-2013 en 34 % op de programmeringsperiode 2014-2020.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van „Economische, sociale en territoriale cohesie”*Beleidsdoelstellingen en uitgaveninstrumenten*

6.3. De bestedingen in het kader van MFK-subrubriek 1b „Economische, sociale en territoriale cohesie” zijn erop gericht om het verschil in ontwikkelingsniveau tussen verschillende lidstaten en regio's van de EU terug te dringen en het concurrentievermogen van alle regio's te versterken⁽¹⁾. Deze doelstellingen worden nagestreefd met behulp van de volgende fondsen/instrumenten:

- het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), dat is gericht op het ongedaan maken van de grootste regionale onevenwichtigheden door middel van financiële steun voor investeringen in infrastructuur en productieve investeringen ter bevordering van de werkgelegenheid, vooral ten behoeve van ondernemingen;
- het Cohesiefonds (CF), dat ter bevordering van duurzame ontwikkeling projecten op het gebied van milieu en vervoer financiert in lidstaten met een bni per hoofd van de bevolking dat lager is dan 90 % van het EU-gemiddelde⁽²⁾;
- het Europees Sociaal Fonds (ESF), dat gericht is op het bevorderen van een hoog niveau van werkgelegenheid en het scheppen van meer en betere banen, onder andere door middel van maatregelen in het kader van het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (*Youth Employment Initiative* — YEI)⁽³⁾ voor regio's met een hoge jeugdwerkloosheid;
- andere, kleinere instrumenten/fondsen zoals het Europees Nabuurschapsinstrument (ENI, ondersteuning van grensoverschrijdende samenwerking en politieke initiatieven om de betrekkingen tussen de EU en haar buurlanden te versterken), en het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD, materiële hulp om mensen uit de armoede te helpen).

⁽¹⁾ Zie de artikelen 174 tot en met 178 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 47).

⁽²⁾ Bulgarije, Cyprus, Estland, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Tsjechische Republiek, Slovenië en Slowakije. Spanje kwam alleen in de programmeringsperiode 2007-2013 in aanmerking voor overgangssteun uit het CF.

⁽³⁾ Voor steun uit hoofde van het YEI komen regio's in aanmerking waar de werkloosheid in de leeftijdscategorie van 15-24 jaar in 2012 hoger dan 25 % was.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Uitvoering

6.4. De lidstaten dienen aan het begin van elke programmeringsperiode *operationele programma's* (OP's) in voor de hele duur van een MFK ⁽⁴⁾. Nadat de Commissie deze OP's heeft goedgekeurd, wordt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van elk OP gedeeld door de Commissie ⁽⁵⁾ en de desbetreffende lidstaat. *Begunstigden* ontvangen vergoedingen via de autoriteiten van de lidstaten, in overeenstemming met de voorwaarden van OP's, waarbij de gemaakte en betaalde kosten van in aanmerking komende *concrete acties* worden gefinancierd uit de EU-begroting.

Controle- en zekerheidskader

Programmeringsperiode 2014-2020 (jaarlijkse goedkeuring van rekening)

6.5. Een belangrijk element van het nieuwe controle- en zekerheidskader voor de programmeringsperiode 2014-2020 ⁽⁶⁾ is dat de programma-autoriteiten van de lidstaten ⁽⁷⁾ voor elk OP (of elke groep OP's) een „zekerheidspakket” ⁽⁸⁾ voor ten aanzien van de Commissie gedeclareerde uitgaven ⁽⁹⁾ indienen. Met dit pakket bevestigen de autoriteiten de volledigheid, nauwkeurigheid en waarheidsgetrouwheid van hun rekeningen, alsmede de doeltreffendheid van hun beheerssystemen en interne controles voor het OP (of de groep OP's) en de *wettigheid en regelmatigheid* van de gecertificeerde uitgaven.

⁽⁴⁾ OP's kunnen gedurende de hele periode te allen tijde worden gewijzigd indien dit naar behoren wordt gerechtvaardigd.

⁽⁵⁾ DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) en DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL).

⁽⁶⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

⁽⁷⁾ Beheersautoriteit, certificeringsautoriteit en auditautoriteit.

⁽⁸⁾ Het zekerheidspakket bestaat uit een beheersverklaring, een jaarlijkse samenvatting, de gecertificeerde jaarrekeningen, een jaarlijks controleverslag en een controleoordeel.

⁽⁹⁾ Het boekjaar voor in februari 2017 ingediende zekerheidspakketten liep van 1 juli 2015 tot en met 30 juni 2016.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.6. Een belangrijk element van het zekerheidspakket is een door de *auditautoriteit* opgesteld jaarlijks controleverslag. In dit verslag wordt het *restfoutenpercentage*⁽¹⁰⁾ voor het OP (of de groep OP's) gegeven. De auditautoriteit geeft een controleoordeel af over de regelmatigheid van de uitgaven⁽¹¹⁾. Dit kan alleen een goedkeurend oordeel zijn indien het restfoutenpercentage onder de in de verordening bepaalde materialiteitsdrempel van 2 % blijft⁽¹²⁾. Bij het bepalen van dit percentage houdt de auditautoriteit rekening met eventuele onregelmatigheden die zij heeft vastgesteld tijdens de beoordeling van een representatieve steekproef van concrete acties, die in de regel wordt verkregen door de toepassing van statistische steekproefmethoden⁽¹³⁾. Het percentage weerspiegelt ook de financiële correcties die zijn toegepast en die in de rekeningen zijn opgenomen om deze onregelmatigheden te compenseren.

6.7. De Commissie kan alleen rekeningen die deel uitmaken van het zekerheidspakket aanvaarden en de uitstaande EU-bijdrage verrekenen⁽¹⁴⁾ indien zij, rekening houdend met het controleoordeel van de auditautoriteit, kan vaststellen dat de rekeningen volledig, nauwkeurig en waarheidsgetrouw zijn⁽¹⁵⁾. Voordat de Commissie de rekeningen aanvaardt, verricht zij hoofdzakelijk administratieve controles van de volledigheid en juistheid van de in het ontvangen zekerheidspakket opgenomen informatie. Dit houdt in dat de Commissie de rekeningen kan aanvaarden, zelfs als het restfoutenpercentage boven de *materialiteitsdrempel* ligt en het oordeel van de auditautoriteit over de regelmatigheid afkeurend, of een oordeel met beperking is. In die situatie kan de Commissie echter ook de saldobetaling opschorten (die het vrijgeven van de inhouding van 10 % omvat⁽¹⁶⁾) en de noodzakelijke financiële correcties in gang zetten.

⁽¹⁰⁾ In haar jaarlijkse activiteitenverslagen gebruikt de Commissie de term „restrisicopercentage” in verband met de afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013 en de term „totaal restfoutenpercentage” met betrekking tot de programmeringsperiode 2014-2020. Hoewel deze twee percentages op verschillende tijdsperiodes van toepassing zijn, zijn ze begripsmatig identiek. In dit hoofdstuk gebruiken we voor beide begrippen de term „restfoutenpercentage(s)”.

⁽¹¹⁾ De auditautoriteit geeft ook een oordeel over de werking van de beheers- en controlesystemen en de volledigheid, juistheid en waarheidsgetrouwheid van de gecontroleerde rekeningen.

⁽¹²⁾ Artikel 28, lid 11, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 van de Commissie van 3 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (PB L 138 van 13.5.2014, blz. 5).

⁽¹³⁾ Artikel 127, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

⁽¹⁴⁾ Als betaling of terugvordering.

⁽¹⁵⁾ Artikel 139 van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

⁽¹⁶⁾ Artikel 130 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 beperkt de vergoeding van tussentijdse betalingen tot 90 %. De overige 10 % wordt vrijgegeven na de aanvaarding van de rekeningen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.8. Nadat de Commissie de rekeningen heeft aanvaard, kan zij ook regelmatigheidscontroles uitvoeren om het werk van een auditautoriteit te evalueren. Indien uit deze controles onregelmatigheden of ernstige tekortkomingen naar voren komen, kan de Commissie vervolgens verdere financiële (netto-)correcties opleggen⁽¹⁷⁾. De reikwijdte van de controle kan zo nodig ook worden uitgebreid tot de uitgaven die waren opgenomen in eerdere rekeningen met het oog op de vastgestelde risico's binnen de in de verordening vastgestelde beperkingen ten aanzien van de periode waarin de documenten ter beschikking moeten worden gehouden⁽¹⁸⁾.

6.9. Na haar regelmatigheidscontroles en -toetsingen valideert de Commissie (DG REGIO en DG EMPL) de restfoutenpercentages en trekt zij hier conclusies over, en publiceert zij de resultaten in haar *jaarlijkse activiteitenverslagen* (JAV's) voor het volgende jaar. In hun jaarlijkse activiteitenverslagen 2016 meldden de DG's REGIO en EMPL dat zij dit proces voor de rekeningen over 2015/2016 eind 2017⁽¹⁹⁾ zouden afronden en de resultaten in de JAV's 2017 zouden publiceren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.8. Voordat de Commissie de rekeningen aanvaardt, controleert de Commissie de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid ervan op basis van de informatie in de zekerheidspakketten. Met het oog op de validering van de gerapporteerde foutenpercentages en als basis voor haar risicobeoordeling voor regelmatigheidsaudits beoordeelt de Commissie de informatie (met inbegrip van de auditoordelen in de zekerheidspakketten) daarna ook met betrekking tot de wettigheid, de regelmatigheid en het functioneren van de systemen.

6.9. DG REGIO en DG EMPL zijn inderdaad voornemens de restfoutenpercentages te valideren en zij brengen er doorgaans verslag over uit in hun volgende jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's). Dit is echter geen wettelijke verplichting en — zoals vermeld in de Single Audit Strategy van de directoraten-generaal — er kunnen later nog regelmatigheidsaudits worden uitgevoerd. Audits kunnen bijgevolg leiden tot een verdere beoordeling van de restfoutenpercentages en aanvullende financiële correcties, indien relevant, onder meer na het jaar dat volgt op de ontvangst van de zekerheidspakketten.

⁽¹⁷⁾ Artikel 145, lid 7, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 en artikel 99 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 25).

⁽¹⁸⁾ Ingevolge artikel 140 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 zorgt de managementautoriteit ervoor dat alle ondersteunende documenten betreffende gefinancierde uitgaven over concrete acties waarvoor de totale subsidiabele uitgaven meer dan 1 miljoen EUR bedragen, de Commissie en de Europese Rekenkamer ter beschikking worden gesteld gedurende een periode van twee jaar na de indiening van de rekeningen waarin definitieve uitgaven voor de afgeronde concrete acties zijn opgenomen. Voor concrete acties waarvoor de subsidiabele uitgaven minder dan 1 miljoen EUR bedragen, is de bewaartermijn drie jaar na de indiening van de jaarrekening met de betrokken uitgaven. De termijn van drie jaar is algemeen van toepassing op de afsluiting van OP's in de programmeringsperiode 2007-2013 (zie artikel 90 van Verordening (EG) nr. 1083/2006).

⁽¹⁹⁾ Zie bijlage 4 (materialiteitscriteria), blz. 23 voor DG REGIO en blz. 22 voor DG EMPL.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Programmeringsperiode 2007-2013 (afsluiting van OP's)

6.10. De vóór de afsluiting van OP's geplande controles in de programmeringsperiode 2007-2013 zijn vergelijkbaar met die voor de goedkeuring van een jaarlijks zekerheidspakket in de programmeringsperiode 2014-2020, met als grootste verschil het tijdschema. Bij het formuleren van haar oordeel inzake de regelmatigheid van de voor de gehele programmeringsperiode gedeclareerde uitgaven berekent de auditautoriteit een restfoutenpercentage. Daarbij houdt zij rekening met de jaarlijks gerapporteerde foutenpercentages en alle tijdens de programmeringsperiode doorgevoerde financiële correcties. Dit jaar doen we in ons jaarverslag voor het eerst verslag van de uitvoering van deze maatregelen ⁽²⁰⁾.

Risico's voor de regelmatigheid

6.11. Als gevolg van de veranderingen in het controle- en zekerheidskader beoordelen we de risico's voor de regelmatigheid op het niveau van elke concrete actie (zie paragraaf 6.12) en op het niveau van de systemen die zijn opgezet om een betrouwbaar restfoutenpercentage te produceren (zie de paragrafen 6.13-6.15).

6.12. Uitgaven in de subrubriek „Economische, sociale en territoriale cohesie” hebben een hoog inherent risico. Met name kunnen begunstigden kosten declareren die niet subsidiabel zijn op grond van de nationale en EU-regels, of kan er steun worden verleend aan begunstigden of voor concrete acties die niet voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria van het OP.

6.13. Het nieuwe controle- en zekerheidskader moet ervoor zorgen dat het restfoutenpercentage voor uit de EU-begroting vergoede uitgaven onder de materialiteitsdrempel (2 %) blijft. De voornaamste risico's die hieraan zijn verbonden betreffen zowel de auditautoriteiten als de Commissie.

6.14. De auditautoriteiten kunnen het restfoutenpercentage voor het OP (of de groep OP's) onderschatten. Dit kan gebeuren omdat zij hun controlewerkzaamheden baseren op een niet-representatieve steekproef van concrete acties, en zij de internationale controlenormen niet volgen of fouten niet opmerken. Ook kunnen ze het restfoutenpercentage onjuist berekenen of correcties voorstellen die niet volstaan om de door hen vastgestelde fouten te corrigeren.

6.15. Indien de Commissie een of meer van deze problemen bij haar regelmatigheidsaudits en -controles over het hoofd heeft gezien, kan het zijn dat zij saldi heeft verrekend terwijl het feitelijke restfoutenpercentage boven de materialiteitsdrempel van 2 % lag, en dus onregelmatig was.

6.13. *Het controle- en zekerheidskader 2014-2020 beoogt ervoor te zorgen dat het restfoutenpercentage voor uit de EU-begroting terugbetaalde uitgaven onder de materialiteitsdrempel (2 %) blijft voor elk operationeel programma.*

6.15. *Als de Commissie na regelmatigheidsaudits en controles tot de conclusie komt dat het restfoutenpercentage — rekening houdend met alle geregistreerde financiële correcties — boven de materialiteitsdrempel van 2 % ligt, kan zij de vereiste procedure voor financiële correcties inleiden, met inbegrip van netto financiële correcties bij blijvende ernstige tekortkomingen.*

⁽²⁰⁾ De Commissie sloot de eerste OP's af in het laatste kwartaal van 2017, met uitzondering van het EFRO-programma Gibraltar, dat zij in 2016 afsloot.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

6.16. Rekening houdend met het herziene controle- en zekerheidskader (zie de paragrafen 6.5 tot en met 6.9) hebben we onze controleaanpak voor dit uitgaventerrein dit jaar gewijzigd. Onze doelstelling was om bij te dragen aan de algehele *betrouwbaarheidsverklaring* zoals beschreven in **bijlage 1.1** en om een evaluatie uit te voeren van het nieuwe controle- en zekerheidskader en te beoordelen in hoeverre daarop kan worden vertrouwd. Dit werd gedaan om hiervan in de toekomst eventueel meer gebruik te maken en, in dat verband, na te gaan waar verdere verbeteringen nodig zijn.

6.17. In 2017 hebben we daarom de gecertificeerde uitgaven in de zekerheidspakketten 2014-2020 gecontroleerd, alsmede — voor 2007-2013 — de uitgaven waarop de eindcontroleverslagen van de auditautoriteiten betrekking hebben. In het verleden namen we steekproeven uit de in de EU-begroting verrichte tussentijdse en eindbetalingen of verrekeningen voor de OP's.

6.18. Dit was het eerste jaar dat programma-autoriteiten van de lidstaten zekerheidspakketten bij de uitgaven voor de programmeringsperiode 2014-2020 indienden en dat de Commissie haar procedures voor het beoordelen en aanvaarden van de rekeningen, en voor het formuleren van conclusies over de gerapporteerde foutenpercentages toepaste. In maart 2017 had de Commissie 50 zekerheidspakketten ontvangen met betrekking tot rekeningen die uitgaven voor 71 van de 419 OP's bevatten. In mei 2017 heeft zij rekeningen met uitgaven van 17 lidstaten aanvaard ⁽²¹⁾, die 70 OP's en uitgaven van slechts 2,5 miljard EUR bestreken ⁽²²⁾. Dit verklaart waarom wij minder uitgaven hebben bestreken dan afgelopen jaar. Bovendien had circa 48 % van dit bedrag betrekking op door het ESF/YEI gefinancierde concrete acties. Ter vergelijking: het totaal aan goedgekeurde toewijzingen uit het ESF/YEI aan OP's voor de periode 2014-2020 bedraagt 26 %.

6.19. Dit was ook het eerste jaar waarin de Commissie het saldo voor OP's van de programmeringsperiode 2007-2013 verrekende. In 2017 sloot de Commissie 141 van de 440 betrokken OP's van 18 lidstaten af. Daarbij ging het om OP's die geacht werden een lager risico te hebben ⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ Duitsland, Ierland, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk dienden zekerheidspakketten met nul uitgaven in. Voor één OP in Italië werden de ingediende rekeningen in mei 2017 niet aanvaard.

⁽²²⁾ Dit komt overeen met slechts 0,7 % van het toegewezen budget voor de hele programmeringsperiode. Voorschotten voor financieringsinstrumenten zijn hiervan uitgesloten, maar op het niveau van de eindontvangers gebruikte bedragen zijn hierbij inbegrepen.

⁽²³⁾ Bulgarije, Cyprus, Estland, Griekenland, Frankrijk, Kroatië, Hongarije, Roemenië, Slovenië en Slowakije vielen niet onder de afsluitingsbesluiten. De deadline voor de indiening van de afsluitingsdocumenten voor Kroatië was 31 maart 2018.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.20. Voor **deel 1** van dit hoofdstuk, dat gericht is op regelmatigheid, hebben wij het volgende onderzocht:

- i) een steekproef van 217 verrichtingen die statistisch representatief is voor alle soorten uitgaven binnen deze MFK-rubriek. De steekproef werd in twee fasen getrokken. Eerst selecteerden we 22 zekerheids-/afsluitingspakketten⁽²⁴⁾ die betrekking hadden op 51 van de 211 OP's waarvoor de Commissie in 2017 een verrekening uit de EU-begroting had verricht⁽²⁵⁾. Binnen deze OP's selecteerden we vervolgens 217 verrichtingen waarvoor de auditautoriteiten controles van concrete acties hadden verricht. Deze werkzaamheden droegen bij tot de algemene betrouwbaarheidsverklaring, in overeenstemming met **bijlage 1.1**;
- ii) het door de auditautoriteiten verrichte werk om de informatie in de 22 zekerheids-/afsluitingspakketten te valideren, mede gebruikmakend van de hierboven genoemde steekproef van 217 verrichtingen;
- iii) de evaluatie en validatie door de Commissie van de zekerheids-/afsluitingspakketten voor 2017. We hebben ook gekeken naar de relevante informatie in de JAV's van DG REGIO en DG EMPL.

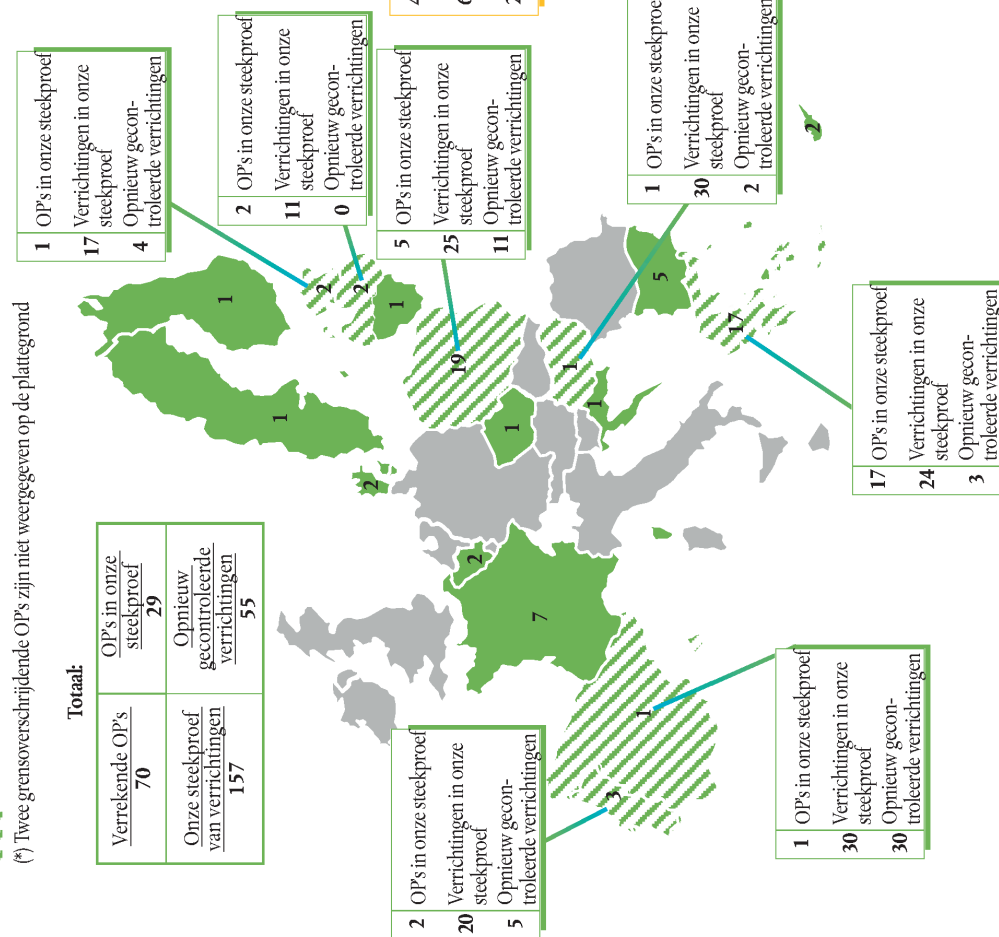
Kader 6.2 bevat een uitsplitsing van de gecontroleerde steekproef per lidstaat, terwijl in de paragrafen 6.21-6.23 meer gedetailleerde informatie over de opzet van onze aanpak wordt gegeven.

⁽²⁴⁾ Twaalf zekerheidspakketten (2014-2020) en tien afsluitingspakketten (2007-2013).

⁽²⁵⁾ Verrekening betekent het regulariseren van het financieringsaldo. Dit kan de betaling van bedragen die nog uitstaan na de voorfinanciering en na de vereffening van eventuele inhoudingen met zich meebrengen, of een terugvordering (wanneer de definitieve uitgaven lager zijn dan de reeds betaalde bedragen), of de betaling van een „nulbedrag”.

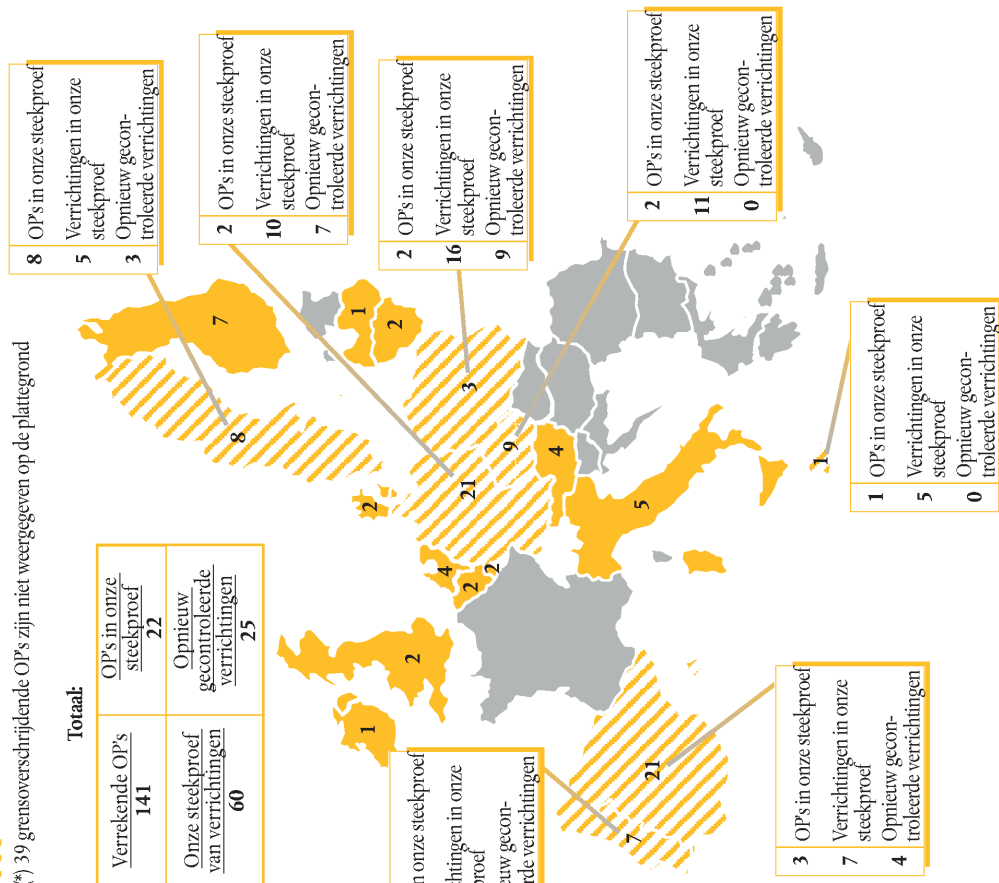
Jaarlijkse zekerheidspakketten 2014-2020

- Geen afsluitende verrekking
- 1 Afsluitende verrekking (*) niet in onze steekproef, met aantal afgesloten OP's
- 1 In onze steekproef, met aantal afgesloten OP's
- (*) 39 grensoverschrijdende OP's zijn niet weergegeven op de plattegrond



Afsluitingspakketten 2007-2013

- Geen afsluitende verrekking
- 1 Afsluitende verrekking (*) niet in onze steekproef, met aantal afgesloten OP's
- 1 In onze steekproef, met aantal afgesloten OP's
- (*) 39 grensoverschrijdende OP's zijn niet weergegeven op de plattegrond



OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.21. Onze toetsing van verrichtingen bestond uit een evaluatie van 217 verrichtingen op de checklists van de auditautoriteiten en het bewijs waarover zij beschikten om de resultaten van hun controlewerkzaamheden en controleoordelen mee te onderbouwen. Waar nodig hebben we de controlewerkzaamheden overgedaan ⁽²⁶⁾ (zie paragraaf 6.50).

6.22. Omdat het werk van de auditautoriteiten een essentieel onderdeel van het controle- en zekerheidskader is, hebben we dit jaar een grotere nadruk gelegd op het onderzoeken van de belangrijkste aspecten van hun controles. Dat deden we om zekerheid te verkrijgen over de doeltreffendheid van de controles. Voor elk van de 22 zekerheids-/afsluitingspakketten in onze steekproef hebben we de controlestrategie van de auditautoriteiten onderzocht evenals de aanpak van de steekproef, de wijze waarop de auditautoriteiten fouten hebben geïdentificeerd, gekwantificeerd en geëxtrapoleerd, en de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de op het niveau van de lidstaat toegepaste financiële correcties.

6.23. Ook hebben we de werkzaamheden die de twee verantwoordelijke DG's hebben verricht om de jaarrekeningen en afsluitingsbesluiten te evalueren en te valideren en de wijze waarop ze de resultaten van dit werk in de JAV's hebben gebruikt, tegen het licht gehouden. Dit hielp ons om te evalueren in hoeverre de Commissie kan vertrouwen op de regelmatigheidsinformatie die de lidstaten hebben gegenereerd.

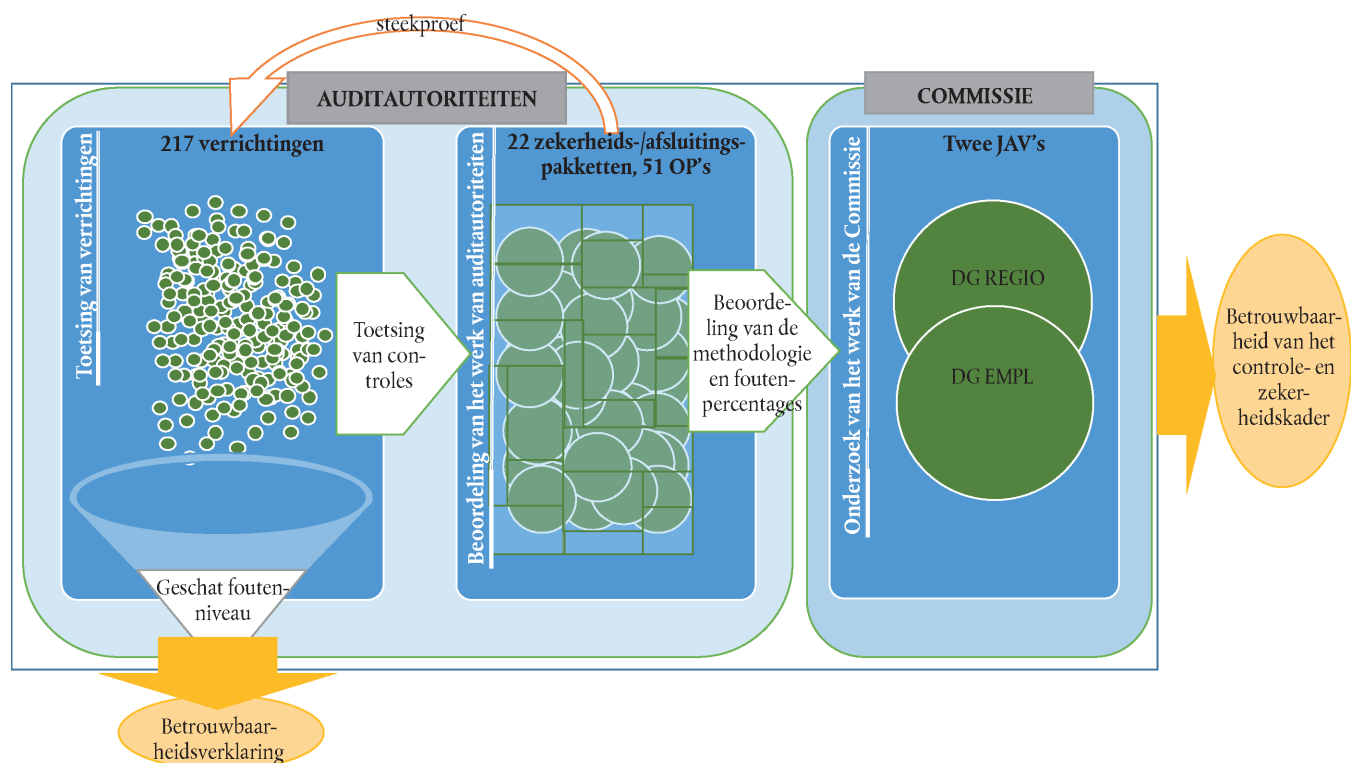
6.24. In *deel 2* van dit hoofdstuk ligt de nadruk op de *prestaties*. We hebben de systemen van de lidstaten voor het meten van de prestaties van de 113 fysiek afgeronde projecten voor beide in onze steekproef opgenomen programmeringsperioden onder de loop genomen. Ook hebben we beoordeeld in welke mate de streefdoelen van die projecten zijn verwezenlijkt.

⁽²⁶⁾ In deze context betekent „evaluatie” het onderzoeken van de werkmethoden en controledossiers van de auditautoriteiten en het beoordelen van de betrouwbaarheid en relevantie van de resultaten wat betreft de bijdrage daarvan aan de conclusie van de controle. „Overdoen” betekent aanvullend bewijs verkrijgen bij de bron. De evaluatie en het overdoen hebben beide betrekking op reeds gecontroleerde verrichtingen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

DEEL 1 — REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

6.25. Dit gedeelte van het hoofdstuk omvat drie subonderdelen. Het eerste daarvan heeft betrekking op onze toetsing van de steekproef van 217 verrichtingen die we dit jaar hebben genomen om inzicht te krijgen in de voornaamste bronnen van fouten en om materiaal te produceren voor de algehele betrouwbaarheidsverklaring. In het tweede subonderdeel wordt onze beoordeling van het werk van de auditautoriteiten behandeld, en in het derde komen de werkzaamheden van de Commissie aan de orde, waaronder de JAV's van de twee verantwoordelijke DG's. De resultaten voor alle onderdelen bieden ons een basis om conclusies te trekken over de regelmatigheidsinformatie die is vervat in de JAV's (zie ook **kader 6.3**).

Kader 6.3 — De bouwstenen van onze aanpak

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Resultaten van onze evaluatie van verrichtingen en herhaling van controles

6.26. **Bijlage 6.1** bevat een overzicht van de resultaten van onze toetsing van verrichtingen. We hebben 36 fouten vastgesteld en gekwantificeerd die niet door de auditautoriteiten waren ontdekt. Rekening houdend met de 50 eerder door de auditautoriteiten aangetroffen fouten en correcties ter waarde van in totaal 101 miljoen EUR over beide programmeringsperioden schatten we het foutenpercentage op 3,0 %⁽²⁷⁾. Dit heeft betrekking op de betalingen voor 2014-2020 en afsluitingen voor 2007-2013, en bedraagt minder dan in voorgaande jaren.

6.27. Het aantal fouten en de effecten van ontdekte fouten duiden op aanhoudende tekortkomingen in de regelmatigheid van de door de beheersautoriteiten gedeclareerde uitgaven⁽²⁸⁾.

6.28. De auditautoriteiten hebben een aantal van deze fouten ontdekt. Zij meldden in de zekerheids-/afsluitingspakketten voor onze steekproef van 217 verrichtingen 50 kwantificeerbare fouten. Deze fouten hadden betrekking op niet-subsidiabele kosten (dertig), *overheidsopdrachten* (twaalf), en niet in aanmerking komende deelnemers (acht). De autoriteiten van de lidstaten hebben correcties toegepast om de restfoutenpercentages te verlagen tot onder de materialiteitsdrempel van 2 %.

6.26. De Commissie stelt met tevredenheid vast dat het door de Rekenkamer geraamde foutenpercentage voor het cohesiebeleid dit jaar aanzienlijk lager is vergeleken met voorgaande jaren. De Commissie merkt in het bijzonder op dat het in de rekeningen voor 2015-2016 opgenomen programma „SME Initiative” — met een specifiek regelgevingskader vergeleken met mainstreamprogramma's vanwege het innovatieve karakter van het programma — één procentpunt bijdraagt tot deze raming. Op basis van alle verkregen informatie concludeert de Commissie dat er in de rekeningen voor 2015-2016 geen resterend materieel foutenpercentage is voor de overgrote meerderheid van de programma's.

De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde individuele aanvullende fouten onderzoeken en de betrokken programma-autoriteiten zo nodig verzoeken om aanvullende financiële correcties.

De Commissie merkt voorts op dat haar geraamde risicobedrag bij betaling voor het beleid, zoals vermeld in de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG EMPL en DG REGIO, binnen de door de Rekenkamer berekende marge voor het foutenpercentage ligt (zie voetnoot 27).

6.27. Zoals vermeld in haar antwoord op paragraaf 6.19 van het jaarverslag 2016 heeft de Commissie de lidstaten geactualiseerde richtsnoeren voor de programmeringsperiode 2014-2020 ter beschikking gesteld, waardoor — in combinatie met het vereiste gebruik van vereenvoudigde kostenopties — de kwaliteit van de managementverificaties in de toekomst verder zou moeten verbeteren.

⁽²⁷⁾ Wij baseren onze berekening van het foutenpercentage op een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 0,7 % en 5,3 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

⁽²⁸⁾ Zie Jaarverslag 2016, paragraaf 6.19.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.29. Dit was het eerste jaar dat zowel betalingen over 2014-2020 als afsluitingen over 2007-2013 werden bestreken. De hoeveelheid en de impact van de fouten die we hebben gevonden voor verrichtingen in de periode 2014-2020, waren groter dan die voor de verrichtingen die verband hielden met de afsluiting in de periode 2007-2013. Financieringsinstrumenten hebben het meest bijgedragen aan ons geschatte foutenpercentage, gevolgd door niet-subsidiabele kosten.

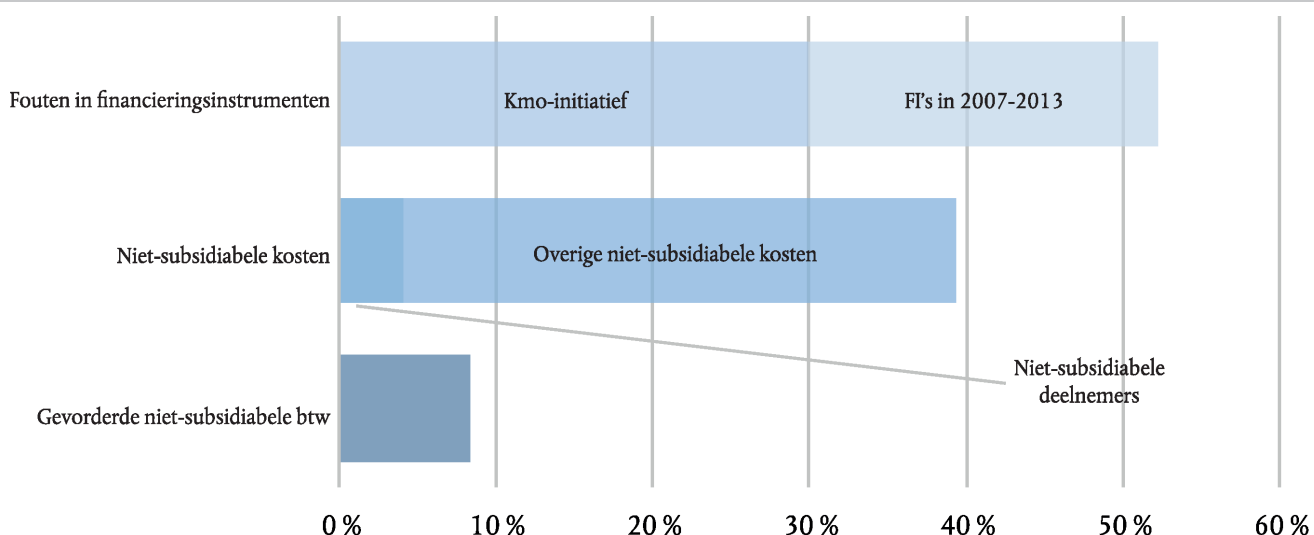
6.30. **Kader 6.4** bevat een uitsplitsing van de door ons gevonden fouten per categorie (voordat financiële correcties daarin waren verwerkt); in de paragrafen 6.31-6.43 wordt meer informatie over deze fouten gegeven.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.29. De Commissie onderstreept dat het financieel instrument (SME Initiative) met in de rekeningen voor 2015-2016 gecertificeerde bedragen een belangrijk deel vormde van de in deze rekeningen gedeclareerde uitgaven voor 2014-2020. Voor dit instrument, dat heeft bijgedragen tot een derde van het geraamde foutenpercentage, gelden — vanwege het innovatieve karakter ervan — specifieke voorschriften in vergelijking met andere mainstreamprogramma's in het kader van Verordening (EU) nr. 1303/2013 (zie met name de paragrafen 6.37 en 6.47).

Op grond van artikel 42 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 moet de subsidiabiliteit van dergelijke uitgaven worden beoordeeld bij de afsluiting van het betrokken programma en de fondsbeheerder moet dan onregelmatige transacties corrigeren en door subsidiabele transacties vervangen.

Kader 6.4 — Economische, sociale en territoriale cohesie — Uitsplitsing van de door ons aangetroffen fouten



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De financieringsinstrumenten droegen het meest bij aan het geschatte foutenpercentage voor 2017

6.31. Financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer (FISM's) nemen de vorm aan van *investeringen in (quasi-)eigen vermogen*, leningen of garanties. Deze zijn anders van aard dan traditionele *subsidies*, waarmee uitgaven van begunstigden aan subsidiabele projecten worden vergoed.

6.32. De lidstaten kunnen bijdragen aan het opzetten van financieringsinstrumenten:

- a) onder de verantwoordelijkheid van een beheersautoriteit op het niveau van de lidstaat (in beide MFK-perioden) ⁽²⁹⁾;
- b) op EU-niveau (uitsluitend de periode 2014-2020). Deze categorie omvat het kmo-initiatief ⁽³⁰⁾, dat wordt uitgevoerd als een afzonderlijk OP ⁽³¹⁾.

6.33. Wanneer voor financiering gebruik wordt gemaakt van financieringsinstrumenten, zijn alleen betalingen aan *eindontvangers* en kosten en vergoedingen van fondsbeheerders subsidiabel bij afsluiting van het programma en moeten niet-gebruikte bijdragen worden teruggestort in de EU-begroting ⁽³²⁾. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op enkele moeilijkheden die door deze aanpak worden veroorzaakt.

⁽²⁹⁾ Artikel 44 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 en artikel 38, lid 1, onder b), van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

⁽³⁰⁾ Het kmo-initiatief is een gezamenlijk financieringsinstrument van de Commissie en het Europees Investeringsfonds (EIF) dat de toegang tot financiering voor *kleine en middelgrote ondernemingen* moet vergemakkelijken. Zie artikel 39 van en bijlage XIV bij Verordening (EU) nr. 1303/2013.

⁽³¹⁾ Artikel 38, lid 1, onder a), en artikel 39 van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

⁽³²⁾ Artikel 78, lid 6, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 en artikel 42 van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

In twee van de vier thematische controles die wij onderzochten voor OP's voor 2007-2013 zijn geen significante fouten bij afsluiting ontdekt

6.34. De Commissie verlangt van de auditautoriteiten alleen dat ze bij afsluiting zekerheid verschaffen dat de aan eindontvangers betaalde bedragen zijn gebruikt zoals beoogd⁽³³⁾. Om dit te bereiken, heeft zij aanbevolen dat de auditautoriteiten „thematische” controles⁽³⁴⁾ uitvoeren voor financieringsinstrumenten.

6.35. We hebben geconstateerd dat niet alle auditautoriteiten deze controles systematisch uitvoeren. Wanneer ze dat wel hadden gedaan, gebeurde dat niet altijd in toereikende mate om materiële onregelmatigheden vast te stellen. We hebben kwantificeerbare fouten ontdekt in twee van de vier financieringsinstrumenten binnen onze steekproef van afsluitingen. In een van deze twee gevallen was de financiële impact van de fout van materieel belang voor het gerapporteerde en door de Commissie gevalideerde restfoutenpercentage (d.w.z. dat dit percentage de drempel van 2 % overschreed).

Kader 6.5 — Voorbeeld van niet-subsidiabele leningen voor een FISM

Cofinanciering voor leningen uit het EFRO moeten primair (d.w.z. voor meer dan 50 % van de totale waarde van de leningen) worden gebruikt om kleine en middelgrote ondernemingen te ondersteunen (Verordening (EG) nr. 1083/2006). Het financieringsinstrument dat we hebben gecontroleerd in Spanje, had bijna 80 % van de goedgekeurde totale waarde van leningen geïnvesteerd in ondernemingen die geen kleine of middelgrote onderneming waren. De auditautoriteit noch de Commissie had deze inbreuk op het door de wetgever vastgestelde basisvereiste voor subsidiabiliteit ontdekt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.34 en 6.35. In 2011 heeft de Commissie samen met de auditautoriteiten een methode ontwikkeld voor de audit van financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer voor de programmeringsperiode 2007-2013 („Common Audit Framework — Financial Engineering Instruments in the Context of Structural Funds”). Sindsdien heeft de Commissie de auditautoriteiten verzocht om de uitvoering van de betreffende instrumenten aan audits te onderwerpen. Bij de beoordeling van de afsluitingsverklaringen heeft de Commissie ook geverifieerd of de auditautoriteiten de uitvoering van de financieringsinstrumenten aan een audit hadden onderworpen. Als dat niet het geval was, heeft de Commissie het afsluitingsproces onderbroken en om aanvullende audits verzocht.

De Commissie zal de twee door de Rekenkamer vermelde gevallen onderzoeken. Wat betreft het geval waar volgens de Rekenkamer sprake is van een materieel financieel effect van de fout op het door de Commissie gevalideerde restfoutenpercentage, verwijst de Commissie naar haar antwoord in kader 6.5.

Kader 6.5 — Voorbeeld van voor een financieringsinstrument onder gedeeld beheer goedgekeurde niet-subsidiabele leningen

Artikel 44 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 sluit niet uit dat ook leningen aan grote ondernemingen worden verleend, indien aan alle overige voorwaarden is voldaan.

Aangezien er geen minimumniveau van financiering aan kmo's wordt vermeld in deze bepaling, zou dit artikel ook kunnen verwijzen naar het aantal individuele leningen (en niet noodzakelijk naar bedragen).

⁽³³⁾ Bijlage bij Besluit van de Commissie tot wijziging van Besluit C (2013) 1573 tot vaststelling van richtsnoeren inzake de afsluiting van operationele programma's die zijn geselecteerd voor bijstand uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds (2007-2013), (C(2015) 2771 final, 30.4.2015, paragraaf 3.6).

⁽³⁴⁾ Een thematische controle is een controle van een specifiek essentieel vereiste of uitgaventerrein waarvan het risico systemisch wordt geacht. Thematische controles vormen een aanvulling op reguliere systeemcontroles.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Ernstige tekortkomingen in de uitvoering van één OP in het kmo-initiatief in de periode 2014-2020

6.36. Voor onze controle hebben we dertig verrichtingen onderzocht van het enige OP in het kader van kmo-initiatief dat was opgenomen in de in 2017 ingediende jaarrekening.

6.37. Het EIF is de fondsbeheerder voor het kmo-initiatief op EU-niveau. De auditautoriteiten zijn verplicht om een advies uit te brengen over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven die zijn opgenomen in de rekeningen van OP's die binnen het kader van het kmo-initiatief vallen. Zij hebben echter geen wettelijk recht om verificaties ter plaatse te verrichten om zekerheid te verkrijgen over de regelmatigheid op het niveau van de *financieel intermediair* ⁽³⁵⁾. Om een oordeel over de rekeningen mogelijk te maken, heeft het EIF een contract inzake een „overeengekomen procedure” ⁽³⁶⁾ gesloten met een externe controleur. We hebben echter vastgesteld dat het contract voor het OP dat we hebben onderzocht niet voorzorg in werkzaamheden op het niveau van de financieel intermediair, en het verslag van de externe controleur bevatte een disclaimer met de strekking dat er geen zekerheid kon worden verschaft. Desondanks bracht de auditautoriteit een positief advies uit over de regelmatigheid van de bij de Commissie ingediende rekeningen ⁽³⁷⁾.

6.38. Ook hebben we tekortkomingen ontdekt die van grote invloed waren op de subsidiabiliteit van een aantal door financieel intermediairs gedane investeringen ⁽³⁸⁾. Alleen ondernemingen die voldoen aan de EU-definitie van kmo-status ⁽³⁹⁾ komen in aanmerking voor steun uit hoofde van het kmo-initiatief. Financieel intermediairs hebben dit echter niet altijd gecontroleerd of correct gecontroleerd. In de dertig investeringen die we hebben onderzocht, hadden financieel intermediairs leningen aan vijf ontvangers goedgekeurd zonder hun kmo-status te bevestigen; daarom zijn wij van oordeel dat deze investeringen niet subsidiabel zijn. Nog eens vier leningen werden, geheel of gedeeltelijk, gebruikt voor niet-subsidiabele activiteiten (bijv. de herfinanciering van andere leningen). Deze onregelmatigheden waren goed voor 1,0 procentpunt van ons geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk ⁽⁴⁰⁾.

6.37. *In een Agreed Upon Procedure velt de externe accountant geen oordeel, maar moeten de bevindingen en conclusies van de audit door de auditautoriteit worden gebruikt om zelf een auditoordeel te vellen. Daartoe heeft de auditautoriteit ook een systeemaudit uitgevoerd op het niveau van zowel de beheers- als certificeringsautoriteiten.*

Het jaarlijkse controleverslag beschrijft duidelijk hoe de auditautoriteit tot een oordeel is gekomen.

In het omnibusvoorstel — het resultaat van het politieke akkoord tussen de Raad en het Parlement — wordt deze „zekerheidskloof” aan de orde gesteld.

⁽³⁵⁾ Artikel 40 van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

⁽³⁶⁾ Een procedure die is overeengekomen tussen een entiteit en een derde om feitelijke bevindingen over financiële informatie of operationele processen (ISRS 4400) op te stellen.

