



Rapport bij de Nationale verklaring 2017

2017



Rapport bij de Nationale verklaring 2017





Vooraf

Nederland legt ieder jaar in een Nationale verklaring verantwoording af over gedeclareerde uitgaven voor Europese projecten. In de *Nationale verklaring 2017* (te raadplegen via www.rekenkamer.nl of www.rijksoverheid.nl) was dat € 702,2 miljoen. Dat geld wordt in de vorm van ‘fondsen in gedeeld beheer’ op uiteenlopende terreinen uitgegeven.

De Nationale verklaring gaat over:

- Het functioneren van de beheers- en controlesystemen.
- De getrouwheid van de bij de Europese Commissie ingediende rekeningen.
- De rechtmatigheid (wettigheid en regelmatigheid) van de netto-uitgaven die ter vergoeding bij de Europese Commissie zijn ingediend.¹

In de Nationale verklaring heeft het kabinet geen informatie opgenomen over de resultaten van de bestede EU-gelden. Informatie over de gelden die Nederland jaarlijks aan de EU afdraagt is evenmin in de Nationale verklaring opgenomen, maar in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR).

De Algemene Rekenkamer geeft jaarlijks een oordeel over de deugdelijkheid van de Nationale verklaring. Ons oordeel biedt de minister van Financiën vervolgens aan de EU aan. In dit rapport geven wij een oordeel over de *Nationale verklaring 2017* en vragen aandacht voor verbeterpunten.

De tekst in dit document is vastgesteld op 2 mei 2017. Dit document is op 17 mei 2017 aangeboden aan de Tweede Kamer. De overige publicaties van de Algemene Rekenkamer op 17 mei 2017 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016.



Inhoud

	Vooraf	3
1	Onze conclusies	6
2	Feiten en cijfers	8
	2.1 Verantwoording over EU-fondsen	8
	2.2 Fondsen in gedeeld beheer	10
	2.3 Betrokken instanties	10
	2.4 Overzicht per fonds	11
	2.5 Aandacht voor resultaten	18
3	Oordeel beheers- en controlesystemen	19
	3.1 Functioneren beheers- en controlesystemen	19
	3.2 Verbeterpunten landbouwfondsen	21
	3.3 Verbeterpunten Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling	24
	3.4 Verbeterpunten Europees Sociaal Fonds en Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen	26
	3.5 Verbeterpunten Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij	26
	3.6 Verbeterpunten migratie- en veiligheidsfondsen (programmaperiode 2014-2020)	29
	3.7 Verbeterpunten migratiefondsen (programmaperiode 2007-2013)	29
4	Oordeel getrouwheid rekeningen en rechtmatigheid financiële transacties	31
5	Oordeel totstandkoming	33
6	Uitkomsten review ADR	34
7	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	35
	7.1 Reactie kabinet op aanbevelingen Algemene Rekenkamer	35
	7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	36

Bijlage 1 Afsluiting programmaperiode 2007-2013	37
Bijlage 2 Overzicht van conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten	41
Bijlage 3 Opgevolgde conclusies en aanbevelingen Rapport bij de Nationale verklaring 2016	44
Bijlage 4 Methodologische verantwoording	45
Bijlage 5 Literatuur	47
Bijlage 6 Eindnoten	48

1 Onze conclusies

De *Nationale verklaring 2017* geeft een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de beheers- en controlesystemen van de in Nederland bestede Europese subsidies. Ook geeft de verklaring tot op het niveau van de eindbegunstigden een deugdelijke kwalificatie van de getrouwheid van de bij de Europese Commissie ingediende rekeningen en de rechtmatigheid van de verantwoorde netto-uitgaven. Over het geheel genomen is de verklaring deugdelijk tot stand gekomen. Daarmee geeft de *Nationale verklaring 2017* een goed beeld: de beheers- en controlesystemen bij de Europese fondsen functioneren voldoende en de gelden worden rechtmatig besteed, met uitzondering van het Europees Integratiefonds (EIF). Wel zijn bij de meeste fondsen nog punten die aandacht vragen.

We geven hier de belangrijkste:

- Nederland verleent aan landbouwers een subsidie voor de premie voor een verzekering tegen de gevolgen van ongunstig weer. Deze subsidie wordt deels via het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) bekostigd. Daartoe is een efficiënt beheers- en controlesysteem opgezet, dat echter strijdigheden met de Europese regels vertoont. Het Ministerie van EZ zal de controles heroverwegen, in samenwerking met de Europese Commissie. Wij vinden dit de juiste weg om het risico op correcties door de Europese Commissie te beperken (zie § 3.2.1 Weersverzekering).
- Bij subsidies voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ELFPO) zien wij nog te veel onrechtmatige betalingen. Daarom bevelen wij de staatssecretaris van EZ aan om de resultaten van het eerste jaar van uitvoering van het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer te beoordelen en om indien nodig aanvullende maatregelen te treffen om de naleving van beheervorschriften te bevorderen (zie § 3.2.2 Subsidies agrarisch natuur- en landschapsbeheer).
- Het is bij het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) van groot belang dat de betrokken autoriteiten de nog resterende interpretatieverschillen over de regelgeving zo snel mogelijk oplossen, zodat het tijdig declareren van kosten bij de Europese Commissie niet in het gedrang komt. De autoriteiten hebben ook het voornemen dit met spoed op te pakken en daarmee het Verbetertraject EFRO op succesvolle wijze af te sluiten (zie § 3.3.1 Voortgang verbetertraject EFRO).
- Voor het (nieuwe) Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) vinden wij het doorvoeren van verbeterpunten in het geautomatiseerde informatiesysteem (o.a. informatiebeveiliging) van belang, voordat alle beheerprocessen operationeel worden. Ook is voor alle (openstellingen van) subsidieregelingen een samenhangende en complete set procesbeschrijvingen/werkinstructies/kaders nodig. (zie § 3.5.1 Functioneren beheers- en controlesysteem managementautoriteit).

De minister van Financiën heeft de *Nationale verklaring 2017* voor het eerst opgenomen als bijlage in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016 (FJR). In het FJR zelf heeft de minister in een toelichting beleidsrelevante informatie opgenomen over de verschillende EU-fondsen in gedeeld beheer, en gaat hij in op de Nederlandse afdrachten aan de EU. De minister licht daarbij de soorten afdrachten, het financieel belang en de berekenings-systematiek toe. Dat draagt bij aan meer samenhang in de informatie over afdrachten die het kabinet nu in verschillende begrotings- en verantwoordingsdocumenten heeft opgenomen. De afdrachten maken geen deel uit van de *Nationale verklaring 2017*. In voorgaande publicaties hebben wij de wenselijkheid uitgesproken van het opnemen van de afdrachten in de Nationale verklaring, waardoor het kabinet de zekerheid geeft die het ook over de besteding van de EU-middelen in gedeeld beheer geeft.

Het is een stap in de goede richting dat de minister in het FJR informatie heeft opgenomen over geplande en reeds uitgevoerde evaluaties van de EU-fondsen. Hiermee volgt de minister de (goede) weg die door de Europese Commissie is ingeslagen om inzicht in de toegevoegde waarde van de EU-middelen te verbeteren. Wij zien nog ruimte om de relevantie van de informatie in het FJR te vergroten. Dat kan de minister bijvoorbeeld doen door ook in te gaan op de uitkomsten van de evaluaties, nadat de bruikbaarheid hiervan is vastgesteld.

2 Feiten en cijfers

Nederland legt ieder jaar in een Nationale verklaring verantwoording af over gedeclareerde uitgaven voor Europese projecten. In de *Nationale verklaring 2017* was dat € 702,2 miljoen. Dat geld wordt in de vorm van zogenoemde ‘fondsen in gedeeld beheer’ op uiteenlopende terreinen uitgegeven: landbouw, plattelandontwikkeling, visserij, werkgelegenheid, economische ontwikkeling, migratie, etc. We geven hierna een overzicht.

2.1 Verantwoording over EU-fondsen

Met de jaarlijkse Nationale verklaring (in 2007 voor het eerst) legt het Nederlandse kabinet verantwoording af over het beheer en de besteding van Europese subsidies:

- Het functioneren van de beheers- en controlesystemen.
- De getrouwheid van de bij de Europese Commissie ingediende rekeningen.
- De rechtmatigheid (wettigheid en regelmatigheid) van de netto-uitgaven die ter vergoeding bij de Europese Commissie zijn ingediend.²

Het initiatief tot een Nationale verklaring is afkomstig van enkele individuele EU-lidstaten, waaronder Nederland, en is bedoeld om op een transparante wijze de volksvertegenwoordiging inzicht te geven in de besteding van en het toezicht op Europees geld in Nederland en om de kwaliteit van het financieel beheer van de EU-middelen te versterken. De Nationale verklaring reikt verder dan de afspraken die alle EU-lidstaten met de Europese Commissie hebben gemaakt om verantwoording af te leggen via jaarlijkse samenvattingen van controlebevindingen (‘annual summaries’).

Kenmerken annual summary



Kenmerken nationale verklaring



De minister van Financiën heeft de *Nationale verklaring* 2017 dit jaar voor het eerst opgenomen als bijlage in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* 2016. De (internet)bijlagen bij de Nationale verklaring, met meer informatie per fonds, zijn op de website van het Ministerie van Financiën terug te vinden. In het FJR zelf is in een toelichting beleidsinformatie over de EU-middelen opgenomen, zoals een nadere duiding van de verschillende EU-fondsen in gedeeld beheer en informatie over geplande en reeds uitgevoerde evaluaties. Wij zijn positief over deze aandacht voor efficiency en resultaten. De relevantie van de informatie kan worden vergroot door bijvoorbeeld ook in te gaan op de uitkomsten van de evaluaties, nadat de bruikbaarheid hiervan is onderzocht.

Verder gaat de minister van Financiën in het FJR ook in op de afdrachten waarmee de EU-lidstaten de Europese begroting grotendeels financieren. Het gaat voor Nederland in 2016 om € 2,3 miljard aan douanerechten³, € 0,9 miljard aan btw-afdrachten en € 4,8 miljard aan bni-afdrachten (een bedrag dat is gebaseerd op het nationale inkomen van een lidstaat). De Nederlandse EU-afdrachten maken echter geen deel uit van de *Nationale verklaring* 2017 en het kabinet geeft daarbij dus niet de zekerheid die het wel geeft over de besteding van EU-middelen in gedeeld beheer.

2.2 Fondsen in gedeeld beheer

De (vastgestelde) EU-begroting omvatte in 2015 € 145,2 miljard (Europese Commissie, 2016). De Europese Commissie en de lidstaten beheren samen circa 80% van het geld dat op de EU-begroting staat. Dat zijn de ‘fondsen in gedeeld beheer’. De Europese Commissie en de EU-lidstaten zijn samen verantwoordelijk voor een rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van dit geld (EU, 2012), en leggen daarover verantwoording af. In dit rapport kijken wij naar het beheer en de besteding van het geld uit deze fondsen.

In Nederland zijn er in de programmaperiode 2014-2020 acht fondsen in gedeeld beheer. In de *Nationale verklaring 2017* zijn de volgende fondsen (deels geclusterd) opgenomen:

- Landbouwfondsen: Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).
- Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).
- Europees Sociaal Fonds (ESF) en Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (EFMB).
- Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV).
- Migratie- en veiligheidsfondsen (nieuwe programmaperiode 2014-2020): Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF) en Fonds voor Interne Veiligheid (ISF).

Daarnaast zijn uit de oude programmaperiode 2007-2013, voor de laatste keer, vier migratiefondsen opgenomen: Europees Vluchtelingenfonds (EVLf), Europees Terugkeerbonds (ETF), Europees Buitengrenzenfonds (EBF) en Europees Integratiefonds (EIF).

2.3 Betrokken instanties

Er zijn veel instanties betrokken bij het beheer en de controle van de Europese fondsen in Nederland. In de toelichtingen per fonds op onze website (www.rekenkamer.nl) zijn per fonds de betrokken instanties genoemd. De benamingen van de instanties verschillen per fonds, omdat in de Europese verordeningen voor verschillende aanduidingen is gekozen. Drie soorten instanties kunnen worden onderscheiden:

- Instanties die verantwoordelijk zijn voor het **beheer** van een fonds. Bij de landbouwfondsen is dit het *betaalorgaan*, bij de fondsen EFRO, ESF, EFMB en EFMZV is dit de *managementautoriteit*, en bij de migratie- en veiligheidsfondsen is dit de *verantwoordelijke autoriteit*.
- Instanties die verantwoordelijk zijn voor de **externe controle** van het fonds. Bij de landbouwfondsen is dit de *certificerende instantie*, en bij alle andere fondsen de *auditautoriteit*.
- Instanties belast met de **certificering** van uitgaven die bij de Europese Commissie

worden gedeclareerd. Alleen de fondsen EFRO, ESF, EFMB en EFMZV kennen een dergelijke *certificeringsautoriteit*.

