

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directie Begrotingszaken

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk

BZ/2014 -73 M

Uw brief (kenmerk)

24202

Datum 3 februari 2014

Betreft Schriftelijk Overleg Jaarverslag Europese Rekenkamer

Geachte Voorzitter,

Ik dank de leden van de fracties van de VVD, PvdA en het CDA voor hun vragen inzake het Jaarverslag van de Europese Rekenkamer over de EU begroting 2012. Hieronder bied ik u de antwoorden aan in de door u gehanteerde volgorde per partij waarbij een aantal vragen zijn geclusterd per thema teneinde doublures in de beantwoording te voorkomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie over de kabinetsinzet ten aanzien van verbetering van het financieel beheer en de Nationale Verklaring

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het rapport van de Europese Rekenkamer over de EU-begroting 2012. Deze leden herhalen wederom het belang dat zij hechten aan de onafhankelijke toetsing van de besteding van EU-gelden door de Europese Rekenkamer. De verantwoording is, zoals de leden van de VVD-fractie jaarlijks opmerken, niet alleen een verantwoordelijkheid van de Europese Commissie, maar ook van de lidstaten. De leden van de VVD-fractie verwachten dan ook een grotere verantwoordelijkheid voor verantwoording van de bestedingen van middelen door de lidstaten, door middel van lidstaatverklaringen. Dit is een terugkerend punt van deze leden en zij vragen daarom wederom een reactie van de minister op dit punt. Op welke wijze is de verantwoording bij de lidstaten in zijn ogen verbeterd? Welke stappen heeft de minister ondernomen om een verbetering van de kwaliteit van het financiële beheer van de Europese Unie te bewerkstelligen? Welke stappen kunnen nog aanvullend worden ondernomen?

Uit het onderzoek van de Europese Rekenkamer bleek eerder al dat in de meerderheid van de gevallen de regering van lidstaten voldoende informatie had om de fouten te voorkomen en te corrigeren. Een verplichte lidstaatverklaring, waar de leden van de VVD-fractie een groot voorstander van zijn, zou voor dit probleem een goede oplossing kunnen zijn. Welke acties onderneemt het kabinet hiertoe? Gezien het feit dat de verplichte lidstaatverklaring er nog steeds niet is, welke andere acties zal het kabinet ondernemen?

Hoewel op zowel Europees als op nationaal niveau verbeteringen mogelijk zijn, willen de leden van de PvdA-fractie specifiek aandacht vragen voor de versteviging van de budgettaire controle op nationaal niveau. De leden van de PvdA-fractie zijn ontstemd over het feit dat de Europese Rekenkamer concludeert dat bij het merendeel van de foutief verrichte betalingen de lidstaten over voldoende informatie beschikken om de fouten te kunnen ontdekken en te corrigeren. Deze leden herhalen dan ook hun inzet op een verplichte lidstaatverklaring (op politiek niveau) over Europese uitgaven en vragen het kabinet om een nadere appreciatie van de voortgang in de Nederlandse inzet op dit punt. Hoeveel van de 28 Europese lidstaten maken inmiddels gebruik van een lidstaatverklaring of leggen anderszins op politiek niveau verantwoording af over de Europese uitgaven?

Antwoord

Het afgeven van een Nationale Verklaring is naar het oordeel van het kabinet een belangrijk onderdeel van de verantwoording over EU middelen in Nederland. Er bestaat echter momenteel geen draagvlak in Europa voor het introduceren van een verplichte verklaring op politiek niveau. Ook het Europees Parlement, als medewetgever op dit terrein, heeft niet geïnsisteerd op een verplichting. Zij is in 2012 bij de onderhandelingen over het Financieel Reglement akkoord gegaan met een optionele "verklaring op het geëigende niveau" zonder nadere clausulering of definiëring. Dit resultaat bleek het hoogst haalbare, ondanks aandringen van de zijde van Nederland om een politieke verklaring op nationaal niveau verplicht te stellen. Er zijn echter twee belangrijke vernieuwingen die ondanks het ontbreken van een verplichte lidstaatverklaring naar verwachting zullen leiden tot verbetering van de kwaliteit van het financieel management van EU fondsen in de nieuwe MFK-periode (2014–2020).

Ten eerste treden met ingang van de nieuwe MFK-programmaperiode nieuwe wettelijke verplichtingen in werking voor lidstaten waarbij belangrijke kenmerken en onderdelen van de Nationale Verklaring (verplicht) zijn voorgeschreven. Uw Kamer is reeds geïnformeerd¹ over deze nieuwe verantwoordingsrapportages die voortvloeien uit het Financieel Reglement van de EU Begroting. Per sectorverordening is dit nader uitgewerkt. Meer concreet wordt er voortaan van uitvoerende instanties in lidstaten gevraagd om "beheersverklaringen" af te geven over de in hun beheer uitgegeven EU middelen, met daarbij een onafhankelijke "audit opinie" over de rechtmatigheid van de bestedingen tot op het niveau van de eindbegunstigden. De Nederlandse Nationale Verklaring is in zeer belangrijke mate gebouwd op dergelijke onafhankelijke audit opinies (van de Auditdienst Rijk). Daarnaast worden de reeds bestaande "annual summaries" van uitgevoerde audits aangescherpt en kwalitatief verbeterd. Het kabinet zal deze vernieuwingen in de praktijk nauwgezet volgen en spant zich, met de steun van uw Kamer, ervoor in om verdere stappen te zetten naar betere verantwoording. Met name het verbeteren van transparantie is daarbij een speerpunt. Het kabinet streeft naar het openbaar beschikbaar komen van alle nationale audit opinies en annual summaries, zodat vergelijkbare data per lidstaat ten aanzien van financieel beheer van EU fondsen beschikbaar komt.

Een tweede relevante ontwikkeling is dat de Commissie op aandringen van het Europees Parlement een werkgroep heeft ingesteld die moet komen tot het

¹ Kamerstukken II 2012-2013, 32437 nrs. 8 t/m 14 en 24204 nr. 28

opstellen van Europabrede handvatten voor de vormgeving en inhoud van de in het nieuwe Financieel Reglement genoemde vrijwillige "verklaring op het geëigende niveau" (zie hierboven). Het Europees Parlement, het Voorzitterschap van de Raad alsmede de lidstaten en de Europese Commissie zijn in de werkgroep vertegenwoordigd. Hoewel de animo van lidstaten om hieraan deel te nemen vooralsnog niet groot blijkt, is Nederland een actief lid van deze werkgroep die onlangs van start is gegaan. U wordt uiteraard geïnformeerd over de resultaten.

Op dit moment leggen slechts twee lidstaten op politiek niveau verantwoording af over EU fondsen op hun grondgebied: Nederland en Zweden. In Denemarken geeft alleen de Deense Algemene Rekenkamer een verklaring af. In het Verenigd Koninkrijk is men momenteel het voorheen uitgebrachte 'consolidated statement' aan het heroverwegen. Voorheen werd dit document getekend op het niveau van Secretaris-Generaal en door de Britse algemene rekenkamer beoordeeld. Het laatste statement dat op deze manier werd afgegeven zag op het boekjaar 2009.

Vragen van de leden van de VVD-fractie over de oorzaken van onregelmatigheden

De leden van de VVD-fractie constateren dat het geschatte foutenpercentage wederom is gestegen: van 3,9% in 2011 naar 4,8% in 2012. Al sinds 2009 is er sprake van een toename in het foutenpercentage. Dit leidt tot een afkeurende verklaring over de regelmatigheid van de uitgaven. De leden van de VVD-fractie vinden dit een zorgelijke ontwikkeling, zeker omdat het draagvlak voor Europa toch al onder druk staat. Wat is de mening van het kabinet hierover en over de oorzaken en de oplossingen om dit te verbeteren? Is deze toename toe te schrijven aan de financiële verantwoording in specifieke lidstaten?

Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid blijven het uitgaventerrein dat het meest vatbaar is voor fouten met een geschat foutenpercentage van 7,9%, gevolgd door regionaal beleid, energie en vervoer met een geschat foutenpercentage van 6,8%. Wat zijn de oorzaken en redenen voor de hoge foutenpercentages bij deze beleidsterreinen?

