



# Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2009

2010



---

Vergaderjaar 2009–2010

---

**32 381**

**Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring  
2009**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 mei 2010

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2010 door ons vastgestelde «Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2009» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,  
secretaris



Vergaderjaar 2009–2010

32 381

## Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2009

Nr. 2

RAPPORT

### Inhoud

<b>DEEL 1: OORDEEL, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIE</b>	<b>5</b>	2.2	Grondslag EU-lidstaatverklaring: systemen voor beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i>	36
<b>1 Over dit onderzoek</b>	<b>7</b>	2.2.1	Bestaande beheer-, controle- en verantwoordingsstructuren	37
1.1 Aanleiding	7	2.2.2	Grondslag voor de lidstaatverklaring	37
1.2 Leeswijzer	7	2.3	Financiële transacties	37
<b>2 Oordeel Algemene Rekenkamer bij Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2009</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>Deelverklaring 2009 minister van LNV: ELGF en ELFPO</b>	<b>38</b>
2.1 Oordeel over totstandkoming	10	3.1	Inhoud deelverklaring 2009 ELGF en ELFPO	38
2.2 Oordeel over kwalificatie van beheers- en controlesystemen	10	3.1.1	Criteria voor weging aandachtspunten of tekortkomingen	38
2.3 Oordeel over kwalificatie van financiële transacties	11	3.1.2	Uitvoering controles randvoorwaarden GLB	39
<b>3 Aanbevelingen voor komende jaren</b>	<b>12</b>	3.1.3	Rechtmatigheid op het niveau van eindbegunstigden	39
3.1 Stand van zaken eerdere aanbevelingen	12	3.1.4	Risico's als gevolg van mogelijke interpretatieverschillen	39
3.2 Nieuwe aanbevelingen	13	3.2	Aandachtspunten bij beoordeling deelverklaring 2009 ELGF en ELFPO	40
<b>4 Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>15</b>	3.2.1	Aanbevelingen van de auditdienst LNV aan de betaalorganen	40
4.1 Reactie ministers	15	3.2.2	Uitkomsten controlebezoeken van Europese instellingen	41
4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	18	3.3	Grondslag deelverklaring ELGF en ELFPO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i>	44
<b>Aanbevelingen voor ministers</b>	<b>19</b>	3.3.1	Structuur beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i> gemeenschappelijk landbouwbeleid	44
<b>DEEL 2: ONDERZOEKSBEVINDINGEN</b>	<b>23</b>	3.4	Financiële transacties: wettigheid en regelmatigheid	46
<b>1 Inleiding</b>	<b>25</b>	3.4.1	Inspecties	46
1.1 Aanleiding	25	3.4.2	Beschikbare inspectiegegevens	46
1.2 Doelstelling	26	3.4.3	Fysiske inspecties	47
1.3 Onderzoeksaanpak	26	3.4.4	Administratieve nacontroles	49
1.4 Reikwijdte EU-lidstaatverklaring	28	3.4.5	Controle op de randvoorwaarden	50
1.4.1 Deelverklaring minister van LNV (gemeenschappelijk landbouwbeleid)	28	3.4.6	Kwaliteit van de inspectiefunctie	51
1.4.2 Structuurfondsen	30	3.5	Conclusie	52
1.4.3 Migratiefondsen	32			
1.5 Totstandkoming lidstaatverklaring	33			
<b>2 EU-lidstaatverklaring 2009</b>	<b>36</b>			
2.1 Inhoud EU-lidstaatverklaring	36			

<b>4</b>	<b>Deelverklaring 2009 minister van EZ: EFRO</b>	<b>53</b>	6.2.2	Totstandkoming en <i>assurance</i> deelverklaring	67
4.1	Inhoud deelverklaring 2009 EFRO	53	6.2.3	Bevindingen en conclusies jaarlijks controlerapport en jaarlijkse oordeel van de auditautoriteit	67
4.2	Grondslag deelverklaring 2009 EFRO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i>	54	6.3	Conclusie	68
4.2.1	Structuur beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i> EFRO	54	<b>7</b>	<b>Deelverklaringen 2009 inzake migratiefondsen</b>	<b>69</b>
4.2.2	Totstandkoming en <i>assurance</i> over de deelverklaring	56	7.1	Inhoud deelverklaring 2009 vluchtelingenfonds, EBF en ETF	69
4.2.3	Bevindingen en conclusies jaarlijkse controle-rapporten en jaarlijkse oordelen van de auditautoriteit	56	7.2	Inhoud deelverklaring 2009 EIF	70
4.3	Conclusie	57	7.3	Structuur beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i>	70
			7.3.1	Structuur beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i> Justitie	70
<b>5</b>	<b>Deelverklaring 2009 minister van SZW: ESF</b>	<b>58</b>	7.3.2	Structuur beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i> WWI/VROM	73
5.1	Inhoud deelverklaring 2009 ESF	58	7.3.3	Totstandkoming en <i>assurance</i> deelverklaringen	75
5.2	Grondslag deelverklaring 2009 ESF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i>	59	7.3.4	Bevindingen en conclusies jaarlijkse controle-rapporten en jaarlijkse oordelen van de auditautoriteit	75
5.2.1	Structuur beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i> ESF	59	7.4	Conclusie	76
5.2.2	Totstandkoming en <i>assurance</i> van de deelverklaring	61	<b>Bijlage 1</b>	<b>Lidstaatverklaring 2009</b>	<b>77</b>
5.2.3	Bevindingen en conclusies jaarlijks controlerapport en jaarlijks oordeel van de auditautoriteit	61	<b>Bijlage 2</b>	<b>Extrapolatieoverzicht gemeenschappelijk landbouwbeleid</b>	<b>87</b>
5.3	Conclusie	62	<b>Bijlage 3</b>	<b>Tabel bevindingen structuurfondsen</b>	<b>90</b>
<b>6</b>	<b>Deelverklaring 2009 minister van LNV: EVF</b>	<b>63</b>	<b>Bijlage 4</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>97</b>
6.1	Inhoud deelverklaring 2009 EVF	63	<b>Bijlage 5</b>	<b>Begrippenlijst</b>	<b>98</b>
6.2	Grondslag deelverklaring 2009 EVF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i>	64		<b>Literatuur</b>	<b>102</b>
6.2.1	Structuur beheer, controle, verantwoording en <i>assurance</i> EVF	64			

## **DEEL 1: OORDEEL, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIE**



## **1 OVER DIT ONDERZOEK**

### **1.1 Aanleiding**

Het kabinet heeft in 2006 besloten om jaarlijks een nationale verklaring op te stellen over het beheer en de besteding van gelden van de Europese Unie (EU) in Nederland. In die verklaring geeft de minister van Financiën namens het kabinet aan of de Nederlandse ontvangsten en uitgaven van EU-gelden in het afgelopen jaar in overeenstemming zijn geweest met de daarvoor geldende wetten en regels, en of de controle op deze financiële transacties aan de eisen heeft voldaan.

Met de invoering van deze «EU-lidstaatverklaring», gericht aan de Europese Commissie en aan het Nederlandse parlement, wil Nederland bijdragen aan een beter beheer, een betere controle en een betere verantwoording van de gelden die Nederland afdraagt aan de EU en vanuit de EU ontvangt.

De lidstaatverklaring wordt jaarlijks door de minister van Financiën namens het kabinet afgegeven, en is opgebouwd uit deelverklaringen die worden opgesteld door de verantwoordelijke vakministers.

De Algemene Rekenkamer is gevraagd om jaarlijks ten behoeve van het parlement een oordeel te geven over de Nederlandse EU-lidstaatverklaring. Wij doen dat dit jaar voor de vierde maal. Dit rapport bevat de uitkomsten van ons onderzoek naar de EU-lidstaatverklaring over 2009.

De lidstaatverklaring over 2009 heeft betrekking op de beheers- en controlesystemen voor de besteding van gelden in Nederland uit de volgende Europese fondsen:

1. het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF);
2. het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO);
3. het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO);
4. het Europees Sociaal Fonds (ESF);
5. het Europees Visserijfonds (EVF);
6. het Europees Vluchtelingenfonds;
7. het Europees Buitengrenzenfonds (EBF);
8. het Europees Terugkeerfonds (ETF);
9. het Europees Integratiefonds (EIF).

De structuurfondsen (EFRO, ESF en EVF) zijn dit jaar voor de tweede maal onderdeel van de lidstaatverklaring. De migratiefondsen (Europees Vluchtelingenfonds, EBF, ETF en EIF) zijn met ingang van dit jaar voor het eerst opgenomen in de lidstaatverklaring. De lidstaatverklaring heeft zowel voor de structuurfondsen als voor de migratiefondsen alleen betrekking op de nieuwe programmaperiode, die op 1 januari 2007 is begonnen en doorloopt tot 31 december 2013. De afwikkeling van de oude programmaperiode (2000–2006) valt buiten de lidstaatverklaring.

### **1.2 Leeswijzer**

In deel 1 van dit rapport geven wij ons oordeel over de EU-lidstaatverklaring 2009, schetsen we de stand van zaken rond de aanbevelingen die we vorig jaar hebben gedaan, en doen wij enkele nieuwe aanbevelingen. Aansluitend geven we de reacties weer van de ministers van Financiën, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), van Economische Zaken (EZ), van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), van Justitie en voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en ons nawoord daarbij. Deel 1 sluit af



met een overzicht van de belangrijkste aanbevelingen en de toezeggingen die de ministers daarop hebben gedaan.

Deel 2 bevat de onderliggende bevindingen bij ons oordeel en onze conclusies uit deel 1. We beginnen dat deel met een toelichting op het onderzoek en onze onderzoeksaanpak. Vervolgens gaan we inhoudelijk in op de EU-lidstaatverklaring 2009 en geven we per afzonderlijke deelverklaring een nadere toelichting.

## 2 OORDEEL ALGEMENE REKENKAMER BIJ NEDERLANDSE EU-LIDSTAATVERKLARING 2009

Wij hebben de Nederlandse EU-lidstaatverklaring over het jaar 2009 (inclusief de bijbehorende consolidatiestaten<sup>1</sup>) onderzocht en van een oordeel voorzien.

### Nederlandse EU-Lidstaatverklaring 2009

Op 10 maart 2010 heeft de minister van Financiën de EU-lidstaatverklaring 2009 ondertekend.

De lidstaatverklaring is positief over de beheers- en controlesystemen van acht van de negen betrokken EU-fondsen in Nederland. De verklaring over het beheer en de controle betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) bevat een voorbehoud vanwege enkele tekortkomingen in de systemen.

De verklaring is positief over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten betreffende de landbouwfondsen en de hiermee samenhangende vorderingen. De verklaring over de rechtmatigheid van de financiële transacties tot op het niveau van eindbegunstigden zijn in de betrokken verantwoordingsperiode beperkt tot de landbouwfondsen, omdat voor de andere fondsen nog geen declaraties zijn ingediend bij de Europese Commissie.

De EU-lidstaatverklaring<sup>2</sup> (zie kader) heeft betrekking op een totaal aan landbouwfondsuitgaven van per saldo € 1 082,6 miljoen en een totaal-saldo aan ingestelde vorderingen van € 15,9 miljoen.

Dit jaar zijn behalve de structuurfondsen (EFRO, ESF en EVF) ook de migratiefondsen (Europees Vluchtelingenfonds, EBF, ETF en EIF) opgenomen in de lidstaatverklaring. In de verantwoordingsperiode waar de lidstaatverklaring 2009 betrekking op heeft zijn voor deze fondsen geen uitgaven gedeclareerd bij de Europese Commissie. Voor de landbouwfondsen (ELGF en ELFPO) zijn wel uitgaven gedeclareerd. De lidstaatverklaring bevat voor *alle* fondsen verklaringen over de bestaande beheers- en controlesystemen.

Omdat voor de structuurfondsen en de migratiefondsen nog geen uitgaven zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie, was het niet mogelijk om alle binnen de beheers- en controlestructuur vallende deelprocessen te beoordelen. Dit betekent dat de verklaringen over de structuurfondsen en de migratiefondsen zich beperken tot een kwalificatie over de *opzet* (beschrijving) en voor een beperkt aantal deelprocessen over het *bestaan en de werking* (het functioneren) van de beheers- en controlesystemen.

Ons oordeel bij de lidstaatverklaring 2009 richt zich op drie onderdelen:

- de totstandkoming van de lidstaatverklaring en de onderliggende deelverklaringen met bijbehorende consolidatiestaten;
- de kwalificatie van de systemen en de daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de EU-fondsen;
- de kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de verantwoorde financiële transacties tot en met het niveau van eindbegunstigde.

De Europese verordeningen, of beschikkingen in het geval van de migratiefondsen, stellen per fonds verschillende eisen aan beheer, controle en verantwoording. Dat betekent dat de EU-lidstaatverklaring maatwerk per fonds vereist. Dat geldt ook voor de Nederlandse lidstaatverklaring, want Nederland heeft besloten om aan te sluiten op de door de Europese Commissie ingestelde controle- en verantwoordingseisen en niet te kiezen voor een nationaal systeem.

<sup>1</sup> Consolidatiestaten zijn verantwoordingsdocumenten waarin de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten per EU-fonds zijn weergegeven.

<sup>2</sup> De door de Minister van Financiën ondertekende EU-lidstaatverklaring 2009 is opgenomen in bijlage 1 van deel II van dit rapport.

## 2.1 Oordeel over totstandkoming

Naar ons oordeel is de EU-lidstaatverklaring 2009, zoals die door de minister van Financiën namens het kabinet is afgegeven, over het geheel genomen op deugdelijke wijze tot stand gekomen.

## 2.2 Oordeel over kwalificatie van beheers- en controlesystemen

Wij zijn van oordeel dat de lidstaatverklaring 2009 een deugdelijke kwalificatie geeft van het functioneren van de door Nederland opgezette beheers- en controlesystemen (en de daarin vervatte maatregelen) voor de landbouwfondsgelden die de lidstaat Nederland in 2009 heeft afgedragen respectievelijk ontvangen.

Voor de drie structuurfondsen en de vier migratiefondsen zijn wij van oordeel dat, voor zover deze onder de reikwijdte van de lidstaatverklaring vallen, de lidstaatverklaring 2009 een deugdelijke kwalificatie geeft van het functioneren van de door Nederland opgezette beheers- en controlesystemen (en de daarin vervatte maatregelen).

Bij EFRO is sprake van een voorbehoud in de verklaring over het functioneren van de ingestelde beheers- en controlesystemen wegens geconstateerde tekortkomingen.

### *Toelichting:*

Zonder afbreuk te doen aan ons oordeel over het functioneren van de beheers- en controlesystemen vragen wij aandacht voor de volgende twee kanttekeningen:

1. Wij zijn van mening dat de lidstaatverklaring ook inzage moet geven in de mogelijke financiële correcties op basis van audits die de Europese Commissie in gang heeft gezet, maar nog niet heeft afgerond. Over de afgelopen drie jaar is sprake van een gemiddelde financiële correctie van € 25,4 miljoen in relatie tot de landbouwfondsen. De Europese Commissie kan een lidstaat een financiële correctie opleggen als zij tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen constateert. Op dit moment lopen er zeventien onderzoeken naar de landbouwfondsen die kunnen leiden tot een financiële correctie voor Nederland. Informatie hierover is niet opgenomen in de lidstaatverklaring, maar op ons verzoek heeft de minister van LNV ons een overzicht van de lopende onderzoeken verstrekt, waardoor wij uiteindelijk geen voorbehoud hebben hoeven opnemen in ons oordeel. Dit overzicht bevat geen informatie over de mogelijke financiële gevolgen, maar we vinden het een belangrijke eerste stap naar meer transparantie over de financiële risico's als gevolg van de audits van de Europese Commissie.
2. De deelverklaringen zijn voornamelijk gebaseerd op de jaarlijkse oordelen en controleverslagen van de auditautoriteit. De auditautoriteit heeft in het jaarlijkse controleverslag bij zowel ESF als EVF geconstateerd dat er verbeteringen noodzakelijk zijn in de beheers- en controlesystemen. De Europese Commissie heeft bij ESF ingestemd met het goedkeurend oordeel van de auditautoriteit. Bij EVF heeft de Europese Commissie opmerkingen gemaakt en om verduidelijking gevraagd. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de hoofdstukken 5 en 6 in deel 2 van dit rapport. Een belangrijk deel van de noodzakelijke maatregelen om onrechtmatige uitgaven te voorkomen zijn inmiddels door betrokken managementautoriteiten en toezichthoudende ministers getroffen. De kwaliteit van de maatregelen zal volgend jaar blijken als ook daadwerkelijk gedeclareerde uitgaven in de controle zijn betrokken.

## 2.3 Oordeel over kwalificatie van financiële transacties

In de lidstaatverklaring over 2009 verklaart het kabinet dat de uitgaven en ontvangsten die ten laste respectievelijk ten gunste van het ELGF en het ELFPO zijn gebracht, wettig en regelmatig (dat wil zeggen in overeenstemming met de relevante wet- en regelgeving) zijn geweest tot en met het niveau van de eindbegunstigden. Het voorbehoud over de randvoorwaardencontroles betreffende de landbouwfondsen is opgeheven.

Naar ons oordeel geeft de lidstaatverklaring 2009 over de landbouwfondsen een deugdelijke kwalificatie van de financiële transacties tot en met het niveau van eindbegunstigden.

Over de kwalificatie van de financiële transacties van de structuurfondsen en de migratiefondsen kunnen we dit jaar nog geen oordeel geven omdat er voor die fondsen over de programmaperiode 2007–2013 nog geen uitgaven zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie.

### *Toelichting*

Het totaal van de geëxtrapoleerde onregelmatigheden (op basis van «worst case»-berekeningen maximaal € 9,7 miljoen) overschrijden niet de door de Europese Commissie gehanteerde tolerantiegrens van 2% van de in totaal door Nederland gedeclareerde landbouwuitgaven (€ 21,6 miljoen).

In het bedrag voor de geëxtrapoleerde onregelmatigheden is een schatting opgenomen van de maximale fout die het gevolg is van onnauwkeurige perceelregistraties (€ 6,2 miljoen). Het op basis van beschikbare inspectiegegevens geëxtrapoleerde bedrag van overige onregelmatigheden betreft een bedrag van € 3,4 miljoen. Als de tolerantiegrens per fonds geëxtrapoleerd zou worden, dan zou er bij ELFPO sprake zijn van een fout ter grootte van 2,29% van het gedeclareerde bedrag.

In bijlage 2 van dit rapport staat een tabel met de uitgaven die in 2009 zijn gedeclareerd in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de op basis van inspectieresultaten geëxtrapoleerde onregelmatigheden.

De totstandkoming van de inspectiegegevens is de afgelopen jaren verbeterd. Helaas moeten wij dit jaar wederom constateren dat het beheersverslag van de Algemene Inspectiedienst (AID) over de randvoorwaardencontroles niet is opgeleverd. Wel hebben wij inzicht gekregen in de resultaten van randvoorwaardencontroles. Hieruit blijkt dat er een sterke toename zal zijn van het aantal kortingen wegens niet naleving van randvoorwaarden. Deels heeft dit te maken met een toename van het aantal meldingen door medehandhavers (provincies, waterschappen en gemeenten). De provincies Noord-Brabant en Limburg hebben een groot deel van de 1%-controles wegens misverstanden niet uitgevoerd. Verder hebben we geconstateerd dat tot augustus 2009 alleen bevindingen zijn gemeld aan het betaalorgaan als er sprake was van een proces-verbaal (dus bij overtredingen die tot een boete hebben geleid). Dit betekent dat het systeem van randvoorwaardencontroles niet optimaal heeft gefunctioneerd en dat er ook dit jaar geen volledige zekerheid is over de volledigheid van de toegepaste kortingen of ingestelde vorderingen.

### 3 AANBEVELINGEN VOOR KOMENDE JAREN

In dit hoofdstuk lichten wij toe welke verbeteringen wij mogelijk achten. We gaan daarbij eerst in op de aanbevelingen die wij vorig jaar deden en dit jaar nog van toepassing zijn. Vervolgens doen wij nieuwe aanbevelingen.

#### 3.1 Stand van zaken eerdere aanbevelingen

De lidstaatverklaring is de afgelopen jaren succesvol uitgebreid met structuur- en migratiefondsen. De aandacht voor het beheer en de controle van de EU-fondsen in gedeeld beheer is door de introductie van de lidstaatverklaring toegenomen en wij constateren dat er maatregelen worden getroffen op basis van geconstateerde problemen in de uitvoering. De omvang van de fouten en onzekerheden betreffende de financiële transacties voor landbouwsubsidies is afgenomen.

Twee aanbevelingen uit ons *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2008* (Algemene Rekenkamer, 2009) verdienen dit jaar nog aandacht van de betrokken ministers.

#### **Oordeelsvorming financiële transacties landbouwfondsen tot en met het niveau van eindbegunstigden**

De naleving van relevante wet- en regelgeving wordt door middel van inspecties gecontroleerd. De uitkomsten van de inspecties geven dus inzicht in de rechtmatigheid van de financiële transacties en zijn derhalve voor de lidstaatverklaring van belang.

De complexe verantwoordelijkheidsverdeling, en het feit dat er met verschillende inspectiediensten wordt gewerkt, stellen hoge eisen aan de planning & controlcyclus en aan de informatievoorziening tussen de betrokken partijen.

Er is nog geen goede aansluiting tussen informatie in de beheers- en controlesystemen van betaalorganen enerzijds en de beheersverslagen en de Management Control Systeem-rapportages van de verschillende inspectiediensten anderzijds.

Een actueel beheersverslag van de AID over de randvoorwaardencontroles ontbreekt en er zijn geen beheersverslagen van het Centraal Bureau Diensten aan Slachtdieren, het adviesbureau Hordijk& Hordijk, het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), het Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE) en van Skal, toezichthouder op de biologische productie.

In 2009 zijn er maatregelen getroffen om de informatie-uitwisseling tussen de AID en de betaalorganen over de voortgang van inspecties te verbeteren.

#### *Aanbevelingen (zie 4 en 5 in aanbevelingenlijst)*

Wij achten in 2010 verdere verbeteringen noodzakelijk. Daarom doen wij de minister van LNV de volgende aanbevelingen:

- Verbeter de goede aansluiting tussen de informatie in de beheers- en controlesystemen van de betaalorganen en de beheersverslagen/MCS-rapportages<sup>3</sup> van de verschillende inspectiediensten.
- Verbeter ook de betrouwbaarheid van de inspectiegegevens waarvoor de Europese Commissie nog geen aandacht heeft gevraagd in de richtsnoeren.

---

<sup>3</sup> MCS: management control systeem.

- Laat alle betrokken inspectiediensten beheersverslagen opstellen en laat de AID een actueel beheersverslag samenstellen over de randvoorwaardencontroles.
- Zorg ervoor dat de beheersverslagen van de inspectiediensten tijdig beschikbaar zijn zodat ze gebruikt kunnen worden voor de lidstaatverklaring.

### **Informatiebeveiliging**

Het verbeterplan is nog in uitvoering, maar wordt volgens planning in 2010 afgerond (zie 6 in aanbevelingenlijst).

## **3.2 Nieuwe aanbevelingen**

### **Transparantie lopende onderzoeken Europese Commissie**

De Europese Commissie voert onderzoeken uit in de lidstaten om voor verstrekte subsidies de naleving van wet- en regelgeving te toetsten. Het niet naleven kan leiden tot een financiële correctie. De financiële correcties die Nederland de afgelopen jaren opgelegd heeft gekregen tonen aan dat dit een risico is waarmee serieus rekening gehouden moet worden. Er is sprake van een toename van de gemiddelde omvang van de financiële correcties (over de afgelopen zeven jaar gemiddeld € 15,2 miljoen en over de afgelopen drie jaar gemiddeld € 25,4 miljoen per jaar).

#### *Aanbeveling (zie 1 en 7 in aanbevelingenlijst)*

We bevelen de minister van LNV en de minister van Financiën aan om in aanvulling op het overzicht met lopende onderzoeken van de Europese Commissie, in de toelichting bij respectievelijk de deelverklaring en de lidstaatverklaring een indicatie te geven van het financiële risico dat Nederland hierdoor loopt.

Uiteraard gelden hierbij onzekerheidsmarges omdat bij lopende onderzoeken nog hoor- en wederhoor plaats moet vinden, er nog een bemiddelingsorgaan ingeschakeld kan worden en beroep mogelijk is bij het Europese Hof van Justitie, als er geen overeenstemming bereikt kan worden over de geconstateerde feiten en de financiële consequenties die hieraan worden verbonden. Ondanks deze onzekerheid over de exacte hoogte van de uiteindelijke correctie is inzicht in de mogelijke financiële risico's mogelijk en noodzakelijk. De wijze waarop het Verenigd Koninkrijk de mogelijke financiële correcties verwerkt in de Britse variant van de EU-lidstaatverklaring kan als voorbeeld dienen. In de Britse «lidstaatverklaring<sup>4</sup>» geeft de minister van Financiën (HM Treasury) inzicht in lopende onderzoeken van de Europese Commissie op grond van internationaal aanvaarde verslaggevingseisen. Er worden voorzieningen getroffen om toekomstige financiële correcties te kunnen betalen of er wordt in de toelichting op de jaarrekening een beschrijving opgenomen van niet uit de balans blijvende verplichtingen als het onzeker is of de financiële correctie daadwerkelijk wordt opgelegd. Het gebruik van dezelfde verslaggevingssystematiek vergroot de vergelijkbaarheid van EU-lidstaatverklaringen.

### **Onderlinge vergelijkbaarheid verantwoordingen EU-fondsen**

De consolidatie van de verantwoording van de verschillende EU-fondsen die Nederland in gedeeld beheer met de Europese Commissie besteedt, maakt de diversiteit in beheers- en controle-eisen van de verschillende directoraten-generaal van de Europese Commissie zichtbaar. Zo verschillen de periodes waarover verantwoording moet worden afgelegd. Voor de landbouwfondsen geldt het boekjaar, dat loopt van 16 oktober tot en met 15 oktober en voor structuurfondsen geldt het kalenderjaar, dat loopt van

<sup>4</sup> Consolidated Statement on the use of EU funds in UK for the year ended 31 March 2008.

1 januari tot en met 31 december. Daarnaast geldt dat de inrichting van de beheers- en controlestructuren in 2009 in Nederland niet gelijk is geweest voor de verschillende structuurfondsen en migratiefondsen. Hierdoor zijn er tussen de fondsen verschillen ontstaan in de verantwoordingsperiode en/of de periode waarop de accountantsoordelen betrekking hebben<sup>5</sup>. Deze verschillen zijn inherent aan de geldende Europese verordeningen (beschikkingen in het geval van de migratiefondsen), maar compliceren de consolidatie van de financiële informatie en de verklaringen over de subsidies.

*Aanbeveling (zie 2 in aanbevelingenlijst)*

Wij bevelen de minister van Financiën aan om samen met de betrokken vakministers te verkennen welke mogelijkheden er zijn om tot meer eenduidige en onderling vergelijkbare verantwoordingen te komen en daarbij de voor de fondsen opgestelde Annual Summaries<sup>6</sup> te betrekken.

**Assurance over de betrouwbaarheid van de deelverklaringen**

De accountantsoordelen bij de deelverklaringen van de ministers zijn bedoeld om de minister van Financiën en via hem indirect de Europese Commissie zekerheid («assurance») te verschaffen over de betrouwbaarheid van de verklaring. De assurance-werkzaamheden richten zich op een onderzoek naar de totstandkoming van de deelverklaring en de verwerking van de auditbevindingen in de deelverklaring.

*Aanbeveling (zie 3 in aanbevelingenlijst)*

Wij bevelen de minister van Financiën en de verantwoordelijke vakministers aan om de uitvoering van de huidige assurance-werkzaamheden te evalueren en na te gaan in hoeverre hiermee de betrouwbaarheid van de deelverklaring in voldoende mate wordt afgedekt.

**Tekortkomingen beheers- en controlesystemen EFRO**

De auditautoriteit heeft tekortkomingen geconstateerd in het functioneren van de beheers- en controlesystemen van het EFRO.

*Aanbeveling (zie 9 in aanbevelingenlijst)*

Om te voorkomen dat er onrechtmatige uitgaven en ontvangsten worden gedaan dient de minister van EZ ervoor te zorgen dat de managementautoriteiten opvolging geven aan bevindingen en aanbevelingen van de auditautoriteit, waaronder:

- het toereikend vastleggen en onderbouwen van verrichte controle-werkzaamheden;
- het aanscherpen en vervolmaken van de checklists;
- het bewaken van reactie- en beslistermijnen.

**Verbetermaatregelen ESF**

*Aanbeveling (zie 10 in aanbevelingenlijst)*

Om te voorkomen dat er onrechtmatige uitgaven en ontvangsten worden gedaan dient de managementautoriteit voortvarend de maatregelen uit te voeren die door de managementautoriteit en de minister zijn vastgesteld op basis van in 2009 door de interne auditdienst van het Ministerie van SZW geconstateerde bevindingen.

<sup>5</sup> Voor dit jaar geldt op basis van de Europese verordeningen dat voor de structuurfondsen op 31 december 2009 het controleverslag en oordeel is afgegeven dat betrekking heeft op het kalenderjaar 2008. De verordening spreekt van referentieperiode (dit jaar dus kalenderjaar 2008) en auditperiode 1-7-2008 t/m 30-6-2009. Deze systematiek geldt ook voor de komende jaren. Dit betekent dat de lidstaatverklaring in feite een uitspraak doet over t-2 (dit jaar in 2010 dus een uitspraak over 2008).

<sup>6</sup> De *Annual Summary* is een verplichte samenvatting voor de Europese fondsen in gedeeld beheer. Het betreft een verantwoording over de financiële transacties, het beheer en de controle en geeft inzicht in de uitkomsten van door de auditautoriteiten uitgevoerde audits.

## 4 BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD

Wij hebben het concept van dit rapport voor commentaar toegestuurd aan de minister van Financiën, die namens het kabinet de lidstaatverklaring heeft opgesteld. Tevens hebben wij een concept van dit rapport verstuurd naar de minister van LNV, verantwoordelijk voor de deelverklaringen over de landbouwfondsen en het EVF, de minister van EZ, verantwoordelijk voor de deelverklaring over het EFRO, de staatssecretaris van SZW, verantwoordelijk voor de deelverklaring over het ESF, de minister voor WWI voor het EIF, alsook naar de minister van Justitie verantwoordelijk voor de deelverklaring over het Europees Vluchtelingenfonds, het EBF en het ETF.

Wij hebben de minister van Financiën gevraagd om zorg te dragen voor een gezamenlijke reactie van hem, de ministers van LNV, EZ, SZW, Justitie en WWI. Op 4 mei 2009 hebben wij deze reactie ontvangen. In dit hoofdstuk is de volledige tekst van de brief opgenomen en van een nawoord voorzien.

De minister heeft bij de brief ook een bijlage opgenomen met daarin een reactie op de aanbevelingen voor de minister die wij hebben opgenomen in de tabellen aan het eind van dit deel van het rapport. Dit deel van de reactie hebben wij in de betreffende tabellen overgenomen. De integrale reactie staat op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### 4.1 Reactie ministers en staatssecretaris

«Op 19 april jl. heeft u het concept van het «Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2009» voor een bestuurlijke reactie aangeboden. Hierbij bied ik u namens het kabinet de reactie op het concept Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2009 aan (de Algemene Rekenkamer gebruikt het begrip lidstaatverklaring voor het instrument nationale verklaring).

Met genoegen heeft het kabinet kennis genomen van het oordeel van de Algemene Rekenkamer inzake de nationale verklaring 2009.

De nationale verklaring 2009 bevat nu alle fondsen in gedeeld beheer. Voor de Structuurfondsen, en Migratiefondsen betreft het een verklaring over de werking van de operationele delen van het systeem, omdat er in de bedoelde referentieperiode geen declaraties over transacties zijn ingediend en derhalve een oordeel over de rechtmatigheid van betalingen nog niet aan de orde is. Dit wordt wel volgend jaar verwacht.

In het kader van verbetering van de verantwoording binnen de EU is van belang te melden dat het kabinet tijdens de komende herziening van het Europees Financieel Reglement zal aandringen op een aanscherping/uitbreiding van het huidige EU-brede verantwoordingsinstrument van de «Annual Summary», zodat essentiële elementen van onze nationale verklaring daarin meer tot uitdrukking komen en de toegevoegde waarde van de Annual Summary als een adequaat verantwoordingsdocument toeneemt.

Hieronder treft u de reactie van het kabinet aan op de hoofdconclusies en de daaruit voortgekomen belangrijkste aanbevelingen tot een verdere verbetering van de nationale verklaring en het financieel beheer.

#### Oordeel bij de nationale verklaring 2009

##### *Algemeen*

In uw oordeel richt u zich op drie onderdelen van de NV 2009:

- de totstandkoming van de NV en de deelverklaringen;
- de kwalificatie van de systemen;



– de kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de verantwoorde financiële transacties tot op het niveau van eindbegunstigden.

Met genoegen heeft het kabinet kennis genomen van uw positieve oordeel over deze drie onderdelen. Specifiek wordt hierna op een aantal onderdelen ingegaan.

#### *Oordeel over de kwalificatie van de beheer- en controlesystemen*

In de toelichting bij uw positieve oordeel vraagt u – zonder afbreuk te doen aan uw oordeel – aandacht voor het geven van inzage van mogelijke financiële correcties op basis van lopende onderzoeken van de Europese Commissie in de nationale verklaring. U merkt daarbij terecht op dat over deze correcties onzekerheid bestaat zolang de Commissie hierover geen definitief oordeel heeft gegeven. In de nationale verklaring zijn thans opgenomen de definitieve beschikkingen van de Commissie met de financiële correcties over voorgaande jaren die door de betrokken minister zijn aanvaard. Belangrijke randvoorwaarden met betrekking tot het verstrekken van informatie over nog lopende onderzoeken over voorgaande jaren is dat informatie over risico's en/of de hoogte van geschatte financiële correcties de onderhandelingspositie van Nederland in procedures met de Commissie niet mag schaden.