2.4 Overzicht per fonds

De Europese Commissie heeft voor de fondsen per lidstaat (meerjarige) budgetten gereserveerd voor de programmaperiode 2014 tot en met 2020. Uitzondering vormen de budgetten voor het Europees Landbouwarantiefonds. Bij het ELGF zijn vooral bedragen gereserveerd voor directe inkomenssteun aan landbouwers. De Europese Commissie kan deze directe inkomenssteun verlagen, bijvoorbeeld voor de instelling van een reserve voor landbouwcrises. Voor de overige fondsen geldt dat niet. Bij de migratiefondsen zijn bij aanvang van de programmaperiode 2007-2013 bedragen voor de lidstaten gezamenlijk gereserveerd. Vervolgens werd jaarlijks de onderlinge verdeling tussen de lidstaten bepaald.

Het kabinet verantwoordt zich in de *Nationale verklaring 2017* over in totaal € 702,2 miljoen aan netto-uitgaven die bij de Europese Commissie zijn gedeclareerd.⁴ De lidstaat Nederland krijgt van dat bedrag € 688 miljoen aan Europese subsidies. Het verschil tussen de gedeclareerde uitgaven en de Europese subsidies betreft nationale cofinanciering: eigen bijdragen van private of publieke subsidiebegunstigden, eventueel aangevuld met extra financiering door andere, publieke of private organisaties. Bij het landbouwfonds ELFPO en de migratie- en veiligheidsfondsen AMIF en ISF is ook sprake van nationale cofinanciering. Maar deze komt niet tot uiting in het verschil tussen de gedeclareerde uitgaven en de Europese subsidie, doordat bij deze fondsen alleen het fondsdeel (het Europese subsidiedeel) van de uitgaven wordt gedeclareerd.

De verantwoordingsperioden verschillen per fonds conform Europese regelgeving. Zo gaan de cijfers van de landbouwfondsen in deze Nationale verklaring over de periode 16 oktober 2015 tot en met 15 oktober 2016, terwijl bijvoorbeeld de cijfers van de structuurfondsen EFRO, ESF en EFMZV de periode 1 juli 2015 tot en met 30 juni 2016 betreffen. Wij geven op basis van de *Nationale verklaring 2017* een kort overzicht van de fondsen, hun doelstellingen en het financieel belang (inclusief het besteden van de budgetten). Voor meer informatie verwijzen wij naar de toelichtingen per fonds op onze website, www.rekenkamer.nl.

ELGF



Doel

Bieden van voedselzekerheid aan Europese burgers en prijs- en inkomensstabiliteit aan Europese agrariërs, door middel van stabilisering inkomens en markt- en prijsbeleid



Ondersteuning gericht op

- Directe inkomenssteun
- Exportrestituties
- Marktinterventies
- Productiesteun
- Subsidies voor gezamenlijke marktbenadering door producentenorganisaties



Verantwoordelijk voor besteding ELGF-geld in Nederland

Staatssecretaris van Economische Zaken

Totaal ELGF-budget 2014-2020 directe inkomenssteun in Nederland: € 5,1 miljard

Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): n.v.t.

Financieel belang Nationale verklaring 2017 (in miljoenen euro's)



Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)

ELFPO



Doel

Ontwikkeling platteland binnen EU-lidstaten versterken en uitvoering nationaal plattelandsbeleid vergemakkelijken.



Ondersteuning gericht op

- Verbetering van het concurrentievermogen van de landbouwsector
- Verbetering van milieu en landschap
- Verbetering van de levenskwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie



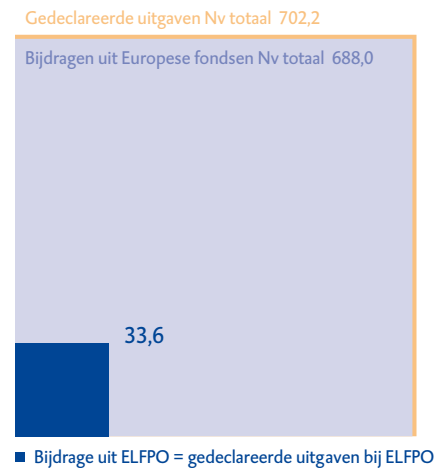
Verantwoordelijk voor besteding ELFPO-geld in Nederland

Staatssecretaris van Economische Zaken

Totaal ELFPO-budget 2014-2020 in Nederland: € 765,3 miljoen

Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 62,1 miljoen

Financieel belang Nationale verklaring 2017 (in miljoenen euro's)



Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

EFRO



Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)



Doel
Belangrijkste economische onevenwichtigheden tussen Europese regio's terugdringen



- Ondersteuning gericht op**
- Innovatie
 - Koolstofarme economie
 - Duurzame stedelijke ontwikkeling



Verantwoordelijk voor besteding EFRO-geld in Nederland
Staatssecretaris van Economische Zaken

Totaal EFRO-budget 2014-2020 in Nederland: € 507,3 miljoen
Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 0,0 miljoen

Financieel belang Nationale verklaring 2017
(in miljoenen euro's)



ESF



Europees Sociaal Fonds (ESF)



Doel
Werkgelegenheid in de EU-lidstaten bevorderen



- Ondersteuning gericht op**
- Bevordering sociale inclusie en bestrijding armoede en discriminatie
 - Bevordering van duurzame en kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit
 - Duurzame stedelijke ontwikkeling en het tegengaan van een sociaaleconomische tweedeling (GTI)



Verantwoordelijk voor besteding ESF-geld in Nederland
Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Totaal ESF-budget 2014-2020 in Nederland: € 507,3 miljoen
Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 0,0 miljoen

Financieel belang Nationale verklaring 2017
(in miljoenen euro's)



EFMB



Financieel belang Nationale verklaring 2017
(in miljoenen euro's)

Gedeclareerde uitgaven Nv totaal 702,2

Bijdragen uit Europese fondsen Nv totaal 688,0

0

Bijdrage uit EFMB = gedeclareerde uitgaven bij EFMB

Doel
Tegengaan van sociale uitsluiting van ouderen met een laag besteedbaar inkomen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt.

Ondersteuning gericht op
Kwetsbare ouderen meetbaar te activeren en bij gemeentelijke diensten zichtbaar te maken

Verantwoordelijk voor besteding EFMB-geld in Nederland
Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Totaal EFMB-budget 2014-2020 in Nederland: € 3,9 miljoen
Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 0,0 miljoen

Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (EFMB)

EFMZV



Financieel belang Nationale verklaring 2017
(in miljoenen euro's)

Gedeclareerde uitgaven Nv totaal 702,2

Bijdragen uit Europese fondsen Nv totaal 688,0

0

Bijdrage uit EFMZV = gedeclareerde uitgaven bij EFMZV

Doel
Uitvoering Europees Gemeenschappelijk Visserijbeleid en Geïntegreerd Maritiem Beleid

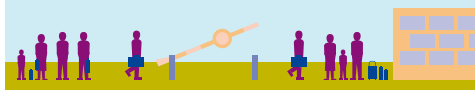
Ondersteuning gericht op o.a.
Helpen van vissers bij de overgang naar duurzame visserij
Ondersteunen van innovaties voor verduurzaming en rendementsverbetering
Financieren van projecten voor meer nieuwe banen en een betere levenskwaliteit aan de Europese kusten
Vereenvoudigen van de toegang tot financiering

Verantwoordelijk voor besteding EFMZV-geld in Nederland
Staatssecretaris van Economische Zaken

Totaal EFMZV-budget 2014-2020 in Nederland: € 101,5 miljoen
Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 0,0 miljoen

Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)

AMIF



Doel

Het behouden en verbeteren van de kwaliteit van het opvang- en asielstelsel, de bevordering van de participatie in de samenleving en de bevordering van terugkeer van vreemdelingen.



Ondersteuning gericht op

- Asiel en opvang
- Integratie
- Terugkeer

Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF)



Verantwoordelijk voor besteding AMIF-geld in Nederland

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

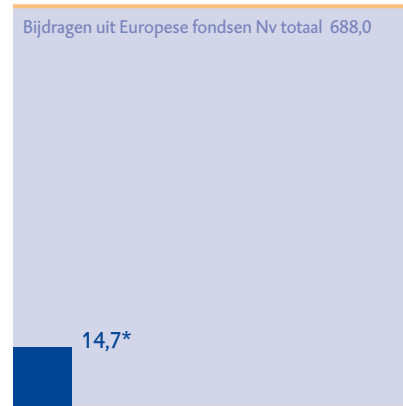
Totaal AMIF-budget 2014-2020 in Nederland: € 193,8 miljoen

Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 14,7 miljoen

Financieel belang Nationale verklaring 2017 (in miljoenen euro's)

Gedeclareerde uitgaven Nv totaal 702,2

Bijdragen uit Europese fondsen Nv totaal 688,0



■ Bijdrage uit AMIF = gedeclareerde uitgaven bij AMIF

* Daarnaast is een bedrag van € 20,5 miljoen gedeclareerd dat betrekking heeft op voorschotten die aan projectbegunstigden zijn betaald. Dit bedrag is wel opgenomen in de declaratie voor de Europese Commissie, maar nog niet verantwoord in de Nationale verklaring, omdat deze uitgaven nog niet tot op het niveau van de eindbegunstigde zijn gecontroleerd.

ISF



Doel

Het bevorderen van politieke samen ISF zich op crisisbeheersing, versterking van het proces van grensbeheer en het proces rondom het verstrekken van visa.



Ondersteuning gericht op

- Visa
- Grenzen
- Preventie en bestrijding misdaad
- Risico- en crisisbeheersing

Fonds voor Interne Veiligheid (ISF)



Verantwoordelijk voor besteding ISF-geld in Nederland

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Totaal ISF-budget 2014-2020 in Nederland: € 65,7 miljoen

Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): € 1,8 miljoen

Financieel belang Nationale verklaring 2017 (in miljoenen euro's)

Gedeclareerde uitgaven Nv totaal 702,2

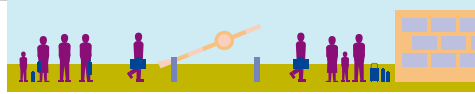
Bijdragen uit Europese fondsen Nv totaal 688,0



■ Bijdrage uit ISF = gedeclareerde uitgaven bij ISF

* Daarnaast is een bedrag van € 13,8 miljoen euro gedeclareerd dat betrekking heeft op voorschotten die aan projectbegunstigden zijn betaald. Dit bedrag is wel opgenomen in de declaratie voor de Europese Commissie, maar nog niet verantwoord in de Nationale verklaring, omdat deze uitgaven nog niet tot op het niveau van de eindbegunstigde zijn gecontroleerd.