Antwoord

Het kabinet deelt de zorg van de leden van de VVD-fractie over het gebrek aan verbetering in de foutenpercentages sinds 2009 en de invloed hiervan op het draagvlak voor de Europese Unie. De tendens richting het einde van de huidige meerjarenperiode 2007-2013 is inderdaad een verslechtering van de rechtmatigheid. De Europese Rekenkamer concludeert dat verreweg de meeste fouten worden veroorzaakt door subsidiabiliteitsfouten, aanbestedingsfouten en het niet naleven van staatssteunregels. Zo werden bij het beleidsterrein Plattelandsontwikkeling veel agromilieuverbintenissen niet nagekomen, voldeden investeringsprojecten niet aan de specifieke vereisten en werden aanbestedingsregels niet nageleefd. Bij Regionaal beleid, energie en vervoer beschrijft de ERK de volgende hoofdoorzaken: niet naleving van aanbestedingsregels, het declareren van niet-subsidiabele kosten en het niet naleven van staatssteunregels. Per fonds staat de Europese Rekenkamer nauwkeurig stil bij haar bevindingen en de gesignaleerde problemen. De Commissie geeft op haar beurt een uitvoerige reactie op de bevindingen een aanbevelingen van de Europese Rekenkamer. Het is echter niet af te leiden uit het jaarverslag van de Europese Rekenkamer of een toename van het

foutenpercentage is toe te schrijven aan een specifieke lidstaat. De Europese Rekenkamer heeft namelijk een "Europees" mandaat, niet zozeer gericht op lidstaten als wel de Unie en de EU-begroting als geheel. Wat ontbreekt, is een betrouwbare vergelijking van de kwaliteit van het financieel beheer tussen lidstaten. Wel zijn de controle-instanties van een aantal lidstaten onderwerp van onderzoek door de Europese Rekenkamer geweest; zij worden bij naam genoemd in het jaarverslag. Dit betreft echter een steekproef en geen volledige vergelijking tussen alle controle-instanties in alle lidstaten. Zoals hierboven uiteengezet streeft het kabinet naar het openbaar beschikbaar komen van nationale audit opinies en samenvattingen daarvan (annual summaries) die lidstaten moeten opstellen, zodat vergelijkbare data per lidstaat ten aanzien van financieel beheer van EU fondsen beschikbaar komt.

Vragen van de leden van de VVD-fractie en PvdA-fractie over financiële correcties.

Vorig jaar hebben de leden van de VVD-fractie aangedrongen op een vergelijking tussen lidstaten. De minister heeft vorig jaar aangegeven dat hij de Europese Commissie verzocht heeft om een compleet jaarlijks overzicht beschikbaar te stellen van de foutenpercentages per land en per fonds, alsmede gegevens over terugvorderingen en opgelegde financiële correcties per lidstaat. Hier zijn de leden van de VVD-fractie content mee. Maar, zo valt in het verslag van het schriftelijk overleg van vorig jaar te lezen, de Europese Commissie heeft op dit verzoek in eerste instantie terughoudend gereageerd. Welke drukmiddelen heeft de minister om de 'naming and shaming' per lidstaat meer gestalte te geven? Ongeveer 50% (1,8 miljard euro) van de financiële correcties in 2012 heeft betrekking op de besteding in 2002-2008 van cohesie uitgaven in Spanje. Wat is hiervan de reden? Hoe wordt gewerkt aan verbeteringen?

De leden van de PvdA-fractie zijn ook kritisch op het huidige kader voor financiële correcties en terugvorderingen bij geconstateerde fouten, deze leden vragen hoe het kabinet de kwaliteit en snelheid van dit systeem beoordeelt, mede gelet op de forse stijging van de correcties naar 3,7 miljard euro in 2012 (van 1,1 miljard euro in 2011) die betrekking hadden op gelden uitgegeven tussen 2000 en 2006. Betekent dit dat pas in 2012 de definitieve uitgaven over de periode 2000-2006 vastgesteld konden worden?

Antwoord

Het kabinet heeft geen juridische drukmiddelen om af te dwingen dat de Europese Commissie overgaat tot het publiceren van cijfers waartoe zij rechtens niet verplicht is. Wel zal het kabinet de Commissie blijven aanmoedigen zoveel mogelijk data te publiceren. Deze data moet dan wel betrouwbaar en vergelijkbaar zijn. Naast de jaarlijkse Annual Activity Reports heeft de Europese Commissie in 2013 voor het eerst een zeer gedetailleerd rapport beschikbaar gesteld aan de Raad en het Europees Parlement, alsmede aan uw Kamer, met daarin opgenomen een compleet overzicht van de door de Commissie opgelegde (ex-post) financiële correcties per lidstaat in de afgelopen periode². Het kabinet is enerzijds verheugd met deze cijfers omdat dit het gevraagde inzicht verschaft in financiële correcties per lidstaat. Hoewel er op grond van deze cijfers geen aanleiding is om te twijfelen aan de kwaliteit van het huidige Europese kader voor financiële correcties, acht het

² Rapport: "Communication on the protection of the EU budget" (COM(2013) 682 final).

kabinet het wel van belang om de inhoudelijke beperkingen van dit rapport te benadrukken.

Dit rapport kan niet gebruikt worden om aan te tonen dat de foutenpercentages van de Europese Rekenkamer over de jaren heen zo slecht niet zijn. Om de volgende redenen doet het rapport geen afbreuk aan de jaarlijkse Déclaration d'Assurance (DAS) van de Europese Rekenkamer. Ten eerste wordt een financiële correctie opgelegd aan (een instantie in) een lidstaat en zegt het niets over de al dan niet terugvordering van de onrechtmatige middelen bij de eindbegunstigde. De financiële correctie zegt dus niets over de onrechtmatige transactie zelf, die juist onderwerp is van onderzoek van de Europese Rekenkamer (de bevindingen van de Europese Rekenkamer worden vastgesteld op het niveau van de eindbegunstigde). Ten tweede is de timing en de locatie van de correctie relevant: correcties opgelegd in het jaar 2012 bestonden voor 49% uit een grote financiële correctie voor Spanje voor middelen uit de periode 2000-2006 (zie onder). Dit betekent dat deze correctie niet toegerekend kan worden aan het foutenpercentage van de Europese Rekenkamer voor de EU als geheel over 2012.

De Commissie stelt met dit rapport dus geen systematisch en meerjarig overzicht van correcties en foutenpercentages per fonds en per lidstaat beschikbaar dat invloed heeft op de (audit-)resultaten van de Europese Rekenkamer. De Rekenkamer is deze mening zelf ook toegedaan. Dit neemt niet weg dat door dit rapport inzichtelijk wordt waar zich problemen hebben voorgedaan. Het kabinet zal de Commissie daarom aansporen om ieder jaar een dergelijk rapport te publiceren waardoor niet alleen een analyse mogelijk is van de verschillen tussen programmaperiodes maar ook een analyse van verschillen tussen lidstaten. Als transparant is waar de problemen liggen, kan daar ook effectief naar gehandeld worden.

Zo blijkt dat in 2012 Spanje een grote financiële correctie opgelegd heeft gekregen vanwege fouten die gemaakt zijn in de periode 2000-2006 bij voornamelijk het regionale fonds EFRO. Details over de precieze oorzaken van deze grote correctie zijn niet bekend. De Commissie geeft in het rapport alleen informatie op geaggregeerd lidstaatniveau. Voor EFRO is de top drie landen met de hoogste financiële correcties over de periode 2000-2006: Spanje (42,7%), Griekenland (19,2%) en Italië (18,9%). Voor landbouw geeft de Commissie een historische breakdown per lidstaat voor de periode 1999-2012. Daaruit blijkt dat de volgende vijf landen verantwoordelijk waren voor meer dan 95% van de financiële correcties ELGF: Griekenland (25,4%), Spanje (16,5%), Frankrijk (13,5%), Italië (20,2%) en het Verenigd Koninkrijk (10%). Relatief ten opzichte van het volume aan ontvangen landbouwsubsidies scoort Frankrijk overigens het slechtst, gevolgd door Spanje en Duitsland, aldus het rapport.

Vragen van de leden van de VVD-fractie over sanctiemogelijkheden en het vervangen van onrechtmatige kosten.

De leden van de VVD-fractie zijn voorstander van sanctiemogelijkheden, bijvoorbeeld een korting op de subsidies, voor landen die teveel fouten maken bij de uitgaven. Nu zijn er voor lidstaten weinig prikkels om fouten te voorkomen. De minister heeft vorig jaar aangegeven dat de sanctiemogelijkheden van de Europese Commissie bestaan uit onder meer het opleggen van boetes of het verminderen van de EU-bijdrage aan lidstaten of aan uitvoerende instanties, het tussentijds opleggen van een betaaltop aan uitvoerende organen in lidstaten en

het afdwingen van verbeterplannen. In hoeverre zijn deze sanctiemogelijkheden daadwerkelijk ingezet? Gezien de stijging in het foutenpercentage, wat vindt het kabinet van de mogelijkheid dat fouten automatisch gaan leiden tot een netto-vermindering van EU-financiering voor nationale autoriteiten, waardoor lidstaten meer gestimuleerd worden om doeltreffende controles te verrichten? Welke acties onderneemt het kabinet voor meer inzet van sancties?