⁽³⁷⁾ De wijziging van Verordening (EU) nr. 1303/2013 in het Omnibusvoorstel is bedoeld om een oplossing te vinden voor het gebrek aan controlerechten op lidstaatsniveau. De „Omnibusverordening” zal naar verwachting in de tweede helft van 2018 in werking treden, hetgeen betekent dat hetzelfde nadeel zal gelden voor de jaarrekeningen die in februari 2018 bij de Commissie zijn ingediend.

⁽³⁸⁾ Een financieel intermediair is een entiteit die als tussenpersoon optreedt tussen de beheersautoriteit of het holdingfonds en de eindontvangers van middelen die door middel van financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer worden uitgekeerd.

⁽³⁹⁾ Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (PB L 124 van 20.5.2003, blz. 36).

⁽⁴⁰⁾ Per 31 december 2017 had de Commissie in zes lidstaten OP's in het kader van het kmo-initiatief goedgekeurd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.39. Deze situatie werd veroorzaakt door procedurele onvolkomenheden bij de financiële intermediairs, die niet de juridisch bindende subsidiabiliteitscriteria in acht namen die zijn neergelegd in de met het EIF gesloten contracten. Dit vertegenwoordigt een ernstig regelmatigheidsrisico voor andere OP's die zijn goedgekeurd in het kader van het kmo-initiatief en worden beheerd in vergelijkbare omstandigheden. Het toont ook dat het lopende toezicht door het EIF verdere verbetering vergt. Hiertoe heeft het EIF toegezegd een actieplan te zullen uitvoeren om financiële intermediairs bewust te maken van de noodzaak om de subsidiabiliteitscriteria in acht te nemen, en zijn eigen interne mechanismen voor het opsporen van niet-subsidiabele leningen verder te zullen ontwikkelen. Het actieplan is erop gericht de door ons aangetroffen onregelmatigheden aan te pakken en de restrisico's op het gebied van regelmatigheid voor OP's voor het kmo-initiatief te beperken.

Terugvorderbare btw onjuist gecertificeerd als subsidiabele uitgaven

6.40. *Belasting over de toegevoegde waarde* (btw) is een indirecte belasting die wordt geheven op de consumptie van goederen en diensten. Een belastingplichtige, over het algemeen een onderneming, een zelfstandige of een andere beroepsbeoefenaar, is verplicht om btw in rekening te brengen op zijn of haar verkopen en deze btw over te dragen aan de nationale belastingautoriteit. Een belastingplichtige kan verzoeken om teruggave van de btw die hij of zij reeds heeft betaald over de eigen aankopen. Dit is het concept van „terugvorderbaarheid”. Een niet-belastingplichtige is niet verplicht om btw in rekening te brengen en kan de op zijn of haar aankopen betaalde btw niet terugvorderen.

6.41. Volgens de EU-regels komen btw-uitgaven alleen in aanmerking voor cofinanciering indien deze volgens de nationale btw-wetgeving niet-terugvorderbaar zijn. Het is niet relevant of de btw-uitgaven daadwerkelijk worden teruggevorderd. In geval van overheidsorganen is de btw alleen terug te vorderen indien een exploitant de eindgebruikers van infrastructuur tarieven inclusief btw in rekening brengt ⁽⁴¹⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.39. *Bij financieringsinstrumenten vormen de door de financiële intermediairs uit te voeren controles een essentieel onderdeel van het zekerheidsproces.*

De Commissie neemt nota van de omvangrijke reeks maatregelen die door het EIF worden voorgesteld om deze kwesties aan te pakken. Zij zal de uitvoering ervan op de voet volgen in samenwerking met de nationale autoriteiten, zodat de overeenkomstig artikel 39, lid 8, van de GB-verordening subsidiabele uitgaven worden gedeclareerd en aanvaard bij de afsluiting van het SME Initiative.

6.40 en 6.41. *Het begrip btw-invorderbaarheid moet van geval tot geval worden beoordeeld. De Commissie heeft richtsnoeren ten behoeve van de programma-autoriteiten opgesteld en voorstellen gedaan om de subsidiabiliteit van btw voor de programmeringsperiode 2021-2027 te vergemakkelijken.*

⁽⁴¹⁾ HvJ zaak T-89/10, arrest van het Gerecht van 20 september 2012 — Hongarije/Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.42. We troffen tien projecten in vijf OP's aan waarin overheidsorganen *terugvorderbare btw* hadden gedeclareerd als subsidiabele uitgaven. In die gevallen hadden de auditautoriteiten de subsidiabiliteitsregels onjuist geïnterpreteerd en de situatie niet gerapporteerd als *onregelmatig*. Deze fouten droegen voor 0,3 procentpunt bij aan het geschatte foutenpercentage. Bij drie van deze vijf OP's was de financiële impact van de fouten materieel voor het gerapporteerde en door de Commissie gevalideerde restfoutenpercentage (d.w.z. dat dit percentage de drempel van 2 % overschreed). In ons Jaarverslag 2015 hebben we gewezen op de onenigheid rond het opnemen van terugvorderbare btw in declaraties, met name in het geval van overheidsorganen⁽⁴²⁾. In dit geval vergoeden EU-fondsen btw als subsidiabele kosten aan de autoriteiten van de lidstaat en int de lidstaat deze btw tegelijkertijd via zijn normale belastingstelsel. In sommige gevallen kan de door de EU vergoede btw zelfs hoger zijn dan de feitelijke kosten van het project exclusief btw.

Kader 6.6 — Voorbeeld van cofinanciering voor niet-subsidiabele btw-uitgaven

In Polen sloot de beheersautoriteit subsidieovereenkomsten teneinde kleine ondernemingen te helpen om uitrusting aan te schaffen, vanuit het algemene streven om de werkloosheid terug te dringen. Wanneer ontvangers verklaarden dat ze niet van plan waren om btw terug te vorderen, oordeelde de beheersautoriteit dat de btw-uitgaven in aanmerking kwamen voor cofinanciering. Dit was niet correct, aangezien de ontvangers een btw-nummer hadden en de btw-uitgaven feitelijk terugvorderbaar waren.

Niet-subsidiabele uitgaven

6.43. We ontdekten significante tekortkomingen in de controles van de subsidiabiliteit van deelnemers in elf projecten. Dit had met name gevolgen voor het YEI en het vereiste inzake de NEET-status⁽⁴³⁾. Ook troffen we zeven gevallen aan waarin de auditautoriteiten niet-subsidiabele of te hoog opgegeven *indirecte kosten* niet hadden ontdekt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.42. *Negen van de tien door de Rekenkamer vermelde projecten houden verband met vier operationele programma's van het ESF 2014-2020 in één lidstaat.*

De Commissie heeft dit probleem al bij eerdere audits vastgesteld, maar de aanpassing van het systeem van de lidstaat heeft het probleem niet volledig verholpen.

De Commissie werkt momenteel nauw met de instanties van de betrokken lidstaat samen om het probleem in de nabije toekomst op te lossen door middel van de invoering van een vereenvoudigde kostenoptie of de invoering van de verplichting voor eindontvangers de btw terug te vorderen. De Commissie zal de nodige financiële correcties toepassen.

6.43. *Wat betreft de gevallen waarbij niet-subsidiabele of overdreven indirecte kosten zijn vastgesteld, zal de Commissie voor de nodige follow-up zorgen en zo nodig maatregelen voorstellen.*

Met betrekking tot de indirecte kosten (zie kader 6.7) zijn de door de Rekenkamer vastgestelde problemen grotendeels door de auditautoriteit geconstateerd, die een financiële correctie van 10 % op deze uitgaven heeft toegepast. De Commissie zal de situatie samen met de betrokken autoriteiten op de voet blijven volgen en zo nodig een aanvullende financiële correctie overwegen.

⁽⁴²⁾ Zie Jaarverslag 2015, paragrafen 6.33-6.35.

⁽⁴³⁾ NEET: personen die geen onderwijs of opleiding volgen en geen werk hebben („not in education, employment or training”).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Kader 6.7 — Voorbeeld van niet-subsidiabele uitgaven — Te hoge declaratie van indirecte kosten

De begunstigde, een groot onderzoeksinstituut in Duitsland, heeft zijn hoofdkantoor buiten het gebied dat in aanmerking komt voor vergoeding in het kader van het OP. Het gecontroleerde project werd uit het ESF gefinancierd en uitgevoerd door een speciale projectgroep die was opgezet door de begunstigde in het voor vergoeding in aanmerking komende gebied. De projectkosten bestonden hoofdzakelijk uit rechtstreekse uitgaven aan personeel, materieel en diensten, en een aanzienlijk deel van de indirecte uitgaven in dezelfde rubrieken. Om voor vergoeding in aanmerking te komen, moeten de indirecte kosten in het voor vergoeding in aanmerking komende gebied zijn gemaakt, rechtstreeks verband houden met het project en worden toegewezen op basis van de bijdrage ervan aan het project. Wij constateerden echter dat de meeste van de categorieën kosten die aan het project werden toegeschreven als indirecte kosten, in feite algemene kosten waren die op het hoofdkantoor van het instituut werden gemaakt. Diverse kosten die verband hielden met deze categorieën, werden ook rechtstreeks toegerekend aan het project als feitelijke uitgaven die waren gedaan door de projectgroep op de projectlocatie. Tijdens haar controle was de auditautoriteit niet in staat om toereikend bewijs te verkrijgen over de samenstelling van de indirecte kosten; daarom paste zij een forfaitaire correctie van 10 % toe op de indirecte kosten. Wij stelden vast dat de feitelijke fout hoger lag dan 10 %, dus wij beschouwen alle kosten die niet rechtstreeks verband houden met het project als niet-subsidiabel.

Onze beoordeling van het werk van auditautoriteiten

6.44. Het werk van de auditautoriteiten vormt een kritiek gedeelte van het controle- en zekerheidskader voor de cohesie-uitgaven (zie paragraaf 6.22). Dit was het eerste jaar waarin auditautoriteiten overgingen tot afsluitingen voor de programmeringsperiode 2007-2013 en het nieuwe controle- en zekerheidskader voor 2014-2020. Onze doorlichting van hun werk maakt deel uit van een proces dat erop gericht is, in de toekomst eventueel meer gebruik te maken van het zekerheidsmodel van de Commissie. In de controle van dit jaar beoordeelden wij voor de periode 2014-2020 het werk van 7 van de 21 auditautoriteiten van de lidstaten die in 2017 zekerheidspakketten bij de uitgaven indienden. Wij troffen een aantal tekortkomingen aan die van invloed zijn op de mate waarin momenteel op hun werkzaamheden kan worden vertrouwd.

6.44. De Commissie is verheugd over de auditaanpak van de Rekenkamer, die kan leiden tot een algehele vermindering van doublures en overlappings van auditactiviteiten voor de programma-autoriteiten en de begunstigten.

Zoals tijdens de vorige programmeringsperiode zal de Commissie nauw blijven samenwerken met de 122 auditautoriteiten voor het EFRO/CF/ESF/YEI/FEAD om mogelijke tekortkomingen te voorkomen en volledig betrouwbare auditresultaten te waarborgen.

Bovendien beklemtoont de Single Audit Strategy for Cohesion Policy van de Commissie het belang van hernieuwde audits van de resultaten van de auditautoriteiten op continue en risicobasis. Zie ook het gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.49 en 6.50.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.45. Bij alle zekerheids- en afsluitingspakketten die we onderzochten, hadden de auditautoriteiten een restfoutenpercentage gerapporteerd van minder dan 2 %. Als gevolg van de bijkomende fouten die we hebben opgespoord, viel het door ons opnieuw berekende percentage hoger uit dan 2 % voor zes van de twaalf zekerheidspakketten voor de periode 2014-2020 en drie van de tien afsluitingspakketten voor de periode 2007-2013.

Tekortkomingen in de steekproeftrekking door sommige auditautoriteiten hadden een negatief effect op de representativiteit van de steekproeven

6.46. Vanwege het grote aantal concrete acties dat door elk OP was gefinancierd, moeten de auditautoriteiten steekproeven trekken om zich een oordeel te vormen over de subsidiabiliteit van uitgaven. Om betrouwbare resultaten te produceren, moeten steekproeven representatief zijn voor de gecontroleerde populatie en, als algemene regel, zijn gebaseerd op een statistisch geldige methode⁽⁴⁴⁾. We hebben de steekproeftrekkingsmethode van de auditautoriteiten gecontroleerd voor de 22 zekerheids-/afsluitingspakketten die we hebben onderzocht.

6.47. In het geval van het OP in het kader van het kmo-initiatief was er geen steekproef getrokken omdat noch de auditautoriteit, noch de door het EIF ingehuurde externe controleur enige controle op het niveau van de financieel intermediair had uitgevoerd (zie paragraaf 6.37).

6.48. In 3 van de 22 pakketten die we hebben onderzocht (alle voor 2014-2020) stelden we gebreken vast zoals steekproeven van ontoereikende omvang, oververtegenwoordiging van bepaalde concrete acties en onjuist gebruik van steekproefparameters. Deze tekortkomingen hadden tot op zekere hoogte een negatieve invloed op de representativiteit van de steekproeven en dus ook op de betrouwbaarheid van de desbetreffende gerapporteerde restfoutenpercentages.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.45. Wat betreft de drie programma's in één lidstaat, merkt de Commissie op — zonder de vastgestelde onregelmatigheden aan te vechten — dat de vastgestelde extra fouten die tot een restfoutenpercentage van meer dan 2 % leiden, het gevolg zijn van het feit dat alle autoriteiten van de betreffende lidstaat — en niet alleen de auditautoriteit — de subsidiabiliteit van de btw verkeerd hebben geïnterpreteerd.

Wat het programma SME Initiative betreft, golden ten tijde van de bekendmaking van het verslag van de auditautoriteit specifieke wettelijke voorschriften die de auditautoriteit niet toestonden audits op het niveau van transacties uit te voeren.

Zie ook het antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.29 en 6.37.

6.47. Artikel 40, lid 3, van de GB-verordening bevat een duidelijke wettelijke beperking voor de auditautoriteit om audits op het niveau van de eindontvangers uit te voeren met betrekking tot de programma's van SME Initiative.

De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 6.37.

6.48. Zie ook het gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.64 en 6.65.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 127 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 en de artikelen 27 en 28 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 van de Commissie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Andere tekortkomingen in het werk van auditautoriteiten

6.49. Onvoldoende of ontoereikende controles verhogen het risico op het niet ontdekken van niet-subsidiabele uitgaven. Bovendien vereisten de internationale controlenormen⁽⁴⁵⁾ dat controleurs hun controles documenteren, met duidelijke verwijzingen naar alle documenten die het meest relevant zijn voor de gecontroleerde uitgaven. Op die manier kunnen ze verantwoording afleggen voor hun werk en kunnen ze interne en externe evaluatoren helpen bij het formuleren van conclusies over de toereikendheid van de controles.

6.50. In de steekproef van 217 verrichtingen konden we voor 96 verrichtingen (44 %) conclusies trekken op basis van onze eigen doorlichting van het werk van de auditautoriteiten. We stelden tekortkomingen met betrekking tot de reikwijdte, kwaliteit en documentatie van het werk van de auditautoriteiten vast in 121 verrichtingen (56 %), waardoor we de controlewerkzaamheden moesten overdoen. De tekortkomingen betroffen 17 van de 22 zekerheids-/afsluitingspakketten die we hebben onderzocht. Het ging bijvoorbeeld om controlelijsten die niet alle noodzakelijke punten bestreken, of onjuiste toetsingen van de subsidiabiliteit van uitgaven. Voor 80 van deze verrichtingen (37 % van het totaal) betekende dit dat we een bezoek moesten brengen aan de begunstigde. In 30 van de 121 verrichtingen waarvoor we de controle overdeden, hebben we kwantificeerbare fouten vastgesteld die eerder niet door de auditautoriteit waren ontdekt. Deze hadden betrekking op elf pakketten.

Het werk van de Commissie en de verslaglegging over het restfoutenpercentage in haar jaarlijkse activiteitenverslagen

6.51. De JAV's zijn voor de Commissie het belangrijkste middel om te rapporteren of er redelijke zekerheid bestaat dat de ingestelde controleprocedures de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven waarborgen⁽⁴⁶⁾. Voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” bevatten de JAV's een aantal verschillende percentages als maatstaf van de uitgaven die risico lopen. Die percentages omvatten het restfoutenpercentage voor het boekjaar 2015/2016, waarvoor de Commissie de rekeningen heeft aanvaard en waarover zij een conclusie heeft geformuleerd wat de regelmatigheid betreft⁽⁴⁷⁾.

6.49 en 6.50. De auditautoriteiten moeten de reikwijdte en de kwaliteit van hun verificaties kunnen aantonen. Bij de documentatie van het auditproces moet echter een passend evenwicht worden gevonden met het oog op gezonde en efficiënte administratieve procedures.

De Commissie zal nauw met de auditautoriteiten blijven samenwerken om de door de Rekenkamer vermelde problemen aan te pakken door beste praktijken te delen en auditinstrumenten en -methoden uit te wisselen, met inbegrip van de checklists van de Commissie zelf.

In het kader van haar Single Audit Strategy for Cohesion Policy heeft de Commissie in 2018 en 2019 58 nalevingsgerichte audits en 19 onderzoeksmissies op risicobasis gepland om de betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de auditautoriteiten te waarborgen. 21 van deze nalevingsgerichte audits en acht onderzoeksmissies zijn voor 2018 gepland en de resultaten ervan zullen beschikbaar zijn voor de JAV's 2018.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.26.

6.51. De Commissie vermeldt verschillende percentages in de JAV's met betrekking tot de uitgaven onder gedeeld beheer om de specifieke risico's te meten van de verschillende soorten betalingen in het verslagjaar (afsluiting 2007-2013 en verschillende boekjaren voor uitgaven van 2014-2020), alsmede een geaggregeerd foutenpercentage voor het kalenderjaar 2017.

⁽⁴⁵⁾ Internationale Controlenorm ISA 230 „Controledocumentatie” (van toepassing op controles van financiële overzichten over perioden beginnend op of na 15 december 2009).

⁽⁴⁶⁾ Artikel 66, lid 9, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1).

⁽⁴⁷⁾ Jaarlijks activiteitenverslag 2017 van DG EMPL, blz. 12, en jaarlijks activiteitenverslag 2017 van DG REGIO, blz. 9.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.52. In dit onderdeel beoordelen we het werk van de Commissie om zekerheid te verkrijgen dat de systemen van de lidstaten in het nieuwe controle- en zekerheidskader doeltreffend functioneren en dat het resulterende restfoutenpercentage een betrouwbare schatting vormt.

6.53. Onze opmerkingen betreffen het ontwerp van het zekerheidskader en de activiteiten van de Commissie met betrekking tot de aanvaarding van rekeningen, de validering van afzonderlijke restfoutenpercentages en het bepalen van het algehele restfoutenpercentage.

Het ontwerp van het controle- en zekerheidskader 2014-2020

De JAV's moeten nog verder worden gestroomlijnd en afgestemd op het nieuwe controle- en zekerheidskader

6.54. Het nieuwe controle- en zekerheidskader houdt in dat de Commissie bijna twee jaar nodig heeft vanaf het eind van de betrokken boekhoudkundige periode voordat zij voor het eerst haar conclusie over de betrouwbaarheid van het door de auditautoriteit berekende restfoutenpercentage voor een bepaald boekjaar kan geven. Deze periode omvat acht maanden waarin de auditautoriteiten hun eigen controlewerkzaamheden kunnen verrichten. Vervolgens verricht de Commissie haar controles van stukken, aanvullende informatiebezoeken en regelmatigheidscontroles. In **kader 6.8** wordt het tijdschema voor het nieuwe kader weergegeven.

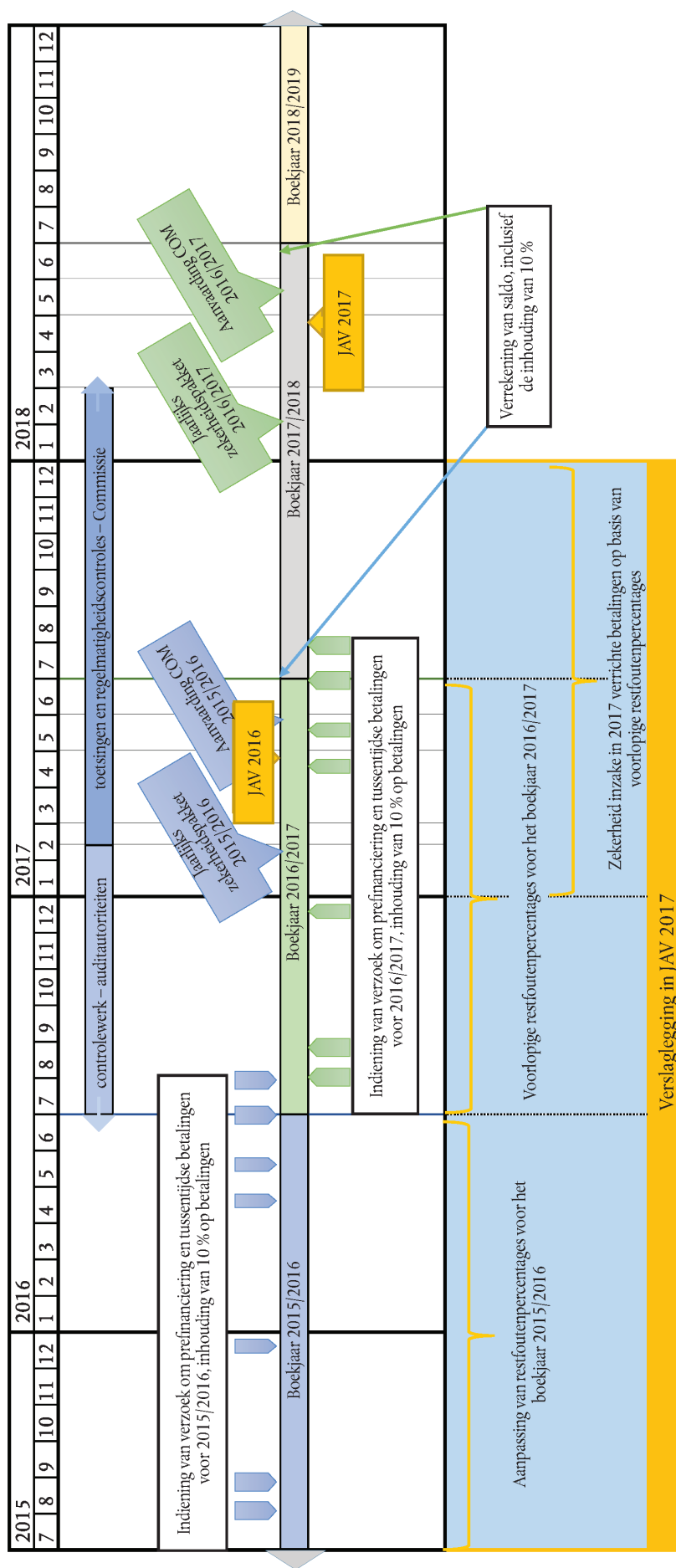
ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.54. De twee door de Europese Rekenkamer vermelde jaren beginnen aan het einde van de desbetreffende berekeningsperiode en omvatten daarom de acht in de verordening vastgestelde maanden waarin de auditautoriteiten hun auditwerkzaamheden moeten uitvoeren. Daarna wil de Commissie — overeenkomstig haar Single Audit Strategy for Cohesion Policy — de voor elk van de 419 cohesieprogramma's ontvangen zekerheidspakketten tijdig beoordelen voor het volgende jaarlijkse activiteitenverslag (d.w.z. binnen maximaal 13 maanden).

Na grondige controles van de documenten, op risico's gebaseerde audits ter plaatse en onderzoeksmissies zal het DG in het volgende jaarlijkse activiteitenverslag bekendmaken of het de eerder gerapporteerde restfoutenpercentages betrouwbaar acht of of verdere verificaties worden uitgevoerd of nodig zijn.

Zie ook het gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.49 en 6.50.

Kader 6.8 — Tijdschema voor het nieuwe controle- en zekerheidskader



Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.55. Vorig jaar hebben we de aandacht gevestigd op het feit dat de verslagperiode voor JAV's niet samenvalt met de periode die wordt bestreken in de door de lidstaten in te dienen zekerheidspakketten⁽⁴⁸⁾. De door de auditautoriteiten gerapporteerde restfoutenpercentages hebben betrekking op het boekjaar. In de JAV's geven de directeurs-generaal echter redelijke zekerheid over het kalenderjaar, conform het begrotingsbeginsel van jaarperiodiciteit en de door DG BUDG en het secretariaat-generaal gegeven richtsnoeren. Met het oog hierop hebben de directeurs-generaal van de DG's REGIO en EMPL besloten om in de JAV's 2017 het risico te schatten door voor de uitgaven van het kalenderjaar 2017 een voorlopig restfoutenpercentage te projecteren, dat zij nog niet hadden aanvaard en gevalideerd.

6.56. De verslagleggingsvereisten voor de JAV's zijn nog niet voldoende aangepast aan het nieuwe controle- en zekerheidskader. Naar ons oordeel zouden de restfoutenpercentages voor het boekhoudjaar 2015/2016 de hoofdindicator voor regelmatigheid moeten zijn in de JAV's 2017, aangezien dit de enige zijn waarvoor de Commissie de vereiste zekerheid aan de auditautoriteiten en haar eigen regelmatigheidswerkzaamheden kan ontlenen. Ook zouden deze de voornaamste grondslag voor de betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's voor de specifieke beleidsterreinen moeten vormen. Geen van beide DG's besteedt hier echter genoeg aandacht aan of noemt ze als kernprestatie-indicator.

6.57. Bovendien noemt de Commissie in de JAV's ten minste 13 verschillende percentages voor de twee programmeringsperioden als maatstaf voor de uitgaven waaraan risico is verbonden. Een zo groot aantal percentages leidt tot onduidelijkheid en mogelijke verwarring over de relevantie ervan en de geboden zekerheid.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.55. De Commissie verwijst naar haar antwoord op paragraaf 6.34 van het jaarverslag van de Rekenkamer van 2016. Het Financieel Reglement en het tijdschema voor het verkrijgen van zekerheid voor 2014-2020 laten een betere afstemming van de verslagperioden toe, met slechts een kloof van zes maanden vergeleken met de kloof van één jaar in 2007-2013. De DG's hebben hun jaarlijkse activiteitenverslagen en de wijze waarop ze zekerheid voor de verschillende soorten betalingen verkrijgen — die betrekking hebben op tot drie verschillende boekjaren van het programma — dienovereenkomstig aangepast, zoals beschreven in de jaarlijkse activiteitenverslagen van 2016 (deel A.1.2). De uiterlijk 1 maart 2018 ontvangen restfoutenpercentages voor het boekjaar 2016-2017 werden beschouwd als de beste en meest recente ramingen om het risico voor de uitgaven van het jaar te berekenen en zo nodig reservaties over individuele programma's te formuleren. Dit was met name het geval in 2017 wegens het beperkte aantal ontvangen rekeningen met uitgaven, waardoor foutenpercentages voor het boekjaar 2015-2016 werden gerapporteerd.

Bovendien onderstreept de Commissie dat — wanneer een JAV wordt afgetekend — de gedeclareerde uitgaven in het vorige kalenderjaar onder de inhouding van 10 % op de tussentijdse betalingen van de EU vallen.

6.56 en 6.57. In de jaarlijkse activiteitenverslagen brengen de DG's in overeenstemming met de centrale instructies verslag uit over een essentiële prestatie-indicator inzake regelmatigheid (KPI 5) om een consistente en geharmoniseerde aanpak voor alle begrotingsgebieden te waarborgen. In de JAV's 2017 is extra zichtbaarheid gegeven aan het restrisicopcentage met betrekking tot de rekeningen voor 2015-2016 (onder meer in de voetnoot bij KPI 5 en in de samenvatting). Er is ook een specifiek deel gewijd aan de validatie van de gerapporteerde restfoutenpercentages voor dat boekjaar.

De Commissie is bereid na te gaan — en met de Rekenkamer te bespreken — hoe haar presentatie van de foutenpercentages in haar toekomstige jaarlijkse activiteitenverslagen kan worden verbeterd en gestroomlijnd.

⁽⁴⁸⁾ Zie Jaarverslag 2016, paragraaf 6.34.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorschotten voor financieringsinstrumenten moeten niet in aanmerking worden genomen bij de berekening van het restfoutenpercentage

6.58. Met de opzet voor de programmeringsperiode 2014-2020 wordt beoogd de afsluiting van OP's te vereenvoudigen door een procedure voor het jaarlijkse onderzoek en de jaarlijkse aanvaarding van rekeningen in te voeren die vergelijkbaar is met die voor „gedeeltelijke afsluiting”. Dit kan alleen werken indien de door de auditautoriteiten gerapporteerde restfoutenpercentages betrouwbaar zijn en er informatie beschikbaar is die exclusief betrekking heeft op subsidiabele uitgaven bij afsluiting (d.w.z. zonder voorschotten).

6.59. In Verordening (EU) nr. 1303/2013 wordt niet aangegeven hoe restfoutenpercentages moeten worden berekend.

6.60. De huidige praktijk van auditautoriteiten om voorschotten voor financieringsinstrumenten op te nemen in de controlepopulatie van de auditautoriteiten zal naar alle waarschijnlijkheid leiden tot de rapportage van te lage restfoutenpercentages aan de Commissie ⁽⁴⁹⁾.

6.61. Naar aanleiding van onze aanbeveling in het jaarverslag van vorig jaar ⁽⁵⁰⁾ geeft de Commissie in haar JAV's nu aanvullende restfoutenpercentages waarvan voorschotten voor financieringsinstrumenten zijn uitgesloten.

6.62. In de voorgaande programmeringsperiode voerden de auditautoriteiten doorgaans geen controlewerkzaamheden op het niveau van de financieel intermediair uit. Voor de periode 2014-2020 zullen de auditautoriteiten voor de tweede en verdere voorschotbetalingen ⁽⁵¹⁾, moeten nagaan of er aan de subsidiabiliteitsvereisten is voldaan op het niveau van de financieel intermediairs. Als gevolg daarvan kunnen OP's die financieringsinstrumenten omvatten, niet gedeeltelijk worden afgesloten tenzij de auditautoriteiten passende werkzaamheden op dit niveau verrichten.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.58. De Commissie heeft inderdaad aangegeven dat de jaarrekeningen meer rechtszekerheid voor de lidstaten in een meerjarige context onder gedeeld beheer willen bieden door de validering van „jaarlijkse blokken van subsidiabele uitgaven” in te voeren. Deze gedeeltelijke afsluiting heeft per definitie geen betrekking op voorschotten in het kader van financieringsinstrumenten of staatssteun die in de volgende boekjaren verder tot subsidiabele uitgaven moeten worden omgevormd (de jaarrekeningen voorzien daarom in cumulatieve rapportage). In de jaarlijkse activiteitenverslagen hebben de diensten van de Commissie dergelijke informatie over restfoutenpercentages verstrekt die alleen betrekking hebben op de subsidiabele uitgaven bij de afsluiting (d.w.z. zonder voorschotten uit financieringsinstrumenten).

Zie ook het gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.59 tot en met 6.62.

6.59 tot en met 6.62. In overeenstemming met artikel 137 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 zijn de rekeningen van het programma gebaseerd op de aan de Commissie gedeclareerde bedragen, met inbegrip van de voorschotten aan financieringsinstrumenten. De auditautoriteiten verstrekken restfoutenpercentages op basis van de in de rekeningen opgenomen uitgaven.

Bij wijze van constructieve follow-up van de aanbeveling van de Rekenkamer uit 2016 hebben de auditautoriteiten ermee ingestemd de Commissie aanvullende gedetailleerde informatie te verstrekken, zodat de Commissie in de JAV's de restfoutenpercentages kan berekenen zonder het effect van voorschotten aan financieringsinstrumenten. De Commissie heeft zo het effect van de in de rekeningen voor 2016-2017 betaalde voorschotten aan financieringsinstrumenten (en aan de programma's van het SME Initiative) kunnen berekenen: het bedraagt gemiddeld minder dan 0,2 procentpunt voor het EFRO (op basis van 67 financieringsinstrumenten) en 0,02 voor het ESF (op basis van 15 financieringsinstrumenten) (zie bladzijde 50 van het jaarlijks activiteitenverslag 2017 van DG REGIO en bladzijde 58 van het jaarlijks activiteitenverslag 2017 van DG EMPL).

Dankzij de aanbeveling van de Rekenkamer is de rapportage van informatie voor individuele programma's in de jaarlijkse activiteitenverslagen dus verbeterd, zonder dat dergelijke voorschotten aan financieringsinstrumenten tot dusver een materieel algemeen effect op de gerapporteerde foutenpercentages hebben gehad.

⁽⁴⁹⁾ Dit is ook van toepassing, zij het in mindere mate, op staatssteunvoorschotten.

⁽⁵⁰⁾ Zie Jaarverslag 2016, paragraaf 6.35 en aanbeveling 2, onder a).

⁽⁵¹⁾ In het kmo-initiatief kan de totale bijdrage aan financieringsinstrumenten in één keer worden betaald. Voor alle overige financieringsinstrumenten wordt een zogeheten tranchesysteem gebruikt waarbij na het opzetten ervan een eerste tranche wordt uitgekeerd en de daaropvolgende bedragen afhankelijk zijn van een minimumbetaling aan eindbegunstigden uit de eerdere tranches.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.63. Dit probleem zou de komende jaren, wanneer het aantal financieringsinstrumenten aanzienlijk zal toenemen⁽⁵²⁾, acuter kunnen worden.

Het werk van de Commissie met betrekking tot zekerheidsverschaffing in de JAV's

Gebreken in de steekproefneming komen niet aan de orde bij de evaluatie van de zekerheidspakketten

6.64. Uit onze werkzaamheden ten aanzien van de steekproefmethodiek van auditautoriteiten bleek dat gebreken in drie van de twaalf door ons onderzochte zekerheidspakketten (25 %) de betrouwbaarheid van de gerapporteerde restfoutenpercentages in zekere mate negatief beïnvloedden (zie de paragrafen 6.47 en 6.48).

6.65. Overeenkomstig haar interne procedures controleerde de Commissie de steekproefmethode voor alle ingediende pakketten. Zij stelde de bovengenoemde kwesties echter niet aan de orde. Wanneer er ernstige tekortkomingen zijn, voorziet de verordening in een forfaitaire correctie⁽⁵³⁾.

6.66. In alle bovengenoemde gevallen had de Commissie het saldo verrekend en de voordelen ter bescherming van de EU-begroting ingehouden 10 % vrijgegeven (zie **kader 6.8**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.64 en 6.65. De Commissie heeft een aantal van de door de Rekenkamer aan de orde gestelde kwesties vastgesteld, maar vindt niet dat de voorwaarden van artikel 31 van Verordening (EU) nr. 480/2014 op deze gevallen van toepassing zijn.

Voor het programma SME Initiative verwijst de Commissie naar haar antwoord op paragraaf 6.47.

6.66. De Commissie moet het uitstaande bedrag voor het betrokken boekjaar vereffenen in alle gevallen waarin aan de voorwaarden van artikel 139, lid 2, van de GB-verordening is voldaan. Als dit resulteert in een te verrichten betaling, kan de Commissie de betaling onderbreken wanneer het restrisico materieel blijft. Wanneer het saldo resulteert in een terugvordering, moet de Commissie het bedrag onverwijld terugvorderen in overeenstemming met het beginsel van goed financieel beheer.

⁽⁵²⁾ Eind 2016 bedroeg de totale OP-bijdrage die is bestemd voor FISM's, nagenoeg 13,3 miljard EUR (tegenover 5,7 miljard EUR eind 2015), waarvan 10,3 miljard EUR afkomstig was van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF). Van dit bedrag werd in totaal 3,6 miljard EUR (ongeveer 30 %) aan FISM's betaald (2015: 1,2 miljard EUR), waarvan 3,1 miljard EUR uit het ESIF, en eindbegunstigden hadden 1,2 miljard EUR ontvangen, waarvan 1 miljard EUR uit de ESIF. (Op basis van de „Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council”).

⁽⁵³⁾ Artikel 31 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 van de Commissie stelt forfaitaire correcties van 100 %, 25 %, 10 % of 5 % vast, die in voorkomend geval allemaal naar beneden kunnen worden bijgesteld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

De conclusie van de Commissie inzake de regelmatigheid van de uitgaven van het boekjaar 2015/2016 is nog niet definitief

6.67. De Commissie heeft zich er in haar JAV's voor 2016 toe verbonden om haar grondige regelmatigheidsbeoordelingen niet later dan negen maanden na de indiening van het zekerheidspakket uit te voeren⁽⁵⁴⁾. Dit had moeten betekenen dat de JAV's voor 2017 conclusies over de restfoutenpercentages voor het boekjaar 2015/2016 bevatten. Beide DG's concludeerden dat het restfoutenpercentage voor het boekjaar 2015/2016 onder het materialiteitsniveau van 2 % ligt. DG EMPL formuleerde uiteindelijk geen conclusie over sommige OP's waarvoor het nog niet zelf de vereiste zekerheid had verkregen, en die dus nog steeds aan zijn eindbeoordeling moesten worden onderworpen.

6.68. Het boekjaar 2015/2016 was het eerste waarin het nieuwe controle- en zekerheidskader van kracht was. Voor de 50 relevante zekerheidspakketten die in maart 2017 werden ingediend, heeft DG EMPL van juni 2017 tot april 2018 slechts twee nalevingsgerichte controles uitgevoerd⁽⁵⁵⁾ die betrekking hadden op acht concrete acties en twee zekerheidspakketten in twee lidstaten. DG REGIO heeft geen enkele nalevingsgerichte controle uitgevoerd. Wij constateerden dat de auditautoriteiten de restfoutenpercentages die ze aan de Commissie rapporteerden in zes van de twaalf door ons onderzochte zekerheidspakketten hadden onderschat. Om de EU-begroting te beschermen, biedt de verordening de Commissie de mogelijkheid om nadere controles te verrichten tot het einde van de bewaartermijn voor ondersteunende documenten (zie paragraaf 6.8). Deze twee elementen zouden kunnen betekenen dat andere gebreken die in toekomstige controles van de Commissie worden ontdekt, zouden kunnen leiden tot een verdere toename van de restfoutenpercentages voor het boekjaar 2015/2016. De restfoutenpercentages waarover de Commissie in de JAV's 2017 conclusies formuleert, zijn dan ook nog niet definitief.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.67. Het is niet formeel verplicht om jaarlijks voor alle programma's conclusies te trekken over de geldigheid van de gerapporteerde foutenpercentages, maar toch streven de DG's dit duidelijk na, als alle voorwaarden zijn vervuld waardoor de diensten van de Commissie in staat zijn conclusies te trekken. De Single Audit Strategy for Cohesion Policy voorziet zo nodig in audits tot aan het eind van de reguleringsperiode waarin begunstigden ondersteunende documenten moeten bewaren. Daarom kunnen specifieke situaties (zoals voor de „aanloopperiode” van dit eerste jaar van uitvoering van het zekerheidssysteem) of redenen van administratieve efficiëntie ertoe leiden dat de nalevingsgerichte audits van de Commissie meer dan één boekjaar bestrijken, met mogelijke gevolgen voor de herziening van eerder gerapporteerde foutenpercentages.

6.68. Om de EU-begroting te beschermen kan de Commissie verdere audits uitvoeren, rekening houdend met de wettelijke verplichting documenten en auditgegevens beschikbaar te stellen. Eventuele bij dergelijke audits vastgestelde onregelmatigheden moeten op passende wijze worden gecorrigeerd met mogelijke gevolgen voor eerder gevalideerde foutenpercentages. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.9.

In 2017 hebben DG REGIO en DG EMPL de Rekenkamer vergezeld bij een aanzienlijk aantal van haar audits. Het geringe aantal zekerheidspakketten die in dit eerste boekjaar zijn ingediend met beperkte gedeclareerde uitgaven zijn ingediend en derhalve met beperkte mogelijkheden om de door de auditautoriteiten uitgevoerde audits opnieuw uit te voeren, heeft — in combinatie met de reikwijdte van de door de Rekenkamer uitgevoerde audits van deze programma's — de Commissie ertoe doen besluiten haar geplande nalevingsgerichte audits in 2017 te herzien. Doel was audits van dezelfde programma's en begunstigden te voorkomen.

De Commissie heeft om redenen van efficiëntie en doeltreffendheid bij de planning (en daaropvolgende evaluatie) van haar auditwerkzaamheden in 2017 rekening gehouden met andere factoren, onder meer met de mogelijkheid om toekomstige nalevingsgerichte audits van de Commissie drie boekjaren te laten bestrijken (ter wille van de administratieve efficiëntie bij lage aantallen te evalueren audits) en met de overlappingsen met de auditwerkzaamheden van DG REGIO en DG EMPL bij de afsluiting van de periode 2007-13. Zie ook het gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.56 en 6.57.

⁽⁵⁴⁾ Bijlage 4 (materialiteitscriteria) — blz. 23 voor DG REGIO en blz. 22 voor DG EMPL.

⁽⁵⁵⁾ DG EMPL maakt in zijn JAV melding van drie nalevingsgerichte controles, maar dit cijfer omvat een controle door de Rekenkamer waarbij het DG de status van waarnemer had.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Er is geen totaal restfoutenpercentage voor cohesie

6.69. De JAV's van de Commissie geven elk een afzonderlijk restfoutenpercentage voor beide programmeringsperioden ⁽⁵⁶⁾. De Commissie berekent en verstrekt echter geen totaal restfoutenpercentage voor het terrein „Economische, sociale en territoriale cohesie” (subrubriek 1b van het MFK) voor het boekjaar.

6.70. De Commissie zou deze informatie met weinig extra inspanningen kunnen opnemen in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag voor de EU-begroting (AMPR), hetgeen de kwijtingsautoriteiten zou helpen. In plaats daarvan biedt het AMPR een gecombineerd foutenpercentage voor „Cohesie, migratie en visserij” voor het kalenderjaar.

6.71. In **kader 6.9** geven we een samenvatting van de informatie die is verstrekt in de JAV's over de programmeringsperiode 2014-2020.

6.69 en 6.70. Overeenkomstig het Financieel Reglement is de rapportage van de Commissie gebaseerd op het kalenderjaar.

Het jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) van de Commissie bevat een geaggregeerd restfoutenpercentage voor cohesie, migratie en visserij op basis van door elk DG in zijn respectieve jaarlijkse activiteitenverslag gerapporteerde gegevens en indicatoren.

Deze aanpak is sinds het AMPR 2015 onveranderd gebleven om redenen van vergelijkbaarheid.

Kader 6.9 — Overzicht van de informatie in de JAV's over de periode 2014-2020

(miljoen EUR)

Activiteit	Fonds	Totale in het zekerheidspakket gecertificeerde uitgaven	Aantal zekerheidspakketten ⁽¹⁾	OP's ⁽¹⁾	Restfoutenpercentage ⁽²⁾
Programmerings- periode 2014-2020	EFRO/CF	993,7	20	34	0,6 %
	ESF/YEI ⁽³⁾	1 443,5	33	49	0,7 %
	FEAD	144,3	8	8	0,6 %
	Totaal zonder kmo- initiatief ⁽⁴⁾	2 581,5	50	70	0,7 %

⁽¹⁾ De meeste OP's werken op basis van het meurfondsmodel, d.w.z. bestrijken uitgaven uit meer dan één fonds. Daarom is het totale aantal zekerheidspakketten en OP's lager dan de som van de vermelde cijfers voor de door elk DG beheerde fondsen.

⁽²⁾ Zonder de impact van voorschotten voor financieringsinstrumenten.

⁽³⁾ Waaronder één Italiaans OP waarvoor de rekeningen in september 2017 werden aanvaard.

⁽⁴⁾ Onze controlepopulatie voor het kmo-initiatief bestond uit betaalde uitgaven ad 290,9 miljoen EUR.

Bron: JAV's 2017 van DG REGIO en DG EMPL.

⁽⁵⁶⁾ DG REGIO voor het EFRO/CF en DG EMPL voor het ESF/YEI.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.72. De gerapporteerde restfoutenpercentages in de JAV's 2017 voor het boekjaar 2015/2016 liggen onder de materialiteitsdrempel⁽⁵⁷⁾. De resultaten van onze controle van een representatieve steekproef van door de auditautoriteiten gecontroleerde concrete acties wijzen echter uit dat het niveau van de niet-ontdekte fouten nog steeds materieel (hoger dan 2 %) is en dat een aantal door deze auditautoriteiten ingediende restfoutenpercentages te laag weergegeven is.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Conclusie

6.73. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven voor „Economische, sociale en territoriale cohesie” een materieel foutenpercentage vertonen (zie de paragrafen 6.26-6.43).

6.74. Het aantal gebreken dat wij aantreffen in het werk van diverse auditautoriteiten dat door onze steekproef werd bestreken (zie de paragrafen 6.44-6.50) beperkt momenteel het vertrouwen dat in dat werk kan worden gesteld.

6.75. Vanwege deze gebreken, en de tekortkomingen in het eigen werk van de Commissie (zie de paragrafen 6.51-6.72), zijn de in de JAV's van de Commissie gepresenteerde totale restfoutenpercentages voor het boekjaar 2015/2016 te laag geschat en kunnen wij er momenteel niet volledig op vertrouwen. Als gevolg van de bijkomende fouten die we hebben vastgesteld, viel ons herberekende percentage voor zes van de twaalf zekerheidspakketten voor de periode 2014-2020 en drie van de tien afsluitingspakketten voor 2007-2013 hoger uit dan 2 %.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.72. De Commissie heeft de door de Rekenkamer aan de orde gestelde kwesties in de respectieve jaarlijkse activiteitenverslagen van DG REGIO en DG EMPL vermeld en waar mogelijk met deze kwesties rekening gehouden bij haar gevalideerde foutenpercentages. Wat de betrokken individuele programma's betreft, zal de Commissie aanvullende financiële correcties toepassen, wanneer geconcludeerd wordt dat de gerapporteerde restfoutenpercentages te laag waren.

6.73. De Commissie stelt met tevredenheid vast dat het door de Rekenkamer geraamde foutenpercentage voor het cohesiebeleid dit jaar aanzienlijk lager is vergeleken met voorgaande jaren. De Commissie merkt in het bijzonder op dat het in de rekeningen voor 2015-2016 opgenomen programma „SME Initiative” — met een specifiek regelgevingskader vergeleken met mainstreamprogramma's vanwege het innovatieve karakter van het programma — één procentpunt bijdraagt tot deze raming. Op basis van alle verkregen informatie concludeert de Commissie dat er in de rekeningen voor 2015-2016 geen resterend materieel foutenpercentage is voor de overgrote meerderheid van de programma's.

6.74 en 6.75. De Commissie heeft een aantal van de door de Rekenkamer aan de orde gestelde kwesties in de respectieve jaarlijkse activiteitenverslagen van DG REGIO en DG EMPL al vermeld en waar mogelijk met deze kwesties rekening gehouden bij haar gevalideerde foutenpercentages. De DG's zullen de nodige extra financiële correcties toepassen.

De Commissie zal nauw met de auditautoriteiten blijven samenwerken om de door de Rekenkamer aan de orde gestelde kwesties aan te pakken.

Bovendien beklemtoont de Single Audit Strategy for Cohesion Policy van de Commissie het belang van hernieuwde audits van de resultaten van de auditautoriteiten op risicobasis.

Zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 6.26 en 6.29, het gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.34, 6.35, 6.37 en 6.39 en het gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.49 en 6.50.

⁽⁵⁷⁾ DG REGIO erkent in zijn jaarlijks activiteitenverslag 2017 (blz. 45, voetnoot 27) dat als ook de fout die verband houdt met het kmo-initiatief zou worden meegerekend, het restfoutenpercentage zou toenemen tot 3,3 %.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.76. Het nieuwe controle- en zekerheidskader is ontworpen om te waarborgen dat de restfoutenpercentages onder de materialiteitsdrempel van 2 % op jaarbasis blijven. Uit onze controle komt echter naar voren dat verdere verbeteringen noodzakelijk zijn, met name ten aanzien van de uitvoering van het kader op het niveau van zowel de auditautoriteit als de Commissie.