EVLF



Doel

Financieren van projecten op het gebied van opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen



Ondersteuning gericht op

- Opstellen voorwaarden voor opvang en asielprocedures
- Integratie van vluchtelingen
- Vergroten van de capaciteit van de EU-lidstaten om asielbeleid te ontwikkelen
- Hervestiging van vluchtelingen
- Overbrengen van asielzoekers en vluchtelingen van de ene naar de andere lidstaat



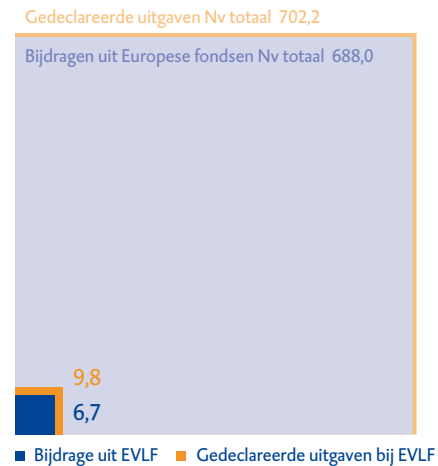
Verantwoordelijk voor besteding EVLF-geld in Nederland

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Totaal EVLF-budget 2007-2013 in Nederland: € 29,0 miljoen

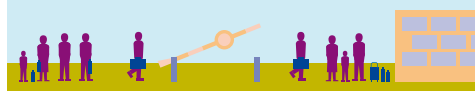
Uitputting cumulatief (budget 2007-2013): € 25,1 miljoen

Financieel belang Nationale verklaring 2017 (in miljoenen euro's)



Europees Vluchtelingenfonds (EVLF)

ETF



Doel

Begeleiding van migranten die niet in Nederland kunnen of willen blijven bij de terugkeer naar hun eigen land



Ondersteuning gericht op

- Organisatie rond het terugkeerproces verbeteren
- Samenwerking tussen lidstaten in terugkeerproces versterken
- Doeltreffende en uniforme toepassing van gemeenschappelijke normen over terugkeer bevorderen



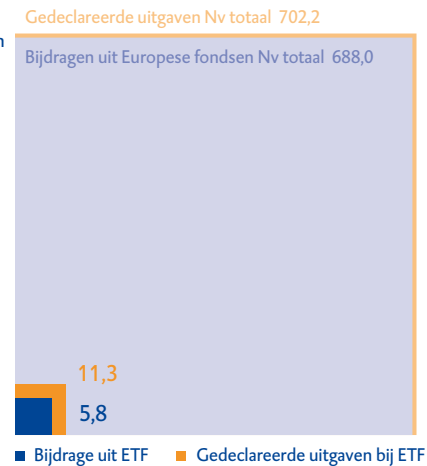
Verantwoordelijk voor besteding ETF-geld in Nederland

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Totaal ETF-budget 2007-2013 in Nederland: € 30,8 miljoen

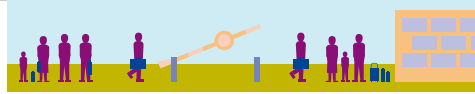
Uitputting cumulatief (budget 2007-2013): € 21,3 miljoen

Financieel belang Nationale verklaring 2017 (in miljoenen euro's)



Europees Terugkeerfonds (ETF)

EBF



Doel

Beheren van buitengrenzen met douane, bewaking en visum-beleid, maar ook bevorderen van een respectvolle, menswaardige behandeling van mensen die illegaal de buitengrenzen passeren



Ondersteuning gericht op

Efficiënte controle en bewaking van de buitengrenzen

Respectvol en waardig beheer van de personenstromen aan de grens om het beschermingsniveau hoog te houden en tegelijk voor een vlotte grensovergang te zorgen, in overeenstemming met het Schengenakkoord.

Gelijke toepassing van bepalingen over grensoverschrijding uit het Gemeenschapsrecht



Verantwoordelijk voor besteding EBF-geld in Nederland

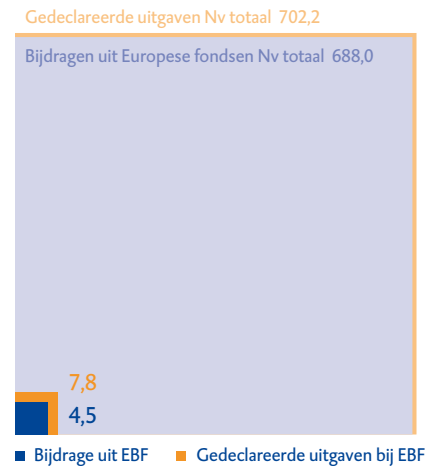
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Totaal EBF-budget 2007-2013 in Nederland: € 38,0 miljoen

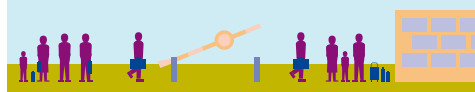
Uitputting cumulatief (budget 2007-2013): € 21,5 miljoen

Europees Buitengrenzenfonds (EBF)

Financieel belang Nationale verklaring 2017 (in miljoenen euro's)



EIF



Doel

Stimuleren van gezamenlijk Europees beleid voor opvang en integratie van immigranten in de EU



Ondersteuning gericht op

Vereenvoudiging en ondersteuning van toelatingsprocedures

De integratie van nieuwkomers uit landen buiten de EU

De capaciteit van EU-lidstaten om integratiebeleid te ontwikkelen, uit te voeren, monitoren en evalueren



Verantwoordelijk voor besteding EIF-geld in Nederland

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Totaal EIF-budget 2007-2013 in Nederland: € 18,1 miljoen

Uitputting cumulatief (budget 2007-2013): € 11,7 miljoen

Europees Integratiefonds (EIF)

Financieel belang Nationale verklaring 2017 (in miljoenen euro's)



2.5 Aandacht voor resultaten

Voor alle EU-fondsen in gedeeld beheer zijn doelen geformuleerd: wat beogen de EU en de lidstaat met deze EU-middelen te bereiken? De vraag is dan vervolgens in hoeverre zij die doelen bereiken.

Om de resultaatgerichtheid te versterken en de vragen over de bereikte resultaten goed te kunnen beantwoorden, is de Europese Commissie in 2015 het project 'Budget focused on results' gestart. Nu al evalueert de Europese Commissie haar beleid periodiek en vraagt hiervoor van de lidstaten jaarrapportages en periodieke evaluaties. De Europese Rekenkamer voert regelmatig doeltreffendheidsonderzoeken uit. De EU gaat zich in de toekomstige, regelgeving nog meer richten op de beoogde effecten van de EU-gelden. Daarom zullen de lidstaten hierover in de komende jaren, meer dan nu het geval is, relevante informatie moeten aandragen. Voorbeelden van nu reeds beschikbare informatie over de resultaten van de EU-fondsen zijn:

- Voor de landbouwfondsen heeft Nederland in 2016 het tweede plattelandsontwikkelingsprogramma (POP2) voor de programmaperiode 2007-2013 geëvalueerd (Ecorys, 2016).
- Bij EFRO worden na openstellingen evaluaties verricht: hoe liep de openstelling en wat kan volgende keer beter? Daarnaast moeten de managementautoriteiten verplichte, tussentijdse evaluaties laten uitvoeren.
- Voor ESF zijn veel voorbeelden van evaluaties over de periode 2014-2020 beschikbaar (www.agentschapszw.nl). In de jaarverslagen en de voortgangsbrieven over ESF wordt aandacht besteed aan de resultaten van de inzet van het fondsgeld.
- Het EFMZV kent jaarlijkse risicoanalyses en de jaarlijkse evaluatiebijeenkomst van het fonds, met een samenvatting in het jaarverslag.
- De migratiefondsen zijn in het kader van de afsluiting van de programmaperiode 2007-2013 in 2016 geëvalueerd (www.agentschapszw.nl). Voor de programmaperiode 2014-2020 staat eind 2017 een tussentijdse evaluatie gepland.

Wij zijn positief over de aandacht voor de resultaten. Over de bruikbaarheid van al deze informatie doen wij vooralsnog geen uitspraken, omdat wij deze niet hebben onderzocht.

3 Oordeel beheers- en controlesystemen

Naar ons oordeel geeft de *Nationale verklaring 2017* een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de door Nederland opgezette beheers- en controlesystemen (en de daarin opgenomen maatregelen) voor de in de *Nationale verklaring 2017* verantwoorde financiële transacties betreffende de Europese fondsen.

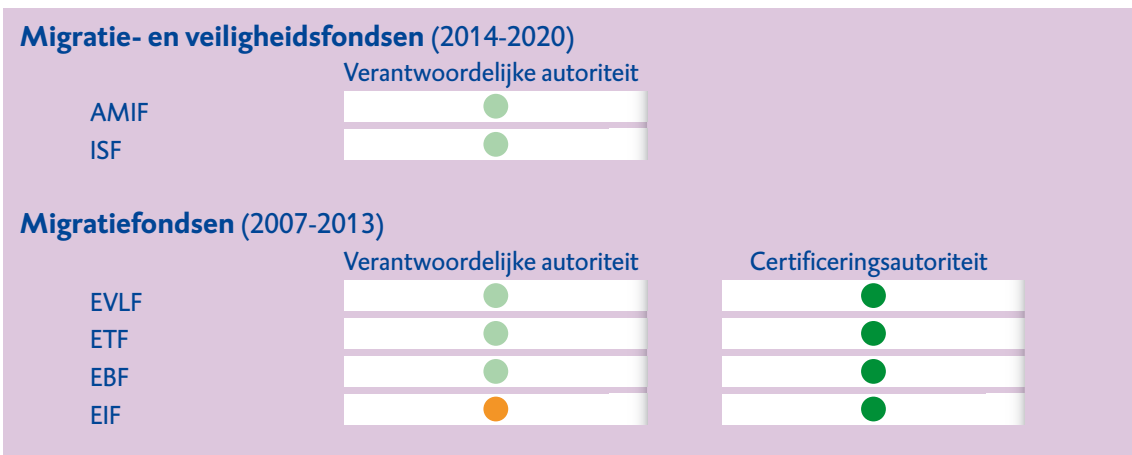
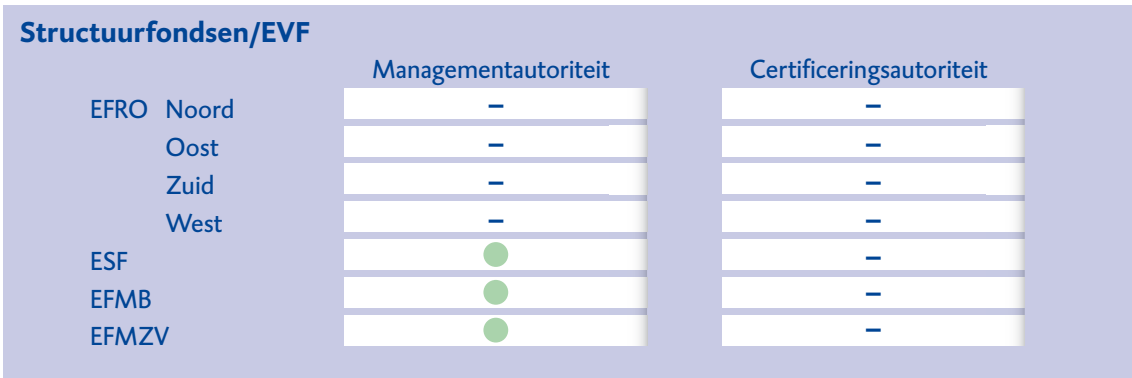
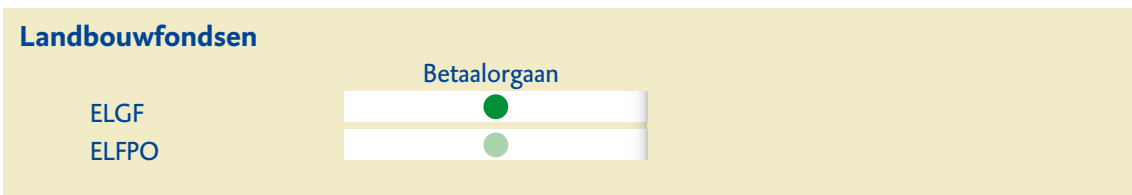
3.1 Functioneren beheers- en controlesystemen

Onder het beheers- en controlesysteem verstaat de Europese Commissie de inrichting van het systeem van toekennen, beheren en controleren van subsidies door de autoriteiten die hiervoor op grond van Europese verordeningen aangewezen zijn.⁵

Uit figuur 3.1 blijkt dat bij alle onderzochte fondsen de beheers- en controlesystemen in de onderzochte periode voldoende functioneren, uitgezonderd het EIF. Verder blijkt dat bij enkele fondsen de beheers- en controlesystemen niet of alleen bij de management-autoriteit zijn beoordeeld. Voor deze fondsen zijn namelijk nog geen uitgaven bij de Europese Commissie gedeclareerd. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft bij deze fondsen dan ook nog geen of beperkte systeemaudits verricht. Bij de meeste onderzochte fondsen zijn nog wel enkele verbeteringen nodig. Wij lichten de verbeterpunten in de volgende paragrafen per fonds toe.

In [bijlage 2](#) (overzicht van conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten) is een aantal aandachtspunten opgenomen. In [bijlage 3](#) (opgevolgde conclusies en aanbevelingen *Rapport bij de Nationale verklaring 2016*) staan de aanbevelingen uit ons *Rapport bij de Nationale verklaring 2016*, die inmiddels zijn opgevolgd of niet meer relevant zijn omdat de programmaperiode 2007-2013 reeds is afgesloten.

