



# Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

RAPPORT

## Geldstromen rond het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 en het Herstelfonds

*Naar meer zicht en grip op de  
uitvoering van Europese fondsen*

3 februari 2021

RAPPORT

# Geldstromen rond het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 en het Herstelfonds

*Naar meer zicht en grip op de uitvoering van  
Europese fondsen*

Opgesteld door de ambtelijke staf op verzoek van de vaste  
commissie voor Europese Zaken

datum 3 februari 2021

Bijlage bij Kamerstuk 21 501-20, nr. 1645

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>6</b>
1.1 Aanleiding en opzet.....	6
1.2 De Europese begroting in het kort.....	6
1.3 Trends en ontwikkelingen.....	8
1.4 Leeswijzer.....	8
<b>2 Geldstromen in en rond het MFK</b> .....	<b>9</b>
2.1 De begrotingshoofdstukken van het MFK 2021-2027.....	9
2.2 Uitvoering in centraal of gedeeld beheer.....	11
2.3 Nationale cofinanciering.....	12
2.3.1 Europese Structuur- en investeringsfondsen.....	12
2.3.2 Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Pijler 2).....	13
2.3.3 Horizon Europe.....	13
2.4 Uitstaande betalingsverplichtingen en decommitments.....	13
2.5 De jaarlijkse Nederlandse afdracht.....	14
<b>3 Vormen van controle vooraf</b> .....	<b>16</b>
3.1 De financiële regels van de EU-begroting.....	16
3.2 Conditionaliteiten en voorwaarden.....	17
3.2.1 De Europese Structuur- en Investeringsfondsen.....	18
3.2.2 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid – Europees Fonds voor Plattelandsontwikkeling.....	24
3.2.3 Horizon Europe.....	26
<b>4 Toezicht en verantwoording achteraf</b> .....	<b>29</b>
4.1 Controle en verantwoording op EU-niveau.....	29
4.1.1 Financiële controle en toezicht.....	29
4.1.2 Bestrijding van fraude en corruptie.....	32
4.1.3 Verantwoording door middel van evaluatie.....	36
4.2 Controle op nationaal niveau.....	39
4.2.1 De nationale verklaring ('lidstaatverklaring').....	39
4.2.2 Einde aan de nationale verklaring.....	41
4.3 Discussie over het functioneren van controle- en verantwoordingsmechanismen.....	42
4.3.1 Controle door de Europese Rekenkamer.....	42
4.3.2 Rapportage door de Commissie over prestaties (performance reporting).....	44
4.3.3 Het functioneren van ex-post evaluatie.....	45
<b>5 Controle op het Herstelfonds (NextGenerationEU)</b> .....	<b>48</b>
5.1 Inleiding.....	48
5.2 ReactEU.....	48
5.3 Recovery and Resilience Facility.....	49
5.4 Discussiepunten.....	50
<b>6 Naar meer zicht en grip voor de Tweede Kamer</b> .....	<b>53</b>
6.1 Probleemanalyse.....	53
6.2 Suggesties ter verbetering.....	53
Bijlage 1 – Gedetailleerd overzicht Meerjarig Financieel Kader.....	56
Bijlage 2 - Randvoorwaarden Europese Structuur- en Investeringsfondsen.....	57

## Samenvatting

Het Meerjarig Financieel Kader (MFK) vormt het brede zevenjarige begrotingskader voor de Europese Unie, waarin de maximumbedragen voor de verschillende EU-programma's en onderdelen van de EU-begroting worden vastgesteld. Onder het MFK hangt vervolgens veel sectorale EU-wetgeving voor de verdere invulling van EU-programma's en besteding van geld. Op 1 januari 2021 is een nieuw zevenjarig MFK in werking getreden. Daarnaast is een omvangrijk coronaherstelfonds in het leven geroepen. Op verzoek van de commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer gaat dit rapport in op de uitvoering van de Europese fondsen, de vormen van controle en toezicht daarop en de mogelijkheden voor de Kamer om daarop zicht en grip te houden.

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt ingegaan op de verdeling voor het MFK 2021-2027, dat een waarde heeft van 1.074,3 miljard euro. Er wordt in beeld gebracht hoe de belangrijkste fondsen werken. De grootste twee begrotingsposten zijn de Landbouwfondsen en de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (cohesie en regionale ontwikkeling). Daarnaast wordt ingegaan op het onderzoeks- en innovatiefonds Horizon Europe. Ongeveer 80% van de fondsen binnen het MFK zijn fondsen in gedeeld beheer, wat betekent dat de lidstaten een belangrijke rol spelen bij het beheren en controleren van de besteding van middelen. Voor een groot deel van de fondsen geldt het principe van cofinanciering. Dit betekent dat de EU-middelen moeten worden aangevuld met een percentage aan nationale publieke middelen. Omdat bestedingen worden vastgelegd voor 7 jaar, maar kunnen worden uitbetaald in 9 jaar, ontstaat een totaal aan uitstaande betalingsverplichtingen (Reste à liquider). Het hoofdstuk gaat verder in op een aantal belangrijke (budgettaire) principes in het kader van het MFK en de verdeling en besteding van fondsen. Daarnaast brengt dit hoofdstuk in beeld wat Nederland aan het MFK bijdraagt en ontvangt vanuit de verschillende fondsen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de manier waarop besteding van Europese middelen vooraf wordt gecontroleerd. Op fondsniveau wordt geschetst aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om EU-middelen te kunnen besteden. Hierbij wordt met name gekeken naar de fondsen in gedeeld beheer, waarbij de lidstaten een belangrijke rol hebben. Er is een trend waar te nemen naar een meer prestatiegericht systeem, waarbij er meer aandacht is voor de controle aan de voorkant. Zo wordt gewerkt met operationele programma's die aan randvoorwaarden moeten voldoen, of wordt verlangd dat strategische plannen worden opgesteld. De Europese Commissie moet goedkeuring verlenen alvorens met de uitvoering kan worden gestart. Daarbij wordt ook meer nadruk gelegd op thematische concentratie van middelen, gerelateerd aan bredere doelstellingen zoals de Green Deal en de digitale transitie. Tegelijkertijd zijn er mechanismen ingevoerd die kunnen leiden tot schorsingen van betalingen tijdens de uitvoeringsperiode. Nieuw voor de gehele EU-begroting inclusief het Herstelfonds is de rechtsstaatsconditionaliteit, die tot maatregelen kan leiden wanneer er bijvoorbeeld gevaar dreigt voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in een lidstaat. Al langer bestaat een macro-economische conditionaliteit, waar een koppeling wordt gelegd met het Stabiliteits- en Groeipact en de landenspecifieke aanbevelingen en in het uiterste geval tot schorsing van betalingen van de Europese Structuur- en

Investeringsfondsen worden overgegaan. Bij het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid kan tot schorsing worden overgegaan wanneer onvoldoende vooruitgang wordt geboekt richting de gestelde streefcijfers of wanneer er ernstige tekortkomingen in het governancestelsel zijn.

Hoofdstuk 4 gaat over het toezicht op en de verantwoording over de uitvoering van de EU-begroting. Het gaat hierbij allereerst om de financiële controle, die zowel op EU-niveau als op nationaal (lidstaat)niveau plaatsvindt. De Europese Rekenkamer (ERK) heeft de taak jaarlijks een betrouwbaarheidsoordeel te geven over de EU-begroting. Bij een geschatte foutenmarge boven 2 procent, kan geen positief oordeel worden verstrekt. Tot nu toe heeft de ERK nog nooit een positief oordeel kunnen afgeven, wat niet wegneemt dat het Europees Parlement de Commissie jaarlijks kwijting verleent. De grootste (geschatte) foutenmarges bevinden zich in de fondsen in gedeeld beheer met de lidstaten. De lidstaten rapporteren vertrouwelijk aan de Commissie over het beheer van de Europese gelden die zij hebben ontvangen. Nederland bracht de afgelopen jaren als een van de weinigen een verklaring uit over de besteding van EU-gelden en probeert andere lidstaten tot meer transparantie te bewegen. Vanaf verantwoordingsjaar 2020 worden de bestedingen verantwoord in de departementale jaarverslagen en het Jaarverslag Rijk. Het hoofdstuk gaat verder in op fraudebestrijding, wat volgens de verdragen een verantwoordelijkheid is van zowel de EU als de lidstaten. Het fraudebestrijdingsagentschap OLAF heeft hierin een belangrijke functie, binnenkort aangevuld met strafrechtelijke vervolging door het nieuwe Europees Openbaar Ministerie. Verder wordt nader ingegaan op de rol van evaluatie in het Europese beleidsproces, wat de laatste jaren aan belang heeft gewonnen. Wel laat de praktijk nog aanzienlijke uitdagingen zien als het gaat om de tijdigheid, kwaliteit, vindbaarheid en de opvolging van evaluaties.

In hoofdstuk 5 wordt een overzicht gegeven van de twee belangrijkste fondsen van het coronaherstelfonds *NextGenerationEU*. De nadruk ligt op de Faciliteit voor herstel en veerkracht (*Recovery and Resilience Facility*, RRF). Ingegaan wordt op de verschillende lijnen van controle die voorzien zijn. De RRF is een nieuw instrument waarbij de werking in de praktijk zich nog moet uitkristalliseren. De vraag is daarom hoe het instrument zal functioneren en op welke wijze de Europese Commissie haar rol binnen het instrument zal invullen. Dit betreft met name de wijze waarop controle op hervormingsvereisten zal plaatsvinden en hoe de verbinding tussen uitkering van fondsen en implementatie van vereisten zal plaatsvinden.

Tot slot wordt in hoofdstuk 6 ingegaan op de controle op de bestedingen van de Europese fondsen door het nationale parlement, meer in het bijzonder de Tweede Kamer. Daarbij kan gewezen worden op een aantal knelpunten, zoals de diversiteit aan rapportages die op verschillende momenten worden gepubliceerd en door verschillende commissies in de Kamer worden behandeld. Door de omvang en complexiteit van de stukken is de materie politiek minder goed grijpbaar. Veel fondsen worden bovendien in gedeeld beheer uitgevoerd en de controlemogelijkheden ten aanzien van andere lidstaten zijn beperkt. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal concrete suggesties voor de Kamer om meer zicht en grip te krijgen op de Europese bestedingen.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en opzet

In het kader van de kennisagenda 2020 heeft de vaste commissie voor Europese Zaken besloten meer inzicht te willen krijgen in de geldstromen rond het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Inmiddels zijn de onderhandelingen over het MFK 2021-2027 afgerond.<sup>1</sup>

Een voorbereidingsgroep, bestaande uit de leden Bosman (VVD) en Leijten (SP), is nagegaan op welke wijze hieraan uitwerking kan worden gegeven. Op voorstel van de voorbereidingsgroep heeft de commissie op 5 november 2020 de ambtelijke staf verzocht een analyse uit te voeren. Deze analyse dient inzicht te geven in:

- de verschillende geldstromen in en rond het nieuwe MFK en het Herstelfonds;
- de vormen van toezicht, controle en verantwoording, zowel vooraf als achteraf;
- de (wetenschappelijke) discussie over het functioneren van het toezicht;
- de mogelijkheden voor de Tweede Kamer om zicht en grip te houden op de bestedingen in en rond het MFK.