Om invulling te geven aan het verzoek om transparantie over lopende onderzoeken bij de EU Landbouwfondsen heeft het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV) inmiddels een kwalitatief inzicht van alle lopende onderzoeken verstrekt. Dit zal ook in de brief aan de Tweede Kamer worden opgenomen. Volgend jaar zal deze informatie onderdeel vormen van de deelverklaring van de minister van LNV en worden opgenomen in de nationale verklaring. In de komende periode zal met de betrokken ministeries een onderzoek worden uitgevoerd naar de mogelijkheden voor meer transparantie over geschatte financiële risico's van lopende onderzoeken van de Europese Commissie. Voorts merkt u op dat er verbetermaatregelen noodzakelijk zijn in het beheers- en controlesysteem bij het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Visserij Fonds (EVF).

Bij ESF heeft de auditautoriteit geconcludeerd dat er voor de operationele onderdelen sprake is van een effectief functionerend systeem waarin beperkte verbeteringen mogelijk zijn. Deze conclusie is door de Europese Commissie aanvaard. De managementautoriteit heeft inmiddels een verbeterplan opgesteld en is voortvarend gestart met de implementatie van de verbeteringen.

Bij EVF heeft de auditautoriteit al in 2009 noodzakelijke verbetermaatregelen geïdentificeerd. Eind 2009 is door de auditautoriteit geconstateerd dat deze verbeteringen zijn doorgevoerd zodat ook bij EVF naar het oordeel van de auditautoriteit sprake is van een effectief beheers- en controlesysteem. De Europese Commissie vraagt in een brief d.d. 29 maart 2010 aan de auditautoriteit EVF om aanvullende informatie inzake het controleverslag. De auditautoriteit heeft aangegeven dat zij binnen de gestelde termijn de vragen van de Commissie zal beantwoorden.

#### *Oordeel over de kwalificatie van financiële transacties*

U oordeelt dat de nationale verklaring een deugdelijke kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid geeft van de transacties tot en met het niveau van eindbegunstigden.

De minister van LNV heeft geconcludeerd dat het voorbehoud inzake de randvoorwaarden in 2009 kan worden opgeheven omdat de gemaakte afspraken met medehandhavers inzake de uitvoering van de controles afdoende zijn. Dit blijkt ook uit de toename van de meldingen van niet-naleving door medehandhavers. U geeft bij uw kwalificatie van de financiële transacties in de toelichting aan dat er geen sprake is van totale zekerheid over de volledigheid van de toegepaste kortingen of ingestelde vorderingen bij niet naleving van randvoorwaarden. Zoals ook uit uw oordeel blijkt, is hier echter geen sprake van een overschrijding van de controletolerantie. De minister van LNV neemt uw aanbeveling om de betrouwbaarheid van de verantwoording van inspectieresultaten te verbeteren ter harte en volgt deze ook op.

## **Aanbevelingen voor de komende jaren**

In 2009 constateerde u dat de aanbevelingen in uw rapporten bij de EU-lidstaatverklaring de afgelopen twee jaar goed zijn opgevolgd. Dit jaar constateert u een afname van de fouten en onzekerheden bij de Landbouwsubsidies. U geeft hierbij nog mogelijkheden voor verdere verbeteringen waarbij u onderscheid maakt tussen nieuwe en bestaande aanbevelingen. In onze reactie op uw aanbevelingen hebben wij bovenstaande verbeteringen en onze eerdere reactie op bestaande aanbevelingen meegenomen.

### *Oordeelsvorming financiële transacties landbouwfondsen tot en met het niveau van eindbegunstigden*

U ziet nog verbetermogelijkheden in:

- de aansluiting tussen beheers- en controlesystemen van betaalorganen enerzijds en de beheersverslagen en de Management Control Systeem-rapportages van de verschillende inspectiediensten anderzijds;
- het tijdig opstellen van beheersverslagen over controles ter plaatse bij eindbegunstigden door de inspectiediensten, zodat deze bruikbaar worden voor de EU-lidstaatverklaring.

De minister van LNV geeft aan deze aanbevelingen over te nemen.

### *Uitvoering beheers- en controlesystemen structuurfondsen*

U herhaalt uw aanbeveling aan de minister van Economische Zaken om de kwaliteit van de uitvoering extra kritisch te volgen, indien nodig corrigerende maatregelen te treffen en te zorgen voor opvolging van de aanbevelingen van de auditautoriteit.

De minister van EZ neemt de bevindingen van de auditautoriteit en de AR serieus. Vanuit haar coördinerende rol voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) zal zij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer onder de aandacht brengen bij de managementautoriteiten. Via de comités van toezicht zal de minister blijven volgen of de door de auditautoriteit geconstateerde verbetermaatregelen worden opgevolgd door de managementautoriteiten voor EFRO.

### *Onderlinge vergelijkbaarheid verantwoordingen EU-fondsen*

U beveelt aan om de mogelijkheden te verkennen om tot een meer eenduidige en onderling vergelijkbare verantwoording te komen en daarbij de voor de fondsen opgestelde annual summary te betrekken.

Nederland heeft ervoor gekozen de nationale verklaring te baseren op de EU verordeningen en normen, alsmede rapportagemomenten. Hiermee wordt verzekerd dat sprake is van aansluiting op de Europese verantwoordingscyclus en wordt aanvullend werk zo veel mogelijk beperkt. Het kabinet ziet de aansluiting op dat niveau ook als een verantwoordelijkheid van de Europese Commissie en is daarom van mening dat het initiatief voor eventuele aanpassingen bij de Commissie ligt.

Uiteraard zijn wij bereid in het kader van de nationale verklaring wel te verkennen of de onderlinge vergelijkbaarheid van de deelverklaringen over EU fondsen kan worden verbeterd door – waar dit binnen de Europese regelgeving mogelijk is en niet leidt tot hogere administratieve lasten – procedures en verklaringen verder te uniformeren. Daarbij zal ook de annual summary worden betrokken.

### *Betrouwbaarheid Assurance bij de deelverklaringen*

U beveelt aan de uitvoering van de huidige Assurance-werkzaamheden te evalueren en na te gaan in hoeverre de betrouwbaarheid van de deelverklaringen voldoende wordt afgedekt.

De Assurance beoordeling richt zich op de beoordeling van het wegingsproces en de informatieverwerking in de deelverklaring en dus niet op de toetsing van de betrouwbaarheid van de onderliggende informatie. Dit laatste wordt beoordeeld door de auditautoriteit. Uitgangspunt hierbij is dat 'controle op controle' moet worden voorkomen (geen dubbel werk) en dus wordt gesteund op de inhoudelijke beoordeling van de auditautoriteit. Het vormt onderdeel van de afspraken die in 2007 gemaakt zijn in het

'assurance framework' met de Algemene Rekenkamer. Het Assurance oordeel geeft zekerheid voor de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer over de juiste totstandkoming van de deelverklaring. Ook in 2009 heeft u aangegeven te kunnen steunen op deze Assurance verklaringen en is het 'Assurance framework' gevolgd. Het kabinet ziet geen aanleiding de bestaande procedure te evalueren. Indien de Algemene Rekenkamer daartoe aanleiding ziet kan wel de taakuitoefening van de verschillende actoren worden bezien.

#### *Uitwerking Sanctiebeleid*

Nederland kent een sanctiebeleid als onderdeel van het Subsidiekader. Het kabinet is voorstander van de toepassing van sancties waar dit in het kader van Europese subsidies in gedeeld beheer mogelijk en proportioneel is.

De reactie op de resterende actiepunten treft u aan in de bijlage.»

## **1.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

Wij hebben met tevredenheid kennis genomen van de toezegging van de betrokken ministers om de aanbevelingen over te nemen.

## AANBEVELINGEN VOOR MINISTERS

In onderstaande tabellen is aangegeven welke van de vorig jaar door ons geformuleerde aanbevelingen nog niet (geheel) zijn gerealiseerd. Verder hebben we enkele nieuwe aanbevelingen geïdentificeerd. Deze staan ook in de tabellen.

### NATIONALE VERKLARING MINISTER VAN FINANCIËN (NAMENS KABINET)

<i>Aanbevelingen</i>	<i>Stand van zaken</i>	<i>Toezegging minister</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
<p><b>2006</b></p> <p>1. Staten-Generaal zouden op hoofdlijnen net zo goed geïnformeerd moeten worden als Europese instellingen over aandachtspunten en in gang gezette verbetermaatregelen.</p>	<p>Vorig jaar ontvingen wij de volgende reactie van de verantwoordelijke ministers: «Er wordt zorgvuldige afweging gemaakt over relevante informatie voor Staten-Generaal. Vergelijking met Commissie is niet van toepassing gezien specifieke rol en taken van Commissie.»</p> <p>Mede ingegeven door de financiële correctie van € 16,2 miljoen die DG AGRI in 2009 wegens tekortkomingen bij oppervlaktecontroles oplegde achten wij het van belang dat er meer inzicht wordt gegeven in lopende onderzoeken van de Europese Commissie (zie ook aanbeveling 7).</p>	Zie aanbeveling 7.	Zie aanbeveling 7.
<p><b>Nieuw in 2009</b></p> <p>2. Aansluiting houden met Europese verantwoordings- en controle-eisen, maar samen met de betrokken vakministers te verkennen welke mogelijkheden er zijn om tot een meer eenduidige en onderling vergelijkbare verantwoordingen te komen en daarbij de voor de fondsen opgestelde Annual Summaries<sup>1</sup> te betrekken.</p>		Kabinet baseert nationale verklaring op Europese rapportagemijnen om aansluiting op Europese verantwoordingscyclus te verzekeren en aanvullend werk te beperken. Kabinet is bereid te verkennen of onderlinge vergelijkbaarheid van deelverklaringen kan worden verbeterd door – waar dit binnen Europese regelgeving past en niet leidt tot hogere administratieve lasten – procedures en verklaringen verder te uniformeren. Daarbij zal ook annual summary worden betrokken.	Wij zien de analyse en uitkomsten met belangstelling tegemoet.
<p><b>Nieuw in 2009</b></p> <p>3. Uitvoering van huidige <i>assurance</i>-werkzaamheden evalueren en nagaan in hoeverre hiermee betrouwbaarheid van deelverklaring in voldoende mate wordt afgedekt.</p>		Kabinet ziet geen aanleiding bestaande procedure te wijzigen maar geeft aan dat taakuitoefening van verschillende actoren wel kan worden gezien als wij daar aanleiding voor zien.	Wij achten het inderdaad van belang de taakuitoefening te evalueren, zodat gezien kan worden op welke wijze de betrouwbaarheid van de deelverklaring in voldoende mate wordt afgedekt.

<sup>1</sup> De *Annual Summary* is een verplichte samenvatting voor de Europese fondsen in gedeeld beheer. Het betreft een verantwoording over de financiële transacties, het beheer en de controle en geeft inzicht in de uitkomsten van door de auditautoriteiten uitgevoerde audits.

**DEELVERKLARING MINISTER VAN LNV (ELGF en ELFPO)**

<i>Aanbevelingen</i>	<i>Stand van zaken</i>	<i>Toezegging minister</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
<b>2007</b> 4. De betrouwbaarheid van inspectieresultaten kan verder worden verbeterd. Manier waarop gegevens worden vastgelegd heeft consequenties voor informatie die op de gegevens wordt gebaseerd.	Mede door aangescherpte eisen van de Europese Commissie zijn verbeteringen aangebracht. Wel vragen wij aandacht voor: – verbetering van de betrouwbaarheid van de inspectiegegevens waarvoor de Europese Commissie nog niet expliciet aandacht heeft gevraagd in de richtsnoeren; – aansluiting van inspectiegegevens in administratie betaalorganen en die in de beheersverslagen inspectiediensten; – beschikbaarheid beheersverslagen van alle inspectiediensten.	Minister neemt aanbeveling over betrouwbaarheid van gegevens over en is het met ons eens dat deze ten minste moeten voldoen aan eisen die Europese Commissie eraan stelt.	Wij zullen de verbeteringen volgen.
<b>2008</b> 5. Versnel beschikbaarheid inspectieresultaten, in het bijzonder over naleving randvoorwaarden, zodat deze informatie gebruikt kan worden voor lidstaatverklaring.	De informatie over de randvoorwaardencontroles is niet tijdig beschikbaar via beheersverslag van de AID.	Minister neemt aanbeveling over en zal in overleg met diensten die fysieke inspecties uitvoeren onderzoeken waar versnelling mogelijk is.	Wij vertrouwen erop dat de minister er zorg voor draagt dat het beheersverslag betreffende randvoorwaardencontroles – dat in 2007 voor het laatst is verschenen – volgend jaar weer beschikbaar is.
<b>2008</b> 6. Tekortkoming in informatiebeveiliging bij beide betaalorganen geconstateerd. Voer plan van aanpak ter verbetering van informatiebeveiliging bij beide betaalorganen tijdig uit.	Het verbeterplan is nog in uitvoering. Planning gaat uit van afronding in 2010.	Minister neemt aanbeveling over. Het plan van aanpak voor verbetering informatiebeveiliging wordt conform meerjarenplanning afgerond.	Wij zullen de voortgang volgen.
<b>Nieuw in 2009</b> 7. Geef Tweede Kamer in toelichting bij lidstaatverklaring inzicht in onderzoeken van Europese Commissie naar mogelijke niet-naleving wet- en regelgeving en indicatie van financiële risico dat Nederland daardoor loopt. Minister van LNV heeft ons op verzoek een lijst verschafte van lopende onderzoeken die kunnen leiden tot correctie. Daardoor hebben we dit jaar geen voorbehoud bij ons oordeel hoeven opnemen. We bevelen de minister voor volgend jaar aan om na te gaan hoe ook meer inzicht gegeven kan worden in omvang van financiële risico's. De wijze waarop dit in de Britse lidstaatverklaring <sup>1</sup> is gedaan, kan daarbij als voorbeeld dienen.		Minister neemt aanbeveling over.	Wij zijn tevreden met deze toezegging. We beschouwen het inzicht in mogelijke financiële risico's als een belangrijk onderdeel van verantwoording. Bovendien kunnen ze mede van invloed kunnen zijn op de beeldvorming over de kwaliteit van bestaande beheer- en controle-systemen.

<sup>1</sup> Consolidated statement on the use of EU funds in the UK for the year ended 31 March 2008.

**DEELVERKLARING MINISTER VAN EZ (EFRO)**

<i>Aanbevelingen</i>	<i>Stand van zaken</i>	<i>Toezegging minister</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
<p><b>2008</b></p> <p>8. Europese Commissie heeft beschrijvingen van beheers- en controlesystemen nog niet aanvaard en om aanvullende acties gevraagd.</p> <p>Wij plaatsen kanttkening bij ingewikkelde structuren die zijn ontstaan en bevelen de minister aan de kwaliteit van de uitvoering extra kritisch te volgen, te bewaken en indien nodig corrigerende maatregelen te treffen.</p>	<p>Per eind juli 2009 heeft de Europese Commissie alle beschrijvingen van de beheers- en controlesystemen voor de vier EFRO programma's aanvaard. De minister heeft vorig jaar aangegeven dat certificering en audit is gecentraliseerd en dat adequate afspraken zijn gemaakt over het toezicht voor de periode 2007–2013.</p>	<p>Minister zal aanbevelingen onder aandacht brengen van managementautoriteiten voor EFRO en op grond van haar coördinerende verantwoordelijkheid de implementatie van verbeteringen volgen.</p>	<p>Wij zullen de ontwikkelingen in het toezicht met belangstelling blijven volgen.</p>
<p><b>Nieuw in 2009</b></p> <p>9. Gezien het voorbehoud in de verklaring, vragen we aandacht voor de geconstateerde tekortkomingen, waaronder:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– het toereikend vastleggen en onderbouwen van verrichte controlewerkzaamheden;</li> <li>– het aanscherpen en vervolmaken van de checklists;</li> <li>– het bewaken van reactie- en beslistermijnen.</li> </ul>		<p>Minister zal aanbevelingen onder aandacht brengen van managementautoriteiten voor EFRO en op grond van haar coördinerende verantwoordelijkheid de implementatie van verbeteringen volgen.</p>	<p>Komend jaar zullen er financiële transacties worden opgenomen in de lidstaatverklaring. Wij zullen de kwaliteit van de geïmplementeerde verbeteringen dan kunnen vaststellen.</p>

**DEELVERKLARING MINISTER VAN SZW (ESF)**

<i>Aanbevelingen</i>	<i>Stand van zaken</i>	<i>Toezegging minister</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
<p><b>Nieuw in 2009</b></p> <p>10. De door managementautoriteit en minister erkende verbetermaatregelen voortvarend oppakken.</p>		<p>Minister wijst erop dat auditautoriteit heeft geconcludeerd (en Europese Commissie heeft deze conclusie aanvaard) dat er voor de operationele onderdelen sprake is van een effectief functionerend systeem met beperkte verbeteringen. Verbetermaatregelen zijn voortvarend opgepakt en worden conform verbeterplan geïmplementeerd.</p>	<p>Komend jaar zullen er financiële transacties worden opgenomen in de lidstaatverklaring. Wij zullen de kwaliteit van de geïmplementeerde verbeteringen dan kunnen vaststellen.</p>

**DEELVERKLARING MINISTER VAN LNV (EVF)**

<i>Aanbevelingen</i>	<i>Stand van zaken</i>	<i>Toezegging minister</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
<p><b>2008</b></p> <p>11. Beschrijving beheers- en controlesystemen is nog niet aanvaard. Europese Commissie heeft om aanvullende acties gevraagd.</p>	<p>Beschrijving is bij brief van 16 juni 2009 door de Europese Commissie goedgekeurd.</p>		

**DEELVERKLARING MINISTER VAN JUSTITIE (EUROPEES VLUCHTELINGENFONDS, EBF, ETF)**

<i>Aanbevelingen</i>	<i>Stand van zaken</i>	<i>Toezegging minister</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
<p>Geen aanbevelingen</p>			

**DEELVERKLARING MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE (EIF)**

---

<i>Aanbevelingen</i>	<i>Stand van zaken</i>	<i>Toezegging minister</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
Geen aanbevelingen			

---

**OVERIGE PUNTEN**

---

<i>Aanbevelingen</i>	<i>Stand van zaken</i>	<i>Toezegging minister</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
<b>2007</b> 12. Bij uitbreiding reikwijdte lidstaatverklaring met andere EU-fondsen is belangrijk om na te gaan op welk niveau lidstaatverklaring bevindingen bevat: op fondsniveau of op totaalniveau van alle EU-fondsen? Wij bevelen aan te kiezen voor fondsniveau.	Hoewel er geen concrete toezegging door minister is gedaan, constateren wij dat relevante bevindingen inmiddels op fondsniveau worden toegelicht.	Kabinet hanteert EU-norm voor beoordeling van de materialiteit van bevindingen op het niveau van beleidsvelden.	

---

## **DEEL 2: ONDERZOEKSBEVINDINGEN**





## 1 INLEIDING

### 1.1 Aanleiding

Het kabinet heeft in 2006 besloten om jaarlijks een nationale verklaring op te stellen over het beheer en de besteding van gelden van de Europese Unie (EU) in Nederland. Deze zogenoemde *EU-lidstaatverklaring*, gericht aan de Europese Commissie en aan de Nederlandse Staten-Generaal, is door Nederland op vrijwillige basis ingevoerd (Financiën, 2006). Er is gekozen voor een stapsgewijze invoering. Over de verantwoordingsjaren 2006 en 2007 beperkte de lidstaatverklaring zich tot de twee landbouwfondsen die beide vallen onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In de EU-lidstaatverklaring over 2008 zijn ook de drie structuurfondsen betrokken en met ingang van 2009 zijn de vier migratiefondsen eraan toegevoegd.

#### *Doel van de lidstaatverklaring*

Met de invoering van een jaarlijkse lidstaatverklaring wil Nederland bijdragen aan een beter beheer, een betere verantwoording en een betere controle van de subsidiegelden die Nederland in financieel gedeeld beheer heeft met de Europese Commissie<sup>7</sup>. De lidstaatverklaring biedt de Staten-Generaal inzicht in het beheer van de Europese gelden in Nederland en kan bovendien gebruikt worden voor de verantwoording door de Europese Commissie.

#### *Deelverklaring per verantwoordelijke minister*

Er zijn verschillende Europese fondsen die Nederland samen met de Europese Commissie beheert. De verantwoordelijkheid voor het beheer en de controle van specifieke fondsen is bij de minister neergelegd die beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is. Om deze verantwoordelijkheid tot uitdrukking te brengen is afgesproken dat de verantwoordelijke minister zelf een deelverklaring afgeeft voor de fondsen waarvoor hij verantwoordelijk is. Deze deelverklaring wordt voorzien van een *assurancerapport*, dat zekerheid verschaft over de deugdelijke totstandkoming van de deelverklaring.

#### *Rol van de Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer is gevraagd om jaarlijks ten behoeve van de Staten-Generaal een oordeel te geven over de EU-lidstaatverklaring. Op dit verzoek van de minister van Financiën heeft de Algemene Rekenkamer positief gereageerd (Algemene Rekenkamer, 2006). Dit is het vierde jaar dat wij een rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring opstellen. Het rapport bevat de uitkomsten van ons onderzoek naar de lidstaatverklaring over 2009. Ons rapport is openbaar; de minister van Financiën kan het dus doorsturen naar de Europese Commissie.

#### *Om hoeveel geld gaat het?*

Er zijn voor de verantwoordingsperiode die dit jaar onder de reikwijdte van de lidstaatverklaring valt voor de (nieuwe) programmaperiode 2007–2013 bij het EFRO, ESF, EVF, vluchtelingenfonds, EBF, ETF en het EIF nog geen uitgaven gedeclareerd.<sup>8</sup> Om die reden heeft de EU-lidstaatverklaring 2009 alleen betrekking op de opzet en enkele aspecten van het functioneren van de beheers- en controlesystemen voor deze fondsen. De begrote uitgaven voor de programmaperiode 2007–2013 bedragen voor EFRO € 830 miljoen, voor ESF € 830 miljoen, voor het EVF € 48,6 miljoen en voor de migratiefondsen (Europees Vluchtelingenfonds, EBF, ETF en het EIF) € 107 miljoen.<sup>9</sup> Over het Europese boekjaar voor het gemeen-

<sup>7</sup> Het Ministerie van Financiën heeft laten weten dat de afdrachten aan de Europese Unie geen deel gaan uitmaken van de jaarlijkse lidstaatverklaring.

<sup>8</sup> Hoewel er al wel projecten worden gefinancierd, zijn er nog geen uitgaven bij de Europese Commissie gedeclareerd in de periode waarop de huidige deelverklaringen betrekking hebben.

<sup>9</sup> Deze € 107 miljoen is naar de stand van oktober 2009.

schappelijk landbouwbeleid (16 oktober 2008 tot en met 15 oktober 2009) is bij het ELGF en het ELFPO respectievelijk € 1 047,0 miljoen en € 35,6 miljoen aan uitgaven gedeclareerd.

## 1.2 Doelstelling

De doelstelling van ons onderzoek is het afgeven van een oordeel over de deugdelijkheid van de totstandkoming van de Nederlandse EU-lidstaatverklaring en de deugdelijkheid van de kwalificaties in de lidstaatverklaring.

Hiertoe onderzoeken we de lidstaatverklaring zelf, de onderliggende verantwoordingen (deelverklaringen met bijbehorende consolidatiestatistaten), «assurance»-informatie (zoals *assurance*rapporten en accountantsverklaringen) en de totstandkoming van de lidstaatverklaring en onderliggende documenten.

## 1.3 Onderzoeksaanpak

### *Onderzoeksobject*

Het object van ons onderzoek is de Nederlandse EU-lidstaatverklaring over 2009 en onderliggende deelverklaringen met bijbehorende consolidatiestatistaten.

### *Normen*

De basisnormen die wij in dit onderzoek hanteren ontleenen wij om te beginnen aan de Europese wet- en regelgeving. Daarnaast maken we gebruik van de International Standards on Auditing<sup>10</sup> (ISA's), die zijn opgesteld door de International Federation of accountants (IFAC), en van de International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI), die zijn opgesteld door de International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

Verder hanteren wij een aantal algemene uitgangspunten op het gebied van transparantie en publieke verantwoording.<sup>11</sup> Voor de lidstaatverklaring zijn dit:

1. De reikwijdte en gehanteerde criteria voor de lidstaatverklaring moeten expliciet uiteengezet zijn.
2. De lidstaatverklaring moet alle belanghebbenden inzicht bieden in de risico's en belangrijkste aandachtspunten die verbonden zijn met de gepresenteerde gegevens.

### *Betrouwbaarheid en materialiteit*

«Betrouwbaarheid» en «materialiteit» zijn belangrijke termen bij het uitvoeren van controles. Betrouwbaarheid betreft de mate waarin de informatie waarheidsgetrouw is. Met andere woorden: kloppen de gegevens en zijn alle benodigde gegevens aanwezig? Materialiteit betreft de mate van onnauwkeurigheid die wordt geaccepteerd.

Zowel de betrouwbaarheid als de materialiteit beïnvloedt de werkzaamheden die een auditor moet uitvoeren om een accountantsverklaring bij een financiële verantwoording af te geven. Een goedkeurende accountantsverklaring bij een financiële verantwoording houdt in dat de verantwoording voldoet aan de daaraan te stellen eisen met een betrouwbaarheid van (percentage) en geen fouten en/of onzekerheden bevat die de materialiteitsgrens te boven gaan.

Het gehanteerde betrouwbaarheidspercentage is overeenkomstig de algemeen aanvaarde eisen voor controleopdrachten op 95 gesteld. De kwantitatieve materialiteitsgrens voor financiële fouten die we hanteren

<sup>10</sup> De ISA's zijn in Nederland door het Koninklijk NIVRA vastgelegd in de «Controle- en overige standaarden» (COS).

<sup>11</sup> Deze uitgangspunten zijn vastgelegd in onze strategie 2004–2009 (Algemene Rekenkamer, 2003) en nader uitgewerkt in hoofdnormen («essentialia») voor goed openbaar bestuur (Algemene Rekenkamer, 2005).

sluit aan op de Europese regels en is vastgesteld op 2%.<sup>12</sup> De materialiteit van afwijkingen van normen die gelden voor het gehanteerde beheers- en controlesysteem zijn uiteraard van meer kwalitatieve aard.

#### *Oordeel tot en met het niveau van eindbegunstigden*

In ons oordeel betrekken we net als vorig jaar de vraag in hoeverre de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie geeft van de wettigheid en regelmatigheid van de financiële transacties tot en met het niveau van eindbegunstigde (de uiteindelijke ontvanger van de subsidie).

#### *Controleaanpak*

Vanuit doelmatigheidsoverwegingen maken wij zoveel mogelijk gebruik van het werk van andere accountants en deskundigen. Bij een goed functionerende voorcontrole kunnen onze aanvullende werkzaamheden worden beperkt. Deze aanvullende werkzaamheden zijn afhankelijk van de uitkomsten van een risicoanalyse en de eventuele bevindingen die naar voren komen bij het beoordelen van de werkzaamheden van anderen. De hoofdingeling van onze werkzaamheden is in onderstaand schema weergegeven.

I Gebruikmaken van werk anderen (auditdiensten)	II Aanvullende eigen werkzaamheden Algemene Rekenkamer	
A. <i>Review</i> accountantscontrole auditdiensten 1. dossier <i>review</i> 2. interviews/overleg 3. reperformance	B. Systeemgericht	C. Gegevensgericht

Wij hebben de lidstaatverklaring getoetst en maken voor een belangrijk deel – op basis van *review* – gebruik van de werkzaamheden van de auditdienst van het Ministerie van LNV, de Rijksauditdienst van het Ministerie van Financiën en voor de migratiefondsen de auditdienst van het Ministerie van Justitie.

De kwaliteit van de uitgevoerde audits, de bestaande waarborgen voor kwalitatief goede auditors en de ordelijke en controleerbare dossiers van de betrokken auditdiensten maken het mogelijk dat wij onze aanvullende werkzaamheden beperken. Wij hebben de volgende aanvullende werkzaamheden uitgevoerd:<sup>13</sup>

- Reperformance van door auditdiensten uitgevoerde controles. Daarbij vormen wij ons naast een oordeel over de kwaliteit van door de auditdienst verrichte werkzaamheden eveneens zelfstandig een oordeel over de betreffende gecontroleerde transactie.
- Gezamenlijk met auditdiensten waarneming ter plaatse van de uitvoering van inspecties. Ook hier is het resultaat van deze activiteit tweeledig. Het levert onderzoeksbevindingen op over de kwaliteit van de uitvoering door de auditdienst en anderzijds over de kwaliteit van de uitgevoerde inspectie.
- Beoordelen van het evaluatieproces betreffende de totstandkoming van de lidstaatverklaring. Wij zijn nagegaan of alle bevindingen in afwegingen zijn meegenomen en indien materieel ook tot uitdrukking in verklaringen zijn gekomen.
- Beoordelen in hoeverre de evaluatie van inspectieresultaten naar een uitspraak over de wettigheid en regelmatigheid van de gerealiseerde financiële transacties tot op het niveau van eindbegunstigden correct heeft plaatsgevonden. De registratie van inspectieresultaten in de

<sup>12</sup> De Europese Commissie heeft in de bijlage bij Richtsnoer nr. 3 – Strategie voor de accountantsverklaring (EC, 2007) – aangegeven dat bij de steekproefomvang een materialiteitsgrens van 2% gehanteerd moet worden per populatie. Richtsnoeren zijn documenten waarin de Commissie nadere instructies geeft over erkenning, accountantscontrole, informatiebeveiliging, enzovoort.

<sup>13</sup> Voor de structuurfondsen en migratiefondsen is dit jaar alleen een *review* uitgevoerd op (1) de werkzaamheden van de auditor die binnen de scope vielen (opzet en slechts deel van processen voor wat betreft het functioneren van de systemen) en (2) de totstandkoming van de assurancerapporten bij de deelverklaringen.

administratie van de betaalorganen wordt vergeleken met de door de inspectiediensten opgestelde beheersverslagen.

- Interviews met betrokken actoren en kennisname van beschikbare informatie over bijvoorbeeld de lopende onderzoeken van de Europese Commissie.

#### *Terminologie*

In dit rapport sluiten we zoveel mogelijk aan bij de in de EU gebruikelijke terminologie. «Wettig en regelmatig» betekent dat de uitgaven en ontvangsten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in overeenstemming zijn met de relevante communautaire wet- en regelgeving. We beschouwen het Nederlandse begrip «rechtmatigheid» en het Europese begrip «wettigheid en regelmatigheid» in dit rapport als synoniemen.

#### *Vraagstelling*

De vraagstelling voor dit onderzoek valt uiteen in drie deelvragen:

- 1) In hoeverre is sprake van een deugdelijke totstandkoming van de lidstaatverklaring (inclusief consolidatiestaat)?
- 2) In hoeverre geeft de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden die ons land ontvangt uit het ELGF, het ELFPO, het EFRO, het ESF, het EVF, het vluchtelingenfonds, het EBF, het ETF en het EIF?
- 3) In hoeverre geeft de lidstaatverklaring een deugdelijke kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de financiële transacties tot en met het niveau van eindbegunstigden?

Een meer gedetailleerde toelichting op onze onderzoeksaanpak en gehanteerde normen is te vinden in de bijlage van ons rapport over 2007 (Algemene Rekenkamer, 2008), dit rapport is te vinden op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### **1.4 Reikwijdte EU-lidstaatverklaring**

De Nederlandse EU-lidstaatverklaring is een jaarlijkse verklaring over zowel de kwaliteit van de beheers- en controlesystemen voor het financieel beheer van EU-gelden, als over de wettigheid en regelmatigheid van de transacties die met deze gelden worden verricht tot en met het niveau van de eindbegunstigden. De Nederlandse EU-lidstaatverklaring wordt opgebouwd op basis van de deelverklaringen die worden opgesteld door de verantwoordelijke vakministers. Als er in een deelverklaring materiële afwijkingen van wet- en regelgeving worden gemeld, zullen deze in principe ook in de lidstaatverklaring terug te vinden zijn in de vorm van een voorbehoud, voorgenomen verbeteringen, of opmerkingen.

In bijlage 1 van deel 2 van dit rapport is de integrale tekst van de EU-lidstaatverklaring over 2009 opgenomen.

#### *1.4.1 Deelverklaring minister van LNV (gemeenschappelijk landbouwbeleid)*

Er zijn twee fondsen waaruit de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden gefinancierd. Behalve specifieke productregelingen zijn er regelingen die gericht zijn op inkomenssteun in de agrarische sector. Om in aanmerking te komen voor subsidies moeten

agrariërs voldoen aan bepaalde voorwaarden. Deze voorwaarden betreffen producten en activiteiten waarvoor men subsidie kan krijgen, en de informatie die men daarover moet opleveren. Sinds enkele jaren moeten de agrariërs bovendien voldoen aan een aantal randvoorwaarden op het gebied van milieubescherming, gezondheidseisen voor mens, dier en plant, dierenwelzijn en goede landbouw- en milieuconditie van de grond. Het niet-naleven van deze randvoorwaarden kan leiden tot een boete of correctie die wordt verrekend met de inkomenssteun die de begunstigen hebben aangevraagd. De inspecties op de naleving vinden deels plaats door provincies, gemeenten en waterschappen.

De subsidieregelingen worden sinds 2007 uitgevoerd door twee betaalorganen, te weten de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied, en door vijf uitvoerende «delegated bodies» (het Hoofdproductschap Akkerbouw, het Productschap Tuinbouw, het Productschap Vee, Vlees en Eieren, het Productschap Zuivel en de Dienst Regelingen).<sup>14</sup>

De fysieke controles op de naleving van de subsidievoorwaarden worden onder meer verricht door: de Algemene Inspectiedienst (AID), GeoRas,<sup>15</sup> het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), het Centraal Bureau diensten aan Slachtdieren (CBS) en de Douane. Jaarlijks verantwoorden de betaalorganen zich over hun uitgaven en ontvangsten.