In [bijlage 4](#) (methodologische verantwoording) lichten wij toe op welke wijze de gebruikte normen tot een oordeel leiden.



- systeem functioneert goed, geringe verbeteringen nodig
- systeem functioneert voldoende, enkele verbeteringen nodig
- systeem functioneert gedeeltelijk, substantiële verbeteringen nodig
- systeem functioneert in essentie niet
- nog geen onderzoek verricht

Figuur 3.1 Functioneren beheers- en controlesystemen

3.2 Verbeterpunten landbouwfondsen

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers- en controle-systemen van de landbouwfondsen ELGF en ELFPO in de onderzochte periode voldoende functioneerden. Wel zien wij in het beheers- en controlesysteem voor de weersverzekering (ELFPO) twee strijdigheden met de Europese regels en constateren wij net als vorig jaar een te hoog percentage onrechtmatigheden bij subsidies voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ELFPO).

Wij lichten deze conclusies hierna toe. [Op onze website](#) noemen wij in de toelichting per fonds nog een aantal aandachtspunten:

- Voorwaarden bij steun aan veehouderijsectoren (ELGF);
- Instellen van vorderingen op subsidieontvangers (ELFPO).

3.2.1 Weersverzekering

In het kader van de plattelandsontwikkeling stimuleert Europa met ingang van de programma-periode 2014-2020 risicobeheer door landbouwers. Nederland heeft ervoor gekozen om met ingang van 2015 een subsidie te verlenen voor de premie voor een verzekering tegen de gevolgen van ongunstig weer.⁶ De helft van deze subsidie komt ten laste van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en de andere helft ten laste van de Europese begroting (ELFPO). Het Europese deel voor aanvraagjaar 2015 bedraagt circa € 3,9 miljoen. Dit bedrag heeft Nederland bij de Europese Commissie gedeclareerd.

Weersverzekering

Agrarisch Nederland wordt met enige regelmaat geconfronteerd met extreme droogte, zware regen en hagel. Deze risico's kunnen een grote impact hebben op het inkomen van landbouwers. De weersverzekering, waarvan de premie voor subsidie in aanmerking komt, dekt alle weer-risico's bij open teelten, sluit geen sectoren uit en betaalt pas uit als de schade groter is dan 30% van de jaarproductie. De verzekering wordt ingezet om oogst, planten en bomen te verzekeren tegen economische schade door ongunstige weersomstandigheden. Met de subsidie beoogt de staatssecretaris van EZ dat meer landbouwers zich verzekeren. De subsidie bedraagt 65% van de premie.

Nederland heeft voor de weersverzekering een nationale regeling ontworpen en voor de uitvoering van de regeling heeft het betaalorgaan, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), een beheers- en controlesysteem opgezet. Dit beheers- en controlesysteem wordt onder andere gekenmerkt door subsidievaststelling op grond van bestanden van verzekeraars, in combinatie met een controle op de aansluiting van deze bestanden op de administratie van de verzekeraar en met een steekproefsgewijze controle van de juistheid van deze bestanden aan de hand van polissen, premienota's en betalingsbewijzen. Jaarlijks vindt deze controle plaats bij één van de drie verzekeraars die de weersverzekering aanbieden. Gelet op de kenmerken vinden wij dit systeem efficiënt en effectief voor de borging van de rechtmatigheid. In de uitkomsten van de controle van de certificerende instantie (Auditdienst Rijk) zien wij een bevestiging voor dit standpunt. Voor deze controle heeft de certificerende instantie de RVO brondocumenten (de premienota met polisgegevens en het bankafschrift) laten opvragen bij de verzekeraars. Bij de controle aan de hand van deze documenten zijn door de certificerende instantie geen onrechtmatige uitgaven geconstateerd. Het systeem kent bovendien – doordat gebruikgemaakt wordt van bestanden van verzekeraars en door een controle op locatie bij één van de verzekeraars – lage administratieve lasten voor de subsidieaanvragers.

Toch zijn volgens ons twee elementen van het beheers- en controlesysteem in strijd met de Europese regels waartoe op grond van de Europese verordeningen ook de nationale subsidieregels behoren. Dit betreft de steekproefsgewijze controle van de uitgaven en het niet uitvoeren van een afzonderlijke controle ter plaatse op de verzekerde percelen.

De polissen, premienota's en betalingsbewijzen zelf worden, zoals hiervoor is aangegeven, niet jaarlijks voor alle subsidie-aanvragers gecontroleerd, maar enkel steekproefsgewijs. Dit schrijven de regels wel voor.

De subsidie voor de weersverzekering is mede gebaseerd op de omvang van de oppervlakte van verzekerde percelen. In verband hiermee wordt de oppervlakte waarvoor door landbouwers subsidie wordt aangevraagd, ter controle vergeleken met de oppervlakte in het perceelsregister van de RVO. Naast deze administratieve controle dient de aangevraagde oppervlakte ook steekproefsgewijs ter plaatse te worden gecontroleerd. De RVO gebruikt hiervoor de (steekproefsgewijze) controle die ter plaatse wordt uitgevoerd voor de inkomenssteun uit het ELGF. Ook deze inkomenssteun is namelijk gebaseerd op de

oppervlakte van percelen. Echter, door deze controles ter plaatse te gebruiken, heeft de RVO voor de weersverzekering minder controles ter plaatse verricht dan de regels voorschrijven. Daarnaast ontbreekt als gevolg van deze aanpak de voorgeschreven afzonderlijke risicoanalyse voor de selectie van de controles ter plaatse.

Het voorgaande leidt tot de vraag of de Europese en nationale regels niet leiden tot een onevenredig grote controle-inspanning. Het Ministerie van EZ zal de controles heroverwegen, in samenspraak met de Europese Commissie. Wij vinden dit de juiste weg om het risico op correcties door de Europese Commissie te beperken. Om deze reden doen wij de staatssecretaris van EZ op dit moment geen aanbeveling.

3.2.2 Subsidies agrarisch natuur- en landschapsbeheer

Ten laste van het ELFPO komen subsidies aan landbouwers voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Ook hier is cofinanciering een vereiste, in dit geval door de provincies. In de Nationale verklaring wordt het deel van de subsidiebetalingen verantwoord dat ten laste van de Europese begroting komt. Het gaat in de *Nationale verklaring 2017* om een bedrag van ongeveer € 28 miljoen. In deze Nationale verklaring zijn subsidiebetalingen verantwoord op basis van subsidieaanvragen voor het jaar 2015.

In opdracht van het betaalorgaan RVO heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) voorafgaand aan de subsidiebetaling controles ter plaatse uitgevoerd op de naleving van subsidievoorwaarden en dan met name op de naleving van beheervorschriften. Hierna volgt een voorbeeld van een controle ter plaatse waarbij de NVWA een afwijking van de beheervorschriften heeft geconstateerd.

Voorbeeld niet naleven van een beheervorschrift

Een landbouwer is met de provincie Friesland een beheerpakket 'botanisch hooiland' overeengekomen. Als gevolg van de intensieve landbouw zijn veel graslanden verarmd als het gaat om rijkdom aan soorten grassen en kruiden. Met het pakket 'botanisch hooiland' wordt beoogd om de bestaande gras- en kruidensoorten te behouden of te helpen ontwikkelen. Belangrijke pakketeisen zijn een verbod op bemesting en het minimaal eenmaal per jaar maaien en afvoeren van het gewas. De NVWA heeft bij de betreffende landbouwer ter plaatse geconstateerd dat het gemaaide gewas niet is afgevoerd. Als gevolg van deze overtreding loopt de realisatie van de doelstelling van het beheerpakket gevaar. De regelgeving schrijft in een dergelijke situatie voor dat de RVO de subsidie met 100% moet korten. Deze korting is ook toegepast.

Op grond van een analyse van de NVWA-steekproef zien we nog te veel onrechtmatige betalingen voor natuur- en landschapsbeheer.⁷ Om de naleving van de beheervorschriften te bevorderen, bevelen wij de staatssecretaris van EZ in ons *Rapport bij de Nationale verklaring 2016* aan om de oorzaken van deze niet-naleving te analyseren en op grond daarvan gerichte maatregelen te treffen. In reactie op deze aanbeveling liet de staatssecretaris ons weten dat deze analyse is uitgevoerd en dat hieruit bleek dat individuele landbouwers onvoldoende kennis hebben van de (uitgebreide) beheervorschriften. Met ingang van aanvraagjaar 2016 is door het Ministerie van EZ in samenwerking met de provincies een geheel nieuw stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer ingevoerd. Dit stelsel gaat uit van professionele samenwerkingsverbanden (beheer door collectieven).⁸ Hiermee wordt beoogd om ecologisch effectiever en economisch efficiënter beheer te voeren, onder andere door gericht kennis uit te wisselen om zo een betere naleving van de beheervorschriften te bereiken. De controles ter plaatse van de aanvragen 2016 – de eerste aanvragen onder het nieuwe stelsel – zijn op dit moment nagenoeg afgerond en worden door RVO beoordeeld en verwerkt in de betaalbeschikkingen voor de collectieven. Op geaggregeerd niveau komen resultaten van deze controles (verlagingen van de aangevraagde subsidie van ter plaatse gecontroleerde aanvragen) in juli 2017 beschikbaar in de vorm van controlestatistieken voor de Europese Commissie. Over deze resultaten wordt verantwoording afgelegd in de *Nationale verklaring 2018*.

Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan de resultaten van het eerste jaar van uitvoering van het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer te beoordelen en indien nodig aanvullende maatregelen te treffen om de naleving van beheervorschriften te bevorderen.

3.3 Verbeterpunten Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

In de *Nationale verklaring 2017* is geen uitspraak opgenomen over het functioneren van de beheers- en controlesystemen van het EFRO. De auditautoriteit heeft hier geen onderzoek naar verricht, omdat er nog geen uitgaven zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie. Wij formuleren daarom geen conclusie over het functioneren van de beheers- en controlesystemen.

Wel constateren wij nog een verbeterpunt bij het zogenaamde 'Verbetertraject EFRO', het in 2015 gestarte traject om knelpunten in de samenwerking tussen de bij het EFRO betrokken actoren te verbeteren. Hoewel veel knelpunten zijn opgepakt en veel maatregelen zijn genomen, zijn nog niet alle problemen opgelost.

Wij lichten deze conclusies hierna toe. In de toelichting per fonds op [onze website](#) is meer informatie over het EFRO opgenomen. Dit jaar hebben wij naast het genoemde verbeterpunt geen overige aandachtspunten voor het EFRO benoemd.

3.3.1 Voortgang verbetertraject EFRO

In ons vorige rapport meldden we dat er al enkele jaren problemen in de samenwerking waren tussen de betrokken instanties in het EFRO-veld. Deze problemen hadden vaak te maken met verschillende interpretaties van regelgeving. Ook bestond er geregeld onenigheid over de diepgang waarmee de auditautoriteit controleert. In 2015 is een verbetertraject in gang gezet. Wij rapporteerden vorig jaar dat een betere samenwerking noodzakelijk is om de programmaperiode 2007-2013 goed af te sluiten en de programmaperiode 2014-2020 goed te starten.

In 2016-2017 is verdere voortgang geboekt met het Verbetertraject EFRO. Het Ministerie van EZ heeft in 2016 werkgroepen ingesteld om de aanbevelingen van een externe commissie uit te voeren. Dat heeft geleid tot voorstellen voor verbetering van de uitvoering en controle, en voor limitering van geldende regelgeving die tot interpretatieverschillen kan leiden. Er zijn diverse maatregelen genomen, waaronder een door het Ministerie van EZ opgestelde circulaire met daarin een niet-limitatieve opsomming van regelgeving, afspraken over een nieuwe geschillenregeling, en start van een experiment waarbij de auditautoriteit meer gebruik gaat maken van controlewerkzaamheden van de managementautoriteiten ('reperformance plus').