De voorschriften voor de huidige uitgavenperiode 2007 – 2013 stimuleren de lidstaten slechts in beperkte mate om het systeem voor financieel beheer doeltreffender te beheren, aangezien onjuiste declaraties zomaar kunnen worden ingetrokken en vervangen zonder dat men geld uit de EU-begroting misloopt. Welke oplossing ziet het kabinet om dit via de voorschriften voor de komende uitgavenperiode te voorkomen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Antwoord

De Commissie kan betalingen geheel of gedeeltelijk schorsen als: a) de beheers- en controlesystemen ernstige tekortkomingen vertonen en er geen correctiemaatregelen zijn genomen; of b) uitgaven verband houden met een ernstige onregelmatigheid ten aanzien waarvan geen corrigerende maatregelen zijn genomen; of c) een lidstaat ernstig tekort schiet in het nakomen van zijn verplichting om ervoor te zorgen dat de beheers- en controlesystemen doeltreffend functioneren en dat onregelmatigheden worden voorkomen, opgespoord, gecorrigeerd en teruggevorderd. De lidstaat in kwestie heeft gelegenheid tot hoor en wederhoor gedurende twee maanden. De Commissie heft de schorsing op als de lidstaat aangeeft de nodige maatregelen te nemen via een verbeterplan. Als de lidstaat niet de vereiste maatregelen neemt, kan de Commissie besluiten de bijdrage van de EU-begroting aan het operationele programma geheel of gedeeltelijk in te trekken (annuleren) overeenkomstig de procedure voor financiële correcties in artikel 99 en 100 van eerstgenoemde verordening. De lidstaten mogen de gecorrigeerde middelen hergebruiken (artikel 100 lid 4) indien zij voldoen aan de door de Commissie – gerelateerd aan de individuele onderliggende problematiek van de betalingsonderbreking – gestelde eisen en conclusies. Deze systematiek voor het opleggen van betalingsonderbrekingen (schorsen) bij de EU-landbouwfondsen is vergelijkbaar. Gedeclareerde betalingen kunnen definitief aan communautaire financiering worden onttrokken op grond van artikel 31 van dezelfde verordening. Dit kan de Commissie doen wanneer zij constateert dat de uitgaven niet volgens de communautaire voorschriften zijn verricht.

Bovenstaande sanctiemogelijkheden zijn door de Commissie in 2012 veelvuldig ingezet en vaker dan voorheen. De Commissie rapporteert transparant over de inzet van handhavingsinstrumenten: uit de Annual Activity Reports van de diverse DG's kan per fonds afgeleid worden hoeveel correctieve en opschortende maatregelen er zijn getroffen. Als voorbeeld is DG Regio te noemen met in 2012 twee opschortingen van betalingen, 69 betaalonderbrekingen (waaronder aan twee Nederlandse EFRO-programma's), het opstarten van 66 pre-opschortingsprocedures en 119 preventieve waarschuwingen³. Verder zijn er in 2012 voor een bedrag van € 3,7 miljard aan financiële correcties opgelegd bij EFRO. Overigens ging het bij de betaalonderbrekingen van de twee Nederlandse EFRO-programma's om lichte overschrijdingen van de norm van minder dan 2%

³ Annual Activity Report 2012 DG Regio: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/regio_aar_2012.pdf.

fouten in 2010. Deze betaalonderbrekingen konden na twee maanden worden opgeheven.

Het kabinet is groot voorstander van het strikt toepassen van handhavingsmogelijkheden en moedigt de Commissie aan om dit voort te zetten. De Commissie wordt hierin geholpen door een stringenter wettelijk kader voor de nieuwe MFK-periode: in bepaalde omstandigheden is er geen marge van beoordelingsvrijheid meer voor de Commissie bij het nemen van beslissingen over financiële correcties, waardoor het opleggen van financiële correcties de standaard (automatische) reactie wordt bij bepaalde tekortkomingen in controlesystemen. Dit moet als prikkel fungeren om lidstaten ertoe te bewegen fouten tijdig op te sporen en te corrigeren. Het kabinet is verheugd met deze aanscherping van de regels.

Voor wat betreft de vraag over het intrekken van declaraties wordt het volgende opgemerkt. Als de autoriteiten in de lidstaat in het voorstadium voorafgaand aan declaratie bij de Europese Commissie bij het uitvoeren van (eerstelijns-)controles zelf tijdig onregelmatigheden (fouten) ontdekken dan kunnen ze in plaats van deze onrechtmatige kosten andere (rechtmatige) kosten opvoeren in de declaratie richting de Commissie. Nieuw in de periode 2014-2020 is dat met jaartranches wordt gewerkt: onregelmatigheden (fouten) die de Commissie constateert in de einddeclaraties (van de jaartranches) kunnen niet vervangen worden door rechtmatige kosten. Het bedrag van deze onregelmatigheden wordt inderdaad misgelopen en moet door de begunstigde of de lidstaat met eigen (lokaal, regionaal of nationaal) budget worden opgevangen.

Vragen van de leden van de VVD-fractie over complexiteit van regelgeving

Een oorzaak van de fouten is de complexiteit van de regelgeving in Brussel. Er worden bijvoorbeeld veel fouten gemaakt met de aanbestedingsregels (29% van de fouten bestaat uit ernstige inbreuken op aanbestedingsregels; bij het onderdeel regionaal beleid/energie/vervoer maakten ernstige overtredingen van de aanbestedingsregels 52% van de fouten uit). Welke acties ontplooit het kabinet om de complexiteit van de regelgeving te verminderen? En meer specifiek voor de Europese aanbestedingsregels? Veel fouten worden ook gemaakt bij wat wel of niet subsidiabele kosten zijn. Hoe kan hier meer duidelijkheid en zekerheid over worden gegeven, zodat er minder fouten kunnen worden gemaakt?

Antwoord

Uit het onderzoek dat het kabinet in 2012 heeft laten uitvoeren naar de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de Europese structuurfondsen in Nederland ⁴ bleek dat een deel van de administratieve lasten en uitvoeringskosten voortvloeit uit andere Europese regelgeving dan de structuurfondsverordeningen, zoals aanbestedingsregels. Het kabinet heeft bij de onderhandelingen voor de nieuwe verordeningen per fonds (ESF, landbouwfondsen, Cohesiefondsen, Horizon2020) gepleit voor vereenvoudiging van de regels. Het eindresultaat voor cohesiebeleid is dat slechts beperkt vereenvoudigingen zijn doorgevoerd.⁵ Het algemene beeld is dat administratieve lasten voor begunstigden in de nieuwe periode licht dalen ten opzichte van de huidige periode, onder andere omdat er meer met standaardbedragen gewerkt kan worden en minder met "bonnetjes" (daadwerkelijk gemaakte kosten). Hiermee worden niet alleen de administratieve

⁴ Kamerstukken II 2013-2014, 21 501-08, nr. 431.

⁵ Kamerstukken II 2013-2014, 21 501-08, nr. 493.

lasten bij de begunstigde verlaagd, maar het leidt ook tot meer duidelijkheid bij de begunstigde en dus tot minder fouten c.q. onrechtmatige kosten. De uitvoeringslasten voor de betrokken overheidsinstanties lijken echter toe te nemen, omdat zij meer informatie moeten aanleveren, onder meer voor de audits en de bij uw eerste vraag in dit overleg genoemde nieuwe rapportageverplichtingen. Dit leidt naar verwachting tot verbetering van de verantwoording.

Vraag van de leden van de VVD-fractie over fraude

Fraude met uitgaven wordt geschat op 0,25%. Veel mensen denken dat dit een te laag percentage is, omdat de lidstaten dit zelf mogen opgeven, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Hoe kan een realistisch inzicht in fraude verkregen worden?