Aanbevelingen

6.77. **Bijlage 6.2** bevat de bevindingen van onze follow-upevaluatie van de zeven aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2014 hebben gedaan ⁽⁵⁸⁾. De Commissie had er vier volledig uitgevoerd, terwijl twee in sommige opzichten waren opgevolgd en aan één helemaal geen gevolg was gegeven.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.76. Onverminderd haar gezamenlijk antwoord op de paragrafen 6.74 en 6.75 is de Commissie ook van mening dat verdere verbeteringen altijd welkom zijn en zij zal de nodige maatregelen nemen om het zekerheidskader verder te verbeteren en ervoor te zorgen dat alle onregelmatigheden tijdig worden vastgesteld en gecorrigeerd. Wat de eigen werkzaamheden van de Commissie betreft, moeten de auditplannen van de Commissie rekening houden met de door de Rekenkamer geplande werkzaamheden: doel is overlappingen en doublures van audits op het niveau van de verantwoordelijke instanties en de begunstigen te verminderen. Dit was met name het geval voor de eerste rekeningen voor 2014-2020 met beperkte gecertificeerde uitgaven en derhalve met beperkte mogelijkheden om de door de auditautoriteiten uitgevoerde audits opnieuw uit te voeren.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.68.

6.77. Met betrekking tot aanbeveling 3 van het jaarverslag van de Rekenkamer van 2014 had de Rekenkamer opgemerkt dat het gebruik van vereenvoudigde kostenopties (SCO's) beperkt is tot 36 % van de programmabegroting voor het ESF en slechts 2 % voor het EFRO/CF.

De Commissie blijft het gebruik van vereenvoudigde kostenopties tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 promoten. De Commissie heeft in dit verband op 27 maart 2018 haar eindverslag over het gebruik van vereenvoudigde kostenopties in het kader van het ESF, EFRO, CF en het Elfpo gepubliceerd, waaruit bleek dat de grote meerderheid van de ESIF-beheersautoriteiten tussen 2014 en 2017 van vereenvoudigde kostenopties hebben gebruikgemaakt (respectievelijk 73 % en 95 % voor programma's van het EFRO/CF en het ESF). In termen van projecten maken 65 % van de ESF-projecten, 50 % van de EFRO-projecten en 25 % van de CF-projecten gebruik van vereenvoudigde kostenopties.

Bovendien wordt in het omnibusvoorstel — het resultaat van het politieke akkoord tussen de Raad en het Parlement — het bereik en de toepasbaarheid van vereenvoudigde kostenopties verruimd.

Wat de aanbeveling betreft waaraan geen gevolg zou zijn gegeven, onderstreept de Commissie dat deze aanbeveling niet werd aanvaard en daarom niet is uitgevoerd.

⁽⁵⁸⁾ De aanbevelingen 2, 3 en 4 waren ook tot de lidstaten gericht.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.78. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2017 doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

- **Aanbeveling 1:** zorg ervoor dat de controleregelingen voor door het EIF beheerde financieringsinstrumenten toereikend zijn op het niveau van de financieel intermediairs. Wanneer de EIB/het EIF gebruikmaakt van overeengekomen procedures met externe controleurs, zou de Commissie de minimumvoorwaarden van dergelijke contracten moeten vaststellen met het oog op de noodzaak om zekerheid te verschaffen, met name de verplichting om voldoende controlewerkzaamheden te verrichten op het niveau van de lidstaat.

Datum van uitvoering: onmiddellijk.

- **Aanbeveling 2:** Presenteer voorstellen voor wetgevingswijzigingen voor het financieel kader na 2020 die vergoeding van btw aan overheidsorganen uit EU-fondsen uitsluit.

Datum van uitvoering: vóór de goedkeuring van het wetgevingskader van na 2020.

- **Aanbeveling 3:** verhelp de tekortkomingen die wij hebben vastgesteld in de verificatie van het door de auditautoriteiten verrichte werk in het kader van de regelmatigheidscontroles van de Commissie.

Datum van uitvoering: onmiddellijk.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en is van oordeel dat als gevolg van de inwerkingtreding van het omnibusvoorstel — het resultaat van het politieke akkoord tussen de Raad en het Parlement — en van de nieuwe bepalingen voor de audit van door het EIF beheerde financieringsinstrumenten de aanbeveling zal worden uitgevoerd.

Bovendien zullen de lidstaten verificaties en audits op het niveau van de financiële intermediairs moeten uitvoeren en — voor de auditautoriteiten — op het niveau van de eindontvangers binnen hun jurisdictie, indien relevant.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling gedeeltelijk en heeft een wetgevingsvoorstel ingediend voor het financieel kader 2021-2027.

Het voorstel van de Commissie (COM (2018) 375 final) voorziet in een eenvoudige regel met betrekking tot de btw, onafhankelijk van de particuliere/openbare status van de begunstigden: voor projecten met een totale kostprijs van minder dan vijf miljoen EUR is de btw subsidiabel; voor projecten met een totale kostprijs van meer dan vijf miljoen EUR is de btw niet subsidiabel.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling. Volgens hun Single Audit Strategy en overeengekomen auditplan zullen de diensten van de Commissie vanaf 2018 bij hun audits vooral verifiëren of de werkzaamheden van de auditautoriteiten van hoge kwaliteit zijn en de nodige voorwaarden naleven. Doel is volledig betrouwbare auditoordelen en -resultaten te verkrijgen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

— **Aanbeveling 4:** verhelp de complexiteit van de informatie die in de JAV's van de DG's REGIO en EMPL wordt gegeven over het controle- en zekerheidskader voor 2014-2020, door:

- i) de nadruk te leggen op uitgaven die de volledige controlecyclus hebben doorlopen, d.w.z. zekerheidspakketten die de uitgaven van vóór 30 juni „n-1” beslaan. Hiertoe zou de Commissie haar verslaglegging moeten aanpassen om ervoor te zorgen dat daarin geen voorlopige schattingen worden gepresenteerd;
- ii) duidelijk aan te geven welke uitgaven nog niet diepgaand zijn onderzocht (met inbegrip van regelmatigheidscontroles). Zij zou moeten aangeven welke preventieve maatregelen de EU-begroting beschermen en of deze maatregelen volstaan om zekerheid te verschaffen, maar zij zou geen restfoutenpercentage moeten berekenen voor uitgaven die nog niet zijn onderzocht;
- iii) voor elk boekjaar een totaal restfoutenpercentage voor subrubriek 1b van het MFK te publiceren.

Datum van uitvoering: juni 2019.

— **Aanbeveling 5:** zorg ervoor dat controleregelingen worden veranderd in de zin van het door de Commissie gedane voorstel voor financieringsinstrumenten in het regelgevingskader na 2020, zodat uitsluitend het feitelijke gebruik van middelen op het niveau van de eindontvanger wordt gehanteerd voor de berekening van restfoutenpercentages.

Datum van uitvoering: voordat de uitvoering van het wetgevingskader na 2020 begint.

— **Aanbeveling 6:** voer voldoende regelmatigheidscontroles uit om conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid van het werk van de auditautoriteiten en om uiterlijk in de JAV's die zij in het jaar volgend op het jaar van aanvaarding van de rekeningen publiceren, redelijke zekerheid over de regelmatigheid van uitgaven te kunnen verkrijgen.

Datum van uitvoering: onmiddellijk.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk.

De Commissie benadrukt dat de jaarlijkse activiteitenverslagen van de betrokken directoraten-generaal zich al duidelijk toespitsen op de validering van de foutenpercentages voor programma's en rekeningen met betrekking tot boekjaren die eindigen op 30 juni n-1. Dit kan nog duidelijker worden gemaakt in toekomstige verslagen.

Overeenkomstig het Financieel Reglement heeft de van de ordonnateurs vereiste zekerheid in de jaarlijkse activiteitenverslagen betrekking op alle in het verslagjaar n verrichte betalingen. De DG's brengen afzonderlijk verslag uit over de voor elke betaling verkregen mate van zekerheid. Het risicobedrag wordt daarom vastgesteld op basis van de desbetreffende uitgaven van het kalenderjaar.

De Commissie herhaalt bovendien dat zij bereid is na te gaan — en met de Rekenkamer te bespreken — hoe haar systeem voor de presentatie van de foutenpercentages in haar jaarlijkse activiteitenverslagen kan worden verbeterd en vereenvoudigd.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling voor zover het voorstel van de Commissie voor het regelgevingskader voor de periode na 2020 door de medewetgevers wordt goedgekeurd.

Na de goedkeuring van dit voorstel op 29 mei 2018 zal de lidstaat de uitgaven van de financieringsinstrumenten declareren op basis van het aan de eindontvangers uitbetaalde bedrag. Er zal slechts één voorschot van 25 % aan financieringsinstrumenten worden uitbetaald die geen deel mogen uitmaken van de in het regelgevingskader gedefinieerde gecontroleerde populatie, hetgeen leidt tot beperking van de uitgaven die mogen gedeclareerd voordat betaling aan de eindontvangers plaatsvindt.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling gedeeltelijk. De aanbeveling is in overeenstemming met haar Single Audit Strategy voor de betrokken fondsen.

De Commissie heeft zich tot doel gesteld jaarlijks in de respectieve JAV's verslag uit te brengen over de betrouwbaarheid van de door de auditautoriteiten in de zekerheidspakketten van het voorafgaande jaar gerapporteerde restfoutenpercentages. De Commissie onderstreept tegelijkertijd dat zij tot drie jaar tijd heeft om de in de rekeningen opgenomen uitgaven aan audits te onderwerpen om tot een conclusie te komen over de betrouwbaarheid van de door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages en om de wettigheid en regelmatigheid van de gecertificeerde uitgaven te bevestigen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

DEEL 2 — BEOORDELING VAN PROJECTPRESTATIES

6.79. Met betrekking tot de uitvoering van de EU-begroting veronderstelt het beginsel van *goed financieel beheer* niet alleen een nadruk op naleving van de regelgeving, maar ook op het behalen van de vastgestelde doelstellingen⁽⁵⁹⁾. Om deze reden controleren we niet alleen de regelmatigheid van de verrichtingen, maar beoordelen we ook de prestaties van de concrete acties waartoe deze verrichtingen behoren.

6.80. Van de 217 verrichtingen die we dit jaar hebben onderzocht betroffen 113 concrete acties die ten tijde van onze controle fysiek waren voltooid (56 voor 2007-2013 en 57 voor 2014-2020). Voor deze concrete acties hebben wij het volgende beoordeeld:

- de wijze waarop het prestatiesysteem was opgezet (met name de vraag of de OP's zijn voorzien van *output-* en *resultaatindicatoren* die relevant zijn voor de doelstellingen ervan en of de in de projectdocumenten⁽⁶⁰⁾ gespecificeerde output- en de resultaatindicatoren overeenkwamen met de OP-doelstellingen voor elke prioritaire as);
- De feitelijke prestaties van projecten, d.w.z. of ze hebben gerapporteerd of de voor elke indicator vastgestelde streefcijfers zijn behaald en of de doelstellingen zijn verwezenlijkt.

6.81. Voor de financieringsinstrumenten hebben we het feitelijke *uitbetalingspercentage* (het aandeel van de aan eindontvangers uitbetaalde bedrag in de totale middelen) onderzocht.

Beoordeling van de opzet van het prestatiesysteem

6.82. De EU-verordeningen die relevant zijn voor dit uitgaventerrein vereisen dat begunstigden de outputs omschrijven en daarover rapporteren⁽⁶¹⁾. De lidstaten hebben ook de mogelijkheid om resultaatindicatoren te definiëren die de projectresultaten koppelen aan de overeenkomstige indicatoren voor de prioritaire as van het OP. Het vaststellen van resultaatindicatoren is, wanneer dat mogelijk en zinvol is, een goede praktijk omdat dit de autoriteiten in staat stelt de specifieke bijdrage van het project aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de overeenkomstige prioritaire as van het OP te meten.

⁽⁵⁹⁾ Zie Jaarverslag 2013, paragraaf 10.10.

⁽⁶⁰⁾ Projectaanvragen, subsidieovereenkomsten, contracten en/of cofinancieringsbesluiten.

⁽⁶¹⁾ Artikel 37 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 en artikel 27, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

6.83. Bij het onderzoeken van de steekproef van 113 projecten hebben we een aantal tekortkomingen vastgesteld in de wijze waarop de autoriteiten van de lidstaten hun prestatiemetings-systemen hadden ontworpen op zowel OP- als projectniveau. Deze bevindingen worden samengevat in **kader 6.10**. We hebben geconstateerd dat er voor slechts 74 van de 113 projecten (65 %) in grote lijnen een prestatiemetingssysteem bestond om projectoutputs en -resultaten te koppelen aan de doelstellingen van het OP. In 5 van de 74 gevallen hadden de autoriteiten in het OP en/of in de goedkeuringsdocumenten van het project de outputs echter ten onrechte aangemerkt als resultaten.

6.84. In 34 gevallen hadden de autoriteiten geen resultaat-indicatoren gedefinieerd, en in 4 gevallen hadden ze helemaal geen indicatoren of streefwaarden vastgesteld om de prestaties op projectniveau te meten. In nog één ander geval waren voor het desbetreffende OP geen streefwaarden vastgesteld. In deze omstandigheden kan niet worden bepaald of deze projecten een bijdrage hebben geleverd tot de verwezenlijking van de algemene doelstellingen van het programma. Circa driekwart van deze 39 gevallen heeft betrekking op de periode 2007-2013.

6.85. Deze bevindingen vormen een aanvulling op ons recente verslag over de selectie en monitoring van projecten ⁽⁶²⁾ in de programmeringsperiode 2014-2020. In het verslag wordt geconcludeerd dat de selectiecriteria voor EFRO- en ESF-projecten in de periode 2014-2020 niet systematisch vereisen dat er gekwantificeerde resultaatindicatoren op projectniveau worden vastgesteld. Ook wanneer dergelijke indicatoren bestaan, komen ze niet noodzakelijkerwijs overeen met OP-indicatoren.

6.86. Ons verslag over *absorptie* ⁽⁶³⁾ laat ook zien dat, voor de periode 2007-2013, de Commissie en de lidstaten actie hebben ondernomen om de trage absorptie aan te pakken en de wettigheid te waarborgen, maar onvoldoende rekening hebben gehouden met prestatieoverwegingen, waardoor de nadruk te weinig op resultaten lag.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.83. Dankzij een zoals in het operationele programma beschreven goed ontworpen interventielogica wordt gewaarborgd dat de outputs en resultaten op projectniveau bijdragen tot de verwezenlijking van de verwachte resultaten van de operationele programma's, waarbij niet mag worden vergeten dat deze ook door externe factoren worden beïnvloed.

6.84. De beoordeling van de bijdrage van de medegefinancierde maatregel (weerspiegeld door de output- en resultaatindicatoren op projectniveau) tot de doelstellingen van het operationele programma (weerspiegeld door de resultaatindicatoren) is een taak voor de effectbeoordeling.

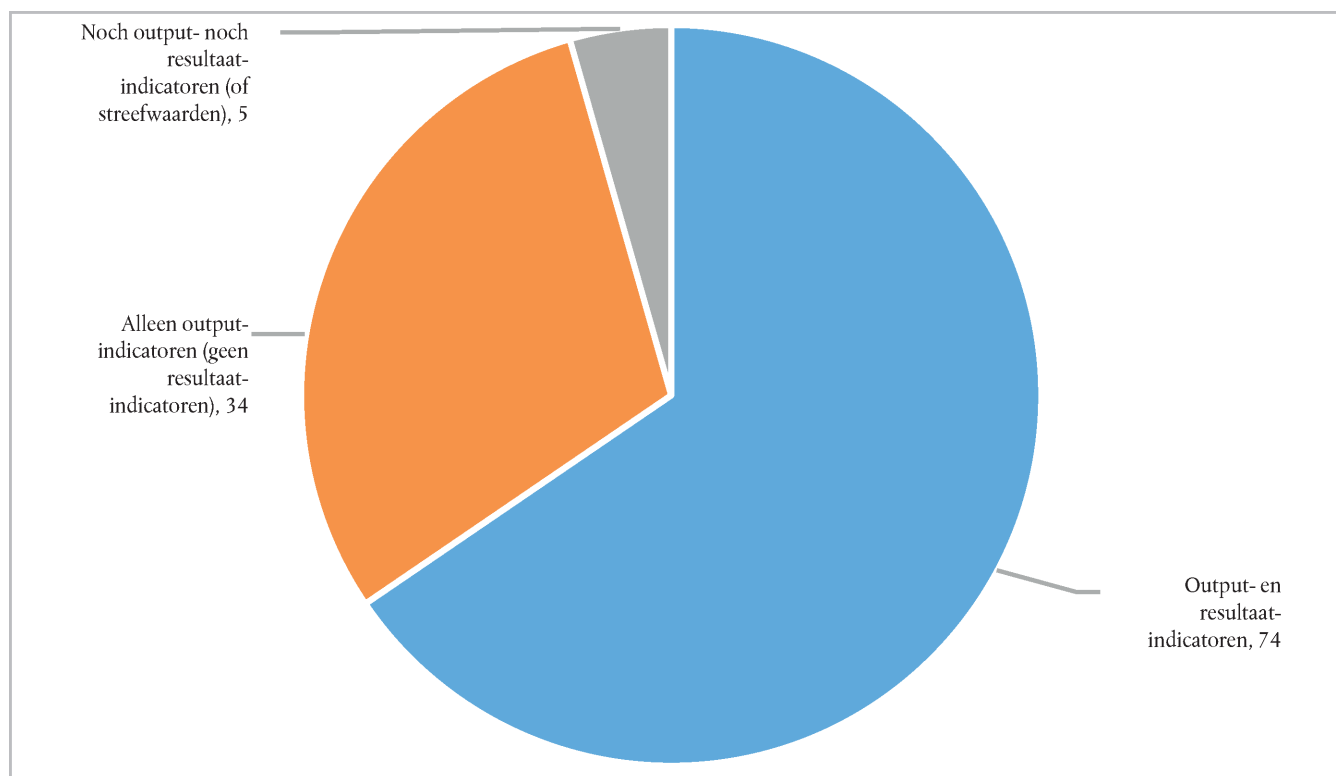
Bij de ex-postevaluatie van het CF/EFRO is inderdaad vastgesteld dat onvoldoende aandacht aan de resultaten is geschonken. Het probleem is in de wetgeving voor de programmeringsperiode 2014-2020 verholpen door de interventielogica te versterken en op resultaten te focussen.

6.85. De Commissie is van mening dat er een verschil is tussen de directe resultaten op het niveau van de gefinancierde projecten en de verwezenlijken resultaten op het niveau van het OP (weerspiegeld door de resultaatindicatoren). Terwijl de directe resultaten alleen door de medegefinancierde acties worden beïnvloed, worden de resultaatindicatoren beïnvloed door verschillende externe factoren die buiten de controle van de beheersautoriteiten vallen. Dankzij een goed ontworpen interventielogica zullen de outputs en de directe resultaten van de geselecteerde projecten bijdragen tot de verwezenlijking van de verwachte resultaten van het OP.

6.86. De Commissie heeft — voor lidstaten die het risico op onderbesteding lopen — maatregelen voorgesteld die in overeenstemming waren met het rechtskader voor de periode 2007-2013, de doelstellingen van het programma en de interventielogica en die aan de specifieke omstandigheden van elk betrokken programma waren aangepast. Daarom leek er geen behoefte te zijn aan bijzondere aandacht voor de resultaten, maar wel aan waarborgen dat de beoogde resultaten daadwerkelijk worden verwezenlijkt. Wanneer een programma een lager absorptiepercentage vertoont, is het een vaste praktijk binnen het programmabeheer om het probleem aan te pakken met maatregelen die gericht zijn op absorptie binnen de bestaande doelstellingen.

⁽⁶²⁾ Speciaal verslag nr. 21/2018: Selectie en monitoring van EFRO- en ESF-projecten zijn in de periode 2014-2020 nog steeds hoofdzakelijk outputgericht (www.eca.europa.eu).

⁽⁶³⁾ Speciaal verslag nr. 17/2018 „Met de maatregelen die de Commissie en de lidstaten tijdens de laatste jaren van de programma's voor de periode 2007-2013 namen, werd lage absorptie aangepakt, maar ze waren te weinig resultaatgericht” (www.eca.europa.eu).

Kader 6.10 — Beoordeling van opzet prestatiesysteem (113 projecten)

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Veel projecten behalen de prestatiedoelstellingen niet volledig

6.87. In de meeste gevallen die we hebben onderzocht, konden we niet concluderen dat alle prestatiedoelstellingen volledig waren bereikt. Voor de 74 projecten waarin zowel resultaat- als outputindicatoren waren vastgesteld, constateerden we dat de prestatiedoelstellingen in 26 gevallen (35 %) volledig en in 43 gevallen (58 %) gedeeltelijk waren bereikt, dat dit in 2 gevallen (3 %) niet kon worden beoordeeld en dat ze in 3 gevallen (4 %) niet waren bereikt. Een van de projecten waarvan de doelstellingen niet waren bereikt, was volgens de definitie in de afsluitingsrichtsnoeren „niet-functionerend” ⁽⁶⁴⁾.

6.88. Van de 34 gevallen waarin outputindicatoren waren vastgesteld (maar geen resultaatindicatoren), zagen we dat deze in 23 gevallen (68 %) volledig waren bereikt en in elf gevallen (32 %) gedeeltelijk waren bereikt (zie **kader 6.11**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.87 en 6.88. Het is belangrijk eraan te herinneren dat de steekproef van de Rekenkamer betrekking had op een mix van projecten uit 2007-2013 en 2014-2020, met een belangrijke wijziging van de prestatiegerichte aanpak en de interventielogica van de programma's in het kader van de regelgeving voor 2014-2020. De gerapporteerde resultaten geven tot dusver dus een beperkt beeld van de specifieke resultaten voor de periode 2014-2020.

De Commissie merkt echter op dat in het totaal 93 % van de projecten met zowel resultaat- als outputindicatoren volledig of gedeeltelijk aan die indicatoren hebben voldaan, wat overeenkomt met de resultaten van voorgaande jaren. Het cijfer bedroeg zelfs 100 % voor projecten waarvoor alleen outputindicatoren waren vastgesteld.

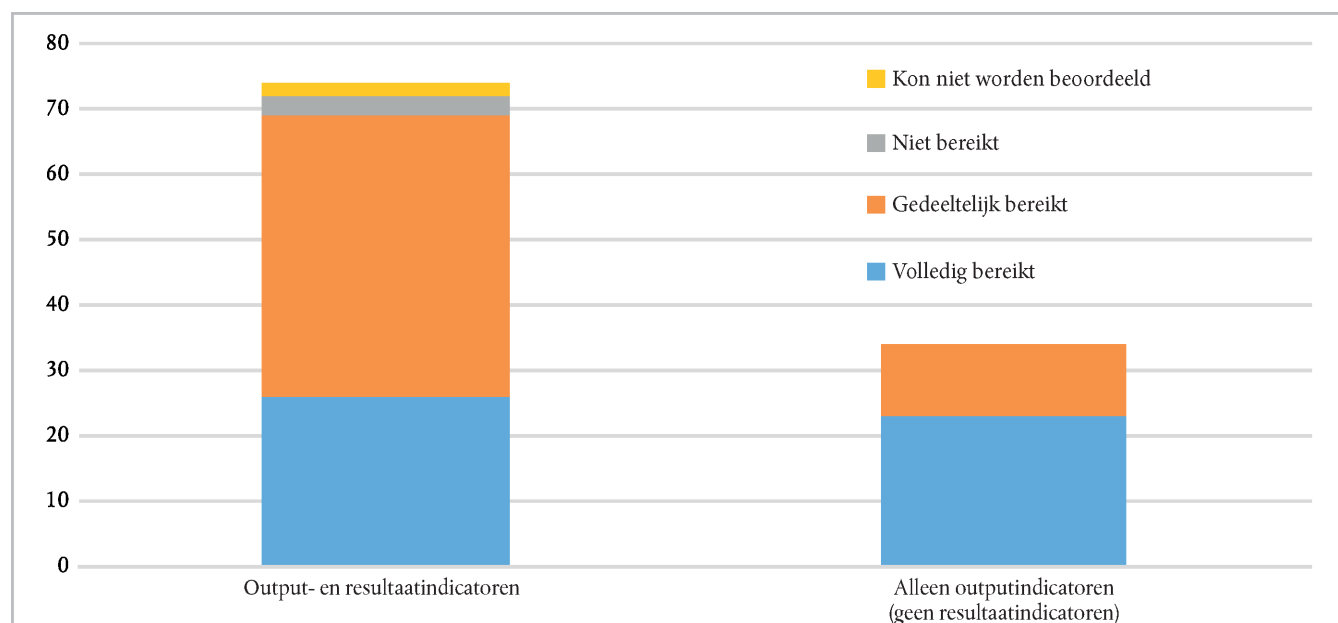
⁽⁶⁴⁾ Bijlage bij het Besluit van de Commissie tot wijziging van Besluit C(2013) 1573 tot vaststelling van richtsnoeren inzake de afsluiting van operationele programma's die zijn geselecteerd voor bijstand uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds (2007-2013), (C(2015) 2771 final, 30.4.2015, paragraaf 3.5.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

6.89. In de overige vijf gevallen konden we de verwezenlijking van de projectdoelstellingen niet beoordelen omdat er geen indicatoren of streefwaarden waren vastgesteld.

Kader 6.11 — Verwezenlijking van prestatiedoelstellingen



Bron: Europese Rekenkamer.

6.90. In de periode 2014-2020 moeten de auditautoriteiten de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens onderzoeken. We hebben vastgesteld dat zij tijdens hun controles van concrete acties over het algemeen controles van de projectprestaties uitvoeren. In 18 van de 57 gevallen kon de auditautoriteit zich nog geen oordeel vormen over het bereiken van de doelstellingen omdat het project nog liep. In twintig andere gevallen beperkte de auditautoriteit haar verificaties tot outputdoelstellingen.

6.90. De Commissie stelt met tevredenheid vast dat de auditautoriteiten dit aanvullend element van de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens hebben opgenomen in hun audits van concrete acties voor 2014-2020, in overeenstemming met de richtsnoeren en aanbevelingen van de Commissie en met het regelgevingskader. Deze resultaten zijn nuttig en complementair met de eigen thematische audits van de Commissie op dit gebied.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

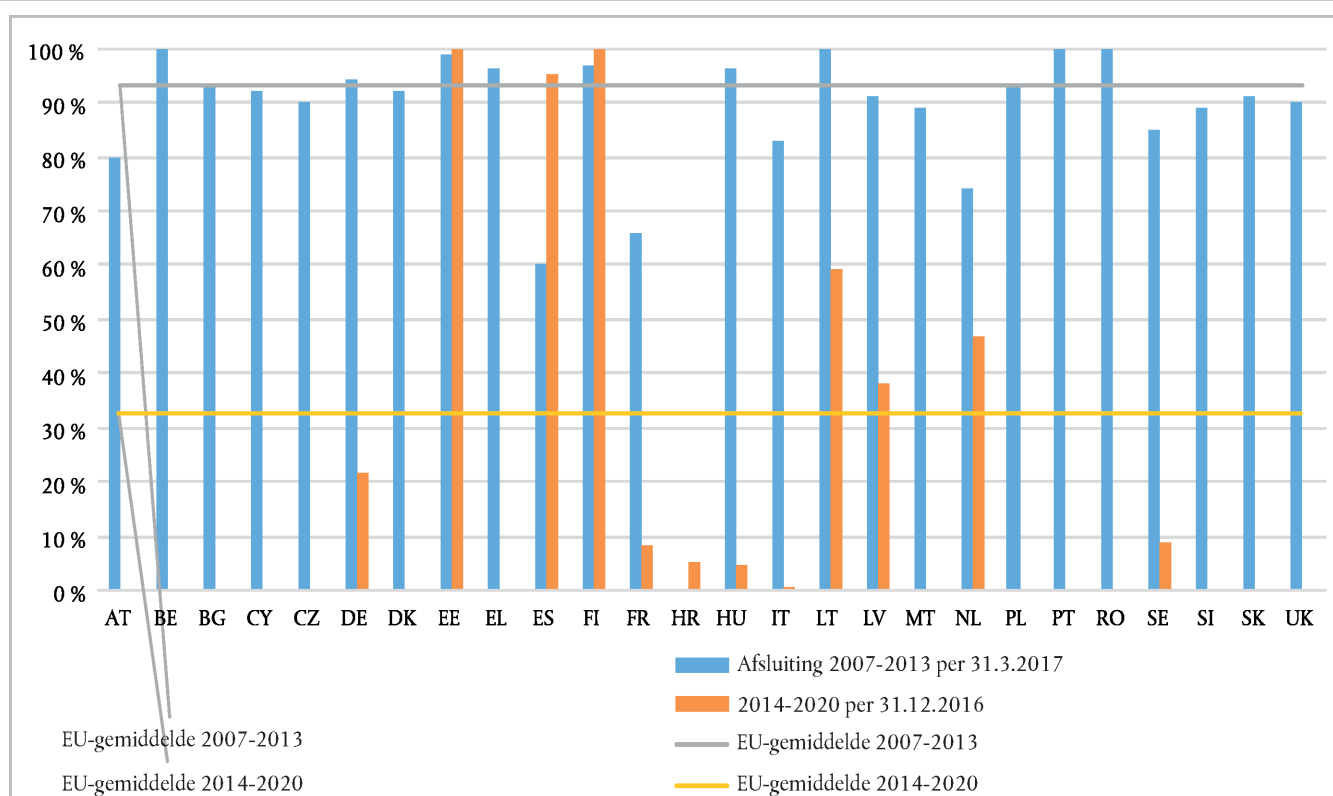
ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De meeste lidstaten slaagden er niet in hun FISM-bijdragen volledig te gebruiken

6.91. De lidstaten zijn verplicht om jaarlijks verslag uit te brengen van de feitelijke uitbetalingen van middelen uit FISM's aan de eindontvangers⁽⁶⁵⁾. In **kader 6.12** wordt weergegeven hoe FISM's tot de laatste verslagperiode werden gebruikt⁽⁶⁶⁾. Slechts vier lidstaten maakten volledig gebruik van de beschikbare bijdragen, met substantiële verschillen tussen de uitbetalingspercentages. Voor de periode 2014-2020 rapporteerden 16 lidstaten dat er tot eind 2016 nog geen uitbetalingen aan eindontvangers waren gedaan⁽⁶⁷⁾.

6.91. Met betrekking tot de periode 2014-2020 zijn de financieringsovereenkomsten in de meeste lidstaten in 2016 ondertekend en zelfs in de tweede helft van 2016. Het feit dat de eindontvangers eind 2016 geen betalingen hadden ontvangen, is dus in overeenstemming met de timing van de opzet van die financieringsinstrumenten.

Kader 6.12 — Cumulatieve uitbetalingspercentages van financieringsinstrumenten



Noot (1) Ierland en Luxemburg hadden per ultimo 2016 geen financieringsinstrumenten opgezet.

Noot (2) Overeenkomstig artikel 67, lid 2, onder j), van Verordening (EG) nr. 1083/2006 en artikel 46 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 aan de Commissie gerapporteerde uitbetalingspercentages. Voor de periode 2014-2020 beslaat dit het kalenderjaar en niet het boekjaar.

Noot (3) In de programmeringsperiode 2014-2020 kunnen de lidstaten doorgaans niet om aanvullende OP-bijdragen voor financieringsinstrumenten verzoeken tot ze een bepaald niveau van uitbetaling aan eindontvangers hebben bereikt.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van informatie van de Commissie.

⁽⁶⁵⁾ In het zekerheidspakket voor 2014-2020 en voor 2007-2013, de krachtens artikel 67, lid 2, onder j), van Verordening (EG) nr. 1083/2006 ingediende informatie.

⁽⁶⁶⁾ 31 december 2016 voor de programmeringsperiode 2014-2020, en 31 maart 2017 voor de programmeringsperiode 2007-2013.

⁽⁶⁷⁾ Vijf van deze zestien lidstaten (Tsjechische Republiek, Denemarken, Cyprus, Luxemburg, Slovenië) hebben pas eind 2016 financieringsinstrumenten opgezet.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Conclusie

6.92. Een van de belangrijkste doelstellingen van de regelgevingsbepalingen voor de periode 2014-2020 was om meer aandacht te besteden aan prestaties en resultaten. Uit ons werk komt naar voren dat er over het algemeen een duidelijk verband bestaat tussen de outputdoelstellingen op OP-niveau en die op projectniveau. Wanneer deze bestaan, wordt voor de meeste streefwaarden gerapporteerd dat ze — ten minste gedeeltelijk — zijn bereikt. Bij veel prestatie-meetsystemen ontbreken er echter resultaatindicatoren op projectniveau, wat het moeilijk maakt om de algehele bijdrage van een project aan specifieke OP-doelstellingen te beoordelen.

6.92. De Commissie verwelkomt deze conclusie. De prestatiegerichtheid in de periode 2014-2020 werd onder meer versterkt door de ex-antevoorwaarden. Krachtens algemene ex-antevoorwaarde 7 moeten de lidstaten over een systeem van resultaatindicatoren beschikken om de voortgang te monitoren ten aanzien van de gewenste resultaten voor elke specifieke doelstelling in de OP's. De Commissie heeft de naleving van algemene ex-antevoorwaarde 7 beoordeeld bij de goedkeuring van de OP's en ten tijde van de voltooiing van de respectieve actieplannen door de lidstaten.

De prestaties van de afzonderlijke projecten worden gemeten aan de hand van de outputs en resultaten op projectniveau. De beoordeling van de bijdrage van de medegefinancierde maatregel (weerspiegeld door de output- en resultaatindicatoren op projectniveau) tot de doelstellingen van het operationele programma (weerspiegeld door de resultaatindicatoren) is een taak voor de effectbeoordeling.

BIJLAGE 6.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „ECONOMISCHE, SOCIALE EN TERRITORIALE COHESIE”

	2017	2016
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen	217	180
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	3,0 %	4,8 %
Bovenste foutengrens	5,3 %	
Onderste foutengrens	0,7 %	

Opmerking: Het geschatte foutenniveau voor 2017 is gebaseerd op onze herziene controleaanpak en omvat de impact van alle relevante corrigerende maatregelen.

Bron: Europese Rekenkamer.

BIJLAGE 6.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „ECONOMISCHE, SOCIALE EN TERRITORIALE COHESIE”

E = DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie; R = DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling; X = Gemeenschappelijke beoordeling voor beide DG's

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang					Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten			
2014	Hoofdstuk 6, aanbeveling 1 : de Commissie dient een gerichte analyse van de nationale subsidiabiliteitsregels voor de programmeringsperiodes 2007-2013 en 2014-2020 te verrichten om goede praktijken vast te stellen. Op basis van die analyse dient zij richtsnoeren uit te werken voor de lidstaten over de wijze waarop de regels kunnen worden vereenvoudigd en onnodig complexe en/of belastende voorschriften die geen toegevoegde waarde bieden ten aanzien van de met het beleid beoogde resultaten („overregulering”) kunnen worden voorkomen.			X ⁽¹⁾			
	Hoofdstuk 6, aanbeveling 2 : de beheersautoriteiten en bemiddelende instanties in de lidstaten dienen meer inspanningen te leveren om de tekortkomingen in de „eerstelijnscontroles” aan te pakken, door rekening te houden met alle beschikbare informatie. De Commissie dient daarnaast de auditaoriteiten te verzoeken om een aantal van deze controles over te doen door middel van hun systeemcontroles en de goede praktijken en lessen die zij daaruit leren te delen.	X ⁽²⁾					
	Hoofdstuk 6, aanbeveling 3 : de lidstaten dienen beter gebruik te maken van de mogelijkheden die in de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen en de ESF-verordening voor de programmeringsperiode 2014-2020 zijn vastgelegd ten aanzien van <i>vereenvoudigde kostenopties</i> voor projecten met meer dan 50 000 EUR aan overheidssteun.			X ⁽³⁾			
	Hoofdstuk 6, aanbeveling 4 : de lidstaten dienen voor de volledige en tijdige betaling te zorgen van financiering in het kader van de programmeringsperiode 2007-2013 door de begunstigden terug te betalen binnen een redelijke termijn nadat zij een betalingsvordering voor terugbetaling hebben ingediend. In overeenstemming met de regels die van toepassing zijn op de programmeringsperiode 2014-2020, zijn wij van mening dat alle dergelijke betalingen moeten worden gedaan binnen 90 dagen nadat de begunstigde een correcte betalingsaanvraag heeft ingediend.	X					
	Hoofdstuk 6, aanbeveling 5 : de Commissie dient een wetgevingsvoorstel in te dienen bij de Raad en het Parlement om Verordening (EG) nr. 1083/2006 aan de hand van een wetshandeling van gelijke juridische waarde te wijzigen voor wat de verlenging van de subsidiabiliteitsperiode voor financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer betreft.				X ⁽⁴⁾		

HOOFDSTUK 7

Natuurlijke hulpbronnen

INHOUD

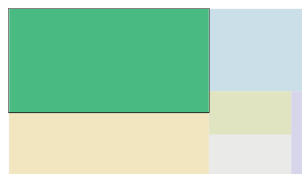
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	7.1-7.9
Korte beschrijving van „Natuurlijke hulpbronnen”	7.3-7.6
Reikwijdte en aanpak van de controle	7.7-7.9
Deel 1 — Regelmatigheid van de verrichtingen	7.10-7.43
De rechtstreekse betalingen vertoonden geen fouten van materieel belang	7.14-7.17
Wij constateren een aanhoudend hoog foutenpercentage op de andere uitgaventerreinen	7.18-7.25
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen: evaluatie van de informatie die de gecontroleerde heeft verstrekt over de regelmatigheid	7.26-7.39
Beoordeling door de Commissie van de werkzaamheden van de certificerende instanties	7.26-7.37
Jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI	7.38
Jaarlijkse activiteitenverslagen van DG MARE, DG ENV en DG CLIMA	7.39
Conclusie en aanbevelingen	7.40-7.43
Conclusie	7.40-7.41
Aanbevelingen	7.42-7.43
Deel 2 — Prestaties	7.44-7.67
Beoordeling van de doelmatigheid van de geospatiale steunaanvraag	7.46-7.55
Beoordeling van de doelmatigheid van investeringsprojecten voor plattelandsontwikkeling	7.56-7.64
Conclusie	7.65-7.66
Aanbevelingen	7.67
Bijlage 7.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Natuurlijke hulpbronnen”	
Bijlage 7.2 — Overzicht van het resultaat van de toetsing van verrichtingen voor elke lidstaat voor marktmaatregelen, plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij	
Bijlage 7.3 — Overzicht van fouten met een impact van ten minste 20 % voor marktmaatregelen, plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij	
Bijlage 7.4 — Follow-up van eerdere aanbevelingen	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

7.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor de MFK-rubriek Natuurlijke hulpbronnen. Hieronder vallen de uitgaven in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en de uitgaven voor plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij. **Kader 7.1** geeft een overzicht van de kernactiviteiten en de uitgaven in deze rubriek voor 2017.

Kader 7.1 — MFK-rubriek 2 Natuurlijke hulpbronnen — Uitsplitsing 2017



(miljard EUR)

Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) — Rechtstreekse betalingen 74 % 41,7		Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) 19 % 11,1	
		(*)	(**)
			(***)

(*)	Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) — Marktgerelateerde uitgaven:	5 %	3,0
(**)	Overige:	1 %	0,5
(***)	Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV):	1 %	0,4

Totaal aan betalingen over het jaar	56,7
– voorschotten ⁽¹⁾	- 0,5
+ verrekening van voorschotten ⁽¹⁾	0,3
Totaal gecontroleerde populatie	56,5

⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf IX).

Bron: Geconsolideerde rekeningen 2017 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.2. In **deel 1** van dit hoofdstuk worden onze bevindingen met betrekking tot de *regelmaticheid* uiteengezet. **Deel 2** betreft ons onderzoek van de *doelmatigheid* van de nieuwe *geospatiale steunaanvraag* (geospatial aid application, GSAA), die landbouwers kunnen gebruiken om online oppervlaktegerelateerde steunaanvragen in te dienen, en van een steekproef van projecten voor plattelandontwikkeling.

Korte beschrijving van „Natuurlijke hulpbronnen”

7.3. Beleid op het gebied van landbouw en plattelandontwikkeling is goed voor 98 % van de uitgaven voor „Natuurlijke hulpbronnen” en wordt ten uitvoer gelegd via het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* (GLB). De drie algemene in EU-wetgeving vastgelegde doelstellingen voor het GLB zijn ⁽¹⁾:

- a) rendabele voedselproductie, met de klemtoon op landbouwincome, productiviteit van de landbouw en prijsstabiliteit;
- b) duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie, met de klemtoon op uitstoot van broeikasgassen, biodiversiteit, bodem en water;
- c) evenwichtige territoriale ontwikkeling.

7.4. De Commissie, in het bijzonder directoraat-generaal Landbouw en Plattelandontwikkeling (DG AGRI), deelt het beheer van het GLB met erkende *betalorganen* in de lidstaten. De GLB-uitgaven betreffen voornamelijk rechtstreekse betalingen aan landbouwers, die — via het ELGF — volledig worden gefinancierd door de EU begroting. Het GLB ondersteunt ook *marktmaatregelen* op landbouwgebied en programma's voor plattelandontwikkeling in de lidstaten ⁽²⁾. Sinds 2015 geven onafhankelijke *certificerende instanties* in de lidstaten een oordeel over de regelmatigheid van de uitgaven van de betaalorganen.

7.5. Wij hebben de kenmerken van de verschillende steunregelingen onderzocht en internebeheersingsmaatregelen beoordeeld. Op basis van deze werkzaamheden en voorgaande controleresultaten achten wij marktmaatregelen en uitgaven voor plattelandontwikkeling vatbaarder voor fouten dan rechtstreekse betalingen. De voornaamste risico's voor de regelmatigheid zijn dat:

- begunstigden in hun steunaanvragen onjuiste informatie verstrekken over oppervlakten of dieren en dat betaalorganen dit niet ontdekken;

⁽¹⁾ Artikel 110, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 549).

⁽²⁾ Marktmaatregelen worden volledig gefinancierd door het ELGF, met uitzondering van bepaalde gecofinancierde maatregelen, zoals verkoopbevorderende maatregelen en de schoolfruitregeling. Programma's voor plattelandontwikkeling worden uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) gecofinancierd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- begunstigden niet voldoen aan agromilieu- en klimaatverbintenissen of eisen op het gebied van biologische landbouw in het kader van bepaalde regelingen voor plattelandontwikkeling;
- betaalorganen niet-subsidiabele kosten of niet-subsidiabele begunstigden vergoeden voor marktmaatregelen of voor investeringsprojecten voor plattelandontwikkeling.

7.6. Deze MFK-rubriek heeft ook betrekking op de EU-uitgaven voor het gemeenschappelijk visserijbeleid, dat voornamelijk wordt gefinancierd via het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en op een deel van de EU-uitgaven voor milieu- en klimaatactie.

Reikwijdte en aanpak van de controle

7.7. In 2017 hebben we het volgende onderzocht voor **deel 1** van dit hoofdstuk over de regelmatigheid van *verrichtingen*, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) een steekproef van 230 verrichtingen die zodanig is opgezet dat deze representatief is voor alle soorten uitgaven binnen deze MFK-rubriek⁽³⁾ en die verrichtingen uit 21 lidstaten omvat⁽⁴⁾;
- b) de beoordeling door DG AGRI van de werkzaamheden van de certificerende instanties bij het vormen van hun oordeel over de regelmatigheid van de GLB-uitgaven. Ons onderzoek werd verricht overeenkomstig de nieuwe strategie van de Rekenkamer die erop gericht is in de toekomst een op een attestopdracht gebaseerde aanpak te hanteren, en is bedoeld om inzicht te verschaffen in een van de essentiële elementen in het betrouwbaarheidsmodel van de Commissie voor GLB-uitgaven in de periode 2014-2020;
- c) de vraag of de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van DG AGRI, directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij, (DG MARE), directoraat-generaal Milieu (DG ENV) en directoraat-generaal Klimaat (DG CLIMA) informatie verschaften over de regelmatigheid van de uitgaven die in grote lijnen in overeenstemming was met onze resultaten.

⁽³⁾ De steekproef omvatte 121 rechtstreekse betalingen en 19 marktmaatregelen die uit het ELGF werden gefinancierd, 84 betalingen voor plattelandontwikkeling die uit het ELFpo werden gefinancierd, en 6 betalingen voor milieu, klimaatactie en visserij.

⁽⁴⁾ België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Litouwen, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. De steekproef omvatte ook vijf verrichtingen onder *direct beheer*.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.8. Op basis van onze werkzaamheden waren wij in staat een oordeel te geven over „Natuurlijke hulpbronnen” als geheel, evenals over de rechtstreekse betalingen⁽⁵⁾. Wij konden hierdoor ook bijdragen tot de controleconclusies die zijn weergegeven in **hoofdstuk 1**.

7.9. Voor **deel 2** van dit hoofdstuk, dat gericht is op prestaties, hebben wij het volgende onderzocht:

- a) de vraag of de indiening en verwerking van oppervlaktegerelateerde steunaanvragen was verbeterd door de invoering van de GSAA, en wel aan de hand van een steekproef van 24 betaalorganen en 110 landbouwbedrijven;
- b) de oplevering, kosten en overeenstemming met prioriteiten op het gebied van plattelandsontwikkeling van een steekproef van 29 investeringsprojecten voor plattelandsontwikkeling.

DEEL 1 — REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

7.10. **Bijlage 7.1** biedt een overzicht van de resultaten van de toetsing van verrichtingen voor „Natuurlijke hulpbronnen”. Van de 230 onderzochte verrichtingen vertoonden er 178 (77 %) geen fouten. Op basis van de 42 door ons gekwantificeerde fouten⁽⁶⁾ schatten wij het foutenpercentage voor „Natuurlijke hulpbronnen” als geheel op 2,4 %⁽⁷⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.10. *Het stemt de Commissie tevreden dat het door de Europese Rekenkamer geschatte foutenpercentage overeenstemt met het foutenpercentage voor GLB-uitgaven dat door de Commissie is vastgesteld en gepubliceerd in het jaarlijks activiteitenverslag 2017 van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI) (2,22 %).*

De Commissie stelt met tevredenheid vast dat het totale foutenpercentage blijft dalen, zoals gerapporteerd door zowel de Rekenkamer als de Commissie. Voor de meer risicovolle uitgaventerreinen is geleidelijk ook sprake van verbetering, in het bijzonder dankzij de uitvoering van corrigerende actieplannen.

De Commissie is van mening dat het financiële risico voor de EU-begroting afdoende wordt gedekt door het corrigerend vermogen, dat bestaat uit financiële nettocorrecties en bij de begunstigten teruggevorderde en geïnde bedragen. Het corrigerend vermogen dat in het activiteitenverslag 2017 van DG AGRI is gemeld, bedroeg 2,10 % van de relevante GLB-uitgaven, en het uiteindelijke risicobedrag werd geschat op 0,12 %.

⁽⁵⁾ Overeenkomstig de nieuwe aanpak van de Kamer (zie bijlage 1.1, paragraaf 12) hebben we bij het plannen van de controle besloten geen beoordeling of geschat foutenpercentage te verstrekken voor het terrein „plattelandsontwikkeling, marktmaatregelen, milieu, klimaatactie en visserij”. We gaan dieper in op de soorten fouten die op dit terrein voorkomen (zie de paragrafen 1.25, 7.18-7.25 en bijlage 7.3).

⁽⁶⁾ We troffen ook tien gevallen aan waarin de regels niet waren nageleefd maar zonder dat dit financiële impact had.