Op grond van Europese regelgeving geven de betaalorganen een managementstatement (de Europese regelgeving spreekt van borgingsverklaring) af waarin zij zich verantwoorden over het door hen gevoerde beheer (Dienst Landelijk Gebied, 2010a; Dienst Regelingen, 2010b). De verantwoordingen met de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten en borgingsverklaringen worden door de auditdienst van het Ministerie van LNV gecertificeerd. De accountantsrapporten worden samen met de jaarlijkse aangifte naar de Europese Commissie gestuurd.

**Tabel 1 Financieel belang (2009), betaalorganen en controle-instanties EU-landbouwfondsen**

Fonds	Financieel belang Kerncijfers (16 oktober 2008 t/m 15 oktober 2009; auditdienst LNV, 2010 a en b)	Betaalorgaan	Gemachtigde instanties (delegated bodies)	Inspecties
ELGF	Jaarrekening Dienst Regelingen ELGF: € 1 046 983 725,26 Openstaand saldo van door betaalorgaan ingestelde vorde- ringen bij subsidieaanvragers: € 15 871 121,33	Dienst Regelin- gen	Hoofdproductschap Akkerbouw, Productschap Tuinbouw, Product- schap Vee, Vlees en Eieren en Productschap Zuivel	AID, Douane, CBS, Hordijk&Hordijk, COKZ, CPE, GeoRas

<sup>14</sup> De Dienst Regelingen is behalve betaalorgaan ook «delegated body» van het betaalorgaan Dienst Landelijk Gebied.

<sup>15</sup> Het bedrijf GeoRas voert controles uit op landbouwsubsidieaanvragen door middel van teledetectie. Met ingang van 2010 is dit overgegaan naar NEO.

Fonds	Financieel belang Kerncijfers (16 oktober 2008 t/m 15 oktober 2009; auditedienst LNV, 2010 a en b)	Betaalorgaan	Gemachtigde instanties (delegated bodies)	Inspecties
ELFPO	Jaarrekeningen Dienst Landelijk Gebied ELFPO: € 35 602 130,78 Openstaand saldo van door betaalorgaan ingestelde vorde- ringen bij subsidieaanvragers: € 61 717,27	Dienst Landelijk Gebied	Dienst Regelingen	AID, Dienst Landelijk Gebied, SKAL <sup>1</sup>

<sup>1</sup> (Stichting) SKAL is een onafhankelijke organisatie die in opdracht van het Ministerie van LNV toezicht houdt op de biologische productie in Nederland, door middel van inspectie en certificatie.

#### 1.4.2 Structuurfondsen

Met ingang van vorig jaar zijn eveneens de structuurfondsen EFRO, ESF en EVF<sup>16</sup> onderdeel van de lidstaatverklaring. De verschillende structuurfondsen vallen niet onder de verantwoordelijkheid van één minister. De reikwijdte is ook dit jaar nog beperkt tot de opzet van de systemen van beheer en controle en het bestaan en de werking («effectief functioneren») van een *deel* van de systemen van beheer en controle. Er zijn voor de verantwoordingsperiode die dit jaar onder reikwijdte van de lidstaatverklaring valt nog geen uitgaven gedeclareerd bij de Europese Commissie. Onderstaande tabel geeft aan welke structuurfondsen er zijn en welke minister ervoor verantwoordelijk is.

**Tabel 2 Verantwoordelijke ministers en auditautoriteiten structuurfondsen**

Fonds	Verantwoordelijke minister	Verantwoordelijke auditautoriteit
EFRO	EZ <i>Op 15 februari 2010 heeft de minister van EZ de Deelverklaring 2009 over het EFRO getekend.</i>	Rijksauditedienst van het Ministerie van Financiën
ESF	SZW <i>Op 15 februari 2010 heeft namens de minister van SZW de staatssecretaris van SZW de Deelverklaring 2009 over het ESF getekend.</i>	Rijksauditedienst van het Ministerie van Financiën
EVF	LNV <i>Op 18 februari 2010 heeft de minister van LNV de Deelverklaring 2009 over het EVF getekend.</i>	Rijksauditedienst van het Ministerie van Financiën

De doelstelling van de structuurfondsen is versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang tussen de regio's. Meer in het bijzonder dienen het EFRO en het ESF ter vergroting van respectievelijk de regionale concurrentiekracht en de werkgelegenheid. Het EVF is gericht op een duurzame visserij en de economische en sociale ontwikkeling van de gebieden die van de visserij leven. Onderstaande tabel geeft aan wat het financieel belang is per fonds.

<sup>16</sup> Voor de leesbaarheid rekenen wij het EVF tot de structuurfondsen, hoewel strikt genomen alleen EFRO en ESF tot de structuurfondsen behoren.

**Tabel 3 Financieel belang, managementautoriteiten en begrote uitgaven structuurfondsen 2007–2013**

Fonds	Financieel belang Kerncijfers (1 juli 2008 t/m 30 juni 2009)	Managementautoriteit	Begrote door Europese Commissie gefinancierde uitgaven voor de totale programmaperiode 2007–2013 (in € miljoen)
EFRO	Nog geen uitgaven gedeclareerd	1. Samenwerkingsverband Noord-Nederland (Noord)	169,4
		2. Gedeputeerde Staten provincie Noord-Brabant (Zuid)	185,9
		3. Burgemeester en wethouders gemeente Rotterdam (West)	310,6
		4. Gedeputeerde Staten provincie Gelderland (Oost)	164,1
ESF	Nog geen uitgaven gedeclareerd	Agentschap SZW	830,0
EVF	Nog geen uitgaven gedeclareerd	Directie Agroketens en Visserij van het Ministerie van LNV	48,6

Mede vanwege de verschillende verantwoordelijkheden en bestaande systemen geldt dat elk fonds zijn eigen specifieke beheers- en controlestructuur heeft.

#### *Deelverklaring minister van EZ (EFRO)*

De EFRO-gelden zijn in vier operationele programma's ondergebracht: de landsdelen Noord, Oost, Zuid en West. Elk operationeel programma heeft een eigen managementautoriteit,<sup>17</sup> zie tabel 3. In het geval van EFRO West zijn bovendien drie bemiddelende instanties aangewezen<sup>18</sup>. Er is dus sprake van een vergaande gespreide decentralisatie van het beheer van de EFRO-gelden. Er is één centrale certificeringsautoriteit<sup>19</sup> (de Dienst Regelingen) en één centrale auditautoriteit (de Rijksauditdienst), zodat de certificering- en auditfunctie wel gecentraliseerd is.

De deelverklaring, opgesteld door de minister van EZ, wordt van *assurance* voorzien door de Rijksauditdienst.

#### *Deelverklaring minister van SZW (ESF)*

De ESF-gelden worden door één managementautoriteit beheerd: het Agentschap SZW, onderdeel van het Ministerie van SZW. Er is één centrale certificeringsautoriteit (de Dienst Regelingen) en één centrale auditautoriteit (de Rijksauditdienst), zodat de certificering- en auditfunctie beide gecentraliseerd zijn.

De deelverklaring, opgesteld door de staatssecretaris van SZW, wordt van *assurance* voorzien door de Rijksauditdienst.

#### *Deelverklaring minister van LNV (EVF)*

De EVF-gelden worden door één managementautoriteit beheerd: de Directie Agroketens en Visserij van het Ministerie van LNV. Echter, de managementautoriteit maakt gebruik van een bemiddelende instantie: Back Office West van de Dienst Regelingen (Ministerie van LNV). Er is één centrale certificeringsautoriteit (de Dienst Regelingen) en één centrale auditautoriteit (de Rijksauditdienst), zodat de certificering- en auditfunctie ook hier beide gecentraliseerd zijn. Er is sprake van interne functiescheiding binnen de Dienst Regelingen tussen Back Office West en de certificeringsautoriteit.

De deelverklaring, opgesteld door de minister van LNV, wordt van *assurance* voorzien door de auditdienst van het Ministerie van LNV.

<sup>17</sup> Instantie die door de lidstaat is aangewezen om het operationele programma te beheren.

<sup>18</sup> De bemiddelende instanties zijn de colleges van B&W van Amsterdam, Den Haag en Utrecht.

<sup>19</sup> Instantie die door de lidstaat is aangewezen om uitgavendeclaraties en betalingsaanvragen te certificeren voordat zij aan de Commissie worden toegezonden. Certificeren is officieel verklaren dat iets geldig is of voldoet aan de norm.



### 1.4.3 Migratiefondsen

Met ingang van dit jaar zijn eveneens de migratiefondsen Europees Vluchtelingenfonds, EBF, ETF, en EIF onderdeel van de lidstaatverklaring. De verschillende migratiefondsen vallen niet onder de verantwoordelijkheid van één minister. Onderstaande tabel geeft aan welke migratiefondsen er zijn en welke minister ervoor verantwoordelijk is.

**Tabel 4 Verantwoordelijke ministers en auditautoriteiten migratiefondsen**

Fonds	Verantwoordelijke minister	Verantwoordelijke auditautoriteit
1. Europees Vluchtelingenfonds	Justitie	Auditdienst van het Ministerie van Justitie
2. EBF	<i>Op 15 februari 2010 heeft de minister van Justitie de Deelverklaring 2009 over het Europees Vluchtelingenfonds, EBF en ETF getekend.</i>	Auditdienst van het Ministerie van Justitie
3. ETF		
4. EIF		
	WWI	
	<i>Op 15 februari 2010 heeft de minister voor WWI de deelverklaring 2009 over het EIF getekend.</i>	

De Migratiefondsen betreffen vier fondsen met een relatief gering financieel belang, in totaal € 107 miljoen voor de vier fondsen in de periode 2007–2013. Onderstaande tabel geeft samengevat het doel per fonds weer voor de genoemde programmaperiode.

**Tabel 5 Migratiefondsen in Nederland 2007–2013**

Fonds	Doel
Europees Vluchtelingenfonds	Opvang van vluchtelingen en ontheemden
EBF	Beheer van de buitengrenzen van de EU ondersteunen
ETF	Organisatie van het terugkeerproces verbeteren
EIF	Bevorderen integratie onderdanen van derde landen

Bron: meerjarenprogramma's Nederland, zoals goedgekeurd door de Europese Commissie, DG Vrijheid, Veiligheid en Justitie (2009). Website DG Vrijheid, Veiligheid en Justitie, Solidarity and Management of Migration Flows, [ec.europa.eu/justice\\_home/funding](http://ec.europa.eu/justice_home/funding), geraadpleegd op 27 oktober 2009.

De structuur en de benaming wijkt bij de migratiefondsen af ten opzichte van die bij de structuurfondsen. Zo wordt bij de migratiefondsen over de «verantwoordelijke autoriteit» gesproken, welke bij de structuurfondsen «management autoriteit» wordt genoemd. Onderstaande tabel geeft aan wat het financieel belang is per fonds en wie de verantwoordelijke autoriteit is.

**Tabel 6 Financieel belang, verantwoordelijke autoriteiten en begrote uitgaven migratiefondsen 2007–2013**

Fonds	Financieel belang Kerncijfers (1 januari 2007 t/m 31 december 2009)	Verantwoordelijke autoriteit	Begrote door Europese Commissie gefinancierde uitgaven voor de totale programmaperiode 2007–2013 (in € miljoen)
Europees Vluchtelingenfonds	Nog geen uitgaven gedeclareerd	Directie Migratiebeleid bij het Ministerie van Justitie	20,9
EBF	Nog geen uitgaven gedeclareerd	Directie Migratiebeleid bij het Ministerie van Justitie	35,2
ETF	Nog geen uitgaven gedeclareerd	Directie Migratiebeleid bij het Ministerie van Justitie	32,0
EIF	Nog geen uitgaven gedeclareerd	Directie Inburgering en Integratie (DI&I) bij het Ministerie van WWI/VROM	18,9

*Deelverklaring minister van Justitie (vluchtelingenfonds, EBF en ETF)*

Voor het Europees Vluchtelingenfonds, het EBF en het ETF is de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie aangewezen als verantwoordelijke autoriteit. De verantwoordelijke autoriteit wordt bijgestaan door het Programmasecretariaat Europese Fondsen, dat ondergebracht is bij de Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ). De Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV is de Certificerende Autoriteit.

De auditautoriteit is de departementale auditdienst bij het Ministerie van Justitie.

De deelverklaring, opgesteld door de minister van Justitie, wordt van *assurance* voorzien door de Rijksauditdienst.

*Deelverklaring minister voor WWI (EIF)*

Voor het EIF is de Directie Inburgering en Integratie (DI&I) bij het Ministerie van WWI/VROM de verantwoordelijke autoriteit. De verantwoordelijke autoriteit laat zich bijstaan door het Programmasecretariaat Europese Fondsen (PEF), dat organisatorisch is ondergebracht bij het Ministerie van Justitie, Directie Financieel Economische Zaken (DFEZ). De Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV is de Certificerende Autoriteit.

De auditautoriteit is de departementale auditdienst van het Ministerie van Justitie.

De deelverklaring, opgesteld door de minister voor WWI, wordt van *assurance* voorzien door de Rijksauditdienst.

**1.5 Totstandkoming lidstaatverklaring**

Om tot een lidstaatverklaring te komen heeft het Nederlandse kabinet enkele aanvullende voorzieningen getroffen. Deze aanvullende voorzieningen sluiten aan op de al bestaande verantwoordings- en controlestructuren die op basis van Europese regelgeving tot stand zijn gekomen. Het betreft de volgende voorzieningen:

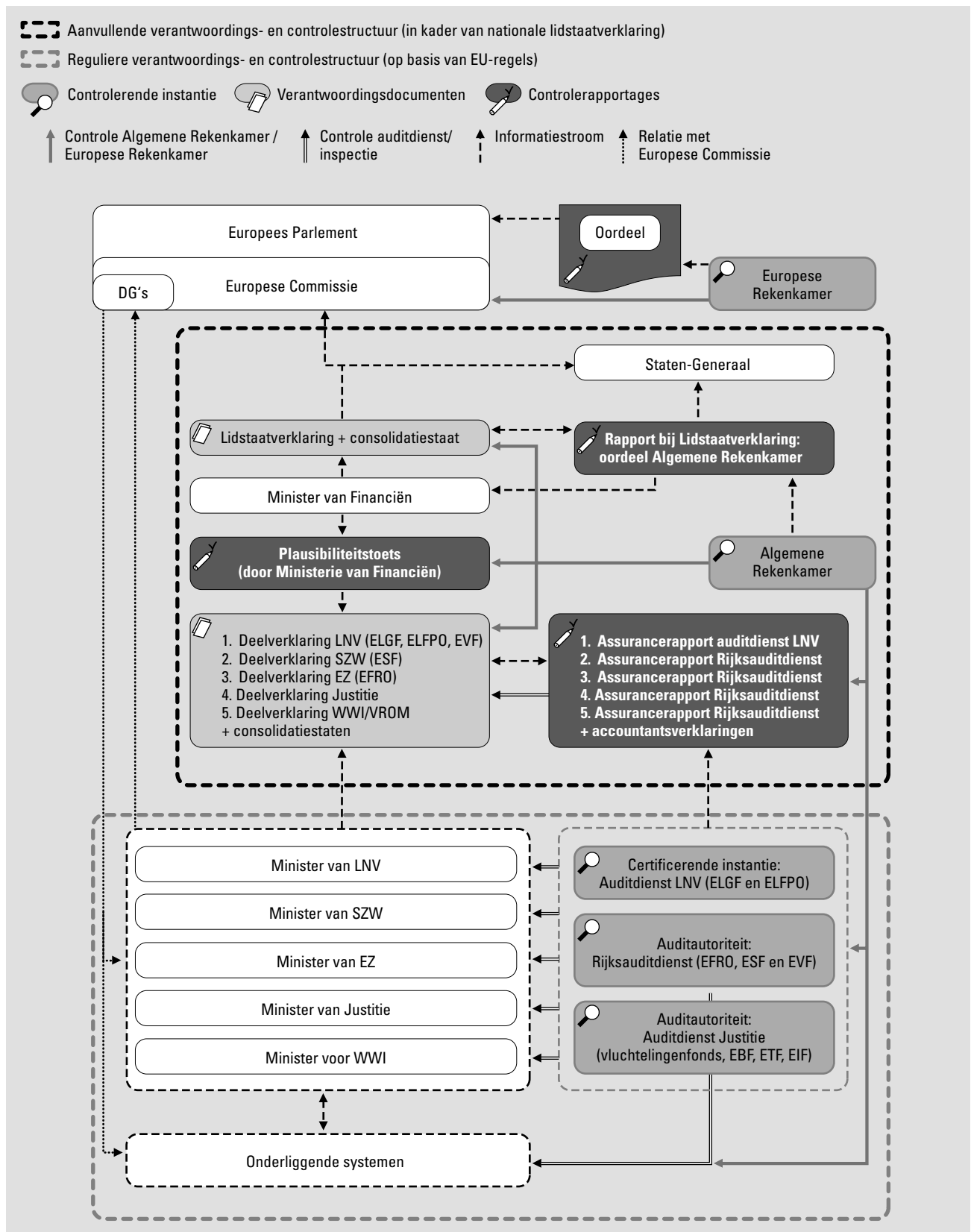
- De voor een specifiek beleid verantwoordelijke minister geeft een deelverklaring over het functioneren van de systemen, de daarin vervatte maatregelen voor het beheer en controle en over de wettigheid en regelmatigheid van onderliggende transacties.
- De deelverklaring wordt gecontroleerd door een auditdienst (de departementale auditdienst of Rijksauditdienst). Op basis van de verrichte auditwerkzaamheden stelt de (voor de *assurance* bij de deelverklaring) verantwoordelijke auditdienst een *assurancerapport* op waarin een oordeel is opgenomen over de betrouwbaarheid van de deelverklaring. De bij de deelverklaring behorende consolidatiestaat

wordt eveneens door een auditdienst gecontroleerd en voorzien van een accountantsverklaring. De internationale standaarden die gelden voor controlewerkzaamheden worden bij zowel het *assurance*rapport als de accountantsverklaring door de auditdienst gevolgd.

- Het Ministerie van Financiën integreert de deelverklaringen van de verantwoordelijke vakministers en voert een plausibiliteitstoets uit. De minister van Financiën geeft namens het kabinet na accorderen door de ministerraad de nationale verklaring af.

De actoren, de structuur van beheer, controle, verantwoording en assurance rond de totstandkoming van de lidstaatverklaring hebben we weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 1 Actoren, verantwoordings- en controle



## 2 EU-LIDSTAATVERKLARING 2009

De minister van Financiën heeft op 10 maart 2010 de lidstaatverklaring ondertekend. De verklaring omvat dit jaar negen fondsen. Aan de lidstaatverklaring liggen de deelverklaringen van de minister van LNV (de twee landbouwfondsen en het visserijfonds), de minister van EZ (structuurfonds EFRO), de staatssecretaris van SZW (structuurfonds ESF), de minister van Justitie (de drie migratiefondsen vluchtelingenfonds, EBF en ETF) en de minister voor WWI (migratiefonds EIF) alsmede de bijbehorende *assurance*rapporten ten grondslag.

De lidstaatverklaring over 2009 betreft de volgende verantwoordingsperiodes:

- ELGF en ELFPO: 16 oktober 2008 tot en met 15 oktober 2009;
- EFRO: juli 2008 t/m juni 2009;
- ESF: boek- en kalenderjaar 2008;
- EVF: 1 juli 2008 t/m 30 juni 2009;
- de migratiefondsen: 1 januari 2007 t/m 31 december 2009.

De integrale tekst van de lidstaatverklaring is opgenomen in bijlage 1.

### 2.1 Inhoud EU-lidstaatverklaring

De EU-lidstaatverklaring 2009 van de minister van Financiën bestaat uit zes deelverklaringen. De grondslag van de verklaring en daarbij gemaakte punten van voorbehoud wordt gevormd door de gegevens die de minister van Financiën van de verantwoordelijke minister voor de deelverklaringen heeft ontvangen.

De verklaring betreffende de landbouwfondsen ELGF en ELFPO dekt af:

- het functioneren van de opgezette systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de onderliggende financiële transacties;
- de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven en ontvangsten zoals opgenomen in de bij de Europese Commissie ingediende rekeningen;
- de wettigheid, regelmatigheid, volledigheid en de juistheid van de ingestelde vorderingen die zijn opgenomen in de consolidatiestaat.

De verklaringen van de minister van Financiën over de drie structuurfondsen EFRO, ESF, EVF en de vier migratiefondsen (vluchtelingenfonds, EBF, ETF en EIF) beperken zich tot de opzet van de ingestelde beheer- en controlesystemen en voor wat betreft het functioneren tot enkele deelprocessen, omdat nog geen uitgaven zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie. Met uitzondering van de deelverklaring voor de controle en het beheer van het EFRO is er in de lidstaatverklaring geen voorbehoud opgenomen ten aanzien van de fondsen.

### 2.2 Grondslag EU-lidstaatverklaring: systemen voor beheer, controle, verantwoording en *assurance*

Wij hebben onderzocht in hoeverre de bestaande ketens van beheer, controle en verantwoording van de landbouwfondsen, structuurfondsen en migratiefondsen:

- een geheel vormen van op elkaar aansluitende schakels;
- toereikend zijn om tot de oorspronkelijk bedoelde lidstaatverklaring te komen;
- ons voorziet van toereikende controle-informatie om tot een oordeel over de lidstaatverklaring te kunnen komen.

Het is hierbij van belang dat de controle- en verantwoordingsstructuren zo op elkaar aansluiten dat zij samen op doelmatige wijze voldoende informatie leveren om de lidstaatverklaring te kunnen opstellen en beoordelen.

### *2.2.1 Bestaande beheer-, controle- en verantwoordingsstructuren*

Bij de verschillende Europese fondsen worden verschillende systemen van beheer, controle en verantwoording toegepast. Dit gebeurt op grond van de regelgeving en de al bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en medeoverheden.

Wij hebben vastgesteld dat de in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de lidstaatverklaring ontwikkelde structuur van beheer, controle, verantwoording en *assurance* (rekening houdend met de specifieke inrichting per fonds) is overgenomen voor de verantwoording over de structuurfondsen en met ingang van 2009 ook voor de migratiefondsen. Op grond hiervan concluderen wij dat er op algemeen niveau sprake is van een sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en *assurance*. Voor de beschrijving en beoordeling van onderliggende beheer- en controlesystemen per fonds verwijzen we naar de afzonderlijke hoofdstukken per deelverklaring.

Wanneer we de verschillende deelverklaringen vergelijken, valt op dat er verschillende perioden worden gehanteerd voor verantwoording en controle en dat ze niet één op één aansluiten op de bij *Annual Summary* die de verantwoordelijke autoriteit moet indienen bij de Europese Commissie.

### *2.2.2 Grondslag voor de lidstaatverklaring*

De minister van Financiën heeft een plausibiliteitstoets uitgevoerd op de deelverklaringen van de ministers van LNV, EZ, SZW, Justitie en WWI en bijbehorende *assurancerapporten*. De werkzaamheden die hiervoor worden uitgevoerd en de weging van bevindingen zijn vastgelegd in een wegingskader. Omdat de auditdienst van het Ministerie van LNV en de Rijksauditdienst de deelverklaringen van zekerheid hebben voorzien, is het niet nodig dat de lidstaatverklaring eveneens door een auditdienst van zekerheid wordt voorzien. De Algemene Rekenkamer levert als onafhankelijk controleur de aanvullende zekerheid bij de lidstaatverklaring voor de Tweede Kamer.

In het kader van ons onderzoek hebben wij de plausibiliteitstoets beoordeeld. Wij hebben vastgesteld dat het wegingskader toereikend werkt.

## **2.3 Financiële transacties**

Aangezien Nederland in de voor de structuurfondsen en migratiefondsen gehanteerde verantwoordingsperiode nog geen uitgaven heeft gedeclareerd bij de Europese Commissie, beperken de financiële transacties waarover door Nederland verantwoording kan worden afgelegd zich wederom tot de landbouwfondsgelden. Deze transacties zijn verantwoord in de EU-lidstaatverklaring over 2009.

Voor nadere informatie verwijzen wij naar ons oordeel bij de lidstaatverklaring en naar het volgende hoofdstuk, waarin wij de deelverklaring van de minister van LNV over de landbouwfondsen behandelen.

### 3 DEELVERKLARING 2009 MINISTER VAN LNV: ELGF EN ELFPO

Op 18 februari 2010 heeft de minister van LNV de deelverklaring 2009 over het gemeenschappelijk landbouwbeleid ondertekend.

De deelverklaring heeft betrekking op de financiële verantwoording van de twee betaalorganen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB): de Dienst Regelingen (gelden uit het ELGF) en de Dienst Landelijk Gebied (gelden uit het ELFPO). Het betreft het GLB-jaar dat loopt van 16 oktober 2008 tot en met 15 oktober 2009.

Ten behoeve van de lidstaatverklaring vraagt de minister van Financiën een deelverklaring van de minister van LNV en een bijbehorende verantwoording met financiële gegevens (de consolidatiestaat). Deze deelverklaring en consolidatiestaat worden van *assurance* (zekerheid) voorzien door het «*assurance*rapport» en de accountantsverklaring van de auditedienst van het Ministerie van LNV van 15 februari 2010. De deelverklaring en bijbehorende *assurance*producten staan op onze website, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

#### 3.1 Inhoud deelverklaring 2009 ELGF en ELFPO

In de deelverklaring maakt de minister van LNV een voorbehoud bij de interpretatie van Europese regelgeving. Dit is een standaard voorbehoud dat jaarlijks terugkeert. In de toelichting geeft de minister aan dat de Europese Commissie uiteindelijk achteraf de naleving van de geldende wet- en regelgeving bepaalt en dat er hierdoor altijd onzekerheid over de aard en de omvang van financiële correcties bestaat. Het voorbehoud betreffende controles op zogenoemde randvoorwaarden is naar het oordeel van de minister niet meer van toepassing.

##### 3.1.1 Criteria voor weging aandachtspunten of tekortkomingen

De minister hanteert voor de weging van aandachtspunten of tekortkomingen de volgende criteria<sup>20</sup>:

- Uit onderzoeken naar kwalitatieve aspecten is gebleken dat een nationaal controlesysteem een belangrijke tekortkoming vertoont.
- De fout voor de betrokken deelpopulatie van de jaardeclaratie is geschat op meer dan 2%.
- Het effect kan niet worden tenietgedaan door corrigerende maatregelen.

Er wordt alleen een voorbehoud opgenomen in de verklaring die het betaalorgaan aan de Europese Commissie afgeeft, als aan alle drie de criteria is voldaan. Uit ons onderzoek is gebleken dat dit veel ruimte biedt om tekortkomingen niet in de deelverklaring op te nemen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd met tekortkomingen die de Europese Commissie heeft geconstateerd bij de controles op oppervlakte gerelateerde subsidies. Wij zijn van mening dat voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer een voorbehoud in de verklaring op zijn plaats was geweest, ondanks dat de minister de Tweede Kamer heeft geïnformeerd over de problematiek en ondanks dat de toelichting bij de deelverklaring er informatie over bevat. In de toelichting staat bovendien dat de kwaliteit van de resultaten van het herstelplan nog beoordeeld zullen worden door middel van een audit in 2010.

Ook voor de randvoorwaardencontroles geldt dat er in de toelichting bij de deelverklaring wordt aangegeven wat er is verbeterd. Dit laat echter onverlet dat de uitvoering van deze controles in 2009 nog niet geheel aan alle eisen voldeed, zie volgende paragraaf.

<sup>20</sup> Dit zijn door de Europese Commissie aanbevolen criteria voor de weging van aandachtspunten/tekortkomingen voor de door de betaalorganen af te geven borgingsverklaringen.

### *3.1.2 Uitvoering controles randvoorwaarden GLB*

De controles op de randvoorwaarden worden uitgevoerd om na te gaan of agrariërs zich houden aan de wettelijke bepalingen ten aanzien van milieubescherming, gezondheidseisen voor mens, dier en plant, dierenwelzijn en goede landbouw- en milieuconditie van de grond. Het niet naleven kan leiden tot een korting op de inkomenssteun of bedrijfstoelage die de agrariërs via subsidie vanuit de EU ontvangen.

Een aandachtspunt bij de controle op de naleving van de randvoorwaarden is de inzet van medehandhavers van de waterschappen, provincies en gemeenten. Dat daarin vooruitgang zit blijkt uit een toename van het aantal meldingen van medeoverheden en de bevestiging van AID-medewerkers dat er sprake is van meer samenwerking met de medehandhavers. Wij hebben vastgesteld dat de AID provincies, gemeenten en waterschappen actief heeft benaderd om ze te wijzen op hun gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het aantal uitgevoerde randvoorwaardencontroles is daardoor toegenomen en samenwerking tussen de AID en de medehandhavers is geïntensiveerd.

Uit ons onderzoek is verder gebleken dat er een toename is te verwachten van het aantal correcties op basis van de randvoorwaardencontroles wegens een aanpassing in meldingssystematiek.

### *3.1.3 Rechtmatigheid op het niveau van eindbegunstigden*

De minister beschrijft hoe dit jaar gebruik is gemaakt van de inspectieresultaten die op grond van een aanpassing van EU-richtlijnen bij de borgingsverklaring van de betaalorganen zijn gevoegd. Ook dient de certificerende instantie (de auditdienst van LNV in dit geval) op basis van de richtsnoeren meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van inspecties en aan de controlestatistieken met gegevens van de uitgevoerde inspecties. Wij constateren dat hierdoor de kwaliteit van de informatie over inspectieresultaten verbetert en dat daardoor minder additioneel controlewerk verricht hoeft te worden voor de deelverklaring. Een voorwaarde om de extrapolatie van inspectiegegevens mogelijk te maken is immers een adequate informatievoorziening over de planning, uitvoering en verantwoording van uitgevoerde inspecties. In hoofdstuk 3.4 gaan we hier nader op in.

### *3.1.4 Risico's als gevolg van mogelijke interpretatieverschillen*

In de toelichting bij de deelverklaring licht de minister van LNV dit jaar wederom het voorbehoud bij de interpretatie van Europese regelgeving toe. Het voorbehoud houdt in dat er als gevolg van mogelijke interpretatieverschillen onzekerheid bestaat over de aard en omvang van financiële correcties die de Europese Commissie kan opleggen. In geval van geschillen tussen Nederland en de Europese Commissie bepaalt uiteindelijk het Europese Hof van Justitie de conformiteit van de uitvoering van landbouwsubsidierelingen.

Het Ministerie van LNV maakt onderscheid tussen EU-conformiteit en rechtmatigheid. De rechtmatigheid ziet het Ministerie van LNV als de wijze waarop in Nederland invulling is gegeven aan de Europese regelgeving. De EU-conformiteit is de wijze waarop de Europese Commissie de Europese regelgeving toepast bij de controles in Nederland. De Algemene Rekenkamer maakt dit onderscheid niet (rechtmatigheid is wat ons betreft synoniem aan EU-conformiteit en synoniem aan naleving van wet- en



regelgeving). Wel maken wij uit de lopende onderzoeken van de Europese Commissie op dat er in de praktijk sprake kan zijn van interpretatieverschillen.

Mede gezien de toename van het financieel belang en de relatief substantiële financiële correcties met betrekking tot in eerdere jaren geconstateerde tekortkomingen, achten wij het noodzakelijk dat de verantwoordelijke minister meer informatie geeft over de lopende onderzoeken en de daarmee samenhangende financiële risico's. Dit is niet alleen van belang voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer, het levert ook de volgende voordelen op:

- De complexiteit van de regelgeving kan inzichtelijk gemaakt worden en dit kan bijdragen aan een discussie over vereenvoudiging van regelgeving.
- Het vertrouwen in de lidstaatverklaring neemt toe, doordat de buitenwereld ziet dat er niets verborgen wordt gehouden. Nederland staat ten aanzien van EU-gelden voor transparantie en «good governance».

De Algemene Rekenkamer acht inzicht in de mogelijke financiële correcties onmisbare informatie voor primair de Tweede Kamer, maar ook andere gebruikers van de lidstaatverklaring. Een ontoereikende toelichting bij de deelverklaring over mogelijke financiële risico's kan ons oordeel uiteindelijk negatief beïnvloeden. In § 3.2.2 gaan wij nader in op de lopende en openstaande onderzoeken van de Europese Commissie.

### **3.2 Aandachtspunten bij beoordeling deelverklaring 2009 ELGF en ELFPO**

Er zijn enkele onderwerpen die volgens ons in de context van een beoordeling van de deelverklaring relevant zijn om te vermelden. Dit zijn:

- de aanbevelingen van de auditdienst van het Ministerie van LNV (zie § 3.2.1);
- de uitkomsten van de controles door de Europese Commissie en de bijbehorende potentiële financiële correcties wegens onvolkomenheden in beheer- en controlesystemen (zie § 3.2.2).

#### *3.2.1 Aanbevelingen van de auditdienst LNV aan de betaalorganen*

In het kader van het certificeringsonderzoek bij de betaalorganen formuleert de auditdienst van het Ministerie van LNV zo nodig elk jaar aanbevelingen aan de betaalorganen betreffende het financieel beheer. De auditdienst onderscheidt twee categorieën aanbevelingen:

- A. «zeer belangrijk», voor problemen waaraan onmiddellijk *op hoog niveau* binnen het betaalorgaan aandacht moet worden besteed.
- B. «belangrijk» voor problemen waaraan onmiddellijk op een *passend niveau* aandacht moet worden besteed.

In de tabel hieronder staat hoeveel zeer belangrijke (A) en belangrijke (B) aanbevelingen de auditdienst van LNV de afgelopen drie jaar heeft gedaan.

**Tabel 7 Aanbevelingen auditdienst LNV in certificerende rapporten\***

Rapport	2007		2008		2009	
Categorie	A	B	A	B	A	B
Dienst Regelingen (ELGF)	–	5	–	3	–	2
Dienst Landelijk gebied (ELFPO)	–	2	–	2	–	2

\* Certificerende rapporten boekjaren 2007, 2008 en 2009.