Antwoord

Onregelmatigheden waaronder (vermoedens van) fraude dienen gemeld te worden door de verantwoordelijke autoriteiten en door derden. Op basis van deze meldingen kan OLAF, het antifraudebureau van de Europese Commissie, al dan niet besluiten een (fraude-)onderzoek te openen. OLAF zal daarbij moeten steunen op het werk van de controle-instanties in de lidstaten. Anders zou OLAF zelf al het onderzoek moeten doen dat nu door de controle-instanties wordt uitgevoerd en de vraag is of dit doelmatig is. Fraude die blijkt uit de financiële administratie en die een zekere omvang heeft zou namelijk ontdekt moeten worden door de controle-instanties. Jaarlijks worden de uitgaven van Europese fondsen in gedeeld beheer beoordeeld door de Auditautoriteiten in de lidstaten. Deze audits worden op dusdanige wijze uitgevoerd dat materiële (grote) fouten in de financiële administratie, hieronder inbegrepen fraude, ontdekt zouden moeten worden. Ontdekte fouten of onregelmatigheden worden gerapporteerd door de betrokken managementautoriteiten aan de DG's van de Commissie inclusief eventuele (vermoedens van) fraude; ook aan OLAF moet dit gemeld worden. In hun rapporten dienen de Auditautoriteiten vermoedens van fraude expliciet te benoemen. De Commissie houdt door middel van het uitvoeren van reviews toezicht op de toereikende kwaliteit van het uitgevoerde werk door de Auditautoriteiten.

Vraag van de leden van de VVD-fractie over toezichtsystemen

De Europese Rekenkamer constateert dat de onderzochte toezicht- en controlesystemen slechts gedeeltelijk doeltreffend zijn in het waarborgen van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende betalingen bij de rekeningen. Hoe wordt er gewerkt aan de verbetering?

Antwoord

De controle op de toezicht- en controlesystemen van de lidstaten, zoals de Managementautoriteiten, de Certificeringsautoriteiten en de Auditautoriteiten ligt bij de Europese Commissie. Zij maakt onder andere een risicobeoordeling op grond van het presteren van deze autoriteiten in de lidstaten en publiceert dit in de Annual Activity Reports per fonds en per land. Indien er gebreken worden geconstateerd, dan spreekt de Commissie verbeterplannen af of zij kan in het uiterste geval financiële correcties opleggen, zoals de Commissie in de afgelopen periode ook heeft gedaan. De Commissie hanteert de tot haar beschikking staande handhavingsmiddelen steeds strikter (zie ook de beantwoording van uw vraag over

sanctiemogelijkheden hierboven). Het kabinet is van mening dat de Commissie inderdaad consistent moet handhaven aangezien de controlesystemen in de lidstaten een essentiële link zijn in de totale controleketen.

Directie Begrotingszaken

Vraag van de leden van de VVD-fractie over foutenpercentages

Wat zijn de foutenpercentages van Nederland op de verschillende uitgaventerreinen en waar wordt de tolerantiegrens overschreden?

Antwoord

Het kabinet geeft elk jaar in de Nationale Verklaring inzicht in de foutenpercentages van EU fondsen (in gedeeld beheer) in Nederland per uitgaventerrein. Indien de tolerantiegrens van 2% wordt overschreden wordt het exacte foutenpercentage gemeld zoals dit is geconstateerd door de Nederlandse auditautoriteit (onderdeel van de Auditdienst Rijk). Voor de foutenpercentages over het jaar 2012 verwijst ik u naar de nog te publiceren Nationale Verklaring in mei 2014. Hieronder treft u een update aan met de meest recent beschikbare gegevens. Ter vergelijking zijn ook de gemiddelde foutenpercentages op EU-niveau weergegeven, zoals door de Europese Rekenkamer gepubliceerd in de diverse jaarverslagen. De Europese Rekenkamer publiceerde niet over alle jaren een exact foutenpercentage per fonds.

Tabel 1.

Foutenpercentages per fonds per jaar in Nederland en het EU gemiddelde (Gedeeld Beheer) in relatie tot de totale subsidiabele kosten in dat jaar.

Bron: Nationale Verklaring 2008 t/m 2013 en jaarverslagen Europese Rekenkamer 2007-2013.

Fonds (in Gedeeld Beheer)	Totale subsidiabele kosten: EU-deel met nationale co-financiering (euro)	% fouten Nederland (> 2% exact)	Europees gemiddelde (zoals gepubliceerd)
ESF			
2009	120.901.590	<2%	>2%
2010	46.722.914	<2%	>2%
2011	338.736.675	<2%	2,2%
EFRO			
2009	121.818.636	<2%	> 5%
2010	139.424.785	2,16%	7,7%
2011	369.422.694	2,43%	6%
EVF			
2009	27.491.737	<2%	Niet beschikbaar*
2010	10.952.440	5,90%	Niet beschikbaar*
2011	22.759.735	<2%**	Niet beschikbaar*
ELGF***			
2006/2007	1.013.075.985	<2%	>2%-5%<
2007/2008	854.800.814	<2%	< 2%
2008/2009	1.046.983.725	<2%	>2%-5%<
2009/2010	895.187.156	<2%	2,3%
2010/2011	877.151.936	<2%	2,9%
2011/2012	865.043.699	<2%	3,8%

ELFPO***			
2006/2007	18.108.533	<2%	>2%
2007/2008	23.203.795	4,07%	>2%
2008/2009	35.602.131	2,29%	>2%
2009/2010	62.731.081	<2%	>2%
2010/2011	71.431.716	<2%	7,7%
2011/2012	97.078.371	<2%	7,9%

Directie Begrotingszaken

*De Europese Rekenkamer publiceert geen afzonderlijk foutenpercentage voor EVF. Dit fonds wordt in jaarverslagen gerubriceerd bij andere beleidsterreinen waarvoor een gezamenlijk foutenpercentage wordt vastgesteld. Het EVF is daarvan een marginaal onderdeel.

** Onder voorbehoud van een bedrag van € 3.112.113 waarover onzekerheid bestaat (bron: Nationale Verklaring 2013).

*** De eerste twee Nationale Verklaringen van Nederland legden verantwoording af over de landbouwfondsen ELGF en ELFPO en nog niet over de andere fondsen. Om deze reden geeft de tabel voor de landbouwfondsen reeds vanaf rapportagejaar 2006/2007 de gevraagde cijfers.

Vraag van de leden van de VVD-fractie over een kasstroomraming

De Europese Rekenkamer stelt voor dat de Europese Commissie een kasstroomraming maakt voor de lange termijn met een prognose van de toekomstige betalingsbehoeften, om de problematiek van vastleggingen en betalingen te verminderen. Deze problematiek zorgde ervoor dat de Europese Commissie in 2012 met het beschikbare budget niet in staat was om aan alle betalingsverzoeken te voldoen. Wat vindt het kabinet hiervan? Hoe denkt het kabinet deze problematiek van vastleggingen en betalingen op te lossen?

Antwoord

De begroting van de Europese Unie wordt opgesteld in vastleggingen en in betalingen. De begroting in vastleggingen geeft de maximale ruimte voor de verplichtingen die mogen worden aangegaan in dat jaar. De begroting in betalingen geeft de maximale ruimte aan voor de uitgaven die dat jaar mogen worden gedaan. Veel betalingen uit de begroting van de Europese Unie volgen pas één of meerdere jaren nadat deze zijn vastgelegd in de begroting. Dit zijn de zogenoemde gedifferentieerde kredieten. Het betreft financiering voor projecten die, nadat de verplichting is aangegaan, soms een langdurige opstartfase kennen voordat ze tot uitvoering komen en er ook tot betaling wordt overgegaan. Dat er in de MFK-periode 2014-2020 nog een aanzienlijk bedrag moet worden uitbetaald vanwege vastleggingen uit de MFK-periode 2007-2013 is dus een logisch gevolg van de systematiek van de EU-begroting. Hier werd bij het opstellen van de nieuwe plafonds voor de vastleggingen en de betalingen in het nieuwe MFK ook rekening mee gehouden. In de onderhandelingen over een nieuw Meerjarig Financieel Kader werd rekening gehouden met een totaal van circa 200 miljard euro aan verplichtingen uit de periode 2007-2013 die in de periode 2014-2020 tot uitbetaling moeten komen. De nieuwe betalingenplafonds dienen zowel vastleggingen uit de oude periode als de nieuwe periode te accommoderen. Het kabinet baseert de eigen afdrachtenramingen op deze plafonds.

Vraag van de leden van de VVD-fractie over SMART-doelstellingen

Hoe werkt het kabinet in Europa aan het verbeteren van de doelstellingen voor de te behalen resultaten met de EU-begroting, deze zijn nu namelijk vaak zeer

algemeen, en dus weinig concreet ofwel niet SMART (specifiek meetbaar acceptabel realistisch tijdgebonden). Slechts 8 van de 52 doelstellingen waren maar SMART geformuleerd.

Vraag van de leden van de PvdA-fractie over SMART-doelstellingen

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat beleidsdoelstellingen waar mogelijk aan indicatoren gekoppeld moeten worden en SMART (afrekenbaar) moeten worden geformuleerd. Wat is de inzet van het kabinet op deze twee punten? Is het kabinet eveneens voornemens de effectiviteit van de uitgaven prominent terug te laten komen in de voorgenomen "mid-term review" in de MFK-periode 2014-2020?