Dit rapport is het resultaat van deze analyse. Gelet op de beperkte tijd die beschikbaar was is de analyse verkennend van aard. Het rapport is opgesteld door een team van auteurs werkzaam als kenniscoördinator of EU-adviseur binnen de Kamerorganisatie en met expertise op het terrein van de systematiek van en de controle op de Europese begroting.

In de periode november 2020 tot januari 2021 heeft het team gewerkt aan de analyse. Een eerste concept-rapport is aan de voorbereidingsgroep voorgelegd voor commentaar. Ook is collegiale feedback ontvangen. De tekst is op 3 februari 2021 afgesloten.

## 1.2 De Europese begroting in het kort

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (EU-werkingsverdrag) bevat uitvoerige bepalingen over de Europese financiën. In deze paragraaf worden enkele centrale elementen vermeld. Allereerst bepaalt het verdrag dat alle ontvangsten en uitgaven van de Unie voor elk begrotingsjaar moeten worden geraamd en opgenomen in de begroting.<sup>2</sup> De begroting wordt gefinancierd uit eigen middelen.<sup>3</sup> De jaarlijkse begroting van de Unie wordt door het Europees Parlement en de Raad vastgesteld. De Commissie dient uiterlijk op 1 september van het jaar dat voorafgaat aan het betrokken begrotingsjaar een ontwerpbegroting in.

De jaarbegroting dient in overeenstemming te zijn met het Meerjarig Financieel Kader. Dit kader beoogt een ordelijke ontwikkeling van de uitgaven van de Unie te waarborgen binnen de grenzen van haar eigen middelen. Het MFK wordt vastgesteld voor een

---

<sup>1</sup> Raad van de Europese Unie, 'Multiannual financial framework for 2021-2027 adopted', persmededeling, 17 december 2020 ([link](#)).

<sup>2</sup> Art. 310, 313-316 EU-werkingsverdrag.

<sup>3</sup> Art. 311 EU-werkingsverdrag.

periode van ten minste vijf jaar.<sup>4</sup> In de praktijk wordt al lange tijd met een periode van zeven jaar gewerkt.

In het MFK worden de jaarlijkse maximumbedragen aan kredieten voor vastleggingen per uitgavencategorie vastgesteld, alsmede het jaarlijkse maximumbedrag van de kredieten voor betalingen. De uitgavencategorieën, die beperkt in aantal zijn, corresponderen met de grote beleidsdomeinen van de Unie. Voor de periode 2021-2027 bedraagt het MFK in totaal 1.074 miljard euro (in prijzen van 2018).<sup>5</sup>

De Commissie voert de begroting in samenwerking met de lidstaten uit onder haar eigen verantwoordelijkheid, binnen de grenzen van de toegekende kredieten en met het beginsel van goed financieel beheer. Daartoe wordt bij verordening een financieel reglement opgesteld door het Europees Parlement en de Raad waarin controle- en auditverplichtingen van de lidstaten en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden worden neergelegd.<sup>6</sup> Onder het begrip 'goed financieel beheer' wordt in het geldende financieel reglement verstaan de uitvoering van de begroting met inachtneming van de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid.<sup>7</sup> Daarnaast dienen de Unie en de lidstaten fraude en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen schaden, te bestrijden.<sup>8</sup>

De Commissie legt elk jaar aan het Europees Parlement en aan de Raad de rekeningen over het afgelopen begrotingsjaar voor die betrekking hebben op de uitvoering van de begroting. De Commissie dient ook een evaluatieverslag over de financiën van de Unie in, waarin de bereikte resultaten met name worden getoetst aan de aanwijzingen die het Europees Parlement en de Raad naar aanleiding van het voorgaande jaar hebben verstrekt. De Raad en het Europees Parlement (EP) verlenen aan de Commissie kwijting voor de uitvoering van de begroting na onderzoek van de rekeningen en het evaluatieverslag, alsmede van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.<sup>9</sup>

Om de economische en sociale schade van de coronapandemie te helpen herstellen, is naast het MFK 2021-2027 ook overeenstemming bereikt over een apart herstellfonds. Dit fonds, *NextGenerationEU* genaamd, is bedoeld als een tijdelijk herstellinstrument met een budget van 750 miljard euro waarmee de Commissie geld op de kapitaalmarkt kan aantrekken. De kern van het herstellfonds is een herstel- en veerkrachtfaciliteit, bestemd voor leningen en subsidies voor hervormingen en investeringen in de EU-landen.

---

<sup>4</sup> Zie art. 312, eerste lid, EU-werkingsverdrag. Het concept van het MFK stamt uit de jaren 80 met als doel de voortdurende conflicten tussen de instellingen over de begroting te verminderen. Aanvankelijk werd het MFK vastgesteld op grond van een inter-institutioneel akkoord. In 2013 werd dit verankerd in het EU-werkingsverdrag.

<sup>5</sup> Raad van de Europese Unie, 'Multiannual financial framework for 2021-2027 adopted', persmededeling, 17 december 2020 ([link](#)).

<sup>6</sup> Art. 317 EU-werkingsverdrag.

<sup>7</sup> Verordening 2018/1046 van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, art. 2.

<sup>8</sup> Art. 325 EU-werkingsverdrag.

<sup>9</sup> Art. 318-319 EU-werkingsverdrag.

### 1.3 Trends en ontwikkelingen

Op 1 januari 2021 is het zesde MFK in werking getreden. Daarnaast is een omvangrijk Herstelfonds in werking getreden als reactie op de coronapandemie. Het MFK vertoont de afgelopen jaren een toegenomen complexiteit. Het gaat niet meer alleen om het uitkeren van subsidies, maar er zijn ook garantstellingen aan de private sector om beleidsdoelen te bereiken. Daarnaast zijn er fondsen buiten het MFK en is het nieuwe Herstelfonds weliswaar gerelateerd aan het MFK, maar wordt dit uitgevoerd op basis van aparte financiering. Toen de Europese Commissie in het voorjaar van 2020 sprak over een investeringsagenda van 1.000 miljard euro, waarin nationaal geld, privaat geld, garanties, leningen en subsidies door elkaar liepen, waarschuwde het EP voor "financial wizardry".<sup>10</sup> Door toegenomen complexiteit is grip op het MFK voor parlementen ingewikkelder geworden.

De beleidsdoelen van het MFK verschuiven van klassieke domeinen als landbouw en cohesie naar nieuwe prioriteiten zoals de Green Deal, digitalisering en de Europese Pilaar voor Sociale Rechten. Door de Brexit valt tegelijkertijd een grote financier van het MFK weg. Er zal meer moeten worden gedaan met minder. Met het Herstelfonds is een nieuwe discussie op gang gekomen over de inkomstenkant van het MFK. De Europese Raad heeft zich politiek gecommitteerd aan de introductie van nieuwe eigen middelen voor de EU om leningen uit het Herstelfonds af te betalen.

De afgelopen jaren is een grotere focus gekomen op conditionaliteit. Zo bestond er al enige tijd een macro-economische conditionaliteit. Daar is nu een nieuwe rechtsstatelijkheidsverordening<sup>11</sup> bij gekomen en een sterkere binding met hervormingsdoelen uit het Europees Semester door het Herstelfonds. Verder is er ook een trend waar te nemen van meer focus op resultaatgerichtheid bij de fondsen in gedeeld beheer, waaronder de twee grootste fondsen voor cohesie en landbouw. Voor beide fondsen gelden steeds meer voorwaarden waar lidstaten vooraf aan moeten voldoen, voordat over kan worden gegaan tot besteding van Europese middelen.

Toch vertoont het MFK 2021-2027 ook veel continuïteit ten opzichte van eerdere MFK's, met een nadruk op de grote fondsen rondom cohesie en landbouw, een grotendeels gelijkgebleven budgetsysteem met de zevenjaarscyclus en een nadruk op de gedachte van *juste retour* (netto balansen in afdrachten en ontvangsten) in de onderhandelingen in de Raad.

### 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 tot en met 4 van dit rapport wordt nader ingegaan op de uitvoering van de begroting en het MFK in de praktijk. In hoofdstuk 5 komt de werking van het herstelfonds en de controle op de bestedingen aan bod. Tot slot biedt hoofdstuk 6 een aantal overwegingen om de Tweede Kamer meer zicht en grip op de besteding van Europese fondsen te bieden.

---

<sup>10</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 15 mei 2020 over het nieuwe meerjarig financieel kader, eigen middelen en het herstelplan, 2020/2631(RSP).

<sup>11</sup> Verordening (EU) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting.



## 2 Geldstromen in en rond het MFK

Het MFK vormt het brede zevenjarige begrotingskader voor de EU, waarin de maximumbedragen voor de verschillende EU-programma's en onderdelen van de EU-begroting worden vastgesteld. Onder het MFK hangt vervolgens veel sectorale wetgeving voor de verdere invulling van EU-programma's en besteding van geld, zoals de sectorale verordeningen voor de Europese Structuur- en Investeringsfondsen, het *Horizon Europe*-programma en de Landbouwfondsen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verdeling voor het MFK 2021-2027, zoals die overeengekomen is tussen de Raad en het Europees Parlement op 11 november 2020. Ook gaat het onderstaande in op een aantal belangrijke (budgettaire) principes in het kader van het MFK en de verdeling en besteding van fondsen, zoals de principes van gedeeld en centraal beheer, cofinanciering, N+3 regelgeving en decommitments. Daarnaast brengt dit hoofdstuk in beeld wat Nederland aan het MFK bijdraagt en ontvangt vanuit de verschillende fondsen.

### Kernpunten

- Het MFK voor 2021-2027 heeft een waarde van 1.074,3 miljard euro. De grootste twee begrotingsposten zijn de Landbouwfondsen en de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (cohesie en regionale ontwikkeling).
- Ongeveer 80% van de fondsen binnen het MFK zijn fondsen in **gedeeld beheer**, waarbij de lidstaten een belangrijke rol spelen bij het beheren en controleren van de besteding van middelen.
- Voor een groot deel van de fondsen geldt het principe van **cofinanciering**. Dit betekent dat de EU-middelen moeten worden aangevuld met een percentage aan nationale publieke middelen. De hoogte van de nationale bijdrage hangt af van het type regio. In meer ontwikkelde regio's is de nationale bijdrage hoger dan bij minder ontwikkelde regio's. Dit kan variëren van 60% tot 15% nationale cofinanciering.
- De EU-begroting bestaat uit **vastleggingen** en **betalingen**. De vastleggingen vinden plaats over een periode van 7 jaar. De betalingen daarentegen vinden, als gevolg van de N+2 regel, plaats over 9 jaar. Als gevolg hiervan ontstaat er een zogenaamde **Reste à liquider (RAL)**, een totaal aan uitstaande betalingsverplichtingen.