De auditdienst heeft over 2009 ten aanzien van Dienst Regelingen minder aanbevelingen geformuleerd dan over voorgaande jaren. De in 2009 gedane aanbevelingen zijn voor beide fondsen gelijk en betreffen de volgende twee onderwerpen:

- informatiebeveiliging  
De auditdienst constateert dat er ten opzichte van vorig jaar sprake is van vooruitgang, maar dat een aantal als essentieel aangemerkte beveiligingsmaatregelen nog niet operationeel is.
- perceelsregistratiesysteem  
Een nieuwe aanbeveling betreft het herstel van het perceelsregistratiesysteem. De auditdienst heeft de (belangrijke) aanbeveling gedaan dat Dienst Regelingen het herstelplan voor de perceelsregistratie vóór 1 april 2010 uitvoert.

### 3.2.2 Uitkomsten controlebezoeken van Europese instellingen

Bevindingen van de Europese Commissie kunnen leiden tot een financiële correctie op door de lidstaat gedeclareerde subsidies. Als de omvang van de subsidies die ten onrechte ten laste van de Europese begroting zijn gebracht niet goed is te bepalen, hanteert de Europese Commissie forfaitaire kortingspercentages. Dit betekent dat de EU-bijdrage waarbij de onregelmatigheden zijn geconstateerd worden verlaagd met een door de Europese Commissie vast te stellen percentage.

Uiteraard geldt voor de correcties de procedure van hoor en wederhoor. Daarnaast kan de lidstaat het bemiddelingsorgaan<sup>21</sup> inschakelen bij bezwaren tegen de onderbouwing of hoogte van de financiële correctie. Als laatste mogelijkheid staat de weg naar het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen open.

#### Financiële correcties tot en met 2009

De historie van de financiële correcties is in onderstaande tabel weergegeven. De financiële correcties worden voor een deel ten laste van de begroting van het Ministerie van LNV gebracht. De rest komt ten laste van het Ministerie van Financiën.

**Tabel 8 Financiële correcties Europese Commissie landbouwfondsen van 2003 tot en met 2009**

Jaar <sup>1</sup>	Bedrag (x € 1 miljoen)
2003	6,2
2004	4,3
2005	10,5
2006	9,3
2007	37,4
2008	7,3
2009	Verrekend in 2009: 3,3 Verrekend in 2010: 28,2

<sup>21</sup> Het orgaan is per 1 juli 1994 door de Commissie opgericht, bestaat uit 5 onafhankelijke leden en heeft tot taak de standpunten van de Commissie en een lidstaat nader tot elkaar te brengen indien deze uiteenlopen. Het bemiddelt bij financiële geschillen tussen lidstaten en EC. Adviezen van het bemiddelingsorgaan zijn niet bindend.

<sup>1</sup> Betreft het jaar van oplegging; correcties hebben doorgaans betrekking op (m)eerdere jaren.

In 2009 heeft de Europese Commissie in het kader van de goedkeuring van de rekeningen over voorgaande jaren verrekeningen toegepast tot een totaalbedrag van (per saldo) € 3,3 miljoen. Dit is verrekend met de ingediende rekeningen.

In 2009 is verder een correctie van in totaal € 28,2 miljoen opgelegd die in 2010 wordt verrekend. De twee grootste componenten van deze correctie betroffen tekortkomingen in het perceelsregistratiesysteem, de controles en de toepassing van sancties ten aanzien van de oppervlaktesteun in de jaren 2005–2007 (€ 16,6 miljoen) en onvoldoende substitutiecontroles bij de douane in de jaren 2001–2003 (€ 9,7 miljoen).

#### *Mogelijk omvang financiële correcties lopende onderzoeken*

De financiële omvang en de daadwerkelijke toepassing van een financiële correctie is onzeker zolang de formele procedures nog niet zijn afgerond.

Dit komt door de volgende factoren:

- Er kan een verschil van inzicht in de interpretatie van subsidievoorwaarden zijn.
- Er kunnen verschillende kortingspercentages worden toegepast (van 2% tot en met 100%).
- De lopende onderzoeken bevinden zich in verschillende stadia.<sup>22</sup>

Op ons verzoek heeft het Ministerie van LNV een lijst ter beschikking gesteld met de lopende onderzoeken van de Europese Commissie die mogelijk tot financiële correcties leiden, zie tabel 9. De zeventien onderzoeken hebben betrekking op de periode van 2000 tot 2009. Omdat de stadia waarin de onderliggende geschillen zich bevinden verschillen zullen deze niet in één besluit worden afgewikkeld, maar stapsgewijs. Zoals we hierboven al hebben aangegeven is de omvang van de mogelijke financiële correcties naar aanleiding van nog lopende onderzoeken onzeker. De financiële correcties van vorige jaren zijn mogelijk een indicatie. De afgelopen drie jaar is gemiddeld € 25,4 miljoen per jaar aan financiële correcties opgelegd (zie tabel 8). De omvang van de financiële correcties is toegenomen in de afgelopen jaren.

Aangezien zowel het ministerie als de Europese Commissie de informatie over lopende onderzoeken voor een deel als vertrouwelijk kwalificeren, zijn wij terughoudend met detailinformatie. Het spreekt voor zich dat het opnemen van lopende onderzoeken en een indicatie van de mogelijke financiële correctie niet geïnterpreteerd kan worden als een schuldbekentenis. Het proces van hoor- en wederhoor is immers nog niet afgerond.

---

<sup>22</sup> De stadia zijn: onderzoek loopt nog, brief met onderzoeksbevindingen van de Europese Commissie, hoor- en wederhoor, artikel 11 brief van de Europese Commissie, met aankondiging van het besluit tot een financiële correctie, Bemiddelingsorgaan is ingeschakeld, Syntheseverslag, definitieve beschikking van EC en beroep bij het Europees Hof van Justitie.

**Tabel 9 Overzicht lopende onderzoeken van de Europese Commissie die nog niet zijn afgerond**

Verordening	Onderzoek	Periode
800/1999, 386/90, 2090/2002	<b>Exportrestitutie</b> Deze regeling is bedoeld om exporteurs financieel te compenseren voor het verschil tussen de EU-prijs en de lagere wereldmarktprijs. De douane controleert uitvoeraangifte die als basis dienen voor exportrestitutie.	2003 en 2004
1868/94, 1782/2003, 1784/2003, 2235/2003, 1973/2004, 796/2004 en 1784/2003. 595/91, 1258/1999	<b>Verwerkingsteun aardappelzetmeel</b> Deze regeling voorziet in uitbetaling van een steunbedrag voor verwerkers van aardappelzetmeel.	2003–2008
	<b>Inhouding terugvorderingen</b> Lidstaten mogen bij de inning van terugvorderingen bij geconstateerde onregelmatigheden in de rechtmatigheid van de subsidie aanvraag 20% inhouden als vergoeding voor de inningskosten.	2000–2004
2491/2001, 1254/1999, 2342/1999, 1782/2003, 1973/2004, 796/2004, 1760/2000	<b>Slachtpremieregeling runderen en kalveren</b> Houders van runderen en kalveren ontvangen inkomenssteun in de vorm van een vast bedrag per geslacht/geëxporteerd rund/kalf. De AID verricht controles ter plaatse op de naleving van subsidievoorwaarden.	2004–2006
603/95, 785/95, 1786/2003, 382/2005	<b>Kunstmatig gedroogde voedergewassen</b> Agrariërs ontvangen een teeltvergoeding gerelateerd aan de betaalde oppervlakte voedergewassen	2005–2006
4045/89	<b>Administratieve nacontroles</b> De AID verricht conform genoemde verordening controles ter plaatse bij aanvragers van subsidies, waarbij de steun is uitbetaald. Het is een aanvulling op de bestaande controles voorafgaand aan uitbetaling.	2006
2200/96, 1433/2003	<b>Operationele programma's marktordening groente en fruit</b> Telersverenigingen ontvangen subsidie voor meerjarige operationele programma's gericht op de verbetering van de afzet, kwaliteit en milieubescherming.	2005, 2006, 2007
1782/2003, 796/2004	<b>Cross compliance</b> Agrariërs als aanvragers van inkomenssteun worden gekort als blijkt dat randvoorwaarden op het gebied van dierenwelzijn, milieu en gezondheid niet worden nageleefd.	2006–2008
2913/92, 800/1999, 386/90, 2090/2002, 2390/1999, 456/2003, 639/2003, 1469/95, 1138/2005, 580/2004, 4045/89, 1260/2001, 1265/2001, 1469/95, 2670/81, 65/82, 314/2002, 1159/2003, 318/2006, 320/2006, 951/2006, 952/2006, 967/2006, 968/2006 1698/2005, 1974/2006, 1975/2006	<b>Uitvoerrestituties en marktordening suiker</b> Deze regeling is bedoeld exporteurs financieel te compenseren voor het verschil tussen de EU-prijs en de lagere wereldmarktprijs. De douane controleert uitvoeraangifte die als basis dienen voor subsidiebetaling. De marktordening suiker voorziet in diverse marktondersteunende maatregelen.	2006 en 2007
	<b>Plattelandontwikkelingsprogramma 2007–2013, as 2</b> Binnen as 2 van het plattelandontwikkelingsprogramma (POP-2) worden diverse agromilieumaatregelen ondersteund. In Nederland betreft het de subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer.	2007, deels 2008
1782/2003, 796/2004, 1973/2004, 1760/2000	<b>Slachtpremieregeling</b> Houders van runderen en kalveren ontvangen inkomenssteun in de vorm van een vast bedrag per geslacht/geëxporteerd rund/kalf. Bij geconstateerde niet-naleving worden sancties toegepast.	2006–2008
	<b>Certificering boekjaar 2007</b> Het gaat hier om opmerkingen bij de boekhoudkundige goedkeuring van de over 2007 door Nederland ingediende declaratie van subsidiebetalingen ELGF.	2007
1290/2005, 885/2006	<b>Debiteurenadministratie Dienst Regelingen</b> Betaalorganen moeten een deugdelijke administratie bijhouden van vorderingen ten gunste van de Europese landbouwfondsen, in casu het ELGF.	2006
1782/2003, 795/2004, 796/2004	<b>Vaststelling en toekenning toeslagrechten</b> Betaalorganen moeten de toeslagrechten toewijzen.	2007–2009
1782/2003, 795/2004, 1973/2004 en 796/2004, 1698/2005, 1975/2006 826/2008	<b>Oppervlaktesteun</b> Betaalorganen moeten administratieve controles uitvoeren op de rechtmatigheid van door agrariërs voor betaling in aanmerking gebrachte toeslagrechten.	2008
	<b>Regeling particuliere opslag boter</b> In het kader van de marktordening kan de Commissie besluiten particulieren een tijdelijke opslagvergoeding te geven voor het uit de markt nemen van landbouwproducten, in casu boter.	2008, 2009
1580/2007, 2200/96, 1432/2003, 1433/2003, 1182/2007	<b>Operationele programma's marktordening groente en fruit</b> Telersverenigingen ontvangen subsidie voor meerjarige operationele programma's gericht op de verbetering van de afzet, kwaliteit en milieubescherming.	2007, 2008

### **3.3 Grondslag deelverklaring ELGF en ELFPO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance**

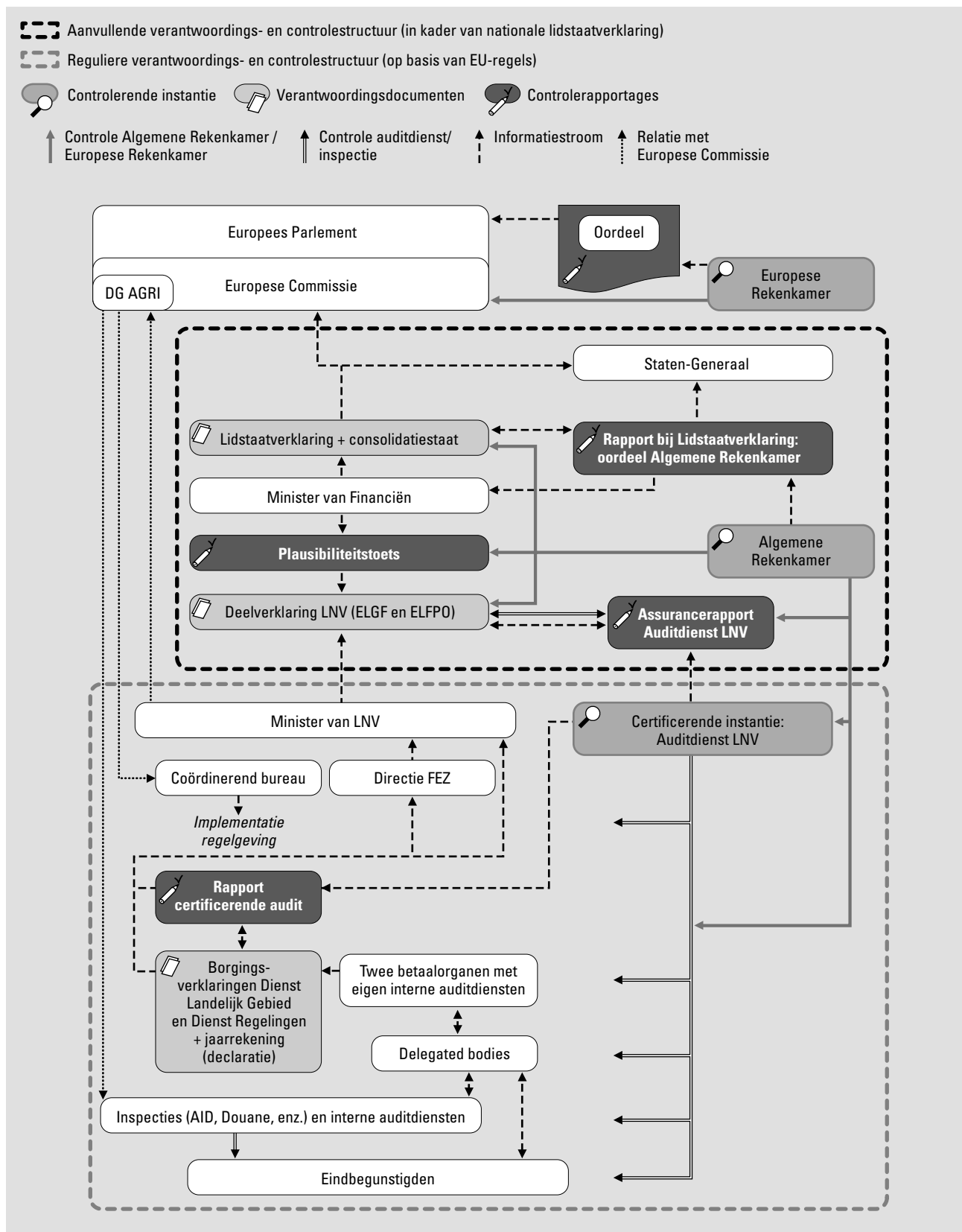
De deelverklaring is opgesteld door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van LNV. Het ministerie beschikt over een intern document met de onderbouwing voor de deelverklaring. Dit document bevat een inventarisatie van aandachtspunten en geeft daarbij aan of (en in welke mate) deze van invloed zijn geweest op de afgegeven deelverklaring van het Ministerie van LNV. De onderbouwing van de deelverklaring is onder meer gebaseerd op de verantwoordingen van de betaalorganen (borgingsverklaring met declaratie) en de bijbehorende certificeringsrapporten van de auditdienst van het Ministerie van LNV. Wij zijn van mening dat alle voor 2009 relevante punten gewogen zijn.

#### *3.3.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance gemeenschappelijk landbouwbeleid*

Bij het afgeven van de deelverklaring 2009 maakt de minister van LNV gebruik van verantwoordingen van betaalorganen en inspectiediensten en van controlerapporten van de certificerende instantie (de auditdienst van het Ministerie van LNV). Op grond van Europese voorschriften verantwoorden de betaalorganen zich jaarlijks over hun uitgaven en ontvangsten. Deze verantwoordingen worden, ook volgens Europese voorschriften, door de auditdienst van het Ministerie van LNV gecertificeerd. De verantwoordingen en bijbehorende accountantsrapporten worden in januari naar de Europese Commissie gestuurd. Het Directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling van de Commissie beoordeelt de ingediende verantwoordingen en accountantsrapporten. Op basis daarvan beslist de Europese Commissie op 30 april over het goedkeuren van de rekeningen.

De actoren in dit proces van verantwoording en controle zijn weergegeven in figuur 2.

Figuur 2 Actoren, verantwoording en controle landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)



Wij hebben het totstandkomingsproces van de deelverklaring onderzocht en concluderen dat sprake is van een sluitende keten. De verschillende verantwoordingsdocumenten zijn alle voorzien van *assurance* door gekwalificeerde auditors.

Wij hebben de werkzaamheden uitgevoerd zoals toegelicht in § 1.3 van deel 2 van dit rapport. Op grond van de door ons uitgevoerde *review* op de werkzaamheden van de auditdienst van het Ministerie van LNV concluderen wij dat we gebruik kunnen maken van die werkzaamheden.

### **3.4 Financiële transacties: wettigheid en regelmatigheid**

De verwerking van de inspectiegegevens heeft het afgelopen jaar, mede door aanscherpingen in de richtsnoeren van de Europese Commissie, een extra impuls gekregen. Op basis van Europese verordeningen dienen de betaalorganen periodiek controlestatistieken naar de Europese Commissie te sturen. In de bijlage van de borgingsverklaring zijn met ingang van dit jaar de uitkomsten zoals vastgelegd in de controlestatistieken opgenomen. In aanvulling hierop heeft de auditdienst de opdracht gekregen om bij de certificerende audit meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van de inspectiefunctie en de kwaliteit van de verwerking van de inspectiegegevens in de controlestatistieken.

#### *3.4.1 Inspecties*

In de regelgeving voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn naast administratieve controles drie soorten inspecties te onderscheiden:

- fysieke landbouwcontroles ten behoeve van de betaalorganen;
- administratieve nacontroles;
- controle op de randvoorwaarden (waaronder «cross compliance»).

Conform de geldende Europese verordeningen kunnen de uitkomsten van de inspecties direct gevolg hebben voor de gecontroleerde eindbegunstigden. Bij overtreding van de regels worden correcties opgelegd. Indien een afwijking van de norm door de inspectiedienst wordt geconstateerd, dan wordt deze gemeld aan het betaalorgaan. De geconstateerde afwijkingen leiden na beoordeling door het betaalorgaan veelal tot een correctie op de uitgaven, een vordering en/of een sanctie.

Om op het niveau van de lidstaat inzicht te kunnen geven in kwantitatieve gegevens over de inspecties en het extrapoleren van geconstateerde afwijkingen naar de totale uitgaven en ontvangsten, dienen hoge eisen gesteld te worden aan de administraties en de wijze waarop gegevens worden vastgelegd.

Wij zijn voor de verschillende type inspecties nagegaan in hoeverre deze informatie beschikbaar en bruikbaar is. We hebben, op basis van «worst case»-berekeningen, de inspectieresultaten geëxtrapoleerd en gerelateerd aan de in het kader van GLB-jaar 2009 gedeclareerde uitgaven.

In bijlage 2 hebben we, uitgaande van de consolidatiestaat 2009, aangegeven welke inspecties hebben plaatsgevonden en wat de bevindingen waren. De gewenste eindsituatie voor de extrapolatie van de inspectiegegevens is nog niet bereikt, zie § 3.4.6.

#### *3.4.2 Beschikbare inspectiegegevens*

Doordat in de bijlage bij de borgingsverklaring van het betaalorgaan vanaf heden de inspectieresultaten van de verplichte controlestatistieken zijn opgenomen, is er meer aandacht voor de kwaliteit van deze informatie en

is deze tijdig beschikbaar. Er zijn nog wel verbeteringen mogelijk in het totstandkomingsproces:

- De interne controle in het totstandkomingsproces van de controlestatistieken bij de Dienst Regelingen en Dienst Landelijk Gebied is nog niet op het gewenste niveau.
- Een belangrijk element in het totstandkomingsproces dat continu aandacht vraagt is de weging van inspectiebevindingen. Weging vindt op verschillende momenten in het proces plaats. Vooraf bij de normstelling, maar ook tijdens de uitvoering door de AID en uiteindelijk bij de finale afweging door het betaalorgaan. Het is van belang dat de afwegingen en conclusies goed wordt gedocumenteerd zodat het controleerbaar is.

Naast de controlestatistieken zijn de verantwoordingen (ook wel beheerverslagen) van de inspectiediensten een belangrijk bron voor de analyse en extrapolatie van inspectiegegevens, die overigens door de Europese Commissie niet verplicht zijn gesteld. Bij een goed functionerende informatievoorziening sluiten de controlestatistieken en de beheerverslagen van de inspectiediensten naadloos op elkaar aan. Een optimale aansluiting tussen verantwoordingsinformatie van de inspectiediensten en informatie van de betaalorganen is nog niet te maken. Dit komt voor een belangrijk deel doordat de beheerverslagen van de inspectiediensten niet kort na afloop van het verantwoordingsjaar worden opgeleverd en doordat de managementafspraken met de inspectiediensten het kalenderjaar betreffen en niet het GLB-jaar. De volgende tabel geeft een overzicht van de relevante inspectiediensten en de beschikbaarheid van hun beheer- of controleverslagen.

**Tabel 10 Beschikbaarheid beheer- en controleverslagen per inspectiedienst**

Inspectiediensten	Beheer- of controleverslag aanwezig
AID	Ja
Douane	Ja
Centraal Bureau diensten aan Slachtdieren	Neen, wel controleverslag
Hordijk&Hordijk	Neen, wel controleverslag
COKZ	Neen
CPE	Neen
RIKILT <sup>1</sup>	Neen
GeoRas	Ja
Dienst Landelijk Gebied	Ja
SKAL	Neen

<sup>1</sup> Het RIKILT voert analyseonderzoek uit van monsterneming gedaan voor de controle van verschillende regelingen. Het Ministerie van LNV heeft een uitvoeringsovereenkomst betreffende de uitvoering van wettelijke onderzoeksresultaten met de Stichting DLO afgesloten.

Wij bevelen aan de beheerverslagen eerder op te stellen, zodat deze een rol kunnen vervullen in het toezicht op de inspectiefunctie.

### 3.4.3 Fysieke inspecties

In opdracht van de betaalorganen voeren de zogeheten technische diensten – waaronder de AID en de Douane – fysieke controles uit (fysieke inspecties en administratieve controles). De betaalorganen blijven verantwoordelijk voor de fysieke controles en houden daarom toezicht op de werkzaamheden die aan de technische diensten zijn gedelegeerd.

Het Ministerie van LNV kan de werkzaamheden van de Douane niet rechtstreeks beoordelen en maakt daarom gebruik van de zogenoemde



«*third party*»-mededeling die de Rijksauditedienst van het Ministerie van Financiën jaarlijks afgeeft (Rijksauditedienst Ministerie van Financiën, 2010).

De kwantitatieve uitkomsten van de fysieke controles, uitgevoerd door de Douane, worden opgenomen in een evaluatieverslag, dat op grond van Verordening (EG) nr. 2090/2002 vóór 1 mei moet worden uitgebracht. Voor ons onderzoek hebben wij gebruikgemaakt van de definitieve rapportage 2008. Wij verzoeken de minister om de beschikbaarheid van het genoemde evaluatieverslag te versnellen, opdat de informatie over het afgelopen GLB-jaar beschikbaar is.

Er is een voorbehoud gemaakt in de «*third party*»-mededeling<sup>23</sup> van de Rijksauditedienst van het Ministerie van Financiën met betrekking tot de juistheid en volledigheid van de centraal verstrekte bestuurlijke informatie. Dat hier een knelpunt zit, blijkt ook uit het gegeven dat de cumulatieve cijfers die in de «*third party*»-mededeling worden aangehaald als realisatie in het kalenderjaar 2008 niet aansluiten op die in het verslag overeenkomstig artikel 11 van verordening (EG) Nr. 2090/2002.

#### *Bedrijfstoelagen*

De bedrijfstoelageregeling omvat bijna 60% van de totale gedeclareerde ELGF-subsidies. De subsidies die de agrariërs ontvangen zijn afhankelijk van het aantal toeslagrechten dat ze bezitten en de oppervlakte van de percelen waarop ze de rechten willen verzilveren. De bedrijfstoelageregeling valt samen met andere regelingen onder het Geïntegreerd Beheer en Controle Systeem (GBCS). De controle van de opgegeven subsidiabele grondoppervlakte spelen daarbinnen een cruciale rol. Alle aanvragen worden volledig administratief gecontroleerd door de betaalorganen. De fysieke controle vindt deels plaats door middel van waarneming en meting ter plaatse door de AID. Het merendeel van de fysieke controles worden uitgevoerd door middel van satellietbeelden. Tot 2010 zijn de controles met satellietbeelden door GEORAS uitgevoerd. De Europese Commissie heeft enkele tekortkomingen geconstateerd in de oppervlaktecontroles. Het Ministerie van LNV heeft deze tekortkomingen nader geanalyseerd en maatregelen getroffen om ze op te heffen.

In een bijlage bij dit rapport op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) staat een uitgebreide toelichting op de controles met satellietbeelden. We gaan in op de mogelijkheden die deze vorm van controle biedt en het belang daarvan voor de controle van de opgegeven subsidiabele grondoppervlakte.

#### *Extrapolatie inspectiegegevens*

Onderstaande tabel geeft de kerngegevens over de fysieke controle in 2009 weer. Voor zover informatie beschikbaar is over het aantal aanvragen, uitgevoerde controles, financieel belang per populatie en de geëxtrapolerde fouten en onzekerheden, is deze opgenomen.

---

<sup>23</sup> Een «*third party*»-mededeling behelst een oordeel van een onafhankelijke auditor bij de opzet en/of werking van een proces of systeem.

**Tabel 11 Kerngegevens fysieke controles ELGF en EFLPO (2009)**

Fonds (populaties)	Aantal aanvragen	Aantal inspecties & percentage van de aanvragen (foutpercentage)	Financieel belang dat is afgedekt met inspectie <sup>1</sup>	Geëxtrapoleerde afwijkingen bij inspecties (financieel belang) <sup>2</sup>
<b>1. ELGF</b>	Aantal aanvragen verschilt per regeling	(0,22)	<b>€ 1 194,03 miljoen</b>	<b>€ 2,6 miljoen</b>
• <i>GBCS</i> : Bedrijfstoelageregeling, slachtpremies, aardappelzetmeel, eiwithoudende gewassen, energiegewassen; • <i>niet-GBCS</i> : verschillende restituties, groenten en fruit (GMO), melk en zuivelproducten, fonds voor suikerherstructurering				<i>Specificatie</i>
VERZAMELAANVRAAG	62 551			
Bedrijfstoelageregeling	62 451	(0,2)	€ 689 576 424,22	€ 1 379 152,85
Dierpremie	Landbouwers/dieren 32 856/1 972 818	3 568/251 799 (0,33)	€ 97 102 291,27	€ 291 306,87
GMO-groenten en fruit		(0,6)	€ 119 204 495,01	€ 715 226,97
Exportrestituties op hoofdstuk 05203, 05205, 05208, 05213 en 05215 (suiker, groente en fruit, rundvlees, varkensvlees, eieren, pluimvee)		(0,19)	€ 103 881 146,43	€ 197 374,18
<b>Totaal ELGF</b>				<b>€ 2 583 060,87</b>
<b>2. ELFPO</b>		(2,29)	<b>€ 35,6 miljoen</b>	<b>€ 0,8 miljoen</b>
Oppervlakte gebonden maatregelen (art. 12; 214)	16 197	1 921 (4,41)	€ 16 901 640,10	€ 745 362,33
Modernisering (art. 27; 121)		(1,79)	€ 3 798 792,19	€ 67 998,38
Bebossing (art. 27; 221)		(0,24)	€ 715 580,43	€ 1 717,39
<b>Totaal ELFPO</b>				<b>€ 815 078,10</b>
<b>Totaal ELGF + ELFPO</b>				<b>€ 3 398 138,97</b>

<sup>1</sup> De bedragen betreffen de gedeclareerde uitgaven.

<sup>2</sup> Het betreft de op basis van aselechte steekproef geconstateerde afwijkingen. De fouten uit de risicogerichte (selecte) steekproef zijn niet verwerkt. Op basis van de beschikbare informatie zouden deze de maximale schatting niet veranderen.

### 3.4.4 Administratieve nacontroles

De basis voor de controlewerkzaamheden van de AID en de Douane in het kader van de administratieve nacontroles is vastgelegd in Verordening (EG) 485/2009. De controleperiode loopt van 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2009. Het betreft controles op financiële verrichtingen van het EOGFL in de periode van 16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007.

De AID en Douane zijn de aangewezen controle instanties. De boekencontrole vindt plaats bij exporterende bedrijven, telersverenigingen, gemeenten en provincies en de verwerkende industrie en in mindere mate bij de agrariërs. De AID stelt jaarlijks een verslag op.<sup>24</sup> Er zijn geen voorschriften over de omvang van de uit te voeren detailwerkzaamheden.

Onderstaande tabel geeft de kerngegevens over de administratieve nacontroles weer. De populatie waar de selectie van te controleren posten op plaatsvindt is die van het voorgaande begrotingsjaar. Voor de lidstaatverklaring 2009 is dit dus het jaar 2008.

<sup>24</sup> Verslag op grond van artikel 9 van Verordening (EG) 485/2009. De Douane stelt geen separaat verslag op over de administratieve nacontroles. Binnen de AID is het de controlecoördinatie-unit die over alle administratieve nacontroles rapporteert, dus ook over de controles die de Douane uitvoert.

**Tabel 12 Kerngegevens administratieve nacontrole**

Fonds (populaties)	Financieel belang consolidatiestaat 2008 waarop administratieve nacontroles van toepassing zijn	Totale populatie aanvragen: aantal & financieel belang	Inspecties: aantal & percentage van de aanvragen	Geconstateerde afwijkingen bij inspecties: aantal & financieel belang
<b>1. ELGF</b>	€ 232 114 857,86	146 (> € 150 000)	80 (55%)	12 bij exportrestituties en 4 bij gemeenschappelijke marktordening groente en fruit.
– Exportrestituties				
– Gemeenschappelijke marktordening				
<b>Totaal</b>			<b>80</b>	<b>€ 120 449</b>

### 3.4.5 Controle op de randvoorwaarden

Agrariërs moeten aan een aantal randvoorwaarden voldoen op het terrein van milieubescherming,<sup>25</sup> gezondheidseisen voor mens, dier en plant, dierenwelzijn en goede landbouw- en milieuconditie van de grond. Er zijn in totaal 211 randvoorwaarden van toepassing. De controles die worden uitgevoerd door de AID en decentrale overheden vinden hun grondslag in Verordeningen (EG) 1782/2003 en 796/2004. De AID en decentrale overheden zijn de aangewezen controle instanties. De medeoverheden toetsen tien van de 211 voorwaarden.

De AID is verantwoordelijk voor de coördinatie van alle andere controle instanties. Deze coördinatietaak is conform de eisen van functionele scheiding ondergebracht in een zelfstandige unit bij de AID, de EU-Desk. De AID is immers zelf een gespecialiseerde controle instantie. De EU-Desk is verantwoordelijk voor de risicoanalyse en de selectie van te controleren bedrijven en voor het verzamelen van de controleresultaten. De samenwerking tussen de EU-Desk en andere controle instanties dan de AID is in 2009 verder verbeterd. Uit de beschikbare informatie blijkt dat de aan de decentrale overheden opgedragen controles is toegenomen. Op onderdelen wordt het minimumpercentage van 1% nog niet gehaald.

Het financieel belang van de subsidies waarvoor randvoorwaarden gelden is € 823 miljoen. Op grond van de Europese regels moet 1% van de begunstigen gecontroleerd worden door middel van een inspectie. Dit betekent dat maximaal € 8,2 miljoen gecorrigeerd zou kunnen worden als een 100% sanctie wordt toegepast. De kortingspercentages liggen echter veelal tussen de 1 en 3, afhankelijk van welke voorwaarde niet wordt nageleefd en de mate waarin sprake is van recidive.

Het beheerverslag van de AID over de randvoorwaardencontroles uitgevoerd in 2008 en 2009 is niet opgeleverd. Wel hebben wij inzicht gekregen in de resultaten van de door de AID uitgevoerde randvoorwaardencontroles. Hieruit blijkt dat er een sterke toename zal zijn van het aantal kortingen wegens het niet naleven van randvoorwaarden. Deels heeft dit te maken met een toename van het aantal meldingen door medehandhavers (provincies, waterschappen en gemeenten). De activiteiten die de auditdienst van LNV en de AID hebben ondernomen om de medehandhavers voldoende controles te laten uitvoeren, hebben in dit opzicht resultaat gehad. Helaas hebben de provincies Noord-Brabant en Limburg een groot deel van de 1%-controles wegens misverstanden niet uitgevoerd. Ook hebben we geconstateerd dat tot augustus 2009 alleen een bevinding is gemeld aan het betaalorgaan als er sprake was van een proces-verbaal (overtreding die tot boete heeft geleid). Dit betekent dat

<sup>25</sup> Zo moet onder meer worden voldaan aan Richtlijn 91/676/EEG over de bescherming van water tegen nitraten uit agrarische bronnen (Nitraatrichtlijn) en Richtlijn 92/43/EEG over de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn). Zie Bijlage III van Verordening (EG) nr. 1782/2003. Zie ook Staatscourant 19 december 2007, nr. 246/pag. 10, Wijziging Regeling GLB-inkomenssteun 2006 (LNV, 2007) en Beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB (LNV, 2006).

het systeem van randvoorwaardencontroles nog onvoldoende heeft gefunctioneerd en dat nog enige onzekerheid blijft bestaan over de volledigheid van de toegepaste kortingen of ingestelde vorderingen.

In 2007 is een beheerverslag van de AID over de uitvoering van de controle op de randvoorwaarden verschenen. Sindsdien is er vanwege tijdgebrek van de betreffende eenheid van de AID geen verslag meer verschenen. Onderstaande tabel bevat daarom helaas geen kerngegevens over de controles van de randvoorwaarden.

