

# Ontwikkelingen op het vlak van financieel management in de EU sedert juli 2012

## 1 Meer aandacht voor rekenschap en verantwoording van EU-gelden in het nieuwe EU-financieel reglement

Het Financieel Reglement bevat de financiële basisregels van de EU en de regels voor de EU-begroting en EU-financiën. Het Financieel Reglement van 2002 werd in 2012 ingetrokken en vervangen<sup>1</sup>. Het nieuwe Financieel Reglement bevat bepalingen die de controles op de EU-middelen zullen verbeteren.

Het nieuwe Financieel Reglement regelt in artikel 59 het gedeeld beheer met de lidstaten. Gedeeld beheer wil zeggen dat de Commissie en de lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid dat met de geldstromen wordt gefinancierd. Er is sprake van gedeeld beheer bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen. Concreet betekent dat, als de Europese Commissie de begroting in gedeeld beheer uitvoert, uitvoeringstaken aan de EU-lidstaten (gelet op de bevoegdheidsverdeling in België: aan de gewesten) worden gedelegeerd. Bij het beheer van de EU-middelen is het van belang dat de Europese Commissie en de lidstaten de beginselen van gezond financieel beheer toepassen. Daartoe komen de Europese Commissie en de lidstaten hun respectieve controle- en auditverplichtingen na en nemen zij de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden op zich, die in het Financieel Reglement worden vastgesteld. Aanvullende voorschriften worden vastgesteld in sectorspecifieke regelgeving, zoals landbouwbeleid en structuurbeleid. Sectorspecifieke regels bepalen criteria en procedures van aanwijzing - op het passende niveau - van instanties door de lidstaten, die bevoegd zijn om de EU-middelen te beheren en te controleren.

De nationale instanties dienen een doeltreffend en efficiënt interne controlesysteem in te stellen en op de werking ervan toe te zien. Bovendien is het gebruik van een boekhoudsysteem noodzakelijk dat tijdig nauwkeurige, volledige en betrouwbare informatie verstrekt. Uiterlijk op 15 februari van het jaar na uitvoering van een EU-programma, dienen de nationale instanties als verantwoording aan de Europese Commissie de volgende informatie te verstrekken:

- rekeningen;
- een beheersverklaring die bevestigt dat naar het oordeel van de beheerders van de EU-middelen:
  - de informatie op een juiste, volledige en accurate manier is voorgesteld,

---

<sup>1</sup> Verordening (EU, EURATOM) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, EURATOM) nr. 1605/2002.

- de uitgaven voor het beoogde en in de sectorspecifieke regelgeving omschreven doel werden gebruikt,
- de ingevoerde controlesystemen de nodige waarborgen verstrekken voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen;
- een jaarlijkse samenvatting van de definitieve auditverslagen en van de verrichte controles, met een analyse van de aard en de omvang van de vastgestelde fouten en tekortkomingen in de systemen en een overzicht van de reeds genomen of geplande corrigerende maatregelen;
- aan de rekeningen en de jaarlijkse samenvatting van de definitieve auditverslagen dient een auditopinie van een onafhankelijk auditorgaan te worden bijgevoegd, dat overeenkomstig de internationaal aanvaarde auditnormen is opgesteld.

De auditopinie stelt vast of de rekeningen een juist en getrouw beeld geven, of de uitgaven waarvoor bij de Europese Commissie om vergoeding werd verzocht, wettig en regelmatig zijn en of de ingevoerde controlesystemen naar behoren functioneren. In de opinie wordt ook vastgesteld of de beweringen van de beheersverklaring in twijfel worden getrokken in de auditwerkzaamheden.

In principe wordt de verantwoordingsinformatie niet publiek gemaakt. Wel kunnen de lidstaten op het daarvoor geëigende niveau de verantwoordingsinformatie publiceren en ondertekende verklaringen afgeven die op die informatie steunen. Dat betekent dat lidstaten vrijwillige lidstaatverklaringen mogen afgeven aan de Europese Commissie.