### 2.1 De begrotingshoofdstukken van het MFK 2021-2027

In onderstaande afbeelding is weergegeven hoe de verdeling tussen de verschillende MFK-hoofdstukken er uit ziet op basis van het akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement van november 2020.

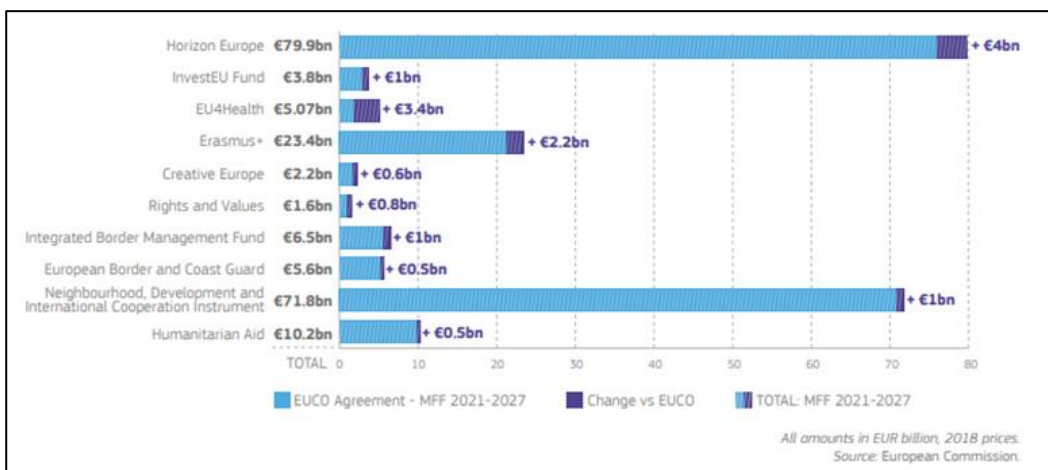
**MFF 2021-2027 total allocations per heading**

	MFF	NEXT GENERATION EU	TOTAL
1. Single Market, Innovation and Digital	132.8	10.6	143.4
2. Cohesion, Resilience and Values	377.8	721.9	1 099.7
3. Natural Resources and Environment	356.4	17.5	373.9
4. Migration and Border Management	22.7	-	22.7
5. Security and Defence	13.2	-	13.2
6. Neighbourhood and the World	98.4	-	98.4
7. European Public Administration	73.1	-	73.1
<b>TOTAL MFF</b>	<b>1 074.3</b>	<b>750.0</b>	<b>1 824.3</b>

All amounts in EUR billion.  
Source: European Commission.

Bron: [Europese Commissie](#), cijfers op basis van het akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement op 11 november 2020.

Het akkoord tussen het Europees Parlement en de Raad leidt ertoe dat er ten opzichte van het akkoord tussen de regeringsleiders van juli 2020, 16 miljard euro extra bij komt. Van deze 16 miljard euro wordt 15 miljard euro toegekend aan de belangrijkste zogenaamde vlaggenschipprogramma's van de EU en 1 miljard euro wordt weggezet voor extra flexibiliteit. De 15 miljard euro bestaat voor 12.5 miljard euro uit nieuwe financiering, voornamelijk uit boetes uit het mededingingsbeleid, en 2.5 miljard euro aan reallocaties. In onderstaande afbeelding is weergegeven hoe de additionele 15 miljard euro zal worden weggezet.



Bron: [Europese Commissie](#), cijfers op basis van het akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement op 11 november 2020.

In bijlage 1 is een gedetailleerder overzicht te vinden van de budgettaire verdeling binnen de hoofdstukken van het MFK.

Buiten het plafond van het MFK zijn de volgende bedragen overeengekomen:

	Akkoord juli	Akkoord EP/Raad	Totaal
<b>Reserve voor solidariteit en noodhulp</b>	<b>8.4</b>		<b>8.4</b>
<b>Reserve voor aanpassing aan de Brexit</b>	<b>5</b>		<b>5</b>
<b>Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG)</b>	<b>1.3</b>		<b>1.3</b>
<b>Flexibiliteitsinstrument</b>	<b>5.4</b>	+1	<b>6.4</b>

Net zoals bij voorgaande MFK's zijn de Landbouwfondsen en de Europese Structuur- en Investeringsfondsen de twee grootste begrotingsposten binnen het MFK. Het MFK wordt verder uitgewerkt in de vorm van sectorale verordeningen voor de verschillende fondsen en programma's.

## 2.2 Uitvoering in centraal of gedeeld beheer

In de EU bestaan in grote lijnen twee type fondsen (ook wel programma's genoemd), namelijk fondsen in centraal beheer en fondsen in gedeeld beheer. Bij fondsen in centraal beheer ligt de verantwoordelijkheid van het beheer bij de Europese Commissie, terwijl deze bij fondsen in gedeeld beheer voor een belangrijk deel bij de lidstaten wordt neergelegd. Bij gedeeld beheer wijzen de lidstaten fondsen toe aan de eindbegunstigden. Het is dan ook aan de lidstaat om een beheers- en controlesysteem op te zetten en onregelmatigheden te voorkomen, te ontdekken en te corrigeren.

Hieronder wordt, onderverdeeld naar de portefeuilles van de verschillende Kamercommissies, een overzicht gegeven van de verschillende fondsen in centraal en gedeeld beheer. Dit betreft geen compleet overzicht, maar biedt wel inzicht in de belangrijkste fondsen en in hoeverre deze in grote lijnen onder centraal beheer of gedeeld beheer vallen. Gemeten naar de omvang van de beschikbare budgetten wordt ongeveer 80% van de fondsen uitgevoerd in gedeeld beheer.

	Centraal beheer	Gedeeld beheer
<b>LNV</b>		- Europees Landbouw Garantiefonds (ELGF) - Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) - Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)
<b>EZK</b>	Horizon Europe COSME Digital Europe	
<b>EUZA</b>		- Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en Interreg - Cohesiefonds (CF)
<b>SZW</b>	<i>Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG)<sup>12</sup></i>	Europees Sociaal Fonds (+)
<b>I&amp;W</b>	Connecting Europe Facility (CEF) LIFE	
<b>J&amp;V</b>	- Fonds voor geïntegreerd grensbeheer	- Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF)

<sup>12</sup> Het EFG is opgenomen buiten de plafonds van het MFK.

	- RescEU <i>Solidariteitsfonds</i> <sup>13</sup>	- Instrument voor grensbeheer en Visa (BMVI) (onderdeel van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer) - Fonds voor interne veiligheid (ISF)
<b>OCW</b>	Erasmus+ Creative Europe	
<b>FIN</b>	Invest EU	
<b>DEF</b>	Europees Defensiefonds (EDF)	Europees Defensiefonds (EDF)
<b>VWS</b>	EU4Health	

## 2.3 Nationale cofinanciering

Voor veel van de Europese fondsen geldt dat er geen 100% financiering vanuit het Europese budget beschikbaar is voor projecten. Voor de Structuurfondsen en de Landbouwfondsen geldt bijvoorbeeld dat de lidstaten cofinanciering leveren en voor sommige andere fondsen geldt dat door projectpartners financiering wordt ingelegd. Enkele voorbeelden zijn hieronder uitgewerkt. Hieronder wordt voor drie fondsen weergegeven hoe deze cofinancieringsstructuur werkt.

### 2.3.1 Europese Structuur- en investeringsfondsen

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 85% EU, 15% nationale cofinanciering voor minder ontwikkelde regio's en ultra perifere regio's</li> <li>• 70% EU, 30% nationale cofinanciering voor transitieregio's die in de vorige periode (2014-2020) nog geclassificeerd werden als minder ontwikkelde regio's</li> <li>• 60% EU, 40% nationale cofinanciering voor transitieregio's</li> <li>• 50% EU, 50% nationale cofinanciering voor meer ontwikkelde regio's die eerder waren geclassificeerd als transitieregio's</li> <li>• 40% EU, 60% nationale cofinanciering voor meer ontwikkelde regio's</li> </ul>
---

Nederland ontvangt vanuit de Europese Structuur- en Investeringsfondsen, bestaande uit het ESF+, EFRO, CF en *European Territorial Cooperation* (ETC), alleen geld voor het ESF+, EFRO en ETC. Met inachtneming van de cofinancieringspercentage zullen de beschikbare middelen voor Nederland er in de komende periode ongeveer als volgt uit zien:

	<b>EU-financiering</b>	<b>Cofinanciering</b>	<b>Totaal</b>
<b>ESF+</b>	367	550.5	917.5
<b>EFRO</b>	449	673.5	1122.5
<b>ETC</b>	331	496.5	827.5

Bron: [Europese Commissie](#). N.B. dit gaat om bedragen in 2018 prijzen en in miljoen euro's.

Voor ESF+ ontvangt Nederland in totaal 0.42% van de totale beschikbare EU-financiering, voor EFRO is dat 0.32% en voor ETC is dat 4.1%.

<sup>13</sup> Het solidariteitsfonds is opgenomen buiten de plafonds van het MFK.

### 2.3.2 Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Pijler 2)

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid bestaat uit twee pijlers: de eerste pijler is bedoeld voor directe betalingen en marktbeleid en pijler twee bestaat uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Voor de eerste pijler is er geen sprake van nationale cofinanciering. Bij de tweede pijler, het ELFPO, is er wel sprake van nationale cofinanciering. De verhoudingen per type regio zijn weergegeven in onderstaande tabel. Daarbij moet worden opgemerkt dat wanneer een lidstaat besluit fondsen uit de eerste pijler over te dragen naar de tweede pijler er voor dat deel geen sprake is van nationale cofinanciering, ondanks dat het voor ELFPO-doeleinden wordt uitgegeven.

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 80% EU, 20% nationale cofinanciering voor ultraperifere regio's</li> <li>• 85% EU, 15% nationale cofinanciering voor minder ontwikkelde regio's</li> <li>• 60% EU, 40% nationale cofinanciering voor transitieregio's</li> <li>• 65% EU, 35% nationale cofinanciering voor betalingen voor natuurlijke of andere gebiedsspecifieke beperkingen</li> <li>• 43% EU, 57% nationale cofinanciering voor overige regio's</li> </ul> |
|---|

Voor Nederland betekent dit, uitgaande van het cofinancieringspercentage van 43% en geen overhevelingen van pijler 1 naar pijler 2, dat er ongeveer het volgende aan middelen beschikbaar zal zijn de komende zeven jaar:

	EU	Cofinanciering	Totaal
<b>ELFPO</b>	469	621.7	1090.7

Bron: [Europese Commissie](#). N.B. dit gaat om bedragen in 2018 prijzen en in miljoen euro's.