⁽⁷⁾ Wij baseren onze berekening van het foutenpercentage op een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 0,9 % en 3,9 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

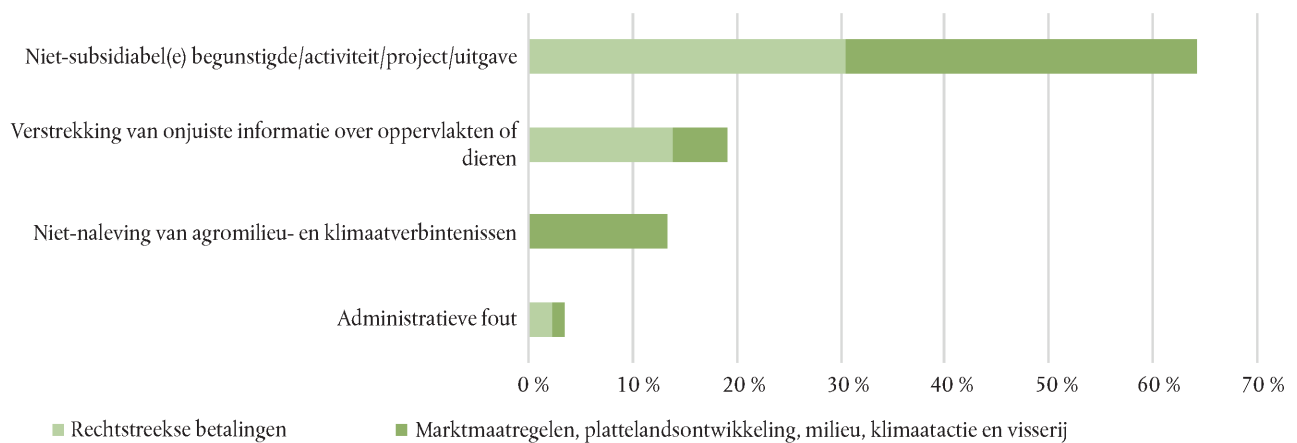
7.11. Voor uitgaven voor rechtstreekse ELGF-betalingen schatten we dat het foutenpercentage lager is dan onze materialiteitsdrempel van 2 % ⁽⁸⁾. Deze maken 74 % uit van de uitgaven onder de MFK-rubriek Natuurlijke hulpbronnen. We treffen echter een aanhoudend hoog foutenpercentage aan bij uitgaven voor marktmaatregelen en plattelandsontwikkeling, alsmede bij uitgaven voor milieu, klimaatactie en visserij. **Bijlage 7.2** biedt een overzicht van de resultaten van de toetsing van verrichtingen per lidstaat voor deze uitgaventerreinen, terwijl **bijlage 7.3** een overzicht biedt van de fouten met een impact van minstens 20 % van de waarde van de onderzochte verrichting.

7.12. **Kader 7.2** bevat een uitsplitsing van het door ons geschatte foutenpercentage voor „Natuurlijke hulpbronnen” voor 2017. Fouten met betrekking tot niet-subsidiabele begunstigden, activiteiten, projecten of uitgaven zijn goed voor 64 % van het door ons geschatte foutenpercentage van 2,4 %.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.11. De Commissie is zeer tevreden over de bevinding van de Rekenkamer dat de rechtstreekse betalingen uit het ELGF, in het begrotingsjaar 2017 goed voor 41,7 miljard EUR, geen materiële fouten bevatten. De Commissie merkt op dat het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage voor rechtstreekse betalingen in overeenstemming is met het foutenpercentage voor rechtstreekse betalingen in het activiteitenverslag 2017 van DG AGRI (1,92 %).

Kader 7.2 — De meeste fouten betroffen inbreuken op subsidiabiliteitsvoorwaarden



Bron: ERK.

⁽⁸⁾ Op basis van onze resultaten in voorgaande jaren (zie paragraaf 7.19 van ons Jaarverslag 2016) hebben we besloten marktmaatregelen te onderzoeken samen met de andere terreinen die we bijzonder foutgevoelig achten (zie paragraaf 7.5).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.13. De Commissie en de autoriteiten van de lidstaten hebben corrigerende maatregelen getroffen die rechtstreekse gevolgen hadden voor 16 verrichtingen uit onze steekproef. Deze maatregelen verminderden het door ons *geschatte foutenpercentage* voor dit hoofdstuk met 1,1 procentpunt. In 12 gevallen van gekwantificeerde fouten beschikten de nationale autoriteiten over voldoende informatie om deze te kunnen voorkomen, of te kunnen opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd. Indien de nationale autoriteiten alle beschikbare informatie op de juiste wijze hadden gebruikt, zou het *geschatte foutenpercentage* voor dit hoofdstuk 0,9 procentpunt lager zijn geweest.

De rechtstreekse betalingen vertoonden geen fouten van materieel belang

7.14. Vier belangrijke regelingen in het kader van het ELGF zijn goed voor 90 % van alle rechtstreekse betalingen:

- a) twee regelingen die voorzagen in *ontkoppelde inkomenssteun*⁽⁹⁾ op basis van de door de landbouwer opgegeven oppervlakte landbouwgrond: de *basisbetalingsregeling* (BBR) (17,5 miljard EUR in 2017) en de regeling inzake *een enkele areaalbetaling* (REAB) (4,1 miljard EUR in 2017);
- b) een betaling ter ondersteuning van landbouwpraktijken die bevorderlijk zijn voor het klimaat en het milieu, gewoonlijk „*vergroeningsbetaling*” genoemd (11,8 miljard EUR in 2017);
- c) *gekoppelde steun*, gerelateerd aan specifieke soorten landbouwproducten (bijv. rund- en kalfsvlees, melk of eiwithoudende gewassen) (3,9 miljard EUR in 2017).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.13. De Commissie is ingenomen met de bevinding van de Rekenkamer dat corrigerende maatregelen zijn toegepast en zal de lidstaten blijven aanmoedigen en steunen om alle nodige maatregelen te nemen teneinde fouten te voorkomen, op te sporen en te corrigeren.

Met name zal de Commissie met de lidstaten blijven samenwerken om ervoor te zorgen dat hun controle- en beheersystemen betrouwbaar zijn, ermee rekening houdend dat de middelen van de betaalorganen om niet-subsidiabele uitgaven op te sporen beperkt zijn en het gebruik ervan in verhouding moet staan tot het risico.

⁽⁹⁾ Ontkoppelde steunbetalingen worden verricht voor alle subsidiabele landbouwgrond, ongeacht of die wordt benut voor productie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.15. Wij hebben 121 rechtstreekse betalingen getoetst⁽¹⁰⁾. Hiervan bevatten er 103 geen fouten. Wij stelden bij elf verrichtingen vast dat er sprake was van betalingen die enigszins te hoog waren (minder dan 5 %), vooral als gevolg van onjuiste informatie van landbouwers over oppervlakten. Wij troffen fouten aan van meer dan 5 % van het onderzochte bedrag bij zeven rechtstreekse betalingen, waaronder twee gevallen waarin de fout meer dan 20 % bedroeg.

7.16. Het belangrijkste beheersinstrument voor rechtstreekse betalingen is het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS), waarvan het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) deel uitmaakt⁽¹¹⁾. Wij hebben eerder gemeld dat met name het LPIS een aanzienlijke bijdrage levert tot de voorkoming en vermindering van fouten⁽¹²⁾. In het jaarverslag van vorig jaar merkten wij op dat de betaalorganen van de lidstaten de subsidiabele oppervlakten nauwkeuriger hadden vastgesteld dan in de jaren daarvoor⁽¹³⁾. Voor 2017 is ons oordeel even positief. Daarnaast zijn de betaalorganen nu voorafgaande kruiscontroles gaan verrichten bij rechtstreekse steunaanvragen⁽¹⁴⁾. Deze nieuwe procedure wijst landbouwers op bepaalde fouten in hun aanvragen, waardoor zij de kans krijgen in een vroeg stadium correcties aan te brengen met betrekking tot overlappingsen en dubbel opgegeven percelen zonder dat zij aan een sanctie worden onderworpen. In de paragrafen 7.46-7.55 bespreken we de verdere vorderingen die zijn gemaakt met betrekking tot de GSAA.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.15. De Commissie is ingenomen met de beoordeling van de Rekenkamer (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.11).

De Commissie is van oordeel dat het onmogelijk is tegen aanvaardbare kosten kleine fouten te voorkomen en merkt op dat het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage voor rechtstreekse betalingen onder de materialiteitsdrempel van 2 % ligt.

7.16. De Commissie verwelkomt de positieve beoordeling van de Rekenkamer over de rol van het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) bij de voorkoming en vermindering van fouten.

De Commissie waardeert ook de beoordeling van de Rekenkamer over de geospatiale steunaanvraag (Geospatial Aid Application, GSAA), die de Commissie als een belangrijk instrument beschouwt om fouten te voorkomen en bij te dragen aan vereenvoudiging voor landbouwers en betaalorganen.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.19.

⁽¹⁰⁾ We bezochten 77 landbouwbedrijven om te controleren of de begunstigden de regels hadden nageleefd. Voor de overige 44 betalingen verkregen we toereikende controle-informatie door middel van controles van stukken, die waren gebaseerd op informatie die de betaalorganen ons verstrekten.

⁽¹¹⁾ Het GBCS berust op databanken van bedrijven, aanvragen en landbouwarealen die worden gebruikt voor administratieve kruiscontroles van alle steunaanvragen. Het LPIS is een geografisch informatiesysteem met verzamelingen ruimtelijke gegevens uit verschillende bronnen die samen een register vormen van alle landbouwarealen in de lidstaten.

⁽¹²⁾ Zie paragraaf 7.13 van ons Jaarverslag 2016.

⁽¹³⁾ Zie paragraaf 7.15 van ons Jaarverslag 2016.

⁽¹⁴⁾ Artikel 11, lid 4, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, plattelandsontwikkelingsmaatregelen en de randvoorwaarden (PB L 227 van 31.7.2014, blz. 69).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.17. In het kader van de 121 rechtstreekse betalingen die wij hebben getoetst, bezochten we 35 begunstigden die vergroeningsbetalingen ontvingen (zie paragraaf 7.14, onder b)), waarbij we in 8 gevallen fouten aantroffen. Zeven betalingen vertoonden fouten omdat landbouwers onjuiste informatie hadden verstrekt over de oppervlakte, zoals bij rechtstreekse steunregelingen in het algemeen voorkomt. Slechts in één geval troffen wij een rechtstreekse inbreuk op de vergroeningsvereisten aan. Wij hebben eerder geconstateerd dat vergroeningsvereisten weinig veeleisend zijn en grotendeels overeenkomen met normale landbouwpraktijken ⁽¹⁵⁾.

Wij constateren een aanhoudend hoog foutenpercentage op de andere uitgaventerreinen

7.18. Wij hebben 109 betalingen met betrekking tot uitgaven voor plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij getoetst en de resultaten waren de volgende:

- a) Van de 84 verrichtingen voor plattelandsontwikkeling vertoonden er 60 geen fouten en 15 fouten van minder dan 20 % van het onderzochte bedrag, terwijl we in 4 gevallen fouten aantroffen met een impact van 20 % of meer. Voor vijf betalingen ontdekten we problemen met betrekking tot niet-naleving zonder financiële impact.
- b) Van de 19 verrichtingen voor marktmaatregelen vertoonden er 12 geen fouten, terwijl we in 2 gevallen fouten aantroffen met een impact van 20 % of meer. Voor vijf betalingen ontdekten we problemen met betrekking tot niet-naleving zonder financiële impact.
- c) Van de zes verrichtingen op de beleidsterreinen milieu, klimaatactie en visserij vertoonden er drie geen fouten en vertoonden er drie fouten van minder dan 20 % van het onderzochte bedrag.

7.19. De belangrijkste oorzaken van fouten waren niet-naleving van subsidiabiliteitsvoorwaarden (zie de paragrafen 7.21, 7.24 en 7.25 en **kader 7.6**), de verstrekking van onjuiste informatie over oppervlakten of aantallen dieren (zie paragraaf 7.22 en **kader 7.4**) en niet-naleving door de begunstigden van agromilieuverbintenissen (zie paragraaf 7.23 en **kader 7.5**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.17. De Commissie is van mening dat vergroening een belangrijke ontwikkeling in de richting van een milieuvriendelijkere landbouw is. Structurele veranderingen in de landbouw vergen tijd en vaak investeringen, opleiding en begeleiding.

De vergroeningsvereisten zijn vervat in de wetgeving die door de medewetgevers — het Europees Parlement en de Raad — is aangenomen.

7.19. De Commissie herinnert eraan dat alle areaalgebonden en diergebonden plattelandsontwikkelingsmaatregelen worden uitgevoerd in het kader van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS). Derhalve is het LPIS, dat fouten voorkomt en vermindert en kruiscontroles mogelijk maakt, ook relevant voor deze maatregelen.

⁽¹⁵⁾ Zie de paragrafen 7.43-7.54 van ons Jaarverslag 2016 en de paragrafen 26-39 van ons Speciaal verslag nr. 21/2017 „Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is” voor meer informatie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Plattelandontwikkeling

7.20. Het GLB cofinanciert uitgaven voor plattelandontwikkeling via programma's voor plattelandontwikkeling van de lidstaten. Van de 84 onderzochte verrichtingen voor plattelandontwikkeling waren 50 betalingen aan landbouwers gebaseerd op de oppervlakte of het aantal dieren, zoals agromilieubetalingen, compensatiebetalingen aan landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps of betalingen voor dierenwelzijn. De andere 34 hielden geen verband met oppervlakte en waren doorgaans investeringsprojecten, zoals steun voor investeringen op landbouwbedrijven, starterssteun en steun voor basisdiensten en dorpsvernieuwing in plattelandsgebieden.

7.21. Om de doeltreffendheid van de uitgaven te verbeteren worden er subsidiabiliteitsvoorwaarden voor investeringsprojecten voor plattelandontwikkeling vastgesteld om de steun te richten op bepaalde categorieën begunstigten en activiteiten. Onder de 34 onderzochte, niet-oppervlaktegerelateerde verrichtingen troffen we 5 investeringsprojecten aan die niet voldeden aan alle subsidiabiliteitsvoorwaarden. In één geval constateerden wij bijvoorbeeld kosten die onjuist waren toegewezen aan het project en in een ander geval troffen we voor sommige gedeclareerde kosten geen bewijsstukken aan.

7.22. Onder de vijftig betalingen op basis van oppervlakte of aantallen dieren troffen we negen gevallen aan waarin de begunstigde onjuiste informatie had verstrekt (zie **kader 7.4**).

Kader 7.4 — Meerdere begunstigten hadden onjuiste informatie verstrekt

In Griekenland had een landbouwer met een bedrijf in een berggebied een compensatiebetaling ontvangen voor gebieden met natuurlijke handicaps. De subsidiabiliteitsregels bepaalden dat de landbouwer een minimumaantal dieren per hectare weiland moest houden. Tijdens ons bezoek aan het bedrijf stelden wij vast dat de landbouwer onvoldoende dieren hield om het minimumaantal dieren op alle weilanden waarvoor de landbouwer steun had aangevraagd, te bereiken. Bepaalde delen van het door de landbouwer opgegeven areaal kwamen dus niet in aanmerking voor steun, wat leidde tot een fout van 15 %.

Wij hebben andere gevallen aangetroffen waarin begunstigten onjuiste informatie hadden verstrekt over de oppervlakten of het aantal dieren (wat ook een impact had van minder dan 20 %) in Frankrijk, Kroatië, Polen en het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland).

7.22. De Commissie merkt op dat het GBCS (met inbegrip van het LPIS) op deze plattelandontwikkelingsmaatregelen van toepassing is en helpt om fouten te verminderen en voorkomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.23. 22 van de 50 onderzochte dier- of oppervlaktegerelateerde verrichtingen betroffen betalingen voor biologische landbouw of agromilieu- en klimaatbetalingen. Om recht te hebben op dergelijke betalingen moeten begunstigten i) biologische landbouwpraktijken invoeren en in stand houden, ii) landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de bescherming van het milieu, het landschap en de natuurlijke hulpbronnen toepassen, of iii) bijdragen tot de mitigatie van en aanpassing aan klimaatverandering. We troffen drie gevallen aan waarin de landbouwers niet hadden voldaan aan alle of sommige verbintenissen (zie **kader 7.5**).

Kader 7.5 — Sommige begunstigten kwamen hun agromilieuverbintenissen niet na

Een landbouwer in Italië (Veneto) ontving steun in het kader van een maatregel voor de optimalisering van landbouwtechnieken en irrigatie vanuit milieuoogpunt. Om de steun te ontvangen moest de begunstigde zich ertoe verbinden vanggewassen⁽¹⁶⁾ te planten op een gedeelte van zijn bedrijf, het gebruik van chemische meststoffen te beperken, minder water te gebruiken bij irrigatie, en teelt- en irrigatieregisters bij te houden. We stelden vast de begunstigde geen enkele van deze verbintenissen was nagekomen, wat leidde tot een fout van 100 %. Na ons bezoek stelde het betaalorgaan een procedure in om de steun terug te vorderen.

We troffen andere gevallen aan waarin de begunstigten sommige of alle agromilieuverbintenissen niet waren nagekomen in Griekenland en Zweden.

Kader 7.5 — Sommige begunstigten kwamen hun agromilieuverbintenissen niet na

De Commissie merkt op dat het betaalorgaan bij de begunstigde geen controle ter plaatse heeft verricht. De Italiaanse autoriteiten hebben een procedure ingesteld om de steun terug te vorderen van de betrokken begunstigde.

Marktmaatregelen

7.24. De 19 verrichtingen voor marktmaatregelen in onze steekproef hadden betrekking op regelingen zoals steun voor producentenorganisaties in de groente- en fruitsector, steun voor de wijnsector en buitengewone steun voor melkveehouders. De betaalorganen hadden in twee gevallen kosten vergoed die op zijn minst gedeeltelijk niet-subsidiabel waren (zie **kader 7.6**).

⁽¹⁶⁾ Snelgroeïende gewassen die worden verbouwd tussen hoofdgewassen en zijn bedoeld om de biodiversiteit te versterken en bodemerosie te voorkomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Kader 7.6 — Sommige begunstigten voldeden niet aan de subsidiabiliteitsregels voor marktmaatregelen

In Polen ontving een melkveehouder steun in het kader van een maatregel die de aankoop door landbouwers van vaarzen van andere kuddes ondersteunde om de fokwaarde van hun eigen kudde en het concurrentievermogen van hun bedrijf te vergroten. De landbouwer ontving de steun nadat hij vaarzen had gekocht van zijn vader, die ook melkveehouder was en wiens kudde in dezelfde stal stond als die van de begunstigde. Twee dagen eerder had de begunstigde hetzelfde aantal vaarzen verkocht aan zijn vader, die ook steun ontving in het kader van dezelfde maatregel. Er werden geen dieren fysiek overgedragen en het totale aantal dieren dat de begunstigde en zijn vader bezaten, veranderde niet. Wij zijn dus van oordeel dat de fokwaarde en het concurrentievermogen van het bedrijf van de begunstigde niet waren veranderd en dat de landbouwer de steun niet had mogen ontvangen, wat leidt tot een fout van 100 %.

Wij stelden een bijkomende subsidiabiliteitsfout vast in een project in Spanje dat de herstructurering van wijngaarden ondersteunt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Kader 7.6 — Sommige begunstigten voldeden niet aan de subsidiabiliteitsregels voor marktmaatregelen

De Commissie zal rekening houden met deze bevindingen bij de planning van toekomstige onderzoeken in het kader van de conformiteitsgoedkeuring.

Milieu, klimaatactie en visserij

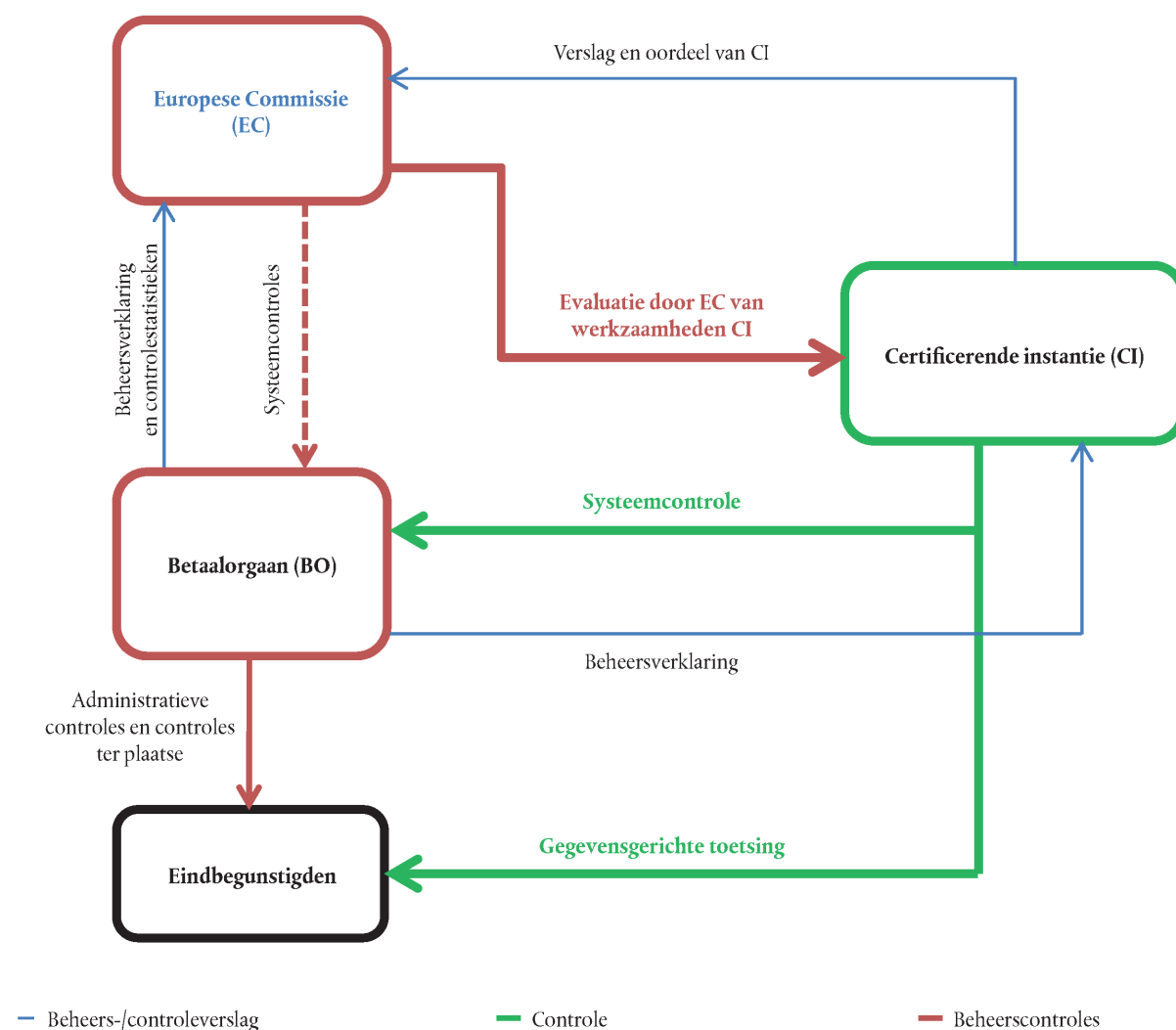
7.25. In drie van de zes gevallen troffen we fouten aan als gevolg van de vergoeding van niet-subsidiabele uitgaven, met inbegrip van onjuist berekende kosten, niet-naleving van aanbestedingsregels en te hoog opgegeven personeelskosten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governance-regelingen: evaluatie van de informatie die de gecontroleerde heeft verstrekt over de regelmatigheid*Beoordeling door de Commissie van de werkzaamheden van de certificerende instanties*

7.26. De werkzaamheden van de *certificerende instanties* in de lidstaten vormen de basis van het betrouwbaarheidsmodel van de Commissie voor GLB-uitgaven in de periode 2014-2020 (zie **kader 7.7**). Sinds 2015 zijn de certificerende instanties verplicht om een jaarlijks oordeel te geven over de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven waarvoor de lidstaten om vergoeding verzoeken. Dit oordeel moet gebaseerd zijn op een representatieve steekproef van verrichtingen.

7.27. Elk jaar doet de directeur van elk betaalorgaan de Commissie een beheersverklaring toekomen over de doeltreffendheid van hun controlesystemen, die vergezeld gaat van een verslag met de resultaten van de administratieve controles en controles ter plaatse van het betaalorgaan („de controlestatistieken”). De certificerende instanties moeten aangeven of hun onderzoek twijfel doet rijzen over de beweringen in de beheersverklaringen.

Kader 7.7 — Het betrouwbaarheidsmodel van de Commissie voor GLB-uitgaven in de periode 2014-2020

Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.28. Wij hebben voorheen gemeld dat we deze rol van de certificerende instanties — het geven van een oordeel over de regelmatigheid van de uitgaven — een positieve ontwikkeling vinden. We hebben echter aanzienlijke tekortkomingen vastgesteld in het kader dat in het eerste jaar waarin zij deze rol uitoefenden werd gebruikt (2015), waardoor de oordelen van de certificerende instanties niet volledig voldoen aan de geldende normen en regels ⁽¹⁷⁾.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.28. De Commissie is van mening dat de aanbevelingen van de Rekenkamer in het speciaal verslag van de Rekenkamer over de nieuwe rol van de certificerende instanties in het eerste jaar van uitvoering, waarmee de Commissie akkoord ging, reeds werden geïmplementeerd, in het bijzonder in de geactualiseerde richtsnoeren voor de certificerende instanties voor het begrotingsjaar 2018/2019.

⁽¹⁷⁾ Zie paragraaf 90 van Speciaal verslag nr. 7/2017 „De nieuwe rol van de certificerende instanties bij GLB-uitgaven: een goede stap naar een single audit-model maar nog aanzienlijke tekortkomingen op te lossen” en paragraaf 7.54 van ons Jaarverslag 2015.

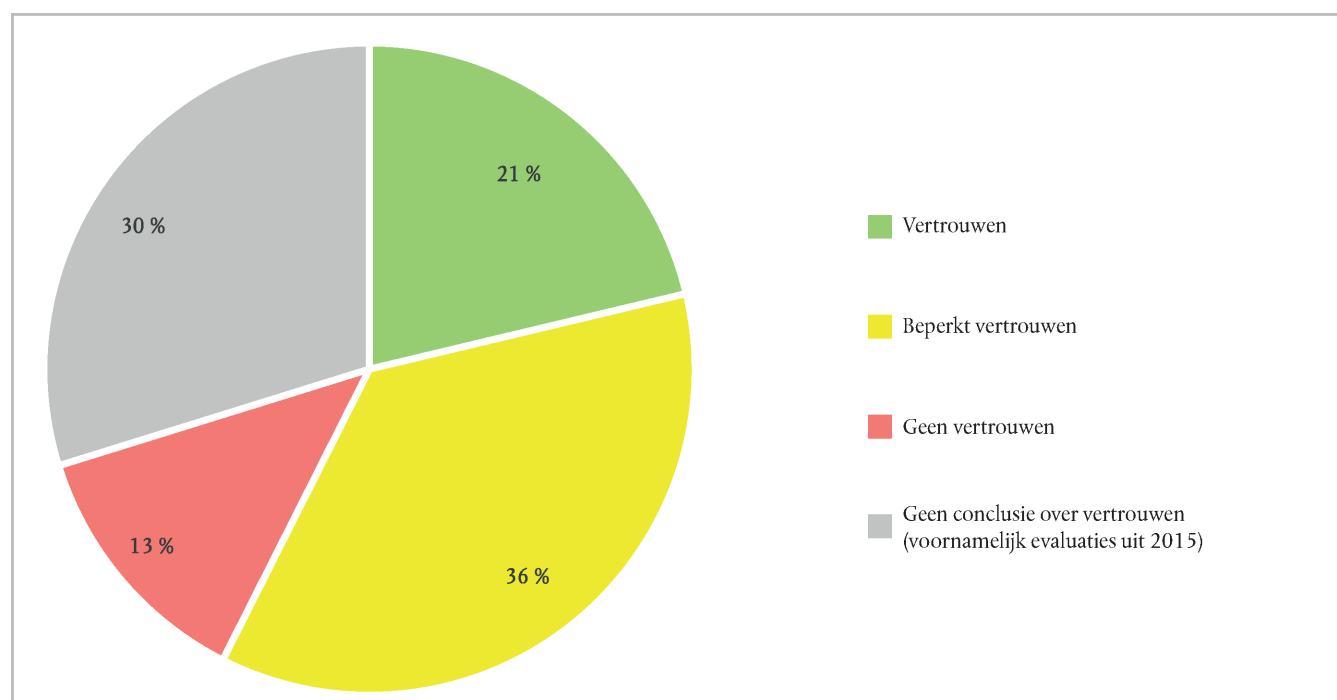
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.29. Tussen 2015 en 2017 bracht de Commissie 47 specifieke evaluatiebezoeken om het werk dat werd verricht door certificerende instanties te beoordelen. De Commissie kwam tot de conclusie dat de werkzaamheden die ze had beoordeeld in tien gevallen betrouwbaar waren ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾ (zie **kader 7.8**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.29. De Commissie heeft in de periode 2015-2017 47 auditbezoeken afgelegd ⁽¹⁾ bij 42 betaalorganen en 35 certificerende instanties. Van de 35 bezochte certificerende instanties ⁽²⁾ werden op basis van de bezoeken 10 instanties betrouwbaar bevonden. Daarnaast is de betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de certificerende instanties omvattend beoordeeld in het kader van de financiële goedkeurings-exercitie en is rekening gehouden met alle elementen, ook met de bevindingen van de auditbezoeken. Met deze auditbezoeken werd dus beoogd een bijdrage te leveren aan de laatste uitgebreide beoordelingen met betrekking tot de algehele werkzaamheden van de certificerende instanties. Bijgevolg is de betrouwbaarheid van een aantal certificerende instanties toegenomen.

Kader 7.8 — Conclusie van de evaluatiebezoeken in de periode 2015-2017 met betrekking tot het vertrouwen dat in de werkzaamheden van de certificerende instanties kan worden gesteld



Bron: ERK gebaseerd op beoordelingen van DG AGRI.

⁽¹⁸⁾ De reikwijdte van de evaluatiebezoeken van de Commissie is normaal beperkt tot bepaalde subpopulaties van de GLB-begroting (het ELGF-deel dat onder het GBCS valt, het ELGF-deel dat niet onder het GBCS valt, het Elfpo-deel dat onder het GBCS valt, het Elfpo-deel dat niet onder het GBCS valt) die door de certificerende instanties worden gecontroleerd.

⁽¹⁹⁾ De conclusie van de evaluatiebezoeken van de Commissie luidt dat er op basis van de verrichte evaluatie niets onder de aandacht van DG AGRI is gekomen dat het doet aannemen dat er niet kan worden vertrouwd op de controlewerkzaamheden die door de CI werden verricht voor het begrotingsjaar 2017. Er wordt dus negatieve zekerheid geboden.

⁽¹⁾ Er was sprake van verschillende auditbezoeken aan eenzelfde certificerende instantie maar met betrekking tot meerdere populaties en betaalorganen.

⁽²⁾ Over een periode van drie jaar bezocht de Commissie 35 van de 55 certificerende instanties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.30. In 2017 onderzochten we twaalf van deze evaluatiebezoeken⁽²⁰⁾. We deden zes ervan ter plaatse over⁽²¹⁾ en onderzochten de andere zes⁽²²⁾ door middel van een evaluatie van documentatie bij de Commissie.

We constateerden verbeteringen in de methodologie en aanpak van de Commissie ...

7.31. We constateerden verbeteringen in de methodologie en de aanpak die de Commissie volgt bij haar evaluatiebezoeken. In 2016 begon de Commissie duidelijke standaardconclusies te trekken over de mate waarin zij kan vertrouwen op de werkzaamheden van de certificerende instanties. In 2017 omvatten de evaluatiebezoeken van de Commissie een onderzoek van de controles door de certificerende instanties van de volledigheid, juistheid en representativiteit van de controlestatistieken van de betaalorganen.

... we stelden echter bepaalde kwesties vast die aan de orde kwamen in de beoordelingen van de Commissie

7.32. Wij stelden twee belangrijke kwesties vast naast de kwesties die door de Commissie werden besproken in haar beoordelingen. Dit waren de kwesties:

- a) Een certificerende instantie had geen enkele vergroeningsbetaling geselecteerd in haar steekproef, hoewel deze goed zijn voor 30 % van de uitgaven voor rechtstreekse betalingen.
- b) Een betaalorgaan had zijn controles nog niet afgerond toen het in kennis werd gesteld van de verrichtingen die de certificerende instantie had geselecteerd voor haar steekproef. Een dergelijke situatie doet het risico ontstaan dat de steekproef niet representatief is, omdat betaalorganen intensievere controles zouden kunnen verrichten van de posten in de steekproef waarop de certificerende instanties hun beoordeling zullen baseren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.31. De Commissie is tevreden met de positieve beoordeling van de Rekenkamer. Deze ontwikkeling weerspiegelde de ontwikkeling van de doelstelling van de bezoeken. In 2015 hadden de bezoeken veeleer een adviserend karakter, terwijl ze in 2016 en 2017 waren bedoeld als uitgebreide beoordelingen van de betrouwbaarheid en de algehele kwaliteit van de werkzaamheden van de certificerende instanties.

7.32.

- a) Wat betreft het punt over vergroening, heeft de Commissie controle-informatie verkregen die erop wijst dat de steekproef door statistische software is gegenereerd en niet is gemanipuleerd; de steekproef werd dus als representatief beschouwd.
- b) De Commissie deelt de mening van de Rekenkamer dat het risico bestaat dat het betaalorgaan grondigere controles heeft uitgevoerd op de transacties in de steekproef van de certificerende instantie. Dit punt is tijdens de vergaderingen van de deskundigengroep meermalen besproken met certificerende instanties en zij werden geadviseerd garanties in te bouwen dat hun steekproef niet wordt bekendgemaakt vóór het betaalorgaan zijn controles heeft verricht. Indien de certificerende instantie vermoedt dat het betaalorgaan grondigere controles heeft uitgevoerd voor bepaalde verrichtingen, werd de instantie aanbevolen aanvullende auditprocedures uit te voeren om dat na te gaan.

⁽²⁰⁾ We onderzochten één evaluatiebezoek uit 2015, vier uit 2016 en zeven uit 2017.

⁽²¹⁾ Tsjechische Republiek, Duitsland (Nedersaksen), Estland, Griekenland, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk (Wales).

⁽²²⁾ Denemarken, Spanje (Asturië en La Rioja), Italië (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), Slowakije en Zweden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Verdere verbetering in de bijdrage van de certificerende instanties aan het betrouwbaarheidsmodel van de Commissie is noodzakelijk

7.33. De Commissie bracht in 2017 evaluatiebezoeken aan 15 certificerende instanties. De reikwijdte van deze bezoeken was vaak beperkt tot specifieke soorten uitgaven. In totaal betrof de evaluatie door de Commissie werkzaamheden van certificerende instanties met betrekking tot uitgaven van 3,4 miljard EUR⁽²³⁾, ofwel ongeveer 6,1 % van de totale GLB-uitgaven.

7.34. De Commissie kwam tot de conclusie dat slechts 4 van de 15 certificerende instanties die zij in 2017 had bezocht, betrouwbaar waren⁽²⁴⁾. Deze vier evaluaties bieden zekerheid met betrekking tot een budget van 700 miljoen EUR, ofwel 1,3 % van de totale GLB-uitgaven.

7.35. Evenals in voorgaande jaren berekende DG AGRI de jaarlijkse foutenpercentages, die in zijn jaarlijks activiteitenverslag werden gepubliceerd, door de foutenpercentages die werden gerapporteerd in de controlestatistieken van de betaalorganen aan te passen. Bij deze aanpassingen hield DG AGRI rekening met de resultaten van haar eigen nalevingscontroles in de lidstaten en de oordelen van de certificerende instanties over de regelmatigheid van de uitgaven die ter vergoeding werden gedeclareerd (zie paragraaf 7.27 en **kader 7.7**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.33. *De betrouwbaarheid van certificerende instanties wordt niet alleen beoordeeld op basis van specifieke auditbezoeken maar ook op basis van de verslagen over de financiële goedkeuring en de conformiteitsonderzoeken die de werkzaamheden van de certificerende instanties bestrijken. Dat is niet alleen voor 2017 het geval, maar voor de gehele periode 2015-2017, en zal zich vaker voordoen naargelang de audits van de Commissie beter worden gericht op de werkzaamheden van de certificerende instanties.*

De Commissie heeft met betrekking tot de betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de certificerende instanties gekozen voor een voorzichtige benadering. In veel gevallen werden naar aanleiding van de bezoeken aanbevelingen gedaan die in aanmerking werden genomen; dat vergrootte de betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de certificerende instantie na het oorspronkelijke auditbezoek. Het vertrouwen van de Commissie in de werkzaamheden van de certificerende instanties is sinds 2015 toegenomen. Als gevolg daarvan hebben de werkzaamheden van de certificerende instanties een belangrijk aandeel in de aanpassingen van de door de lidstaten gemelde foutenpercentages in het activiteitenverslag 2017 van DG AGRI. Aangezien dat proces lopende is, verwacht de Commissie dat de betrouwbaarheid in de komende jaren zal blijven toenemen.

⁽²³⁾ Het cijfer heeft betrekking op de uitgaven van 2016, aangezien dit het meest recente jaar was waarvoor er ten tijde van de beoordeling van de Commissie gegevens beschikbaar waren.

⁽²⁴⁾ De Commissie vertrouwde in beperkte mate op acht certificerende instanties en kon zich niet verlaten op de resterende drie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.36. De lidstaten rapporteerden een totaal foutenpercentage van bijna 1 % op basis van de controlestatistieken van hun betaalorganen. Vervolgens rapporteerde DG AGRI in haar jaarlijks activiteitenverslag een aangepast foutenpercentage (AFP) van ongeveer 2,2 % voor GLB-uitgaven als geheel. Wij evalueerden de aanpassingen door DG AGRI van de foutenpercentages die door de betaalorganen werden gerapporteerd in hun controlestatistieken. We stelden vast dat een kwart van het totaal aantal aanpassingen rechtstreeks toe te schrijven was aan de werkzaamheden van de certificerende instanties. Zoals in voorgaande jaren baseerde DG AGRI de meeste aanpassingen op haar eigen nalevingscontroles ten aanzien van de uitgaven van betaalorganen. DG AGRI berekende deze aanpassingen vaak met behulp van vaste percentages, die de ernst en omvang van de tekortkomingen in de controlesystemen die zij had vastgesteld, tot uitdrukking moesten brengen. Zelfs als DG AGRI de werkzaamheden van certificerende instanties betrouwbaar acht, kan het de foutenpercentages die zij rapporteren, naar boven toe aanpassen. In 2017 gebeurde dit voor twee van de vier in paragraaf 7.34 genoemde certificerende instanties.

7.37. De bijdrage van de certificerende instanties aan het betrouwbaarheidsmodel van de Commissie is toegenomen sinds 2015. Verdere verbeteringen zijn echter noodzakelijk indien de Commissie haar doel om de certificerende instanties te gebruiken als haar primaire bron van zekerheid met betrekking tot de regelmatigheid van GLB-uitgaven wil bereiken.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.36. De Commissie berekent geen totaal foutenpercentage per lidstaat omdat de controlestatistieken niet alle uitgaventerreinen dekken. In zijn jaarlijks activiteitenverslag rapporteert DG AGRI over de foutenpercentages in de controlestatistieken per uitgaventerrein (marktmaatregelen, rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkeling). Bij de aanpassingen combineert DG AGRI de resultaten van de werkzaamheden van de certificerende instanties met zijn eigen bevindingen, en die kunnen elkaar soms overlappen of betrekking hebben op verschillende terreinen. In ieder geval worden ze gecombineerd en moeten ze samen in overweging worden genomen, niet apart.

7.37. De Commissie is tevreden met de opmerking van de Rekenkamer. De Commissie is van oordeel dat de werkzaamheden van de certificerende instanties zijn verbeterd aangezien de certificerende instanties in het derde jaar van uitvoering van de nieuwe betrouwbaarheidsbenadering deugdelijker en beter onderbouwde resultaten hebben aangeleverd in vergelijking met voorgaande jaren. Hoewel verdere verbeteringen nodig zijn, is de Commissie van mening dat de certificerende instanties een cruciaal onderdeel vormen van het model voor betrouwbaarheidsopbouw van het GLB.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI

7.38. De aangepaste foutenpercentages van ongeveer 2,2 % voor GLB-uitgaven en 1,9 % voor rechtstreekse betalingen die door DG AGRI werden gerapporteerd, komen overeen met onze controleconclusie (zie paragraaf 7.40).

7.38. Het stemt de Commissie erg tevreden dat de controleconclusie van de Rekenkamer overeenstemt met de in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI gerapporteerde foutenpercentages.

De lage foutenpercentages verschaffen de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal van DG AGRI een redelijke mate van zekerheid. Om de oorzaken van fouten aan te pakken, worden punten van voorbehoud geformuleerd met betrekking tot specifieke maatregelen of betaalorganen waarvoor corrigerende maatregelen moeten worden genomen.

De Commissie benadrukt dat het totale foutenpercentage een dalende trend vertoont, wat wordt bevestigd door de conclusie van de Rekenkamer. Bovendien ligt het foutenpercentage voor het eerste jaar betreffende het volledige ELGF (bestaande uit rechtstreekse steun en marktmaatregelen) in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI onder de materialiteitsdrempel van 2 %.

Hoewel het foutenpercentage van de Commissie de afgelopen jaren gestaag is gedaald, rekening houdend met de noodzaak om een evenwicht aan te brengen tussen wettigheid en regelmatigheid enerzijds en de beleidsdoelstellingen anderzijds, zonder daarbij de uitvoeringskosten uit het oog te verliezen, kan niet met echte zekerheid worden verwacht dat het met redelijke inspanningen haalbaar is om voor plattelandsontwikkeling een niet-materieel foutenpercentage te bereiken.

Jaarlijkse activiteitenverslagen van DG MARE, DG ENV en DG CLIMA

7.39. De jaarlijkse activiteitenverslagen zijn opgesteld volgens de interne instructies van de Commissie en de methoden die zijn gebruikt om de foutenpercentages te berekenen, vertoonden geen methodologische problemen. Het aantal verrichtingen dat wij in 2017 hebben gecontroleerd op het gebied van visserij, milieu en klimaatactie was voor ons statistisch te klein om de informatie over de regelmatigheid van de uitgaven die door deze drie DG's zijn gerapporteerd, te vergelijken met onze controleresultaten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Conclusie en aanbevelingen*Conclusie*

7.40. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie uit dat de uitgaven aan „Natuurlijke hulpbronnen” een materieel foutenpercentage vertoonden (zie paragraaf 7.10). De rechtstreekse steunregelingen, die goed zijn voor 74 % van de uitgaven in het kader van deze MFK-rubriek, vertoonden in 2017 echter geen fouten van materieel belang (zie paragraaf 7.11).

7.41. Op het terrein van deze MFK-rubriek wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het totale geschatte foutenpercentage in de populatie 2,4 % bedroeg (zie **bijlage 7.1**).

Aanbevelingen

7.42. **Bijlage 7.4** bevat de bevindingen van onze follow-upevaluatie van de vijf aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2014 hebben gedaan. De Commissie had één aanbeveling volledig uitgevoerd, terwijl er drie in de meeste opzichten en één in enkele opzichten waren uitgevoerd.

7.43. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusie voor 2017 doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

- **Aanbeveling 1:** beoordeel de doeltreffendheid van de maatregelen van de lidstaten om de oorzaken aan te pakken van fouten bij betalingen voor marktmaatregelen en plattelandsontwikkeling, en breng nadere richtsnoeren uit voor zover nodig (zie de paragrafen 7.18-7.24 en **bijlage 7.4**);

Streefdatum voor de uitvoering: 2019.

- **Aanbeveling 2:** voer een nader onderzoek uit naar de kwaliteit van de toetsing van verrichtingen door certificerende instanties (zie paragraaf 7.32);

Streefdatum voor de uitvoering: 2019.

- **Aanbeveling 3:** ga na of de corrigerende maatregelen door de autoriteiten van de lidstaten zijn uitgevoerd in gevallen waarin de Commissie constateerde dat zij geen of beperkt vertrouwen kon stellen in de werkzaamheden van een certificerende instantie (zie paragraaf 7.34).

Streefdatum voor de uitvoering: 2019.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en blijft de lidstaten vragen om corrigerende actieplannen op te stellen wanneer ernstige tekortkomingen en zwakke punten worden vastgesteld, en blijft de doeltreffendheid van de implementering daarvan monitoren. Alle relevante richtsnoeren worden regelmatig geactualiseerd. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 7.38.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van oordeel dat nader onderzoek reeds plaatsvindt via haar specifieke controles van certificerende instanties, conformiteitscontroles en beoordelingen tijdens de financiële goedkeuring.

De Commissie blijft richtsnoeren verstrekken voor de kwaliteit van de werkzaamheden van de certificerende instanties.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van mening dat ze reeds wordt uitgevoerd.

Voor alle gevallen waarin is geconstateerd dat geen vertrouwen kan worden gesteld in de werkzaamheden van een certificerende instantie, is een conformiteitsgoedkeuringsprocedure gestart om de door de lidstaten uit te voeren corrigerende maatregelen te bespreken. De gevallen waarin sprake is van een beperkte mate van vertrouwen, worden systematisch gevolgd op basis van het antwoord van de lidstaat en/of het verslag van de certificerende instantie voor het volgende begrotingsjaar.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

DEEL 2 — PRESTATIES

7.44. In 2017 brachten we zes speciale verslagen uit over uitgaven op het gebied van „Natuurlijke hulpbronnen”. In speciale verslagen over het GLB werden de programmering van plattelandsontwikkeling, steun voor jonge landbouwers, vergroening (zie de paragrafen 3.45-3.48) en de rol van de certificerende instanties onderzocht. We publiceerden ook verslagen over visserijcontroles en over het ecologische Natura 2000-netwerk.

7.45. Daarnaast beoordeelden we tijdens onze toetsing van de regelmatigheid van de verrichtingen in 2017 de doelmatigheid van de geospatiale steunaanvraag (GSAA) voor oppervlaktegerelateerde betalingen en van investeringsprojecten voor plattelandsontwikkeling.

Beoordeling van de doelmatigheid van de geospatiale steunaanvraag

7.46. De GSAA is een webapplicatie die landbouwers kunnen gebruiken om online oppervlaktegerelateerde steunaanvragen te kunnen indienen voor behandeling door betaalorganen. De betaalorganen moeten de GSAA uiterlijk in 2018 beschikbaar stellen voor begunstigden van oppervlaktegerelateerde steun⁽²⁵⁾, hoewel in het kader van een uitvoeringsbesluit van de Commissie zes lidstaten een verlenging van deze termijn is toegekend⁽²⁶⁾. Zodra deze beschikbaar is, moeten begunstigden hun aanvragen indienen met behulp van de GSAA. Als begunstigden niet in staat zijn de GSAA te gebruiken, dan moeten de autoriteiten de nodige bijstand verlenen of papieren aanvraagformulieren verstrekken. In ieder geval moeten de autoriteiten ervoor zorgen dat de opgegeven gebieden worden gedigitaliseerd.

7.47. In de applicatie zijn LPIS-gegevens over percelen opgenomen, waardoor landbouwers het landbouwareaal dat zij hebben opgegeven digitaal kunnen controleren en actualiseren (zie **kader 7.9**).

7.46. De Commissie merkt op dat de GSAA in de meeste lidstaten vlot is geïmplementeerd.

Zes lidstaten hebben weliswaar een verlenging van de termijn gekregen, maar voor drie lidstaten heeft de verlenging alleen betrekking op specifieke kwesties van een aantal steunaanvragen voor plattelandsontwikkeling of voor gedeelde percelen, wat dus slechts een klein deel van de totale steun vertegenwoordigt (zie de tweede voetnoot bij deze paragraaf).