Vraag van de leden van de CDA-fractie over SMART-doelstellingen

De Europese Rekenkamer benoemt verder dat voor veel terreinen van de EU-begroting het wetgevend kader complex is en er onvoldoende prestatiegerichtheid bestaat. De voorstellen voor de programmeringsperiode 2014-2020 inzake landbouw en cohesie blijven voornamelijk gebaseerd op input (georiënteerd op uitgaven) en zijn daardoor nog steeds eerder nalevings- dan resultaatgericht. Slechts 8 van de 52 doelstellingen waren specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en tijdgebonden (SMART) geformuleerd. Is de minister van mening dat eigenlijk pas na een SMART-geformuleerde doelstelling middelen toegedeeld zouden mogen worden? Zo ja, welke stappen wil de minister gaan ondernemen opdat het aantal doelstellingen dat SMART geformuleerd is, stijgt naar minimaal de helft, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Antwoord op de leden van de fracties van de VVD, PvdA en CDA over SMART-doelstellingen en het behalen van resultaten

Het kabinet is van mening dat er meer inzicht nodig is in de effectiviteit van EU begrotingsuitgaven en dat de Europese Commissie op duidelijke en betrouwbare wijze hierover dient te rapporteren, bijvoorbeeld via een verbeterde invulling van het zogenoemde artikel 318-rapport. Bij een eventuele mid term review zal het kabinet de uitkomsten van deze en dergelijke rapportages meenemen.

De kritiek van de Europese Rekenkamer in het jaarverslag richt zich hoofdzakelijk op de Europese Commissie. Het gaat hierbij om SMART doelstellingen van de DG's. De Commissie zegt in reactie te erkennen dat de rapportering over prestaties gericht moet zijn op de werkelijke behoeften van de belanghebbenden. Het kabinet zal de toezegging van de Commissie om verbetering na te streven nauwgezet volgen. Ook werkt de Commissie aan een krachtiger en meer samenhangend kader voor de monitoring, de evaluatie en de rapportage over de uitvoering van de programma's van de EU voor het volgende MFK. Het artikel 318-rapport over het jaar 2012 bevat daartoe een actieplan.

Belangrijk is ook dat het cohesie- en structuurbeleid zich in de nieuwe programmaperiode 2014-2020 meer zal richten op concrete en meetbare resultaten. Landen en regio's moeten in elk programma duidelijke en meetbare doelstellingen en indicatoren vastleggen en hierover rapporteren. De Europese Commissie zal het programma alleen accepteren als er ambitieuze en realistische doelstellingen en indicatoren zijn opgenomen, die voldoen aan de SMART criteria. Programma's worden beloofd voor het behalen van vooraf gestelde doelen via de zogenoemde "prestatiereserve" (6 % van het toegekende budget per lidstaat). Het

programma ontvangt deze reserve alleen als de vooraf gedefinieerde doelen en indicatoren van het programma worden behaald. Naast de positieve prikkel van de prestatiereserve is er ook een negatieve prikkel. Wanneer de Europese Commissie constateert dat een programma significant te kort schiet bij het behalen van de doelen en indicatoren, kan de Europese Commissie betalingen opschorten of terugvorderen van de lidstaat.

Vragen van de leden van de fracties van de VVD en PvdA over het opvolgen van aanbevelingen van de Europese Rekenkamer

Bij het onderdeel "Resultaten behalen met de EU-begroting" doet de Europese Rekenkamer een tweetal aanbevelingen. Wat vindt het kabinet van deze aanbevelingen en wat gaat het ermee doen? Ook met betrekking tot uitgaven en ontvangsten doet de Europese Rekenkamer aanbevelingen. Wat vindt het kabinet van deze aanbevelingen en wat gaat het ermee doen?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over de Europese begroting 2012. Deze leden zijn van mening dat de Europese Rekenkamer een belangrijke publieke functie vervult in de controle en het debat over de besteding van Europese gelden en danken de Europese Rekenkamer dan ook voor haar uitgebreide verslaglegging en heldere presentatie.

De leden van de PvdA-fractie vinden het spijtig dat het foutenpercentage over de Europese uitgaven is gestegen naar 4,8% van de totale uitgaven. Deze leden willen het kabinet vragen hoe de concrete aanbevelingen voor verbeteringen van de Europese Rekenkamer worden opgepakt in het Europese budgettair beheer? Hoe gaat het kabinet zichzelf sterk maken voor het doorvoeren van deze verbeteringen in Europees verband?

Antwoord

In zijn algemeenheid hecht het kabinet grote waarde aan het onafhankelijke onderzoek van de Europese Rekenkamer, haar bevindingen en haar aanbevelingen. Het kabinet zal tijdens de Dechargeprocedure de Commissie en de Raad waar nodig aanspreken op tekortkomingen en aanmoedigen verbeteringen na te streven. Nederland is ieder jaar actief in het Begrotingscomité alwaar het ERK jaarverslag hoofdstuk voor hoofdstuk wordt besproken, op grond van de bevindingen van de Europese Rekenkamer. Ook wordt door Nederland gekeken naar de follow-up van aanbevelingen uit eerdere jaren. Deze bespreking resulteert in een speciaal Raadsadvies dat dient als input voor het Europees Parlement in de verdere Dechargeprocedure van de EU jaarbegroting. Het kabinet maakt zich ook via andere (wetgevende) procedures sterk voor het verbeteren van het financieel beheer van EU-fondsen en het verbeteren van de verantwoording en transparantie. Voor meer details over de kabinetsinzet en de bereikte resultaten in de nieuwe MFK-periode verwijst ik u graag naar de allereerste vraag in dit Schriftelijk Overleg.

Voor wat betreft specifiek het onderdeel "resultaten behalen met de EU-begroting" is het kabinet met de Europese Rekenkamer van mening dat hier nog een wereld te winnen is. Nederland volgt met belangstelling het initiatief van de Commissie om te komen tot een nieuw kader voor doelmatigheidsverslaglegging door de DG's van de Commissie. Het kabinet heeft wat betreft het opstellen van resultaatindicatoren door lidstaten voor de volgende meerjarenperiode hogere

verwachtingen dankzij nieuwe wetgeving met bijvoorbeeld ex-ante conditionaliteiten en meer focus op meetbare resultaten. De onderhandelingen voor deze MFK-periode zijn inmiddels afgerond. Programma's worden beloofd voor het behalen van vooraf gestelde doelen via de zogenoemde "prestatiereserve" (6 % van het toegekende budget per lidstaat). Het programma ontvangt deze reserve alleen als de vooraf gedefinieerde doelen en indicatoren van het programma worden behaald. Naast de positieve prikkel van de prestatiereserve is er ook een negatieve prikkel. Wanneer de Europese Commissie constateert dat een programma significant te kort schiet bij het behalen van de doelen en indicatoren, kan de Europese Commissie betalingen opschorten of terugvorderen van de lidstaat.

Vragen van de leden van de VVD-fractie over toetredingssteun

Vanuit de post "externe betrekkingen, steun en uitbreiding" worden maatregelen voor kandidaat lidstaten van de EU en toetredende landen vergoed. Welke landen ontvangen hiervoor middelen en hoeveel? In hoeverre zijn de bedragen gekoppeld aan de daadwerkelijke voortgang die kandidaat lidstaten en toetredende landen maken? Welke prikkel is ingebouwd om voortgang te maken?

Antwoord

Europese steun aan kandidaat-lidstaten (Turkije, IJsland, Macedonië, Montenegro, Servië) en potentiële kandidaten (Albanië, Bosnië-Herzegovina en Kosovo) wordt verleend vanuit het zogenoemde pretoetredingsinstrument (Instrument for Pre-Accession, IPA) onder Categorie IV (Extern Beleid) van de EU-begroting. Naast de acht bovengenoemde landen ontving Kroatië tot aan de toetreding tot de EU op 1 juli 2013 steun vanuit IPA. De verdeling over de verschillende landenprogramma's was in de periode 2007-2013 als volgt:

Tabel 2: Ontvangsten IPA per land (euro, lopende prijzen).

Bron: Revised Multi-annual indicative Financial Framework for 2013; COM(2012)581.