Voor ELFPO ontvangt Nederland in totaal 0.6% van de totale beschikbare EU-financiering voor ELFPO.

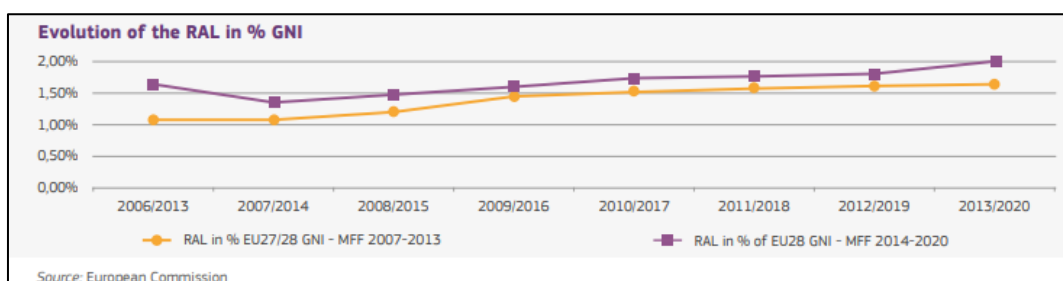
### 2.3.3 Horizon Europe

Het Horizon Europe-programma kan tot 100% van de subsidiabele kosten van een project vergoeden, met een enkele uitzondering, zoals voor innovatieacties (maximaal 70% EU-financiering, 30% cofinanciering door projectpartners). De specifieke regels voor het vergoeden van subsidiabele kosten kunnen worden vastgelegd in de call die wordt uitgeschreven. De uitvragen voor projecten geven doorgaans nadere toelichting over de type kosten die kunnen worden gedekt met de EU-middelen. Vaak betekent dit dat overige kosten die hier niet onder vallen door de partners in een project zelf moeten worden bijgelegd.

## 2.4 Uitstaande betalingsverplichtingen en decommitments

Een belangrijk principe in het kader van het MFK is het zogenoemde *Reste à Liquider* (RAL). Dit heeft betrekking op het totaal aan uitstaande betalingsverplichtingen. Dit totaal is een gevolg van het feit dat de EU-begroting altijd bestaat uit vastleggingen en betalingen. Een besluit over vastleggingen in de begroting geeft recht op betalingen, maar alleen als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. In het MFK vinden de vastleggingen plaats over 7 jaar. De betalingen daarentegen vinden plaats over een

langere periode, meestal 9 of 10 jaar. Dit komt onder andere door de zogenaamde N+3 regel voor de Europese Structuur- en Investeringsfondsen en voor het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling. Dit betekent dat zodra er een besluit is genomen over een vastlegging er daarna nog drie jaar beschikbaar is om de acties uit te voeren en betalingen te declareren. In het MFK 2021-2027 wordt de N+3 regel teruggebracht naar N+2. Dit betekent dat de betalingen van het MFK doorlopen tot en met 2029. De Reste à Liquider vormt dus een natuurlijke consequentie van de manier waarop de Europese begroting is vormgegeven. In figuur 2.1 is te zien dat de RAL gedurende opeenvolgende MFK's een relatief vergelijkbaar patroon volgt.



Figuur 2.1. Bron: Europese Commissie

Kijkend naar de uitvoering van het programma voor de Europese Structuur- en Investeringsfondsen 2014-2020, valt te zien dat er in 2018 en 2019 enkele decommitments hebben plaatsgevonden als gevolg van vastleggingen waarvoor de betalingen niet volgen binnen de N+3 periode (figuur 2.2). Deze decommitments zorgen ervoor dat de RAL weer afneemt.

Fund	2018	2019
EMFF	-	61,7
ERDF	30,4	147,2
ESF	11,6	40,0
FEAD	-	0,6
YEI	7,5	13,3
<b>Total</b>	<b>49,5</b>	<b>262,8</b>

Figuur 2.2. Bron: [Europese Commissie, Directoraat-Generaal Begroting](#), mei 2020.

## 2.5 De jaarlijkse Nederlandse afdracht

Onder het MFK 2014-2020 zagen de Nederlandse afdrachten er tot nu toe als volgt uit:

*Afdrachten over de periode 2014-2019*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Betalingen NL aan EU in miljoen euro's	7475,3	7045,7	6717,2	5848,7	7347,7	8055,1

Bron: [Europese Commissie](#).

Het kabinet verwacht dat de afdracht onder het nieuwe MFK ongeveer 10 miljard euro per jaar zal bedragen.<sup>14</sup> Daarbij wordt opgemerkt dat gedurende het MFK 2021-2027 naar verwachting sprake zal zijn van minder meevallers bij de EU-afdrachten, omdat een bedrag gelijk aan maximaal 11 miljard euro aan boete-inkomsten zal worden ingezet voor uitgaven in het MFK 2021-2027 en niet wordt verrekend. De boete-inkomsten worden, zoals hierboven beschreven, gebruikt als investering in de vlaggenschipprogramma's van de EU. De verwachting is dat een en ander voor Nederland leidt tot jaarlijks ca. 100 miljoen euro minder (onvoorziene) meevallers.

---

<sup>14</sup> Kamerstukken 21501-20, nr. 1624.

### 3 Vormen van controle vooraf

Dit hoofdstuk gaat in op de manier waarop besteding van Europese middelen vooraf wordt gecontroleerd. Op fonds niveau wordt geschetst aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om EU-middelen te kunnen besteden. Hierbij wordt met name gekeken naar de fondsen in gedeeld beheer waarvoor de lidstaten een belangrijke rol hebben in het beheer van de middelen.

#### Kernpunten

- Er is een trend waar te nemen naar een meer **prestatiegericht systeem**, waarbij er meer aandacht is voor de controle aan de voorkant. Voor de Europese Structuur- en Investeringsfondsen moeten lidstaten aan de voorkant operationele programma's opstellen die aan een reeks **randvoorwaarden** moeten voldoen. Voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid moeten lidstaten ook een zogenaamd Nationaal Strategisch Plan opstellen. Deze programma's en plannen moeten door de Europese Commissie worden goedgekeurd alvorens met de uitvoering kan worden gestart.
- Voor zowel de Europese Structuur- en Investeringsfondsen als de Landbouwfondsen is een trend waar te nemen waarbij er meer nadruk ligt op **thematiese concentratie** van middelen. Zo moet een groter deel van deze fondsen bijdragen aan bredere doelstellingen als de Green Deal en de digitale transitie.
- Naast de randvoorwaarden aan de voorkant van de besteding van middelen, zijn er ook mechanismen opgenomen die kunnen leiden tot **schorsingen van betalingen** tijdens de uitvoeringsperiode. Nieuw voor de gehele EU-begroting inclusief het Herstelfonds is de **rechtsstaatsconditionaliteit**, die tot maatregelen kan leiden wanneer er bijvoorbeeld gevaar dreigt voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in een lidstaat. Bij de Europese Structuur- en Investeringsfondsen geldt de **macro-economische conditionaliteit**. Indien lidstaten hun economie niet in lijn hebben of brengen met het Stabiliteits- en Groeipact en de landenspecifieke aanbevelingen dan kan in het uiterste geval tot schorsing van betalingen van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen worden overgegaan. Bij het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid kan tot schorsing worden overgegaan wanneer onvoldoende vooruitgang wordt geboekt richting de gestelde **streefcijfers** of wanneer er ernstige tekortkomingen in het **governancesysteem** zijn.

#### 3.1 De financiële regels van de EU-begroting

De belangrijkste financiële regels van toepassing op de EU-begroting zijn neergelegd in een aparte verordening, naast het MFK en de sectorale verordeningen. Dit Financieel Reglement (*Financial Regulation*)<sup>15</sup> vormt het belangrijkste referentiepunt voor de

<sup>15</sup> Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, Pb. 30 juli 2018, L 193/1 (zie deze [link voor geldende tekst](#)).



beginselen en procedures voor het opstellen, uitvoeren en controleren van de EU-begroting. Het Financieel Reglement heeft in de periode 2016-2018 een grondige herziening ondergaan, met onder andere aandacht voor vereenvoudiging, resultaatgerichtheid, betere opties voor het combineren van EU-fondsen en het combineren van subsidies en financiële instrumenten, een overzichtelijker kader van financiële regels en een 'single audit'-aanpak voor de Europese Structuur- en Investeringsfondsen waarbij voor investeringen tot een bepaalde plafond (variërend van 200.000 tot 400.000 euro) maar op één niveau een audit plaatsvindt.<sup>16</sup> Het Financieel Reglement legt ook de basis voor de subsidiabiliteit van kosten. Deze worden vervolgens nader uitgewerkt in de sectorale verordeningen voor de fondsen. In veel van de sectorale verordeningen over Horizon Europe, de Europese Structuur- en Investeringsfondsen, het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid en andere fondsen zal worden verwezen naar de basisregels vastgelegd in dit Reglement.

### 3.2 Conditionaliteiten en voorwaarden

Naast controle op de uitgaven van fondsen aan de achterkant, waarop het volgende hoofdstuk nader ingaat, wordt er ook steeds meer gedaan aan de voorkant van het proces. Er is een trend te zien richting meer prestatiegerichtheid van fondsen, met meer conditionaliteiten en voorwaarden aan de voorkant van het proces.

Per 1 januari 2021 treedt voor de gehele EU-begroting, inclusief het Herstelfonds, een nieuwe conditionaliteit met betrekking tot rechtsstatelijkheid in werking.<sup>17</sup> Onder deze regeling kunnen maatregelen worden genomen wanneer schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in een lidstaat gevolgen (dreigen te) hebben voor het goed financieel beheer van de Uniebegroting of de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Bij schendingen moet worden gedacht aan onder meer het in gevaar brengen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Maatregelen, zoals het opschorten of intrekken van betalingen of vastleggingen, kunnen worden opgelegd door de Raad op voorstel van de Commissie. Indien de betrokken lidstaat ernstig betwijfelt of de besluitvorming objectief en onpartijdig verloopt, kan de zaak bij uitzondering worden voorgelegd aan de Europese Raad. Er mag dan geen besluit over de maatregelen worden genomen totdat de Europese Raad de zaak heeft besproken. Dit proces mag in de regel niet langer duren dan drie maanden nadat de Commissie haar voorstel bij de Raad heeft ingediend.<sup>18</sup>

Hoe de nieuwe rechtsstaatsconditionaliteit in de praktijk zal worden toegepast, moet worden afgewacht.<sup>19</sup> In deze paragraaf worden de onder het vorige MFK reeds

<sup>16</sup> Zie ook Europese Commissie, 'Factsheet: The New Financial Regulation Cuts Red Tape to Improve EU Funding', 2018 ([link](#)).