## **2 Ontwikkelingen bij het Europees Parlement**

### **2.1 Controle van het gedeeld beheer**

Het Europees Parlement vraagt dat in de controle van het gedeeld beheer de nadruk wordt gelegd op de samenwerking tussen de nationale controle instanties (nationale rekenkamers) en de Europese Rekenkamer (ERK), overeenkomstig artikel 287, lid 3, VWEU<sup>2</sup>.

Het Europees Parlement stelt voor dat de nationale controle instanties in hun hoedanigheid van onafhankelijke externe controleurs en met inachtneming van de internationale auditnormen, de mogelijkheid bestuderen om nationale controleattesten af te leveren over het beheer van de EU-middelen, die de regeringen van de lidstaten kunnen overleggen tijdens de kwijtingsprocedure voor de uitvoering van de EU-begroting overeenkomstig een in te stellen interinstitutioneel geschikte procedure<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>3</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 17 april 2013 met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van de besluiten tot het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2011, Afdeling III – Commissie en uitvoerende agentschappen.

## 2.2 Jaarlijkse overzichten van controles

Het Europees Parlement wijst erop dat de jaarlijkse samenvattingen van de lidstaten in hun huidige vorm een geringe meerwaarde hebben omdat eenvoudigweg informatie wordt gekopieerd die al uit andere bronnen beschikbaar is. Daarom spoort het Europees Parlement alle lidstaten aan in de samenvattingen een algehele analyse van de resultaten en een verklaring van algehele zekerheid (*overall level of assurance statement*) op te nemen, waarmee zij aantonen zich te verbinden tot een gezond financieel beheer van de EU-middelen en transparantie. Het Europees Parlement spoort met name België aan onverwijld het voorbeeld te volgen van de vijftien lidstaten die al een verklaring van algehele zekerheid hebben afgelegd voor structurele acties in het kader van het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale ontwikkeling (EFRO), waar de Europese Commissie gebruik kan van maken voor de begrotingscontrole bij de kwijtingsprocedure van 2012. Het Europees Parlement verwacht dat de lidstaten die niet tijdig een dergelijke verklaring indienen, de redenen daarvoor uitvoerig verklaren.

Het Europees Parlement roept de lidstaten op nationale beheersverklaringen af te geven op het daarvoor geëigende niveau. Aan de Commissie wordt gevraagd op korte termijn, in samenwerking met de lidstaten, een model voor nationale beheersverklaringen vast te stellen en openlijk haar mening te geven over de verklaringen. Het Europees Parlement meent dat de verklaringen onder meer moeten bevestigen dat wordt voldaan aan criteria zoals de betrouwbaarheid van de rekeningen, de doeltreffendheid van de beheers- en controlesystemen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Ook moeten ze precies vermelden hoever de zekerheid en de voorbehouden reiken. Het Europees Parlement vraagt de Commissie voorstellen in te dienen om de controletaken te verlichten voor lidstaten of regio's die volgens de jaarverslagen van de ERK en hun eigen nationale beheersverklaringen consistent goed presteren. Het Europees Parlement is dan ook van mening dat de ERK en de Commissie rekening moeten kunnen houden met de inhoud van de nationale beheersverklaringen in hun controlewerkzaamheden.

Het Europees Parlement heeft voor België het onderstaande scorebord opgesteld over de twee initiatieven waarmee de lidstaten bijdragen aan de verbetering van de doeltreffendheid van het gedeeld beheer<sup>4</sup>:

Nationale beheersverklaringen	Verklaring van algehele zekerheid in de jaarlijkse samenvattingen voor structurele acties
Nee	Nee

---

<sup>4</sup> European Parliament resolution of 17 April 2013 with observations forming an integral part of its Decisions on discharge in respect of the implementation of the general budget of the European Union for the financial year 2011, Section III – Commission and executive agencies.