Het verbetertraject heeft veel inspanning en afstemming gekost. Er is echter nog steeds geen overeenstemming over de interpretatie en diepgang van controle van enkele regels, vooral over de eisen aan prestatieverklaringen en over de wijze van controle van loonkosten op basis van de integrale kostensystematiek (IKS). Dergelijke verschillen van mening kunnen de afspraken over de noodzakelijke verbetering van de onderlinge samenwerking tussen de autoriteiten in de weg blijven staan. Het bemoeilijkt ook tijdige declaratie van gemaakte kosten waar de Europese Commissie op aandringt. Sommige managementautoriteiten hebben aangekondigd om deze reden het indienen van declaraties bij de Europese Commissie uit te stellen tot het najaar van 2017, dan wel uitstel te overwegen. Om het Verbetertraject EFRO op succesvolle wijze af te sluiten is het van groot belang dat de betrokken autoriteiten de nog resterende interpretatieverschillen over de regelgeving zo snel mogelijk oplossen, zodat het tijdig declareren van kosten bij de Europese Commissie niet in het gedrang komt. De autoriteiten hebben ook het voornemen dit met spoed

op te pakken. Vorig jaar hebben wij hier een uitgebreide aanbeveling over opgenomen. De aanbeveling is overgenomen en in het verbetertraject is voortgang geboekt. De laatste interpretatiegeschillen hebben de aandacht van de betrokken instanties. Om deze reden formuleren wij geen nieuwe aanbeveling.

3.4 Verbeterpunten Europees Sociaal Fonds en Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers- en controle-systemen van het ESF en het EFMB in de onderzochte periode voldoende functioneerden. Deze conclusie betreft alleen de systemen van de managementautoriteit (overigens exclusief het onderdeel managementverificaties, dat nog niet door de auditautoriteit beoordeeld is omdat er nog geen uitgaven zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie). In de *Nationale verklaring 2017* is geen uitspraak opgenomen over het functioneren van de beheers- en controlesystemen van de certificeringsautoriteit over het ESF en EFMB. De auditautoriteit heeft hier geen onderzoek naar verricht, omdat er nog geen uitgaven zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie.

In de toelichting per fonds op [onze website](#) is meer informatie over het ESF en het EMFB opgenomen. Daar noemen wij nog een aantal aandachtspunten voor het beheers- en controlesysteem van het ESF en het EMFB.

3.5 Verbeterpunten Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers- en controle-systemen van het EFMZV in de onderzochte periode voldoende functioneerden. Deze conclusie betreft alleen de systemen van de managementautoriteit (overigens exclusief het onderdeel managementverificaties, dat nog niet door de auditautoriteit beoordeeld is omdat er nog geen uitgaven zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie). In de *Nationale verklaring 2017* is geen uitspraak opgenomen over het functioneren van de beheers- en controlesystemen van de certificeringsautoriteit over het EFMZV. De auditautoriteit heeft hier geen onderzoek naar verricht, omdat er nog geen uitgaven zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie.

Wel constateren wij nog verbeterpunten bij veel onderdelen van het beheers- en controlesysteem. De managementautoriteit heeft de verbeterpunten in een risicoanalyse instrument vastgelegd en is voornemens de tekortkomingen spoedig op te lossen.

Wij lichten deze conclusies hierna toe. Op onze website (www.rekenkamer.nl) staat in een toelichting meer informatie over het EFMZV. Dit jaar hebben wij naast de genoemde verbeterpunten geen overige aandachtspunten voor het EFMZV benoemd.

3.5.1 Functioneren beheers- en controlesysteem managementautoriteit EFMZV

In de vorige programmaperiode 2007-2013 waren er bij de voorloper van het EFMZV, het Europees Visserij Fonds (EVF), langdurige tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de managementautoriteit (en de bemiddelende instantie). Voor de nieuwe programmaperiode heeft de managementautoriteit een nieuw beheers- en controlesysteem ingericht. Kern hiervan is een digitaal informatiesysteem ('Uitvoeringsplatform'). De managementautoriteit heeft bij de inrichting van dit nieuwe EFMZV-systeem lering getrokken uit de tekortkomingen in het voormalige EVF-systeem. De auditautoriteit heeft de eerste audit van het nieuwe beheers- en controlesysteem uitgevoerd en oordeelt dat dit functioneert, maar dat nog verbeteringen nodig zijn. Dit oordeel wordt gegeven over zes van de onderzochte zeven vereisten aan het systeem ('key requirements').

Van de door de auditautoriteit gerapporteerde verbeterpunten noemen wij:

- Het nog ontbreken van een samenhangende en complete set procesbeschrijvingen/ werkinstructies/kaders voor enkele (openstellingen van) subsidieregelingen.
- Het optimaliseren van continue monitoring en vastlegging van risico's en beheersmaatregelen.
- Het aanbrengen van enkele verbeteringen in het proces van selectie van projecten die subsidie ontvangen.
- Het verbeteren van het controlespoor in het digitale informatiesysteem.
- Het oplossen van belangrijke tekortkomingen in het geautomatiseerde informatiesysteem (o.a. informatiebeveiliging).

In het onderstaande kader worden de twee belangrijkste verbeterpunten nader toegelicht.

Verbeterpunten systeem managementautoriteit EFMZV

Het is voor zowel de managementautoriteit als de begunstigden van belang dat er duidelijkheid is over de spelregels van de subsidieregeling en dat de regels en werkprocessen samenhangen. De auditautoriteit wijst hier op enkele verbeterpunten. Voor nog niet alle openstellingen van subsidieregelingen heeft de managementautoriteit actuele procesbeschrijvingen en werkinstructies voorhanden. Er is ook meer samenhang nodig tussen de procesbeschrijvingen, werkinstructies en kaders. De managementautoriteit hanteert intern kaders met interpretaties, waarbij het risico bestaat dat die niet of onvoldoende bekend zijn bij begunstigden of aanvragers. Dit kan mogelijk leiden tot interpretatieverschillen en afkeuren van kosten waarbij discussie over de subsidiabiliteit bestaat.

Het geautomatiseerde informatiesysteem van de managementautoriteit vormt de kern van het beheers- en controlesysteem. Voor alle betrokkenen is het van groot belang dat de betrouwbaarheid, beschikbaarheid en vertrouwelijkheid van de informatie in dit systeem zo goed mogelijk gewaarborgd is. De auditautoriteit heeft hier onderzoek naar verricht en diverse bevindingen en aanbevelingen geformuleerd. Enkele aanbevelingen moeten op korte termijn worden opgepakt, gezien de risico's die worden gelopen. De auditautoriteit wijst er op dat dit noodzakelijk is om te blijven voldoen aan de vereisten aan het informatiesysteem in de situatie dat alle beheerprocessen operationeel zijn (wat in het controlejaar nog niet het geval was). De auditautoriteit constateert onder andere als verbeterpunten:

- Onduidelijke vastlegging in het informatiesysteem van gegevens die door de Europese Commissie vereist worden.
- Nog ontbreken van programmatuur om op betrouwbare wijze gegevens te aggregeren.
- Tekortkomingen in het management van informatiebeveiliging, met name het ontbreken van structurele monitoring, meting en evaluatie van informatiebeveiliging.
- Diverse tekortkomingen in beheersmaatregelen op het gebied van informatiebeveiliging. Dit betreft zowel algemene als applicatie-specifieke maatregelen (zoals ontoereikende back-up- en recoverymaatregelen).
- Nog ontbreken van een 'Privacy Impact Assessment' om vast te stellen in hoeverre de privacy van begunstigden wordt geraakt door het vastleggen van gegevens.

De managementautoriteit heeft diverse verbeterplannen opgesteld om tegemoet te komen aan de aanbevelingen.

De managementautoriteit hanteert nu een risicoanalyse-instrument om alle verbeterpunten vast te leggen en toont een actieve houding om de tekortkomingen spoedig op te lossen. Wij benadrukken het belang van het spoedig oplossen van (prioritaire) verbeterpunten, voordat alle beheersprocessen van het fonds volledig operationeel worden.

Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan er op toe te zien dat:

- *de managementautoriteit de geconstateerde verbeterpunten in het geautomatiseerde informatiesysteem (o.a. informatiebeveiliging) in 2017 doorvoert, alvorens alle beheerprocessen operationeel worden;*
- *een samenhangende en complete set procesbeschrijvingen/werkinstructies/kaders voor alle openstellingen van subsidieregelingen beschikbaar komt.*

3.6 Verbeterpunten migratie- en veiligheidsfondsen (programmaperiode 2014-2020)

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers- en controlesystemen van het AMIF en ISF in de onderzochte periode voldoende functioneerden.

Op onze website (www.rekenkamer.nl) staat in een toelichting meer informatie over het AMIF en ISF. Wij noemen daar nog een enkel aandachtspunt voor het beheers- en controlesysteem van AMIF en ISF.

3.7 Verbeterpunten migratiefondsen (programmaperiode 2007-2013)

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers- en controlesystemen van de migratiefondsen EVLF, ETF en EBF in de onderzochte periode voldoende functioneerden. Uitzondering was het EIF, waar sprake was van een onvoldoende functionerend systeem. Dit resulteerde in een percentage onrechtmatigheden boven de norm van 2%, namelijk 2,28%.

Wij lichten deze conclusie hierna toe. Op onze website (www.rekenkamer.nl) staat in een toelichting meer informatie over de migratiefondsen. Dit jaar hebben wij naast het genoemde verbeterpunt geen overige aandachtspunten voor de migratiefondsen benoemd.

3.7.1 Functioneren beheers- en controlesysteem EIF

De auditautoriteit heeft geconcludeerd dat het beheers- en controlesysteem van de managementautoriteit EIF dit controlejaar in essentie niet functioneert. Reden van dit afkeurend oordeel was dat het fonds een te groot percentage onrechtmatige betalingen kent (2,28%, zie ook [hoofdstuk 4](#)).

De reden hiervoor is met name gelegen in een fout bij één project. De deelnemers-administratie voldeed in dit project niet helemaal aan de daaraan te stellen eisen. De fout is ontstaan doordat Agentschap SZW (gedelegeerde instantie) in haar controle een te ruime definitie van de doelgroep heeft gehanteerd. De strikte definitie van de doelgroep was expliciet in de toekenningsbeschikking opgenomen en is als zodanig gebruikt bij de controle door de auditautoriteit. Daarin is geconstateerd dat deelnemers buiten de doelgroep in het project zijn opgenomen. Het interne beheers- en controlesysteem heeft om deze reden niet adequaat gefunctioneerd. De geschatte foutfractie van 2,28% kwam daarmee boven de door Europese Commissie gestelde grens van 2%. De door de audit-

autoriteit gemaakte schatting van de financiële omvang van de fout voor alle EIF-projecten is € 111.881 (waarvan € 57.898 betrekking heeft op het EU-deel).

De verantwoordelijke autoriteit heeft alle door de auditautoriteit geconstateerde bevindingen gecorrigeerd voordat de declaratie is ingediend bij de Europese Commissie. Het jaarverslag over de jaartranche 2013 is inmiddels door de Europese Commissie aanvaard.

De programmaperiode 2007-2013 voor de migratiefondsen is intussen afgesloten. De verantwoordelijke autoriteit heeft de aanbevelingen van de auditautoriteit meegenomen in de operationele controles die zij voor het subsidieprogramma 2014-2020 van het Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF) uitvoert. De verantwoordelijke autoriteit besteedt nu meer aandacht aan de definitie van de doelgroep.

4 Oordeel getrouwheid rekeningen en rechtmatigheid financiële transacties

Naar ons oordeel geeft de *Nationale verklaring 2017* een deugdelijke kwalificatie van de getrouwheid van de bij de Europese Commissie ingediende rekeningen en de rechtmatigheid van de financiële transacties tot op het niveau van eindbegunstigden, betreffende de Europese fondsen.

Financiële transacties zijn de uitgaven aan begunstigden (gesaldeerd met ontvangsten: correcties op uitgaven) en vorderingen op begunstigden. De Europese Commissie wil vaststellen of de Europese subsidies wel volgens haar regels of voorwaarden aan de begunstigden zijn verstrekt. Om dat te kunnen vaststellen moeten lidstaten een goed werkend beheers- en controlesysteem opzetten. De lidstaten dienen alles te doen om ten onrechte uitbetaalde subsidies te voorkomen of terug te vorderen.

Als het aandeel onrechtmatige betalingen meer dan 2% is, vindt de Europese Commissie dat niet meer acceptabel. De Commissie legt dan mogelijk sancties op, zoals betaalonderbrekingen. Wij rapporteren daarom – evenals de Nationale verklaring – foutenpercentages die hoger dan 2% zijn (zie ook [bijlage 4](#), Methodologische verantwoording).