<sup>17</sup> Verordening (EU) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting.

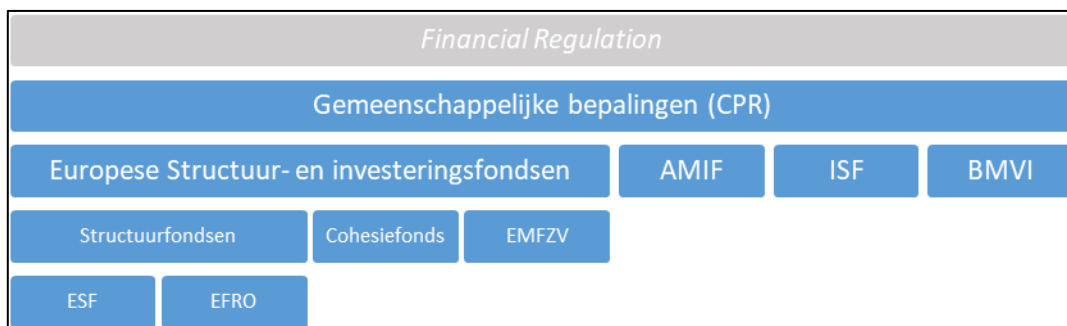
<sup>18</sup> Deze route via de Europese Raad is echter niet vastgelegd in de operationele bepalingen van de verordening, maar in de voorafgaande overwegingen (zie nr. 26).

<sup>19</sup> Polen en Hongarije hebben aangekondigd de rechtsgeldigheid van de nieuwe conditionaliteit op grond van artikel 263 EU-werkingsverdrag bij het Europese Hof van Justitie aan te zullen vechten. Deze rechtsgang kan 1 tot 2 jaar duren. De Europese Commissie heeft daarop laten weten met het doen van voorstellen voor maatregelen te wachten op de

bestaande conditionaliteiten in beeld gebracht voor drie fondsen: twee onder gedeeld beheer (de Europese Structuurfondsen en het GLB, met name het Europees Fonds voor Plattelandsontwikkeling) en één onder centraal beheer (Horizon Europe).

### 3.2.1 De Europese Structuur- en Investeringsfondsen

De Verordening Gemeenschappelijke Bepalingen (*Common Provisions Regulation, CPR*)<sup>20</sup> bevat bepalingen voor zeven fondsen in gedeeld beheer (figuur 3.1), waaronder de Europese Structuur- en Investeringsfondsen. In de periode 2014-2020 viel het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling ook onder de CPR. Er is nu echter voor gekozen om dit weer samen te voegen in de verordeningen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.



Figuur 3.1

Sinds het MFK voor 2014-2020 is er een transitie ingezet naar een meer prestatiegericht systeem. Dit heeft geleid tot een nieuwe aanpak voor de vormgeving van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen. Zo zijn er ex-ante conditionaliteiten of randvoorwaarden opgenomen waar aan moet worden voldaan voordat kan worden aangevangen met de uitvoering van de fondsen. Ook is er een partnerschapsovereenkomst in het leven geroepen en is er voor EFRO een verplichte thematische concentratie geïntroduceerd. Hieronder worden deze elementen nader toegelicht.

#### **Randvoorwaarden**

Onder het programma voor de Europese Structuur- en Investeringsfondsen 2014-2020 is voor het eerst gewerkt met ex-ante conditionaliteiten. In de nieuwe CPR voor de periode 2021-2027 worden de ex-ante conditionaliteiten vervangen door randvoorwaarden, waarbij het principe hetzelfde is. Deze systematiek moet ervoor zorgen dat de lidstaten over de benodigde kaders beschikken om projecten op een goede manier uit te voeren. In de CPR zijn enkele horizontale randvoorwaarden opgesteld waaraan alle 7 fondsen die onder de CPR vallen aan moeten voldoen<sup>21</sup>:

---

uitspraak, maar wel alvast te beginnen met voorbereidende onderzoeken. Eventuele maatregelen kunnen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2021 worden opgelegd. Zie verder Kamerstuk 21 501-20, nr. 1641.

<sup>20</sup> De onderhandelingen over de nieuwe Verordening Gemeenschappelijke Bepalingen zijn nog lopend. Zie de tekst van het voorstel van de Commissie, COM/2018/375 final, van 29 mei 2018 ([link](#)). Zie ook het meest recente voortgangsverslag over de trilog: Raadsdocument 13693/20 van 11 december 2020 ([link](#)).

<sup>21</sup> Op basis van de stand van de onderhandelingen van 11 december 2020, zie Raadsdocument 13693/20 ([link](#)).

- Doeltreffende toezicht mechanismen van de markt voor overheidsopdrachten;
- Middelen en capaciteit voor de effectieve toepassing van de staatssteunregels<sup>22</sup>;
- Effectieve toepassing en uitvoering van het EU-handvest van de grondrechten; en
- Uitvoering en toepassing van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD) in overeenstemming met Besluit 2010/48/EG van de Raad.

Daarnaast zijn er voor het EFRO, ESF en cohesiefonds per beleidsdoelstelling thematische randvoorwaarden opgesteld waaraan moet worden voldaan. In bijlage 1 is een uitgebreid overzicht opgenomen van de randvoorwaarden en de criteria daarvoor. Onderstaande tabel bevat een beknopter overzicht:

Beleidsdoelstelling	Randvoorwaarden
1. Een competitiever en slimmer Europa door de bevordering van een innovatieve en slimme economische transformatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goede governance van de nationale of regionale strategie voor slimme specialisatie</li> </ul>
2. Een groener, koolstofarm Europa door de bevordering van een schone en eerlijke energietransitie, groene en blauwe investeringen, de circulaire economie, aanpassing aan de klimaatverandering, risicopreventie en risicobeheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategisch beleidskader ter ondersteuning van op energie-efficiëntie gerichte renovatie van residentiële en niet-residentiële gebouwen</li> <li>• Governance van de energiesector</li> <li>• Doeltreffende bevordering van het gebruik van hernieuwbare energie in alle sectoren en in de hele EU</li> <li>• Effectief risicobeheerskader voor rampen.</li> <li>• Bijgewerkte planning voor de vereiste investeringen in de water- en afvalwatersectoren</li> <li>• Bijgewerkte planning voor afvalbeheer</li> <li>• Kader voor prioritaire actie voor de instandhouding maatregelen waar EU-medefinanciering aan te pas komt</li> </ul>
3. Een meer verbonden Europa door de versterking van de mobiliteit en regionale ICT-connectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nationaal of regionaal breedbandplan</li> <li>• Uitgebreide vervoersplanning op het passende niveau</li> </ul>
4. Een socialer Europa door de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategisch beleidskader voor een actief arbeidsmarktbeleid</li> <li>• Nationaal strategisch kader voor gendergelijkheid</li> <li>• Strategisch beleidskader voor de onderwijs- en opleidingsstelsels op alle niveaus.</li> <li>• Nationaal strategisch beleidskader voor sociale inclusie en armoedebestrijding</li> <li>• Nationale strategie voor de integratie van de Roma</li> <li>• Strategisch beleidskader inzake gezondheid.</li> </ul>
5. Een Europa dat dichterbij de burger staat -duurzame en geïntegreerde ontwikkeling van stads-, plattelands- en kustgebieden door lokale initiatieven te bevorderen.	<i>Geen randvoorwaarden</i>

*N.B. bovenstaand overzicht is gebaseerd op het voorstel van de Europese Commissie, omdat er nog geen politiek akkoord is op de status van de onderhandelingen van 11 december 2020 - [link](#).*

<sup>22</sup> Deze randvoorwaarde is niet van toepassing op het AMIF, BMVI en ISF.

### **Thematische concentratie**

Sinds de periode 2014-2020 werkt het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) met thematische concentratie. Dit heeft als gevolg dat de lidstaten verplicht worden om een aanzienlijk deel van de fondsen in te zetten op de prioriteiten gericht op innovatie, concurrentievermogen en low-carbon. In onderstaande tabel is inzichtelijk gemaakt hoe deze thematische concentratie is vorm gegeven in de periodes 2014-2020 en 2021-2027 (deze cijfers zijn op basis van het voorlopige akkoord tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie over de EFRO-verordening – Delegates Portal 13716/20). De trend van investeringen in een groenere en koolstofarme EU is in lijn met de Europese Green Deal. Voor Nederland betekent dit dat ten minste 85% van het EFRO-budget moet worden ingezet op doelstelling 1 (concurrerend & slimmer Europa) en 2 (groener & koolstofarm Europa), waarvan minimaal 30% naar doelstelling 2 moet gaan.

	2014-2020		2021-2027	
	Onderzoek, innovatie, digitalisering, concurrentievermogen en low-carbon	Low-carbon	Concurrerend & slimmer Europa (doelstelling 1)	Groener en koolstofarm Europa (doelstelling 2)
<b>Meer ontwikkelde regio's (waaronder de Nederlandse landsdelen)</b>	80% naar 2 of meer van deze doelstellingen	20%	85% naar doelstelling 1 en 2	30% naar doelstelling 2
<b>Transitieregio's</b>	60% naar 2 of meer van deze doelstellingen	15%	40%	30%
<b>Minder ontwikkelde regio's</b>	50% naar 2 of meer van deze doelstellingen	12%	25%	30%

### **Partnerschapsovereenkomst, prestatiekaders en operationele programma's**

Om zo gericht mogelijk tot investeringen met de beschikbare fondsen te komen, moeten lidstaten een partnerschapsovereenkomst, een prestatiekader en per regio operationele programma's opstellen. In Nederland wordt het EFRO in vier landsdelen uitgevoerd, waardoor er ook vier operationele programma's zijn. Voor het ESF geldt dat er één programma is het voor het hele land.

In de *partnerschapsovereenkomst* moeten de regels worden opgenomen om de fondsen op doeltreffende en doelmatige wijze te gebruiken, waarbij ook al een indicatie moet worden gegeven van de geselecteerde beleidsdoelstellingen, de te behalen resultaten, de voorlopige financiële toewijzing per beleidsdoelstelling en de opsplitsing per regio.

Daarnaast stellen de lidstaten een *prestatiekader* op dat de mogelijkheid biedt tot toezicht op, en rapportage over een evaluatie van de prestaties van het programma en de uitvoering ervan. Dit prestatiekader moet in ieder geval uit de volgende drie onderdelen bestaan:

- De output- en resultaatindicatoren die gekoppeld zijn aan specifieke doelstellingen die in de fondsspecifieke verordeningen zijn vastgesteld;
- De mijlpalen die tegen eind 2024 moeten zijn bereikt voor de outputindicatoren;
- De doelstellingen die tegen eind 2029 moeten zijn bereikt voor de resultaatindicatoren.