**Tabel 13 Controle randvoorwaarden**

Fonds (populaties)	Financieel belang consolidatiestaat 2009 waarop randvoorwaarden van toepassing zijn	Totale populatie aanvragen	Inspecties: aantal & percentage van de aanvragen	Geconstateerde afwijkingen bij inspecties: aantal & financieel belang
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bedrijfstoeslagregeling</li> <li>– Oppervlaktegebonden steunregelingen</li> <li>– Dierpremies</li> </ul> <p>Op grond van ervaringen in voorgaande jaren concentreert de niet-naleving van randvoorwaarden zich bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Verordening (EG) nr. 1760/2000 (Identificatie en registratie van runderen)</li> <li>– Verordening (EG) nr. 21/2004 (Identificatie en registratie van schapen en geiten)</li> </ul>	€ 823 430 173,28			Onzekerheid over volledigheid

Een aandachtspunt bij de controle op de naleving van de randvoorwaarden is de inzet van medehandhavers van de waterschappen, provincies en gemeenten. In paragraaf 3.1.2 hebben wij de positieve ontwikkeling beschreven over de inzet van medehandhavers en verbeterde informatie-uitwisseling over de door de medehandhavers geconstateerde niet-naleving van randvoorwaarden.

#### 3.4.6 Kwaliteit van de inspectiefunctie

In hoofdstuk 1 van bijlage 2 bij Richtsnoer 3 (Europese Commissie, 2009) is bepaald dat de certificerende instantie controles ter plaatse moet bijwonen of herhalen, om de kwaliteit van deze controles te kunnen beoordelen. Voor elk fonds (ELGF en ELFPO) moet een steekproef van tien controles per populatie (GBCS en niet-GBCS) worden bijgewoond of worden herhaald, waarbij ook de controleverslagen moeten worden onderzocht.

Om het bestaan en de werking van de inspectiefunctie te beoordelen heeft de auditdienst van het Ministerie van LNV in totaal 41 controles ter plaatse bijgewoond. Om inzicht te krijgen in de werkzaamheden van de technische diensten en in het kader van haar *review* van de auditdienst, hebben wij dertien keer een controle ter plaatse bijgewoond.

In 2009 zijn door bureau Auditing van de AID geen werkzaamheden verricht om de kwaliteit van de uitgevoerde inspecties te beoordelen wegens een tekort aan capaciteit.

Onze algemene indruk is dat de AID-inspecteurs de controles goed voorbereiden, voldoende deskundig zijn en een voldoende kritische houding innemen tijdens de controles.

### **3.5 Conclusie**

Wij concluderen dat de onderzochte systemen van beheer en controle van de twee landbouwfondsen in de periode 16 oktober 2008 tot en met 15 oktober 2009 voldoende effectief functioneerden en dat er sprake is van een afname van het aantal geconstateerde fouten en onzekerheden. Voor ELFPO is nog wel sprake van een overschrijding van de door de Europese Commissie gehanteerde tolerantiegrens van 2%, namelijk 2,29%. Verdere verbetering is nog mogelijk in de informatievoorziening over de inspectieresultaten, waaronder het opstellen van een beheerverslag door de AID over de randvoorwaardencontroles.

Het op ons verzoek door het ministerie verstrekte overzicht van lopende onderzoeken van de Europese Commissie is een belangrijke verbetering in de transparantie over de financiële risico's die Nederland loopt. Het betreft mogelijke financiële correcties die voortvloeien uit door de Europese Commissie geconstateerde niet naleving van wet- en regelgeving.

#### 4 DEELVERKLARING 2009 MINISTER VAN EZ: EFRO

Op 15 februari 2010 heeft de minister van EZ de deelverklaring 2009 inzake het EFRO ondertekend.

De deelverklaring heeft betrekking op de ingestelde beheer- en controle-systemen voor de uitvoering van de operationele programma's voor de programmaperiode 2007–2013. Nederland kent vier operationele programma's (Noord, Zuid, Oost en West).

Dit jaar betreft de deelverklaring de periode van 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2009. In deze periode zijn geen uitgaven gedeclareerd bij de Europese Commissie. Dit beperkt de reikwijdte van de deelverklaring en de verrichte audits.

De deelverklaring betreft dit jaar (a) de opzet van de systemen van beheer en controle van de managementautoriteiten en de certificeringsautoriteit (deze moet «voldoen aan de geldende voorschriften») en (b) het bestaan en de werking van deze systemen (het moet «effectief functioneren») van een *deel* van de systemen van beheer en controle van de managementautoriteit (niet de certificeringsautoriteit). De deelverklaring betreft nog niet de rechtmatigheid van de transacties.

De deelverklaring is voorzien van *assurance* (zekerheid) in de vorm van het *assurancerapport* van de Rijksauditedienst van 15 februari 2010. De deelverklaring en het bijbehorende *assurancerapport* staan op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

##### 4.1 Inhoud deelverklaring 2009 EFRO

De deelverklaring 2009 inzake EFRO bevat een *voorbehoud*.

Naast een *positieve uitspraak* over de *opzet* van de systemen van beheer en controle, bevat de deelverklaring een *uitspraak met beperking over het bestaan en de werking* van de onderzochte systemen: «de beheer- en controlesystemen hebben voldoende effectief [...] gefunctioneerd, met uitzondering van de geconstateerde tekortkomingen die op korte termijn passend handelen van de betreffende managementautoriteiten vereisen teneinde de financiële risico's voor de Europese unie te beperken».

Op grond van de geconstateerde tekortkomingen zijn de volgende aanbevelingen in de toelichting bij de deelverklaring vermeld:

- het ontwikkelen en uitvoeren van interne controleplannen en het beheer van autorisaties;
- het zichtbaar maken van uitgevoerde controlehandelingen van de managementautoriteiten alsmede van de daarvoor van belang zijnde overwegingen en verbetering van registraties, termijnbewakingen en dossiervorming;
- het verbeteren van de informatieverstrekking aan de begunstigden.

Voor een compleet overzicht van de bevindingen bij de managementautoriteiten verwijzen wij naar bijlage 3.

Ter illustratie van de beperkte reikwijdte van de deelverklaring geeft onderstaande tabel een overzicht van de essentiële vereisten die op basis van Europese voorschriften van toepassing zijn op de systemen en welke daarvan dit jaar onder de deelverklaring en de onderliggende audits vallen.

**Tabel 14 De essentiële vereisten voor de beheer- en controlesystemen EFRO**

Nr. essentiële vereiste	Omschrijving	In verklaring
<b>Managementautoriteiten</b>		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen management autoriteit en bemiddelende instanties	Ja
2	Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Ja
3	Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Ja
4	Adequate managementverificaties	Nee (wel deels getoetst bij EFRO Oost)
5	Adequaats controlespoor	Nee
6	Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Nee (wel deels getoetst bij EFRO Oost)
7	Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Nee
<b>Certificeringsautoriteit</b>		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen certificeringsautoriteit	Nee
2	Adequaats controlespoor en geautomatiseerd systeem	Nee
3	Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Nee
4	Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Nee

Er is dit jaar sprake van een *afwijkende referentieperiode*: dit jaar beslaat de deelverklaring de periode 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2009, dezelfde periode als de *auditperiode*. Vanaf volgend jaar zal de referentieperiode van de deelverklaring, naar verwachting, het kalenderjaar t-2 zijn, terwijl de auditperiode de periode 1 juli t-2 tot en met 30 juni t-1 zal beslaan. Deze termijnen zijn inherent aan de Europese voorschriften. In de lidstaatverklaring 2011 zal het dus gaan om het kalenderjaar 2009.

#### **4.2 Grondslag deelverklaring 2009 EFRO: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance**

##### *4.2.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance EFRO*

De EFRO-gelden zijn in vier operationele programma's ondergebracht: de landsdelen Noord, Oost, Zuid en West. Elk OP heeft een eigen managementautoriteit:

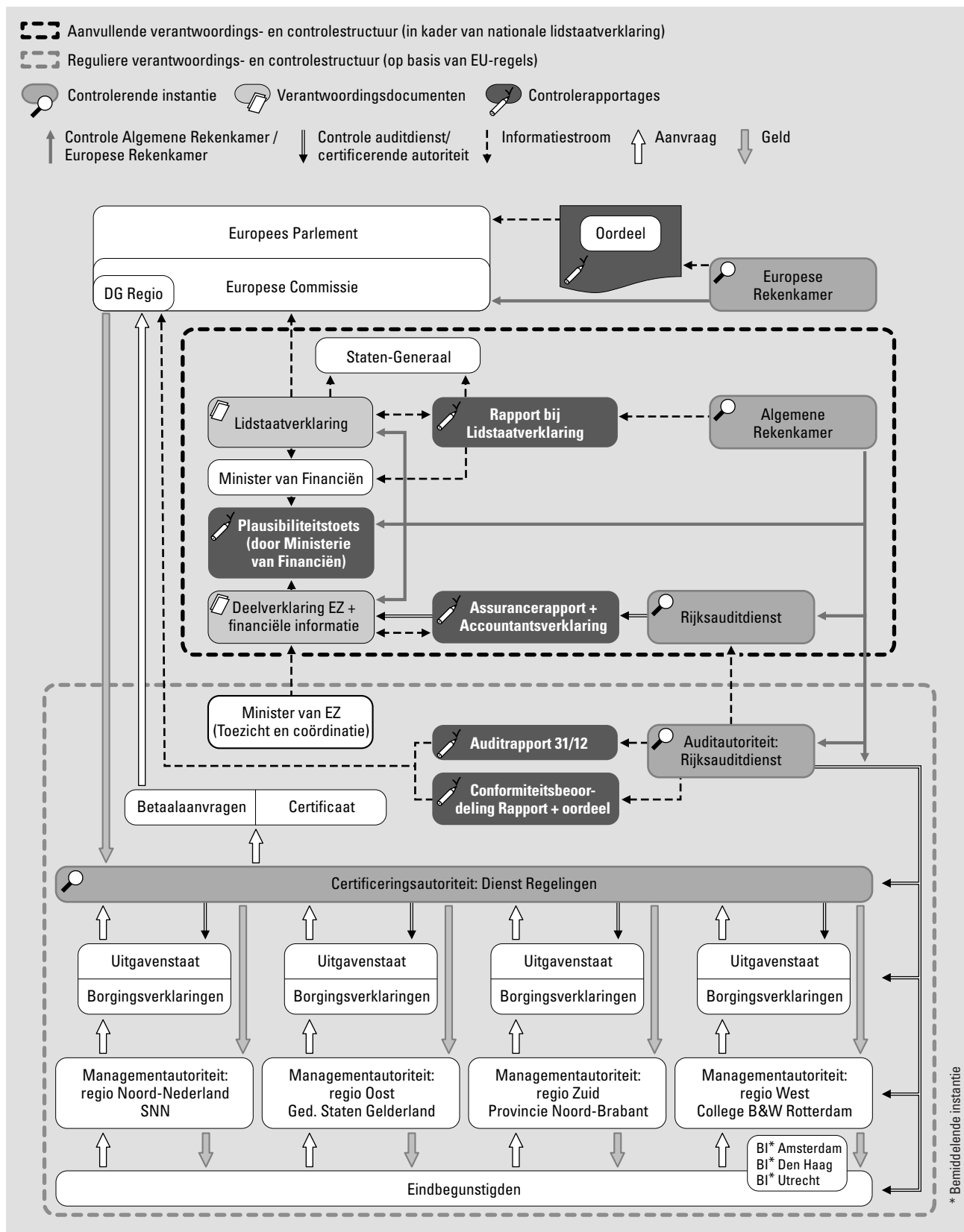
- Noord: Samenwerkingsverband Noord-Nederland;
- Oost: Gedeputeerde Staten Provincie Gelderland;
- Zuid: Gedeputeerde Staten Provincie Noord-Brabant;
- West: College van Burgemeester en Wethouders (B&W) Gemeente Rotterdam.

In het geval van EFRO West zijn bovendien drie bemiddelende instanties aangewezen: de colleges van B&W van Amsterdam, Den Haag en Utrecht. Er is één centrale certificeringsautoriteit (de Dienst Regelingen) en één centrale auditautoriteit (de Rijksauditdienst).

De deelverklaring, opgesteld door de minister van EZ, wordt van *assurance* voorzien door de Rijksauditdienst.

De actoren in dit proces van verantwoording en controle zijn weergegeven in figuur 3.

Figuur 3 Actoren, verantwoording en controle EFRO





De vier beschrijvingen van de beheer- en controlesystemen van de vier EFRO-programma's zijn in juni en juli 2009 aanvaard door de Europese Commissie.

Er is sprake van een complexe, maar sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en *assurance*.

#### 4.2.2 Totstandkoming en assurance over de deelverklaring

De deelverklaring is opgesteld door de Directie Ruimtelijk-Economisch Beleid van het Ministerie van EZ. Bij de totstandkoming van de deelverklaring is het *Wegingskader deelverklaring EZ bij Nationale Verklaring* gehanteerd. De deelverklaring is gebaseerd op de – vier – jaarlijkse controleverslagen en oordelen van de auditautoriteit, elk met betrekking tot één van de vier EFRO-programma's.

De deelverklaring is voorzien van *assurance* door de Rijksauditdienst. Wij hebben de uitvoering van de *assurance*opdracht gereviewd en zijn tot een positief oordeel over het werk van de Rijksauditdienst gekomen. Dit betekent dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. We tekenen hierbij aan dat de *assurance* van de Rijksauditdienst bij de deelverklaring EZ zich, conform de verstrekte opdracht, beperkt tot een onderzoek van de totstandkoming van de deelverklaring en de verwerking van de auditbevindingen van de auditautoriteit in de deelverklaring. Een *review* door de Rijksauditdienst op de uitvoering van de audits van de auditautoriteit (eveneens Rijksauditdienst) is achterwege gebleven.

#### 4.2.3 Bevindingen en conclusies jaarlijkse controlerapporten en jaarlijkse oordelen van de auditautoriteit

Op 23 december 2009 heeft de auditautoriteit haar vier jaarlijkse controleverslagen en oordelen over de vier EFRO-programma's uitgebracht. Deze controleverslagen en oordelen zijn op 26 januari 2010 door de Europese Commissie aanvaard.

Wij hebben de auditwerkzaamheden van de auditautoriteit gereviewd en zijn tot een positief oordeel gekomen over het werk van de Rijksauditdienst. Dit betekent dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.

De reikwijdte van het jaarlijkse oordeel is beperkt. Er zijn geen audits van concrete acties uitgevoerd, de certificeringsautoriteit is niet bij de controle betrokken en enkele essentiële vereisten voor de managementautoriteiten (in de meeste gevallen essentiële vereisten 4 tot en met 7) zijn niet meegenomen in deze auditcyclus.

Het jaarlijkse oordeel bij de vier EFRO-programma's is identiek en bevat een *beperking*: de systemen hebben «voldoende effectief [...] gefunctioneerd, met uitzondering van de in het bijgevoegde jaarlijks controleverslag opgenomen tekortkomingen, die op korte termijn passend handelen van de managementautoriteit vereisen teneinde de financiële risico's voor de Europese Unie te beperken.»

Hoewel de bevindingen per managementautoriteit verschillen, luidt de conclusie van de auditautoriteit voor elk van de vier jaarlijkse controleverslagen gelijk: «Tekortkomingen zijn geconstateerd die mogelijk kunnen leiden tot onregelmatigheden. De invloed van de tekortkomingen op het functioneren van de beheer- en controlesystemen is significant. Aanbeve-

lingen tot verbeteringen zijn middels deze rapportage afgegeven.» Ook meldt de auditautoriteit in elk van de controleverslagen dat zij haar oordeel over enkele onderzoeksaspecten opschort totdat er duidelijkheid over is verkregen in overleg met de Commissie. Bij alle vier de managementautoriteiten betreft dit de vraag of toepassing van het integrale kostprijsstarief, een in de Nederlandse praktijk van subsidieprogramma's vrijwel standaard gehanteerde en geaccepteerde methodiek voor de subsidiabiliteit van personeelskosten, in de Europese context gebruikt mag worden. Bij de operationele programma's Noord en West speelt ook onduidelijkheid over additionaliteit (het voldoen aan het criterium additionaliteit<sup>26</sup>) en inkomstengenererende projecten (de bijdragen die bij enkele projecten mogelijk als opbrengsten zijn aan te merken). Bij drie van de vier managementautoriteiten meldt de auditautoriteit dat zij binnen essentiële vereiste 6 (IT-audit) alleen een verkenning van het systeemlandschap heeft uitgevoerd als voorbereiding op de auditcyclus 2009–2010 waarin informatietechnologie (IT) wel een controleobject zal zijn. Alleen bij EFRO Oost heeft de auditautoriteit enige bevindingen inzake essentiële vereiste 6 gerapporteerd in haar jaarlijkse controleverslag.

De managementautoriteit heeft aangegeven al enkele verbeteringen te hebben geïmplementeerd danwel voornemens te zijn acties te ondernemen teneinde het financiële risico voor de Europese Unie te beperken.

De auditautoriteit is niet in de gelegenheid geweest om in de tweede helft van 2009 de follow-up van de controlebevindingen en aanbevelingen (na afsluiting van de controlewerkzaamheden per 30 juni 2009) vast te stellen. Ontwikkelingen bij de managementautoriteiten na 30 juni 2009 zijn dus niet meegenomen in de jaarlijkse controlerapporten, die in december 2009 zijn gepubliceerd. Vanaf de volgende lidstaatverklaring zal de auditautoriteit de follow-up wel vaststellen in het tweede halfjaar en de bevindingen meewegen in de jaarlijkse controlerapporten.

#### **4.3 Conclusie**

Wij concluderen dat de onderzochte systemen van beheer en controle van de vier operationele programma's EFRO in de periode 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2009 nog niet voldoende effectief functioneerden. De meest voorkomende tekortkomingen betreffen de vastlegging en onderbouwing van verrichte controlewerkzaamheden, de vervolmaking van checklists, de volledigheid van de projectdossiers, de bewaking van reactie- en beslistermijnen van de managementautoriteiten, de naleving van de technische publiciteitsvoorschriften en de uitvoering van interne audits.

---

<sup>26</sup> Additionaliteit houdt in dat de financiële steun uit de EU structuurfondsen ter aanvulling dient (cofinanciering) en niet ter volledige vervanging van de nationale structurele investeringen in de regio's die onder de convergentiedoelstelling vallen.

## 5 DEELVERKLARING 2009 MINISTER VAN SZW: ESF

Op 15 februari 2010 heeft de staatssecretaris van SZW namens de minister van SZW de deelverklaring 2009<sup>27</sup> over het ESF ondertekend. De deelverklaring heeft betrekking op de ingestelde beheer- en controlesystemen voor de programmaperiode 2007–2013. Anders dan de deelverklaringen over het EFRO en het EVF heeft de deelverklaring over het ESF betrekking op het kalenderjaar 2008.<sup>28</sup> In deze periode zijn geen uitgaven gedeclareerd bij de Europese Commissie. Dit betekent dat de deelverklaring en de verrichte auditwerkzaamheden een beperkte reikwijdte hebben.

De deelverklaring betreft dit jaar (a) de opzet van de beheer- en controlesystemen van de managementautoriteit en de certificeringsautoriteit (deze moet «voldoen aan de geldende voorschriften») en (b) het bestaan en de werking van deze systemen bij de managementautoriteit<sup>29</sup> (deze moeten «voldoende effectief functioneren»). De deelverklaring betreft nog niet de rechtmatigheid van de transacties.

De deelverklaring is voorzien van *assurance (zekerheid) in de vorm van een assurancerapport* van de Rijksauditdienst van 15 februari 2010. De deelverklaring en het bijbehorende *assurancerapport* staan op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### 5.1 Inhoud deelverklaring 2009 ESF

De deelverklaring 2009 over het ESF bevat een *positieve uitspraak over opzet, bestaan en werking* van de systemen van beheer en controle: «In het jaar 2008 voldeden de voor het ESF-programma ingestelde beheer- en controlesystemen [...] in opzet aan de voorschriften. [...] Ook was er in 2008 sprake van een effectief functionerend systeem. Dit betekent dat de opzet en werking van het beheer- en controlesysteem in 2008 een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties.»

De deelverklaring is grotendeels gebaseerd op het goedkeurende jaarlijkse oordeel en het jaarlijkse controleverslag van de auditautoriteit. Zie onze kanttekening bij het goedkeurende jaarlijkse oordeel van de auditautoriteit in § 5.2.3.

In de toelichting bij de deelverklaring stelt de minister dat voor de weging van relevante aandachtspunten een ten opzichte van 2007 verder uitgewerkt wegingskader is opgesteld. Op basis van dit wegingskader wordt bepaald of er relevante zaken zijn die in de verklaring moeten worden opgenomen.

Hoewel de deelverklaring overeenkomt met de informatie die is verstrekt in de jaarlijkse controleverslagen en jaarlijkse oordelen van de auditautoriteit en de overige relevante informatie, tekenen wij aan dat in het wegingskader ook staat dat de deelverklaring van SZW een samenvatting geeft van de belangrijkste bevindingen uit de audits, van eventuele relevante aanvullende eigen informatie en van de (eventueel resultaten van de) ingezette verbetermaatregelen. Zo'n samenvatting ontbreekt. De managementautoriteit heeft weliswaar van een groot deel van de bevindingen de ernst onderkend en verbetermaatregelen in gang gezet, maar een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit de audits is niet in de toelichting bij de deelverklaring opgenomen. De bevindingen van de auditautoriteit uit haar jaarlijkse controleverslag zijn samengevat opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

<sup>27</sup> De deelverklaring ESF is officieel «deelverklaring 2008» getiteld, omdat de deelverklaring een uitspraak over het boekjaar 2008 bevat. Aangezien de nationale verklaring echter «nationale verklaring 2009» is getiteld, spreken wij hier over de deelverklaring 2009.

<sup>28</sup> De referentieperiode is het kalenderjaar t-2, terwijl de auditperiode de periode 1 juli t-2 tot en met 30 juni t-1 is. Deze termijnen zijn inherent aan de Europese voorschriften.

<sup>29</sup> De uitspraak die in de deelverklaring wordt gedaan over bestaan en werking van de beheer- en controlesystemen betreft niet de certificeringsautoriteit.

Ter illustratie van de beperkte reikwijdte van de deelverklaring geeft onderstaande tabel een overzicht van de essentiële vereisten die op basis van Europese voorschriften van toepassing zijn op de systemen en welke daarvan dit jaar onder de deelverklaring en de onderliggende audits vallen.

**Tabel 15 De essentiële vereisten voor de beheer- en controlesystemen ESF**

Essentiële vereiste	Onderwerp	In verklaring
<b>Managementautoriteiten</b>		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen managementautoriteit en bemiddelende instanties	Ja
2	Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Ja
3	Adequate informatie en strategie om begunstigen te begeleiden	Ja
4	Adequate managementverificaties	Ja
5	Adequaat controlespoor	Ja
6	Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Ja
7	Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Nee
<b>Certificeringsautoriteit</b>		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen certificeringsautoriteit	Nee
2	Adequaat controlespoor en geautomatiseerd systeem	Nee
3	Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Nee
4	Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Nee

## **5.2 Grondslag deelverklaring 2009 ESF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance**

### *5.2.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance ESF*

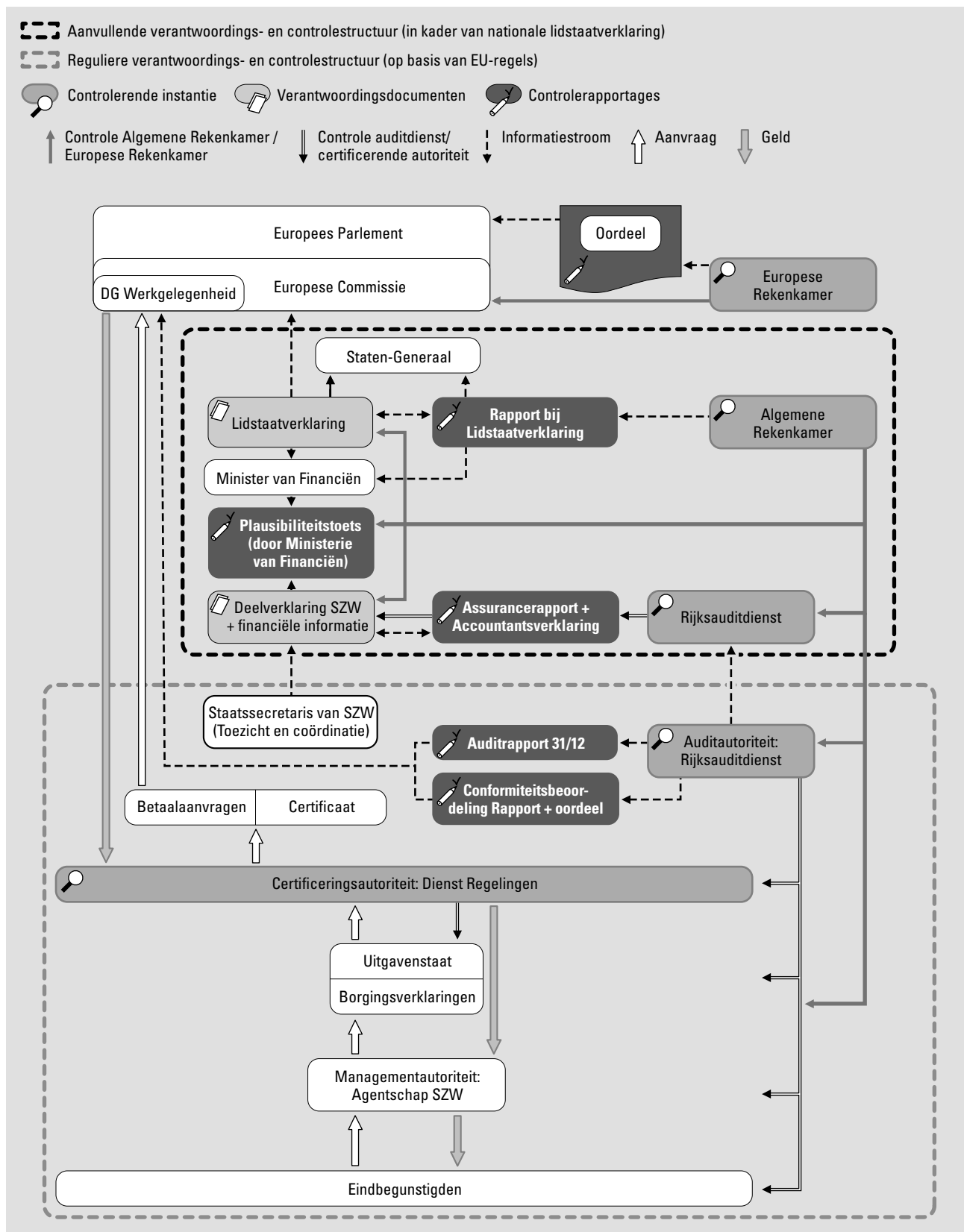
De ESF-gelden zijn in één operationeel programma ondergebracht. Het Agentschap SZW, onderdeel van het Ministerie van SZW, is managementautoriteit. Er is geen bemiddelende instantie.

Er is één centrale certificeringsautoriteit (de Dienst Regelingen) en één centrale auditautoriteit (de Rijksauditdienst). De auditautoriteit zal gebruikmaken van de auditwerkzaamheden van de auditdienst van het Ministerie van SZW, waarmee een convenant is gesloten.

De deelverklaring, opgesteld door de staatssecretaris van SZW, wordt van assurance voorzien door de Rijksauditdienst.

De actoren in dit proces van verantwoording en controle zijn weergegeven in figuur 4.

Figuur 4 Actoren, verantwoording en controle ESF



De beschrijving van de beheer- en controlesystemen is in januari 2009 aanvaard door de Europese Commissie. Er is sprake van een sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en *assurance*.

### *5.2.2 Totstandkoming en assurance van de deelverklaring*

De deelverklaring is opgesteld door de Directie Re-integratie en Participatie van het Ministerie van SZW, in samenwerking met het Agentschap SZW. Bij de totstandkoming van de deelverklaring is het *Wegingskader 2010 van SZW voor de af te geven ESF deelverklaring* gehanteerd. De deelverklaring is voornamelijk gebaseerd op het jaarlijkse controleverslag en oordeel van de auditautoriteit.

Aan dit controleverslag en dit oordeel lag een systeemaudit bij de managementautoriteit ten grondslag. Dit jaar zijn nog geen audits van concrete acties verricht.

De deelverklaring is voorzien van *assurance* door de Rijksauditdienst. Wij hebben de uitvoering van de *assurance*opdracht gereviewd, waarbij wij tot een positief oordeel over het werk van de Rijksauditdienst zijn gekomen. Dit betekent dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.

Wij tekenen hierbij aan dat de uitvoering van de *assurance*opdracht bij de deelverklaring SZW, evenals bij de deelverklaring EZ, beperkt blijft tot een onderzoek van de totstandkoming van de deelverklaring en de verwerking van de auditbevindingen van de auditautoriteit in de deelverklaring. Een *review* door de Rijksauditdienst op de uitvoering van de audits van de auditautoriteit (eveneens Rijksauditdienst) is achterwege gebleven.

### *5.2.3 Bevindingen en conclusies jaarlijks controlerapport en jaarlijks oordeel van de auditautoriteit*

Op 11 december 2009 heeft de auditautoriteit haar jaarlijkse controleverslag en jaarlijks oordeel bij de Europese Commissie ingediend. Het controleverslag en oordeel zijn op 24 februari 2010 door de Europese Commissie aanvaard.

Wij hebben de auditwerkzaamheden van de auditautoriteit gereviewd. Met inachtneming van ondergenoemde opmerking over het jaarlijkse oordeel komen wij tot een positief oordeel over het werk van de Rijksauditdienst. Dit betekent dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.

De reikwijdte van het jaarlijkse oordeel is beperkt. Er zijn geen audits van concrete acties uitgevoerd en de certificeringsautoriteit is niet in de controle betrokken.

De auditautoriteit geeft een goedkeurend oordeel af. De bevindingen van de auditautoriteit uit haar jaarlijkse controleverslag zijn samengevat opgenomen in bijlage 3 van dit rapport. De managementautoriteit heeft bij veel van de geconstateerde bevindingen aangegeven dat er al verbeteringen zijn geïmplementeerd. Van andere bevindingen onderkent de managementautoriteit het belang; zij geeft aan hier verbeteracties in te zullen zetten.

De auditautoriteit komt op basis van haar systeemaudit tot een score 2 («works, but some improvements are needed»). Deze score is echter niet

vermeld in het jaarlijkse controleverslag en jaarlijks oordeel van de auditautoriteit, hetgeen strikt genomen overigens ook niet verplicht is.<sup>30</sup> De *Guidance note on annual control reports and opinions* van de Europese Commissie<sup>31</sup> bevat de richtlijn dat bij deze score een oordeel met beperking («qualified opinion») past. Volgens de Europese verordeningen en richtsnoeren is in elke fase van de beoordeling ook professionele oordeelsvorming vereist en zijn ook de *International Standards on Auditing* (ISA's) van kracht.

De auditautoriteit heeft op basis van professionele oordeelsvorming en toepassing van de ISA's besloten tot een goedkeurend oordeel. Het goedkeurende oordeel is ook gemotiveerd in het controleverslag: aangegeven is dat de bevindingen volgens de auditautoriteit geen afbreuk doen aan de totaalconclusie dat er sprake is van een voldoende effectief functionerend beheers- en controlesysteem en dat bovendien de bevindingen niet een zodanig systemisch karakter hebben dat sprake is van ernstige tekortkomingen in het systeem. De auditautoriteit heeft hierbij niet toegelicht dat zij de in de richtsnoer opgenomen richtlijn dat bij een score 2 een oordeel met beperking past, niet heeft gevolgd. De Commissie heeft dit oordeel en het controleverslag aanvaard, en hierbij aangemoedigd voortaan een samenvatting van bevindingen en conclusies per essentiële vereiste op te nemen.

Hoewel wij vinden dat, gezien de aard van de geconstateerde tekortkomingen bij de managementautoriteit, volgens ISA's een goedkeurend oordeel verdedigbaar is, zijn wij wel van mening dat expliciete toelichting in het oordeel en controleverslag van het niet volgen van een belangrijke richtlijn over de oordeelsvorming uit een richtinggevend richtsnoer van de Commissie gewenst is.

Tot slot tekenen wij aan dat uit het recente auditrapport van de auditdienst van het Ministerie van SZW over de bedrijfsvoering 2009 nog enkele verbeterpunten naar voren komen. Verbeteringen zijn nodig bij de vaststelling van subsidies en bij de procedures voor totaalaansluitingen en het controlespoor.

### 5.3 Conclusie

Wij concluderen dat de onderzochte systemen van beheer en controle van het operationeel programma ESF in 2008 overwegend voldoende effectief functioneerden, maar dat enkele verbeteringen nodig zijn. De uiteindelijke effectiviteit zal moeten blijken uit de rechtmatige besteding van de daadwerkelijk bij de Europese Commissie gedeclareerde uitgaven.

---

<sup>30</sup> Bij het Europees Visserijfonds (zie hoofdstuk 6), waarbij eveneens een goedkeurend oordeel bij een score 2 is gegeven, en waar deze score 2 – in tegenstelling tot bij het ESF – expliciet is genoemd in het jaarlijkse controleverslag en het jaarlijkse oordeel, is gebleken dat de Commissie vooralsnog bezwaar maakt tegen een goedkeurend oordeel bij een score 2 en aangeeft dat een oordeel met beperking op zijn plaats is. Ten tijde van de afronding van dit rapport is de uiteindelijke uitkomst van de correspondentie tussen Commissie en auditautoriteit nog niet bekend.

<sup>31</sup> Richtsnoeren («guidance notes») van de Commissie zijn formeel niet bindend, maar wel zwaarwegend richtinggevend.