In tabel 4.1 staat een samenvatting van de oordelen over het gerapporteerde percentage rechtmatigheidsfouten in de uitgaven. Bij de fondsen EFRO, ESF, EFMB en EFMZV is nog geen sprake van gedeclareerde uitgaven; hier zijn dus nog geen percentages onrechtmatigheden.

Tabel 4.1 Samenvatting oordelen percentages rechtmatigheidsfouten in de uitgaven

Uitgaven	Onrechtmatigheid*
Landbouwfondsen	Minder dan 2%
EFRO	N.v.t.
ESF	N.v.t.
EFMB	N.v.t.
EFMZV	N.v.t.
AMIF	Minder dan 2%
ISF	Minder dan 2%
EVLF	Minder dan 2%
ETF	Minder dan 2%
EBF	Minder dan 2%
EIF	2,28%

* Tolerantiegrens ligt op 2%.

Bij de fondsen EFRO, ESF, EFMB en EFMZV is nog geen sprake van vorderingen, omdat hier nog geen uitgaven zijn gedeclareerd. Bij de migratie- en veiligheidsfondsen is nog geen sprake van vorderingen; hier zijn wel al uitgaven gedeclareerd. De vorderingen bij de landbouwfondsen bevatten geen onjuistheden.

Laatste uitgaven programmaperiode 2007-2013

Het kabinet verantwoordt zich in de *Nationale verklaring 2017* over de fondsen uit de programmaperiode 2014-2020 en over vier migratiefondsen uit de programmaperiode 2007-2013. De laatste uitgaven van de fondsen ELFPO, EFRO, ESF en EVF voor de programmaperiode 2007-2013 zijn in overleg met ons niet in de *Nationale verklaring 2017* maar in een bijlage bij de *Nationale verklaring 2017* verantwoord. In bijlage 1 (Afsluiting programmaperiode 2007-2013) lichten wij dit nader toe.

5 Oordeel totstandkoming

Naar ons oordeel is de *Nationale verklaring 2017*, zoals die door de minister van Financiën namens het kabinet is afgegeven, over het geheel genomen deugdelijk tot stand gekomen.

Wij hebben over dit oordeel geen aanvullende opmerkingen.

6 Uitkomsten review ADR

De ADR vervult voor alle fondsen de functie van auditautoriteit (EFRO, ESF, EFMB, EFMZV en migratiefondsen) of van certificerende instantie (landbouwfondsen). Dit controlejaar voerde de ADR voor vier fondsen (EFRO, ESF, EFMB, EFMZV) minder controles uit, omdat er nog geen uitgaven bij de Europese Commissie gedeclareerd zijn. Wij voeren reviews uit om vast te stellen of wij de bevindingen van de ADR, in haar hoedanigheid als auditautoriteit en certificerende instantie, kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Uit deze reviews blijkt dat we de bevindingen hiervoor kunnen gebruiken.

7 Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

Op 26 april 2017 ontvingen wij namens het kabinet van de minister van Financiën de reactie op ons rapport. De minister dankt ons voor onze inzet om tot dit rapport te komen. Het kabinet is verheugd dat ons oordeel evenals de afgelopen jaren positief is. In de brief gaat de minister in op de verbeter- en aandachtspunten en geeft hij aan hoe het kabinet deze op zal pakken. In § 7.1 hebben wij de reactie op de aanbevelingen integraal opgenomen. De brief van de minister staat op onze website, www.rekenkamer.nl. In § 7.2 sluiten wij dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie kabinet op aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Het kabinet reageert als volgt:

“Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

Aanbeveling: Beoordeel de resultaten van het eerste jaar van uitvoering van het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer en tref indien nodig aanvullende maatregelen om de naleving van beheervorschriften te bevorderen.

Het kabinet neemt de aanbeveling over. 2016 is het eerste uitvoeringsjaar van het nieuwe stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer. De oorzaken van de geconstateerde afwijkingen zullen worden geanalyseerd, en de resultaten worden beoordeeld. De eventuele verbeterpunten zullen vervolgens met betrokkenen (collectieven) worden doorgesproken en waar nodig worden doorgevoerd. De uitvoering van het nieuwe stelsel is onderdeel van de permanente evaluatie.

Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)

Aanbeveling: Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan om er op toe te zien dat:

- *de managementautoriteit de geconstateerde verbeterpunten in het geautomatiseerde informatiesysteem (o.a. informatiebeveiliging) in 2017 doorvoert, alvorens alle beheerprocessen operationeel worden;*
- *een samenhangende en complete set procesbeschrijvingen/werkinstructies /kaders voor alle openstellingen van subsidieregelingen beschikbaar komt.*

Het kabinet neemt de aanbeveling over en zal er zorg voor dragen dat uitvoering wordt gegeven aan de door u gegeven aanbevelingen inzake het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV). Op dit moment wordt gewerkt aan de verbeterpunten.

Zo is er inmiddels een verbeterplan inzake het management van de informatiebeveiliging opgesteld. Maatregelen betreffen onder meer verbetering van werkprocessen, verbetering documentatie ten behoeve van het beheer van de applicaties en opvolging van afspraken inzake te verlenen diensten inzake het geautomatiseerde informatiesysteem. Ook wordt gewerkt aan ontwikkeling en actualisatie van autorisatiematrixen en -profielen van applicaties en het bijbehorende proces om deze in de toekomst ook actueel te houden en reguliere controles hierop uit te voeren.

De uitvoering van de betrokken maatregelen is gestart en de voortgang wordt gemonitord. Ten aanzien van de benodigde procesbeschrijvingen, kaders en werkinstructies wordt er zorg voor gedragen dat voorafgaand aan de beoordeling van ingediende subsidieaanvragen en betalingsverzoeken de daarvoor benodigde kaders en werkinstructies definitief zijn. De Auditdienst Rijk zal in het kader van haar reguliere audits vaststellen of de maatregelen doeltreffend zijn.

Voor het Europees Landbouw Garantie Fonds (ELGF), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor Meest Behoeftigen (EFMB), de migratiefondsen (2007 – 2013) en de migratie- en veiligheidsfondsen (2014 – 2020) doet de Algemene Rekenkamer geen aanbevelingen.

Informatie over de EU-afdrachten

Het kabinet is blij dat de Algemene Rekenkamer constateert dat de toelichting op de EU-afdrachten in het Financieel Jaarverslag van het Rijk bijdraagt aan de samenhang in de informatie over dit onderwerp. In nauw overleg met de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën is er gezamenlijk geconcludeerd deze toelichtende paragraaf op te nemen. In de paragraaf wordt inzicht gegeven in de middelen in gedeeld beheer en de EU-afdrachten. Op deze manier is het mogelijk beleidsinhoudelijke beschrijving te geven van de systematiek en omvang van de afdrachten. De Nationale Verklaring is gestoeld op (technische) accountantsoordelen en heeft deze mogelijkheid niet. De informatie in de Nationale Verklaring vindt zijn grondslag in artikel 59 van het Financieel Reglement die gaat alleen over de middelen in gedeeld beheer.”

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen met instemming vast dat het kabinet de aanbevelingen bij ons oordeel bij de *Nationale verklaring 2017* overneemt en zal doorvoeren. Verder zullen wij, in overleg met de minister van Financiën, blijven nagaan hoe de verantwoording over de EU-afdrachten het beste aan kan sluiten bij de verantwoordelijkheden die lidstaten hiervoor hebben.

Bijlage 1

Afsluiting programmaperiode 2007-2013

De afsluiting van de programmaperiode 2007-2013 van de fondsen ELFPO, EFRO, ESF en EVF is niet in de *Nationale verklaring 2017* opgenomen. Over de laatste verantwoordingsperiode van deze fondsen in deze programmaperiode is niet in een eerdere Nationale verklaring verantwoording afgelegd. Dit betreft de boekjaren 2015 en 2016 voor EFRO, ESF en EVF en de periode 16 oktober 2015 tot en met 31 december 2015 voor ELFPO.

De auditautoriteit dan wel certificerende instantie heeft wel bevindingen, maar heeft geen afzonderlijke rechtmatigheidsoordelen afgegeven. De reden daarvoor is dat het kabinet bij het opstellen van de Nationale verklaring omwille van de doelmatigheid alleen gebruik wil maken van reeds aanwezige informatie en rapportages. De Europese Commissie vraagt van de lidstaat namelijk wel een rechtmatigheidsoordeel over de gehele periode 2007-2013 (EFRO, ESF en EVF) respectievelijk de periode 16 oktober 2014 tot en met 31 december 2015 (ELFPO), maar niet afzonderlijk over de uitgaven van de laatste periode. Daarom heeft het kabinet geen afzonderlijk rechtmatigheidsoordeel bij de laatste uitgaven aan de auditautoriteit (voor EFRO, ESF en EVF) en certificerende instantie (voor ELFPO) gevraagd. Het kabinet doet over deze uitgaven dus geen stellige uitspraken over de rechtmatigheid van de transacties en over het functioneren van de betreffende beheers- en controlesystemen.

Om deze reden neemt het kabinet, in overleg met de Algemene Rekenkamer, de verantwoording over deze uitgaven niet op in de Nationale verklaring zelf, maar in een afzonderlijke bijlage bij de *Nationale verklaring 2017*. Namens het kabinet rapporteert de minister van Financiën in deze bijlage over de bevindingen van de auditautoriteit/certificerende instantie bij deze uitgaven van de programmaperiode 2007-2013. De Algemene Rekenkamer heeft vervolgens een review uitgevoerd op het onderzoek van de auditautoriteit respectievelijk de certificerende instantie naar deze uitgaven van de programmaperiode 2007-2013. Wij hebben daarbij vastgesteld dat wij de bevindingen van de auditautoriteit/certificerende instantie kunnen onderschrijven.

In onderstaande tabel vatten wij de belangrijkste uitkomsten samen.

Samenvatting ADR-bevindingen:

	EFRO (01-01-2015 t/m 31-12-2016)	ESF (01-01-2015 t/m 31-12-2016)	EVF (01-01-2015 t/m 31-12-2016)	ELFPO (16-10-2015 t/m 31-12-2015)
Verantwoorde totale subsidiabele kosten (TSK) en fondsdeel (EFRO, ESF en EVF) ⁹ en netto-uitgaven (ELFPO) ¹⁰	Noord: € 65,7 miljoen TSK, waarvan € 28,4 miljoen EFRO Oost: € 132,8 miljoen TSK, waarvan € 39,6 miljoen EFRO Zuid: € 81,3 miljoen TSK, waarvan € 22,6 miljoen EFRO West: € 291,6 miljoen TSK, waarvan € 76,0 miljoen EFRO	€ 374,0 miljoen TSK, waarvan € 157,8 miljoen ESF	€ 28,1 miljoen TSK, waarvan € 10,6 miljoen EVF	€ 21,3 miljoen netto-uitgaven
Geprojecteerd foutenpercentage (EFRO, ESF en EVF) ¹¹ en geconstateerde fouten uitgedrukt in percentage steekproefwaarde (ELFPO) ¹²	Noord: 0,80% Oost: 0,00% Zuid: 1,45% West: 4,21%	0,37%	18,87%	3,01%
Score beheers- en controlesysteem ^{13*}	Noord: 2 (MA 1 en CA 2) Oost: 2 (MA 2 en CA 2) Zuid: 2 (MA 2 en CA 2) West: 2 (MA 2 en CA 3)	2 (MA 2 en CA 2)	3 (MA 3 en CA 3)	2

* Legenda: Score 1: systeem functioneert goed, geringe verbeteringen nodig. Score 2: systeem functioneert voldoende, enkele verbeteringen nodig. Score 3: systeem functioneert gedeeltelijk, substantiële verbeteringen nodig. Score 4: systeem functioneert in essentie niet.

De bevindingen over het EVF resulteren in een onvoldoende score voor het functioneren van de beheers- en controlesystemen van zowel de managementautoriteit/bemiddelende instantie (MA/BI) als de certificeringsautoriteit: de systemen functioneren gedeeltelijk, substantiële verbeteringen zijn nodig. De auditautoriteit constateert bij de MA/BI substantiële tekortkomingen in twee van de zeven vereisten aan het systeem ('key requirements'): uitvoering van managementverificaties en vastlegging van controlespoor. Bij de certificerende autoriteit constateert de auditautoriteit substantiële tekortkomingen in twee van de vier vereisten: uitvoering van certificeringswerkzaamheden en registratie van vorderingen. Het foutpercentage van 18,87% is ruim boven de toegestane 2%.