Het derde onderdeel betreft het door de lidstaten opstellen van de *operationele programma's (OP's)* voor de tenuitvoerlegging van de fondsen. Deze operationele programma's moeten door de Commissie worden goedgekeurd. Voor elk programma wordt het volgende vastgesteld:

- een samenvatting van de voornaamste problemen, onder andere rekening houdend met economische, sociale en territoriale verschillen, tekortkomingen van de markt, investeringsbehoeften, landenspecifieke aanbevelingen en capaciteits- en administratieve uitdagingen.
- Een verantwoording voor de geselecteerde beleidsdoelstellingen, bijbehorende prioriteiten, specifieke doelstellingen en vormen van steun.
- Voor elke prioriteit moeten specifieke doelstellingen worden gesteld.
- Voor elke specifieke doelstelling: de gerelateerde acties, outputindicatoren, resultaatindicatoren, mijlpalen, streefdoelen, hoofddoelen, beoogde specifieke grondgebieden, interregionale acties, transnationale acties, gepland gebruik van financiële instrumenten en interventietypes.
- Het geplande gebruik van technische bijstand.
- Een financieringsplan.
- Plan van aanpak om stakeholders en partners te betrekken.
- Per randvoorwaarde een analyse of aan de randvoorwaarde is voldaan.
- De beheersautoriteit, de auditautoriteit en de instantie die de betalingen van de Commissie ontvangt.

Bij de totstandkoming van de vier operationele programma's voor het EFRO spelen met name het ministerie van EZK, de provincies en de vier managementautoriteiten een belangrijke rol. De Kamer wordt hier tot op heden niet bij betrokken.

In 2024 wordt een *tussentijdse evaluatie* van de operationele programma's uitgevoerd, zodat daarin nieuwe uitdagingen, zoals geformuleerd in de landenspecifieke aanbevelingen van 2024, worden meegenomen, alsmede de sociaaleconomische situatie van het land of de regio en de geboekte vooruitgang bij het verwezenlijken van de mijlpalen. Op basis van de evaluatie kunnen de lidstaten bij de Europese Commissie wijzigingen indienen van het operationele programma.

### ***Managementautoriteit, comité van toezicht en auditautoriteit***

De uitvoering van de programma's wordt belegd bij *managementautoriteiten*. Deze hebben de taak om bij het selecteren van projecten na te gaan of de projecten in voldoende mate bijdragen aan de doelstellingen en indicatoren van het programma en

voldoen aan de vereisten.<sup>23</sup> Ook moeten de (financiële) capaciteiten om het project in goede orde te voltooien worden beoordeeld. Zodra een project van start is gegaan, heeft de managementautoriteit ook de verantwoordelijkheid om de uitvoering te monitoren en te controleren en eventuele fraude of onregelmatigheden te voorkomen.

Voor het toezicht op de uitvoering van de operationele programma's wijzen lidstaten een *comité van toezicht* aan. In Nederland wordt per operationeel programma een comité van toezicht aangewezen. Voor de landsdelen bestaat deze doorgaans uit een Commissaris van de Koning, een lid uit de Gedeputeerde staten van één van de provincies, een lid namens de provincies, een lid namens het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, een vertegenwoordiger van een kennisinstelling en vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld.<sup>24</sup>

Naast het toezichthoudend comité moet er ook een *auditautoriteit* worden aangesteld die jaarlijks rapporteert aan de Europese Commissie. In Nederland is dit de Auditdienst Rijk voor alle programma's.

### **Macro-economische conditionaliteit: schorsingsmogelijkheid**

Naast de eerder genoemde randvoorwaarden waar lidstaten vooraf aan moeten voldoen, bestaat er in de CPR ook een macro-economische conditionaliteit. Met deze conditionaliteit worden het Stabiliteits- en Groeipact en de landenspecifieke aanbevelingen gekoppeld aan de Europese Structuur- en Investeringsfondsen. Goed economisch bestuur, zo is de gedachte, kan uiteindelijk een gunstig effect hebben op correcte uitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen met zo groot mogelijke toegevoegde waarde

De Europese Commissie kan lidstaten vragen de operationele programma's te evalueren en eventueel te wijzigen als dat nodig blijkt om te voldoen aan aanbevelingen van de Raad op macro-economisch of budgettair terrein. Indien een lidstaat onvoldoende reageert op de verzoeken van de Commissie en niet de benodigde maatregelen neemt, kan de Commissie alle of een deel van de betalingen voor de betrokken programma's of prioriteiten schorsen. In geval de Raad besluit dat een lidstaat geen effectieve maatregelen heeft genomen om zijn buitensporige tekort te corrigeren of er twee opeenvolgende aanbevelingen of besluiten door de Raad worden genomen betreffende macro-economische onevenwichtigheden, kan de Commissie een voorstel doen aan de Raad om alle of een deel van de vastleggingen of betalingen voor een of meerdere programma's van een lidstaat te schorsen. De Raad beslist daarover in de vorm van een uitvoeringshandeling.

In 2016 is de procedure onder artikel 15 gestart tegen Spanje en Portugal, vanwege de buitensporige tekorten. Rekening houdend met de met redenen omklede verzoeken en

---

<sup>23</sup> In Nederland werd in de periode 2014-2020 bijvoorbeeld Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant door de minister van Economische Zaken aangewezen als managementautoriteit voor het grondgebied van Noord-Brabant, Zeeland en Limburg ten behoeve van de uitvoering van het Operationeel programma EFRO Zuid-Nederland.

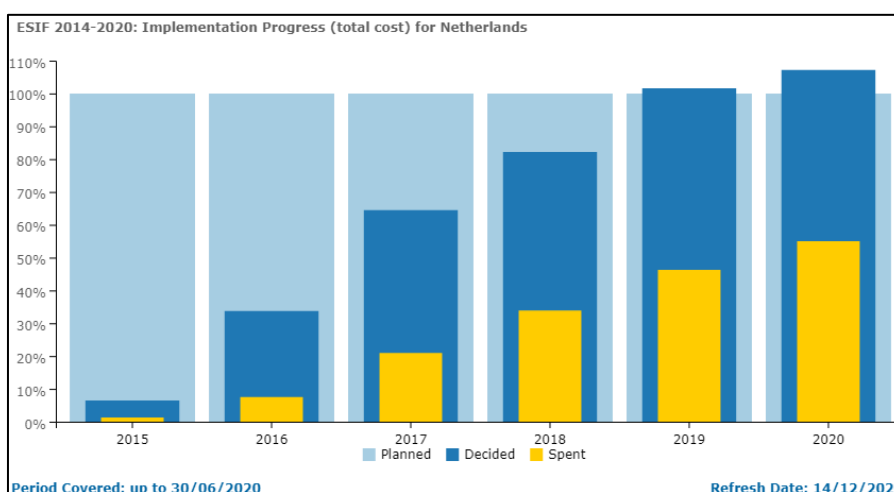
<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld de samenstelling van het comité van toezicht voor het grondgebied Noord-Brabant, Zeeland en Limburg: Besluit instelling Comité van Toezicht OPZuid 2014 – 2020, *Provinciaal blad van Noord-Brabant*, 14 januari 2015, nr. 3/15 ([link](#)).

uitzonderlijke omstandigheden heeft de Europese Commissie destijds geen boete voorgesteld. Het voorstel voor opschorting van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen werd uitgesteld tot na het gestructureerde dialoog met het Europees Parlement en indiening van de ontwerpbegrotingsplannen in het kader van het Europees Semester. Na indiening van de hervormingsplannen besloot de Europese Commissie de buitensporigetekortprocedure op te schorten, waarmee ook de opschorting van fondsen van tafel viel. In 2017 voldeden beide landen weer aan hun begrotingsvereisten.

De conditionaliteitsprocedure heeft tot op heden nog niet geleid tot opschorting van de betalingen binnen de Europese Structuur- en Investeringsfondsen.

### **Bestedingen in 2014-2020**

In figuur 3.2 is te zien wat de stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van de Europese Structuur en Investeringsfondsen in de EU. Figuur 3.3 laat de stand van zaken in Nederland zien. Het betreft cijfers tot en met 30 juni 2020. Op 30 juni 2020 was voor 94% van het budget een vastlegging aangegaan. Als gevolg van de N+3 regel lopen de betalingen achter op de vastleggingen. Uit het strategisch rapport 2019<sup>25</sup> en het jaarlijkse beheer- en prestatieverslag 2019<sup>26</sup> blijkt dat, na een vertraagde start van de implementatie, de implementatie op hetzelfde niveau zat als in de periode 2007-2013. De betalingen liepen echter nog wel wat achter op de planning. Uit de tussentijdse prestatiebeoordeling van 2019 bleek dat 82% van de prioriteiten die onderdeel uitmaakten van de prestatiereserve naar tevredenheid werden beoordeeld. De rapportages over 2020 zijn op het moment van schrijven nog niet bekend. De Europese Rekenkamer geeft in haar rapport van 2019 aan dat het nog te vroeg is om echt conclusies te trekken over het functioneren van de uitvoering van de fondsen, omdat voor bepaalde indicatoren nog te weinig informatie beschikbaar is. Verwacht wordt dat een betere analyse mogelijk is in 2021.<sup>27</sup>

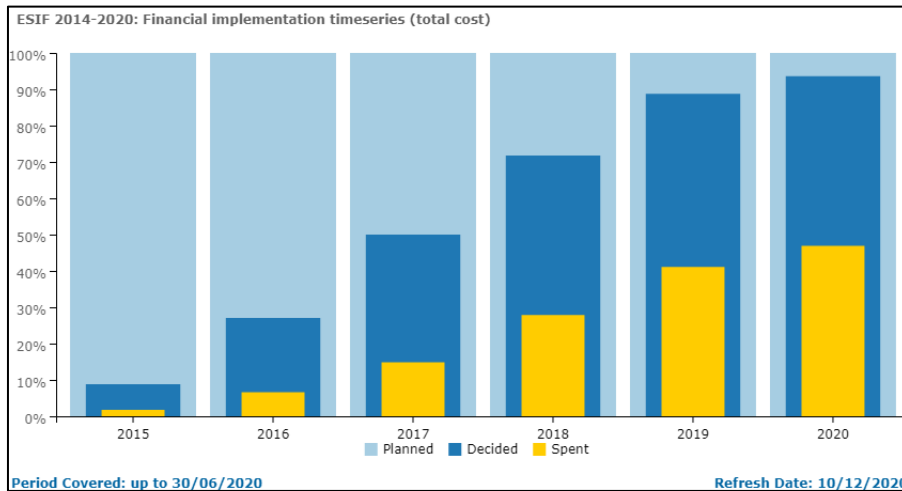


Figuur 3.2. Bron: [Europese Commissie](#).