## 6 DEELVERKLARING 2009 MINISTER VAN LNV: EVF

Op 18 februari 2010 heeft de minister van LNV de deelverklaring 2009 over het Europees Visserij Fonds (EVF) ondertekend.

De deelverklaring heeft betrekking op de beheer- en controlesystemen in de periode van 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2009. In deze periode zijn geen uitgaven gedeclareerd bij de Europese Commissie. Dit betekent dat de deelverklaring en de verrichte auditwerkzaamheden een beperkte reikwijdte hebben.

De deelverklaring betreft dit jaar het bestaan en de werking («functioneren van de opgezette systemen en daarin vervatte maatregelen») van een *deel* van de systemen van beheer en controle van de managementautoriteit (niet de certificeringsautoriteit). De deelverklaring betreft nog niet de rechtmatigheid van de transacties.

De deelverklaring is voorzien van *assurance* (zekerheid) in de vorm van een *assurancerapport* van de auditdienst van het Ministerie van LNV van 15 februari 2010. De deelverklaring en het bijbehorende *assurancerapport* staan op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### 6.1 Inhoud deelverklaring 2009 EVF

De deelverklaring 2009 over het EVF bevat een *positieve uitspraak over bestaan en werking* van de systemen van beheer en controle. De minister van LNV verklaart dat: «... het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden [...], naar mijn beste weten een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties en voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende subsidieaanvragen.»

Een expliciete uitspraak over de opzet van de systemen, zoals die is opgenomen in de deelverklaringen over het EFRO en het ESF, ontbreekt.

De deelverklaring over het EVF beperkt zich tot zaken van materieel belang, die direct voortvloeien uit afgeronde audits. De deelverklaring bevat een voorbehoud omtrent inherente interpretatie van Europese regelgeving. Daarmee wordt geduid op (financiële) risico's als gevolg van mogelijke interpretatieverschillen.

De deelverklaring is grotendeels gebaseerd op het goedkeurende jaarlijkse oordeel en het jaarlijkse controleverslag van de auditautoriteit. Zie onze kanttekening bij het goedkeurende jaarlijkse oordeel van de auditautoriteit in § 6.2.3.

De *toelichting* op de deelverklaring is duidelijk. Wij plaatsen hierbij echter de volgende kanttekening. Het positieve oordeel van de deelverklaring is gebaseerd op de bevindingen van de systeemaudit die is uitgevoerd door de auditautoriteit. Zoals in de toelichting vermeld heeft de auditautoriteit een aantal aanbevelingen geformuleerd, waarvan zij de opvolging inmiddels als toereikend heeft beoordeeld. Eén aanbeveling beschouwt de auditautoriteit nog niet als afgesloten, te weten essentieel vereiste 6: de integriteit en betrouwbaarheid van het (geautomatiseerde) EVF-systeem. Deze tekortkoming dient in de toelichting te worden gesignaleerd.

De verklaring over het EVF in de lidstaatverklaring wijkt op drie punten af van de door de minister van LNV getekende deelverklaring EVF. In de eerste plaats wordt in de lidstaatverklaring de beperking in de reikwijdte betreffende de onderzochte systemen (essentiële vereisten 1 tot



en met 3 en deels 6) in de verklaring zelf opgenomen; in de deelverklaring is deze beperking in de toelichting opgenomen.

Een tweede verschil is dat in de lidstaatverklaring wordt gesproken over opzet en functioneren en in de deelverklaring alleen over het functioneren van de systemen.

Een derde verschil is dat in de deelverklaring het oordeel ook van toepassing is op de «subsidiabiliteit» van subsidieaanvragen. Deze toevoeging is niet opgenomen in de lidstaatverklaring.

De drie verschillen zijn onwenselijk en moeten volgend jaar door goede afspraken tussen de betrokken ministeries worden voorkomen.

Ter illustratie van de beperkte *reikwijdte* van de deelverklaring geeft onderstaande tabel een overzicht van de essentiële vereisten die op basis van Europese voorschriften van toepassing zijn op de systemen en welke daarvan dit jaar onder de deelverklaring en de onderliggende audits vallen.

**Tabel 16 De essentiële vereisten voor de beheer- en controlesystemen EVF**

Essentiële vereiste	Onderwerp	In verklaring
<b>Managementautoriteiten</b>		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen managementautoriteit en bemiddelende instanties	Ja
2	Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	Ja
3	Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	Ja
4	Adequate managementverificaties	Nee
5	Adequaat controlespoor	Nee
6	Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	Deels
7	Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Nee
<b>Certificeringsautoriteit</b>		
1	Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen certificeringsautoriteit	Nee
2	Adequaat controlespoor en geautomatiseerd systeem	Nee
3	Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Nee
4	Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Nee

Er is sprake van een *afwijkende referentieperiode*: dit jaar beslaat de deelverklaring de periode 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2009, dezelfde periode als de *auditperiode*. Vanaf volgend jaar zal de referentieperiode van de deelverklaring het kalenderjaar t-2 zijn, terwijl de auditperiode de periode 1 juli t-2 tot en met 30 juni t-1 zal beslaan. Deze termijnen zijn inherent aan de Europese voorschriften. In de lidstaatverklaring 2011 zal het dus gaan om het kalenderjaar 2009.

## **6.2 Grondslag deelverklaring 2009 EVF: systemen voor beheer, controle, verantwoording en assurance**

### *6.2.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance EVF*

De EVF-gelden zijn in één operationeel programma ondergebracht. De Directie Agroketens en Visserij<sup>32</sup> van het Ministerie van LNV is managementautoriteit. Deze directie heeft de uitvoerende werkzaamheden

<sup>32</sup> De Directie Visserij is medio 2009 na een reorganisatie opgegaan in een grotere Directie Agroketens en Visserij.

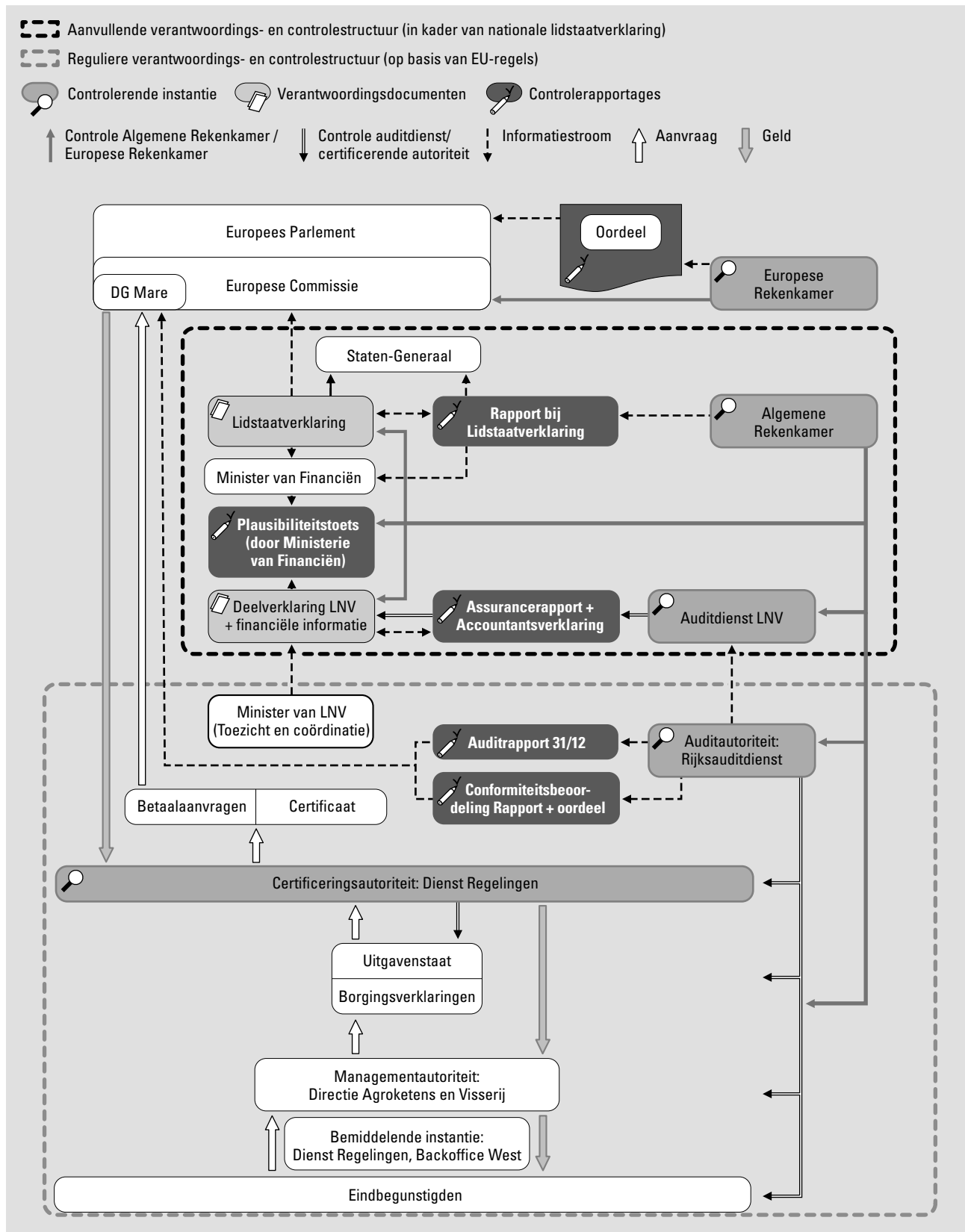
overgedragen aan de bemiddelende instantie Back Office West van de Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV.

Er is één centrale certificeringsautoriteit (de projectorganisatie Certificeringsautoriteit van de Dienst Regelingen) en één centrale auditautoriteit (de Rijksauditdienst). De auditautoriteit kan gebruikmaken van auditwerkzaamheden van de auditdienst van het Ministerie van LNV, waarmee een convenant is gesloten. Binnen de Dienst Regelingen is interne functiescheiding aangebracht tussen de Back Office West/Dienst Regelingen en de projectorganisatie Certificeringsautoriteit.

De deelverklaring over het EVF, opgesteld door de minister van LNV, wordt van *assurance* voorzien door de auditdienst van het Ministerie van LNV.

De actoren in dit proces van verantwoording en controle zijn weergegeven in figuur 5.

Figuur 5 Actoren, verantwoordings- en controle EVF



De beschrijving van de beheer- en controlesystemen van het EVF-programma is in juni 2009 aanvaard door de Europese Commissie. Er is sprake van een sluitende keten van beheer, controle, verantwoording en *assurance*.

#### 6.2.2 Totstandkoming en assurance deelverklaring

De deelverklaring is opgesteld door de Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van LNV. Bij de totstandkoming van de deelverklaring is de *Procedure consolidatie en weging aandachtspunten-bedrijfsvoeringsparagraaf 2009 (inclusief deelverklaring GLB en EVF)* gehanteerd.

De deelverklaring is hoofdzakelijk gebaseerd op het jaarlijkse controleverslag en oordeel van de auditautoriteit. Aan het controleverslag en het oordeel lag een (beperkte) systeemaudit bij de bemiddelende instantie ten grondslag. Dit jaar zijn nog geen audits van concrete acties verricht.

De deelverklaring is voorzien van *assurance* door de auditdienst van het Ministerie van LNV. Wij hebben de uitvoering van de *assurance*opdracht gereviewd, waarbij wij tot een positief oordeel over het werk van de auditdienst LNV zijn gekomen. Dit betekent dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Wij tekenen hierbij nog wel aan dat de uitvoering van de *assurance*opdracht bij de deelverklaring EVF beperkt blijft tot een onderzoek van de totstandkoming van de deelverklaring en de verwerking van de auditbevindingen van de auditautoriteit in de deelverklaring. Een *review* door de auditdienst van LNV op de uitvoering van de audits van de auditautoriteit (Rijksauditdienst) is achterwege gebleven.

#### 6.2.3 Bevindingen en conclusies jaarlijks controlerapport en jaarlijkse oordeel van de auditautoriteit

Op 14 december 2009 heeft de auditautoriteit haar jaarlijkse controleverslag en oordeel over het EVF-programma's uitgebracht. Dit controleverslag en het goedkeurende oordeel zijn op 23 december 2009 naar de Europese Commissie gestuurd, maar nog niet aanvaard. Het DG MARE heeft in een brief, d.d. 29 maart 2010 aan de auditautoriteit gevraagd om het controleverslag en het oordeel aan te passen. Het goedkeurende oordeel zou een verklaring met beperking moeten worden en aan het controleverslag zou bepaalde informatie moeten worden toegevoegd. Het controleverslag zou voorts conform de daarvoor geldende modellen moeten worden opgesteld. De auditautoriteit zal de Commissie de gevraagde informatie verstrekken.

Wij hebben de auditwerkzaamheden van de auditautoriteit gereviewd. Met inachtneming van ondergenoemde opmerking over het jaarlijkse oordeel komen wij tot een positief oordeel over het werk van de Rijksauditdienst. Dit betekent dat wij de controlebevindingen kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming.

De reikwijdte van het jaarlijkse oordeel is beperkt. Er zijn geen audits van concrete acties uitgevoerd, de certificeringsautoriteit is niet in de controle betrokken en enkele essentiële vereisten voor de managementautoriteiten (essentiële vereisten 4, 5 en 7) zijn niet in deze auditcyclus betrokken.

De auditautoriteit heeft een goedkeurend oordeel afgegeven. De bevindingen van de auditautoriteit uit haar jaarlijkse controleverslag zijn samengevat opgenomen in bijlage 3. Naar aanleiding van het controleverslag van de auditautoriteit heeft de managementautoriteit (in samenwerking met de bemiddelende instantie) een actieplan met een termijnplanning opgesteld. In november 2009 heeft de auditautoriteit in een «follow-up»-audit dit plan geverifieerd en de invloed daarvan vastgesteld op de bevindingen per 30 juni 2009. De uitkomst van deze «follow-up»-audit is meegenomen in het controleverslag. De meeste bevindingen zijn door de auditautoriteit als gesloten beschouwd, omdat de genomen maatregelen als doeltreffend zijn beoordeeld en uitvoering is geïnitieerd.

De auditautoriteit komt op basis van haar systeemaudit en de follow-up van de initiële auditbevindingen tot een score 2 («works, but some improvements are needed»). Deze score is door de auditautoriteit expliciet vermeld in haar jaarlijkse controleverslag en jaarlijks oordeel. De *Guidance note on annual control reports and opinions* van de Europese Commissie<sup>33</sup> bevat de richtlijn dat bij deze score een oordeel met beperking («qualified opinion») past.<sup>34</sup> De Europese Commissie wijst hier ook op in haar reactie op het jaarlijks oordeel.

Op basis van professionele oordeelsvorming (die volgens Europese verordeningen en richtsnoeren, evenals de *International Standards on Auditing* (ISA's), in elke beoordelingsfase moet worden toegepast) en met inachtneming van de beoordeling van het verbeterplan heeft de auditautoriteit besloten tot een goedkeurend oordeel. De auditautoriteit heeft hierbij niet toegelicht dat zij de in het richtsnoer opgenomen richtlijn dat bij een score 2 een oordeel met beperking past, niet heeft gevolgd. Hoewel wij van mening zijn dat, gezien de aard van de geconstateerde tekortkomingen bij de managementautoriteit, volgens de *International Standards on Auditing* een goedkeurend oordeel verdedigbaar is, zijn wij wel van mening dat expliciete toelichting in het oordeel en controleverslag van het niet volgen van een belangrijke richtlijn over de oordeelsvorming uit een richtinggevend richtsnoer van de Commissie gewenst is.

### 6.3 Conclusie

Wij concluderen dat de onderzochte systemen van beheer en controle van het operationele programma EVF in de periode 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2009 overwegend voldoende effectief functioneerden, maar dat enkele verbeteringen nodig zijn. Er blijft volgens ons aandacht nodig voor het voldoen aan essentiële vereiste 6, de integriteit en vertrouwelijkheid van het geautomatiseerde EVF-systeem. De uiteindelijke effectiviteit zal moeten blijken uit de rechtmatige besteding van de daadwerkelijk bij de Europese Commissie gedeclareerde uitgaven.

---

<sup>33</sup> Richtsnoeren («guidance notes») van de Commissie zijn formeel niet bindend, maar wel zwaarwegend richtinggevend.

<sup>34</sup> Bovendien is het onderzoek bij de managementautoriteit en de bemiddelende instantie uitgevoerd met een beperkte reikwijdte (niet alle essentiële vereisten zijn getoetst), hetgeen volgens het genoemde richtsnoer van de Commissie tot een «qualified opinion» zou moeten leiden.

## 7 DEELVERKLARINGEN 2009 INZAKE MIGRATIEFONDSEN

De migratiefondsen maken dit jaar voor het eerst deel uit van de Nederlandse lidstaatverklaring. Op 15 februari 2010 heeft de minister van Justitie de deelverklaring 2009 over het vluchtelingenfonds, het buitengrenzenfonds (EBF) en het terugkeerfonds (ETF) ondertekend.

Eveneens op deze datum heeft de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) de deelverklaring 2009 over het integratiefonds (EIF) ondertekend.

De deelverklaringen bevatten dit jaar alleen een oordeel over de opzet van de systemen (deze moeten «voldoen aan de voorschriften») en over de werking van een *deel* van de systemen. De deelverklaring betreft dus nog niet de rechtmatigheid van de transacties. De reden hiervan is dat er in 2008 noch in 2009 uitgaven zijn gedeclareerd bij de Europese Commissie. De Rijksauditedienst verschaft *assurance* (zekerheid) in de vorm van een *assurancerapport*, gedateerd 15 februari 2010, ten behoeve van deze verklaringen. De deelverklaringen en bijbehorende *assurancerapporten* zijn te raadplegen via onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### 7.1 Inhoud deelverklaring 2009 vluchtelingenfonds, EBF en ETF

In de deelverklaring vluchtelingenfonds, EBF en ETF verklaart de minister van Justitie dat:

- de voor het vluchtelingenfonds, het EBF en het ETF ingestelde beheer- en controlesystemen in opzet voldoen aan de bovengenoemde voorschriften;<sup>35</sup>
- het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden voor het EBF, respectievelijk voor het vluchtelingenfonds en het ETF over de periode 1 januari 2007, respectievelijk 1 januari 2008 tot en met 31 december 2009, een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende subsidieaanvragen.

De deelverklaring 2009 vluchtelingenfonds, EBF en ETF van Justitie spreekt zich niet uit over de werking van het gehele financiële systeem maar over de volgende aspecten daarvan: voorbereiden jaarprogramma, voorbereiden «*call for proposals*», beoordeling subsidieaanvragen en toekenning subsidie.

In het rapport van de auditautoriteit (de auditdienst van het Ministerie van Justitie) staan twee opmerkingen van procedurele aard die met verbeteracties zullen worden gecorrigeerd:

1. Er is niet gebleken dat de verantwoordelijke autoriteit toezicht heeft gehouden op op de voortgangsrapportages van het Programmasecretariaat Europese Fondsen.
2. De uitgebreide handleiding van de certificerende autoriteit (de Dienst Regelingen) is ontwikkeld voor andere Europese structuurfondsen. De migratiefondsen kennen een aantal afwijkende regels ten opzichte van die fondsen; de certificerende autoriteit zal deze afwijkingen en de gevolgen daarvan beschrijven in een specifiek voor de migratiefondsen op te stellen addendum.

De deelverklaring van de minister van Justitie is duidelijk en vermeldt in de toelichting bij de deelverklaring de twee opmerkingen van procedurele aard uit het rapport van de auditautoriteit.

<sup>35</sup> Dit betreft de voorschriften voor de beschrijving van de opzet van de systemen en de werking van de systemen zoals genoemd in de artikelen 24 tot en met 30 van Beschikking 573/2007/EG van 23 mei 2007 van het Europees Parlement en van de Raad, de artikelen 26 tot en met 32 van Beschikking 574/2007/EG van 23 mei 2007 van het Europees Parlement en de Raad en de artikelen 24 tot en met 30 van Beschikking 575/2007/EG van 23 mei 2007 van het Europees Parlement en de Raad en alle overige informatie.

In de Europese beschikkingen over de migratiefondsen zijn geen essentieel vereisten opgesteld. Deze behoeven dan ook niet in de rapportage van de auditdienst of in de toelichting te worden aangehaald. Wel hanteert de auditautoriteit in werkdocumenten «key requirements», maar dit is slechts ten behoeve van de eigen oordeelsvorming van de auditautoriteit.

Zoals uit de deelverklaringen blijkt, is de referentieperiode het jaar 2008 en het jaar 2009.

## 7.2 Inhoud deelverklaring 2009 EIF

In de deelverklaring over het EIF verklaart de minister voor WWI dat:

- de voor het Europees Integratiefonds (EIF) ingestelde beheer- en controlesystemen in opzet voldoen aan de bovengenoemde voorschriften;<sup>36</sup>
- het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden voor het EIF over de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2009, een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende subsidieaanvragen.

De deelverklaring 2009 van WWI/VROM over het EIF spreekt zich niet uit over de werking van het gehele financiële systeem maar over de volgende deelaspecten daarvan: voorbereiden jaarprogramma, voorbereiden «*call for proposals*», beoordeling subsidieaanvragen en toekenning subsidie.

- In het rapport van de auditautoriteit (de auditdienst van het Ministerie van Justitie) worden over het EIF dezelfde procedurele opmerkingen gemaakt als over de overige migratiefondsen (zie § 7.1).

De deelverklaring van de minister voor WWI, is duidelijk en vermeldt in de toelichting bij de deelverklaring eveneens deze twee opmerkingen van procedurele aard uit het rapport van de auditautoriteit. Zoals uit de deelverklaringen blijkt is de referentieperiode het jaar 2008 en het jaar 2009.

## 7.3 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance

### 7.3.1 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance Justitie

Voor het vluchtelingenfonds, het EBF en het ETF is de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie aangewezen als verantwoordelijke autoriteit.<sup>37</sup> De directeur van de Directie Migratiebeleid is aangewezen als verantwoordelijke autoriteit.<sup>38</sup> De Directie Migratiebeleid ontleent haar status van Verantwoordelijk Autoriteit derhalve aan de aanwijzing van de directeur als zodanig.

De verantwoordelijke autoriteit wordt bijgestaan door het Programmasecretariaat Europese Fondsen, dat ondergebracht is bij de Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), bij de afdeling Financiële Infrastructuur en Administratie (FIA) bij het Ministerie van Justitie. Dit programmasecretariaat heeft een overeenkomstige functie ten aanzien van het EIF, waardoor is besloten het programmasecretariaat als gedelegeerde instantie te beschouwen.

De Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV is de certificerende autoriteit. Deze dienst vervult deze functie ook voor het EIF, het ESF, het EVF en het EFRO.

<sup>36</sup> Dit betreffen de voorschriften inzake de beschrijving van de opzet van de systemen en de werking van de systemen zoals genoemd in de artikelen 22 tot en met 28 van Beschikking 2007/435/EG van 25 juni 2007 van de Raad en alle overige informatie.

<sup>37</sup> Vergelijkbaar met managementautoriteit bij de structuurfondsen.

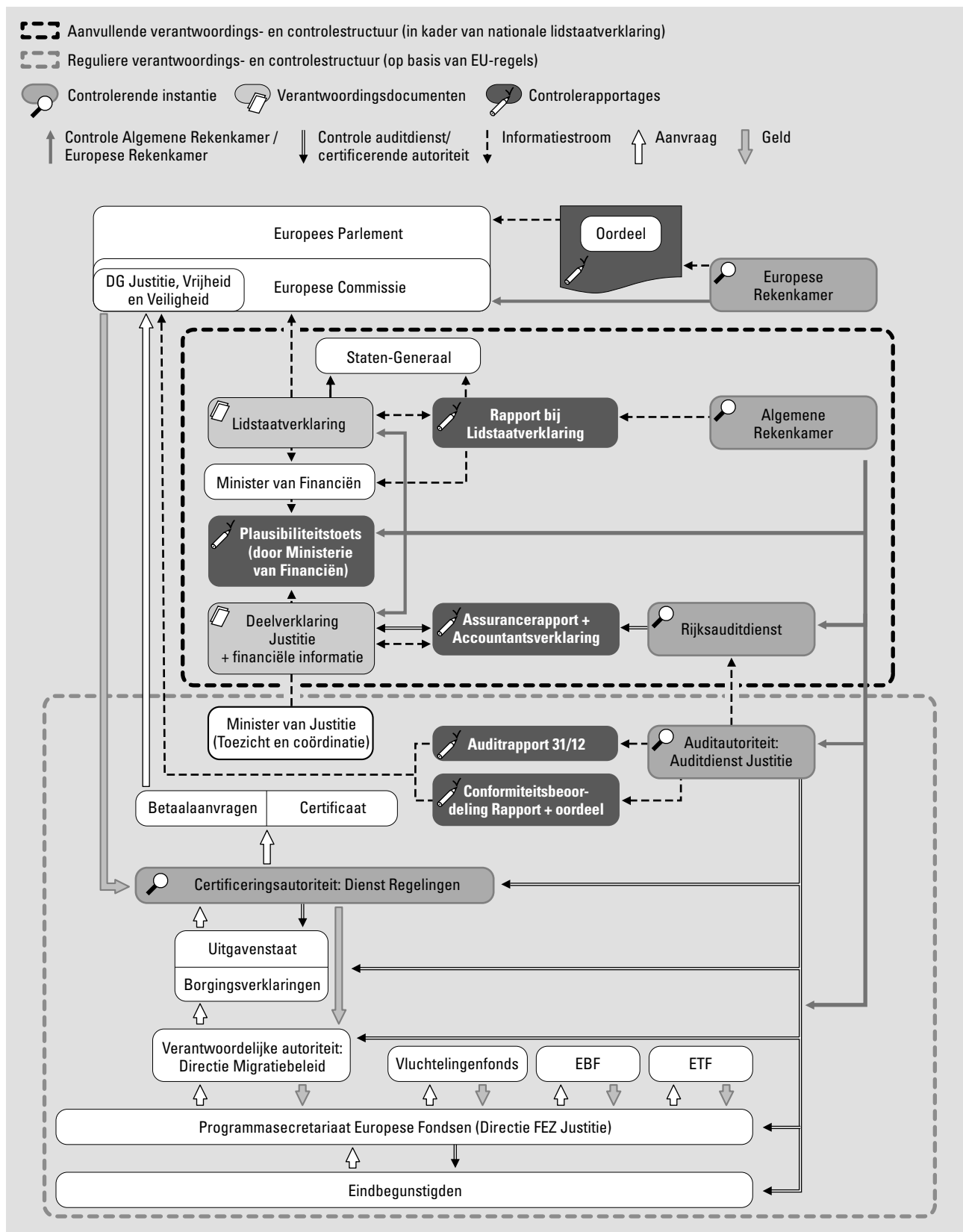
<sup>38</sup> In Nederland worden geen bevoegdheden gegeven aan organisaties, maar aan functionarissen.

De auditautoriteit is de departementale auditdienst van het Ministerie van Justitie.

De actoren in dit proces van verantwoording en controle zijn weergegeven in figuur 6.



Figuur 6 Actoren, verantwoording en controle vluchtelingenfonds, EBF en ETF

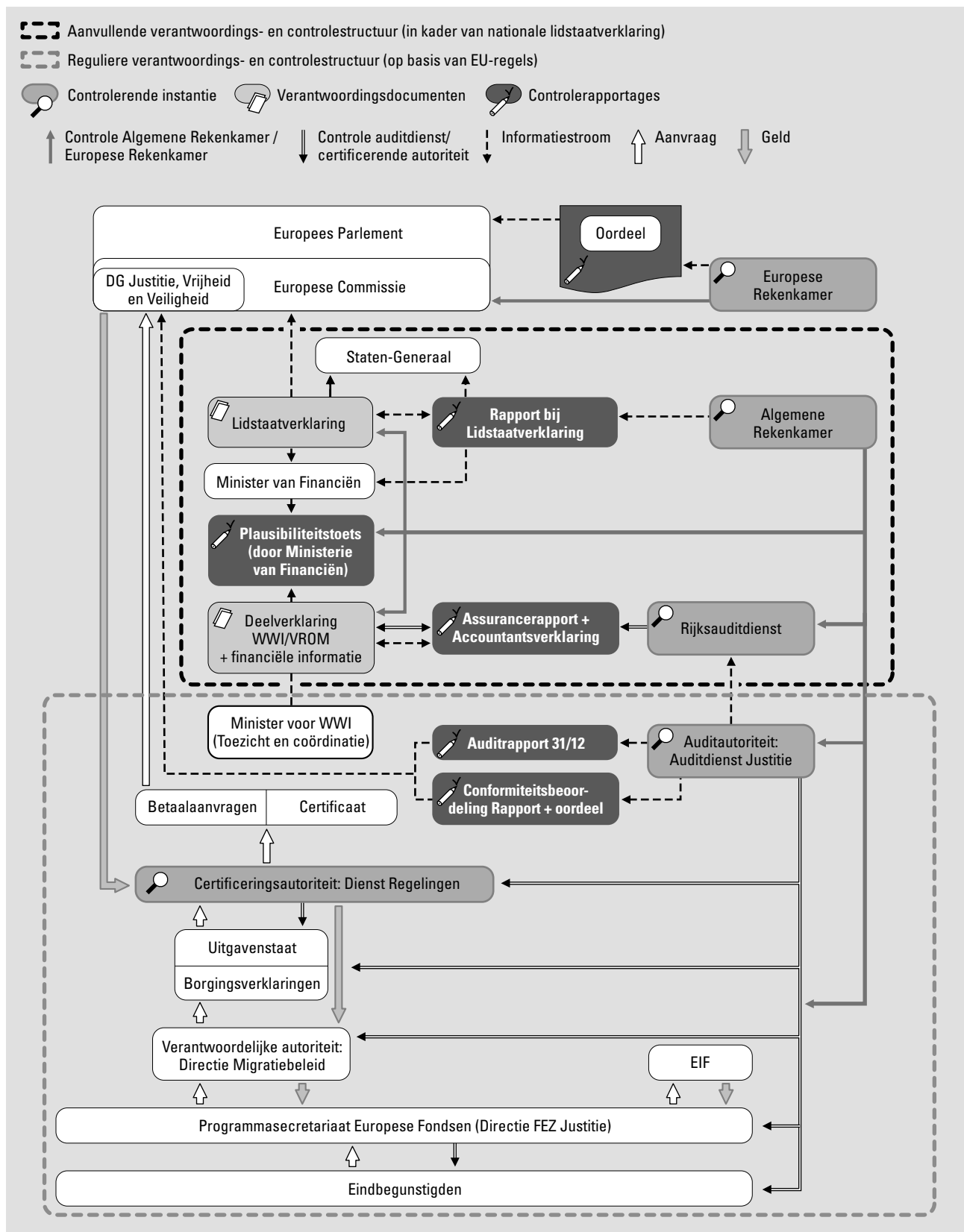


### *7.3.2 Structuur beheer, controle, verantwoording en assurance WWI/VRM*

De verantwoordelijke autoriteit is de Directie Inburgering en Integratie bij het Ministerie van WWI/VRM. De verantwoordelijke autoriteit laat zich bijstaan door het Programmasecretariaat Europese Fondsen, dat organisatorisch is ondergebracht bij het Ministerie van Justitie, Directie Financieel Economische Zaken (FEZ), afdeling Financiële Infrastructuur en Administratie. Dit programmasecretariaat heeft een overeenkomstige functie bij het vluchtelingenfonds, EBF en ETF, waardoor is besloten het programmasecretariaat te beschouwen als een gedelegeerde instantie. De Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV is de certificerende autoriteit. Deze dienst vervult deze functie ook voor het vluchtelingenfonds, het EBF, het ETF, het ESF, het EVF en het EFRO. De auditautoriteit is de departementale auditdienst van het Ministerie van Justitie.

De actoren in dit proces van verantwoording en controle zijn weergegeven in figuur 7 hierna.

Figuur 7 Actoren, verantwoording en controle EIF



### 7.3.3 Totstandkoming en assurance deelverklaringen

De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de afgifte van de deelverklaring over het vluchtelingenfonds, het ETF en het EBF. Het Programmasecretariaat Europese Fondsen doet ten behoeve van de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie (en van de Directie Inburgering en Integratie van het Ministerie van VROM/WWI) het dagelijks beheer van de migratiefondsen. Het programmasecretariaat is het aanspreekpunt voor het Ministerie van Financiën voor de procedure, inhoud en afspraken inzake de deelverklaringen voor de migratiefondsen. De minister van VROM/WWI is verantwoordelijk voor de afgifte van de deelverklaring voor het Europees Integratiefonds. Het programmasecretariaat doet ten behoeve van de Directie Inburgering en Integratie van het Ministerie van VROM/WWI (en ten behoeve van de Directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie) het dagelijks beheer van de migratiefondsen. Het programmasecretariaat is ondergebracht bij de Directie FEZ van het Ministerie van Justitie en is het aanspreekpunt voor het Ministerie van Financiën voor de procedure, inhoud en afspraken inzake de deelverklaringen voor de migratiefondsen.

Bij de opstelling van de deelverklaringen baseert het programmasecretariaat zich hoofdzakelijk op de rapportages van de auditautoriteit voor de migratiefondsen, de auditdienst van het Ministerie van Justitie. Bij de totstandkoming van de deelverklaring wordt *het Wegingskader deelverklaringen Migratiefondsen ten behoeve van de Nationale Verklaring* gehanteerd. Deze deelverklaring wordt van *assurance* voorzien door middel van het door de Rijksauditdienst opgestelde *assurance-rapport*.

Wij hebben zowel de planning, uitvoering en rapportage rond de systemen en rond de assuranceopdracht aan een *review* onderworpen en zijn hierbij tot een positief oordeel gekomen over de werkzaamheden van de auditautoriteit. Dit betekent dat wij gebruik kunnen maken van haar werkzaamheden.