	2007-2013
Kroatië	997.646.663
Macedonië	614.888.608
IJsland	29.807.815
Montenegro	235.715.039
Servië	1.385.650.498
Turkije	4.795.167.817
Albanië	594.527.743
Bosnië-Herzegovina	655.524.418
Kosovo	635.365.817
Totaal landenprogramma's	9.944.294.418

Bij de totstandkoming van IPA-II voor de volgende begrotingsperiode 2014-2020 heeft Nederland geijverd voor een nadrukkelijker inzet van pretoetredingssteun ten behoeve van het hervormingstraject in de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten, met nadruk op de versterking van de rechtsstaat in deze landen. Deze inzet is in de nieuwe IPA-II verordening overgenomen. Daarnaast wordt onder IPA-

II een performance reserve ingesteld, met als doel de goede hervormers te belonen. Deze prikkel kan ook omgekeerd werken: waar hervormingen uitblijven, kan IPA-steun worden stopgezet of ingetrokken. Dit laatste is bijvoorbeeld voor Bosnië-Herzegovina in december 2013 gebeurd. Het kabinet ziet dit als een goed voorbeeld van de 'incentive based approach'.

Vragen van de leden van de VVD-fractie over begrotingssteun

De Europese Ontwikkelingsfondsen (EOF'S) worden ook gebruikt om begrotingssteun te verlenen aan ontwikkelingslanden. De leden van de VVD-fractie zijn geen voorstander van begrotingssteun, omdat het vaak niet doelgericht is. Nu, echter, geeft de Europese Rekenkamer ook nog aan dat de Europese Commissie in een aantal gevallen heeft nagelaten om specifieke betalingsvoorwaarden te stellen, zodat niets wordt afgesproken over de door het ontwikkelingsland te realiseren prestaties. Wat vindt het kabinet hiervan en wat gaat het kabinet hieraan doen?

Antwoord

In mei 2012 nam de Raad conclusies aan over een nieuwe benadering ten aanzien van EU-begrotingssteun. In de aanloop naar deze raadsconclusies was door Nederland ingezet op een meer selectieve en aan voorwaarden verbonden inzet van deze hulpmodaliteit, waarbij factoren als respect voor mensenrechten, goed bestuur en naleving van de regels van de rechtsstaat worden meegewogen naast de bestaande eligibility criteria⁶. Deze raadsconclusies zijn inmiddels door de Commissie neergelegd in nieuwe richtlijnen inzake de verstrekking van EU-begrotingssteun die begin 2013 van kracht zijn geworden. Door de invoering van een politiek weegmoment is de verwachting dat minder landen in aanmerking zullen komen voor algemene begrotingssteun. Het kabinet zal, bij de besluitvorming over nieuwe meerjarenprogramma's onder het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (2014-2020) en de hulpmodaliteiten die hierbij worden gekozen, goed oog houden voor een correcte uitvoering van de nieuw overeengekomen aanpak ten aanzien van EU-begrotingssteun. Waar het kabinet daartoe aanleiding ziet, zal het specifieke begrotingssteunoperaties aan de orde stellen in het EOF-comité en de Commissie aanspreken op haar verantwoordelijkheden. Nederland heeft dit recent gedaan ten aanzien van (sectorale) begrotingssteun van de EU aan Rwanda en naar aanleiding van het rapport van de Europese Rekenkamer over EU-steun aan de Democratische Republiek Congo.

Vragen van de leden van de VVD-fractie over het EOF

De leden van de VVD-fractie hebben naast het rapport van de Europese Rekenkamer ook kennisgenomen van het rapport van de Europese Rekenkamer onder advies nr. 3/2013 over het voorstel voor een verordening van de Raad inzake het financieel reglement van toepassing op het 11e Europees Ontwikkelingsfonds. Dit is van belang met het oog op de recente berichten over verkeerd gebruik van Europees ontwikkelingsgeld in een aantal ontvangstlanden. In dit rapport stelt de Europese Rekenkamer dat het voorstel voor deze verordening niet gebruiksvriendelijk is en dat dat het voorstel niet transparant maar juist complex is. De Europese Rekenkamer stelt dat dit kan leiden tot rechtsonzekerheid en misverstanden. Daarnaast stelt de Europese Rekenkamer dat de tekst in artikel 39, dat betrekking heeft op betalingen van begrotingssteun, voor

⁶ Zie Kamerbrief 'Overzicht van de voorwaarden die de EU hanteert bij het verlenen van begrotingssteun'. Kamerstukken II 2012-2013, 21501-04 nr. 148.

mogelijke verwarring kan zorgen en dat de tekst van dit artikel in het kader van conditionaliteit niet krachtig genoeg is. De Europese Rekenkamer verwijst daarbij naar aanbevelingen die het zelf in eerdere verslagen omtrent begrotingssteun en conditionaliteit heeft gedaan. Kan het kabinet aangeven wat het vindt van de kritiekpunten van de Europese Rekenkamer? In hoeverre verbeteren de voorstellen van de Europese Commissie de, in het rapport van de Europese Rekenkamer over de begroting van 2012, benoemde risico's voor onregelmatigheden?

Antwoord

De Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel voor een verordening van de Raad inzake het financieel reglement van toepassing op het elfde Europees Ontwikkelingsfonds is vervat in een BNC fiche van 1 november 2013.⁷ In dit fiche staat dat Nederland zal inzetten op een verwijzing naar de meer politieke benadering van EU-begrotingssteun conform de tekst die hierover is opgenomen in de overkoepelende uitvoeringsverordening voor de instrumenten van het extern beleid van de Unie (Categorie IV van de EU-begroting). Deze tekst betreft inderdaad een precisering van artikel 186 van het algemeen financieel reglement van de EU-begroting, in de zin dat nadrukkelijker staat omschreven in welke gevallen landen in aanmerking komen voor EU-begrotingssteun en er een verwijzing is opgenomen naar de noodzaak fundamentele waarden te respecteren. Nederland heeft bij de totstandkoming van de overkoepelende uitvoeringsverordening voor de instrumenten van extern beleid aangedrongen op een dergelijke precisering, in lijn met de wens van het kabinet EU-begrotingssteun selectiever en politieker in te zetten. Het kabinet is dan ook tevreden dat artikel 39 van het financieel reglement voor het elfde EOF overeenkomt met de tekst die is overeengekomen voor de overkoepelende uitvoeringsverordening voor de instrumenten van het extern beleid en beschouwt dit als een verbetering ten opzichte van de verordening die gold voor het tiende EOF.

Het kabinet heeft zijn bezorgdheid uitgesproken over het jaarrapport 2012 in relatie tot het EOF. Hoewel de Commissie het foutenpercentage dit jaar heeft weten terug te brengen van 5,3% tot 3%, is het percentage nog steeds te hoog (het getolereerde foutenpercentage voor de EU-begroting behelst 2%). De Commissie heeft de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer overgenomen en geeft aan dat het grootste deel ervan ook al is geïmplementeerd. De Commissie heeft hiertoe een actieplan opgezet ten behoeve van de EU-delegaties. Het kabinet verwacht dat de inrichting van het elfde Europees Ontwikkelingsfonds zal bijdragen aan een beter beheer van de middelen en een grotere resultaatgerichtheid van het Fonds. Het kabinet heeft deze verwachting, mede naar aanleiding van de resultaten van de IOB-evaluatie naar het EOF (Kamerstuk 21501-04 nr. 156), duidelijk uitgesproken tegenover Commissaris Piebalgs.

Vraag van de leden van de VVD-fractie over belangenverstremgeling bij EU agentschappen

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Europese Rekenkamer vorig jaar constateerde dat er een hoog risico van belangenverstremgeling is bij de EU-agentschappen. Hier is de aanbeveling uit voortgekomen aan de betrokken agentschappen om de beleidslijnen en procedures verder te versterken en toe te zien op deugdelijke toepassing. Volgens de minister volgt Nederland dit dossier

⁷ Kamerstukken II 2013-2014, 22 112 nr. 1733.

kritisch. Kan een toelichting worden gegeven wat de inzet van het kabinet is geweest en welke verbeteringen in het afgelopen jaar zijn gerealiseerd?

Antwoord

Ten eerste is het proces om tot verbetering te komen versneld, onder meer door het opzetten van een functioneringskader voor Europese agentschappen. Ook is er een Roadmap opgesteld waarin de Commissie toezegt richtlijnen te ontwikkelen om het functioneren van EU-agentschappen te bevorderen. Inmiddels zijn deze richtlijnen ontwikkeld, waaronder richtlijnen specifiek gericht op de bestrijding van belangenverstremgeling⁸. Deze richtlijnen heeft de Commissie in samenwerking met de agentschappen ontwikkeld en de implementatie hiervan is in gang gezet. Concreet betekent dit dat een gemeenschappelijk set aan principes en handvatten voor de aanpak van dit probleem is geformuleerd. Verbeteringen zijn onder andere: het periodiek delen van ervaringen (op het gebied van belangenverstremgeling), het verhogen van transparantie door het beleid van een agentschap over het voorkomen van belangenverstremgeling op de site van dat agentschap te plaatsen, evenals de namen van bestuursleden en externe experts. De agentschappen blijven onafhankelijke instanties en dragen daarom zelf de verantwoordelijkheid voor de manier waarop zij de bestrijding van belangenverstremgeling in de praktijk brengen. Het kabinet volgt deze ontwikkelingen en blijft zich in de relevante gremia uitspreken voor adequate controlesystemen en transparantie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Vraag

Wordt bijvoorbeeld de toekomstige subsidiabiliteit van landbouwpercelen in de lidstaten ook verbonden aan verbeteringen in het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) en geografische informatiesystemen (GIS) waarin de Rekenkamer voor sommige lidstaten eenvoudig te verhelpen tekortkomingen constateert?