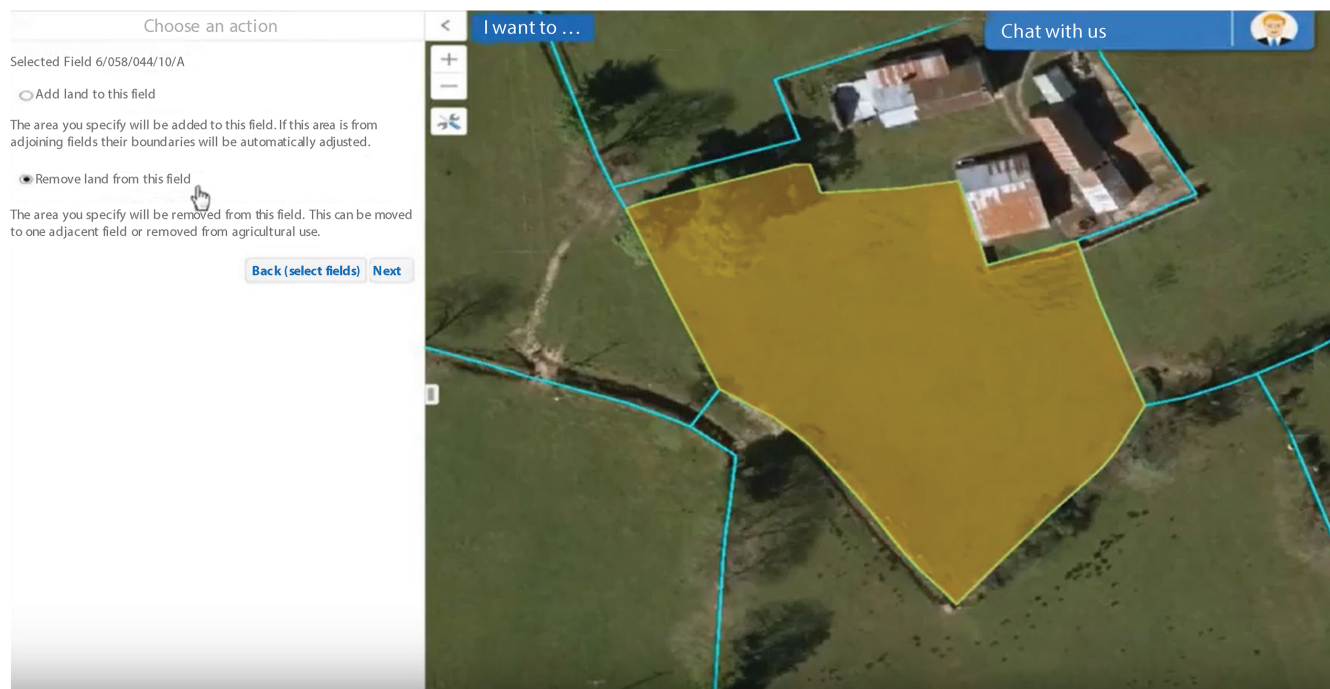
⁽²⁵⁾ Artikel 17 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie stelt dat GSAA beschikbaar moet zijn:

- a) met ingang van het aanvraagjaar 2016 voor een aantal begunstigden dat overeenkomt met het aantal dat nodig is om ten minste 25 % van de totale oppervlakte te dekken die het voorgaande jaar voor de basisbetalingsregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling is vastgesteld;
- b) met ingang van het aanvraagjaar 2017 voor een aantal begunstigden dat overeenkomt met het aantal dat nodig is om ten minste 75 % van de totale oppervlakte te dekken die het voorgaande jaar voor de basisbetalingsregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling is vastgesteld;
- c) met ingang van het aanvraagjaar 2018 voor alle begunstigden.

⁽²⁶⁾ In Uitvoeringsbesluit C(2018) 2838 van de Commissie zijn de volgende termijnen vastgesteld: 2020 voor betalingsaanvragen voor oppervlaktegerelateerde maatregelen voor plattelandsontwikkeling in Denemarken en Italië; 2020 voor steun- en betalingsaanvragen voor alle begunstigden in Luxemburg, Polen en het Verenigd Koninkrijk (Engeland); 2019 voor percelen die twee of meer begunstigden delen voor vruchtwisseling in een speciaal productieproces in Finland.

Kader 7.9 — Via de GSAA kunnen landbouwers hun gegevens digitaal actualiseren

Als landbouwers een steunaanvraag indienen via de GSAA, kunnen zij de grens van elk veld digitaal intekenen en daarbij alle noodzakelijke correcties aanbrengen.



Bron: Online demonstratiebeeld (Verenigd Koninkrijk — Noord-Ierland: Ministerie van Landbouw, Milieu en Plattelandszaken).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.48. Met de applicatie wordt beoogd te voorkomen dat landbouwers fouten maken bij het opgeven van hun subsidiabele arealen, administratieve kruiscontroles doelmatiger te maken en betrouwbaardere gegevens te verschaffen voor monitoring en evaluatie.

7.49. Tijdens onze bezoeken aan 110 landbouwbedrijven met het oog op het onderzoek van oppervlaktegerelateerde betalingen, beoordeelden we de gebruikmaking van de applicatie door de landbouwers. We vroegen degenen die de applicatie hadden gebruikt:

- of deze hen had geholpen om geen fouten te maken bij het indienen van hun steunaanvraag;
- of ze nu minder tijd nodig hadden om hun steunaanvraag in te vullen;
- of ze de applicatie gebruikersvriendelijker achtten dan het vorige systeem;

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- of het betaalorgaan voldoende bijstand en richtsnoeren had verstrekt;
- naar hun algemene beoordeling van de GSAA in vergelijking met het vorige systeem dat zij hadden gebruikt.

7.50. We hielden ook een enquête onder 24 betaalorganen⁽²⁷⁾ en vroegen of:

- ze de applicatie hadden ingevoerd en, zo ja, welk aandeel van de begunstigten toegang had tot het systeem en welk aandeel het systeem daadwerkelijk had gebruikt;
- de applicatie had geleid tot minder fouten in ingediende steunaanvragen;
- ze kosten en tijd hadden bespaard tijdens de afhandeling van de steunaanvragen.

Begunstigten en betaalorganen waren positief in hun beoordeling van de geospatiale steunaanvraag

7.51. Van de 24 geënquêteerde betaalorganen lieten er 21 weten dat de applicatie voor alle begunstigten van rechtstreekse steun beschikbaar was. In het Verenigd Koninkrijk (Engeland) voor 2016 en in Slowakije en Spanje (Castilla-La Mancha) voor 2017 was de applicatie beschikbaar voor respectievelijk 62 %, 32 % en 22 % van de begunstigten, waarmee 50 %, 75 % en 83 % van het opgegeven areaal werd gedekt. De betaalorganen zagen dat de applicatie intensief werd gebruikt door begunstigten behalve in Polen, waar voor 2016 slechts 0,8 % van de begunstigten er gebruik van maakte en de rest aanvragen op papier indiende.

7.52. Meer dan driekwart van de door ons bezochte begunstigten had gebruikgemaakt van de applicatie. In de gevallen waarin de begunstigten de GSAA niet hadden gebruikt, was de applicatie soms nog niet beschikbaar of was die in eerste instantie geïntroduceerd als optie, waarvan de begunstigten nog geen gebruik hadden gemaakt. Dit was het geval wanneer betaalorganen de indiening van steunaanvragen op papier nog toestonden, waaraan sommige begunstigten de voorkeur gaven omdat ze niet beschikten over de nodige computervaardigheden of het computersysteem niet vertrouwden.

7.53. De meeste betaalorganen die we bezochten, waren van mening dat de applicatie bepaalde fouten door begunstigten had helpen voorkomen. De landbouwers met wie wij spraken, waren het over het algemeen eens met deze beoordeling, aangezien 88 % van de landbouwers die antwoord gaf op onze vraag over het nut van de applicatie bij het voorkómen van fouten, ons vertelde dat de applicatie hen had geholpen om vergissingen in hun aanvragen te corrigeren.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.51. De Commissie erkent het over het algemeen positieve beeld dat in de gegevens van de Rekenkamer wordt geschetst. De Commissie monitort de uitvoering van de GSAA op basis van de betrokken arealen in plaats van het aantal begunstigten, in overeenstemming met artikel 17 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie.

Zie eveneens de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 7.52 en 7.65.

7.52. De Commissie merkt op dat de geleidelijke invoering van de GSAA en de optie voor het behoud van steunaanvragen op papier bepaald zijn in de EU-wetgeving omdat werd verwacht dat sommige landbouwers moeilijkheden kunnen ondervinden bij de aanpassing aan het nieuwe systeem. Zie artikel 17, lid 3, en overweging 15 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014.

⁽²⁷⁾ België (Vlaanderen), Bulgarije, Denemarken, Duitsland (Nedersaksen), Ierland, Griekenland, Spanje (Andalusië, Castilla-La Mancha, Castilla y León), Frankrijk, Kroatië, Italië (Lombardije, Veneto), Litouwen, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Noord-Ierland).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

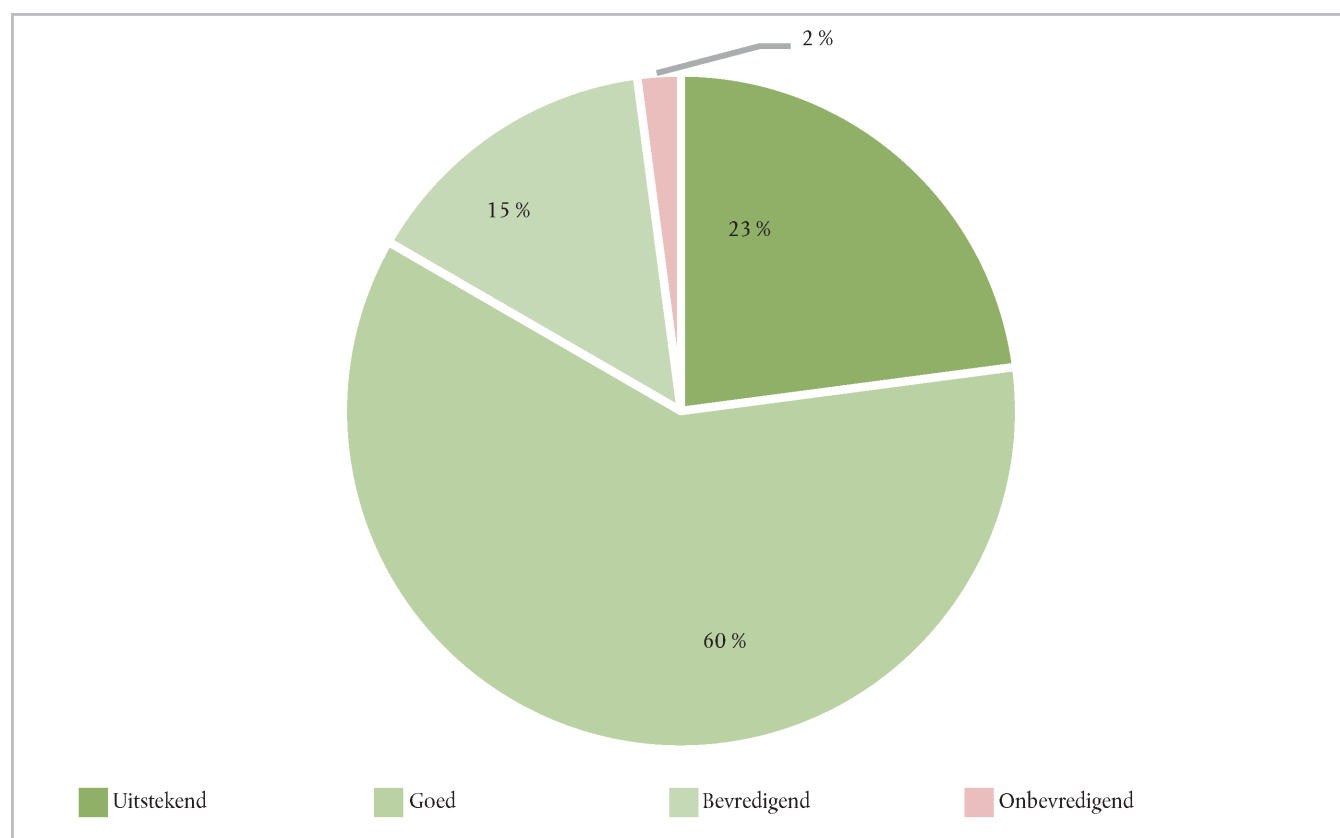
7.54. 67 % van de begunstigden die antwoord gaf op onze vraag over tijdbesparingen verklaarde dat zij nu minder tijd nodig hadden om hun steunaanvraag in te vullen. Ook meer dan de helft van de betaalorganen bevestigde dat ze tijd bespaarden bij de afhandeling van aanvragen. Twee betaalorganen die pas in 2016 of 2017 gebruik waren gaan maken van de applicatie, achtten het te vroeg om eventuele tijdbesparingen te beoordelen. Drie betaalorganen waren van mening dat hun vorige online-systeem al beschikte over de belangrijkste kenmerken van de GSAA.

7.55. 72 % van de begunstigden die een antwoord gaven, vertelde ons dat de GSAA-applicatie gebruikersvriendelijker was dan de vorige systemen, en zij waren allemaal tevreden over de bijstand en richtsnoeren van de betaalorganen. Over het geheel genomen was het oordeel van de begunstigden positief (zie **kader 7.10**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.55. De Commissie erkent het over het algemeen positieve beeld dat wordt gepresenteerd.

Kader 7.10 — De begunstigden waren tevreden over de GSAA



Bron: ERK.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Beoordeling van de doelmatigheid van investeringsprojecten voor plattelandontwikkeling

7.56. Wij hebben 29 investeringsprojecten voor plattelandontwikkeling voor onze steekproef geselecteerd en beoordeeld, die betrekking hadden op verschillende maatregelen, waaronder:

- de bouw van landbouwbedrijfsgebouwen en de modernisering van landbouwmaterieel;
- de verstrekking van starterssteun aan jonge landbouwers en kleine landbouwers;
- de ontwikkeling van plattelandinfrastructuur zoals wegverbeteringen en breedbandnetwerken.

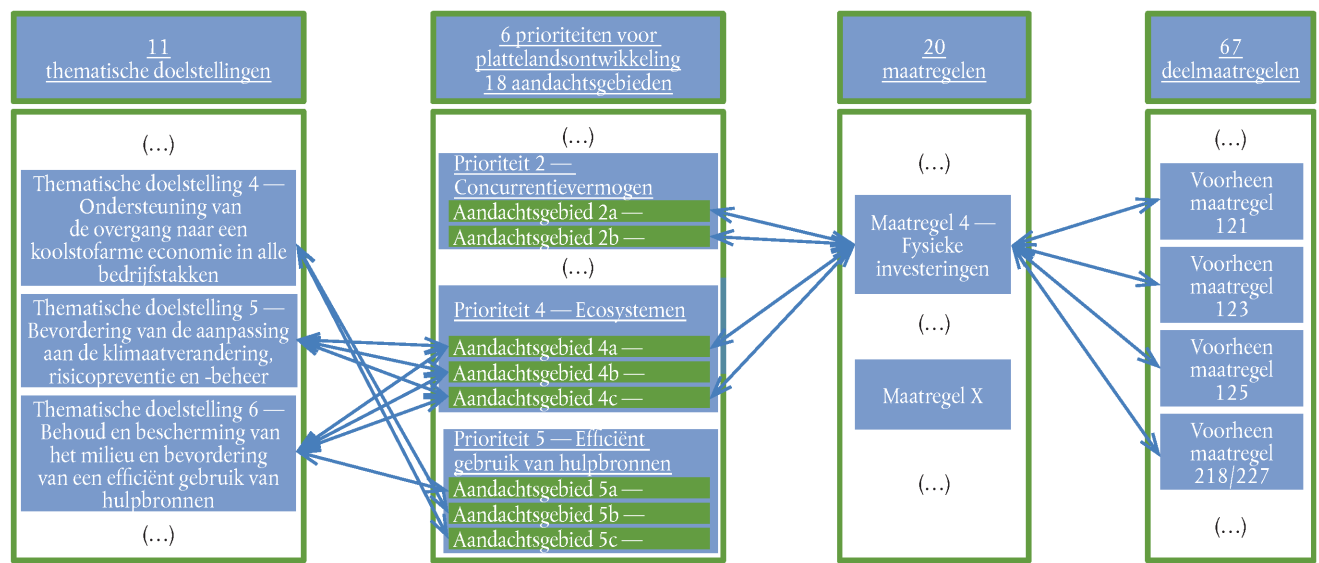
7.57. Wij beoordeelden of:

- de voor de betreffende maatregel vastgelegde subsidiabiliteitsvoorwaarden in overeenstemming waren met de prioriteiten die waren vastgesteld in het programma voor plattelandontwikkeling, en of de selectieprocedure geschikt was;
- de begunstigden de projecten hadden uitgevoerd zoals gepland;
- de lidstaten waren nagegaan of de gedeclareerde kosten redelijk waren;
- er passend gebruik was gemaakt van vereenvoudigde kostenopties.

De subsidiabiliteitsvoorwaarden en projectselectiecriteria waren over het algemeen afgestemd op prioriteiten op het gebied van plattelandontwikkeling

7.58. De EU heeft elf thematische doelstellingen vastgesteld als koppeling tussen de Europa 2020-strategie en de Europese structuur- en investeringsfondsen (waartoe het Elfpo behoort). Voor het plattelandontwikkelingsbeleid zijn de strategische langetermijndoelstellingen voor de periode 2014-2020 gestructureerd als 6 prioriteiten, die zijn onderverdeeld in 18 aandachtsgebieden⁽²⁸⁾ (zie **kader 7.11**). Eén maatregel kan bijdragen tot verschillende prioriteiten voor plattelandontwikkeling en verscheidene maatregelen kunnen van belang zijn voor één prioriteit voor plattelandontwikkeling.

⁽²⁸⁾ Meer informatie over het prestatiekader voor de periode 2014-2020 is te vinden in ons Speciaal verslag nr. 16/2017 „Programmering van plattelandontwikkeling: minder complexiteit nodig en meer aandacht voor resultaten”.

Kader 7.11 — Illustratie van de verhoudingen tussen de thematische doelstellingen, prioriteiten en maatregelen voor plattelandsontwikkeling

Bron: Europese Rekenkamer.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.59. In 26 van de 29 onderzochte gevallen constateerden we dat de maatregel in overeenstemming was met de prioriteiten en aandachtsgebieden die in de programma's voor plattelandsontwikkeling waren vastgesteld, en dat de lidstaten passende selectieprocedures hadden toegepast. Zoals we echter hebben opgemerkt in ons Speciaal verslag nr. 16/2017 is het lastig om de bijdrage van de prioriteiten en -aandachtsgebieden op het gebied van plattelandsontwikkeling tot iedere thematische doelstelling te beoordelen.

7.60. In de overige drie gevallen hadden de nationale autoriteiten geen passende subsidiabiliteitsvoorwaarden gesteld of geen doeltreffende selectieprocedures toegepast. In één van deze gevallen hadden de nationale autoriteiten wel vooraf adequate selectiecriteria bepaald en punten toegekend naargelang de aanvragen voldeden aan deze criteria. De autoriteiten hadden echter geen minimumscore vastgesteld en dus ontvingen alle projectaanvragers financiering. Voor twee andere projecten was de door de nationale autoriteiten vastgestelde minimumscore te laag om te verzekeren dat er sprake was van voldoende doelgerichtheid.

In de meeste gevallen voerde de begunstigden de projecten uit zoals gepland en gingen de lidstaten de redelijkheid van de kosten na

7.61. Ten tijde van onze controle waren 19 van de 29 door ons onderzochte projecten afgerond. We stelden vast dat 17 van deze projecten waren uitgevoerd zoals gepland (zie het voorbeeld in **kader 7.12**).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.59. De plattelandsontwikkelingsmaatregelen zijn instrumenten voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de prioriteiten en aandachtsgebieden. Gezien de verschillende en multifunctionele aard ervan is het niet mogelijk een rechtstreeks verband te leggen tussen maatregelen en thematische doelstellingen. Dat verband wordt duidelijk wanneer de maatregelen worden toegekend aan de aandachtsgebieden.

7.60. De nationale autoriteiten kunnen verbintenissen en andere verplichtingen vaststellen die waarborgen dat maatregelen doeltreffend worden uitgevoerd, met inachtneming van de subsidiabiliteitsvoorwaarden, die normaliter in de EU-wetgeving zijn opgenomen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Kader 7.12 — Voorbeeld van een project dat was uitgevoerd zoals gepland

We onderzochten een betaling aan een landbouwbedrijf in Italië (Veneto) in het kader van een maatregel die erop gericht was de levensvatbaarheid en het concurrentievermogen van landbouwbedrijven te verbeteren door herstructurering en modernisering van landbouwbedrijven te ondersteunen.

De subsidiabiliteits- en selectiecriteria waren gericht op investeringen waardoor de levensvatbaarheid van bedrijven verbeterde, de impact op het milieu werd verkleind of het dierenwelzijn toenam. De investering betrof de aankoop van silo's en geautomatiseerde apparatuur voor de opslag en bereiding van diervoeders.

Het bedrijf moderniseerde zijn bedrijfsmiddelen en verbeterde zijn levensvatbaarheid door de kosten van het voeren van dieren te verlagen.

7.62. Bij 4 van de 29 projecten die we onderzochten, betrof de betaling een vast bedrag. In 23 gevallen hadden de nationale autoriteiten procedures ingesteld om te verifiëren of de gedeclareerde kosten redelijk waren, zoals een aanbestedingsprocedure, referentiekosten of een vergelijking van offertes. Dergelijke procedures bestonden niet of werden niet toegepast in de overige twee gevallen.

De lidstaten maakten weinig gebruik van vereenvoudigde kostenopties

7.63. In de periode 2014-2020 mogen lidstaten als alternatief voor het vergoeden van gemaakte kosten een systeem van vereenvoudigde kostenopties gebruiken: standaardschalen van eenheidskosten, vaste bedragen en forfaitaire financiering ⁽²⁹⁾. In potentie kan met vereenvoudigde kostenopties de administratie worden vereenvoudigd en kunnen de projectkosten onder controle worden gehouden ⁽³⁰⁾.

7.63. *Het gebruik van vereenvoudigde kostenopties (SCO's) is in het kader van deze programmeringsperiode verder uitgewerkt voor niet-GBCS-maatregelen en andere maatregelen die niet worden vergoed aan de hand van de in de fondsspecifieke regelgeving vastgelegde SCO's.*

⁽²⁹⁾ Artikel 67, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

⁽³⁰⁾ Zie de paragrafen 73 en 74 van Speciaal verslag nr. 11/2018 „Nieuwe opties voor de financiering van projecten voor plattelandsontwikkeling: eenvoudiger, maar niet resultaatgericht”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

7.64. Wij zijn van mening dat bij 23 van de door ons onderzochte projecten vereenvoudigde kostenopties toegepast hadden kunnen worden, in ieder geval voor bepaalde kostenelementen; maar slechts bij 5 projecten gebeurde dit ook werkelijk⁽³¹⁾. Dit bevestigt de bevinding in ons recente speciaal verslag over de financiering van projecten voor plattelandsontwikkeling dat in beperkte mate gebruik werd gemaakt van dergelijke opties, deels vanwege de grote verscheidenheid aan maatregelen en begunstigden⁽³²⁾.

Conclusie

7.65. De meerderheid van de personen die wij bezochten en die oppervlaktegerelateerde steun aanvroegen, maakte al gebruik van de GSAA, wat in de meeste gevallen leidde tot minder fouten en kostenbesparingen. 23 % van de landbouwers die wij interviewden, dienden nog steeds aanvragen in zonder de GSAA te gebruiken.

7.66. In 2017 bezochten we 29 investeringsprojecten voor plattelandsontwikkeling. Voor de door ons bezochte projecten waren de subsidiabiliteitsvoorwaarden over het algemeen in overeenstemming met de prioriteiten die waren vastgesteld in de programma's voor plattelandsontwikkeling en waren de selectieprocedures geschikt. De door ons bezochte begunstigden voerden de investeringsprojecten voor plattelandsontwikkeling in de steekproef over het algemeen uit zoals gepland, en de lidstaten gingen na of de kosten redelijk waren. De lidstaten maakten echter weinig gebruik van vereenvoudigde kostenopties.

Aanbevelingen

7.67. Op basis van onze bevindingen en conclusie bevelen wij aan dat de Commissie:

- **Aanbeveling 4:** de vooruitgang monitort die de betaalorganen hebben geboekt bij de ondersteuning van landbouwers die de GSAA nog niet gebruiken, en beste praktijken bevordert om de voordelen van het nieuwe systeem te maximaliseren en een volledige uitvoering ervan binnen de wettelijke termijnen te bereiken (zie de paragrafen 7.51 en 7.52).

Streefdatum voor de uitvoering: 2020.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

7.64. De Commissie beschouwt het gebruik van SCO's voor niet-areaalgebonden en niet-diergebonden uitgaven als een noviteit. Er is enige tijd nodig voordat de lidstaten ze zich eigen hebben gemaakt. Een aantal SCO's wordt momenteel echter geïmplementeerd door middel van wijzigingen van programma's voor plattelandsontwikkeling.

7.65. De Commissie merkt op dat de EU-wetgeving voorziet in de geleidelijke invoering van de GSAA. In overeenstemming met het tijdschema moesten de lidstaten 25 % van de landbouwpercelen opgeven in de GSAA in het aanvraagjaar 2016 (begrotingsjaar 2017), 75 % in het aanvraagjaar 2017 (begrotingsjaar 2018), en in het aanvraagjaar 2018 (begrotingsjaar 2019) een volledige dekking waarborgen (zie artikel 17, lid 2, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014).

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van mening dat ze reeds wordt uitgevoerd. De Commissie monitort de vooruitgang in de lidstaten en zal dit blijven doen. De GSAA is in de meeste lidstaten vlot geïmplementeerd overeenkomstig het in de EU-wetgeving vastgestelde schema.

⁽³¹⁾ In drie van de vijf gevallen was het gebruik van vaste bedragen verplicht op grond van de toepasselijke EU-regels.

⁽³²⁾ Zie paragraaf 79 van Speciaal verslag nr. 11/2018.

BIJLAGE 7.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR „NATUURLIJKE HULPBRONNEN”

	2017	2016
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Rechtstreekse betalingen	121	201
Marktmaatregelen, plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij	109	179
Totaal aan verrichtingen voor „Natuurlijke hulpbronnen”	230	380
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage: „Natuurlijke hulpbronnen”	2,4 %	2,5 %
Bovenste foutengrens (UEL)	3,9 %	
Onderste foutengrens (LEL)	0,9 %	

BIJLAGE 7.3

OVERZICHT VAN FOUTEN MET EEN IMPACT VAN TEN MINSTE 20 % VOOR MARKTMAATREGELEN, PLATTELANDS-ONTWIKKELING, MILIEU, KLIMAATACTIE EN VISSERIJ

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Inleiding

Wij hebben een representatieve steekproef van verrichtingen getoetst om het *onregelmatigheidspercentage* binnen de populatie voor deze MFK-rubriek te schatten, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette algemene controlemethodologie hebben toegepast. De bij onze toetsing ontdekte fouten vormen geen uitputtende lijst, niet van individuele fouten en evenmin van mogelijke soorten fouten. Hieronder beschrijven we vier fouten met een impact van ten minste 20 % van de waarde van de onderzochte verrichting voor uitgaven aan marktmaatregelen, plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij. De **kaders 7.5** en **7.6** bevatten de overige twee voorbeelden die we aantreffen. Deze zes fouten werden aangetroffen in verrichtingen met een waarde tussen 3 500 EUR en 1,6 miljoen EUR en met een mediane waarde van net iets minder dan 17 000 EUR ⁽¹⁾.

Voorbeelden van fouten**Marktmaatregelen, plattelandsontwikkeling, milieu, klimaatactie en visserij****Niet-subsidiabel(e) begunstigde/activiteit/project/uitgave**

Voorbeeld 1 — Project niet subsidiabel vanwege te laag rendement op de investering

In Portugal onderzochten we een betaling aan een landbouwbedrijf voor de modernisering van zijn irrigatiesysteem. Om voor subsidie in aanmerking te komen moest de aanvrager in de steunaanvraag aantonen dat de investering een positief rendement oplevert. Op basis van de informatie in de steunaanvraag keurden de autoriteiten het project goed. Toen het project werd goedgekeurd oefende de begunstigde echter geen landbouwactiviteit meer uit op een van de percelen waarop de berekening van het rendement was gebaseerd. Als alleen rekening was gehouden met de percelen waar de begunstigde werkelijk de landbouw uitoefende, dan zou uit de berekening geen positief rendement zijn gebleken. Het project had dus geen steun mogen ontvangen, wat leidde tot een fout van 100 %.

De Commissie neemt nota van de opmerking van de Rekenkamer in bijlage 7.2 dat het overzicht van de door de Rekenkamer getoetste verrichtingen geen leidraad is voor het relatieve foutenniveau in de lidstaten die deel uitmaakten van de steekproef. De Commissie wijst erop dat voor elke lidstaat gedetailleerde informatie over de resultaten van de audits van de Commissie en de lidstaten te vinden is in de jaarlijkse activiteitenverslagen en de technische bijlagen daarbij van de diensten van de Commissie die de EU-fondsen in gedeeld beheer uitvoeren.

⁽¹⁾ Dat betekent dat de helft van alle fouten met een impact van ten minste 20 % werd aangetroffen bij verrichtingen met een waarde van minder dan 17 000 EUR, en de overige bij verrichtingen die meer waard waren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Voorbeeld 2 — Steun voor een begunstigde zonder voldoende herbeplantingsrechten

In Spanje onderzochten we een betaling waarmee werd bijgedragen in de kosten van de herstructurering en omschakeling van wijngaarden. Volgens de nationale regels moest de begunstigde beschikken over herbeplantingsrechten voor de oppervlakte die moest worden geherstructureerd, voordat de termijn voor het indienen van de steunaanvraag verstreek. Voor één perceel had de bezochte begunstigde de herbeplantingsrechten echter pas na die termijn verkregen, wat leidde tot een fout van 44 %.

Voorbeeld 3 — Technische bijstand voor plattelandontwikkeling werd ook gebruikt voor het ELGF

Wij onderzochten de betaling aan een Grieks betaalorgaan voor technische bijstand in verband met programma's voor plattelandontwikkeling. We constateerden dat de gefinancierde IT-ondersteuning en -infrastructuur ook werden gebruikt om de ELGF-steun te beheren. Aangezien alleen de bijdrage aan concrete acties voor plattelandontwikkeling subsidiabel was, achtten we een deel van de kosten niet-subsidiabel en schatten de fout op 23 %.

We troffen ook fouten aan in verband met niet-subsidiabele begunstigten/activiteiten/projecten/uitgaven (gekwantificeerd onder de 20 %) in Duitsland, Kroatië en Portugal, en in drie direct beheerde verrichtingen met betrekking tot uitgaven voor het milieu.

Niet-naleving van agromilieu- en klimaatverbintenissen

Voorbeeld 4 — Niet-naleving van agromilieuverbintenissen in nitraatgevoelige gebieden

In Griekenland onderzochten we een betaling aan een landbouwer in het kader van een agromilieu- en klimaatmaatregel ter bescherming van nitraatgevoelige gebieden. De verbintenis betrof beperkingen van de hoeveelheid meststoffen en irrigatiewater die kon worden gebruikt op de percelen. Voor percelen met een helling van meer dan 6 % golden striktere beperkingen vanwege het grotere risico op afvloeiing van meststoffen en water. Op twee percelen met een helling van meer dan 6 % had de begunstigde niet voldaan aan de striktere vereisten met betrekking tot meststoffen en irrigatie, wat leidde tot een fout van 20 %.

We troffen een fout aan als gevolg van niet-naleving van agromilieuverbintenissen (gekwantificeerd onder de 20 %) in Zweden.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie zal rekening houden met deze bevindingen bij de planning van toekomstige onderzoeken in het kader van de conformiteitsgoedkeuring.

De metingen van de nationale autoriteiten gaven aan dat de hellingsgraad minder dan 6 % bedroeg. Voor percelen met een variërende hellingsgraden is het technisch niet altijd duidelijk hoe de helling kan worden gemeten. De Commissie gaat ervan uit dat men voor percelen zoals het betrokken perceel niet noodzakelijkerwijs het allerlaagste en het allerhoogste punt moet gebruiken om de hellingsgraad te berekenen. Veeleer moeten het hoogste en het laagste voor het perceel representatieve punt worden gebruikt.

De Commissie zal deze kwestie verder bespreken met de nationale autoriteiten.

BIJLAGE 7.4

FOLLOW-UP VAN DE VORIGE AANBEVELINGEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2014	7.77. Naar aanleiding van deze beoordeling en de bevindingen en conclusies voor 2014 doen wij voor het ELGF de volgende aanbevelingen:							
	Aanbeveling 1: de lidstaten leveren verdere inspanningen om in hun LPS-databanken betrouwbare en actuele informatie op te nemen over de omvang en subsidiabiliteit van landbouwgrond, met name van blijvend grasland, en om in het kader van administratieve controles alle beschikbare informatie op systematische wijze te analyseren en te benutten, met inbegrip van actuele orthobeelden, om te voorkomen dat er betalingen worden verricht voor niet-subsidiabele grond.		X					
	Voor plattelandsontwikkeling doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:							
	Aanbeveling 2: neem passende maatregelen om te vereisen dat de actieplannen van de lidstaten corrigerende maatregelen omvatten om veelvuldig voorkomende oorzaken van fouten aan te pakken.		X					
	Aanbeveling 3: herzie de strategie met betrekking tot de conformiteitscontroles op het gebied van plattelandsontwikkeling om vast te stellen of, voor lidstaten met regionale programma's, systeemgebreken die in één specifieke regio zijn aangetroffen ook in de andere regio's voorkomen, met name bij investeringsmaatregelen.	X						

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet langer van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2014	En voor zowel het ELGF als plattelandsontwikkeling doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:							
	Aanbeveling 4: zorg ervoor dat de nieuwe procedure van versterkte zekerheid inzake de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen, die vanaf het begrotingsjaar 2015 verplicht wordt gesteld, door de certificerende instanties op de juiste wijze wordt toegepast en dat daarmee betrouwbare informatie over het foutenpercentage wordt geproduceerd, zodat daarop kan worden vertrouwd.		X					
	7.78. Voorts doen wij voor het terrein visserij de volgende aanbeveling aan de Commissie:							
	Aanbeveling 5: zorg ervoor dat de auditautoriteiten van de lidstaten hun taken grondiger uitvoeren, met name door de vereiste controles ter plaatse te verrichten, kwaliteitsbewakingsprocedure toe te passen en de controledocumentatie te verbeteren.					X		

HOOFDSTUK 8

Veiligheid en burgerschap

INHOUD

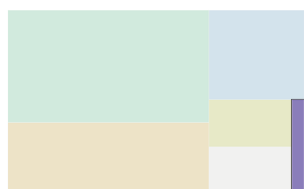
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	8.1-8.5
Korte beschrijving van de MFK-rubriek	8.2-8.4
Reikwijdte en aanpak van de controle	8.5
Regelmatigheid van de verrichtingen	8.6-8.7
Onderzoek van de geselecteerde systemen	8.8-8.13
Gedeeld beheer	8.8-8.12
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	8.13
Conclusies en aanbevelingen	8.14-8.15
Aanbevelingen	8.15

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

8.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor MFK-rubriek Veiligheid en burgerschap. **Kader 8.1** geeft een overzicht van de kernactiviteiten en de uitgaven in deze rubriek voor 2017.

Kader 8.1 — MFK-rubriek Veiligheid en burgerschap — Uitsplitsing 2017



(miljard EUR)

Migratie en veiligheid 45 % 1,3	Overige 13 % 0,4 ⁽¹⁾	
	Levensmiddelen en diervoeders 8 % 0,2	Creatief Europa 7 % 0,2
Gedecentraliseerde agentschappen 27 % 0,8		
Totaal aan betalingen over het jaar		2,9
– voorschotten ⁽²⁾		- 1,8
+ verrekening van voorschotten ⁽²⁾		1,6
Totaal gecontroleerde populatie		2,7

⁽¹⁾ Omvat uitgaven aan consumenten, justitie, rechten, gelijkheid en burgerschap.

⁽²⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 15).

Bron: Geconsolideerde rekeningen 2017 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van de MFK-rubriek

8.2. Onder rubriek 3 vallen verschillende beleidsterreinen die als gemeenschappelijk doel hebben het concept EU-burgerschap te versterken door een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen tot stand te brengen.

8.3. Zoals weergegeven in **kader 8.1**, is migratie en veiligheid het belangrijkste uitgaventerrein. De meeste uitgaven zijn bijgevolg afkomstig van twee fondsen: het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) ⁽¹⁾ en het Fonds voor interne veiligheid (ISF). Deze werden in 2014 operationeel en blijven tot 2020 bestaan; ze kwamen in de plaats van het Solid-programma („Solidariteit en beheer van de migratiestromen”), dat uit vier instrumenten ⁽²⁾ en twee programma's ⁽³⁾ bestond. Evenals bij het Solid-programma wordt het beheer van de meeste AMIF- en ISF-middelen gedeeld tussen de lidstaten en DG Migratie en Binnenlandse Zaken (DG HOME) van de Commissie. De doelstelling van het AMIF is bij te dragen tot het doeltreffend beheer van migratiestromen en de totstandbrenging van een gemeenschappelijke benadering van asiel en immigratie door de EU. Het ISF is erop gericht in de EU een hoog veiligheidsniveau te bewerkstelligen. Het beschikt over twee instrumenten ⁽⁴⁾: ISF — Grenzen en visa, en ISF Politie. Het eerste ondersteunt maatregelen voor een geharmoniseerd grensbeheer en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk visumbeleid en het tweede is gericht op samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties en de verbetering van de capaciteit om aan veiligheid gerelateerde risico's en crises te beheren.

8.4. Een ander aanzienlijk deel van de begroting wordt gebruikt voor de financiering van twaalf gedecentraliseerde agentschappen ⁽⁵⁾ die zich bezighouden met de uitvoering van de belangrijkste prioriteiten van de EU op het gebied van migratie en veiligheid, justitiële samenwerking en gezondheid. Daarna volgt het programma Levensmiddelen en diervoeders, dat de gezondheid van mensen, dieren en planten in alle schakels van de voedselketen wil waarborgen, en het programma Creatief Europa, het EU-kaderprogramma waarmee de culturele en de audiovisuele sector wordt ondersteund. Tot slot dekt de begroting ook een aantal programma's die gericht zijn op de verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstelling van het terrein veiligheid en burgerschap, en met name de programma's op het gebied van justitie, van consumenten en van rechten, gelijkheid en burgerschap.

⁽¹⁾ De rechtshandeling waarbij het AMIF werd ingesteld, is te vinden op de EUR-Lex-website.

⁽²⁾ De rechtshandelingen waarbij deze instrumenten werden ingesteld, zijn te vinden op de EUR-Lex-website: het Buitengrenzenfonds, het Europees Terugkeerfonds, het Europees Vluchtelingenfonds en het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen.

⁽³⁾ „Preventie en bestrijding van criminaliteit” (ISEC) en „Terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen” (CIPS).

⁽⁴⁾ De rechtshandelingen waarbij deze instrumenten werden ingesteld, zijn te vinden op de EUR-Lex-website: ISF — Grenzen en visa, ISF Politie.

⁽⁵⁾ Gezondheid: ECDC, EFSA, EMA. Binnenlandse Zaken: Frontex, EASO, Europol, Cepol, eu-LISA, EMCDDA. Justitie: Eurojust, FRA, EIGE.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Reikwijdte en aanpak van de controle

8.5. In 2017 hebben we het volgende onderzocht voor Veiligheid en burgerschap, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) een steekproef van 15 *verrichtingen*, die zodanig opgezet was dat deze ons hielp ons een beeld te vormen van de uitgaven over 2017 uit de begroting als geheel, maar niet representatief hoefde te zijn voor alle soorten uitgaven in het kader van deze MFK-rubriek (d.w.z. dat we het foutenpercentage in rubriek 3 niet geschat hebben). Deze keuze werd ingegeven door het betrekkelijk lage niveau van betalingen voor dit beleidsterrein in 2017 (ongeveer 2 % van het EU-totaal). De steekproef bestond uit acht verrichtingen onder *gedeeld beheer* met de lidstaten⁽⁶⁾, vijf onder *direct beheer* van de Commissie en twee waarbij voorschotten aan de agentschappen werden verrekend;
- b) de voornaamste systemen die door de Commissie en de lidstaten worden gebruikt om zekerheid te verschaffen over de regelmatigheid van betalingen die werden gedaan in het kader van Solid, het AMIF en het ISF;
- c) de vraag of de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van DG HOME informatie over de *regelmatigheid* van de uitgaven bevatten die in grote lijnen overeenkwam met onze eigen resultaten.

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

8.6. Drie van de vijftien gecontroleerde verrichtingen (20 %) bevatten *fouten* waarvan twee boven de materialiteitsdrempel van 2 % liggen: één verrichting onder gedeeld beheer in het kader van het AMIF in Frankrijk (foutenpercentage van 10 %) en één fout met betrekking tot een operationele subsidie die aan het EASO werd betaald voor gedane uitgaven in 2016 en werd opgenomen in de rekeningen van de Commissie van 2017⁽⁷⁾ (foutenpercentage van 2,9 %). Zoals aangegeven in paragraaf 8.5, onder a), was het niet de bedoeling dat de steekproef representatief zou zijn voor de uitgaven binnen deze rubriek; we hebben dan ook geen foutenpercentage berekend. We leggen onze bevindingen over de AMIF-verrichting uit in **kader 8.2**.

8.6. De fout met betrekking tot het AMIF in Frankrijk is in de rekeningen van 2018 gecorrigeerd (het bedrag werd van de rekeningen van 2018 afgetrokken).

De fout met betrekking tot het EASO werd ontdekt door controleurs van de Rekenkamer tijdens hun jaarlijkse controle van het Agentschap in 2016. De raad van bestuur van het Agentschap is zich bewust van de fout en volgt het door de uitvoerend directeur voorgestelde actieplan nauwgezet om de door de Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen te verhelpen.

In de rekeningen voor 2017 kon de Commissie door wettelijke verplichtingen de EASO-uitgaven waarop de fout betrekking had, niet weigeren, maar ze heeft deze kwestie benadrukt in haar jaarlijkse activiteitenverslag van 2017 (een ordonnateur maakte een voorbehoud vanwege eventuele reputatieschade).

⁽⁶⁾ België, Estland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Litouwen, Oostenrijk en Zweden.

⁽⁷⁾ Ons specifieke jaarverslag met ons oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van EASO-uitgaven voor 2016 kan op de website van de ERK worden gevonden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Kader 8.2 — Fout in de EU-bijdrage aan het Franse programma voor de hervestiging van vluchtelingen.

In Frankrijk ondersteunt het AMIF het nationale hervestigingsprogramma met een eenmalige betaling van 10 000 EUR per vluchteling die in het land aankomt. We controleerden een EU-betaling van 100 000 EUR bestemd voor de hervestiging van tien Syrische vluchtelingen. We stelden vast dat, hoewel slechts negen van de tien personen werkelijk in Frankrijk aankwamen, de Franse autoriteiten hun betalingsverzoek niet dienovereenkomstig aanpasten. De EU-bijdrage voor het hervestigingsprogramma bedroeg bijgevolg 10 000 EUR te veel.

8.7. Bovendien stelden we inconsistenties vast in de manier waarop lidstaten omgaan met de subsidiabiliteit van de door overheidsorganen gedeclareerde belasting over de toegevoegde waarde. Deze kwestie, die een goed financieel beheer van EU-uitgaven ondermijnt, wordt beschreven in **kader 8.3**.

Kader 8.3 — Inconsistenties in de subsidiabiliteit van door overheidsorganen gedeclareerde btw

Volgens de EU-wetgeving is niet-terugvorderbare btw subsidiabel voor EU-cofinanciering. In Spanje financierde het Buitengrenzenfonds 95 % van de kosten voor geschikte communicatieapparatuur voor grenspatrouillevoertuigen. De begunstigde was een uit de nationale begroting gefinancierde rechtshandavingsinstantie. De uitgaven bestonden uit facturen voor diensten van een externe contractant en waren inclusief btw (variërend van 7 % tot 21 %). Aangezien de rechtshandavingsinstantie geen btw kan terugvorderen, beschouwden de Spaanse autoriteiten de btw als subsidiabel voor financiering. Btw die door een dienst aanbieder in rekening wordt gebracht, komt echter automatisch terecht in de nationale begroting en vormt daardoor geen nettokostenpost voor de lidstaat. In dit geval overschreed de totale EU-bijdrage voor deze actie de nettokosten die de lidstaat werkelijk had gemaakt door het hoge cofinancieringspercentage van 95 %.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 8.2 — Fout in de EU-bijdrage aan het Franse programma voor de hervestiging van vluchtelingen

De lidstaat heeft de fout al gecorrigeerd in de rekeningen van 2018 en heeft corrigerende maatregelen getroffen, waaronder een aangescherpte controleprocedure en de ontwikkeling van een geïntegreerde IT-oplossing.

Tekstvak 8.3 — Inconsistenties in de subsidiabiliteit van door overheidsorganen gedeclareerde btw

De Commissie erkent dat de behandeling op lidstaatniveau afhangt van de nationale wetgeving.

De Commissie zal in haar richtsnoeren voor de lidstaten verduidelijken hoe het risico met betrekking tot het cofinancieringspercentage kan worden afgedekt wanneer volgens de nationale regels de btw onderdeel zou kunnen zijn van cofinanciering die hoger uitvalt dan oorspronkelijk voorzien.

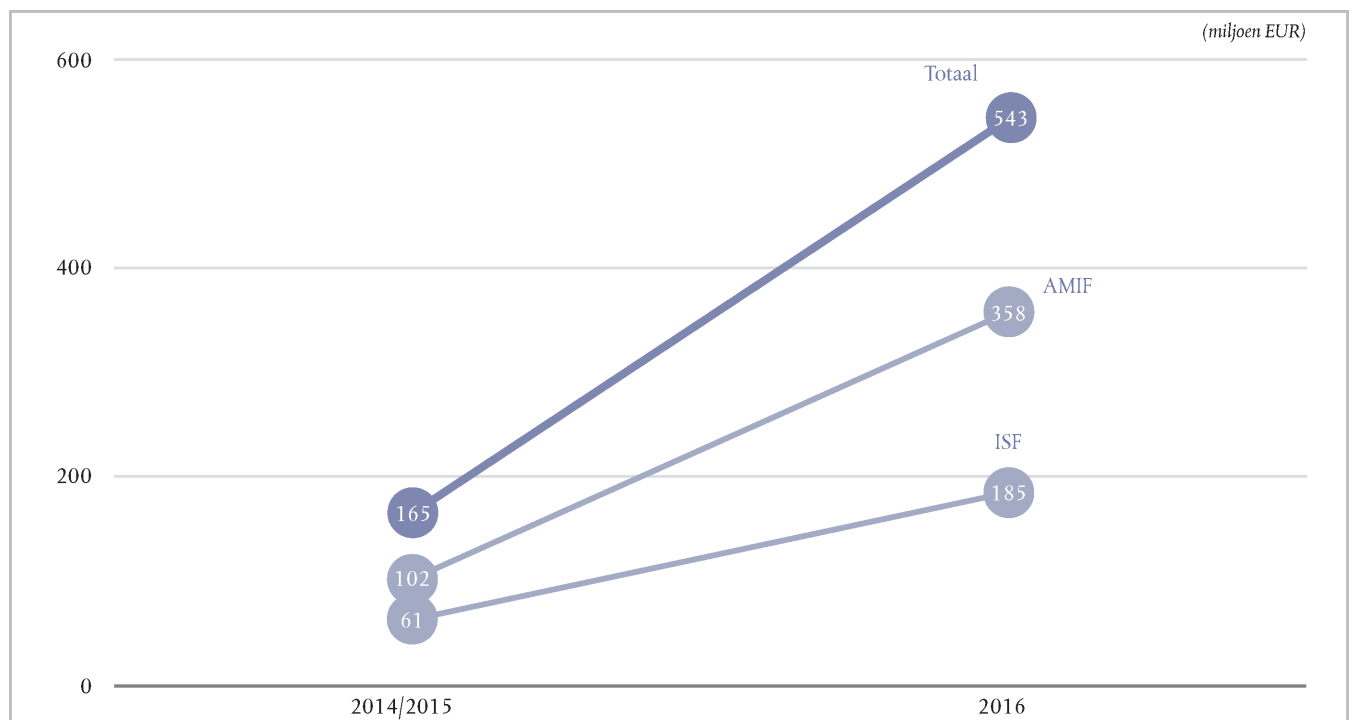
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Een vergelijkbare uitkomst werd in Kroatië vermeden, waar de EU-Schengen-faciliteit werd gebruikt om de wederopbouw van grensposten volledig te financieren. De begunstigde was het Kroatische Ministerie van Binnenlandse Zaken en de uitgaven bestonden uit facturen voor de werkzaamheden van een externe contractant, inclusief 25 % btw. Rekening houdend met de instructies van de Commissie dat cofinanciering door de gemeenschap niet de totale subsidiabele uitgaven exclusief btw mag overschrijden', beschouwden de Kroatische autoriteiten de btw als niet-subsidiabel voor EU-financiering en dekten deze kosten met behulp van nationale hulpmiddelen.