Wij tekenen hierbij aan dat de *review* op de uitvoering van de *assurance*-opdracht bij de deelverklaringen beperkt blijft tot een onderzoek van de totstandkoming van de deelverklaring en de verwerking van de auditbevindingen van de auditautoriteit en de bevindingen van de Rijksauditdienst in de deelverklaring.

Een *review* door de Rijksauditdienst op de uitvoering van de audits is achterwege gebleven.

### 7.3.4 Bevindingen en conclusies jaarlijkse controlerapporten en jaarlijkse oordelen van de auditautoriteit

Op 26 januari 2010 heeft de auditdienst van het Ministerie van Justitie een rapport uitgebracht over de conformiteit van het management- en controlesysteem van de Europese migratiefondsen aan de relevante beschikkingen. Het betrof het vluchtelingenfonds, het ETF en het EBF. Eveneens op 26 januari 2010 heeft de auditdienst van het Ministerie van Justitie een rapport uitgebracht over de conformiteit van het management- en controlesysteem van het EIF. De reikwijdte en de uitkomsten van de onderzoeken zijn eensluidend.<sup>39</sup>

Bij de systemen heeft de auditdienst zich bij haar onderzoek gericht op de volgende aspecten: voorbereiden jaarprogramma, voorbereiden «call for proposals», beoordeling subsidieaanvragen, toekenning subsidie.

<sup>39</sup> Er was slechts één verschil tussen deze twee rapporten; dit betrof de datum van indiening van het MCS bij de EC. Voor de onder Justitie vallende fondsen was de indiening op 25 februari 2009; voor het onder WWI/VROM vallende fonds betrof dit 3 maart 2009.

## Uitkomsten onderzoek auditdienst

Het onderzoek van de auditdienst leidt tot de volgende uitkomsten:

«Uit ons onderzoek blijkt dat het management- en controlesysteem, zoals ingediend op 25 februari 2009 bij de Europese Commissie en tevens door de auditautoriteit ondertekend is, in opzet voldoen aan de voorschriften van de bovengenoemde beschikkingen van de Commissie.

Uit ons onderzoek naar de werking van het management- en controlesystemen blijken geen fouten die financiële consequenties hebben.

Er zijn twee opmerkingen van procedurele aard:

### **Verantwoordelijke autoriteit**

De Commissie schrijft voor dat de verantwoordelijke autoriteit voor een toereikend *audit trail* zorgt. Dat houdt ook in dat de verantwoordelijke autoriteit zichtbaar (bijvoorbeeld door middel van vastleggingen) toezicht houdt op de activiteiten van de gedelegeerde autoriteit (het Programmabureau Europese Fondsen).

Wij hebben geconstateerd dat de communicatie en afstemming tussen de autoriteiten soepel en zichtbaar verloopt wat betreft de aspecten die binnen de scope van deze audit vallen. Echter hebben wij geen zichtbare toezicht op de voortgangsrapportages, die door het Programmabureau Europese Fondsen richting de verantwoordelijke autoriteit zijn opgesteld, gezien. De verantwoordelijke autoriteit zal in de toekomst de voortgangsrapportages van een formele goedkeuring voorzien.

### **Certificerende autoriteit**

De Europese Commissie schrijft het bestaan van procedurehandleidingen met betrekking tot de uit te oefenen functies voor.

Wij hebben geconstateerd dat de certificerende autoriteit reeds over een uitgebreide handleiding beschikt. Deze is in principe ontwikkeld ten behoeve van de certificerende functie met betrekking tot EFRO en ESF. De migratiefondsen kennen een aantal afwijkende regels ten opzichte van het ESF en het EFRO. De certificerende autoriteit zal deze afwijkingen en de gevolgen daarvan beschrijven in een specifiek voor de migratiefondsen op te stellen addendum. Dit addendum en de interne accordering daarvan binnen de certificerende autoriteit zal dit jaar worden afgerond.»

## 7.4 Conclusie

Wij concluderen dat bij de vier migratiefondsen de ingestelde beheer- en controlesystemen in opzet voldoen aan de van toepassing zijnde voorschriften. Daarnaast functioneren de onderzochte systemen voldoende effectief.

Wel komen uit de onderzoeken twee opmerkingen van procedurele aard naar voren. Bij de verantwoordelijke autoriteit (de Directie Migratiebeleid bij het Ministerie van Justitie en Directie Inburgering en Integratie bij het Ministerie voor WWI/VRM) betreft deze procedurele opmerking het zichtbaar toezicht houden op de activiteiten van de gedelegeerde autoriteit (programmasecretariaat Europese fondsen). Bij de certificerende autoriteit (de Dienst Regelingen van het Ministerie van LNV) gaat dit om het opstellen van een handleiding die niet alleen op de structuurfondsen, maar ook op de migratiefondsen is toegesneden.

## LIDSTAATVERKLARING 2009

## «NATIONALE VERKLARING 2009

Op grond van het besluit van de Ministerraad d.d. 5 maart 2010, verklaar ik hierbij namens het Nederlandse kabinet, vanuit mijn positie en verantwoordelijkheid als minister van Financiën inzake het financieel beheer van middelen voor de hierna genoemde Europese fondsen in gedeeld beheer en op basis van de mij ter beschikking staande informatie dat:

*Verklaring inzake het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO):*

- (1) het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden inzake het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) over het begrotingsjaar 16 oktober 2008 tot en met 15 oktober 2009 naar mijn beste weten een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende subsidieaanvragen;
- (2) de uitgaven en ontvangsten tot een totaal bedrag van € 1 082 585 856 ten laste respectievelijk ten gunste van het inzake het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) die zijn opgenomen in bijgaande consolidatiestaat van door de Nederlandse betaalorganen over het begrotingsjaar 16 oktober 2008 tot en met 15 oktober 2009 opgestelde en bij de Commissie ingediende rekeningen, naar mijn beste weten, wettig en regelmatig zijn.
- (3) openstaande vorderingen tot een totaalbedrag van € 15 932 839 ten gunste van het inzake het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) die zijn opgenomen in bijgaande consolidatiestaat van door de Nederlandse betaalorganen over het begrotingsjaar 16 oktober 2008 tot en met 15 oktober 2009 opgestelde en bij de Commissie ingediende rekeningen, in de context van bovengenoemde certificerende rapportages naar mijn beste weten, wettig, regelmatig, volledig en juist zijn.

*Verklaring inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO):*

de ingestelde beheers- en controlesystemen van de operationele programma's EFRO noord, EFRO oost, EFRO zuid en EFRO west, in relatie tot de eisen zoals beschreven in artikel 58 tot en met 62 van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de raad en voor zover betrekking hebbende op de essentiële vereisten 1 tot en met 3 zoals beschreven in de toelichting, voor de programmaperiode 2007–2013 in de periode 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2009, voldoen aan de voorschriften van artikel 58 tot en met 62 van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de raad en afdeling 2 van verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie, en deze in de periode 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2009 naar mijn beste weten met een redelijke mate van zekerheid voldoende effectief hebben gefunctioneerd, met uitzondering van de geconstateerde tekortkomingen die op korte termijn passend handelen van de betreffende management autoriteiten vereisen teneinde de financiële risico's voor de Europese unie te beperken.

*Verklaring inzake het Europees Sociaal Fonds (ESF):*

de voor het ESF-programma ingestelde beheers- en controlesystemen voor de programmaperiode 2007–2013 in de periode 1 januari 2008 tot en met 31 december 2008 in opzet voldeden aan de voorschriften van de artikelen 58 tot en met 62 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad en afdeling 3 van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie en dat het functioneren met betrekking tot de essentiële vereisten 1 tot en met 6, over de periode 1 januari 2008 tot en met 31 december 2008 naar mijn beste weten een redelijke mate van zekerheid biedt voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties.

*Verklaring inzake het Europees Visserij Fonds (EVF):*

de voor het EVF-programma ingestelde beheers- en controlesystemen voor het beheer en de controle van de gelden voor het Programma 2007–2013: «Perspectief voor een duurzame visserij», met cofinanciering uit het Europees Visserij Fonds (EVF), voor de programmaperiode 2007–2013 met betrekking tot de essentiële vereisten 1 tot en met 3 en (deels) 6, in opzet voldoen aan de voorschriften van Verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad van 27 juli 2006 en dat het functioneren met betrekking tot de essentiële vereisten 1 tot en met 3 en (deels) 6, over de periode 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2009, naar mijn beste weten een redelijke mate van zekerheid biedt voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties.

*Verklaring inzake de Europese Migratiefondsen: het Europees*

*Vluchtelingenfonds (EVF), het Europees Buitengrenzenfonds (EBF), het Europees Terugkeergefonds (ETF) en het Europees Integratiefonds (EIF)* voor wat betreft de beschrijving van de opzet van de systemen en de werking van de systemen zoals genoemd in de artikelen 24 tot en met 30 van Beschikking 573/2007/EG van 23 mei 2007 van het Europees Parlement en van de Raad, de artikelen 26 tot en met 32 van Beschikking 574/2007/EG van 23 mei 2007 van het Europees Parlement en de Raad de artikelen 24 tot en met 30 van Beschikking 575/2007/EG van 23 mei 2007 van het Europees Parlement en de Raad en de artikelen 22 tot en met 28 van Beschikking 2007/435/EG van 25 juni 2007 van de Raad en alle overige informatie, dat:

- de voor het Europees Vluchtelingenfonds (EVF), het Europees Buitengrenzenfonds (EBF) het Europees Terugkeergefonds (ETF) en het Europees Integratiefonds (EIF) ingestelde beheers- en controlesystemen in opzet voldoen aan de bovengenoemde voorschriften.
- het functioneren van de door Nederland opgezette systemen en daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de gelden voor het EBF en het EIF, respectievelijk voor het EVF en het ETF over de periode 1 januari 2007, respectievelijk 1 januari 2008 tot en met 31 december 2009, naar mijn beste weten een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties alsmede voor de subsidiabiliteit van de desbetreffende subsidieaanvragen.

Deze verklaring ziet op de werking van de volgende deelaspecten van het financiële systeem: voorbereiden Jaarprogramma, voorbereiden Call for proposals, beoordeling subsidieaanvragen en toekenning subsidie.

De grondslag van mijn verklaring wordt gevormd door de gegevens die de verantwoordelijke Nederlandse bewindspersoon aan mij beschikbaar heeft gesteld, onverlet inherente onzekerheden ten aanzien van de interpretatie van Europese regelgeving.

de minister van Financiën,  
mr. drs. J.C. de Jager

## **TOELICHTING BEHORENDE BIJ DE NATIONALE VERKLARING 2009**

### **Toelichting met betrekking tot de verklaring inzake ELGF en ELFPO**

#### *Rechtmatigheid op eindbegunstigdeniveau*

De Ministerraad streeft naar een nationale verklaring op eindbegunstigden niveau. Om dit te bereiken verricht de Auditdienst LNV, in overleg met de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën, werkzaamheden volgens een overeengekomen «control framework».

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek, concludeer ik, dat binnen de nationale kaders voor de onder punt 2 vermelde uitgaven en ontvangsten er sprake is van rechtmatigheid op eindbegunstigden niveau.

Extrapolatie van de uitkomsten van resultaten van controles ter plaatse leidt tot een maximaal foutpercentage van 2,29% in het bij het ELFPO gedeclareerde bedrag. Op het totaal van de gedeclareerde bedragen (ELGF en ELFPO) is echter de tolerantie van 2% niet overschreden.

#### *Controles op randvoorwaarden*

In de verklaring over 2008 is een voorbehoud geformuleerd inzake de uitvoering van controles op randvoorwaarden (het voldoen aan wettelijke bepalingen over milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn, voor subsidies in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) in Nederland.

In 2008 en 2009 zijn de nodige stappen gezet die hebben geleid tot formalisering van de beoogde samenwerkingsovereenkomsten met medehandhavers. In 2009 zijn er samenwerkingsovereenkomsten afgesloten met provincies en alle afzonderlijke waterschappen. Voor de handhavingcontroles uit te voeren door gemeenten zijn op operationeel niveau toereikende afspraken gemaakt over de uitvoering en de verantwoording daarover aan het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV). Verder is de juridische figuur 'overtreding van gering belang', de zogenoemde kleine overtreding, geïntroduceerd. Hiermee is op een adequate wijze de geconstateerde tekortkoming rond het tolerantiebeleid ingevuld. Voor de verantwoording over de controles op randvoorwaarden 2009 is er sprake van verbetering ten opzichte van voorgaande jaren. Dit blijkt uit een toename van het aantal meldingen (rapporten) aan LNV. Voor de Goede Landbouw- en Milieucondities (GLMC) zijn voor de verplichte beheerseisen normen gesteld die per 1 januari 2010 in werking treden.

Met de implementatie van bovenstaande maatregelen zijn de vereiste handhavingcontroles in voldoende mate geborgd en is het voorbehoud voor de controles op randvoorwaarden niet gecontinueerd.



#### *Controles op oppervlakte gerelateerde subsidies*

Op 14 augustus 2009 hebben de Nederlandse autoriteiten de mededeling, als bedoeld in artikel 11, lid 1, van de Verordening (EG) nr. 885/2006, betreffende de bevindingen van het onderzoek nr. AA/2009/17 inzake areaalsteun ontvangen. De Commissie heeft Nederland naar aanleiding hiervan verzocht tot aanpassing van de financiële systemen en de werkwijze aan de hand van haar opmerkingen. Inmiddels is de Europese Commissie op 16 december 2009 geïnformeerd op welke wijze Nederland deze opmerkingen en verzoeken heeft opgevolgd. Voor de actualisatie van het perceelsregister is tevens een met de Europese Commissie afgestemd herstelplan opgesteld. De uitvoering van het plan heeft bijgedragen aan het in voldoende mate actualiseren van gegevens. Hierdoor beschikt Nederland voor de afrekening van het aanvraagjaar 2009 over voldoende nauwkeurige oppervlaktegegevens. Deze (gecorrigeerde) gegevens zijn tevens de basis voor de definitieve financiële afwikkeling van de jaardeclaraties ELGF en ELFPO 2010. Als het herstelplan perceelsregistratie geheel is uitgevoerd zullen de resultaten aan een (externe) audit worden onderworpen.

Met de brief van 14 oktober 2009 heeft de minister van LNV de Tweede Kamer over de belangrijkste tekortkomingen in het perceelsregistratiesysteem en de voorgenomen herstelacties geïnformeerd.

In de bijlage zijn de volgende gegevens opgenomen:

- de consolidatiestaat van de over de periode 16 oktober 2008 tot en met 15 oktober 2009 bij de Europese Commissie ingediende financiële verantwoordingen voor ELGF en ELFPO.
- Verrekeningen uit opgelegde financiële correcties over voorgaande jaren.

#### **Toelichting met betrekking tot de verklaring inzake EFRO**

##### *Reikwijdte verklaring EFRO*

Bovenstaande verklaring is gebaseerd op het onderzoek van de Audit Autoriteit over de periode 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2009 naar de essentiële vereisten 1 tot en met 3. In dit tijdvak waren nog niet alle processen operationeel, omdat in de auditperiode geen uitgaven waren gedeclareerd bij de Europese Commissie. Hierdoor zijn de certificeringautoriteit (de Dienst Regelingen onder verantwoordelijkheid van de minister van LNV), die zorg draagt voor een laatste controle op de betaalaanvragen alvorens deze bij de Commissie worden ingediend en de essentiële vereisten 4 tot en met 7, niet in het onderhavige onderzoek betrokken. Het onderzoek is in de genoemde periode derhalve noodzakelijkerwijs beperkt tot een gedeeltelijke systeemaudit.

##### *Strekking jaarlijkse oordelen*

De door de Audit Autoriteit afgegeven (accountants)oordelen per regionaal programma, zijn, met inachtneming van de EU regelgeving, goedkeurende accountantsoordelen met beperkingen en voor alle programma's gelijk. Dit betekent dat de kwalificatie «voldoende effectief functioneert» over de beheers- en controlesystemen geen betrekking heeft op alle onderdelen van deze systemen.

##### *Aandachtsgebieden financieel beheer EFRO*

Op grond van de oordelen van de Audit Autoriteit kan worden geconstateerd dat het functioneren van het beheer- en controlesysteem op onderstaande onderdelen dient te worden verbeterd. De managementautoriteiten zullen door de minister van Economische Zaken worden

gevraagd periodiek aan het Comité van Toezicht van hun programma te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen. Voorts zullen de managementautoriteiten worden verzocht daarbij de (interim)rapportages van de Audit Autoriteit te betrekken. De aanbevelingen van de Audit Autoriteit betreffen op hoofdlijnen de essentiële vereisten (EV) 1 tot en met 3:

*1) Duidelijke omschrijving, allocatie en scheiding van functies tussen en binnen de managementautoriteit en bemiddelende instantie(s):*

De aanbevelingen van de Audit Autoriteit richten zich met name op het ontwikkelen en uitvoeren van interne controleplannen. Ook de procedures gericht op het beheer van autorisaties maken hier deel van uit. Verder wordt, in een enkel geval, gewezen op het ontbreken van voortgangsrapportages in het dossier.

*2) Adequate procedures voor de behandeling van subsidieaanvragen*

De meeste aanbevelingen hebben betrekking op het zichtbaar maken van uitgevoerde controlehandelingen van de managementautoriteiten alsmede van de daarvoor van belang zijnde overwegingen. Verder verdienen registraties en termijnbewakingen een verbeterde uitvoering. Tenslotte heeft de Audit Autoriteit geconstateerd dat projectdossiers niet altijd volledig zijn.

*3) Adequate informatie en strategie om de begunstigden te voorzien van voldoende begeleiding.*

Niet in alle gevallen worden de begunstigden voorzien van alle benodigde informatie. Dit zou, in een later stadium, tot problemen in de uitvoering van het project kunnen leiden.

Met het oog op bovenstaande bevindingen, is het van belang te realiseren dat de EFRO-programma's met ingang van de huidige structuurfondsperiode met nieuwe systemen en procedures van start zijn gegaan. Nu de uitvoering van de programma's in een hogere versnelling is gekomen, is het van groot belang dat de beheers- en controlesystemen effectief functioneren.

Er zijn geen transacties met de Europese Commissie geweest ten aanzien van bovenstaande programma's in 2009, derhalve is geen consolidatiestaat opgemaakt als onderdeel van deze verklaring.

### **Toelichting met betrekking tot de verklaring inzake ESF**

Met deze verklaring wordt zowel een oordeel gegeven over de opzet van de systemen als over de werking van de systemen. Daarmee gaat de nu afgegeven verklaring verder dan de verklaring 2008 afgegeven in 2009 voor de periode 2007–2013 waarin gegeven de opstartfase van het ESF-programma alleen een oordeel over de opzet kon worden gegeven. De scope en strekking van mijn verklaring over de werking van systemen in 2008 sluiten aan op de referentieperiode van het onderzoek dat de Audit Autoriteit heeft uitgevoerd en op het oordeel van de Audit Autoriteit. In haar jaarlijkse oordeel geeft de Audit Autoriteit namelijk aan dat «het beheers- en controlesysteem beantwoordt aan de geldende voorschriften» en «voldoende effectief functioneert».

In de door de Audit Autoriteit onderzochte referentieperiode zijn geen uitgavenstaten gedeclareerd en om deze reden zijn er nog geen audits van concrete acties uitgevoerd. Dit is ook de reden dat in de verklaring geen consolidatie van gedeclareerde uitgaven is opgenomen.

### **Toelichting met betrekking tot de verklaring inzake EVF**

Voor het inventariseren van aandachtspunten is gebruik gemaakt van de informatie uit het departementale management control systeem en bevindingen uit afgeronde audits.

De Audit Autoriteit heeft overeenkomstig artikel 61 van Verordening (EG nr. 1198/2006 van de Raad van 27 juli 2006 over de periode 1 juli 2008 tot en met 30 juni 2009 bevestigd dat het beheers- en controlesysteem van het EVF, voor zover betrekking hebbend op de essentiële beheersingsmaatregelen 1 tot en met 3 en (deels) 6, zoals bedoeld in de richtsnoer: EFFC/27/2008 van 12/09/2008 van de Commissie, voldoende effectief is en redelijke zekerheid biedt omtrent de juistheid van de uitgavenstaten, alsmede op grond daarvan, omtrent de wettigheid en regelmatigheid van onderliggende transacties. Daarbij heeft zij een aantal aanbevelingen geformuleerd waarvan de Audit Autoriteit de opvolging inmiddels als toereikend heeft beoordeeld.

Er zijn in de referentieperiode geen uitgaven bij de Commissie gedeclareerd, waardoor het oordeel is beperkt tot essentiële onderdelen uit het beheers- en controlesysteem genoemd in richtsnoer: EFFC/27/2008 van 12/09/2008 van de Commissie, te weten:

1. het bestaan van duidelijke omschrijvingen, allocatie en scheiding van functies.
2. het bestaan van adequate procedures voor de behandeling van subsidieaanvragen.
3. het verstrekken van voorlichting en begeleiding aan (potentiële) begunstigden
6. het bestaan van geautomatiseerde systemen voor betrouwbare informatie op project- en programmaniveau.

### **Toelichting met betrekking tot de verklaring inzake de Europese migratiefondsen: EVF, EBF, ETF en EIF**

De verklaring ziet op de volgende aspecten ('scope limitation'):

- Voorbereiden Jaarprogramma
- Voorbereiden Call for proposals
- Beoordeling subsidieaanvragen
- Toekenning subsidie

In het rapport van de Audit Autoriteit (met «scope limitation») worden twee opmerkingen van procedurele aard gedaan die geen financiële consequenties hebben en met verbeteracties zullen worden gecorrigeerd:

- Er is geen zichtbaar toezicht van de Verantwoordelijke Autoriteit op de voortgangsrapportages van het Programmasecretariaat Europese Fondsen gezien.
- De uitgebreide manual van de Certificerend Autoriteit is ontwikkeld voor andere Europese Structuurfondsen. De Migratiefondsen kennen een aantal afwijkende regels ten opzichte van die fondsen. De Certificerend Autoriteit zal deze afwijkingen en de gevolgen daarvan beschrijven in een specifiek voor de Migratiefondsen op te stellen addendum.

**Toelichting met betrekking tot relevante te rapporten aandachtspunten bij de Europese Landbouwfondsen, de Structuurfondsen, het EVF en de Europese Migratiefondsen in de verklaring.**

De volgende criteria zijn van toepassing:

- Vormt het aandachtspunt een substantieel financieel en/of politiek risico?
- Gaat het om een belangrijke kwaliteitsverbetering in de uitvoering van de Europese subsidieregelingen?
- Speelt het aandachtspunt voldoende breed in de uitvoering van het fonds binnen Nederland?
- Uit onderzoek naar kwalitatieve aspecten is gebleken dat een nationaal controlesysteem een belangrijke tekortkoming vertoont en
- deze wordt voor de betrokken deelpopulatie van de jaardeclaratie geschat op meer dan 2% van de declaratie en
- het effect kon niet ongedaan worden gemaakt door corrigerende maatregelen.

De Europese Commissie bepaalt uiteindelijk de EU-conformiteit van de uitvoering van Europese subsidies op grond van formele en informele regelgeving. Daardoor bestaat er een inherente onzekerheid over de aard en omvang van financiële correcties die de Europese Commissie kan opleggen.

Voor de desbetreffende fondsen zijn specifieke wegingskaders opgesteld die gepubliceerd zijn op de internetwebsite van het ministerie van Financiën.

**Bijlage Nationale verklaring 2009:**

- Consolidatie deelverklaring GLB 2009
- Financiële correcties verrekend GLB 2009
- Opgelegde correcties nog te verrekenen in 2010 GLB 2009

**Consolidatie deelverklaring GLB 2009**

HFDSTK	ELGF	Uitgaven van 16-okt-08 t/m 15-okt-09 €	Correcties €	Definitief 2009 €
050201	Granen	10 807 743,31	0,00	10 807 743,31
050202	Rijst	0,00	0,00	0,00
050203	Restituties voor niet in bijlage 1 genoemde producten	19 856 057,56	- 205 722,64	19 650 334,92
050204	Voedselprogramma's	0,00	0,00	0,00
050205	Suiker	6 111 302,21	- 10 385,28	6 100 916,93
050206	Olijfolie	0,00	0,00	0,00
050207	Vezelgewassen	710 190,88	0,00	710 190,88
050208	Groenten en fruit	119 358 814,39	0,00	119 358 814,39
050209	Producten van de wijnbouwsector	0,00	0,00	0,00
050210	Afzetbevordering	3 356 710,23	0,00	3 356 710,23
050211	Overige plantaardige producten/overige maatregelen	3 502 543,90	0,00	3 502 543,90
050212	Melk en zuivelproducten	84 032 215,15	- 293 699,40	83 738 515,75
050213	Rundvlees	2 683 360,13	0,00	2 683 360,13
050214	Schape- en geitenvlees	0,00	0,00	0,00
050215	Varkensvlees, eieren, pluimvee, producten van de bijenteelt en andere dierlijke producten	5 167 560,57	- 133 012,51	5 034 548,06
050216	Fonds voor de herstructurering van de suikerindustrie	115 972 805,19	0,00	115 972 805,19
	<b>Totaal 0502</b>	<b>371 559 303,52</b>	<b>- 642 819,83</b>	<b>370 916 483,69</b>
050301	Ontkoppelde rechtstreekse steun	689 576 424,22	0,00	689 576 424,22
050302	Andere rechtstreekse steun	123 002 710,39	0,00	123 002 710,39
050303	Extra steunbedragen	10 537 835,55	0,00	10 537 835,55
	<b>Totaal 0503</b>	<b>823 116 970,16</b>	<b>0,00</b>	<b>823 116 970,16</b>
050401	Financiering van plattelandsontwikkeling via het EOGFL, afdeling Garantie - Programmeringsperiode 2000-2006	- 61 794,00	0,00	- 61 794,00
	<b>Totaal 0504</b>	<b>- 61 794,00</b>	<b>0,00</b>	<b>- 61 794,00</b>
05 07 01 06	Boekhoudkundige goedkeuring van de rekeningen over de voorgaande begrotingsjaren met betrekking tot gedeelde beheersuitgaven in het kader van het EOGFL, afdeling Garantie (vorige maatregelen), en van het ELGF	- 1 281 174,70	0,00	1 281 174,70
05 07 01 07	Conformiteitsgoedkeuring van de rekeningen over de voorgaande begrotingsjaren met betrekking tot gedeelde beheersuitgaven in het kader van het EOGFL, afdeling Garantie (vorige maatregelen), en van het ELGF	0,00	0,00	0,00
	<b>Totaal 050701</b>	<b>- 1 281 174,70</b>	<b>0,00</b>	<b>- 1 281 174,70</b>
050702	Regeling van geschillen	0,00	0,00	0,00
	<b>Totaal 050 702</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
67 01 00	Goedkeuring van de ELGF rekeningen - Bestemmingsontvangsten	1 901 946,59	0,00	- 1 901 946,59
67 02 00	Onregelmatigheden in het kader van het ELGF - Bestemmingsontvangsten	6 312 008,11	1 238 591,35	- 5 073 416,76
67 03 00	Heffing voor melkproducten - Bestemmingsontvangsten	- 40 841 843,02	17 918,80	- 40 823 924,22
	<b>Totaal 67</b>	<b>- 49 055 797,72</b>	<b>1 256 510,15</b>	<b>- 47 799 287,57</b>
68 01 00	Tijdelijke herstructureringsheffing - Bestemmingsontvangst.	97 907 472,32	0,00	- 97 907 472,32
68 02 00	Onregelmatigheden in verband met het tijdelijke herstructureringsfonds - Bestemmingsontvangsten	0,00	0,00	0,00
68 03 00	Goedkeuring in verband met het tijdelijk herstructureringsfonds - Bestemmingsontvangsten	0,00	0,00	0,00
	<b>Totaal 68</b>	<b>- 97 907 472,32</b>	<b>0,00</b>	<b>- 97 907 472,32</b>
	<b>Totaal Generaal</b>	<b>1 046 370 034,94</b>	<b>613 690,32</b>	<b>1 046 983 725,26</b>

AS	ELFPO	Uitgaven van 16-okt-08 t/m 15-okt-09 €	Correcties €	Definitief 2009 €
1	Verbetering van de concurrentiekracht land- en bosbouwsector	6 638 304,26	0,37	6 638 303,89
2	Milieu- en natuurverbetering	19 382 002,59	- 13 675,20	19 368 327,39
3	De leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie	6 811 541,66	- 517 707,28	6 293 834,38
4	Leader	2 554 182,44	0,00	2 554 182,44
5	Technische bijstand	747 482,68	0,00	747 482,68
<b>Totaal Generaal</b>		<b>36 133 513,63</b>	<b>- 531 382,85</b>	<b>35 602 130,78</b>
Totaal ELGF + ELFPO		1 082 503 548,57	82 307,47	1 082 585 856,04

#### *Financiële correcties als gevolg van onderzoeken naar EU-conformiteit*

In de consolidatie zijn door de Commissie opgelegde financiële correcties opgenomen over voorgaande jaren ten bedrage van € 3 183 121,29 (begrotingslijn 67.01 € 1 901 946,59 en begrotingslijn 05.07 € 1 281 174,70). Dit betreffen correcties als gevolg van overschrijding van financiële maxima en betaaltermijnen. Op begrotingslijn 67.02 van € 164 968,12 is een financiële correctie opgenomen wegens lang openstaande vorderingen.

#### **Financiële correcties verrekend in 2009**

Besluit	Bedrag in €
C 2009/87/EG	163 611,00
C 2009/367/EG	- 1 444 785,70
C 2008/960/EG	- 183 554,00
C 2009/87/EG	- 1 629 417,47
C/2009/367/EG	- 88 975,12
<b>Totaal</b>	<b>- 3 183 121,29</b>

Besluit	Bedrag in €
C 2009/87/EG	- 99 891,82
C 2009/367/EG	- 65 076,30
<b>Totaal</b>	<b>- 164 968,12</b>

#### *C 2009/367/EG ad € 1 444 785,70*

Dit betreft een correctie als gevolg van overschrijding van financiële maxima in de subsidiebetalingen op de Bedrijfstoelag Regeling in 2008.

#### *C 2009/87/EG ad € 1 629 417,47*

Dit betreft een correctie als gevolg van overschrijding van financiële maxima in de subsidiebetalingen op de Bedrijfstoelag Regeling in 2007.

#### *C2009/87/EG ad € 99 891,82*

Dit betreft een correctie wegens overschrijding van de termijn voor lang openstaande vorderingen in 2007.

#### *C2009/367/EG ad € 65 076,30*

Dit betreft een correctie wegens overschrijding van de termijn voor lang openstaande vorderingen in 2008.

De overige posten betreffen overige verrekeningen als gevolg van overschrijding van betalingstermijnen en financiële maxima.

### **Opgelegde correcties nog te verrekenen in 2010**

Voorts heeft de Commissie in 2009 financiële correcties opgelegd welke in 2010 worden verrekend, te weten:

*Oppervlaktesteun (2005–2007) ad € 16,63 mln.*

Dit betreft tekortkomingen in het perceelsregistratiesysteem, de administratieve controles, de controles ter plaatse en de toepassing van sancties. De Europese Commissie heeft ingestemd met de uitvoering van een herstelplan voor de jaren vanaf 2008 (zie toelichting verklaring)

*Uitvoerrestituties (2002) ad € 9,74 mln.*

Dit betreft onvoldoende substitutiecontroles ter plaatse bij de uitvoer van landbouwproducten. De Douane heeft de Commissie gerapporteerd dat vanaf 2005 de substitutiecontroles conform Europese regelgeving wordt uitgevoerd.

*Plattelandsontwikkeling (2000–2006) ad € 1,87 mln.*

Dit betreft een overschrijding van de financiële maxima in het meerjarige programma voor de Plattelandsontwikkeling, veroorzaakt door onduidelijkheden binnen LNV in de juiste toepassing van de Europese regelgeving bij tussentijdse wijzigingen in het budget. Voor het nieuwe programma is dit probleem opgelost doordat de regelgeving vanuit Brussel op dit punt is verhelderd.»