<sup>25</sup> Europese Commissie, Strategic report 2019 on the implementation of the European Structural and Investment Funds ([link](#)).

<sup>26</sup> Europese Commissie, Annual Management and Performance Report for the EU Budget 2019 ([link](#)).

<sup>27</sup> Europese Rekenkamer, Report on the performance of the EU budget – Status at the end of 2019 ([link](#)).



Figuur 3.3. Bron: [Europese Commissie](#).

### 3.2.2 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid – Europees Fonds voor Plattelandsontwikkeling

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid bestaat uit 2 pijlers:

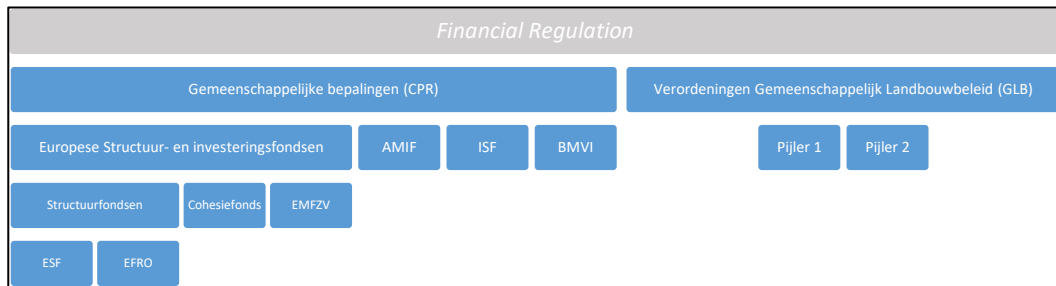
- Pijler 1: Directe inkomenssteun en markt- en prijsbeleid
- Pijler 2: Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

In eerdere programmaperiodes viel het ELFPO onder de CPR. Voor het nieuwe programma is echter besloten dat het ELFPO wordt ondergebracht in de verordening strategische GLB-plannen.<sup>28</sup> De Raad en het Europees Parlement hebben inmiddels hun standpunten bepaald, de trilogie zijn echter nog in volle gang. Bij onderstaande analyse wordt daarom uitgegaan van het voorstel van de Europese Commissie.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt vormgegeven via drie verordeningen: Verordening tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd; Verordening inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid; Verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen, inzake de definitie, de aanduiding, de aanbestedingsvorm, de etikettering en de bescherming van geografische aanduidingen van gearomatiseerde wijnbouwproducten, houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden van de Unie en houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de kleinere eilanden in de Egeïsche Zee.

<sup>29</sup> COM/2018/392 final ([link](#)).





### **Nationaal Strategisch Plan**

Om ervoor te zorgen dat de omvangrijke GLB-middelen gericht worden besteed is ervoor gekozen om elke lidstaat een eigen strategisch plan te laten opstellen waarin wordt aangegeven voor welke doelstellingen zij het GLB-budget willen inzetten en hoe die bijdragen tot de gestelde doelstellingen. Bij het opstellen van die plannen moeten de lidstaten met de Commissie overleggen, experts en stakeholders raadplegen, een uitgebreide SWOT-analyse van hun behoeften maken (sterke punten, zwakke punten, kansen en bedreigingen), een interventiestrategie opstellen en een ex-ante evaluatie uitvoeren. In de strategische GLB-plannen stellen de lidstaten aan de hand van gemeenschappelijke resultaatindicatoren streefcijfers vast voor hetgeen zij in de programmeringsperiode willen bereiken. Alle strategische plannen moeten vóór uitvoering ter evaluatie en goedkeuring bij de Europese Commissie worden ingediend. Bovendien moeten de EU-landen een jaarlijks prestatieverslag indienen om te laten zien hoeveel vooruitgang ze hebben geboekt. De Kamer wordt geregeld door de minister op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen met betrekking tot de totstandkoming van het Nationaal Strategisch Plan.

De lidstaten moeten ook een prestatiekader vaststellen dat het mogelijk maakt om de prestaties van het strategisch GLB-plan tijdens de uitvoering ervan te monitoren, rapporteren en evalueren. Dit kader omvat in ieder geval de volgende elementen:

- een reeks gemeenschappelijke context-, output-, resultaat- en impactindicatoren, op basis waarvan de monitoring, evaluatie en het jaarlijkse prestatieverslag worden uitgevoerd;
- streefcijfers en jaarlijkse mijlpalen die zijn vastgesteld voor de betrokken specifieke doelstelling met gebruik van resultaatindicatoren;
- gegevensverzameling, -opslag, en -transmissie;
- regelmatige verslaglegging over prestaties, monitoring- en evaluatieactiviteiten;
- mechanismen voor het belonen van goede prestaties en het aanpakken van slechte prestaties;
- de ex-ante-, tussentijdse en ex-postevaluaties en alle andere evaluatieactiviteiten in verband met het strategisch GLB-plan;

### **Verplichte bestedingen aan milieu en klimaat**

Het nieuwe GLB is er op gericht om een grotere bijdrage te leveren aan milieu en klimaat. Uit de conclusies van de Europese Raad van 21 juli 2020 blijkt dat wordt

verwacht dat 40% van de GLB-uitgaven wordt besteed aan klimaatactie.<sup>30</sup> Een van de vernieuwende elementen in deze context is dat lidstaten verplichte eco-regelingen moeten opzetten. Naar verwachting zal tussen de 20 en 30% van de GLB-budgetten voor rechtstreekse betalingen moeten worden besteed aan eco-regelingen die boeren aanmoedigen om landbouwpraktijken toe te passen die gunstiger zijn voor het klimaat, biodiversiteit en het milieu.

### **Managementautoriteit en monitoringcomité**

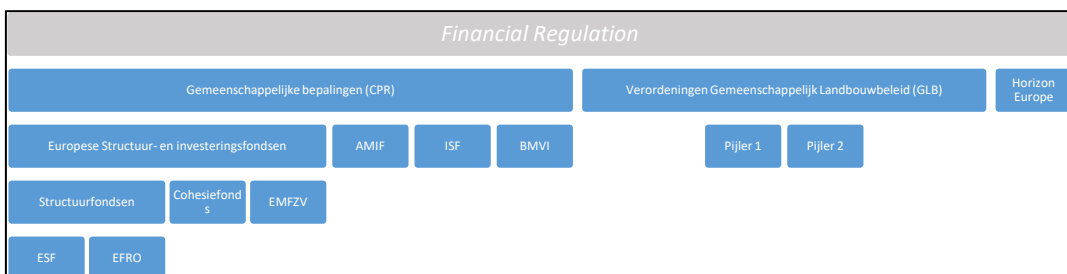
Voor de uitvoering van de GLB-strategische plannen moeten lidstaten een managementautoriteit aanwijzen. Deze autoriteit is ervoor verantwoordelijk dat het strategisch GLB-plan op efficiënte, doeltreffende en correcte wijze wordt beheerd en uitgevoerd. Daarnaast moeten lidstaten een monitoringscomité instellen dat de voortgang monitort en op basis daarvan aanbevelingen doet aan de lidstaat.

### **Schorsing van betalingen**

Wanneer lidstaten te trage of onvoldoende vooruitgang boeken richting de streefcijfers, zoals vermeld en gemonitord in het nationale strategisch GLB-plan, kan de Commissie de betrokken lidstaat verzoeken de nodige corrigerende acties uit te voeren op basis van een actieplan met duidelijke voortgangsindicatoren dat is opgesteld in overleg met de Commissie. Wanneer lidstaten hier geen of onvoldoende gehoor aangeven kan de Commissie besluiten betalingen op te schorten. Hetzelfde principe geldt bij ernstige tekortkomingen in het governance systeem. De Commissie heeft hier een eigenstandige bevoegdheid.

### **3.2.3 Horizon Europe**

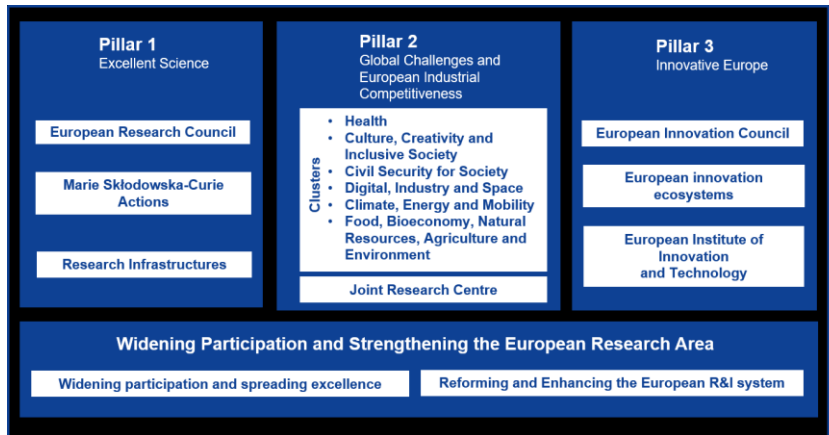
Het Horizon Europe programma is het onderzoeks- en innovatieprogramma van de EU. Op 11 december 2020 is een politiek akkoord bereikt over dit programma.<sup>31</sup> Horizon Europe is een fonds in centraal beheer, wat betekent dat het in beginsel onder leiding van de Europese Commissie wordt uitgevoerd in lijn met het Financieel Reglement.



<sup>30</sup> Europese Raad, Conclusies Buitengewone bijeenkomst van 17, 18, 19, 20 en 21 juli 2020 ([link](#)).

<sup>31</sup> Raad van de EU, 'Persmededeling: Horizon Europa: Raadsvoorzitterschap bereikt politiek akkoord met Europees Parlement', 11 december 2020 ([link](#)).

De structuur van het Horizon Europe programma ziet er in grote lijnen uit zoals weergegeven in figuur 3.4.



Figuur 3.4. Bron: [Europese Commissie](#).

Horizon Europe wordt uitgevoerd door middel van werkprogramma's. Deze werkprogramma's worden opgesteld via een proces voor strategische planning, waarbij ook een sterke betrokkenheid is van burgers en maatschappelijke organisaties om zoveel mogelijk impact te creëren. De Europese Onderzoeksraad en de Europese Innovatieraad hebben een belangrijke rol bij het uitvoeren van acties onder respectievelijk pijler 1 en pijler 2. Deze Raden adviseren de Europese Commissie bij het opstellen van de werkprogramma's en de vaststelling van strategie projectenportefeuilles. De vereisten voor deze werkprogramma's zijn vastgelegd in het Financieel Reglement. De werkprogramma's moeten onder andere informatie bevatten over indicatieve beschikbare bedragen, indicatieve tijdschema's voor de uitvoering van acties, en de prioriteiten, selectie- en gunningscriteria voor de subsidieaanvragen.