Wel is het bij de afsluiting doorslaggevende cumulatieve foutpercentage over de gehele programmaperiode na extra correcties teruggebracht tot onder de 2% (namelijk 1,90%). Bij EFRO West is het foutpercentage van de laatste verantwoordingsperiode (4,21%) boven de toegestane 2% uitgekomen. Ook hier is het cumulatieve foutpercentage over de gehele programmaperiode na extra correcties teruggebracht tot onder de 2% (namelijk 0,0%). Het foutpercentage van 3,01% voor het ELFPO is boven de toegestane 2%. Het foutpercentage voor de gehele afsluitende periode (16 oktober 2014 tot en met 31 december 2015) blijft echter onder de 2%. Ook dit laatste percentage betreft de geconstateerde fouten uitgedrukt in een percentage van de steekproefwaarde.

Hieronder geven wij per fonds een kort overzicht de verantwoorde uitgaven in de afsluiting 2007-2013 en de budgetuitputting over de periode 2007-2013.

Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)	
Netto-uitgaven in de periode 16-10-2015 t/m 31-12-2015 verantwoord in de afsluiting 2007-2013 (= bijlage bij de Nationale verklaring 2017)	€ 21,3 miljoen
Totaal ELFPO-budget 2007-2013	€ 593,2 miljoen
Uitputting cumulatief (budget 2007-2013)	€ 591,8 miljoen
Percentage uitputting 2007-2013	99,8%

Bij het ELFPO is vrijwel het volledige door de Europese Commissie aan Nederland beschikbaar gestelde fondsbedrag besteed.

Europees Fonds Regionale Ontwikkeling (EFRO)	
Totale subsidiabele kosten en fondsdeel in de periode 01-01-2015 t/m 31-12-2016 verantwoord in de afsluiting 2007-2013 (= bijlage bij de Nationale verklaring 2017)	€ 571,3 miljoen, waarvan € 166,6 miljoen EFRO ¹⁴
Totaal EFRO-budget 2007-2013	€ 830,0 miljoen ¹⁵
Uitputting cumulatief (budget 2007-2013)	€ 830,0 miljoen
Percentage uitputting 2007-2013 (fonds)	100%

Bij het EFRO is het volledige door de Europese Commissie aan Nederland beschikbaar gestelde fondsbedrag besteed. Er was sprake van 'overcommitting'¹⁶, zodat een buffer ontstond om onder andere correcties vanwege onrechtmatigheden op te kunnen vangen. Deze werkwijze is toegestaan binnen de Europese regels. De uiteindelijke overcommitting wordt nationaal gefinancierd (rijksmiddelen, decentrale middelen en/of private middelen).

Europees Sociaal Fonds (ESF)	
Totale subsidiabele kosten en fondsdeel in de periode 01-01-2015 t/m 31-12-2016 verantwoord in de afsluiting 2007-2013 (= bijlage bij de Nationale verklaring 2017)	€ 374,0 miljoen ¹⁷ , waarvan € 157,8 miljoen ESF
Totaal ESF-budget 2007-2013	€ 830,0 miljoen
Uitputting cumulatief (budget 2007-2013)	€ 830,0 miljoen
Percentage uitputting 2007-2013 (fonds)	100%

Bij het ESF is het volledige door de Europese Commissie aan Nederland beschikbaar gestelde fondsbedrag besteed. Tevens is een deel van de verwachte ‘overcommitting’ overgeheveld naar de programmaperiode 2014-2020. In geval van overcommitting zal het restant nationaal gefinancierd worden.

Europees Visserijfonds (EVF)	
Totale subsidiabele kosten en fondsdeel in de periode 01-01-2015 t/m 31-12-2016 verantwoord in de afsluiting 2007-2013 (= bijlage bij de Nationale verklaring 2017)	€ 28,1 miljoen ¹⁸ , waarvan € 10,6 miljoen EVF
Totaal EVF-budget 2007-2013	€ 48,6 miljoen ¹⁹
Uitputting cumulatief (budget 2007-2013)	€ 34,4 miljoen
Percentage uitputting 2007-2013 (fonds)	70,8%

Bij het EVF is vanwege enerzijds tekortkomingen in het beheer en hoge percentages onrechtmatigheden en anderzijds lagere vaststellingen en ingetrokken projecten, uiteindelijk 70,8 % van het oorspronkelijk door de Europese Commissie aan Nederland beschikbaar gestelde fondsbedrag besteed (‘ondercommitting’). Een aanzienlijk deel van het fondsbedrag kon daardoor niet worden besteed aan visserijprojecten.

Bijlage 2

Overzicht van conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten

Overzicht conclusies, aanbevelingen, reacties bewindslieden en nawoord

1 Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)

Verbeterpunt:	Het beheers- en controlesysteem voor de weersverzekering (ELFPO) vertoont twee strijdigheden met de Europese regels.
Aanbeveling:	Geen (Ministerie van EZ zal de controles voor de weersverzekering heroverwegen in samenspraak met de Europese Commissie).
Verbeterpunt:	Het percentage onrechtmatigheden bij agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ELFPO) is net als vorig jaar te hoog.
Aanbeveling:	Beoordeel de resultaten van het eerste jaar van uitvoering van het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer en tref indien nodig aanvullende maatregelen om de naleving van beheervorschriften te bevorderen.
Reactie kabinet:	Het kabinet neemt de aanbeveling over. De oorzaken van de geconstateerde afwijkingen zullen worden geanalyseerd, en de resultaten worden beoordeeld. De uitvoering van het nieuwe stelsel is onderdeel van de permanente evaluatie.

2 EFRO

Verbeterpunt:	Voortgang Verbetertraject EFRO: resterende interpretatieverschillen over regelgeving zo snel mogelijk oplossen, zodat tijdig declareren van kosten bij de Europese Commissie niet in het gedrang komt.
Aanbeveling:	Geen (is onderdeel van aanbeveling uit vorig rapport Algemene Rekenkamer en er wordt aan het verbeterpunt gewerkt).

3 ESF en EFMB

Verbeterpunt:	Geen.
Aanbeveling:	Geen.

4 EFMZV

Verbeterpunt:	Diverse verbeterpunten bij onderdelen van het beheers- en controlesysteem, met name in het geautomatiseerde informatiesysteem en in de procesbeschrijvingen/-werkinstructies/kaders voor subsidieregelingen.
Aanbeveling:	Zie er op toe dat: <ul style="list-style-type: none"> • de managementautoriteit de geconstateerde verbeterpunten in het geautomatiseerde informatiesysteem (o.a. informatiebeveiliging) in 2017 doorvoert, alvorens alle beheerprocessen operationeel worden; • een samenhangende en complete set procesbeschrijvingen/werkinstructies/kaders voor alle openstellingen van subsidieregelingen beschikbaar komt.
Reactie kabinet:	Het kabinet neemt de aanbeveling over en zal zorg voor de uitvoering ervan dragen. De uitvoering van de betrokken maatregelen is gestart en de voortgang wordt gemonitord. De Auditdienst Rijk zal in het kader van haar reguliere audits vaststellen of de maatregelen doeltreffend zijn.

5 Migratie- en veiligheidsfondsen

Verbeterpunt:	Geen.
Aanbeveling:	Geen.

Voor de migratiefondsen uit de oude periode zijn geen verbeterpunten en aanbevelingen geformuleerd; de periode is afgesloten.

Overzicht van aandachtspunten

Hieronder geven wij de aandachtspunten weer die op onze website (www.rekenkamer.nl) nader worden toegelicht.

1 Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)	
Aandachtspunten:	Voorwaarden bij steun aan veehouderijsectoren (ELGF). Instellen van vorderingen op subsidieontvangers (ELFPO).
2 EFRO	
Aandachtspunten:	Geen aandachtspunten.

3 ESF en EFMB

Aandachtspunten:	Verbeterpunten systeem managementautoriteit: ESF: functiescheiding en toezicht; selectie projecten. ESF en EFMB: controlespoor; (geautomatiseerde) informatiesystemen; maatregelen tegen fraude; opstellen beheersverklaring en jaarlijkse samenvatting.
------------------	--

4 EFMZV

Aandachtspunten:	Geen aandachtspunten.
------------------	-----------------------

5 Migratie- en veiligheidsfondsen (AMIF en ISF)

Aandachtspunten:	Verbeterpunten systeem verantwoordelijke autoriteit: controlespoor.
------------------	---

Voor de migratiefondsen uit de oude periode zijn geen aandachtspunten geformuleerd; de periode is afgesloten.

Bijlage 3

Opgevolgde conclusies en aanbevelingen Rapport bij de Nationale verklaring 2016

Hieronder geven wij een overzicht van de conclusies en aanbevelingen uit het *Rapport bij de Nationale verklaring 2016* die inmiddels zijn opgevolgd en/of niet meer relevant zijn.

1 Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)	
Conclusie:	De administratieve controles bij ELFPO behoeven versterking.
Aanbeveling:	Laat RVO de resultaten van het verbeterplan monitoren.
2 EFRO	
Conclusie:	De afsluiting van de programmaperiode 2007-2013 vereist veel aandacht.
Aanbeveling:	Monitor de tijdige en adequate indiening van de laatste betaalaanvragen in 2016, zodat voldoende tijd resteert voor de afsluitende controlewerkzaamheden van de auditautoriteit.
Conclusie:	De rapportage over financiële correcties aan de Europese Commissie moet aangepast worden.
Aanbeveling:	Zie toe op de tijdige en adequate aanpassing van de bijlage met financiële correcties conform de wensen van de Europese Commissie, zodat de betaalonderbreking snel opgeheven kan worden en de laatste betaalaanvragen van EFRO West tijdig verzonden kunnen worden.
3 ESF	
Conclusie:	De afsluiting van de programmaperiode 2007-2013 vereist veel aandacht.
Aanbeveling:	Zie toe op de naleving van gemaakte afspraken over een tijdige en adequate indiening van de laatste betaalaanvragen in 2016, zodat voldoende tijd resteert voor de afsluitende controlewerkzaamheden.
4 EVF	
Conclusie:	De afsluiting van de programmaperiode 2007-2013 vereist veel aandacht; de beheers- en controlesystemen kennen nog veel verbeterpunten.
Aanbeveling:	Zie toe op: De tijdige en adequate indiening van de laatste betaalaanvragen in 2016, zodat voldoende tijd resteert voor de afsluitende controlewerkzaamheden van de auditautoriteit. Het spoedig oppakken van de resterende verbeterpunten in de systemen van de managementautoriteit/bemiddelende instantie, in het bijzonder de managementverificaties, zodanig dat deze autoriteiten de werkzaamheden voor de afsluiting van het programma adequaat verrichtten.
5 Migratiefondsen	
Conclusie:	N.v.t.
Aanbeveling:	N.v.t.

Bijlage 4

Methodologische verantwoording

Wij hebben de *Nationale verklaring 2017* onderzocht en beoordeeld. Ons oordeel heeft ook betrekking op de zogenoemde consolidatiestaten: verantwoordingsdocumenten waarin de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten (gesaldeerd) en openstaande vorderingen per EU-fonds zijn weergegeven.

Oordeel

Wij geven een oordeel over:

- de kwalificatie van het functioneren van de beheers- en controlesystemen van de EU-fondsen;
- de kwalificatie van de getrouwheid van de bij de Europese Commissie ingediende rekeningen en rechtmatigheid van de financiële transacties tot op het niveau van eindbegunstigden;
- de totstandkoming van de Nationale verklaring en de onderliggende deelverklaringen met de bijbehorende consolidatiestaten.

Werkzaamheden

Om tot onze oordelen over de beheers- en controlesystemen en de financiële transacties te komen, hebben wij gebruik gemaakt van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR), in haar hoedanigheid als auditautoriteit en certificerende instantie. Dat is efficiënt, omdat het object en de reikwijdte van de controle van ADR en Algemene Rekenkamer voor een groot deel gelijk zijn. Daarnaast hebben wij per fonds risicogericht eigen werkzaamheden verricht.

Om na te gaan of wij op de werkzaamheden van de ADR kunnen steunen, voerden wij een review van die werkzaamheden uit. Op basis daarvan hebben wij geconcludeerd dat wij voor onze oordeelsvorming gebruik kunnen maken van de bevindingen van de ADR. Geconstateerde aandachtspunten rapporteren wij in de toelichtingen per fonds, te vinden op [onze website](#).²⁰

Wij baseren ons oordeel over de financiële transacties op de interpretatie van wet- en regelgeving door de nationale autoriteiten, nadat wij deze interpretatie hebben beoordeeld. Dit laat onverlet dat de Europese Commissie bij eigen conformiteitsaudits wet- en regelgeving anders kan interpreteren en tot andere foutpercentages kan komen. Als gevolg hiervan bestaat onzekerheid over de kortingen die de Europese Commissie Nederland nog kan opleggen.