### 3 Doelmatigheidsonderzoek door de Europese Rekenkamer

Artikel 30 van het Financieel Reglement omschrijft de beginselen van goed financieel beheer, zijnde zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid, als volgt:

*Zuinigheid betekent dat de door de instelling voor haar activiteiten ingezette middelen tijdig, in passende hoeveelheid en kwaliteit en tegen de best mogelijke prijs, beschikbaar worden gesteld.*

*Efficiëntie betekent dat de beste verhouding tussen de ingezette middelen en de verkregen resultaten wordt nagestreefd.*

*Doeltreffendheid betekent dat de gestelde doelen en de beoogde resultaten worden bereikt.*

De beoordeling van doelmatigheid op EU-vlak gebeurt op drie manieren<sup>5</sup>:

- beoordeling van de ERK van het evaluatieverslag over de EU-financiën van de Europese Commissie,
- evaluatie door de ERK van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeuren-generaal van de Commissie over de resultaten van de prestatiedoelstellingen,
- speciale rapporten van de Europese Rekenkamer over zijn performance audits.

#### 3.1 Eerste evaluatieverslag over de EU-financiën

Artikel 318 van het VWEU<sup>6</sup> schrijft voor dat de Europese Commissie een evaluatieverslag over de EU-financiën indient bij het Europees Parlement en de Raad. In dat rapport dienen de bereikte resultaten te worden getoetst aan aanwijzingen van het Europees Parlement en de Raad. Het evaluatieverslag maakt ook deel uit van de bewijsstukken op basis waarvan het Europees Parlement de Europese Commissie elk jaar kwijting verleent voor de begrotingsuitvoering.

Het eerste evaluatieverslag van de Commissie werd op 17 februari 2012 gepubliceerd<sup>7</sup>. Het Europees Parlement heeft de ERK gevraagd haar advies te geven over het evaluatieverslag<sup>8</sup>. De ERK is van oordeel dat het eerste evaluatieverslag vaag is, weinig inhoud heeft en derhalve een beperkte meerwaarde oplevert. Volgens de ERK biedt het evaluatierapport het Europees Parlement, de Raad en de Commissie de mogelijkheid te bespreken en overeen te komen op welke wijze het evaluatieverslag nuttig kan worden gemaakt voor de kwijtingverlenende autoriteit. De ERK vraagt zich af of het evaluatieverslag behalve de resultaten en dus de doeltreffendheid, niet ook de zuinigheid en doelmatigheid zou moeten toetsen.

---

<sup>5</sup> Europese Rekenkamer, Jaarverslag over het begrotingsjaar 2011, Publicatieblad van de Europese Unie, 12 november 2012.

<sup>6</sup> Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>7</sup> Europese Commissie, Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten, COM (2012) 40 final, 17 februari 2012.

<sup>8</sup> Europese Rekenkamer, Advies Nr. 4/2012 betreffende het evaluatieverslag van de Commissie over de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten, vastgesteld in het kader van artikel 318 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

### **3.2 Evaluatie door de ERK van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directeuren-generaal van de Europese Commissie over de resultaten van de prestatie-doelstellingen**

De directeuren-generaal (DG's) van de Europese Commissie stellen prestatiedoelstellingen vast in jaarlijkse managementplannen. In hun activiteitenverslagen gaan zij vervolgens na in hoeverre de prestatiedoelstellingen van het voorbije jaar werden bereikt.

De ERK beoordeelde in 2012 de rapportage van drie DG's<sup>9</sup>. Die drie DG's genereerden ongeveer 75% van de uitgevoerde betalingen in het kader van de EU-begroting over het jaar 2011. De ERK onderzocht of de vermelde doelstellingen en prestatie-indicatoren van de DG's relevant en betrouwbaar waren.