**BIJLAGE 2**
**EXTRAPOLATIEOVERZICHT GEMEENSCHAPPELIJK  
LANDBOUWBELEID**
**Uitkomsten fysieke inspecties ELGF\***

Hfst.	ELGF	Gedeclareerde uitgaven (in €)	Regeling	Gedeclareerd per regeling (in €)	% fout	Maximale fout (in €)
201	Granen	10 807 743,31	Aardappelzetmeel niet GBCS	10 804 680,75	0	0,00
			Oud	3 062,56		
202	Rijst	0	Rijst			
203	Restituties niet bijlage 1	19 650 334,92	Restituties	19 650 334,92	0,19	37 335,64
204	Voedselprogramma's	0	Voedselprogramma's			
205	Suiker	6 100 916,93	Restituties	6 100 916,93	0,19	11 591,74
206	Olijfolie	0	Olijfolie			
207	Vezelgewassen (vlas/hennep)	710 190,88	Vlas	710 190,88	0	0,00
208	Groenten en fruit (interventie PT, GMO, export restitutie)	119 358 814,39	Gemeenschappelijk Marktordening groente en fruit	119 204 495,01	0,6	715 226,97
			Uitvoerrestitutie	154 319,38	0,19	293,21
209		0				
210		3 356 710,23	Promotie en afzetbevordering	3 356 710,23		0,00
211	Overige plantaardige producten/overige maatregelen (Kunstmatig Gedroogde V)	3 502 543,90	Kunstmatig gedroogde voedergewassen	3 502 397,61	0	0,00
212	Melk en zuivelproducten (interventie DR, openbare opslag, Magere Melk Poeder, Schoolmelk, Caseïne, export restitutie)	83 738 515,75	Openbare opslag	6 010 680,57	0	0,00
			Interventie particulier opslag	6 437 242,01		0,00
			Uitvoerrestitutie	70 418 982,07	0,19	133 796,07
			Schoolmelk	816 104,58	0	0,00
			Oud	55 506,52		
213	Rundvlees (exportrestitutie)	2 683 360,13	Uitvoerrestitutie	2 683 360,13	0,19	5 098,38
214		0	Schape en geitenvlees			
215	Varkensvlees, eieren, pluimvee, producten van de bijenteelt en andere dierlijke producten (acties ter ondersteuning, honing)	5 034 548,06	Honingregeling	161 315,00		0,00
			Uitvoerrestitutie	4 873 233,00	0,19	9 259,14
216	Fonds voor de suikerherstructurering	115 972 805,19	Herstructurering suiker	115 972 805,19	0	0,00
	<b>Totaal 05 02</b>	<b>370 916 483,69</b>				



Hfst.	ELGF	Gedeclareerde uitgaven (in €)	Regeling	Gedeclareerd per regeling (in €)	% fout	Maximale fout (in €)
301	Ontkoppelde rechtstreekse steun (BTR)	689 576 424,22	BTR	689 576 424, 22	0,2	1 379 152,85
302	Andere rechtstreekse steun (slachtpremies kalveren, slachtpremie runderen, melkpremie, aardappel zetmeel, extra steun, nabetaling planten)	123 002 710,39	Kalverslacht	38 279 309,43	0,3	114 837,93
			Runderslacht	58 822 981,84	0,3	176 468,95
			Aardappelzetmeel GBCS	25 004 726,28	0	0,00
			Eiwithoudende gewassen	36 886,67	0	0,00
			Energiegewassen	498 981,87	0	0,00
			KGV	- 146,29		
			Oud	359 970,59		
303	Extra steunbedragen (extra steun)	10 537 835,55	Extra steun	10 537 835,55	0	0,00
<b>Totaal 05 03</b>		<b>823 116 970,16</b>				
<b>TOTAAL</b>		<b>1 194 033 453,85</b>			<b>0,22</b>	<b>2 583 060,87</b>
Ontvangsten en apur.		- 147 049 728,59				
<b>Totaal generaal</b>		<b>1 046 983 725,26</b>				

#### Uitkomsten fysieke inspecties ELFPO

As	ELFPO	Gedeclareerde uitgaven (in €)	Regeling	Gedeclareerd per regeling (in €)	% fout	Maximale fout (in €)
1	Verbetering van de concurrentiekracht landbosbouwsector (SSBP, RSG, SJA, DEMO)	6 638 303,89	Modernisering landbouwbedrijven	3 798 792,19	1,79	67 998,38
2	Milieu- en natuurverbetering (SAN, SBL, RSBP)	19 368 327,39	Agromilieu maatregelen	16 901 640,10	4,41	745 362,33
			eerste bebossing van landbouwgrond	715 580,43	0,24	1 717,39
3	De leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie	6 293 834,38				
4	Leader	2 554 182,44				
5	Technische bijstand	747 482,68				
<b>Totaal generaal</b>		<b>35 602 130,78</b>			<b>2,29</b>	<b>815 078,10</b>
<b>Totaal consolidatie</b>		<b>1 082 585 856,04</b>	Goedkeuringstolerantie (2%)	21 651 717,12		

**Uitkomsten inspecties naleving randvoorwaarden en administratieve nacontrole**

	Totaal gedeclareerd	Aantal gevallen waarin niet-naleving is geconstateerd	Financiële onregelmatigheid
Totaalbedrag aanvragen waar randvoorwaarden gelden	€ 836 160 196,78	Aantal in periode 16 oktober 2008 t/m 15 oktober 2009 onbekend	
Totaalbedrag aanvragen waar administratieve nacontrole gelden	€ 227 782 213,12	<ul style="list-style-type: none"><li>• 12, bij exportrestituties</li><li>• 4, bij gemeenschappelijke marktordening groenten en fruit</li></ul>	€ 120 449

\* De grijs gemarkeerde velden geven aan dat het GBCS van toepassing is.

**Extrapolatie op basis van geconstateerde niet-naleving en overige fouten**

	Maximale fout
Extrapolatie fout fysieke inspecties	€ 3 398 138,97
Berekende fout perceelregistratiesysteem	€ 6 199 721,00
Fouten geconstateerd door AD ELGF	€ 52 193,00
Fouten geconstateerd door AD ELFPO	€ 41 862,00
<b>Totaal</b>	<b>€ 9 691 914,97</b>

## EFRO

De belangrijkste bevindingen van de auditautoriteit bij de vier managementautoriteiten zijn in onderstaande tabellen samengevat weergegeven.

## EFRO Noord

## Operationeel Programma EFRO Noord-NL 2007-2013

Essentiële vereisten per autoriteit	Bevindingen
<b>Managementautoriteit: SNN</b>	
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	N.v.t.
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De MA informeert potentiële begunstigden, op voorhand, niet formeel over de publicatieplicht van de lijst met begunstigden, de namen van de concrete acties en de toegewezen overheidsgelden.</li> <li>• Ingediende projecten worden niet altijd op volgorde van binnenkomst behandeld.</li> <li>• Niet alle (lokale) vereisten zijn opgenomen in de checklist ter beoordeling van de aanvragen.</li> <li>• De onderbouwing van afwegingen bij de beoordeling van aanvragen wordt voor een aantal criteria onvoldoende helder vastgelegd in het projectdossier, zodat niet altijd sprake is van een toereikend controlespoor.</li> <li>• De doorlooptijden, reactietermijnen, ontvangst- en verzenddata worden onvoldoende zichtbaar geregistreerd en bewaakt.</li> <li>• Bij afgifte van de toekenningsbeschikking zijn nog niet altijd alle cofinancieringsverklaringen van de begunstigden ontvangen.</li> </ul>
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De MA deelt de begunstigde niet altijd bij afgifte van de beschikking mee dat de naam van de begunstigde wordt opgenomen in een te publiceren lijst.q</li> <li>• De MA stelt de begunstigde niet een allesomvattend overzicht ter beschikking met de nationale subsidiabiliteitsregels.</li> </ul>
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	Niet getoetst.
Essentieel vereiste 5: Adequaar controlespoor	
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	
<b>Certificeringsautoriteit: Dienst Regelingen</b>	
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Niet getoetst.
Essentieel vereiste 2: Adequaar controlespoor en geautomatiseerd systeem	
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	
<b>Oordeel van de auditautoriteit:</b>	<b>Oordeel met beperking</b>

**EFRO Oost**  
**Operationeel Programma EFRO Oost-NL 2007-2013**

Essentiële vereisten per autoriteit	Bevindingen
<b>Managementautoriteit: Gedeputeerde Staten Provincie Gelderland</b>	
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	N.v.t.
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is van belang om rekening te houden met alle van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Hierbij dient gewaarborgd te worden dat de wijzigingen in de wet- en regelgeving worden gevolgd en de consequenties hiervan worden geanalyseerd en doorgevoerd in de processen. Naast de Europese en op nationaal niveau vastgestelde wet- en regelgeving dient tevens aan de provinciale wet- en regelgeving en het toetsingskader te worden getoetst.</li> <li>• Afwegingen en keuzes binnen de beoordelingsprocessen dienen transparant te worden vastgelegd en de (diepgang van de) interne controle dient meer zichtbaar te zijn, zodat ook het intern en extern monitoren van de processen beter zal kunnen plaatsvinden. Dit betreft in het bijzonder de vastlegging van de beoordeling van begrote projectkosten in de checklist beoordeling subsidie-aanvragen.</li> <li>• Gewaarborgd dient te worden dat de subsidieaanvragen getoetst worden aan alle selectiecriteria uit de wet- en regelgeving en het toetsingskader.</li> <li>• Gewaarborgd dient te worden dat projectdossiers compleet zijn en dat termijnen voor besluitvorming over subsidie-aanvragen gehandhaafd worden.</li> <li>• In de subsidiebeschikking dient ook verwezen te worden naar de Europese verordeningen en de provinciale en regionale wet- en regelgeving. De MA dient ook de begunstigden mede te delen, dat aanvaarding van de financiering impliceert dat begunstigden akkoord gaan dat hun naam wordt opgenomen in de gepubliceerde lijst van begunstigden. Afgegeven beschikkingen dienen correct te worden ondertekend door de leden van de Gedeputeerde Staten gezamenlijk.</li> </ul>
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	N.v.t.
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De checklist beoordeling voortgangsrapportages dient explicieter af te dwingen dat de beoordeling van de subsidiabiliteit van opgevoerde kosten met voldoende diepgang plaatsvindt en toereikend in het dossier wordt onderbouwd.</li> <li>• De checklist beoordeling voortgangsrapportages dient af te dwingen dat goedkeuring van kosten van aanbesteding alleen kan plaatsvinden als beoordeling van het aanbestedingstraject door de MA heeft plaatsgevonden.</li> <li>• In de checklist dienen criteria te worden opgenomen om te bepalen of naar aanleiding van de beoordeling wel of niet controle ter plaatse moet plaatsvinden.</li> </ul>
Essentieel vereiste 5: Adequaar controlespoor	Niet getoetst.
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaggeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In het kader van het opstellen van een integraal informatie- en automatiseringsbeleid voor de provincie Gelderland worden bestaande generieke beheermaatregelen herzien en nieuwe ontwikkeld, echter dit geldt nog niet of in mindere mate voor aspecten als logische toegangsbeveiliging en continuïteit.</li> <li>• Er is meer aandacht nodig voor de juiste toekenning van gebruikersrollen en autorisaties aan medewerkers in relatie tot de vereiste functiescheiding in het subsidieproces (geautomatiseerd systeem SUM).</li> <li>• Er dient invulling te worden gegeven aan de procedures gericht op back-up en recovery van bestanden teneinde geen onnodige risico's te lopen betreffende de continuïteit van de (geautomatiseerde) gegevensverwerking.</li> </ul>
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Niet getoetst.
<b>Certificeringsautoriteit: Dienst Regelingen</b>	
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Niet getoetst.
Essentieel vereiste 2: Adequaar controlespoor en geautomatiseerd systeem	

Essentiële vereisten per autoriteit	Bevindingen
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	Niet getoetst.
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	
<b>Oordeel van de auditautoriteit:</b>	<b>Oordeel met beperking</b>

**EFRO Zuid**  
**Operationeel Programma EFRO Zuid-NL 2007–2013**

Essentiële vereisten per autoriteit	Bevindingen
<b>Managementautoriteit: Gedeputeerde Staten Provincie Noord-Brabant</b>	
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De MA wordt aanbevolen toe te zien op de werking van procedures gericht op het beheren van autorisaties en daaraan gekoppelde identiteiten.</li> <li>• De MA wordt aanbevolen meer aandacht te besteden aan de goede werking van procedures met betrekking tot documentmanagement, waarbij vooral adequaat versiebeheer en eigenaarschap van belang zijn.</li> <li>• Met betrekking tot het gebruik van interne en externe auditverslagen wordt de MA aanbevolen om naast het corrigeren van de in die verslagen opgesomde fouten en tekortkomingen, ook de oorzaken hiervan te analyseren en op basis van deze analyses het beheer- en controlesysteem te verbeteren.</li> <li>• De MA wordt aanbevolen de Self Assessment Tool van de Commissie volledig in te vullen en in te zetten bij de monitoring van het beheer- en controlesysteem.</li> <li>• De controller komt nog onvoldoende toe aan de uitvoering van zijn interne audit taak.</li> <li>• Met betrekking tot interne audits ontbraken nog een jaarplanning, een vastlegging van de uit te voeren werkzaamheden in een controleprogramma en de vastlegging van de geconstateerde bevindingen op detailniveau. Ook is het zichtbaar maken van de follow up/bijsturingsacties naar aanleiding van de resultaten van uitgevoerde interne audits een aandachtspunt.</li> </ul>
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat betreft voorlichtings- en publicatiemaatregelen dient de MA toe te zien op volledige en tijdige publicatie van de lijst van begunstigden, de namen van de concrete acties en de daarvoor uitgetrokken bedragen aan overheidsmiddelen. Ook voldeden de lay-out van de website van OP Zuid en de daar ter beschikking gestelde documenten niet aan de technische eisen.</li> <li>• De MA dient reactietermijnen met betrekking tot bijvoorbeeld ingediende subsidieaanvragen te bewaken.</li> <li>• De MA dient ten behoeve van het beoordelen van aanvragen en de subsidiabiliteit van kosten een aantal criteria aan te scherpen, te operationaliseren in toetsvragen en vast te leggen in de checklist aanvraag subsidie. Ook dient de controle op de specifieke voorwaarden van de «bedrijfgerichte regelingen» aan deze checklist te worden toegevoegd.</li> <li>• Het begrip additionaliteit wordt op verschillende wijzen gedefinieerd en is niet geoperationaliseerd in controleerbare toetspunten. Additionaliteit is geen expliciet onderdeel van de checklist aanvraag subsidie. De MA dient de motivering, overwegingen en onderbouwing bij de beoordeling van de additionaliteit van een subsidie-aanvraag in het projectdossier op te nemen.</li> <li>• Bij de beoordeling van de subsidiabiliteit van kosten dient de MA zichtbaar vast te leggen welke werkzaamheden zij heeft verricht (incl. het toetsen aan specifieke vereisten in regelingen) en wat de uitkomsten daarvan zijn.</li> <li>• De MA wordt aanbevolen in alle gevallen de checklist overheidsopdrachten te gebruiken als openbare aanbesteding (mogelijk) aan de orde is.</li> <li>• De MA dient de onderbouwing van de beoordeling van staatssteun (incl. het gebruik maken van externe deskundigen) expliciet te maken op de checklist aanvraag subsidie en in het projectdossier op te nemen.</li> <li>• De MA dient te waarborgen dat cofinancieringverklaringen in de projectdossiers aanwezig moeten zijn.</li> <li>• De MA dient te waarborgen dat bij inkomstgenererende projecten de uitvoering en uitkomsten van een toets op de aanvaardbaarheid van de berekende inkomsten worden vastgelegd in het projectdossier.</li> </ul>

Essentiële vereisten per autoriteit	Bevindingen
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ook de beoordeling van de operationele, financiële en administratieve capaciteit dient zichtbaar te worden onderbouwd in de checklist aanvraag subsidie.</li> <li>• De (digitale) projectdossiers waren niet altijd volledig, zodat adequate dossiervorming een belangrijk aandachtspunt is.</li> </ul>

Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	N.v.t.
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	Niet getoetst.
Essentieel vereiste 5: Adequaar controlespoor	
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	

#### Certificeringsautoriteit: Dienst Regelingen

Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Niet getoetst.
Essentieel vereiste 2: Adequaar controlespoor en geautomatiseerd systeem	
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	

Oordeel van de auditautoriteit:

Oordeel met beperking

#### EFRO West

#### Operationeel Programma EFRO West-NL 2007–2013

Essentiële vereisten per autoriteit	Bevindingen
<b>Managementautoriteit: College van Burgemeester en Wethouders Gemeente Rotterdam</b>	
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet alle BI's hebben voortgangsrapportages bij de MA ingediend.</li> <li>• De afwerking van openstaande bevindingen n.a.v. systeemaudits bij de BI's is niet altijd zichtbaar.</li> <li>• De MA heeft nog geen (jaarlijks) controleplan voor de systeemaudits bij de BI's en de self-assessment nog niet volledig uitgevoerd.</li> </ul>
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De MA leeft de technische publiciteitsvoorschriften niet altijd even strikt na. Zo hing de Europese vlag rond 9 mei niet uit bij B&amp;W Rotterdam en is de gepubliceerde lijst met begunstigden en toegekende subsidies niet geheel juist en volledig.</li> <li>• De doorlooptijden, ontvangst- en verzenddata en status beoordeling worden onvoldoende zichtbaar geregistreerd en bewaakt.</li> <li>• Niet alle (lokale) vereisten zijn opgenomen in de checklist ter beoordeling van de aanvragen en/of worden getoetst.</li> <li>• Het adviesformulier met uitkomsten van de beleidsmatige beoordeling bevat niet alle voor EFRO relevante onderwerpen. Ook zijn de overwegingen niet inzichtelijk gemaakt. Niet alle aanvragen bevatten voldoende informatie om op duurzaamheid te kunnen worden getoetst.</li> <li>• De technische beoordeling van de aanvragen schiet soms tekort als het gaat om de projectbegroting, categoriseringscodes, aanbestedingen, staatsteun, cofinanciering, verrekenbare btw, een zichtbare onderbouwing en collegiale toetsing.</li> <li>• Er ontbreken soms documenten in dossiers.</li> </ul>

Essentiële vereisten per autoriteit	Bevindingen
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet alle organisatieonderdelen beschikken over een (actuele) parafenen handtekeningenlijst.</li> <li>• Een aantal aanvragers is niet tijdig geïnformeerd over het besluit over wel of geen toekenning EFRO subsidie.</li> <li>• Een aantal aanvragers hebben een voorschotbetaling gekregen, voordat alle bescheiden door de MA ontvangen waren en/of de beschikking was afgegeven. Ook kwam het voor dat aanvragers de termijn overschreden voor het toesturen van de uitvoeringsovereenkomst, zonder dat dit gevolgen had voor de geldigheid van de subsidiebeschikking.</li> </ul>
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De MA deelt de begunstigde niet altijd alle aanvullende voorwaarden en verplichtingen mee bij afgifte van de beschikking, m.b.t. cofinanciering, de-minimis administratie, en de accountantsverklaring bij het eindverslag.</li> </ul>
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	Niet getoetst.
Essentieel vereiste 5: Adequaar controlespoor	
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	
<b>Certificeringsautoriteit: Dienst Regelingen</b>	
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Niet getoetst.
Essentieel vereiste 2: Adequaar controlespoor en geautomatiseerd systeem	
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	
<b>Oordeel van de auditautoriteit:</b>	<b>Oordeel met beperking</b>

## ESF

De belangrijkste bevindingen van de auditautoriteit bij de beoordeling van de ingestelde beheer- en controlesystemen zijn in onderstaande tabel samengevat weergegeven.

### Operationeel Programma ESF 2007–2013

Essentiële vereisten per autoriteit	Bevindingen
<b>Managementautoriteit: Agentschap SZW</b>	
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	<ul style="list-style-type: none"><li>• Er is sprake van onvoldoende functiescheiding; dezelfde personen (relatiebeheerders en consultants) zijn zowel betrokken bij het proces van subsidieaanvragen en subsidieverlening als bij de eindcontroles en subsidieafrekening.</li><li>• Bij het uitvoeren van werkzaamheden bij de onderscheiden stromen (aanvragen, interimbezoeken en einddeclaraties) ontstaat er druk op de capaciteit van het Agentschap als geheel. Ondanks het werken met planningen treden er achterstanden en/of vertragingen in de stromen op.</li></ul>
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	<ul style="list-style-type: none"><li>• De rankingscriteria van sommige acties kunnen leiden tot het risico dat aanvragers hun aanvragen flatteren om deze gehonoreerd te krijgen. Gevolg is tevens dat er een verhoogd risico optreedt voor onderrealisatie van projecten.</li></ul>
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden.	<ul style="list-style-type: none"><li>• De informatievoorziening met betrekking tot de toepassing van de (gedetailleerde) subsidiabiliteitsvoorwaarden door de eindbegunstigden alsmede de hiermee samenhangende administratieve verplichtingen vormen een doorlopend punt van aandacht.</li></ul>
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	<ul style="list-style-type: none"><li>• Interimcontroles hebben veelal in te laat stadium plaats.</li><li>• Er is sprake van substantiële onderrealisatie, blijvend uit de bedragen in de einddeclaraties ten opzichte van de toekenningsbeschikkingen.</li><li>• Een deel van de bedragen van de einddeclaraties is door de MA gecorrigeerd. Door de omvang van de onderrealisatie en correcties ontstaan extra risico's. De extra tijdvakken waartoe door SZW besloten is, hebben geleid tot extra druk op de capaciteit. Bovendien is er een verhoogd risico op het niet realiseren van de zogenoemde n+2 termijn.</li><li>• De voortgang van afhandeling van ingediende einddeclaraties loopt vertraging op waardoor met de beschikbare capaciteit de wettelijke termijn vaak niet wordt gehaald.</li><li>• Recapitulatie van de correcties en overige bevindingen. Het Agentschap SZW moet analyses plegen van elke geconstateerde fout bij de eindcontrole, betreft het een incident of heeft de fout een systematisch karakter.</li></ul>
Essentieel vereiste 5: Adequaar controlespoor	<ul style="list-style-type: none"><li>• Audittrail niet altijd even goed. Voorbeeld: niet alle fouten waren overgenomen in eindconclusie</li><li>• De overzichtelijkheid en volledigheid van de dossiers is voor verbetering vatbaar. Voorts verdient de volledige invulling van de werkprogramma's en handhaving van de eigen standaardiseringstabellen aandacht. Dit geldt ook voor de interne review van de dossiers, de (concept)beschikkingen en rapportages, alsmede de zichtbaarheid daarvan.</li></ul>
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	<ul style="list-style-type: none"><li>• Met betrekking tot de ICT-systemen behoeft de kwaliteit van de automatiseringsomgeving en in het bijzonder de general controls verbetering. Gedoeld wordt op onder meer de uitbestede productiesystemen, de logische toegangsbeveiliging en de continuïteit.</li></ul>
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Niet getoetst.
<b>Certificeringsautoriteit: Dienst Regelingen</b>	
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Niet getoetst.
Essentieel vereiste 2: Adequaar controlespoor en geautomatiseerd systeem	
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	



Essentiële vereisten per autoriteit	Bevindingen
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	Niet getoetst
<b>Oordeel van de auditautoriteit:</b>	<b>Goedkeurend oordeel</b>

### **EVF**

De belangrijkste bevindingen van de auditautoriteit bij de beoordeling van de ingestelde beheer- en controlesystemen zijn in onderstaande tabel samengevat weergegeven.

#### **Operationeel Programma EVF 2007–2013**

Essentiële vereisten per autoriteit	Bevindingen
<b>Managementautoriteit: directie AKV</b>	
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies tussen en binnen MA en BI's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reactie van de directie AKV op rapportages van de DR is bij betreffende DR-mensen niet bekend.</li> </ul>
Essentieel vereiste 2: Adequate procedures voor de selectie van aanvragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documenten zijn niet altijd in het dossier teruggevonden, waardoor audittrail onvolledig was en de beoordeling van m.n. individuele projecten niet kon worden gevolgd.</li> <li>• In controlememoranda voor nieuwe openstellingen ontbreken de eisen vanuit Europa gesteld aan het verstrekken van Europese subsidies.</li> </ul>
Essentieel vereiste 3: Adequate informatie en strategie om begunstigden te begeleiden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publiciteitsuitingen zoals EU-logo ontbreken op website en officiële formulieren.</li> <li>• Aan de meeste begunstigden wordt geen informatie verstrekt dat zij Europese subsidie hebben gekregen en welke verplichtingen daaruit voortvloeien.</li> </ul>
Essentieel vereiste 4: Adequate managementverificaties	Niet getoetst.
Essentieel vereiste 5: Adequaar controlespoor	
Essentieel vereiste 6: Betrouwbare geautomatiseerde boekhouding, monitoring en financiële verslaglegging	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De integriteit en de vertrouwelijkheid van het EVF-systeem (RLSS) zijn niet gewaarborgd.</li> <li>• De beheermaatregelen gericht op proces-, change-, en incidentmanagement, testen en continuïteit van de door MA, BI en CA gebruikte geautomatiseerde (EVF) systemen zijn niet, of onvolledig beschreven en/of geïmplementeerd.</li> </ul>
Essentieel vereiste 7: Noodzakelijke preventieve en correctieve maatregelen in geval van tijdens de audit ontdekte systeemfouten	Niet getoetst.
<b>Certificeringsautoriteit: Dienst Regelingen</b>	
Essentieel vereiste 1: Heldere definitie, toewijzing en scheiding van functies binnen CA	Niet getoetst.
Essentieel vereiste 2: Adequaar controlespoor en geautomatiseerd systeem	
Essentieel vereiste 3: Adequate certificering ter waarborging van betrouwbare en deugdelijke betaalaanvragen	
Essentieel vereiste 4: Toereikende regelingen voor administreren van terug te vorderen bedragen en terugvorderingen	
<b>Oordeel van de auditautoriteit:</b>	<b>Goedkeurend oordeel</b>

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Afkorting	Betekenis
AdF	Auditdienst van het ministerie van Financiën
AID	Algemene Inspectiedienst
AKV	(Directie) Agroketens en Visserij van het Ministerie van LNV
AO/IC	(Beschrijving van de) administratieve organisatie/interne controle
BOW/DR	Back Office West van de DR (bemiddelende instantie)
CAD	Coördinatie Auditbeleid Departementen (Financiën)
CB	Coördinerend Bureau (LNV)
CCU	Controle Coördinatie Unit
DAS	Déclaration d'assurance (betrouwbaarheidsverklaring Europese Rekenkamer)
DG	Directoraat-generaal
DICTU	Dienst ICT Uitvoering (LNV)
Ecofin	Raad van ministers van Economische Zaken en Financiën
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (vanaf 2007)
ELGF	Europees Landbouw Garantiefonds (vanaf 2007)
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EVF	Europees Visserij Fonds (vanaf 2007)
FEZ	Directie Financieel-economische zaken (LNV)
GBCS	Geïntegreerd beheer- en controlesysteem
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GLMC	Goede landbouw- en milieueconditie
GMO	Gemeenschappelijke marktordening
HPA	Hoofdproductschap Akkerbouw
IAD	Interne Accountantsdienst (van de betaalorganen)
ISA	International Standards on Auditing
JZ	Juridische Zaken (LNV)
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MARE	(DG) Maritime Affaires and Fisheries (Maritieme Zaken en Visserij)
MCS	Managementcontrolsysteem
M&O-beleid	Beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik
OLAF	Europees bureau voor fraudebestrijding
OP	Operationeel programma
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma
PT	Productschap Tuinbouw
PVE	Productschappen Vee, Vlees en Eieren
PZ	Productschap Zuivel

**BEGRIPPENLIJST****Assurance**

Het verschaffen van zekerheid over informatie door een accountant/ auditor.

**Audit**

Een systematisch, onafhankelijk en gedocumenteerd proces om de activiteiten en resultaten van een organisatie te onderzoeken en te evalueren.

**Auditautoriteit**

Instantie die door de lidstaat is aangewezen voor elk operationeel programma en verantwoordelijk is voor het verifiëren van de goede werking van het beheer- en controlesysteem. De auditautoriteit is functioneel onafhankelijk van de managementautoriteit en van de certificeringsautoriteit.

**Audit Committee**

Onder leiding van de secretaris-generaal van een ministerie vindt in deze commissie – mede aan de hand van AD-rapporten – overleg plaats over de controle-aangelegenheden binnen het ministerie. De directeur van de auditdienst en directeur van de Centrale Directie Financieel Economische Zaken hebben zitting in de commissie.

**Auditdienst**

Accountantsdienst die naast de (wettelijke verplichte) controle van het (departementale) jaarverslag ook periodiek de bedrijfsvoering en de beleidsvoering onderzoekt.

**Beheerverslagen**

Een beheerverslag geeft een overzicht van de resultaten (activiteiten en bevindingen) van een dienst en daarmee wordt verantwoording aan de opdrachtgever (en toezichthouder) afgelegd.

**Bemiddelende instantie**

Instantie die handelt onder de verantwoordelijkheid van een management- of certificeringsautoriteit of die namens een dergelijke autoriteit taken verricht.

**Betrouwbaarheid**

De mate waarin de informatie waarheidsgetrouw is.

**Bestuursraad**

De Bestuursraad is de ambtelijke leiding van het ministerie, die de minister ondersteunt. De Bestuursraad is verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beheer.

**Betaalorgaan**

Orgaan dat namens de Europese Commissie betalingen verricht.

**Borgingsverklaring**

Een door de directeur van een betaalorgaan ondertekende verklaring waarin deze verklaart dat:

- de overgelegde rekeningen naar zijn beste weten een waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig beeld geven van de uitgaven en ontvangsten in het bovengenoemde begrotingsjaar;

- het systeem een redelijke mate van zekerheid biedt dat de onderliggende transacties wettig en regelmatig zijn.

**Certificering**

Het (officieel) verklaren dat iets geldig is of voldoet aan een norm.

**Certificeringsautoriteit**

Instantie die door de lidstaat is aangewezen om uitgavendeclaraties en betalingsaanvragen te certificeren voordat zij aan de Commissie worden toegezonden.

**Conformiteit**

Het in overeenstemming zijn met de voorschriften (van de Europese Unie).

**Conformiteitsbeoordeling**

Het beoordelen of aan de (voorgeschreven) vereisten (van de Europese Unie) is voldaan.

**Consolidatiestaat**

Een overzicht van samengevoegde uitgaven/betalingen.

**Convenant**

Een convenant is een schriftelijke overeenkomst tussen partijen, waarin afspraken zijn vastgelegd voor het bereiken van bepaalde doelen.

**Eindbegunstigde**

De uiteindelijke ontvanger van de subsidie.

**Fasen in administratief organisatorische processen**

1. Opzet: beschrijving en inrichting van het proces;
2. Bestaan: er is daadwerkelijk een proces met activiteiten aanwezig conform opzet;
3. Werking: het proces functioneert de gehele periode conform opzet en doet waarvoor het is ingesteld.

**Guidance note**

Zie Richtsnoer.

**Managementautoriteit**

Instantie die door de lidstaat is aangewezen om het operationale programma te beheren.

**Materialiteit**

De mate van onnauwkeurigheid die wordt geaccepteerd.

**Materiële fouten**

Fouten zijn van materieel belang wanneer zij een bepaald aanvaardbaar geacht percentage te boven gaan.

**Onregelmatigheden**

Elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen

middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.

### **Onzekerheid**

Indien niet kan worden vastgesteld of bepaalde uitgaven of ontvangsten rechtmatig zijn of getrouw zijn weergegeven.

### **Operationeel Programma**

Document dat door een lidstaat is ingediend en door de Commissie is goedgekeurd, waarin een ontwikkelingsstrategie wordt uiteengezet die gebaseerd is op een coherent geheel van prioriteiten, en voor realisatie waarvan een beroep wordt gedaan op bijstand uit een fonds.

### **Plausibiliteitstoets**

Een door de minister van Financiën uitgevoerde beoordeling van de deelverklaringen en bijbehorende *assurance*rapporten om vast te stellen dat de inhoud van deze documenten aannemelijk is.

### **Randvoorwaarden**

Randvoorwaarden zijn specifieke eisen op het terrein van volksgezondheid, diergezondheid en gezondheid van planten, milieu, dierenwelzijn waaraan een landbouwer moet voldoen om voor volledige steun in aanmerking te komen.

### **Referentieperiode**

Het tijdvak waarover een uitspraak dan wel oordeel wordt gedaan.

### **Reperformance**

Het herhalen/overdoen van (bepaalde) controlewerkzaamheden van de accountant.

### **Review**

Onderzoek naar de (toereikendheid van de) uitgevoerde accountantscontrole.

### **Richtsnoeren**

Richtsnoeren zijn documenten waarin de Commissie nadere instructies geeft over o.a. erkenning en accountantscontrole.

### **Subsidiabiliteit**

Uitgaven die op grond van criteria van de Europese Commissie in aanmerking komen voor steun uit Europese fondsen.

### **Systeemaudit**

Een audit gericht op het systeem als geheel; getoetst wordt of en in welke mate het systeem aan de gestelde eisen voldoet.

### **Third Party Mededeling**

Een Third Party Mededeling is een verklaring van een onafhankelijke (derde) instantie of de processen in een organisatie voldoen aan vooraf opgestelde criteria.

### **Tolerantiegrens**

Kwantitatieve tolerantiegrenzen geven een financiële grens aan, waarboven een fout of onzekerheid als belangrijk (materieel) wordt aangemerkt.

**Vorbehoud**

Vorbehoud is een uitzondering op een afgegeven verklaring.

**Vordering**

Een vordering is een juridisch afdwingbaar recht op een geldbedrag van een derde. Veelal is sprake van teruggave van onverschuldigde betalingen.

## LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2003). *Presteren en functioneren van het openbaar bestuur. Strategie Algemene Rekenkamer 2004–2009*, december 2003. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2005). *Essentialia van goed openbaar bestuur*, december 2005. Den Haag: Ando.

Algemene Rekenkamer (2006). *Brief aan de minister van Financiën*, 14 november 2006, kenmerk 6 006 396 R/S. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2007). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2006*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 095, nrs. 1–2, Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2007*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 335, nr. 6. Mededeling, 21 mei 2008, rapport ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Algemene Rekenkamer (2009). *Rapport bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring 2008*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 940, nrs. 1–2, Den Haag: Sdu.

Auditdienst LNV (2010a). *Rapport inzake de certificerende audit van de Dienst Landelijk Gebied over het ELFPO-begrotingsjaar 2009*. 28 januari 2010. Den Haag.

Auditdienst LNV (2010b). *Rapport inzake de certificerende audit van de Dienst Regelingen over het ELGF-begrotingsjaar 2009*. 28 januari 2010. Den Haag.

Aangeboden aan de Voorzitter van  
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door  
de Algemene Rekenkamer

#### Onderzoeksteam

Dhr. drs. T.C.W. Kok RA (projectleider)  
Dhr. W. Costerus RA  
Dhr. drs. R. Dijkstra  
Dhr. A.H.J. Hilhorst  
Dhr. P.E. Jongenotter  
Mevr. S.M.W.H. Melis MA  
Mevr. drs. F.J. Melker CMA  
Drs. P.A. Neelissen MA RA CIA  
Dhr. drs. H.J. Settels

#### Voorlichting en tekstbegeleiding

##### Afdeling Communicatie

Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
fax (070) 342 41 30  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

#### Uitgave

Sdu Uitgevers

#### Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers  
afdeling Traffic  
e-mail traffic@sdu.nl

#### Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

#### Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

#### Fotografie

Michiel Wijnbergh / Hollandse Hoogte

#### Graphics

Joris Fiselier Infographics

#### Bestelling

Sdu Klantenservice  
telefoon (070) 378 98 80  
fax (070) 378 97 83  
e-mail sdu@sdu.nl  
internet www.sdu.nl  
of via de boekhandel

KST 139617

ISBN 978 90 12 13347 0

NUR 823