Het Spaanse voorbeeld toont de potentiële keerzijde van het subsidiabel maken van btw voor door de nationale begrotingen gefinancierde overheidsorganen. Het toont aan dat, indien overheidsorganen acties met een hoog EU-cofinancieringspercentage uitvoeren en de EU de desbetreffende btw ook terugbetaalt, de EU-bijdrage de nettokosten die de lidstaat werkelijk heeft gemaakt, kan overschrijden. Dit ondermijnt het goed financieel beheer van EU-middelen

ONDERZOEK VAN DE GESELECTEERDE SYSTEMEN**Gedeeld beheer***AMIF en ISF*

8.8. Drie jaar na het begin van de programmeringsperiode hebben de lidstaten het uitvoeringspercentage van hun nationale programma's aanzienlijk verhoogd. **Kader 8.4** geeft de jaarlijkse betalingen weer die lidstaten in hun rekeningen voor 2016 hebben gerapporteerd en in 2017 bij de Commissie hebben ingediend ter goedkeuring en terugbetaling achteraf.

Kader 8.4 — Betalingen voor het AMIF en het ISF zijn aanzienlijk hoger tijdens het begrotingsjaar 2016**OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER**

8.9. We hebben de procedures onderzocht die leidden tot de goedkeuring door de Commissie van de jaarrekeningen van tien nationale programma's in het kader van het AMIF en ISF die de lidstaten⁽⁸⁾ voor het begrotingsjaar 2016 hadden ingediend. We onderzochten de volledigheid en consistentie van de beoordeling door de Commissie van de a) jaarrekeningen en uitvoeringsverslagen die door de verantwoordelijke autoriteiten werden ingediend, en b) de door de auditautoriteiten ingediende controleoordelen. We onderzochten ook of de Commissie in haar beoordeling rekening had gehouden met vorige controles, met inbegrip van onze controles. We vonden geen grote fouten in de procedures van de Commissie en gaan akkoord met haar goedkeuringsbesluiten.

⁽⁸⁾ ISF voor Estland, Griekenland, Italië, Litouwen en Oostenrijk. AMIF voor Frankrijk, Luxemburg, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.10. Overeenkomstig de rapportagevereisten voor het AMIF en het ISF werd in de rekeningen die door de Commissie in 2017 werden goedgekeurd, geen onderscheid gemaakt tussen voorfinancieringsbetalingen (voorschotten) door lidstaten aan eindbegunstigden en betalingen verricht om werkelijke uitgaven terug te betalen. Bijgevolg kan de Commissie geen informatie verkrijgen over de exacte uitgaven. **Kader 8.5** toont aan hoe de huidige situatie de toezichthoudende rol van de Commissie ondermijnt.

Kader 8.5 — De Commissie had onvoldoende informatie over de werkelijke uitgaven afkomstig van het AMIF en het ISF

In Estland voorzien subsidieovereenkomsten in het kader van het AMIF en het ISF voorschotten van 100 % voor de geplande kosten van een project. Overeenkomstig de AMIF-/ISF-rapportagevereisten omvatte de jaarrekening van het ISF die was ingediend bij de Commissie voor 2016 13 miljoen EUR aan betalingen, wat ongeveer 35 % van de totale toewijzing voor de financieringsperiode 2014-2020 vertegenwoordigt. Tijdens ons bezoek aan Estland stelden we echter vast dat het bij 12,7 miljoen EUR (97,6 % van het gerapporteerde bedrag) om voorschotten aan eindbegunstigden gaat.

Dit toont aan dat de huidige AMIF-/ISF-rapportagevereisten de Commissie beletten alle nodige financiële informatie te verkrijgen. Indien enkel de gedane betalingen worden gerapporteerd, kan dat een vertekend beeld geven van de werkelijke uitvoering van de middelen, wat dan weer de toezichthoudende rol van de Commissie ondermijnt.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 8.5 — De Commissie had onvoldoende informatie over de werkelijke uitgaven afkomstig van het AMIF en het ISF

De Commissie heeft de lidstaten gevraagd om de inlichtingen over de verschillende soorten uitgaven al in de in 2018 ingediende rekeningen te verbeteren.

In de rekeningen die in februari en maart 2018 zijn ingediend, wordt al een uitsplitsing gemaakt tussen voorfinanciering en verrichte uitgaven (zowel tussentijdse betalingen als saldobetalingen worden gemarkeerd en de voorschotten aan eindbegunstigden worden standaard vastgesteld).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

8.11. We controleerden het door vijf nationale *auditautoriteiten* ⁽⁹⁾ verrichte werk dat voorafging aan de certificering van de jaarrekening van het AMIF/ISF voor 2016. Onze bevindingen zijn weergegeven in **kader 8.6**.

Kader 8.6 — Systeemgebreken met betrekking tot het AMIF en het ISF	
Lidstaten	
Gebrek	Effect
Gebreken in de door auditautoriteiten verrichte controlewerkzaamheden: — De auditautoriteit in Zweden had onvoldoende bewijsstukken van haar werk om te kunnen aantonen welke controleprocedures zij werkelijk had verricht. — In zowel Zweden als Frankrijk had de auditautoriteit onvoldoende bewijsstukken van haar toezicht op het controlewerk zoals wordt voorgeschreven in internationale controlenormen. — In Estland omvatte de controlestrategie bij de controle van de AMIF-/ISF-rekeningen geen beoordeling van de beperkingen die ontstonden door het overmatige gebruik van voorfinancieringsbetalingen.	Verhoogd risico voor de subsidiabiliteit, het beheer en de controle van gefinancierde acties.

SOLID

8.12. We beoordeelden de controles achteraf van DG HOME aan de hand van een evaluatie van tien conformiteitscontroles achteraf ⁽¹⁰⁾. Het doel van deze controles is om onregelmatige uitgaven van programma's die de Commissie al heeft afgerond op te sporen en te corrigeren. Onze bevindingen wijzen op enkele systeemgebreken, maar de controleresultaten van de Commissie worden er niet door in twijfel getrokken.

⁽⁹⁾ Frankrijk en Zweden voor het AMIF; Oostenrijk, Estland en Litouwen voor het ISF.

⁽¹⁰⁾ EIF en ERF in Spanje; EIF, ERF en RF in Duitsland; ERF en EIF in Italië; EIF en ERF in Bulgarije; EIF in Griekenland.

Kader 8.7 — Systeemgebreken met betrekking tot het AMIF en het ISF

Commissie		
Gebrek	Effect	Antwoord van de Commissie
Uitbesteed controlewerk met betrekking tot Solid: — Er blijven vertragingen bestaan in het rapporteren van conformiteitscontroles achteraf: verslagen met bevindingen over in 2007 uitgevoerde projecten werden achteraf getoetst in 2013, maar eind 2017 hadden de lidstaten nog steeds niet ingestemd met de controle-resultaten of deze aanvaard.	Vertragingen beletten de lidstaten om tijdig de onderliggende oorzaken van controlebevindingen aan te pakken. De achterstand van Solid-controles achteraf beïnvloedt het controlewerk voor het AMIF en het ISF, dat door dezelfde medewerkers bij de Commissie wordt verricht.	Uitbesteed controlewerk met betrekking tot Solid — Aanpak van de onderliggende oorzaken van controlebevindingen Een controle achteraf is in de eerste plaats bedoeld om het resterende foutenpercentage in de gecontroleerde programma(s) te bepalen. Ook de zekerheid van de Commissie is gebaseerd op systeemaudits gedurende de hele programmeringsperiode, die voor de lidstaten de voornaamste gelegenheid vormen om gebreken in de controlesystemen te corrigeren. Waar nodig heeft de Commissie naar aanleiding van de analyse van de door de lidstaten voor elk jaarlijks afsluitingspakket ingediende documenten ook systeemaanbevelingen gedaan om tekortkomingen te corrigeren. Een controle achteraf is de laatste kans om te bepalen wat het juiste bedrag is dat de lidstaat voor een bepaald jaarprogramma ten laste van de begroting van de Unie had mogen leggen. Uitbesteed controlewerk met betrekking tot Solid — Controlewerk voor het AMIF en het ISF Voor het AMIF/ISF maakt de gebruikte methodologie een snellere verslaglegging mogelijk en er worden in dit verband geen vertragingen verwacht. In het auditplan voor 2018 van DG HOME staan maximaal zeven systeemaudits van het AMIF en het ISF gepland, in vergelijking met drie systeemaudits van deze fondsen in 2017. Er zijn ook gerichte maatregelen getroffen om met onmiddellijke ingang de nog openstaande Solid-controles achteraf aan te pakken. DG HOME werkt momenteel aan een verbetering van de bestaande methode voor Solid-controles, met het doel zowel de auditwerkzaamheden als het verslagleggingsproces te stroomlijnen. De resterende achterstand zo snel mogelijk wegwerken is voor DG HOME een prioritaire doelstelling.
— Onvoldoende gedocumenteerde kwaliteitscontroleprocedures voor uitbesteed controlewerk.	Risico's voor de kwaliteit van conformiteitscontroles achteraf.	Kwaliteitscontroleprocedures voor uitbesteed controlewerk Zoals overeengekomen met de controleurs van de Rekenkamer, heeft DG HOME gezorgd voor een beter toezicht op de uitvoering van controles achteraf door externe contractanten. Het DG heeft een steekproef van controledossiers geëvalueerd en de werkzaamheden op basis van de beschikbare bewijsstukken overgedaan. Het directoraat-generaal is daarbij tot de conclusie gekomen dat de externe contractant de controlewerkzaamheden op een bevredigende manier heeft uitgevoerd. DG HOME is van plan om in 2018 eenzelfde aanpak te hanteren om meer toezicht op de externe contractant te blijven houden.
— Controleprocedures voor dubbele/meervoudige financiering zijn niet volledig.	Het risico op dubbele financiering blijft onopgemerkt.	Controleprocedures voor dubbele/meervoudige financiering Hoewel er geen specifieke vraag bestaat waarmee de auditor formeel wordt verzocht de dubbele financiering te controleren, is het dankzij de diepgaande controle aan de inkomstenzijde mogelijk tot op zekere hoogte potentiële dubbele financiering op te sporen, aangezien de controleurs de herkomst van alle inkomsten moeten traceren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governance-regelingen

8.13. We evalueerden het jaarlijkse activiteitenverslag van DG HOME en troffen geen informatie aan die de bevindingen van de Rekenkamer tegenspreekt. Onze beperkte steekproef van 15 verrichtingen voor 2017 volstaat echter niet om onze controleresultaten te kunnen vergelijken met de informatie die door DG HOME werd gerapporteerd inzake de regelmatigheid van uitgaven.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.14. Door de reikwijdte van de controle voor deze MFK-rubriek (zie paragraaf 8.5) is het niet mogelijk een gekwantificeerde conclusie te trekken zoals in andere hoofdstukken van dit verslag. Ons onderzoek van de geselecteerde systemen bracht echter twee kwesties waar ruimte voor verbetering mogelijk is aan het licht.

Aanbevelingen

8.15. De Commissie moet:

- **Aanbeveling 1:** de lidstaten richtsnoeren bieden inzake het gebruik van EU-middelen overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer. In de AMIF-/ISF-richtsnoeren zou met name moeten worden gespecificeerd dat, indien overheidsorganen EU-acties uitvoeren, de EU-cofinanciering niet de totale subsidiabele uitgaven exclusief btw mag overschrijden.
- **Aanbeveling 2:** lidstaten verplichten om in de jaarrekeningen van hun nationale programma's in het kader van het AMIF en het ISF de gerapporteerde bedragen op te splitsen in terugvorderingen, voorfinanciering en daadwerkelijk verrichte uitgaven; en hen verplichten om vanaf 2018 de werkelijke uitgaven per fonds te vermelden in hun JAV.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en heeft deze deels ten uitvoer gelegd waar het gaat om:

- *betere informatieverstrekking door de lidstaten over de aard van de bedragen bij de verslaglegging over hun jaarrekeningen, en*
- *richtsnoeren voor de lidstaten met betrekking tot de verslaglegging over terugvorderingen (verstrekt op 8 december 2017).*

HOOFDSTUK 9

Europa als wereldspeler

INHOUD

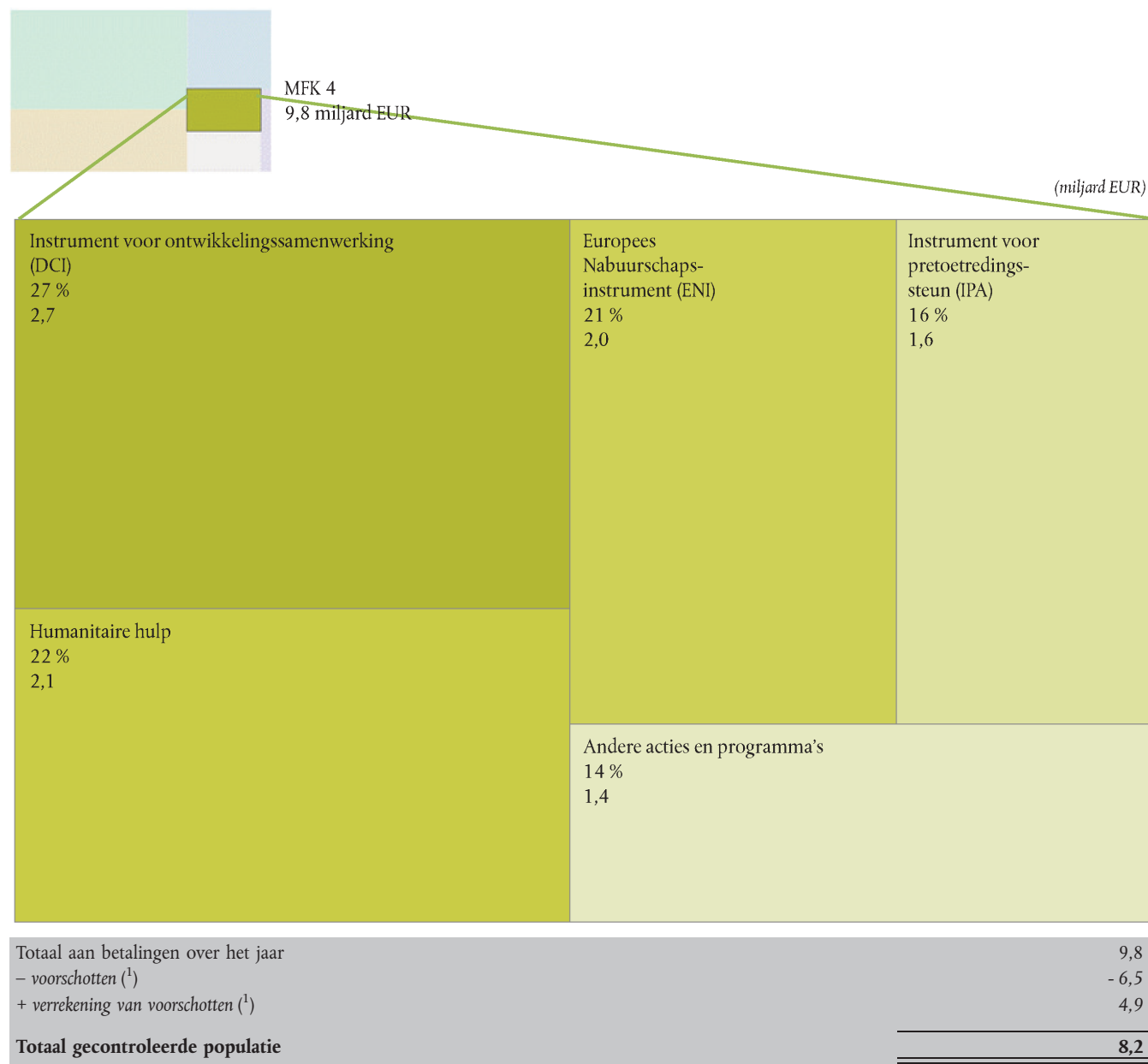
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	9.1-9.5
Korte beschrijving van „Europa als wereldspeler”	9.2-9.4
Reikwijdte en aanpak van de controle	9.5
Deel 1 — Regelmatigheid van de verrichtingen	9.6-9.19
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	9.12-9.19
Beoordeling van de systemen van DG NEAR	9.12-9.18
Beoordeling van de systemen van DG DEVCO	9.19
Deel 2 — Prestatiekwesities bij projecten in het kader van „Europa als wereldspeler”	9.20-9.23
Conclusies en aanbevelingen	9.24-9.26
Aanbevelingen	9.25-9.26
 Bijlage 9.1 — Operationele uitgaven per delegatie in 2017	
Bijlage 9.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor „Europa als wereldspeler”	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

9.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor de MFK-rubriek Europa als wereldspeler. **Kader 9.1** geeft een overzicht van de kernactiviteiten en de uitgaven in deze rubriek voor 2017.

Kader 9.1 — MFK-rubriek „Europa als wereldspeler” — Uitsplitsing 2017



⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 15).

Bron: Geconsolideerde rekeningen 2017 van de Europese Unie.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van „Europa als wereldspeler”

9.2. „Europa als wereldspeler” omvat uitgaven voor al het beleid inzake extern optreden (buitenlands beleid) dat wordt gefinancierd uit de algemene EU-begroting. In het kader van dit beleid:

- worden EU-waarden, zoals mensenrechten, democratie en de rechtsstaat, buiten de grenzen uitgedragen;
- worden grote mondiale uitdagen, zoals klimaatverandering en het verlies van biodiversiteit, aangepakt;
- wordt de impact van de ontwikkelingssamenwerking van de EU versterkt, met als doel armoede uit te bannen;
- wordt geïnvesteerd in de welvaart en stabiliteit op de lange termijn van de buurlanden van de EU zowel door de voorbereiding van kandidaat-lidstaten op het lidmaatschap als door middel van het nabuurschapsbeleid;
- wordt Europese solidariteit na natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen bevorderd;
- worden de preventie van crises en de oplossing van conflicten verbeterd, de vrede bewaard en de internationale veiligheid versterkt;
- worden de belangen van de EU en de wederzijdse belangen in het buitenland gestimuleerd en bevorderd door het ondersteunen van de externe dimensie van het EU-beleid.

9.3. De belangrijkste directoraten-generaal die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van de begroting voor extern optreden zijn directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling (DG DEVCO), directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR), directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp (DG ECHO) en de dienst Instrumenten voor het buitenlands beleid (FPI).

9.4. In 2017 bedroegen de betalingen voor „Europa als wereldspeler” 9,8 miljard EUR en werden deze in meer dan 150 landen verricht via verschillende instrumenten (zie **kader 9.1**) en steunverleningsmethoden ⁽¹⁾ (zie **bijlage 9.1**).

⁽¹⁾ Zoals contracten voor werkzaamheden, leveringen en diensten, subsidies, speciale leningen, leninggaranties en maatregelen inzake financiële bijstand, begrotingssteun en andere gerichte vormen van budgettaire bijstand.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Reikwijdte en aanpak van de controle

9.5. In 2017 hebben we voor „Europa als wereldspeler” het volgende onderzocht, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) We hebben een steekproef van in totaal 56 verrichtingen onderzocht, waarvan er 4 overgenomen waren uit de studie van het restfoutenpercentage (RFP-studie). We hebben dus een steekproef van 52 verrichtingen onderzocht, die zodanig opgezet was dat deze ons hielp ons een beeld te vormen van de uitgaven voor 2017 uit de begroting als geheel, en die niet representatief hoefde te zijn voor alle soorten uitgaven in het kader van deze MFK-rubriek (d.w.z. dat we het foutenpercentage in rubriek 4 niet geschat hebben). Voor het gedeelte van onze populatie dat door RFP-studies van 2017 van DG NEAR en DG DEVCO werd bestreken (9 %), integreerden we aangepaste resultaten⁽²⁾ van deze studies. De verrichtingen uit de steekproef omvatten 21 verrichtingen van DG NEAR, 16 van DG DEVCO, 7 van DG ECHO en 8 andere verrichtingen.
- b) In gevallen waarin we fouten ontdekten, onderzochten we de bijbehorende systemen om tekortkomingen op te sporen waardoor de fouten waren ontstaan.
- c) We voerden prestatiegebonden controles uit voor zeven projecten in twee EU-delegaties. DG NEAR had drie van deze projecten uitgevoerd en DG DEVCO de andere vier.
- d) We hebben de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG DEVCO beoordeeld en DG NEAR verstrekke informatie over de regelmatigheid van de uitgaven die in grote lijnen overeenkwam met onze eigen resultaten.

⁽²⁾ Bij onze evaluatie van RFP-studies stelden we vast dat de methodologie erachter is gebaseerd op een zeer beperkt aantal controles ter plaatse. Daarnaast zijn er in het kader van de RFP-studies van zowel DG DEVCO als DG NEAR beperkte mogelijkheden om onderzoek naar aanbestedingsprocedures te doen. Daarom hebben we dit jaar de resultaten van de RFP-studie aangepast door rekening te houden met de aandelen van fouten op het gebied van de naleving van de regels voor openbare aanbestedingen. De grondslag voor de aanpassing waren de bevindingen van de Rekenkamer in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring 2014-2016 voor „Europa als wereldspeler”.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

DEEL 1 — REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

9.6. Bij de 52 onderzochte verrichtingen stelden we 6 kwantificeerbare fouten vast (in 8 % van de gecontroleerde verrichtingen) die impact hadden gehad op de bedragen die ten laste kwamen van de EU-begroting. We troffen ook zes gevallen aan van niet-naleving van wettelijke en financiële bepalingen, bijvoorbeeld door het ontbreken van een financiële garantie. Zoals aangegeven in paragraaf 9.5, onder a), was het niet de bedoeling dat de steekproef representatief zou zijn voor de uitgaven in deze MFK-rubriek, dus hebben we geen foutenpercentage berekend. Bij het onderzoek van deze verrichtingen stelden we gevallen vast van doeltreffende internecontrolesystemen, waarvan we in **kader 9.2** een voorbeeld geven. De bevindingen met betrekking tot niet-subsidiabele uitgaven worden uiteengezet in de **kaders 9.3 en 9.4**.

Kader 9.2 — Voorbeeld van een doeltreffend internecontrolesysteem

DG DEVCO

We controleerden uitgaven die door een ngo waren gedeclareerd in het kader van een met de Commissie gesloten subsidieovereenkomst. De uitgaven die we controleerden, waren door de Commissie aanvaard. Het doel van het ondersteunde project was invasieve vogelsoorten op zes eilanden in de Stille Oceaan te beheersen. De EU-subsidie bedroeg 1,16 miljoen EUR.

Uit een door een extern controleur uitgevoerde financiële controle op projectniveau bleek dat een bedrag van 15 909 EUR van de gedeclareerde uitgaven niet-subsidiabel was (bewijsstukken ontbraken en er waren fouten gemaakt met de btw). De Commissie corrigeerde deze fout in de saldobetaling.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Kader 9.3 — Niet-verrichte uitgaven die door de Commissie werden aanvaard*DG DEVCO — Irak*

We controleerden uitgaven die door een internationale organisatie waren gedeclareerd in het kader van een met de Commissie gesloten bijdrageovereenkomst. Voor dit project voor capaciteitsopbouw van regionale autoriteiten was een begroting van 11,5 miljoen EUR beschikbaar (100 % door de EU gefinancierd) en de looptijd ervan was 3,5 jaar.

We evalueerden de uitgaven die tijdens de eerste twee jaren van het project waren gedaan. In deze periode had de internationale organisatie uitgaven ter hoogte van 7,6 miljoen EUR gedeclareerd, die door de Commissie waren aanvaard. Uit onze controles bleek dat de werkelijke uitgaven voor die periode 6 miljoen EUR waren geweest. Het verschil, 1,6 miljoen EUR, betrof door de internationale organisatie geboekte vastleggingen, die nog niet waren uitgegeven. Dit bedrag wordt als niet-subsidiabel beschouwd, omdat er nog geen uitgaven waren verricht.

Kader 9.4 — Niet-subsidiabele uitgaven met betrekking tot wisselkoersverliezen*DG DEVCO — centraal beheerde projecten*

We controleerden het uiteindelijke bedrag van de uitgaven die door een internationale organisatie waren gedeclareerd in het kader van een met de Commissie gesloten bijdrageovereenkomst. Het doel van de overeenkomst was de beleidsdialoog inzake het nationale beleid alsmede de nationale strategieën en plannen op het gebied van gezondheidszorg in 28 doellanden te bevorderen. De uitgaven die we controleerden, waren door de Commissie aanvaard. De EU-subsidie bedroeg 5 miljoen EUR.

De uitvoerende organisatie had wisselkoersverliezen geleden die verband hielden met de betaling van salarissen van personeel. Deze verliezen waren via de loonadministratie ten laste van de projectbegroting gekomen. Deze kosten waren niet-subsidiabel.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Kader 9.3 — Niet-verrichte uitgaven die door de Commissie werden aanvaard

Deze opmerking heeft betrekking op een tussentijds verslag en in de context van de saldobetaling zullen in het financieel eindverslag alleen werkelijk verrichte uitgaven worden opgenomen. Bij de berekening van de volgende betaling en van de saldobetaling zal rekening worden gehouden met de opmerking van de Rekenkamer.

Kader 9.4 — Niet-subsidiabele uitgaven met betrekking tot wisselkoersverliezen

De Commissie zal de nodige vervolgacties ondernemen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.7. Op twee terreinen beperkten de betalingsvoorwaarden de mate waarin verrichtingen vatbaar waren voor fouten. Het eerste terrein was begrotingssteun⁽³⁾. Het tweede omvatte gevallen waarop de „hypothetische aanpak” was toegepast bij multidonorprojecten die door internationale organisaties werden uitgevoerd⁽⁴⁾.

9.8. Begrotingssteun vormt een financiële bijdrage aan ofwel de algemene begroting van een staat ofwel diens begroting voor specifiek beleid of een specifiek doel. Wij hebben onderzocht of de Commissie had voldaan aan de voorwaarden die van toepassing waren op betalingen voor begrotingssteun aan de partnerlanden, en of zij had geverifieerd of er was voldaan aan de algemene subsidiabiliteitsvoorwaarden (zoals bevredigende verbeteringen op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën) voordat de betaling plaatsvond.

9.9. De wettelijke bepalingen bieden echter veel ruimte voor interpretatie, zodat de Commissie over een grote mate van flexibiliteit beschikt bij het bepalen of er aan deze algemene voorwaarden is voldaan. Onze regelmatigheidscontrole kan niet verder reiken dan de fase waarin steun is uitbetaald aan een partnerland, omdat de middelen daarna worden samengevoegd met de begrotingsmiddelen van het ontvangende land. Eventuele tekortkomingen in het financieel beheer van dat land die resulteerden in verkeerd gebruik op nationaal niveau, leiden niet tot fouten in onze controle⁽⁵⁾.

9.10. Bij de „hypothetische aanpak” geldt dat wanneer de bijdragen van de Commissie aan multidonorprojecten worden samengevoegd met die van andere donoren en niet worden geormerkt voor specifieke aanwijsbare uitgavenposten, de Commissie ervan uitgaat dat de EU-subsidiabiliteitsregels zijn nageleefd, zolang het samengevoegde totaalbedrag voldoende subsidiabele uitgaven bevat om de bijdrage van de EU te dekken. We hebben rekening gehouden met deze aanpak, zoals toegepast door de Commissie, bij onze gegevensgerichte toetsing⁽⁶⁾.

9.11. De tien multidonorverrichtingen waarbij de „hypothetische aanpak” werd toegepast en de twee verrichtingen voor begrotingssteun die we hebben onderzocht, bevatten geen fouten.

⁽³⁾ De betalingen voor begrotingssteun uit de algemene begroting bedroegen in 2017 955 miljoen EUR.

⁽⁴⁾ De betalingen aan internationale organisaties uit de algemene begroting bedroegen in 2017 3,1 miljard EUR. Wij kunnen niet aangeven op welk deel van dit bedrag de hypothetische aanpak van toepassing was, omdat de Commissie dit niet afzonderlijk monitort.

⁽⁵⁾ De doelmatigheid en doeltreffendheid van begrotingssteun wordt besproken in een aantal speciale verslagen van de Rekenkamer, waarvan de meest recente zijn: Speciaal verslag nr. 32/2016 „EU-bijstand aan Oekraïne”, Speciaal verslag nr. 30/2016 „De doeltreffendheid van de EU-steun voor prioritaire sectoren in Honduras”.

⁽⁶⁾ We hebben geen controles uitgevoerd op onderliggende uitgavenposten indien de bijdrage van de Commissie lager was dan 75 % van het budget van de maatregel. In gevallen waarin dergelijke bijdragen tussen de 75 % en 90 % lagen, beoordeelden we per geval de noodzaak om controles uit te voeren op onderliggende uitgavenposten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governance-regelingen*Beoordeling van de systemen van DG NEAR***Uit de toetsing van verrichtingen gebleken systeemgebreken**

9.12. Met betrekking tot twinningcontracten, waarbij de lidstaten personeel ter beschikking stellen om een project uit te voeren, stelden we vast dat één EU-delegatie de vorige salarissen van de twinningadviseurs ter plaatse (RTA's, Resident Twinning Advisors) die ten behoeve van de door de EU gefinancierde projecten waren gedetacheerd, niet had gecontroleerd. De overheidsdienst die de RTA detacheert, heeft recht op een vergoeding die gelijk is aan het salaris van de RTA gedurende de periode van de detachering. Bij één project stelden we vast dat het salaris van de RTA tijdens zijn detachering hoger was dan het bedrag dat hij zou hebben gekregen als hij voor de overheidsdienst in zijn land was blijven werken.

Studie van het restfoutenpercentage (RFP) 2017

9.13. In 2017 liet DG NEAR zijn derde studie van het restfoutenpercentage (RFP) door een externe contractant verrichten. Het doel van de studie was om een schatting te maken van het aantal fouten op het bevoegdheidssterrein van DG NEAR dat niet was voorkomen, of dat was ontdekt, maar niet gecorrigeerd, door het internecontrolesysteem van DG NEAR.

9.14. In het kader van de studie werd een representatieve steekproef van verrichtingen onderzocht die werden uitgevoerd in het kader van contracten die werden afgesloten tussen september 2016 en augustus 2017, en werd een methodologie gebruikt die DG DEVCO sinds 2012 hanteert. We hebben deze methodologie beoordeeld en vonden deze in grote lijnen geschikt voor het doel ervan. Tijdens onze analyse van de studie stelden we desondanks een aantal gebieden vast waar ruimte voor verbetering was. DG NEAR verdeelt de populatie niet in lagen om gebieden die meer vatbaar zijn voor fouten (bijv. subsidies) in meer detail te kunnen onderzoeken of om minder aandacht te hoeven besteden aan gebieden met een bevestigd kleiner risico (bijv. begrotingssteun). We zijn van oordeel dat een van de fouten die de contractant heeft uitgesloten, behouden had moeten blijven. Er is ook ruimte voor verbetering wat betreft de mate waarin de contractant schattingen van fouten voor afzonderlijke verrichtingen kan beoordelen.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9.15. De resultaten van het RFP 2017 van DG NEAR worden beschreven in zijn jaarlijks activiteitenverslag (JAV) ⁽⁷⁾. Volgens de studie lag het algemene RFP voor DG NEAR naar schatting op 0,67 %, dat wil zeggen onder de door de Commissie vastgestelde materialiteitsdrempel van 2 %.

Jaarlijks activiteitenverslag

9.16. Voor het begrotingsjaar controleerden we het jaarlijks activiteitenverslag 2017 van DG NEAR.

9.17. Ter uitvoering van de aanbevelingen van de Rekenkamer met betrekking tot de te hoge inschatting van het corrigerend vermogen had DG NEAR aanzienlijke inspanningen geleverd en gekozen voor een voorzichtige aanpak bij de analyse van invorderingsopdrachten. Meer bepaald had DG NEAR in de berekening van de corrigerende capaciteit terecht slechts bedragen opgenomen die waren ingevorderd naar aanleiding van achteraf ontdekte onregelmatigheden en fouten.

9.18. In zijn JAV van 2017 heeft DG NEAR geen passage opgenomen waarin wordt gewezen op de beperkingen van de RFP-studie.

Beoordeling van de systemen van DG DEVCO

9.19. Uit onze toetsingen van verrichtingen bleken enkele tekortkomingen met betrekking tot de controle in de systemen van de Commissie met betrekking tot aanbestedingsprocedures op het tweede niveau (door de begunstigen zelf uitgevoerde aanbestedingsprocedures). Bij twee projecten constateerden we dat de begunstigen van subsidies de beginselen van transparantie en eerlijke mededinging niet in acht hadden genomen bij de uitbesteding van diensten. In het ene geval verstrekten ze geen bewijs dat het gebruik van een onderhandse gunning gerechtvaardigd was. In het andere geval konden ze niet onderbouwen dat alle inschrijvers gelijk werden behandeld.

9.20. Aanvullende controles van de systemen van DG DEVCO, met inbegrip van zijn RFP-studie en zijn jaarlijks activiteitenverslag 2017, worden in detail uiteengezet in ons jaarverslag over het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds, (zie de paragrafen 30-42).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

9.19. Wat een van de vastgestelde tekortkomingen betreft, benadrukt de Commissie dat in het desbetreffende land een crisissituatie was uitgeroepen, waardoor flexibele procedures gerechtvaardigd waren. Er is evenwel nota genomen van het belang van bewijsstukken en de betrokken partijen zijn hier nogmaals op gewezen.

De tweede tekortkoming is vastgesteld in het kader van een contract uit 2010. Sindsdien zijn in de actieplannen van DEVCO verschillende maatregelen getroffen om onder meer dit soort tekortkomingen te verhelpen, waardoor dergelijke fouten minder zouden moeten voorkomen.

⁽⁷⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2017 van DG NEAR, blz. 40 en 41.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

DEEL 2 — PRESTATIEKWESTIES BIJ PROJECTEN IN HET KADER VAN „EUROPA ALS WERELDSPELER”

9.21. Dit jaar hebben we naast onze controle van de regelmatigheid ook prestatieaspecten bij zeven van de verrichtingen in de steekproef beoordeeld. We selecteerden afgeronde projecten en verrichtten onze controles ter plaatse tijdens ons bezoek aan de EU-delegaties.

9.22. Voor elk project gingen we na of er duidelijke output- en uitkomstindicatoren bestonden. Ook controleerden we of de outputdoelstellingen van het project zoals gepland verwezenlijkt waren wat betreft kwantiteit, kwaliteit en timing. We voerden extra controles uit van de aanvaarde kosten van de projecten om te verifiëren of ze overeenstemden met de goedgekeurde financiële aanbiedingen.

9.23. Alle onderzochte projecten beschikten over duidelijke en relevante prestatie-indicatoren. De logische kaders ervan waren goed gestructureerd en de outputs waren realistisch en haalbaar. We troffen echter een aantal kwesties aan die afbreuk deden aan de prestaties van de projecten (zie **kader 9.5**).

Kader 9.5 — Prestatiegebonden kwesties bij de bezochte projecten

- a) In twee gevallen waren de vervoerskosten van benodigdheden (stembussen en -formulieren) veel hoger dan de waarde van de benodigdheden zelf. In het eerste geval had het 152 000 EUR gekost om goederen ter waarde van 78 000 EUR te vervoeren. In het tweede geval had het 131 500 EUR gekost om artikelen ter waarde van 70 150 EUR te vervoeren.
- b) De belangrijkste doelstelling van één project was de bouw van latrines in schools in afgelegen gebieden. Toen we de projecten bezochten merkten we dat, hoewel het EU-project juist was uitgevoerd, de scholen niet beschikten over basisuitrusting, zoals tafels en stoelen, die nodig was om het schooljaar te kunnen beginnen.
- c) Een infrastructuurproject voor de bouw van een brug had in 32 maanden moeten zijn afgerond, maar had 64 maanden geduurd vanwege onverwachte vertragingen bij een parallel project dat door de lokale autoriteiten werd uitgevoerd.

Kader 9.5 — Prestatiegebonden kwesties bij de bezochte projecten

- a) De Commissie wil benadrukken dat verkiezingen een gevoelige zaak zijn. De politieke partijen vroegen expliciet om het gevoelige materiaal voor de verkiezingen in het buitenland te kopen om fraude te voorkomen, maar sloten daarbij ook buurlanden uit vanwege hun vermeende voorkeur voor bepaalde politieke partijen en kandidaten. Bovendien is er slechts een beperkt aantal gespecialiseerde bedrijven dat op tijd en op een veilige manier kwaliteitsvol gevoelig verkiezingsmateriaal kan produceren en leveren. Het organiseren van een open aanbesteding buiten de bestaande lange-termijnovereenkomsten om, zou wellicht geen betere resultaten hebben opgeleverd en zou de levering van het materiaal hebben vertraagd gezien de timing van de verkiezingen.
- b) Het project voorzag niet in stoelen en tafels of ander schoolmeubilair, maar alleen in latrines om de basishygiëne snel te verbeteren. Hoewel de Commissie andere onderdelen van de schooluitrusting zou willen financieren, zijn de interventies zeer gericht en beperkt.

Het schoolstelsel in Guinee-Bissau kampt met een ernstig tekort aan middelen. Een gebrek aan schoolmeubilair is vrij gebruikelijk. Om diefstal tegen te gaan, blijven de meubels buiten de lestijden zelden in de klaslokalen staan.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

9.24. Door de reikwijdte van de controle voor deze MFK-rubriek (zie paragraaf 9.5) is het niet mogelijk een gekwantificeerde conclusie te trekken zoals in andere hoofdstukken van dit verslag. Ons onderzoek van de verrichtingen en systemen bracht echter drie belangrijke kwesties aan het licht waar ruimte voor verbetering is.

Aanbevelingen

9.25. **Bijlage 9.2** bevat de bevindingen van onze follow-upevaluatie van de twee aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2014 hebben gedaan⁽⁸⁾. De Commissie heeft beide volledig uitgevoerd.

9.26. Op basis van onze bevindingen voor 2017 bevelen wij aan dat de Commissie:

- **Aanbeveling 1 (DG NEAR)** RFP-studie: de RFP-contractant met ingang van de RFP-studie van 2019 preciezere richtsnoeren verstrekt voor het controleren van aanbestedingen op het tweede niveau.
- **Aanbeveling 2 (DG NEAR)** RFP-studie: de RFP-populatie met ingang van de RFP-studie 2019 in lagen verdeelt op basis van het inherente risico van de projecten, waarbij meer gewicht wordt toegekend aan subsidies onder rechtstreeks beheer minder aan verrichtingen voor begrotingssteun.
- **Aanbeveling 3 (DG NEAR)** RFP-studie: met ingang van het JAV 2018 de beperkingen van de RFP-studie in het JAV vermeldt.
- **Aanbeveling 4 (DG DEVCO)**: uiterlijk 2020 de bestaande richtsnoeren voor begunstigden herzielt met betrekking tot onder indirect beheer uitgevoerde projecten teneinde ervoor te zorgen dat geplande activiteiten tijdig worden uitgevoerd, en bijdraagt tot het praktische gebruik van projectoutputs om zodoende de beste kosteneffectiviteit te realiseren.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Ze zal samen met de RFP-contractant zoeken naar manieren om de RFP-populatie in lagen te verdelen en er tegelijk voor te zorgen dat de algehele steekproef degelijk en representatief blijft.

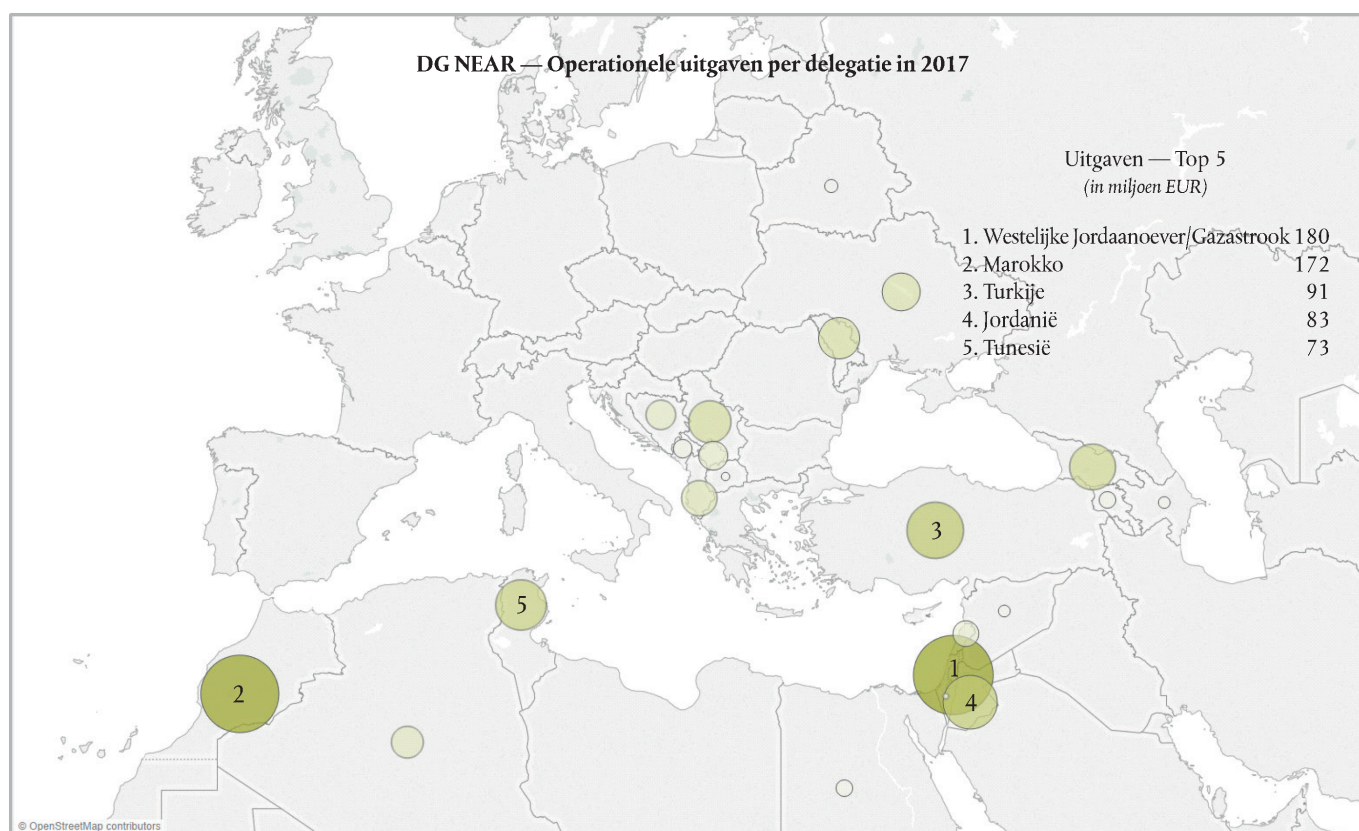
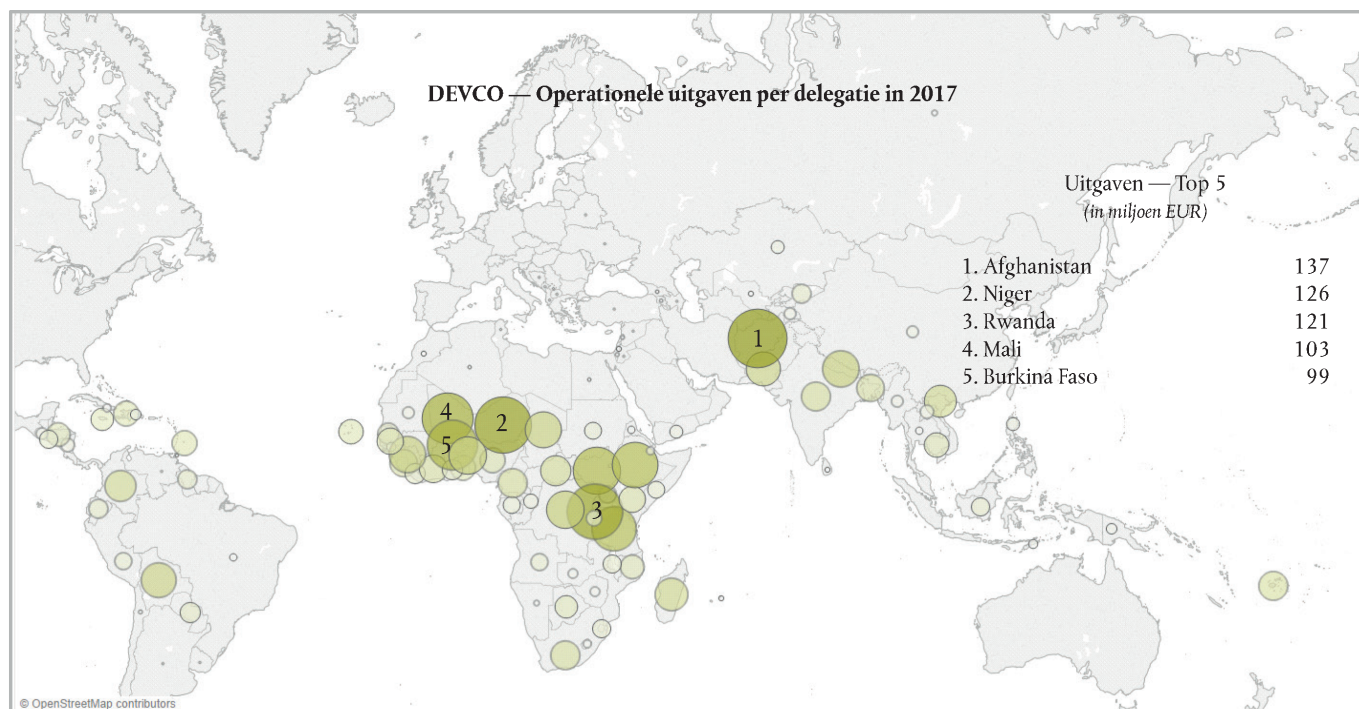
De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

⁽⁸⁾ Dit jaar hebben wij het Jaarverslag 2014 gekozen voor ons follow-uponderzoek, omdat de Commissie voldoende tijd moet hebben gehad om onze aanbevelingen uit te voeren.

BIJLAGE 9.1

OPERATIONELE UITGAVEN PER DELEGATIE IN 2017



Bronnen: Kaartachtergrond ©OpenStreetMap-bijdragers aan wie een vergunning is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-vergunning (CC BY-SA) en de Europese Rekenkamer, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2017 van de Europese Unie.

BIJLAGE 9.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR „EUROPA ALS WERELDSPELER”

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2014	Aanbeveling 1: Zet internecontroleprocedures op en pas deze toe om ervoor te zorgen dat voorfinanciering wordt verrekend op basis van daadwerkelijk gedane uitgaven, met uitsluiting van juridische verbintenissen.	x						
	Aanbeveling 2: Versterk de controles vooraf voor subsidieovereenkomsten, en wel door EuropeAid de voorgenomen maatregelen naar aanleiding van de aanbevelingen uit het EOF-jaarsverslag 2011 inzake op risico gebaseerde planning en systematische follow-up voor verificatie en toezichtbezoeken ter plaatse in de praktijk te laten brengen.	x						

HOOFDSTUK 10

Administratie

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	10.1-10.5
Korte beschrijving van de MFK-rubriek	10.3
Reikwijdte en aanpak van de controle	10.4-10.5
Regelmatigheid van de verrichtingen	10.6
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	10.7
Opmerkingen over specifieke instellingen en organen	10.8-10.13
Europees Parlement	10.9-10.11
Europese Commissie	10.12
Europese Rekenkamer	10.13
Conclusies en aanbevelingen	10.14-10.16
Conclusie	10.14
Aanbevelingen	10.15-10.16

Bijlage 10.1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor Administratie

Bijlage 10.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor Administratie

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

10.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor MFK-rubriek 5 Administratie ⁽¹⁾. In **kader 10.1** zijn de uitgaven voor elke instelling in deze rubriek voor 2017 uitgesplitst.

Kader 10.1 — MFK-rubriek 5 — Uitsplitsing 2017

(miljard EUR)

Commissie 58 % 5,6	Europees Parlement 20 % 1,9		Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) 9 % 0,9
	Raad 6 % 0,6	Hof van Justitie 4 % 0,4	(*)
		(**)	(***)

(*) Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) 1 % — 0,1

(**) Rekenkamer 1 % — 0,1

(*** Overige (Comité van de Regio's, Europese Ombudsman en Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming) 1 % — 0,1

Totaal aan betalingen over het jaar	9,7
– voorschotten ⁽¹⁾	- 0,1
+ verrekening van voorschotten ⁽¹⁾	0,1
Totaal gecontroleerde populatie	9,7

⁽¹⁾ Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 15).

Bron: Geconsolideerde rekeningen 2017 van de Europese Unie.