Antwoord

Betalingen mogen inderdaad alleen worden verricht door erkende betaalorganen die voldoende garanties bieden dat de betalingen wettig en regelmatig zijn. Dat betekent dat betaalorganen aan minimumvoorwaarden moeten voldoen met betrekking tot onder andere voorgeschreven controles. Het LPIS is een essentieel voorgeschreven controle-instrument. Wanneer bij een betaalorgaan niet langer aan één of meer van de minimumvoorwaarden wordt voldaan, moet er een verbeterplan worden opgesteld. In het uiterste geval moet worden overgegaan tot het intrekken van de erkenning van het betaalorgaan.

Vraag

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet ook in te gaan op de bevoegdheden van de nationale rekenkamers ten aanzien van Europese uitgaven in de 28 lidstaten. In welke landen vindt nog geen controle door de nationale rekenkamer plaats?

Antwoord

⁸Rapport: 'Guidelines on the prevention and management of conflict of interests in EU decentralized agencies' (2013)

Er zijn verschillen in bevoegdheden en werkwijze van nationale rekenkamers in Europa. Zo heeft de rekenkamer van het Verenigd Koninkrijk met name een controllersfunctie en kent de rekenkamer van België ook een juridisch karakter. Over hoe deze bevoegdheden van de verschillende rekenkamers in Europa zich verhouden tot de controle op Europese middelen op hun respectievelijke grondgebied zijn momenteel geen verzamelde gegevens beschikbaar. Mogelijk heeft de Nederlandse Algemene Rekenkamer hier meer zicht op via het samenwerkingsverband INTOSAI (van nationale rekenkamers).

Vragen van de leden van de PvdA-fractie over een steekproef per land door de Europese Rekenkamer

Deze leden zijn er ook voorstander van dat de Europese Rekenkamer de foutenpercentages niet alleen per uitgaventerrein, maar ook per land specificeert. Door transparantie hierover wordt inzichtelijk waar verbeteringen mogelijk zijn en geeft het ook een aansporing aan lidstaten om Europese gelden beter te beheren. Deze leden begrijpen dat dit voorstel een wijziging in de controlesystematiek van de Rekenkamer vraagt, een steekproef gewogen per land en als aandeel in de totalen uitgaven, maar de leden van de PvdA-fractie zijn hier sterk voorstander van en vragen het kabinet in te gaan op de mogelijkheden binnen de huidige juridische kaders om een dergelijk onderzoek te verrichten?

Antwoord

De Europese Rekenkamer heeft een "Europees" mandaat om over de EU-begroting als geheel conclusies te trekken, maar er is geen verdragsverplichting om audits per lidstaat uit te voeren (en hierover te publiceren). Ook volgt uit het verdrag dat de Europese Rekenkamer onafhankelijk opereert, wat zich vertaalt in een zelfstandige keuze van haar werkprogramma en het gebruik van capaciteit. De Europese Rekenkamer houdt bij de huidige auditmethode van de DAS (Declaration d'Assurance) rekening met internationaal aanvaarde auditgrondslagen, ervaringen uit het verleden, de wensen van de gebruikers van de DAS tijdens de jaarlijkse dechargeprocedure (het Europees Parlement en de Raad) en beperkingen in de auditcapaciteit van de ERK. Een auditmethodiek waarbij een uitspraak per land gedaan kan worden zou uiteraard technisch mogelijk kunnen zijn. Dit zou onder andere een forse uitbreiding van de steekproeven van de ERK betekenen wat de nodige impact zal hebben op de beschikbare capaciteit van de rekenkamer.

Het kabinet acht het echter ook wenselijk dat de Europese Rekenkamer meer aandacht besteedt aan het transparant rapporteren over prestaties per lidstaat, zulks binnen de bestaande mogelijkheden. Het kabinet heeft daarom tijdens de Dechargeprocedures van de afgelopen jaren aangedrongen op meer transparantie en betere beschikbaarheid van vergelijkbare gegevens per lidstaat, zowel aan het adres van de Europese Commissie als de Europese Rekenkamer. Tijdens de presentatie van het jaarverslag door de Europese Rekenkamer aan de Ecofin Raad van december 2013 heeft Nederland de Rekenkamer gecompimenteerd met het feit dat zij ervoor gekozen heeft om dit jaar bij de beleids categorie 'Regionaal beleid' transparanter te zijn dan vorig jaar: zoals reeds de gewoonte was bij de overige beleids categorieën heeft de ERK namelijk voor het eerst ook bij Regionaal beleid letterlijk aangegeven in welk land en welke regio het geciteerde probleem voorkwam. Het betreft hier overigens slechts voorbeelden en geen structurele vergelijking per lidstaat.

Vragen van de leden van de PvdA-fractie over terugvorderingen

De leden van de PvdA-fractie constateren bovendien dat de terugvordering bij de cohesiegelden niet op het projectniveau plaatsvindt, maar op het niveau van de lidstaat. Klopt dit? Geeft dit wel voldoende correctie op het niveau van het individuele project of individu?

Beschikken lidstaten over voldoende bevoegdheden om onterecht uitgekeerde Europese subsidies terug te vorderen of is actie vanuit de Europese instellingen zelf daarvoor nodig?

Antwoord

Lidstaten beschikken over voldoende bevoegdheden om onterecht uitgekeerde Europese subsidies terug te vorderen. Er is een verschil tussen enerzijds het opleggen van financiële correcties aan autoriteiten van een lidstaat en anderzijds het terugvorderen van onrechtmatig bestede EU-fondsen bij de begunstigden. De financiële correctie wordt opgelegd door de Europese Commissie (zie ook de specifieke vraag over sanctiemogelijkheden hierboven) en is gericht op de autoriteiten in lidstaten. Het zegt niets over het al dan niet terugvorderen van deze bedragen bij begunstigden van bepaalde projecten, dus over de transactie zelf. Voor wat betreft terugvordering bij begunstigden is de lidstaat in kwestie zelf verantwoordelijk (bij fondsen in gedeeld beheer) om de noodzakelijke stappen te ondernemen om tot terugvordering te kunnen overgaan. Om de verdragsverplichting "bescherming van de financiële belangen van de Unie" handen en voeten te geven legt de Commissie (achteraf) correcties op, maar dit betekent in veel gevallen een verplaatsing van het probleem naar de nationale belastingbetaler (zie ook box 1.2 in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over de EU-begroting van 2012 en de reactie van de Commissie daarop). Op het niveau van de lidstaat en gezien vanuit de EU-begroting is er dus sprake van voldoende correctie, maar het bedrag van de gecorrigeerde onrechtmatigheden dat wordt misgelopen moet door de begunstigde of de lidstaat met eigen (lokaal, regionaal of nationaal) budget worden opgevangen.

Vragen van de leden van de PvdA-fractie over het uitsluiten van instanties en personen

Wat is het Europees beleid ten aanzien van de subsidiabiliteit van projecten, instanties, bedrijven of personen bij wie in het verleden grove fouten zijn vastgesteld in het verantwoord beheer van gelden op de uitgaventerreinen cohesie, landbouw en plattelandsontwikkeling? Kunnen personen worden uitgesloten van het ontvangen van Europees geld en hoe vaak gebeurt dit bij benadering?

Antwoord

Het Europees beleid met betrekking tot instanties die niet goed functioneren is te vinden in het nieuwe Financieel Reglement artikel 59 lid 3. Wanneer na controle blijkt dat de aangewezen uitvoerende instanties (designated bodies) niet voldoen aan de vereiste (sectorspecifieke) criteria, of niet voldoende maatregelen nemen om de tekortkomingen te verhelpen, kan deze aanwijzing ingetrokken worden.