Een groot deel van de algemene doelstellingen en indicatoren is niet relevant voor de jaarlijkse voortgangsmetingen in het kader van het jaarlijks activiteitenverslag. De meeste indicatoren en streefdoelen bestrijken immers de gehele periode 2007-2013. Bovendien worden geen tussentijdse indicatoren of mijlpalen toegepast. De vaststelling van zinvolle gekwantificeerde streefdoelen blijft derhalve een aandachtspunt. De ERK beveelt dan ook aan dat de Europese Commissie haar activiteiten richt op de resultaten en effecten die zij wil realiseren bij de opzet van nieuwe uitgavenprogramma's. Bij een moeilijke meting van resultaten en effecten, dient de Europese Commissie indicatoren en mijlpalen te definiëren, die uitgaan van SMART-doelstellingen<sup>10</sup>. De ERK constateerde ook dat de DG's geen doelstellingen voor operationele activiteiten definieerden inzake zuinigheid of doelmatigheid (relatie tussen input, output en resultaten).

De betrouwbaarheid van gegevens vormt een uitdaging als ze van externe bronnen afkomstig zijn. De ERK stelde problemen vast bij de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG AGRI en DG REGIO. Een groot deel van hun gegevens is immers afkomstig van EU-lidstaten. De ERK beveelt dan ook aan dat de Europese Commissie samenwerkt met de EU-lidstaten om de kwaliteit en de tijdigheid van de ingediende gegevens te verbeteren.

### **3.3 Resultaten van de speciale ERK-verslagen over performance audits**

De ERK evalueert de toepassing van de beginselen van goed financieel beheer in het kader van de EU-begroting. De keuze van onderwerpen voor de speciale ERK-verslagen over performance audits is gebaseerd op diverse criteria, zoals:

- de materialiteit, zijnde het niveau van ontvangsten of uitgaven,
- de risico's voor een goed financieel beheer,
- de mate van interesse van de stakeholders.

In 2011 was de scope van de speciale verslagen van de ERK breed. Aangezien de EU zich voorbereidde op de nieuwe programmeringsperiode 2014-2020, onderzocht de

---

<sup>9</sup> De DG's Landbouw en plattelandsontwikkeling (DG AGRI), voor Regionaal beleid (DG REGIO) en voor Ontwikkeling en samenwerking – Europe-Aid.

<sup>10</sup> SMART = specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en tijdsgebonden.

ERK welke lessen kunnen worden getrokken uit haar speciale verslagen over het jaar 2011 aangaande het ontwerp van nieuwe programma's en projecten.

### ***Behoeftanalyse***

Om goede resultaten te behalen, is het van belang duidelijk te bepalen aan welke behoeften de programma's dienen te voldoen.

De ERK stelde vast dat in bepaalde gevallen geen juiste behoeftanalyse was uitgevoerd. Zo waren de eerste projecten van e-overheidsstrategieën, waarbij steun mogelijk is van het EFRO, vooral opgemaakt als antwoord op politieke verklaringen in plaats van op basis van een uitvoerige behoefteraming. Daardoor werden de meeste relevante problemen niet aangepakt<sup>11</sup>.

### ***Opzet van programma's***

Voor een goed financieel management is het van belang dat programma's en de daaronder vallende aparte projecten goed worden ontworpen. Op die manier wordt een maximaal effect tegen minimale kosten behaald.

Voor het ontwerp van programma's en de daaronder vallende projecten is een koppeling noodzakelijk tussen de door de EU-begroting gefinancierde activiteiten en de nagestreefde output, resultaten en effecten van de betreffende uitgaven. Een van de ERK-verslagen illustreert dat. Om de visbestanden te kunnen handhaven, verstrekt de EU steun aan de lidstaten als de capaciteit van hun vissersvloot daalt. Die steun is evenwel niet doeltreffend als gevolg van problemen bij de opzet van het steunprogramma. Bij gebrek aan voldoende doelgerichte subsidiabiliteits- en selectiecriteria voor de buitenbedrijfstelling van vissersvaartuigen werd een aantal vissersvaartuigen gesloopt met weinig of geen effect op de nagestreefde visbestanden<sup>12</sup>.