⁽¹⁾ Hieronder vallen de administratieve uitgaven van alle EU-instellingen, pensioenen en betalingen aan de Europese Scholen. Voor de laatstgenoemde brengen wij een specifiek jaarverslag uit dat wordt voorgelegd aan de raad van bestuur van de Europese Scholen. Een kopie van dit verslag wordt naar het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie gestuurd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.2. Wij rapporteren afzonderlijk over de EU-agentschappen en de andere organen⁽²⁾. De financiële controle van de Europese Centrale Bank valt niet onder ons mandaat.

Korte beschrijving van de MFK-rubriek

10.3. De administratieve uitgaven omvatten uitgaven voor personele middelen, die goed zijn voor zo'n 60 % van het totaal, en uitgaven voor gebouwen, uitrusting, energieverbruik, communicatie en informatietechnologie. Uit onze werkzaamheden door de jaren heen blijkt dat deze uitgaven een laag risico vormen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

10.4. We hebben het volgende onderzocht voor MFK-rubriek 5, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) Wij onderzochten een steekproef van 55 verrichtingen in overeenstemming met paragraaf 13 van **bijlage 1.1**. De steekproef is zodanig opgezet dat deze representatief is voor de uiteenlopende soorten uitgaven binnen deze MFK-rubriek (zie **kader 10.1** en paragraaf 10.3).
- b) Wij onderzochten ook of de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van alle instellingen en organen van de EU, met inbegrip van de directoraten-generaal (DG's) en de bureaus van de Europese Commissie die in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor de administratieve uitgaven⁽³⁾, informatie over de *regelmatigheid* van de uitgaven bevatten die in grote lijnen overeenkwam met onze eigen resultaten.

10.5. De eigen uitgaven van de Europese Rekenkamer worden door een extern kantoor gecontroleerd⁽⁴⁾. De resultaten van de door dat kantoor verrichte controle van onze financiële staten over het op 31 december 2017 afgesloten begrotingsjaar zijn weergegeven in paragraaf 10.13.

⁽²⁾ Onze specifieke jaarverslagen over de agentschappen en andere organen worden bekendgemaakt in het Publicatieblad.

⁽³⁾ DG Personele Middelen en Veiligheid, Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten (PMO), Bureaus voor infrastructuur en logistiek in Brussel en in Luxemburg, het Publicatiebureau en DG Informatica.

⁽⁴⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

10.6. **Bijlage 10.1** biedt een overzicht van de resultaten van de toetsing van *verrichtingen*. Van de 55 onderzochte verrichtingen vertoonden er 9 (16 %) *fouten*. Op basis van de drie door ons gekwantificeerde fouten (zie de paragrafen 10.11 en 10.12) schatten wij het foutenpercentage op 0,5 % ⁽⁵⁾.

**JAARLIJKSE ACTIVITEITENVERSLAGEN EN
ANDERE GOVERNANCEREGELINGEN**

10.7. In de door ons onderzochte jaarlijkse activiteitenverslagen werden geen materiële foutenniveaus vastgesteld; dit komt overeen met onze eigen controleresultaten.

**OPMERKINGEN OVER SPECIFIEKE INSTELLINGEN
EN ORGANEN**

10.8. Wij hebben geen specifieke problemen vastgesteld betreffende de Raad, het Hof van Justitie van de Europese Unie, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, de Europese Ombudsman of de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en de Europese Dienst voor extern optreden („EDEO”).

⁽⁵⁾ Onze berekening van het foutenpercentage is gebaseerd op een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 0,0 % en 1,2 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Europees Parlement

10.9. Van de acht door ons onderzochte verrichtingen van het Europees Parlement hadden er twee betrekking op werkzaamheden die werden uitgevoerd aan gebouwen in het kader van een overeenkomst die het resultaat was van een aanbestedingsprocedure. In het eerste geval had het Europees Parlement onvoldoende bewijs verkregen dat de contractant had voldaan aan technische en professionele selectiecriteria met betrekking tot de kwalificaties en professionele ervaring van het personeel dat de werkzaamheden moest uitvoeren. In het tweede geval was de kaderovereenkomst gegund aan de inschrijver die de laagste prijs had geboden. Het bedrag van de overeenkomst was gebaseerd op twee factoren: de kosten van de werkzaamheden en de brutowinstmarge van de contractant, uitgedrukt als een percentage van die kosten. De inschrijvers werd enkel gevraagd om hun brutowinstmarges te verstrekken en er werd enkel met deze brutowinstmarges rekening gehouden in de financiële evaluatie van de inschrijvingen. Er werd in de aanbestedingsprocedure geen rekening gehouden met de kosten van de werkzaamheden, maar deze werden door het Parlement geschat. Om er zeker van te zijn dat tijdens de uitvoering van de kaderovereenkomst opdracht werd gegeven tot de werkzaamheden op basis van mededinging, gingen we na hoe het Parlement de op de bestelbonnen vermelde eenheidsprijzen had vastgelegd. We merkten op dat het Parlement voor sommige werkzaamheden niet geprobeerd had meer dan één offerte te verkrijgen. Door deze aanpak zijn de werkzaamheden mogelijk niet voor de laagste prijs aanbesteed.

10.10. Eén verrichting in onze steekproef voor de Europese Ombudsman had betrekking op een aanbestedingsprocedure die werd geleid door het Europees Parlement voor de selectie van een reisbureau. Een van de selectiecriteria vereiste dat inschrijvers een jaaromzet hadden die gelijk was aan vijfmaal de geraamde jaarwaarde van de opdracht waarvoor ze zich inschreven⁽⁶⁾. Naar onze mening is dit criterium te streng en kan dit kleinere bedrijven belet hebben om zich in te schrijven.

10.9. *In het eerste geval heeft het Parlement zijn besluit gebaseerd op de documenten die zijn ingediend overeenkomstig de uitvoeringsvoorschriften. Het Parlement zal de opmerkingen van de Rekenkamer echter naar behoren in aanmerking nemen; in het tweede geval zijn maatregelen genomen om in deze ingewikkelde opdracht de meest concurrerende prijzen te verkrijgen; het Parlement heeft het proces inmiddels verbeterd door intensiever gebruik te maken van raamovereenkomsten met een hernieuwde oproep tot mededinging.*

10.10. *Het Parlement heeft kennisgenomen van de opmerkingen van de Rekenkamer; inmiddels, na de wijziging van het Financieel Reglement in 2016, bestaat de toegepaste drempel — onder meer in de lopende procedure voor een nieuwe opdracht — uit tweemaal de jaarlijkse waarde van de opdracht. Opgemerkt wordt dat alleen een beperkt aantal bedrijven aan de eisen van de opdracht konden voldoen, dat deze destijds allemaal aan het criterium voldeden, en dat er geen sprake was van een beperking van de mededinging.*

⁽⁶⁾ Volgens paragraaf 5 van artikel 146 betreffende de selectiecriteria van de uitvoeringsvoorschriften voor het Financieel Reglement die van kracht waren in 2013, hadden ten tijde van de uitvoering van de aanbestedingsprocedure „de door de aanbestedende dienst gevraagde gegevens ten bewijze van de financiële, economische, technische en beroepsmatige geschiktheid van de gegadigde of de inschrijver en de overeenkomstig paragraaf 2 geëiste minimum-geschiktheidsniveaus alleen betrekking op het voorwerp van de opdracht (...)”. Wij zijn van oordeel dat twee- tot driemaal de geraamde jaarwaarde van de opdracht een redelijk criterium is. Paragraaf 1 van artikel 147 betreffende de economische en financiële capaciteit van de uitvoeringsvoorschriften voor het Financieel Reglement zoals van toepassing sinds 1 januari 2016 verduidelijkt deze kwestie en vereist slechts dat „(...) de minimumjaaromzet niet hoger mag zijn dan tweemaal de geraamde waarde van de opdracht, behalve in naar behoren gemotiveerde omstandigheden die verband houden met de aard van de aankoop en die door de aanbestedende dienst in de aanbestedingsstukken worden toegelicht.”

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

10.11. Uit ons onderzoek van een verrichting met betrekking tot aan bezoekersgroepen betaalde subsidies bleken problemen met de uitgavendeclaratie die door een van die groepen was ingediend, aangezien de bedragen die in de bewijsstukken waren opgenomen niet overeenstemden met de bedragen die werden gedeclareerd in de uitgavendeclaratie⁽⁷⁾. In een ander geval ontdekten we niet-subsidiabele uitgaven door een groep die een aanvraag had ingediend voor een deel van een reis naar Brussel dat geen betrekking had op hun bezoek aan het Europees Parlement.

Europese Commissie

10.12. Zoals in voorgaande jaren⁽⁸⁾ constateerden we een klein aantal fouten met betrekking tot personeelskosten en een aantal tekortkomingen in het beheer van gezinstoelagen door het PMO. We hebben het management van de Commissie daarop gewezen.

Europese Rekenkamer

10.13. Het verslag van de externe accountant⁽⁹⁾ bevat het oordeel dat „de financiële staten een getrouw beeld [geven] van de financiële situatie van de Europese Rekenkamer per 31 december 2017, en van de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen voor het per die datum afgesloten begrotingsjaar”.

ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

10.11. *Het Parlement neemt nota van het feit dat voor een van de groepen sommige bewijsstukken niet met de gedeclareerde uitgaven strookten. In verband hiermee heeft het Parlement een verificatieprogramma achteraf opgezet om de bewijsstukken te controleren. Voor uitgaven die niet naar behoren zijn gestaafd of niet subsidieabel zijn, wordt een invorderingsopdracht afgegeven.*

Wat de subsidiabiliteit van de uitgaven in verband met de bezoeken betreft, is het Parlement van mening dat bij de beoordeling van de subsidiabiliteit rekening moet worden gehouden met de algemene doelstellingen van het programma van de bezoekers, het uitgebreide aanbod aan bezoekers zoals dat is opgenomen in de door het Bureau in april 2015 goedgekeurde bezoekersstrategie van het EP, en de logistieke beperkingen voor de organisatie van het vervoer van de bezoekersgroepen.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

10.12. *De verantwoordelijkheid voor het aangeven en actualiseren van persoonsgegevens, met inbegrip van de gegevens voor gezinstoelagen, ligt eerst en vooral bij het personeel.*

De Commissie heeft op haar beurt reeds verscheidene maatregelen genomen met het oog op een verdere verbetering van de actualisering van de persoonlijke situatie en het beheer van gezinstoelagen.

⁽⁷⁾ Paragraaf 2 van artikel 20 van de regeling voor de ontvangst van bezoekersgroepen bepaalt dat groepen hun einddeclaratie van de uitgaven uiterlijk dertig dagen na hun bezoek moeten indienen. De regels vereisen echter niet dat ze in dit stadium bewijsstukken indienen (bijv. facturen van derden, instapkaarten). Zulke documenten moeten drie jaar worden bewaard en enkel aan het Parlement worden verstrekt in het geval van controles achteraf.

⁽⁸⁾ Zie Jaarverslag 2015, paragraaf 9.12, en Jaarverslag 2014, paragraaf 9.13.

⁽⁹⁾ Zie het verslag van de externe accountant betreffende de financiële staten waarnaar wordt verwezen in paragraaf 10.5.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusie

10.14. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de uitgaven aan Administratie geen materieel foutenpercentage vertoonden. Op het terrein van deze MFK-rubriek wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het totale geschatte foutenpercentage 0,5 % bedroeg (zie **bijlage 10.1**).

Aanbevelingen

10.15. **Bijlage 10.2** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-upevaluatie van de drie aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2014 hebben gedaan. Wij hebben twee aanbevelingen niet geëvalueerd, omdat ons controlewerk voor 2017 geen betrekking had op dit type verrichtingen. De betrokken instellingen en organen hadden de derde aanbeveling in de meeste opzichten uitgevoerd.

10.16. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2017 bevelen we het volgende aan:

- **Aanbeveling 1:** in de context van de herziening van het *Financieel Reglement* verbetert het Europees Parlement de richtsnoeren voor *ordonnateurs* betreffende het ontwerp en de controles van de selectie- en gunningscriteria voor aanbestedingsprocedures (zie paragrafen 10.9 en 10.10).
- **Aanbeveling 2:** tijdens de volgende herziening van de regeling voor de ontvangst van bezoekersgroepen versterkt het Europees Parlement de procedure voor het indienen van uitgavendeclaraties door groepen te verplichten samen met hun kostendeclaraties bewijsstukken in te dienen (zie paragraaf 10.11).
- **Aanbeveling 3:** de Europese Commissie verbetert zo snel mogelijk haar systemen voor het beheer van wettelijke gezinstoelagen door consistentiecontroles van de declaraties door personeelsleden van uit andere bronnen ontvangen toelagen te versterken (zie paragraaf 10.12).

ANTWOORD VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement merkt op dat thema's zoals ontwerp van procedures en controle op de naleving van de selectiecriteria onderdeel zijn van passende aansturing. Kernpunten met betrekking tot het vergroten van concurrentie worden beoordeeld door het coördinerende orgaan van het Parlement inzake aanbestedingen, dat momenteel ook kwesties onderzoekt in het licht van Speciaal verslag nr. 17/2016 van de Rekenkamer.

Het Parlement neemt kennis van deze aanbeveling die zal worden besproken zodra de regels worden herzien; in afwachting daarvan worden de frequentie en intensiteit van de controles aangepast naargelang de risico's.

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie stemt in met de aanbeveling en heeft reeds maatregelen genomen om het beheer van gezinstoelagen te verbeteren.

BIJLAGE 10.1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR ADMINISTRATIE

	2017	2016
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen	55	100
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	0,5 %	0,2 %
Bovenste foutengrens (UEL)	1,2 %	
Onderste foutengrens (LEL)	0,0 %	

BIJLAGE 10.2

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR ADMINISTRATIE

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de instelling
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing (*)	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2014	Aanbeveling 1 (Europees Parlement): <i>Europese politieke partijen</i> Het Europees Parlement dient zijn controles op de door Europese politieke partijen aan hun geassocieerde organisaties vergoede kosten te versterken. Bovendien dient het Europees Parlement adequate regels inzake aanbestedingen voor politieke partijen te ontwikkelen en de toepassing ervan te monitoren door adequate controles en betere richtsnoeren (zie de paragrafen 9.11 en 9.17 van het Jaarverslag 2014).				X			
	Aanbeveling 2 (EESC): <i>Aanbesteding</i> Het EESC dient de opzet, de coördinatie en de uitvoering van de aanbestedingsprocedures te verbeteren door middel van passende verificaties en betere begeleiding (zie de paragrafen 9.12 en 9.17 van het Jaarverslag 2014).				X			
	Aanbeveling 3 (instellingen en organen): <i>Salaris en gezinstoelagen</i> De instellingen en organen dienen hun toezichtsystemen te verbeteren met het oog op tijdige actualisering van de persoonlijke situatie van personeelsleden, die impact kan hebben op de berekening van gezinstoelagen (zie de paragrafen 9.13 en 9.17 van het Jaarverslag 2014).		X					

(*) Ons controlewerk voor 2017 omvatte geen onderzoek van dit soort verrichtingen. Aan deze aanbevelingen zal in de komende jaren follow-up worden gegeven.

**JAARVERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN
GEFINANCIERD UIT HET ACHTSTE, NEGENDE,
TIENDE EN ELFDE EUROPEES
ONTWIKKELINGSFONDS (EOF) VOOR HET
BEGROTINGSJAAR 2017**

(2018/C 357/02)

**Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende, tiende en elfde Europees
Ontwikkelingsfonds (EOF) voor het begrotingsjaar 2017**

INHOUD

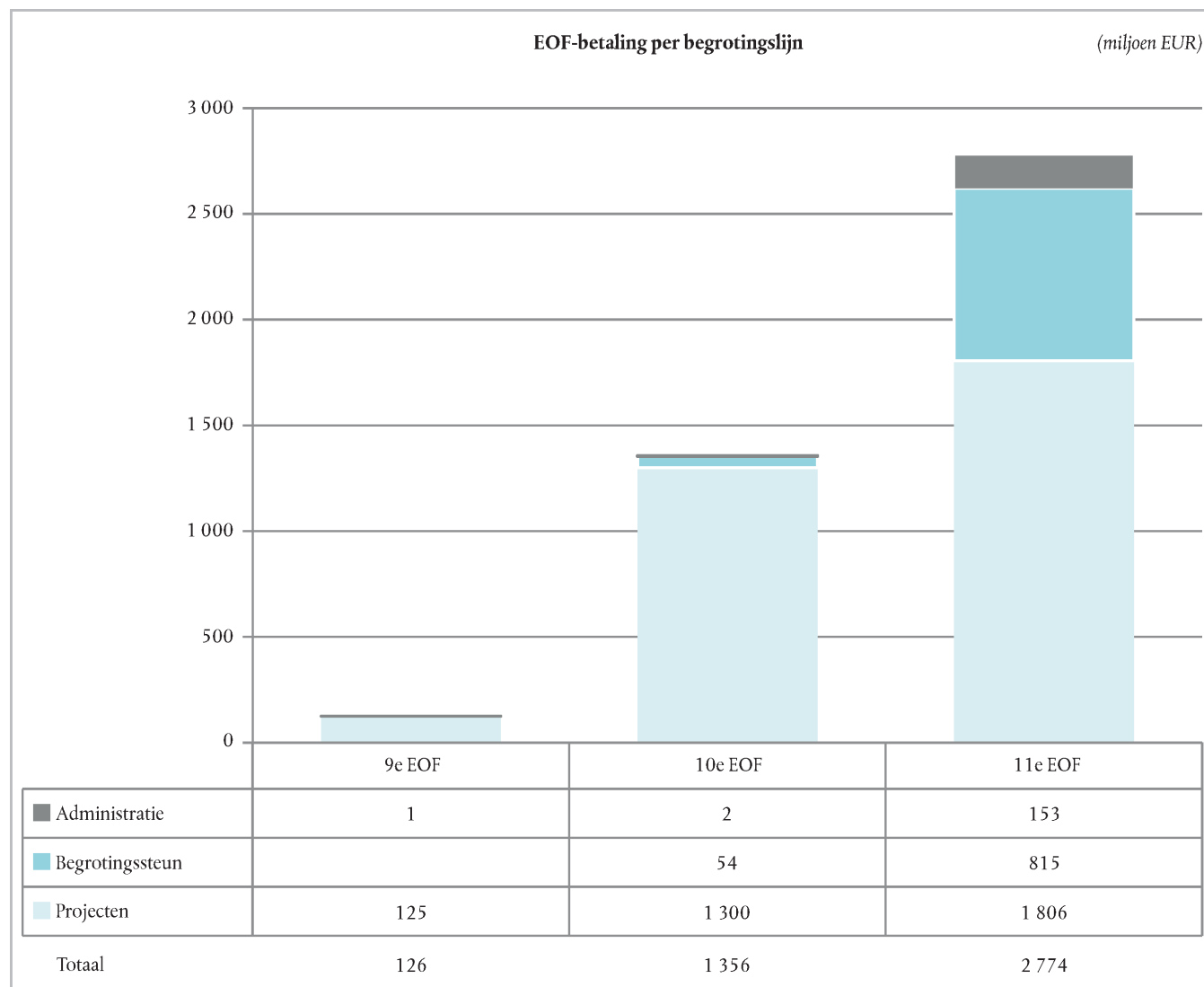
	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	1-5
Korte beschrijving van de Europese Ontwikkelingsfondsen	2-5
Hoofdstuk I — Financiële uitvoering van het achtste, negende, tiende en elfde EOF	6-10
Hoofdstuk II — Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over de EOF's	11-41
Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het achtste, negende, tiende en elfde EOF aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag van de onafhankelijke controleur	I-XXI
Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring	11-41
Reikwijdte en aanpak van de controle	11-14
Betrouwbaarheid van de rekeningen	15
Regelmatigheid van de verrichtingen	16-28
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	29-41
Conclusies en aanbevelingen	42-47
Conclusie	42-45
Aanbevelingen	46-47
Bijlage 1 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen voor de Europese Ontwikkelingsfondsen	
Bijlage 2 — EOF-betalingen in 2017 per hoofdregio	
Bijlage 3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor de Europese Ontwikkelingsfondsen	

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

INLEIDING

1. In dit jaarverslag presenteren wij onze bevindingen met betrekking tot het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). **Kader 1** bevat een overzicht van de op dit terrein in 2017 uitgevoerde activiteiten en gedane uitgaven.

Kader 1 — Europese Ontwikkelingsfondsen — Financieel overzicht 2017



Tabel 1 — Europese Ontwikkelingsfondsen — Essentiële informatie 2017

	(miljoen EUR)
Totaal betalingen	4 256
– voorschotten en EOF-bijdragen aan EU-trustfondsen	- 2 648
+ verrekening van voorschotten en EU-trustfondsen	1 876
Gecontroleerde populatie	3 484

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de geconsolideerde rekeningen 2017 van het achtste, negende, tiende en elfde EOF en het jaarlijks activiteitenverslag 2017 van DG DEVCO.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Korte beschrijving van de Europese Ontwikkelingsfondsen

2. De EOF's, die in 1959 van start gingen, vormen het voornaamste instrument door middel waarvan de Europese Unie (EU) de ontwikkelingssamenwerking ondersteunt in de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) en in landen en gebieden overzee (LGO). De partnerschaps-overeenkomst die op 23 juni 2000 werd ondertekend in Cotonou voor een periode van 20 jaar („de Overeenkomst van Cotonou”), vormt het huidige beheerskader voor de betrekkingen van de EU met de ACS- en LGO-landen. De belangrijkste doelstelling ervan is armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen.

3. De EOF's zijn bijzonder, omdat:

- a) zij door de lidstaten worden gefinancierd op basis van quota ofwel financiële verdeelsleutels die door de nationale regeringen tijdens vergaderingen van de Raad van de Europese Unie worden vastgesteld;
- b) zij worden buiten het kader van de algemene begroting van de EU beheerd door de Commissie en door de Europese Investeringsbank (EIB);
- c) het Europees Parlement (EP) vanwege het intergouvernementele karakter van de EOF's een beperktere rol speelt in de werking ervan dan in die van de instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking die worden gefinancierd uit de algemene EU-begroting; het is met name niet betrokken bij de vaststelling en toewijzing van EOF-middelen. Het Europees Parlement is echter wel de *kwijtingverlenende* autoriteit, behalve ten aanzien van de investeringsfaciliteit, die door de EIB wordt beheerd en daarom niet binnen de reikwijdte van onze controle valt ⁽¹⁾ ⁽²⁾;
- d) het jaarperiodiciteitsbeginsel niet van toepassing is op de EOF's: EOF-overeenkomsten worden doorgaans gesloten voor een vastleggingsperiode van vijf tot zeven jaar en de betalingen kunnen gedurende een veel langere periode worden gedaan.

⁽¹⁾ Zie de artikelen 43, 48 tot en met 50 en 58 van Verordening (EU) 2015/323 van de Raad van 2 maart 2015 inzake het financieel reglement van toepassing op het 11e Europees Ontwikkelingsfonds (PB L 58 van 3.3.2015, blz. 17).

⁽²⁾ In 2012 werd de controle van deze verrichtingen door de Rekenkamer geregeld in een tripartiete overeenkomst tussen de EIB, de Commissie en de Rekenkamer (artikel 134 van Verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad van 18 februari 2008 inzake het Financieel Reglement van toepassing op het 10e Europees Ontwikkelingsfonds (PB L 78 van 19.3.2008, blz. 1)). De betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer heeft geen betrekking op de investeringsfaciliteit.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

4. De EOF's worden vrijwel volledig beheerd door directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling van de Commissie (DG DEVCO) ⁽³⁾.

5. De uitgaven die in dit verslag worden behandeld, worden verricht aan de hand van een breed scala aan uitvoeringsmethoden ⁽⁴⁾, die in 79 landen worden toegepast.

HOOFDSTUK I — FINANCIËLE UITVOERING VAN HET ACHTSTE, NEGENDE, TIENDE EN ELFDE EOF

6. De begroting van het achtste EOF (1995-2000) bedroeg 12 840 miljoen EUR, die van het negende EOF (2000-2007) 13 800 miljoen EUR en die van het tiende EOF (2008-2013) 22 682 miljoen EUR.

7. Het Intern Akkoord tot oprichting van het elfde EOF ⁽⁵⁾ (2015-2020) trad in werking op 1 maart 2015 ⁽⁶⁾. Voor het elfde EOF is in totaal 30 506 miljoen EUR ⁽⁷⁾ beschikbaar, waarvan 29 089 miljoen EUR is toegewezen aan de ACS-landen en 364,5 miljoen EUR aan de LGO-landen.

8. **Kader 2** geeft de besteding van de EOF-middelen in 2017 en gecumuleerd weer.

⁽³⁾ Met uitzondering van de 4 % van de EOF-uitgaven voor 2017 die werd beheerd door directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming (ECHO).

⁽⁴⁾ Zoals contracten voor werkzaamheden, leveringen en diensten, subsidies, begrotingssteun en programmaringen.

⁽⁵⁾ PB L 210 van 6.8.2013, blz. 1.

⁽⁶⁾ Tussen 2013 en 2015 werden middelen vastgelegd door middel van de overbruggingsfaciliteit.

⁽⁷⁾ Met inbegrip van een door de EIB beheerd bedrag van 1 139 miljoen EUR.

Kader 2 — Besteding van EOF-middelen per 31 december 2017

	Situatie eind 2016		Begrotingsuitvoering in de loop van het begrotingsjaar 2017 (netto) ⁽⁶⁾								Situatie eind 2017					(miljoen EUR)
	Totaal- bedrag	Uitvoerings- graad (%)	8e EDF (%)	9e EOF (%)	10e EOF	11e EOF (%)	Totaal- bedrag	8e EOF	9e EOF	10e EOF	11e EOF	Totaal- bedrag	Uitvoerings- graad (%)			
A — MIDDELEN ⁽¹⁾	76 896		- 7	- 37	- 119	191	28	10 385	15 430	21 488	29 621	76 924				
B — BESTEDING																
1. Globale vastleggingen ⁽⁴⁾	60 097	78,2 %	- 9	- 38	- 5	5 807	5 755	10 382	15 391	21 052	19 027	65 852	85,6 %			
2. Individuele vastleggingen ⁽⁵⁾	53 032	69,0 %	- 3	- 20	550	5 684	6 211	10 376	15 289	20 125	13 453	59 243	77,0 %			
3. Betalingen	45 339	59,0 %	- 1	111	1 277	2 770	4 157	10 375	15 164	17 753	6 206	49 498	64,3 %			
C — Nog te betalen vastleggingen (B1 - B3)	14 758	19,2 %						7	227	3 299	12 821	16 354	21,3 %			
D — Beschikbaar saldo (A-B1)	16 799	21,8 %						3	39	436	10 594	11 072	14,4 %			

⁽¹⁾ Waaronder oorspronkelijke toewijzingen voor het 8e, 9e, 10e en 11e EOF, cofinanciering, rente, diverse middelen en overdrachten van eerdere EOF's.

⁽²⁾ Als percentage van de middelen.

⁽³⁾ Negatieve bedragen betreffen vrijmakingen.

⁽⁴⁾ Globale vastleggingen betreffen financieringsbesluiten.

⁽⁵⁾ Individuele vastleggingen betreffen individuele contracten.

⁽⁶⁾ Nettovastleggingen na vrijmakingen. Nettobetalingen na terugvorderingen.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2017 van het achtste, negende, tiende en elfde EOF. De gepresenteerde cijfers hebben geen betrekking op het deel van het EOF dat wordt beheerd door de EIB.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

9. In 2017 zette DG DEVCO zich verder in om oude voorfinancierings- en niet-afgewikkelde vastleggingen te verminderen met een streefpercentage van 25 %⁽⁸⁾ (zie **kader 3**).

Kader 3 — KPI's voor de vermindering van oude voorfinanciering, oude niet-afgewikkelde vastleggingen en oude verlopen contracten

Het streefdoel van DG DEVCO werd overschreden met een vermindering van oude voorfinanciering van 37,60 % voor zijn gehele verantwoordelijkheidsgebied (32,58 % voor de EOF's) en een vermindering van 38,49 % (37,63 % voor de EOF's) van oude niet-afgewikkelde vastleggingen.

Zelfs al werd voor de EOF's het vastgelegde streefdoel om het aandeel van verlopen contracten⁽⁹⁾ onder 15 % van alle lopende contracten te houden, niet gehaald (18,75 %), toch werd het algehele streefdoel wel bereikt (14,95 %). De belangrijkste reden voor een lager percentage bij EOF-overeenkomsten is dat de afsluiting van oude verlopen contracten in het kader van het EOF technisch complexer is als er niet-geïnde terugvorderingsopdrachten zijn. In september 2017 leidde DG DEVCO een nieuwe procedure in om dit probleem aan te pakken. Wij zullen follow-up geven aan de nieuwe procedure in het kader van onze jaarlijkse controle van 2018.

10. In tegenstelling tot de ouderdom van de voorfinanciering, waarvoor wel een KPI bestaat, heeft de Commissie geen KPI om de ouderdom te monitoren van de bijdragen die als voorschot zijn betaald aan de EU-trustfondsen (Békou-trustfondsen en het EU-noodtrustfonds voor Afrika).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

10. Overeenkomstig de boekhoudregels worden EOF-bijdragen aan de EU-trustfondsen opgenomen in de jaarrekening van het EOF. Zij worden jaarlijks gemonitord en gecontroleerd. Bovendien wordt de absorptieperiode voor de RAL⁽¹⁾ van de EU-trustfondsen die een direct effect heeft op de ouderdom van die bijdragen, in realtime gemonitord door KPI 4 (absorptiecapaciteit RAL). De Commissie is derhalve van oordeel dat de ouderdom van de EOF-bijdragen aan de EU-trustfondsen correct wordt gemonitord en dat de oprichting van een extra KPI niet nodig is.

⁽⁸⁾ Dit streefdoel werd vastgesteld voor zowel het gehele verantwoordelijkheidsgebied als specifiek voor de EOF's.

⁽⁹⁾ Een contract wordt als verlopen beschouwd indien het meer dan 18 maanden na afloop van de looptijd ervan nog steeds openstaat.

⁽¹⁾ De RAL is het totaal van de goedgekeurde af te wikkelen vastleggingen, die evenwel nog niet zijn omgezet in betalingskredieten.

HOOFDSTUK II — BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VAN DE REKENKAMER OVER DE EOF'S**Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het achtste, negende, tiende en elfde EOF aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag van de onafhankelijke controleur****Oordeel**

I. Wij hebben het volgende gecontroleerd:

- a) de op 27 juni 2018 door de Commissie goedgekeurde jaarrekening van het achtste, negende, tiende en elfde EOF, die de balans, de staat van de financiële resultaten, het kasstroomoverzicht, de staat van de veranderingen van de nettoactiva en het verslag over de financiële uitvoering voor het per 31 december 2017 afgesloten begrotingsjaar omvat, en
- b) de wettigheid en *regelmatigheid* van de onderliggende verrichtingen bij die rekeningen waarvoor de Commissie verantwoordelijk is voor het financieel beheer ⁽¹⁰⁾,

zoals voorgeschreven door artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 49 van het *financieel reglement* van toepassing op het elfde EOF, dat ook van toepassing is op eerdere EOF's.

Betrouwbaarheid van de rekeningen*Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen*

II. Naar ons oordeel geeft de jaarrekening van het achtste, negende, tiende en elfde EOF op alle materiële punten een getrouw beeld van hun financiële situatie per 31 december 2017, van de resultaten van hun verrichtingen, van hun kasstromen en van de veranderingen in de nettoactiva over het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig het financieel reglement van het EOF en overeenkomstig boekhoudregels op basis van internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen**Ontvangsten***Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen*

III. Naar ons oordeel zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2017 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Betalingen*Afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen*

IV. Naar ons oordeel vertonen de onderliggende betalingen bij de rekeningen voor het per 31 december 2017 afgesloten jaar materiële fouten vanwege de significantie van de aangelegenheden, omschreven in de paragraaf met de grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen.

⁽¹⁰⁾ Overeenkomstig de artikelen 43, 48, 49, 50 en 58 van het financieel reglement van toepassing op het elfde EOF, heeft deze betrouwbaarheidsverklaring geen betrekking op de middelen van het EOF die worden beheerd door de EIB.

Grondslag voor het oordeel

V. Wij verrichtten onze controle overeenkomstig de internationale controlestandaarden (ISA) en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle-instanties (ISSAI) van INTOSAI. Onze verantwoordelijkheden volgens die standaarden worden nader beschreven in het onderdeel van ons verslag over de verantwoordelijkheden van de controleur. We zijn onafhankelijk, zoals voorgeschreven in de ethische gedragscode voor professionele accountants (Code of Ethics for Professional Accountants) van de International Ethics Standards Board for Accountants („IESBA Code”), en we hebben ons van onze andere ethische verantwoordelijkheden gekweten in overeenstemming met deze standaarden en vereisten en met de IESBA Code. Wij achten de verkregen controle-informatie toereikend en geschikt als grondslag voor ons oordeel.

Grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen

VI. De uitgaven die in 2017 zijn geboekt onder het achtste, negende, tiende en elfde EOF, vertonen materiële fouten. Het door ons *geschatte foutenpercentage* voor de onderliggende uitgaven bij de rekeningen bedraagt 4,5 %.

Essentiële controleaangelegenheden

VII. Essentiële controleaangelegenheden zijn aangelegenheden die naar ons professionele oordeel het belangrijkste waren bij onze controle van de financiële staten van de huidige periode. Deze aangelegenheden werden behandeld in het kader van onze controle van de financiële staten als geheel en bij het vormen van ons oordeel daarover, maar we geven geen afzonderlijk oordeel af over deze aangelegenheden.

Te betalen lasten

VIII. Wij hebben de in de rekeningen opgenomen te betalen lasten beoordeeld (zie toelichting 2.8) waarbij in grote mate sprake is van schattingen. Eind 2017 schatte de Commissie de subsidiabele kosten die door de begunstigten gemaakt, maar nog niet gerapporteerd waren op 4 653 miljoen EUR (eind 2016: 3 903 miljoen EUR).

IX. Om het risico van onjuiste vermelding van de te betalen lasten aan te pakken, onderzochten wij de berekening van deze ramingen van de te betalen lasten en evalueerden wij een steekproef van 36 individuele contracten. Op basis van de verrichte werkzaamheden hebben wij geconcludeerd dat de in de definitieve rekeningen opgenomen te betalen lasten passend waren.

Potentiële impact van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie op de EOF-rekeningen 2017

X. Op 29 maart 2017 heeft het Verenigd Koninkrijk (VK) de Europese Raad formeel in kennis gesteld van zijn besluit om zich terug te trekken uit de Europese Unie (EU). Op 19 maart 2018 heeft de Commissie een ontwerp-terugtrekkingsakkoord gepubliceerd waarin de voortgang in de onderhandelingen met het VK wordt uiteengezet. Dit ontwerp-terugtrekkingsakkoord bepaalt dat het VK partij zal blijven bij de EOF's tot aan de afsluiting van het elfde EOF en alle voorgaande niet-afgesloten EOF's, en dezelfde verplichtingen op zich zal nemen als de lidstaten in het kader van het interne akkoord waarbij het elfde EOF werd opgezet, alsmede aan de verplichtingen die voortvloeien uit voorgaande EOF's tot aan de afsluiting ervan.

XI. Dit ontwerp-terugtrekkingsakkoord bepaalt ook dat in gevallen waarin de bedragen van projecten in het kader van het tiende EOF of van voorgaande EOF's niet zijn vastgelegd of zijn vrijgemaakt op de datum van inwerkingtreding van dit akkoord, het aandeel van het VK in die bedragen niet opnieuw zal worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor het aandeel van het VK in niet-vastgelegde of vrijgemaakte fondsen in het kader van het elfde EOF na 31 december 2020. De onderhandelingen over de terugtrekking van het VK uit de Europese Unie lopen nog en de definitieve tekst van het akkoord is dan ook nog niet bevestigd.

XII. Op basis hiervan concluderen we dat de rekeningen op 31 december 2017 de bestaande situatie juist weergeven, afhankelijk van de uitkomst van het terugtrekkingsproces.

Verantwoordelijkheden van de leiding

XIII. Overeenkomstig de artikelen 310 tot en met 325 van het VWEU en het financieel reglement van het elfde EOF is de leiding verantwoordelijk voor het opstellen en weergeven van de jaarrekening van de EOF's op basis van de internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector, alsmede voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Deze verantwoordelijkheid omvat het ontwerpen, invoeren en in stand houden van internebeheersingsmaatregelen die relevant zijn voor de opstelling en weergave van financiële staten die geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten bevatten. De Commissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de EOF's.

XIV. Bij het voorbereiden van de rekeningen van de EOF's is de Commissie verantwoordelijk voor het beoordelen van het vermogen van de EOF's om de activiteiten ervan voort te zetten, voor het melden van alle relevante kwesties en voor het hanteren van het continuïteitsbeginsel tenzij zij voornemens is om de entiteit te liquideren of om haar activiteiten stop te zetten, of als er geen realistisch alternatief bestaat.

XV. De Commissie is verantwoordelijk voor het toezicht op het proces van financiële verslaglegging over de EOF's.

Verantwoordelijkheden van de controleur voor de controle van de EOF-rekeningen en onderliggende verrichtingen

XVI. Onze doelstellingen bestaan erin, redelijke zekerheid te verkrijgen over de vraag of de EOF-rekeningen geen afwijkingen van materieel belang vertonen en of de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn, alsmede op basis van onze controle het Europees Parlement en de Raad een betrouwbaarheidsverklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Redelijke zekerheid is een hoge mate van zekerheid, maar geen garantie dat bij de controle alle gevallen waarin sprake is van een materiële afwijking of van niet-conformiteit noodzakelijkerwijs zijn opgespoord. Deze kunnen voortkomen uit fraude of fouten en worden van materieel belang geacht indien hiervan, afzonderlijk of geaggregeerd, redelijkerwijs zou kunnen worden verwacht dat ze van invloed zijn op de economische beslissingen die gebruikers op basis van deze EOF-rekeningen nemen.

XVII. Als onderdeel van een controle in overeenstemming met de ISA's en ISSAI's passen wij professionele oordeelsvorming toe en handhaven wij gedurende de hele controle een professioneel-kritische instelling. Daarnaast:

- identificeren en beoordelen we de risico's op afwijkingen van materieel belang in de EOF-rekeningen en op niet-conformiteit van materieel belang van de onderliggende verrichtingen met vereisten uit het wettelijk kader van de EOF's, hetzij door fraude, hetzij door fouten. We ontwerpen in het licht van die risico's controleprocedures en voeren die uit en we verkrijgen controle-informatie die toereikend en geschikt is als grondslag voor ons controleoordeel. Gevallen waarin sprake is van een afwijking of niet-conformiteit van materieel belang als gevolg van fraude zijn moeilijker te ontdekken dan die als gevolg van fouten, aangezien er bij fraude sprake kan zijn van collusie, vervalsing, opzettelijke omissies, verkeerde voorstellingen van zaken of het terzijde stellen van de interne beheersing. Bijgevolg is het risico groter dat dergelijke gevallen niet worden ontdekt;
- verkrijgen we inzicht in de internebeheersingsmaatregelen die relevant zijn voor de controle teneinde adequate controleprocedures op te zetten, maar niet om een oordeel uit te spreken over de doeltreffendheid van de internebeheersingsmaatregelen;
- beoordelen we de geschiktheid van de door de leiding gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en van de redelijkheid van de boekhoudkundige schattingen en de daarmee samenhangende informatieverschaffing door de leiding;
- trekken we conclusies over de geschiktheid van de wijze waarop de leiding het continuïteitsbeginsel hanteert en, op basis van de verkregen controle-informatie, over het al dan niet bestaan van materiële onzekerheden die het gevolg zijn van gebeurtenissen of omstandigheden die mogelijk aanzienlijke twijfel doen rijzen over het vermogen van de EOF's om de bedrijfsactiviteiten voort te zetten. Als we tot de conclusie komen dat een dergelijke materiële onzekerheid bestaat, zijn we verplicht in ons verslag de aandacht te vestigen op de gerelateerde, in de geconsolideerde rekeningen vermelde informatie of, indien deze informatie ontoereikend is, ons oordeel aan te passen. Onze conclusies zijn gebaseerd op de controle-informatie die we hebben verkregen tot de datum van vaststelling van ons verslag. Toekomstige gebeurtenissen of omstandigheden kunnen er echter toe leiden dat de entiteit haar bedrijfsactiviteiten niet langer kan voortzetten;
- evalueren we de algemene presentatie, structuur en inhoud van de jaarrekening, met inbegrip van alle vermelde informatie; en beoordelen we of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de onderliggende verrichtingen en gebeurtenissen.

XVIII. Wij communiceren met de leiding onder meer over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over significante controlebevindingen, waaronder bevindingen over significante tekortkomingen in de interne beheersing.

XIX. Voor de ontvangsten onderzoeken wij alle bijdragen van de lidstaten en een steekproef van andere soorten ontvangstenverrichtingen.

XX. Ten aanzien van de uitgaven onderzoeken wij betalingsverrichtingen nadat de uitgaven zijn gedaan, geboekt en goedgekeurd. Dit onderzoek betreft alle soorten betalingen (inclusief die voor de verwerving van activa) behalve voorschotten op het moment dat deze worden gedaan. Voorschotbetalingen worden onderzocht nadat de *ontvanger* van de middelen het passende gebruik ervan heeft aangetoond en de instelling of het orgaan dit bewijs heeft geaccepteerd door het afwikkelen van de voorschotbetaling in hetzelfde jaar of later.

XXI. We bepalen welke van de punten die we met de Commissie hebben besproken, het belangrijkste waren bij de controle van de EOF-rekeningen en dus de essentiële controleaangelegenheden voor de huidige periode vormen. Wij beschrijven deze aangelegenheden in ons verslag, tenzij openbaarmaking ervan verboden is op grond van de wet- en regelgeving of, zoals zeer zelden gebeurt, wij besluiten dat een aangelegenheid niet in ons verslag moet worden opgenomen omdat redelijkerwijs te verwachten is dat de negatieve gevolgen daarvan zwaarder wegen dan de voordelen ervan voor het algemeen belang.

12 juli 2018

Klaus-Heiner LEHNE

President

Europese Rekenkamer

12, rue Alcide De Gasperi, Luxemburg, LUXEMBURG

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring*Reikwijdte en aanpak van de controle*

11. In **bijlage 1.1** van het Jaarverslag 2017 van de Rekenkamer over de begrotingsuitvoering worden onze controleaanpak en -methoden beschreven. Met betrekking tot de controle van de EOF's van dit jaar moeten de volgende specifieke punten worden opgemerkt.

12. Onze opmerkingen over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EOF's zijn gebaseerd op de financiële staten⁽¹¹⁾ van het achtste, negende, tiende en elfde EOF die door de Commissie zijn goedgekeurd in overeenstemming met het financieel reglement voor de EOF's⁽¹²⁾ en de „representation letter” van de rekenplichtige die op 21 juni 2018 werd ontvangen. Wij hebben de bedragen en de vermelde informatie getoetst en de gehanteerde boekhoudbeginselen beoordeeld, alsmede eventuele significante ramingen van de Commissie en de algehele presentatie van de rekeningen.

13. Om de regelmatigheid van de verrichtingen te controleren namen we de volgende stappen:

- a) We onderzochten alle bijdragen van de lidstaten en een steekproef van andere soorten ontvangstenverrichtingen.
- b) We onderzochten een steekproef van 128 verrichtingen, die representatief was voor alle soorten betalingen binnen de EOF's en die bestond uit 100 betalingen die door 23 EU-delegaties waren goedgekeurd⁽¹³⁾ en 28 betalingen die door het hoofdkantoor van de Commissie waren goedgekeurd⁽¹⁴⁾. Omdat een deel van onze gecontroleerde populatie werd bestreken door de studie van DG DEVCO van het *restfoutenpercentage* (RFP) van 2017, namen we nog eens 14 verrichtingen in onze steekproef op, waarop we, na aanpassing, de resultaten⁽¹⁵⁾ van deze studie toepasten. De totale omvang van de steekproef kwam daarmee op 142, wat in overeenstemming is met het betrouwbaarheidsmodel van de Rekenkamer.

⁽¹¹⁾ Zie artikel 44 van Verordening (EU) 2015/323.

⁽¹²⁾ Zie artikel 43 van Verordening (EU) 2015/323.

⁽¹³⁾ Afrikaanse Unie, Angola, Barbados, Burkina Faso, Democratische Republiek Congo, Ethiopië, Fiji, Haïti, Jamaica, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Zuid-Sudan, Sudan, Tanzania, Zambia, Zimbabwe.

⁽¹⁴⁾ DG DEVCO: 19 betalingen; DG ECHO: 9 betalingen voor humanitaire steun.

⁽¹⁵⁾ Bij onze evaluatie van RFP-studies stelden we vast dat de methodologie erachter is gebaseerd op een zeer beperkt aantal controles ter plaatse en dat de ruimte om aanbestedingsprocedures te onderzoeken beperkt is. Daarom hebben we dit jaar de resultaten van de RFP-studie aangepast door rekening te houden met het aandeel van fouten op het gebied van de naleving van de regels voor openbare aanbestedingen. De aanpassing was gebaseerd op de bevindingen van de Rekenkamer in de betrouwbaarheidsverklaring 2014-2016 voor de EOF's.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- c) In gevallen waarin er fouten waren ontdekt in de verrichtingen, analyseerden we de relevante systemen om tekortkomingen op te sporen.
- d) We beoordeelden door DG DEVCO en de EU-delegaties gebruikte systemen, waaronder: i) controles vooraf door personeel van de Commissie, externe controleurs of door toezichthouders voordat betalingen werden verricht, en ii) monitoring en toezicht, met name de follow-up van externe controles, en de bovengenoemde RFP-studie.
- e) We evalueerden het *jaarlijks activiteitenverslag* (JAV) van DG DEVCO.
- f) We hebben follow-up gegeven aan onze eerdere aanbevelingen.

14. Zoals aangegeven in paragraaf 4, voert DG DEVCO de meeste uit de algemene begroting en de EOF's gefinancierde instrumenten voor externe bijstand uit. Onze opmerkingen met betrekking tot de systemen, de betrouwbaarheid van het JAV en de verklaring van de directeur-generaal voor 2017 hebben betrekking op het gehele terrein waarvoor DG DEVCO verantwoordelijk is.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

15. In de afgelopen twee jaar hebben wij gerapporteerd over terugvorderingen van niet-uitgegeven voorfinanciering die onjuist waren geboekt als bedrijfsontvangsten. Bij toetsingen van de boekhouding door DG DEVCO en onze doorlichting van een steekproef van terugvorderingsopdrachten⁽¹⁶⁾ zijn in 2017 soortgelijke gevallen vastgesteld. Hoewel er in de definitieve rekeningen van de EOF's correcties van 5,1 miljoen EUR⁽¹⁷⁾ werden aangebracht, is het waarschijnlijk dat er in de niet-getoetste populatie vergelijkbare fouten voorkomen.

⁽¹⁶⁾ Wij hebben 17 terugvorderingsopdrachten (met een totale waarde van 16,7 miljoen EUR) getoetst en vastgesteld dat 3 terugvorderingsopdrachten (0,4 miljoen EUR) ten onrechte waren geboekt als ontvangsten, in plaats van als de terugvordering van niet-uitgegeven voorfinanciering.

⁽¹⁷⁾ 1,1 miljoen EUR aan correcties ten aanzien van fouten die werden vastgesteld door DG DEVCO en 4 miljoen EUR aan correcties ten aanzien van fouten die daarna nog werden vastgesteld door de controleurs van de ERK.