Het is mogelijk om begunstigden (natuurlijke personen of rechtspersonen) van tevoren uit te sluiten van aanbestedingsprocedures bij EU middelen in direct beheer van de Commissie op grond van (bewezen) gevallen van fraude of

corruptie. De "Centrale Gegevensbank van Uitsluitingen" (Central Exclusion Database) is met dit doel opgericht (artikel 108 Financieel Reglement). Er zijn momenteel geen exacte gegevens voorhanden over de frequentie waarmee begunstigen worden uitgesloten van betaling via deze database. Ook is van belang te constateren dat aanbestedingsprocedures bij EU fondsen in gedeeld beheer niet onder deze database vallen.

Vragen van de leden van de PvdA-fractie over toekomstige betaalbehoeften

De leden van de PvdA-fractie observeren dat de begrotingssystematiek van de Europese begroting, waarbij vastleggingen over meerdere jaren kunnen leiden tot betalingen, tot grote onzekerheid leidt over de precieze hoogte van de uitgaven in een jaar. Deze leden stellen vast dat er nu nog een stuwmeer (reste à liquider) van 217 miljard euro aan vastleggingen resteert, dat al dan niet over de aankomende begrotingsperiode 2014-2020 tot uitkering gaat komen. Kan het kabinet nader toelichten hoe het voornemens is om te gaan met dit stuwmeer aan verplichtingen uit de vorige MFK-periode en hoe het hier in zijn begrotingsramingen rekening mee houdt? Wat is de maximale termijn waarbinnen deze gesplitste vastleggingskredieten tot uitkering kunnen komen en is dit gewijzigd naar aanleiding van de onderhandelingen over het MFK 2014-2020? De leden van de PvdA-fractie willen eveneens het kabinet vragen nader in te gaan op de aanbeveling van de Europese Rekenkamer ten aanzien van het kasbeheer van de Europese Commissie. De Europese Rekenkamer stelt: "De ERK is van oordeel dat de Commissie een kasstroomraming voor de lange termijn met een prognose van de toekomstige betalingsbehoeften moet opstellen en publiceren om te helpen bij de vaststelling van de toekomstige behoeften (...)". Deze leden maken hieruit op dat Europese Commissie reeds nog geen kasstroomraming maakt en deelt met de lidstaten. Klopt dat? Graag ontvangen deze leden een toelichting van het kabinet op zijn oordeel over het kasbeheer van de Europese Commissie en hoe gaat het kabinet de aanbeveling van de Europese Rekenkamer oppakken? Deze leden zijn van mening dat de Europese Commissie als beheerder van de Europese gelden verantwoordelijk is voor een goed budgettair management. Gelet op de niet onaanzienlijke overschrijdingen van de jaarlijkse Europese begrotingen in recente jaren verdient de versteviging van het budgettair beheer absolute prioriteit stellen deze leden om zo de voorspelbaarheid van de uitgaven te verbeteren.

Antwoord

Het kabinet deelt de visie van de Europese Rekenkamer over het belang van transparantie inzake de toekomstige betalingsbehoeften. Het kabinet onderschrijft dan ook de aanbeveling van de ERK aan de Commissie om prognoses voor de lange termijn te publiceren. De Commissie maakt overigens wel degelijk een kasraming. Deze heeft de Commissie gebruikt bij het opstellen van het eigen voorstel voor een nieuw Meerjarig Financieel Kader. De Commissie heeft de methodiek ook gedeeld met de lidstaten. Bovendien heeft de Commissie in de ontwerpbegroting 2014 weer enige informatie gegeven over het verwachte betalingsverloop van de eind-2013 openstaande verplichtingen. De lidstaten beschikken echter niet over de meest actuele kasramingen voor de middellange termijn op basis van de uitkomsten van de onderhandelingen over het nieuwe MFK. De Commissie heeft, ondanks aandringen van onder andere Nederland, nog geen inzicht gegeven in de uitwerking van bepaalde uitkomsten in de onderhandelingen met betrekking tot bijvoorbeeld de commiteringsregels of

geldende percentages voor voorfinanciering in de kasramingen. Voor het kabinet is de precieze kasraming op dit moment daarom niet geheel transparant. Het kabinet onderschrijft dan ook aanbevelingen voor een grotere transparantie. Overigens zullen kasramingen voor de langere termijn niet altijd problemen tussen vastleggingen en betalingen kunnen oplossen. In de MFK-periode 2007-2013 werd de betalingsbehoefte in het begin van de periode steeds overschat, terwijl het in de laatste jaren werd onderschat, waardoor aanvullende begrotingen nodig waren. Het kabinet onderschrijft dan ook de aanbeveling van de ERK aan de Commissie om prognoses voor de lange termijn te publiceren en ziet uit naar de resultaten van de toezegging die de Commissie op dit terrein heeft gedaan.

Vragen van de leden van de PvdA-fractie over het toetsen van doelmatigheid door de Europese Rekenkamer

De leden van de PvdA-fractie steunen de Europese Rekenkamer in haar pleidooi voor een versterkte focus op de doelmatigheid van de uitgaven en prestatiegerichtheid van het financieel beheer. Deze leden roepen het kabinet dan ook op om de politieke aandacht binnen de Raad van Ministers voor het jaarlijkse evaluatieverslag over de Europese uitgaven van de Europese Commissie te versterken en te pleiten voor meer onderzoek naar de effectiviteit van de gedane Europese uitgaven. Heeft de Europese Rekenkamer kenbaar gemaakt hoe zij zelf aan de doelmatigheid van de uitgaven wil gaan toetsen en of dat mogelijk is binnen de huidige personele bezetting en financiële kaders?

Antwoord

Het kabinet onderschrijft de oproep van deze leden om het jaarlijkse evaluatieverslag van de Europese Commissie te versterken en te pleiten voor meer onderzoek naar de effectiviteit van EU-begrotingsuitgaven. Het kabinet heeft hiervoor reeds aandacht gevraagd, zowel tijdens de dechargeprocedure van de EU-begroting 2011 als tijdens de huidige dechargeprocedure over de EU-begroting 2012. Onderzoek naar doelmatigheid ("performance audit") maakt een regulier deel uit van het werkprogramma van de Europese Rekenkamer, meestal in de vorm van speciale rapporten. De jaarlijkse DAS (Declaration d'Assurance) is en blijft gebaseerd op rechtmatigheidsaudits ("financial audit"). In 2014 heeft de Europese Rekenkamer de intentie om 42 speciale rapporten te publiceren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Volgens de Europese Rekenkamer is het foutenpercentage voor de uitgaven uit de EU-begroting als geheel in 2012 4,8%, een stijging van 0,9% ten opzichte van 2011. Verder blijkt dat op bijna alle afzonderlijke uitgaventerreinen het foutenpercentage is gestegen. In 2012 vertoonden alle terreinen, die beleidsuitgaven betreffen, fouten van materieel belang. De stijgingen in het geschatte foutenpercentage waren het grootst voor de uitgaventerreinen (a) werkgelegenheid en sociale zaken, (b) landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun en (c) regionaal beleid, energie en vervoer. Is de minister ook van mening dat in tijden van krappere financiële mogelijkheden het voor het draagvlak essentieel is dat de Europese begroting juist minder fouten laten zien? Is de minister van zins om in Europees verband te komen tot voorstellen die erop neer komen dat richting lidstaten, waarbij fouten zijn geconstateerd, er niet tot uitbetaling of tot inhoudingen wordt overgegaan?

Antwoord

Het kabinet deelt de mening van de leden van de CDA-fractie dat in tijden van krappere financiële mogelijkheden het voor het draagvlak voor de EU essentieel is dat de Europese begroting minder fouten laat zien. Helaas moet het kabinet constateren dat er over het begrotingsjaar 2012 nog geen verbetering in zicht is. Het is onder de huidige regelgeving reeds mogelijk dat de Europese Commissie, belast met handhaving van de regels op dit vlak, overgaat tot opschorting van uitbetaling of het opleggen van financiële correcties. De Commissie heeft van deze handhavingsmogelijkheden reeds veelvuldig gebruik gemaakt. Als voorbeeld is DG Regio te noemen met in 2012 twee opschortingen van betalingen, 69 betaalonderbrekingen, het opstarten van 66 pre-opschortingsprocedures en 119 preventieve waarschuwingen⁹. In de nieuwe MFK-periode zal het opleggen van financiële correcties in bepaalde gevallen automatisch volgen uit de wet en niet meer afhangen van een voorafgaande beoordelingsmarge van de Commissie. Elders in deze brief gaat het kabinet uitgebreid in op de systematiek en kenmerken van de handhavingsmogelijkheden, ook in de nieuwe MFK-periode.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

J.R.V.A. Dijsselbloem

⁹ Annual Activity Report 2012 DG Regio, http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/regio_aar_2012.pdf.