Bij de deugdelijkheid van de totstandkoming beoordelen wij de ordelijkheid en controleerbaarheid van het proces van totstandkoming van de Nationale verklaring en de overeenstemming van de Nationale verklaring met onderliggende documenten.²¹

Het Ministerie van Financiën baseert zich bij het opstellen van de Nationale verklaring met name op de deelverklaringen die de verantwoordelijke bewindspersonen afgegeven hebben over de fondsen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Deze deelverklaringen dienen op grond van de procedure vergezeld te gaan van assurancerapporten van de ADR. Daarnaast verricht de minister van Financiën een plausibiliteitstoets op de deelverklaringen aan de hand van de onderliggende documenten.

Bij de deugdelijke totstandkoming toetsen wij onder meer de vorm, inhoud en aanwezigheid van de deelverklaringen, de assurancerapporten en de overeenstemming van de deelverklaringen en assurancerapporten met onderliggende documenten.

Rapportage

Per fonds rapporteren wij de conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten. Aanbevelingen doen wij bij meer zwaarwegende verbeterpunten; minder zwaarwegende verbeterpunten rapporteren wij als aandachtspunten.

De Europese verordeningen stellen per fonds verschillende eisen aan beheer, controle en verantwoording. Dat betekent dat de Nationale verklaring maatwerk vereist en dat de informatie per fonds op onderdelen soms verschilt. Wij richten onze rapportage vooral op punten die moeten verbeteren.

In de tabel in geven wij een algemeen beeld van het functioneren van de beheers- en controlesystemen in de onderzochte periode. Door verschillende regelgeving binnen de Europese Commissie zijn de organisatie en de benamingen van de actoren bij de diverse fondsen verschillend. Ook de beoordelingssystematiek verschilt. Desondanks hebben wij een totaalbeeld willen schetsen van het functioneren van de beheers- en controlesystemen. Hiervoor hebben wij de systematiek van de structuurfondsen (EFRO, ESF en EFMZV) gevolgd. Wij hebben de door de ADR aan de Europese Commissie gerapporteerde scores van de landbouwfondsen en auditconclusies van de migratiefondsen (programmaperiode 2007-2013) respectievelijk migratie- en veiligheidsfondsen (programmaperiode 2014-2020) zo goed mogelijk vertaald naar deze systematiek. Voor meer informatie over de scores en de voorgeschreven scoringsmethodieken per fonds verwijzen wij naar de toelichtingen op onze website, www.rekenkamer.nl.

Bijlage 5

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2016). *Rapport bij de Nationale verklaring 2016*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Ecorys (2016). *Ex post evaluatie POP2 2007-2013*. Rotterdam, 9 december 2016.

Europese Commissie (2016). *EU annual budget life-cycle: figures*.

http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

Europese Unie (2012). 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. Publicatieblad van de Europese Unie, L 298/1.

Bijlage 6

Eindnoten

- 1 In de Nationale verklaring wordt het saldo van uitgaven en ontvangsten vermeld.
- 2 In de Nationale verklaring wordt het saldo van uitgaven en ontvangsten vermeld.
- 3 De Europese Commissie beschouwt de douanerechten overigens niet als een nationale bijdrage, maar als een eigen middel van de EU dat door de lidstaten wordt geïnd, en die daarvoor een vergoeding ontvangen (perceptiekosten).
- 4 In de Nationale verklaring wordt het saldo van uitgaven en ontvangsten (vooral correcties op uitgaven) vermeld. Van het bedrag van € 702,2 miljoen heeft € 33,7 miljoen betrekking op de migratiefondsen uit de vorige programmaperiode 2007-2013.
- 5 De auditautoriteit (EFRO, ESF, EFMB, EFMVZ en migratie- en veiligheidsfondsen) respectievelijk certificerende instantie (ELFPO en ELGF) toetst de naleving van de door de Europese Commissie gestelde eisen aan het beheers- en controlesysteem. Hieruit volgt dat de auditautoriteit respectievelijk certificerende instantie geen onderdeel van het beheers- en controlesysteem is.
- 6 Deze steun is vergelijkbaar met de steun die in de programmaperiode 2007-2013 werd verleend vanuit het ELGF op grond van artikel 68(1) van Verordening (EU) Nr. 73/2009.
- 7 Op grond van een in 2015 door het Ministerie van EZ, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer ontwikkeld format kan het percentage onrechtmatigheden bij agrarisch natuur- en landschapsbeheer voor aanvraagjaar 2015 worden bepaald op 4,4% (aanvraagjaar 2014: 3,6%). Ontwikkeling van dit format bleek nodig, omdat de controlestatistieken voor de Europese Commissie bewerking behoeven voor een correcte bepaling van het percentage onrechtmatigheden. De controlestatistieken voor de Europese Commissie betreffen statistieken met de resultaten van administratieve controles door de RVO en resultaten van controles ter plaatse door de NVWA.
- 8 De provincies regelen het agrarisch natuur- en landschapsbeheer sinds 2016 via agrarische collectieven. Een agrarisch collectief is een gecertificeerd samenwerkingsverband, een (coöperatieve) vereniging, in een (zelf gekozen) begrensd gebied dat bestaat uit

agrariërs en andere grondgebruikers (beheerders met gebruiksrecht van de grond) die zich vrijwillig hebben verenigd voor het uitvoeren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Het collectief is eindbegunstigde van de subsidie. Zij sluiten zelf de contracten met de agrarische natuurbeheerders af en gaan grotendeels ook zelf de controle en de handhaving uitvoeren.

- 9 Als 'fondsdeel 2015-2016' hebben wij het volgende bedrag weergegeven: totaal gerealiseerd fondsdeel einde programmaperiode (maart 2017) minus eind 2014 cumulatief gedeclareerd fondsdeel.
- 10 De declaratiesystematiek verschilt. Bij EFRO, ESF en EVF declareert de lidstaat de totale subsidiabele kosten (TSK). Een deel van deze kosten wordt Europees gesubsidieerd. Bij ELFPO wordt het Europese subsidiedeel van de subsidiabele kosten gedeclareerd.
- 11 Bij de fondsen EFRO, ESF en EVF is het toegestaan het foutpercentage te berekenen met inachtneming van 'buffers' per project. Als van een project niet alle subsidiabele kosten zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie, vallen geconstateerde onrechtmatigheden weg tegen de buffer van niet-gedeclareerde kosten. Bij EFRO Oost was sprake van grote buffers wegens veel overrealisatie, en zijn alle fouten weggefallen tegen buffers. Dit heeft geresulteerd in het foutpercentage van 0%.
- 12 De steekproefmethodiek verschilt als gevolg van verschillende eisen van de Europese Commissie voor de afsluiting. Bij de berekening van de foutpercentages EFRO, ESF en EVF is het volgens de Europese voorschriften toegestaan om geconstateerde onrechtmatigheden bij projecten weg te laten vallen tegen een 'buffer' indien er sprake is van 'overrealisatie' (meer subsidiabele kosten gerealiseerd dan gedeclareerd). Bij EFRO Oost zijn alle geconstateerde onrechtmatigheden weggefallen tegen buffers.
- 13 De scoremethodiek verschilt tussen enerzijds EFRO, ESF en EVF en anderzijds ELFPO. Voor de vergelijkbaarheid van scores is in de tabel voor ELFPO aangesloten bij de scoringsmethodiek voor EFRO, ESF en EVF.
- 14 Per Operationeel Programma: Noord: € 65,7 miljoen, waarvan € 28,4 miljoen EFRO. Oost: € 132,8 miljoen, waarvan € 39,6 miljoen EFRO. Zuid: € 82,4 miljoen, waarvan € 22,6 miljoen EFRO. West: € 290,7 miljoen, waarvan € 76,0 miljoen EFRO. In de definitieve eindstaten van maart 2017 zijn ten opzichte van de betaalaanvragen

per einde 2016 nog bedragen van in totaal € 21,9 miljoen euro (totale subsidiabele kosten) in mindering gebracht (Noord: 1,5 miljoen, Oost: n.v.t., Zuid: 7,6 miljoen, West: 12,8 miljoen). Dit zijn aanpassingen op eerder ingediende betaalaanvragen, zonder gevolgen voor het uiteindelijk gerealiseerde fondsdeel EFRO dat Nederland van de Europese Commissie verkrijgt.

- 15 Per OP: Noord: € 169,4 miljoen. Oost: € 164,1 miljoen. Zuid: € 185,9 miljoen. West: € 310,6 miljoen.
- 16 Overcommitting wil zeggen dat meer subsidie wordt toegekend ('gecommitteerd') dan in totaal is begroot. Als begrote uitgaven dan later niet gerealiseerd kunnen worden, is een 'buffer' beschikbaar om alsnog extra uitgaven uit de buffer te kunnen declareren. Op deze wijze kan voorkomen worden dat het Europese budget niet geheel uitgeput kan worden, bijvoorbeeld bij onderrealisatie in projecten of bij correcties op basis van bevindingen van de auditautoriteit. Het uiteindelijke bedrag van deze buffer dat niet gedeclareerd kan worden bij de Europese Commissie dient nationaal gefinancierd te worden.
- 17 In de definitieve eindstaat van maart 2017 is ten opzichte van de betaalaanvragen per einde 2016 per saldo nog een bedrag van € 14,7 miljoen euro (totale subsidiabele kosten) in mindering gebracht. Dit zijn aanpassingen op eerder ingediende betaalaanvragen, zoals toekenningen op een bezwaar naar aanleiding van bezwaarprocedures, en de (gedeeltelijke) overhevelingen van twee projecten naar de programmaperiode 2014-2020. Deze aanpassingen hebben geen gevolgen voor het uiteindelijk gerealiseerde fondsdeel ESF dat Nederland van de Europese Commissie verkrijgt.
- 18 In de definitieve eindstaat van maart 2017 is ten opzichte van de betaalaanvragen per einde 2016 per saldo nog een bedrag van € 4,7 miljoen euro (totale subsidiabele kosten) in mindering gebracht. Dit zijn aanpassingen op eerder ingediende betaalaanvragen en een additionele correctie vanwege het te hoge foutpercentage. Bij het EVF (waar geen sprake is van overcommitting en dus geen buffer op programmatische niveau bestaat) betekenen deze correcties een verdere verlaging van het uiteindelijk door de lidstaat Nederland gerealiseerde EVF-budget. De managementautoriteit heeft bezwaar ingediend bij de Europese Commissie tegen de berekeningswijze van het uiteindelijke fondsdeel.

- 19 Na decommitting in 2015 verlaagd tot € 43,3 miljoen. Percentage uitputting ten opzichte van verlaagde budget bedraagt 79,5%.
- 20 Voor ons oordeel over de financiële transacties bij de landbouwfondsen hebben wij ons ook gebaseerd op de resultaten van controles ter plaatse bij subsidie-aanvragers door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, nadat wij deze resultaten hebben gevalideerd door review en eigen onderzoek. Bij een deel van deze controles sluit het tijdvak voor verantwoording van de resultaten aan de Europese Commissie (controles ter plaatse voor uitgaven in jaar t) niet aan op het tijdvak van verantwoording van de uitgaven aan de Europese Commissie (uitgaven 16 oktober jaar t tot en met 15 oktober jaar t+1). Daarnaast geldt dat de resultaten van controles ter plaatse over jaar t+1 ten tijde van het opstellen van de Nationale verklaring nog niet bekend zijn. Vanwege vorenstaande hebben wij ons oordeel over de financiële transacties bij de landbouwfondsen voor een deel gebaseerd op de resultaten van de controles ter plaatse uit een eerder tijdvak (jaar t).
- 21 Met ordelijk wordt bedoeld dat de totstandkoming volgens de daartoe opgezette procedure verloopt. Met controleerbaar wordt bedoeld dat navolgbaar is hoe de procedure daadwerkelijk is verlopen. Met onderliggende documenten wordt bedoeld op de documenten die in de procedure zijn aangemerkt als bouwstenen voor de Nationale verklaring.

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2017