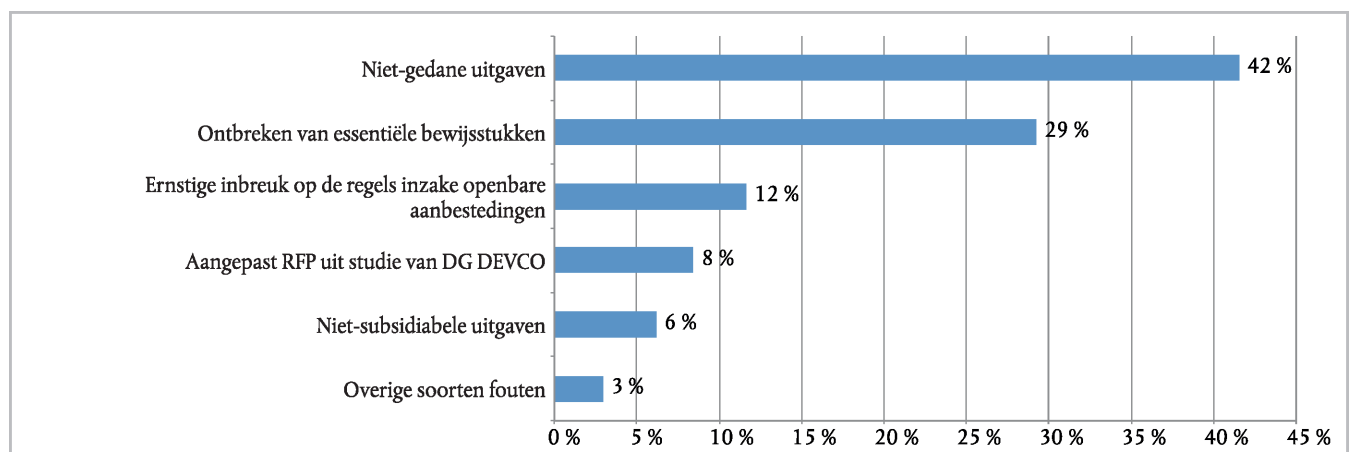
OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

*Regelmatigheid van de verrichtingen***Ontvangsten**

16. De ontvangstenverrichtingen vertoonden geen materieel foutenpercentage.

Betalingen

17. **Bijlage 1** biedt een overzicht van de resultaten van de toetsing van verrichtingen. 37 (29 %) van de 128 onderzochte betalingsverrichtingen bevatten fouten. Op basis van de 30 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 4,5 %⁽¹⁸⁾. In dit cijfer zijn de aangepaste resultaten van de RFP-studie 2017 meegenomen. In **kader 4** wordt ons geschatte foutenpercentage voor 2017 per soort fout uitgesplitst. **Kader 5** bevat voorbeelden van deze fouten.

Kader 4 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage per soort

Bron: Europese Rekenkamer.

⁽¹⁸⁾ Onze berekening van het foutenpercentage is gebaseerd op een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 1,2 % en 7,8 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

18. 37 (31 %) van de 118 door ons onderzochte projectgerelateerde⁽¹⁹⁾ betalingsverrichtingen bevatten fouten (30 kwantificeerbare en 8 niet-kwantificeerbare fouten). Van de 30 betalingsverrichtingen die kwantificeerbare fouten bevatten, ging het bij 10 (33 %) om definitieve verrichtingen die waren goedgekeurd nadat alle controles vooraf waren verricht.

19. Net als in eerdere jaren maakten de Commissie en haar uitvoerende partners meer fouten bij verrichtingen die verband hielden met *programmaringen*, *subsidies*, met internationale organisaties gesloten *bijdrageovereenkomsten* en met samenwerkingsagentschappen van EU-lidstaten gesloten *delegatieovereenkomsten* dan bij andere steunvormen⁽²⁰⁾. Van de 75 gecontroleerde verrichtingen in deze categorie vertoonden er 27 (36 %) kwantificeerbare fouten, wat 70 % van het geschatte foutenpercentage uitmaakte.

Kader 5 — Voorbeelden van kwantificeerbare en niet-kwantificeerbare fouten in projectverrichtingen*a) Niet-gedane uitgaven (kwantificeerbare fout)*

Voor een project op het gebied van het beheer van natuurlijke hulpbronnen in Sudan aanvaardde de Commissie bij vergissing 2 miljoen EUR meer dan de uitvoerende partner, een internationale organisatie (IO), aan uitgaven had gedeclareerd.

Bij ons onderzoek van afzonderlijke uitgavenposten stelden we vast dat er bij drie sprake was van fouten omdat het gedeclareerde bedrag in werkelijkheid niet volledig was uitgegeven. De fout in de goedkeuring en de vastgestelde niet-subsidiabele kosten resulteerden in een foutenpercentage van 51,57 % van de totale getoetste kosten.

b) Ontbreken van essentiële bewijsstukken (kwantificeerbare fout)

Voor een project op het gebied van biodiversiteit in Angola dat door een IO was uitgevoerd, toetsten we posten die verband hielden met bouwcontracten. De bewijsstukken waren ontoereikend om de uitgaven te kunnen verifiëren; evenmin boden zij een controlespoor naar de gefactureerde bedragen en de uitgevoerde werkzaamheden. Onze controles ter plaatse brachten significante discrepanties aan het licht tussen de contractspecificaties en de uitgevoerde werkzaamheden wat betreft de omvang, het ontwerp en de gebruikte materialen. De niet-subsidiabele kosten resulteerden in een foutenpercentage van 28,83 % van de totale getoetste kosten.

⁽¹⁹⁾ Bij projectgerelateerde betalingen zijn geen betalingen voor begrotingssteun inbegrepen.

⁽²⁰⁾ Zoals contracten voor werkzaamheden, leveringen en diensten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

c) *Aanbestedingsfout — Ontbrekende documentatie over de openbare aanbestedingsprocedure (kwantificeerbare fout)*

Bij onze toetsing van de uitgaven van een project dat door een organisatie was uitgevoerd ter ondersteuning van de ontwikkeling van de particuliere sector in ACS-landen konden we de subsidiabiliteit van één aanbestedingspost niet verifiëren vanwege het ontbreken van documentatie. We hebben documenten opgevraagd, zoals een offerteaanvraag, een beschrijving van de opdracht, ontvangen offertes, evaluatieverslagen of een gunningsbericht, maar we hebben niets ontvangen. De niet-subsidiabele kosten resulteerden in een foutenpercentage van 10,00 % van de totale getoetste kosten.

d) *Niet-subsidiabele uitgaven (kwantificeerbare fout)*

Bij bestedingen in het kader van een trustfonds dat werd beheerd door een internationaal orgaan stelden we twee posten met niet-subsidiabele kosten vast. De ene post betrof indirecte kosten die als directe kosten waren gerapporteerd, en de andere post hield niet rechtstreeks verband met de activiteiten van de actie, of was niet noodzakelijk voor de afronding daarvan. De niet-subsidiabele kosten resulteerden in een foutenpercentage van 20,00 % van de totale getoetste kosten.

e) *Niet-subsidiabele uitgaven (kwantificeerbare fout en niet-kwantificeerbare fout)*

Voor een project ter ondersteuning van de ontwikkeling van lokale bedrijven in Tanzania, dat werd gecoördineerd door een particuliere entiteit, stelden we drie posten vast die fouten vertoonden. Eén post omvatte btw, die niet subsidiabel is in het kader van de contractvoorwaarden, en werd niet volledig onderbouwd door documenten zoals een factuur of een contract. De niet-subsidiabele kosten resulteerden in een foutenpercentage van 1,84 % van de totale getoetste kosten.

Een andere post, opgevoerd als „salarissen”, was niet gebaseerd op werkelijke brutosalarissen, maar op een schatting. Kosten kunnen alleen als subsidiabel worden aangemerkt als ze zijn gemaakt, vast te stellen en verifieerbaar zijn. Voor de derde post was het niet mogelijk te verifiëren of het bedrag overeenkwam met de volledig betaalde salariskosten en of de begunstigde geen winst inhield. Deze beperkingen resulteerden in een niet-kwantificeerbare fout voor beide posten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

20. In acht gevallen van kwantificeerbare fouten en drie gevallen van niet-kwantificeerbare fouten beschikte de Commissie over voldoende informatie om de fouten te kunnen voorkomen, of te kunnen opsporen en corrigeren voordat zij de uitgaven accepteerde. Indien de Commissie alle beschikbare informatie naar behoren had gebruikt, zou het geschatte foutenpercentage 1,8 procentpunt lager zijn geweest. We ontdekten twee andere verrichtingen met fouten die de externe controleurs en toezichthouders hadden moeten ontdekken. Deze gevallen droegen voor 0,1 procentpunt bij aan het geschatte foutenpercentage ⁽²¹⁾.

21. Daarnaast werden in totaal 15 verrichtingen met een kwantificeerbare fout ⁽²²⁾ onderworpen aan een controle of uitgavenverificatie. Aan de hand van de in de controle-/verificatieverslagen verstrekte informatie over de werkelijk verrichte werkzaamheden konden wij niet nagaan of de fouten bij deze voorafgaande controles ontdekt en gecorrigeerd hadden kunnen worden.

22. Het Infrastructuurtrustfonds voor Afrika (AITF, African Infrastructure Trust Fund), dat door de Europese Investeringsbank wordt beheerd, is een trustfonds waaraan de Commissie bijdraagt. DG DEVCO gebruikt de gecontroleerde en niet-gecontroleerde financiële staten van het fonds als grondslag om de gedane uitgaven minstens eenmaal per jaar te aanvaarden. De financiële staten van het fonds worden opgesteld volgens de IFRS ⁽²³⁾ en bevatten schattingen ⁽²⁴⁾. Er zijn dus niet alleen werkelijk gedane uitgaven in opgenomen. Daarnaast is het door DV DEVCO gebruikte controleverslag afkomstig uit een financiële controle die was bedoeld om een controleoordeel af te geven over de financiële staten van het fonds. Het is niet bedoeld om niet-subsidiabele uitgaven vast te stellen.

23. Bij onze controle van AITF-verrichtingen kwamen kwantificeerbare en niet-kwantificeerbare fouten aan het licht die verband hielden met de gebruikmaking van schattingen of het tekortschieten van controles vooraf ter opsporing van niet-subsidiabele kosten vóór de aanvaarding ervan.

⁽²¹⁾ De Commissie beging de fout in 1,1 procentpunt van de gevallen (negen gevallen) zelf en in 0,8 procentpunt van de gevallen (vier gevallen) werd de fout door de begunstigden gemaakt.

⁽²²⁾ Deze droegen voor 1,7 procentpunt bij aan het geschatte foutenpercentage.

⁽²³⁾ Internationale normen voor financiële verslaglegging (International Financial Reporting Standards)

⁽²⁴⁾ Bij het opstellen van de financiële staten in overeenstemming met de IFRS dienen bepaalde essentiële schattingen te worden gehanteerd. Bij het toepassen van het boekhoudkundig beleid van het trustfonds moet het management van de EIB ook beoordelingen maken. Paragraaf 2.2 — Belangrijke beoordelingen en ramingen van de financiële staten van het AITF per 31 december 2015.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

24. Op twee terreinen beperkten de betalingsvoorwaarden de foutgevoeligheid van deze verrichtingen. Het eerste terrein was begrotingssteun⁽²⁵⁾. Het tweede omvatte gevallen waarop de „hypothetische aanpak” was toegepast bij multidonorprojecten die door internationale organisaties werden uitgevoerd⁽²⁶⁾.

25. Begrotingssteun vormt een financiële bijdrage aan ofwel de algemene begroting van een staat, ofwel diens begroting voor specifiek beleid of een specifiek doel. Wij hebben onderzocht of de Commissie had voldaan aan de voorwaarden die van toepassing zijn op begrotingssteun aan partnerlanden, en of zij had geverifieerd of er was voldaan aan de algemene subsidiabiliteitsvoorwaarden (zoals bevredigende verbeteringen op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën) voordat de vergoeding plaatsvond.

26. De wettelijke bepalingen bieden echter veel ruimte voor interpretatie, zodat de Commissie over een grote mate van flexibiliteit beschikt bij het bepalen of er aan deze algemene voorwaarden is voldaan. Onze regelmatigheidscontrole kan niet verder reiken dan de fase waarin steun is uitbetaald aan een partnerland, omdat de middelen daarna worden samengevoegd met de begrotingsmiddelen van het ontvangende land. Eventuele tekortkomingen in het financieel beheer van dat land die resulteerden in verkeerd gebruik op nationaal niveau, leiden niet tot fouten in onze controle⁽²⁷⁾.

27. Bij de „hypothetische aanpak” geldt dat wanneer de bijdragen van de Commissie aan multidonorprojecten worden samengevoegd met die van andere donoren en niet worden geoormerkt voor specifieke aanwijsbare uitgavenposten, de Commissie ervan uitgaat dat de EU-subsidiabiliteitsregels zijn nageleefd, zolang het samengevoegde totaalbedrag voldoende subsidiabele uitgaven bevat om de bijdrage van de EU te dekken. We hebben bij onze gegevensgerichte toetsing rekening gehouden met deze aanpak, zoals toegepast door de Commissie⁽²⁸⁾.

⁽²⁵⁾ De betalingen voor uit de EOF's gefinancierde begrotingssteun bedroegen in 2017 880 miljoen EUR.

⁽²⁶⁾ De betalingen uit de EOF's aan multidonorprojecten die in 2017 werden uitgevoerd door internationale organisaties, bedroegen 812 miljoen EUR. Wij kunnen niet aangeven op welk deel van dit bedrag de hypothetische aanpak van toepassing was, omdat de Commissie dit niet afzonderlijk monitort.

⁽²⁷⁾ De doelmatigheid en doeltreffendheid van begrotingssteun wordt besproken in een aantal speciale verslagen van de Rekenkamer, waarvan de meest recente zijn: Speciaal verslag nr. 32/2016 „EU-bijstand aan Oekraïne”, en Speciaal verslag nr. 30/2016 „De doeltreffendheid van de EU-steun voor prioritaire sectoren in Honduras”.

⁽²⁸⁾ We voerden geen controles uit op onderliggende uitgavenposten indien de bijdrage van de Commissie lager was dan 75 % van het budget van de maatregel. In gevallen waarin dergelijke bijdragen tussen de 75 % en 90 % lagen, beoordeelden we per geval de noodzaak om controles uit te voeren op onderliggende uitgavenposten.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

28. De 15 multidonorverrichtingen waarbij de „hypothetische aanpak” werd toegepast en de 10 verrichtingen voor begrotingssteun die we hebben onderzocht, bevatten geen fouten. Wanneer deze verrichtingen van de gecontroleerde steekproef worden uitgesloten, bedraagt het geschatte foutenpercentage 6,5 % ⁽²⁹⁾.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

29. In elk jaarlijks activiteitenverslag sinds 2012 heeft DG DEVCO een voorbehoud gemaakt betreffende de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Vervolgens is er een actieplan goedgekeurd om de tekortkomingen in de uitvoering van het controlesysteem van DG DEVCO aan te pakken.

30. Vorig jaar hebben wij verslag uitgebracht over onder meer de vraag of de voortgang bij het actieplan van 2015 bevredigend was. Tien acties waren afgerond, vijf gedeeltelijk uitgevoerd, en één liep er nog.

31. In zijn actieplan voor 2016 bleef DG DEVCO zich richten op gebieden met een hoog risico: fondsen onder indirect beheer van internationale organisaties, en subsidies onder direct beheer. In maart 2018 waren er tien acties afgerond, twee waren er gedeeltelijk uitgevoerd ⁽³⁰⁾ en twee liepen er nog.

32. Zes nieuwe gerichte maatregelen werden aan het actieplan van 2017 toegevoegd. Deze maatregelen zijn bijvoorbeeld bedoeld om fouten te verminderen die voortvloeien uit programmaringen. Ze betreffen ook wijzigingen die in de contractmodellen moeten worden doorgevoerd voor de delegatieovereenkomsten en de pijlerbeoordelingen, zodat de veranderingen in het nieuwe financieel reglement erin tot uiting komen.

33. Het controlesysteem van DG DEVCO is gebaseerd op controles vooraf die worden verricht voordat de door begunstigden gedeclareerde uitgaven worden aanvaard. Ook dit jaar wijst de frequentie van de geconstateerde fouten, onder meer in einddeclaraties waarvoor vooraf externe controles en uitgavenverificaties hadden plaatsgevonden, nog steeds op gebreken in deze controles.

33. De herziene voorwaarden voor uitgavenverificaties zijn eind maart 2018 vastgesteld. Verwacht wordt dat zij zullen bijdragen tot betere prestaties van de voorafgaande controles.

⁽²⁹⁾ Het genoemde cijfer is de beste schatting op basis van een representatieve steekproef van 117 verrichtingen. Wij hebben 95 % zekerheid dat het foutenpercentage in de populatie tussen 2,8 % en 10,2 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrenzen).

⁽³⁰⁾ Het informeren van begunstigden over de mogelijkheid van DG DEVCO om gedetailleerde bewijsstukken op te vragen ter goedkeuring van de uitgaven; het oprichten van een centrale eenheid om de betrekkingen met internationale organisaties te coördineren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

RFP-studie 2017

34. In 2017 heeft DG DEVCO zijn zesde RFP-studie uitgevoerd om het percentage te schatten van fouten die zijn ontsnapt aan alle beheerscontroles ter voorkoming, opsporing en correctie van fouten op het gehele terrein waarvoor het verantwoordelijk is ⁽³¹⁾. Voor het tweede achtereenvolgende jaar ligt het in de studie geraamde RFP onder de door de Commissie vastgestelde materialiteitsdrempel van 2 % ⁽³²⁾.

35. In zijn JAV van 2017 heeft DG DEVCO de passage verwijderd waarin wordt gewezen op de beperking van de RFP-studie voor de reikwijdte van het onderzoek van aanbestedingsprocedures, zelfs al bestaat deze beperking nog steeds.

36. Zo was in de RFP-studie van 2017 het aantal verrichtingen waarvoor geen gegevensgerichte toetsing was verricht omdat volledig werd vertrouwd op eerdere controlewerkzaamheden (eerdere controlewerkzaamheden), veel hoger (67 % van de verrichtingen) dan in eerdere studies (zie **kader 6**), hoewel volgens de RFP-handleiding „slechts in zeldzame omstandigheden” volledig mag worden vertrouwd op eerdere controlewerkzaamheden ⁽³³⁾. Bij de meeste RFP-verrichtingen uit de steekproef die we in het kader van de evaluatie hebben onderzocht ⁽³⁴⁾, concludeerden we dat er ten onrechte of zonder behoorlijke onderbouwing volledig werd vertrouwd op eerdere controlewerkzaamheden. Verder werden de bij eerdere controlewerkzaamheden vastgestelde fouten niet geëxtrapoleerd naar de niet-getoetste populatie. Dit is van invloed op het restfoutenpercentage.

35. De Commissie was van oordeel dat het enigszins overdreven was de reikwijdte van het onderzoek van aanbestedingsprocedures te beschouwen als een belangrijk verschil, aangezien RFP-contractanten onderdelen van de aanbestedingsprocedures onderzoeken: zij controleren de essentiële ondersteunende documentatie (zoals het aanbestedingsbericht, verslag van de opening der inschrijvingen, evaluatieverslagen, besluit tot gunning van de opdracht, enz.), maar de RFP-methodologie vereist niet dat het selectieproces opnieuw wordt uitgevoerd (hetzij op het niveau van de Commissie, hetzij op het niveau van de begunstigde). In sommige zaken kunnen contractanten op basis van hun beroepservaring en risicoanalyse besluiten om de aanbestedingsprocedure volledig te onderzoeken.

36. Bij de uitvoering van de studie van het restfoutenpercentage (RFP) 2017 vond een professionele beoordeling plaats wanneer interpretatie mogelijk of vereist was.

Op basis hiervan overweegt de Commissie de methodologie bij te sturen waarbij zij in meer dan uitzonderlijke gevallen waarin internationale normen worden toegepast, zal vertrouwen op eerdere controlewerkzaamheden.

⁽³¹⁾ EOF's en de algemene begroting van de EU.

⁽³²⁾ 2015: 2,2 %; 2016: 1,7 %, en 2017: 1,18 %.

⁽³³⁾ DEVCO Residual Error Rate: Instruction Manual for Annual Measurement Exercise, blz. 26.

⁽³⁴⁾ Uit ons onderzoek bleek dat er bij 26 van de 41 geëvalueerde verrichtingen niet volledig had mogen worden vertrouwd op eerdere controlewerkzaamheden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

37. Behalve dat er aanzienlijk vaker volledig wordt vertrouwd op eerdere controlewerkzaamheden, bracht ons onderzoek ook vastgestelde fouten en inconsistenties aan het licht in de berekening en extrapolatie van afzonderlijke fouten. Deze fouten zijn vergelijkbaar met de fouten die we in ons jaarverslag over de EOF's van 2014 hebben gerapporteerd ⁽³⁵⁾.

38. De Commissie hield niet naar behoren toezicht op de door de RFP-contractant uitgevoerde werkzaamheden en kon dan ook niet voorkomen dat de problemen zich voordeden.

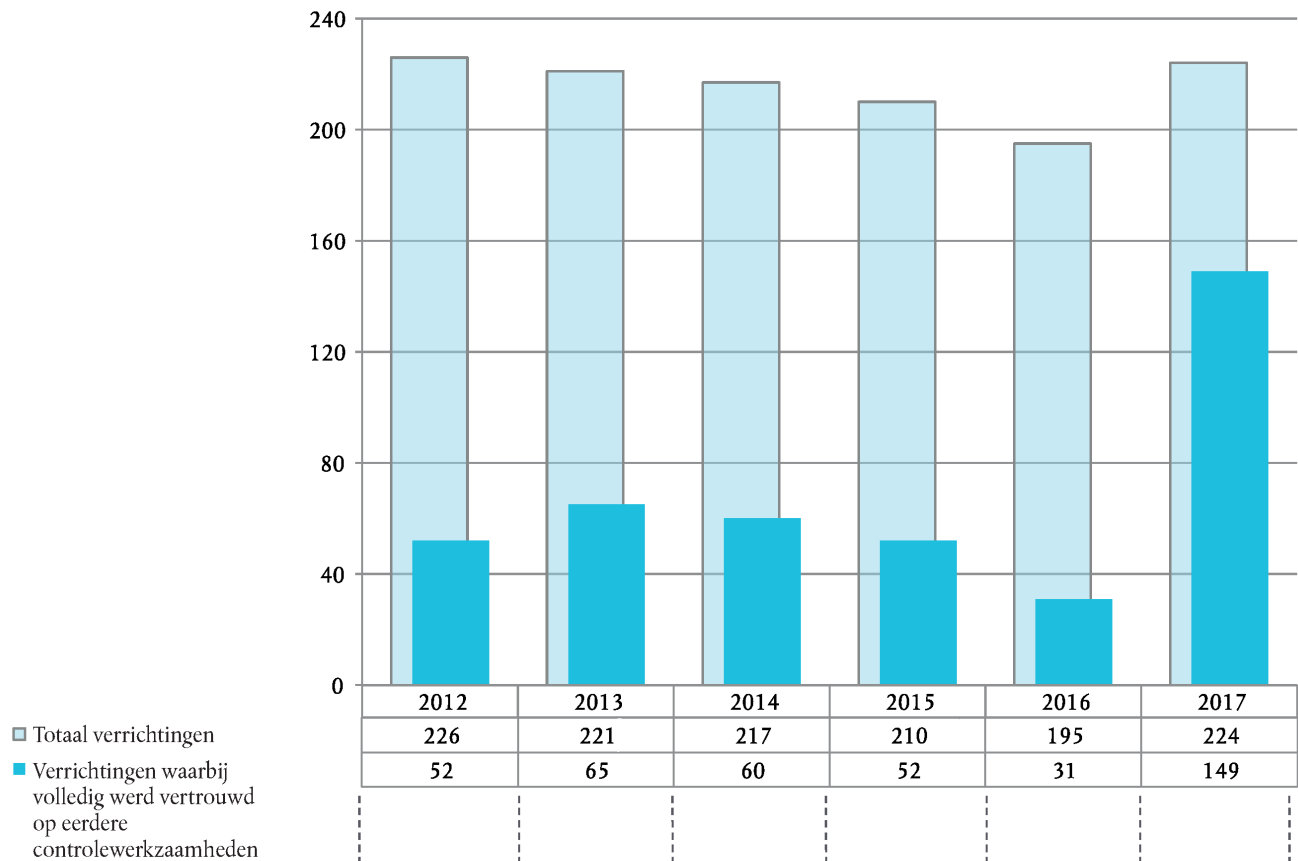
ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

38. *Op gezette tijden vonden bijeenkomsten plaats waarin uitvoerig toezicht werd gehouden op de vooruitgang van de studie. De Commissie verstrekte richtsnoeren aan de RFP-contractanten binnen de grenzen die zijn gesteld door de absolute noodzaak van de onafhankelijkheid en de professionele beoordeling van de contractant. De Commissie stelt evenwel voor de monitoring verder te verbeteren door een meer nauwgezette opvolging van specifieke aspecten zoals het aantal zaken waarbij volledig werd vertrouwd op eerdere controlewerkzaamheden.*

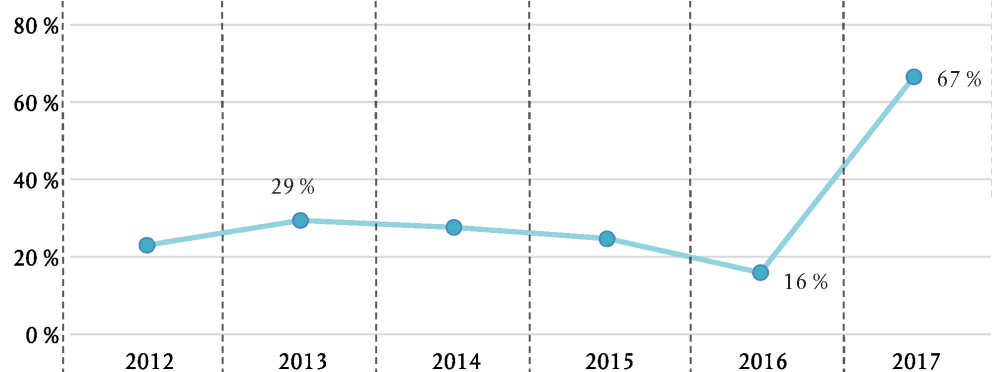
⁽³⁵⁾ Zie paragraaf 43 van ons Jaarverslag 2014 over de activiteiten gefinancierd uit het achtste, negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) (PB C 373 van 10.11.2015, blz. 289).

Kader 6 — Trend van het aantal verrichtingen waarbij volledig werd vertrouwd op eerdere controlewerkzaamheden, 2012-2017

Verrichtingen waarbij volledig werd vertrouwd op eerdere controlewerkzaamheden (aantal verrichtingen)



Verrichtingen waarbij volledig werd vertrouwd op eerdere controlewerkzaamheden (% van verrichtingen in de steekproef)



De verrichtingen waarbij volledig werd vertrouwd op eerdere controlewerkzaamheden, bereikten in 2017 een piek, zowel in relatieve (67 %) als in absolute termen (149 verrichtingen). Het percentage verrichtingen waarbij volledig werd vertrouwd op eerdere controlewerkzaamheden, kende een aanzienlijke stijging in 2017 ten opzichte van 2016; het heeft de vorige piek die in 2013 werd waargenomen, ook ver overschreden.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Evaluatie van het jaarlijks activiteitenverslag 2017

39. In 2016 bevatte de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal twee punten van voorbehoud, waarvan het eerste betrekking had op subsidies onder direct en indirect beheer, indirect beheer samen met internationale organisaties, ontwikkelingsagentschappen en programmaringen. Het voorbehoud dat in de betrouwbaarheidsverklaring van het JAV van 2017⁽³⁶⁾ werd gemaakt, betreft alleen subsidies onder direct beheer.

40. Dit voorbehoud is gebaseerd op de resultaten van de RFP-studie. Indien in de RFP-studie dezelfde voorzichtige benadering was gevolgd als in voorgaande jaren, zou de uitkomst van de studie, en dus ook de betrouwbaarheidsverklaring, waarschijnlijk anders zijn geweest.

41. DG DEVCO schatte het totale risicobedrag bij betaling op 82,96 miljoen EUR⁽³⁷⁾. Naar schatting zal 13,08 miljoen EUR (16 %) van dit bedrag door zijn controles in daaropvolgende jaren worden gecorrigeerd⁽³⁸⁾.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusie

42. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de EOF-rekeningen voor het op 31 december 2017 afgesloten begrotingsjaar een in alle materiële opzichten getrouw beeld geven van de financiële situatie van de EOF's en van de resultaten van hun verrichtingen, kasstromen en veranderingen in de nettoactiva voor het op die datum afgesloten begrotingsjaar, overeenkomstig de bepalingen van het financieel reglement en de door de rekenplichtige vastgestelde boekhoudregels.

40. Het voorbehoud is niet alleen gebaseerd op het resultaat van deze studie van het RFP. Het is het resultaat van een risicoanalyse die gebaseerd is op de door de Europese Rekenkamer uitgevoerde analyses van de betrouwbaarheidsverklaring en het restfoutenpercentage van de voorbije drie jaar. Derhalve kan niet worden geconcludeerd dat de gekozen benadering in de onderhavige RFP-studie wellicht zou hebben geresulteerd in een ander resultaat op het vlak van de punten van voorbehoud.

Bovendien had het voorbehoud in het jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) 2017 inderdaad betrekking op subsidies onder direct beheer, terwijl in vorige jaren de combinatie van foutenpercentages en risicobeoordelingen leidde tot punten van voorbehoud op meer uitgaventerreinen. Dit betekent echter niet dat de controle-inspanningen werden afgebouwd. In de beschrijving van het voorbehoud wordt uiteengezet dat hoewel het voorbehoud alleen betrekking heeft op subsidies onder direct beheer, de maatregelen ten aanzien van andere uitgaventerreinen, dus die van vorige jaren, ook worden voortgezet.

⁽³⁶⁾ Zie hoofdstuk 2.1.5 van het JAV 2017.

⁽³⁷⁾ De beste voorzichtige schatting van het bedrag van toegestane uitgaven gedurende het jaar, die echter niet in overeenstemming zijn met de contract- en regelgevingsbepalingen die van toepassing zijn op het moment dat de betaling wordt verricht.

⁽³⁸⁾ Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2017 van DG DEVCO, blz. 59.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

43. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat voor het op 31 december 2017 afgesloten begrotingsjaar:

- a) de ontvangsten van de EOF's geen materieel foutenpercentage vertoonden;
- b) de betalingsverrichtingen van de EOF's een materieel foutenpercentage vertoonden (zie de paragrafen 17-28). Onze toetsing van verrichtingen, die geïmporteerde aangepaste RFP-resultaten omvatte, heeft uitgewezen dat het geschatte foutenpercentage 4,5 % bedroeg (zie **bijlage 1**).

44. Met betrekking tot de RFP-studie concluderen we, op basis van de minder voorzichtige aanpak en gezien de aard, relevantie en het volume van de tijdens onze evaluatie ontdekte fouten, dat de resultaten van de studie van dit jaar niet kunnen worden vergeleken met de resultaten van voorgaande jaren. De geconstateerde tekortkomingen zijn van invloed op de resultaten van het restfoutenpercentage van 2017 (zie de paragrafen 36-38).

45. Er is momenteel sprake van een inconsistentie tussen het begrotingsproces (waarbij het EP niet betrokken is) en het verantwoordingsproces (waarbij het EP gedeeltelijk betrokken is in de kwijtingsprocedure) (zie paragraaf 3, onder c)). De mogelijke toekomstige integratie van de EOF's in de algemene begroting van de EU kan de risico's in verband met deze inconsistentie beperken (kunstmatige jaarlijkse kwijtingsprocedure en het ontbreken van begrotingsbevoegdheden van het EP).

Aanbevelingen

46. **Bijlage 3** bevat de bevindingen van onze follow-upevaluatie van de vier aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2014 hebben gedaan⁽³⁹⁾, waarvan DG DEVCO de aanbevelingen 1, 2 en 4 volledig had uitgevoerd⁽⁴⁰⁾. Op basis van onze evaluatie van de RFP-studie van 2017 oordelen wij dat aanbeveling 3 niet is uitgevoerd (zie paragraaf 37).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

44. *Er kan niet worden geconcludeerd dat een andere aanpak automatisch zou hebben geleid tot een verschillend resultaat met betrekking tot het foutenpercentage.*

46. *De Commissie is van oordeel dat de aanbeveling volledig is uitgevoerd: er zijn nieuwe versies van de RFP-methodologie en de RFP-handleiding uitgebracht waarbij is ingegaan op de punten die door de Europese Rekenkamer aan de orde zijn gesteld.*

⁽³⁹⁾ Dit jaar hebben wij het Jaarverslag 2014 gekozen voor ons follow-uponderzoek, omdat de Commissie voldoende tijd moet hebben gehad om onze aanbevelingen uit te voeren.

⁽⁴⁰⁾ Deze follow-up was bedoeld om na te gaan of er naar aanleiding van onze aanbevelingen corrigerende maatregelen waren getroffen, en niet om de doeltreffendheid van de uitvoering daarvan te controleren.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

47. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2017 bevelen wij de Commissie aan om met ingang van 2019:

- **Aanbeveling 1:** de uitvoering van de RFP-studie nauwlettend te monitoren, met name om ervoor te zorgen dat de besluiten om volledig te vertrouwen op eerdere controlewerkzaamheden, overeenkomen met de methodologie en gerechtvaardigd zijn (zie paragraaf 36);
- **Aanbeveling 2:** opnieuw in het JAV te wijzen op de beperkingen van de RFP-studie (zie paragraaf 35);
- **Aanbeveling 3:** afdoende maatregelen te nemen om de facto het volgen van de richtsnoeren inzake de aanvaarding van uitgaven af te dwingen teneinde buitensporige goedkeuringen te voorkomen (zie **kader 5**);
- **Aanbeveling 4:** maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat alleen gemaakte kosten als uitgaven voor AITF-verrichtingen worden aanvaard (zie paragraaf 22);
- **Aanbeveling 5:** een KPI op te zetten om de ouderdom te monitoren van de bijdragen die als voorschot zijn betaald aan trustfondsen (zie paragraaf 10);
- **Aanbeveling 6:** een relevante oplossing voor te stellen voor de inconsistenties met betrekking tot de begroting en verantwoording met betrekking tot de EOF's in het kader van de huidige post-Cotonou-studies (zie paragraaf 45).

ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie stelt voor de monitoring verder te verbeteren door een nauwgezette opvolging van specifieke aspecten zoals het aantal zaken waarbij volledig werd vertrouwd op eerdere controlewerkzaamheden.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en zal nagaan hoe het volgen van de richtsnoeren kan worden verduidelijkt en gehandhaafd.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie zal maatregelen treffen om te voorkomen dat de in de financiële staten van het AITF gemelde schattingen als uitgaven worden aanvaard.

De Commissie stemt niet in met deze aanbeveling.

Overeenkomstig de boekhoudregels worden EOF-bijdragen aan de EU-trustfondsen opgenomen in de jaarrekening van het EOF. Zij worden jaarlijks gemonitord en gecontroleerd. Bovendien wordt de absorptieperiode voor de RAL van de EU-trustfondsen die een direct effect heeft op de ouderdom van die bijdragen in realtime gemonitord door KPI 4 (absorptiecapaciteit RAL). De Commissie is derhalve van oordeel dat de ouderdom van de EOF-bijdragen aan de EU-trustfondsen naar behoren wordt gemonitord en dat de oprichting van een extra KPI niet nodig is.

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Aangezien de Commissie hieromtrent reeds een voorstel heeft gedaan, beschouwt zij de aanbeveling als zijnde uitgevoerd.

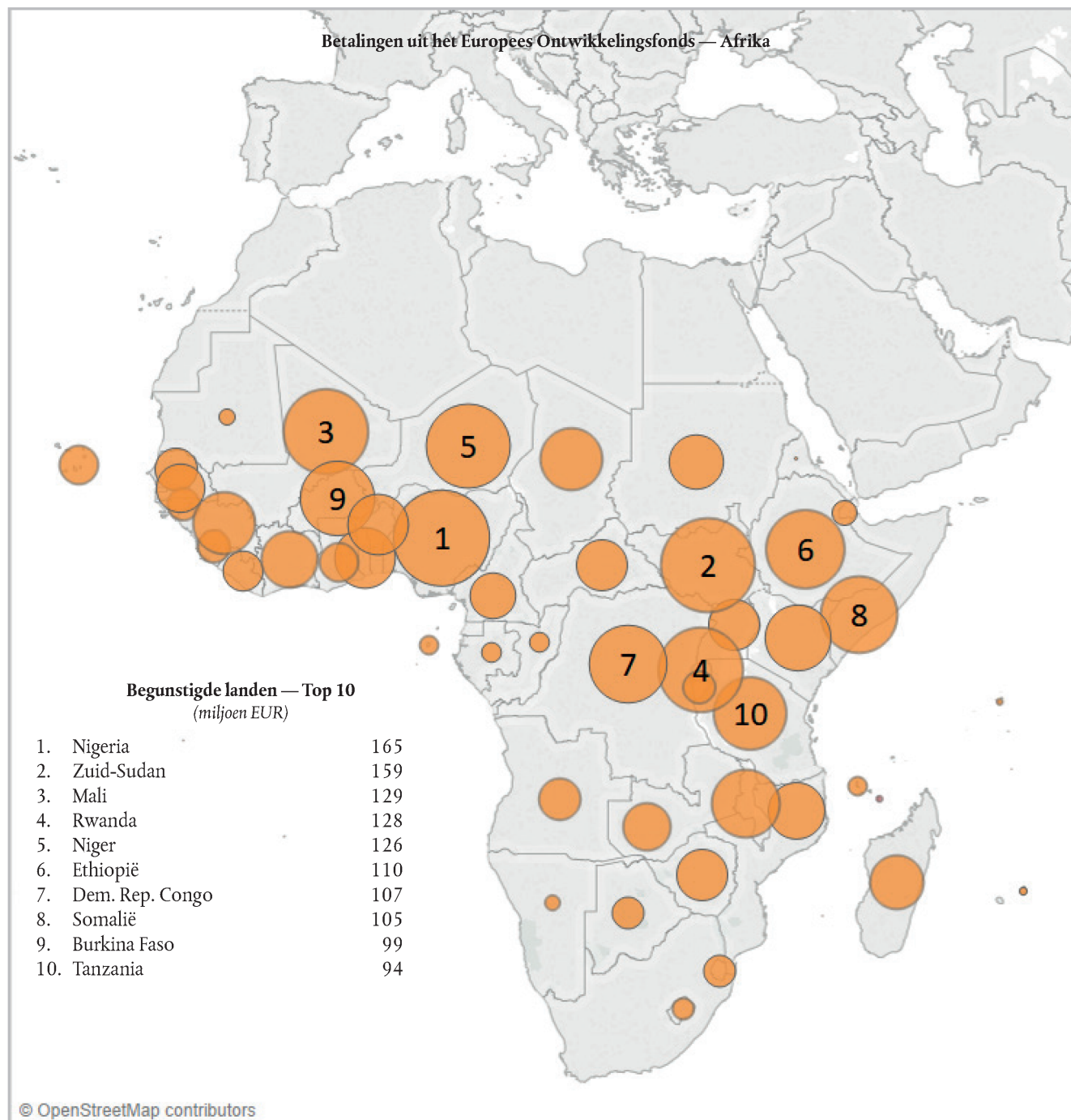
BIJLAGE 1

RESULTATEN VAN DE TOETSING VAN VERRICHTINGEN VOOR DE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDSEN

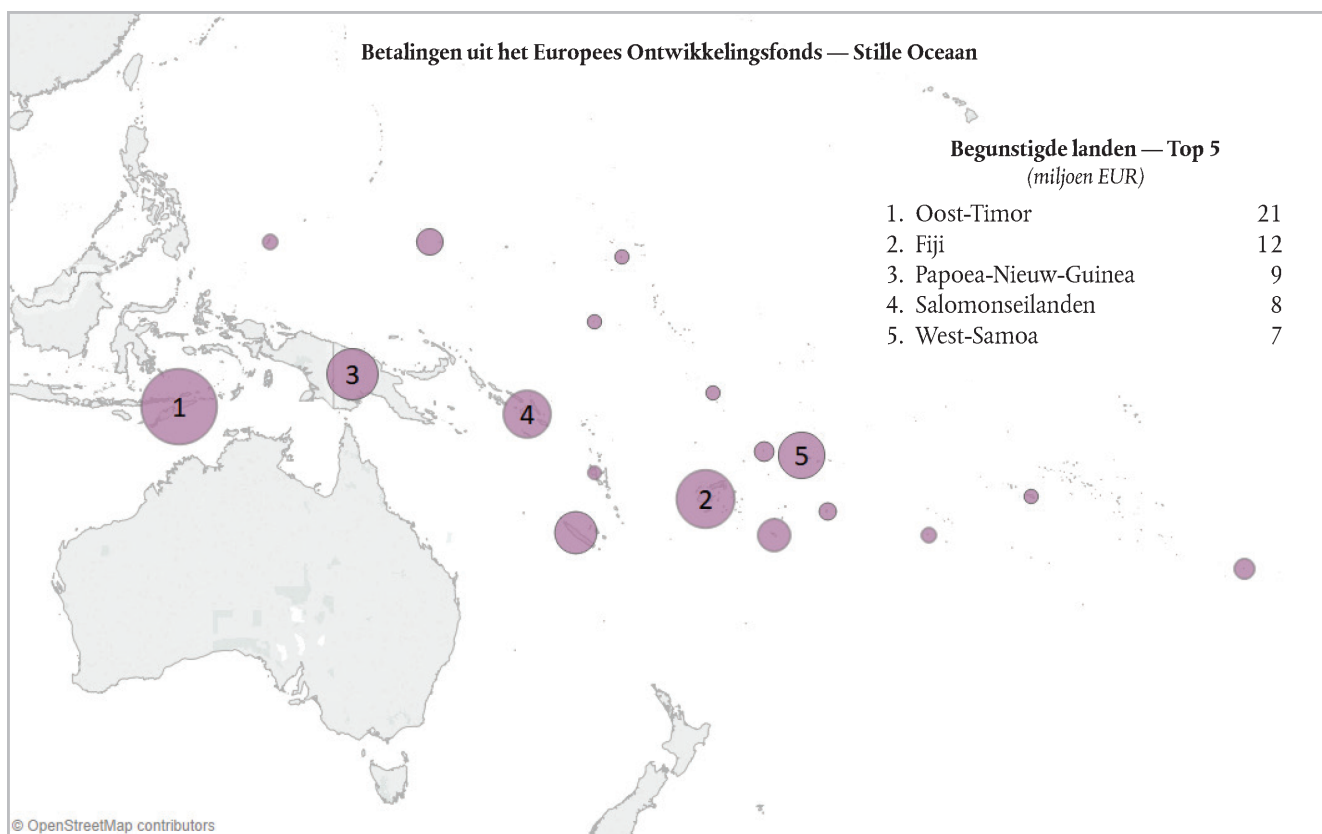
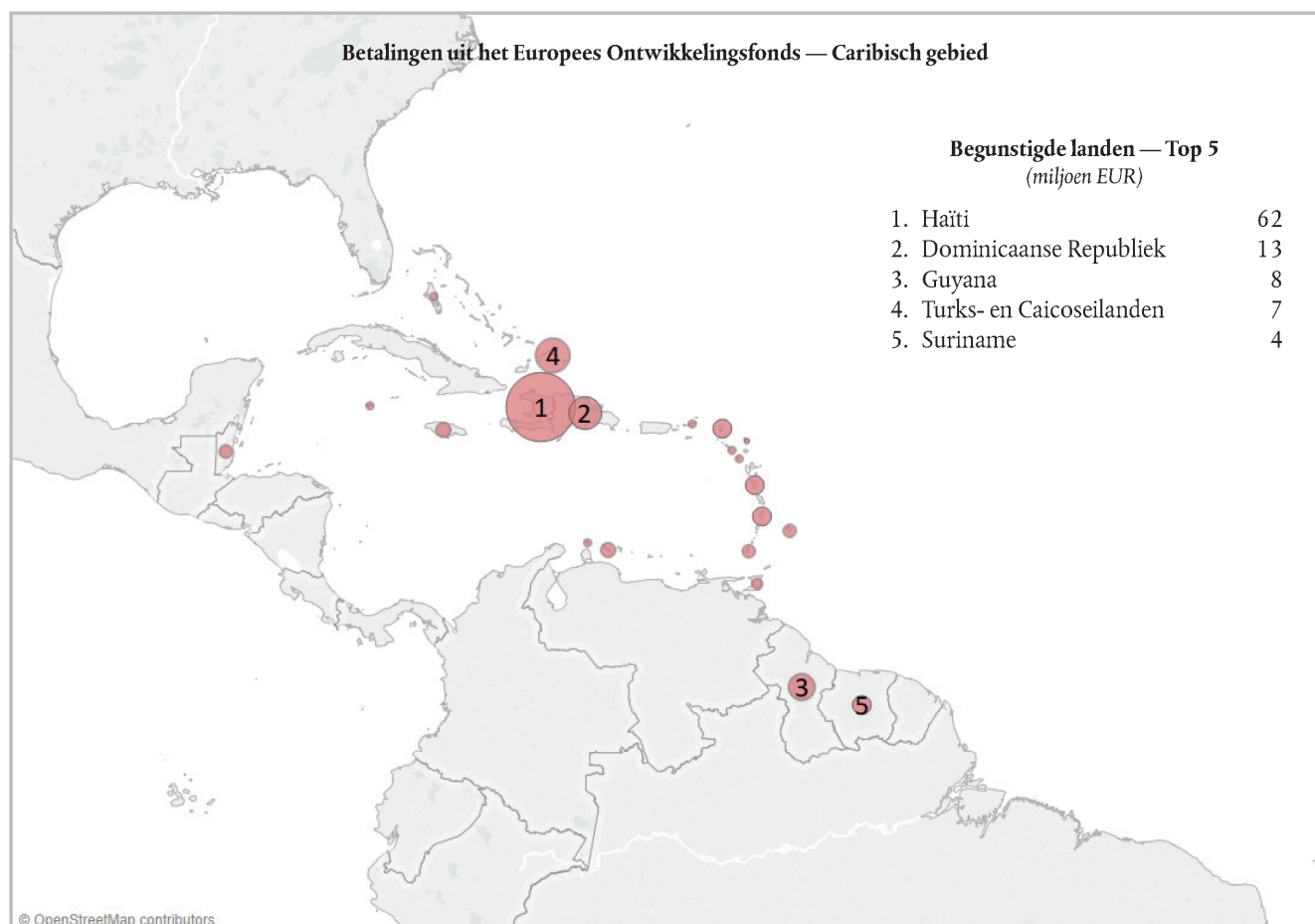
	2017	2016
OMVANG EN STRUCTUUR VAN DE STEEKPROEF		
Totaal verrichtingen	142	143
GESCHATTE IMPACT VAN KWANTIFICEERBARE FOUTEN		
Geschat foutenpercentage	4,5 %	3,3 %
Bovenste foutengrens (UEL)	7,8 %	
Onderste foutengrens (LEL)	1,2 %	

BIJLAGE 2

EOF-BETALINGEN IN 2017 PER HOOFDREGIO



Bronnen: Kaartachtergrond ©OpenStreetMap-bijdragers aan wie een vergunning is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-vergunning (CC BY-SA), en de Europese Rekenkamer, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2017 van het achtste, negende, tiende en elfde EOF.



Bronnen: Kaartachtergrond ©OpenStreetMap-bijdragers aan wie een vergunning is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-vergunning (CC BY-SA), en de Europese Rekenkamer, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2017 van het achtste, negende, tiende en elfde EOF.

BIJLAGE 3

FOLLOW-UP VAN EERDERE AANBEVELINGEN VOOR DE EUROPESE ONTWIKKELINGSFONDSEN

Jaar	Aanbeveling van de Rekenkamer	Door de Rekenkamer verrichte analyse van de geboekte vooruitgang						Antwoord van de Commissie
		Volledig uitgevoerd	In uitvoering		Niet uitgevoerd	Niet van toepassing	Ontoereikend bewijs	
			In de meeste opzichten	In enkele opzichten				
2014	Aanbeveling 1: EuropeAid moet internecontroleprocedures opzetten en toepassen om ervoor te zorgen dat voorfinanciering wordt verrekend op basis van daadwerkelijk gedane uitgaven, met uitsluiting van juridische verbintenissen.	x						
	Aanbeveling 2: EuropeAid moet de systematische verificatie versterken waarmee wordt geverifieerd of partnerlanden de juiste wisselkoers hanteren om betalingen voor begrotingssteun om te zetten in hun lokale munteenheid.	x						
	Aanbeveling 3: EuropeAid moet er samen met de voor de RFP-studie verantwoordelijke contractant voor zorgen dat de door ons geconstateerde kwesties worden aangepakt.				x			
	Aanbeveling 4: EuropeAid moet zijn indicatoren met betrekking tot streefwaarden ter beoordeling van de doelmatigheid en de kosteneffectiviteit van controles verbeteren, evenals zijn kostenbenadering en zijn procedures en beheersinformatiesystemen waarmee de baten van de controles worden gemeten.	x						

ISSN 1977-0995 (elektronische uitgave)
ISSN 1725-2474 (papieren uitgave)



Bureau voor publicaties van de Europese Unie
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

NL