### ***Europese toegevoegde waarde***

De Europese Commissie omschrijft de Europese meerwaarde als *de waarde die een EU-optreden oplevert boven de waarde die anders door alleen actie van een lidstaat zou zijn gecreëerd*<sup>13</sup>.

De ERK beveelt aan dat de definitie van *Europese meerwaarde* dient te steunen op de volgende beginselen:

- Voordelen voor de EU en haar burgers

De uitgaven van de EU-begroting binnen de EU moeten duidelijke en zichtbare voordelen voor de EU en haar burgers bieden, die niet konden worden bekomen door uitgaven op exclusief nationaal, regionaal of lokaal niveau, met name maatregelen die vanwege de omvang of de effecten beter op EU-vlak kunnen worden uitgevoerd.

---

<sup>11</sup> Europese Rekenkamer, Speciaal Verslag nr. 9/2011, Waren de e-overheidsprojecten die steun kregen uit het EFRO doeltreffend?

<sup>12</sup> Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 12/2011, Hebben de EU-maatregelen bijgedragen tot de aanpassing van de capaciteit van de vissersvloeden aan de beschikbare vangstmogelijkheden?

<sup>13</sup> European Commission, The added value of the EU budget, SEC (2011) 867; Een begroting voor Europa 2020, COM (2011) 500, Sectie 1.1.

– Grensoverschrijdende effecten

Uitgaven met grensoverschrijdende effecten van gemeenschappelijk belang voldoen eerder aan de voorwaarden voor EU-acties dan uitgaven met beperkte geografische gevolgen.

De ERK vraagt ook de Europese meerwaarde duidelijk te omschrijven, om de politieke overheden richtsnoeren te verstrekken bij de keuze van uitgavenprioriteiten.

De ERK stelt dat uitgavenprogramma's zonder Europese meerwaarde geen doeltreffend en efficiënt gebruik van EU-belastinggeld creëren. Dat wordt geïllustreerd door een ERK-audit in het kader van de mkb-garantiefaciliteit<sup>14</sup>. Een mkb-garantiefaciliteit is een door het Europees Investeringsfonds (EIF)<sup>15</sup> beheerd financieringsinstrument dat garanties of tegengaranties verstrekt aan financiële intermediairs voor de leningen die financiële instellingen aan het mkb hebben verstrekt, om zo het aanbod van schuldfinanciering voor mkb-ondernemingen te vergroten. De Europese meerwaarde van de mkb-garantiefaciliteit was bijvoorbeeld niet bewezen omdat de resultaten van de mkb-garantiefaciliteit eveneens konden worden bereikt door financiering onder nationale regelingen<sup>16</sup>.

Het blijft volgens de ERK een uitdaging voor de Europese Commissie de Europese meerwaarde van EU-uitgaven aan te tonen. De ERK beveelt dan ook aan dat voor de volgende programmeringsperiode 2014-2020 de Europese Commissie aantoont op welke wijze zij de Europese meerwaarde verzekert. De Europese Commissie dient daarover ook te rapporteren.

---

<sup>14</sup> Mkb: midden- en kleinbedrijf. Overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen wordt een mkb-onderneming omschreven als een onderneming waar minder dan 250 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet 50 miljoen euro en/of jaarlijks balanstotaal 43 miljoen euro niet overschrijdt en die voldoet aan het criterium een zelfstandige onderneming te zijn.

<sup>15</sup> EIF: het Europees Investeringsfonds werd opgezet door de Europese Investeringsbank om gespecialiseerde financiële producten te ontwikkelen en beschikbaar te stellen, met inbegrip van garantie-instrumenten voor het mkb. Het EIF werkt met een netwerk van financiële intermediairs, waarvan er vele gespecialiseerd zijn in mkb-financiering. In verband met het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie kan het EIF worden beschouwd als de operationeel beheerder van de mkb-garantiefaciliteit.

<sup>16</sup> Europese Rekenkamer, Speciaal verslag nr. 4/2011, Controle van de mkb-garantiefaciliteit.