### **Calls**

Horizon Europe werkt veelal met uitvragen van projecten (zogenaamde *calls*). De specifieke voorwaarden voor deze calls worden opgenomen in het jaarlijkse werkprogramma. Zodra een call wordt uitgezet kunnen projectvoorstellen worden ingediend. Een voorstel wordt geëvalueerd aan de hand van de volgende toekenningscriteria:

- excellentie;
- effect;
- kwaliteit en efficiëntie van de uitvoering.

De beoordelingen worden uitgevoerd door evaluatiecomités bestaande uit experts en vertegenwoordigers van de Europese Commissie of haar agentschappen.

### **Missies**

Nieuw in Horizon Europe, ten opzichte van eerdere Kaderprogramma's, zijn de missies. In tegenstelling tot de gangbare manier van onderzoek, waarin er oplossingen voor problemen worden ontwikkeld, gaan missies uit van de ambitie om de samenleving te veranderen en vorm te geven. De missies zullen worden vormgegeven op vijf terreinen: klimaatadaptatie, kanker, gezonde oceanen en wateren, klimaat neutrale en slimme steden, en gezonde bodems en voedsel. Om de missies vorm te geven zijn vijf *mission boards* opgezet bestaande uit 15 experts geselecteerd door de Europese

Commissie. De missie zijn vastgesteld via een co-creatieproces, wat inhoudt dat ze bottom-up zijn vormgegeven met de input van experts en stakeholders. Inmiddels hebben deze mission boards voorstellen gedaan voor de invulling van de missions.<sup>32</sup> De Commissie heeft aangegeven hier spoedig een besluit over te nemen.

---

<sup>32</sup> Zie verder de webpagina 'Missions in Horizon Europe' ([link](#)).

## 4 Toezicht en verantwoording achteraf

Dit hoofdstuk gaat in op het toezicht op en de verantwoording over de uitvoering van de EU-begroting. Dit heeft betrekking op de financiële controle, die zowel op EU-niveau als op nationaal (lidstaat)niveau plaatsvindt, op fraudebestrijding en op ex-post evaluatie met als doel de gedane uitgaven te verantwoorden en te verbeteren.

### Kernpunten

- De Europese Rekenkamer (ERK) heeft de taak jaarlijks een **betrouwbaarheidsoordeel** te geven over de EU-begroting. Bij een geschatte foutenmarge boven 2 procent, kan geen positief oordeel worden verstrekt. Tot nu toe heeft de ERK nog nooit een positief oordeel kunnen afgeven, wat niet wegneemt dat het Europees Parlement de Commissie jaarlijks **kwijting** verleent.
- De **grootste (geschatte) foutenmarges** bevinden zich in de fondsen in **gedeeld beheer met de lidstaten**. De ERK is echter niet in staat om op lidstaatniveau te rapporteren.
- De lidstaten rapporteren vertrouwelijk aan de Commissie over het beheer van de Europese gelden die zij hebben ontvangen. **Nederland** bracht de afgelopen jaren als een van de weinige een lidstaatverklaring uit over de besteding van EU-gelden en probeert andere lidstaten tot meer **transparantie** te bewegen en aandacht te vragen voor de **kwaliteit van het beheer** van EU-fondsen. Vanaf verantwoordingsjaar 2020 komt er een einde aan deze lidstaatverklaring; voortaan worden de bestedingen verantwoord in de departementale jaarverslagen en het Jaarverslag Rijk.
- De fraudebestrijding door het Europese fraudebestrijdingsagentschap OLAF wordt binnenkort aangevuld met Europese strafrechtelijke vervolging door het **Europees Openbaar Ministerie** (EOM). Dit vraagt om een goede samenwerking tussen OLAF en het EOM en tussen het EOM en nationale opsporingsinstanties.
- Hoewel het **belang van evalueren** in het Europese beleidsproces de laatste jaren is toegenomen, laat de praktijk nog **aanzienlijke uitdagingen** zien als het gaat om de tijdigheid, kwaliteit, vindbaarheid en de opvolging van evaluaties.

### 4.1 Controle en verantwoording op EU-niveau

#### 4.1.1 Financiële controle en toezicht

Naast de interne financiële controle door de EU-instellingen zelf wordt de externe financiële controle op EU-niveau hoofdzakelijk uitgevoerd door de Europese Rekenkamer (ERK) en het Europees Parlement. Een belangrijke procedure hierbij is de jaarlijkse kwijtingsprocedure (ook wel: *decharge*-procedure).

### **Controle door de Europese Rekenkamer**

De Europese Rekenkamer controleert de EU-financiën – zowel de ontvangsten als de uitgaven – en adviseert over het financieel beheer, de transparantie en de verantwoording van het EU-begrotingsstelsel.

De Europese Rekenkamer publiceert jaarlijks de volgende rapporten:<sup>33</sup>

- het jaarverslag over de uitvoering van de algemene begroting, met inbegrip van de begrotingen van alle instellingen en satellietorganen (o.a. EU-agentschappen). Een belangrijk onderdeel daarin is de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring, waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de rechtmatigheid en nauwkeurigheid van de onderliggende financiële verrichtingen worden beoordeeld (zie kader onder);
- specifieke jaarverslagen over de agentschappen, gedecentraliseerde organen en gemeenschappelijke ondernemingen van de EU;
- speciale verslagen (*special reports*) over specifieke kwesties, waarin de resultaten van doelmatigheidsonderzoek en nalevingsgerichte controles van specifieke uitgaven- of beleidsterreinen, of begrotings- of beleidskwesties worden gepresenteerd;
- Adviezen over nieuwe of herziene wetten met een significante impact op het financieel beheer;
- Evaluaties die betrekking hebben op beleidsmaatregelen en beheersthema's, waarin nog niet gecontroleerde gebieden of kwesties worden geanalyseerd, of waarmee een feitelijke basis wordt gelegd voor bepaalde onderwerpen.

De Europese Rekenkamer stelt ook rapporten op over bepaalde financiële aspecten die buiten de EU-begroting vallen, zoals verstrekte en aangegane leningen en over het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).

### **De betrouwbaarheidsverklaring van de ERK**

Sinds 1994 is de Europese Rekenkamer verplicht een betrouwbaarheidsverklaring te verstrekken, in feite een verklaring dat een volledige jaarlijkse EU-begroting kan worden verantwoord. Om de betrouwbaarheid vast te stellen, controleert de ERK steekproeven van transacties om statistisch gefundeerde schattingen te maken van de mate waarin de ontvangsten en de verschillende uitgaventerreinen fouten bevatten. Als het geschatte foutenpercentage boven de drempel van 2% uitkomt, worden de uitgaven als onregelmatig beschouwd.<sup>34</sup> Het geschatte foutenpercentage is dus een schatting van het geld dat niet uitbetaald zou moeten zijn omdat het niet volledig in overeenstemming met de Europese of nationale regels is gebruikt. Dit betekent dat zelfs relatief kleine omissies de Rekenkamer ertoe verplichten een betrouwbaarheidsverklaring voor de gehele begroting te weigeren. Dit is sinds 1994 dan ook eerder regel dan uitzondering.

---

<sup>33</sup> EPRS, 'EU Fact Sheets: Budgetary control', 2018 ([link](#)); Europese Rekenkamer, Website: Controleverslagen en adviezen ([link](#)), geraadpleegd december 2020.

<sup>34</sup> James McQuade, 'Improving the Effectiveness of EU Policy: the Challenge of Auditing the 2021-2027 MFF', pp. 89-97, in: Brigid Laffan & Alfredo De Feo, EU Financing for the Next Decade; Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU, Florence: European University Institute, 2020.

Voor de jaren 2016-2018 heeft het jaarrapport een 'gekwalificeerd oordeel' over de rechtmatigheid van transacties laten zien. Dit weerspiegelt het feit dat een groot deel van de uitgaven van de EU niet wordt geraakt door fouten en dat fouten niet langer wijdverbreid zijn in alle uitgaventerreinen. De algehele geschatte foutenmarge bedroeg in 2016 3,1%, in 2017 2,4% en in 2018 2,6%. Fouten worden vooral gevonden in zogenaamde hoog-risicosectoren, zoals plattelandsontwikkeling en cohesie, waar uitbetalingen vanuit de EU-begroting worden gedaan om aan begunstigden gemaakte kosten te vergoeden. Het betreft hier uitgaven in gedeeld beheer met de lidstaten. Deze uitgaventerreinen kennen complexe regels en criteria voor vergoedingen, wat tot fouten kan leiden.<sup>35</sup>

De ERK gaf over 2019 weer een afkeurend oordeel over de uitgaven. Het totale niveau van onregelmatigheden in de EU-uitgaven bleef relatief stabiel, namelijk 2,7%. Door de samenstelling van de EU-begroting en de ontwikkeling ervan in de loop van de tijd vertegenwoordigen de uitgaven met een hoog risico in 2019 echter meer dan de helft van de gecontroleerde uitgaven (53%), wat een stijging ten opzichte van 2018 betekent.<sup>36</sup> Uitgaven met een hoog risico, waarvoor vaak complexe regels gelden en die voornamelijk op vergoedingen zijn gebaseerd, vertonen nog steeds fouten van materieel belang. 'Cohesie' leverde de grootste bijdrage aan het foutenpercentage met (36,3 %), gevolgd door 'Natuurlijke hulpbronnen' (32,2 %), 'Concurrentievermogen' (19,1 %) en 'Europa als wereldspeler' (10,3 %).

### **Controle door het Europees Parlement**

Het Europees Parlement toetst elk jaar de uitvoering van de begroting met het oog op de verlening van kwijting (*decharge*) aan de Europese Commissie en aan de andere EU-instellingen en de agentschappen van de EU. De dechargeverlening vindt plaats na bestudering van de activiteitenverslagen van de directoraten-generaal (DG's) van de Commissie, het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag van de Commissie, het evaluatieverslag (artikel 318 EU-werkingsverdrag), het jaarverslag van de Rekenkamer, inclusief betrouwbaarheidsverklaring, en de antwoorden van de Commissie en de overige instellingen op de vragen van de Rekenkamer (artikel 319 EU-werkingsverdrag). De besluitvorming in het EP wordt voorbereid door de EP-commissie begrotingscontrole.<sup>37</sup>

### *De kwijtingsprocedure*

In het kort verloopt de procedure als volgt: het Europees Parlement (EP) controleert de financiën, ondersteund door het jaarverslag van de Europese Rekenkamer en een aanbeveling van de Raad van Ministers. Als het EP dat wil, kan het de Commissie vragen om een nadere toelichting op de uitgaven te geven. Daarna verleent het Europees Parlement wel of geen kwijting.<sup>38</sup> Sinds 2012 kan het kwijtingsbesluit ook een

---

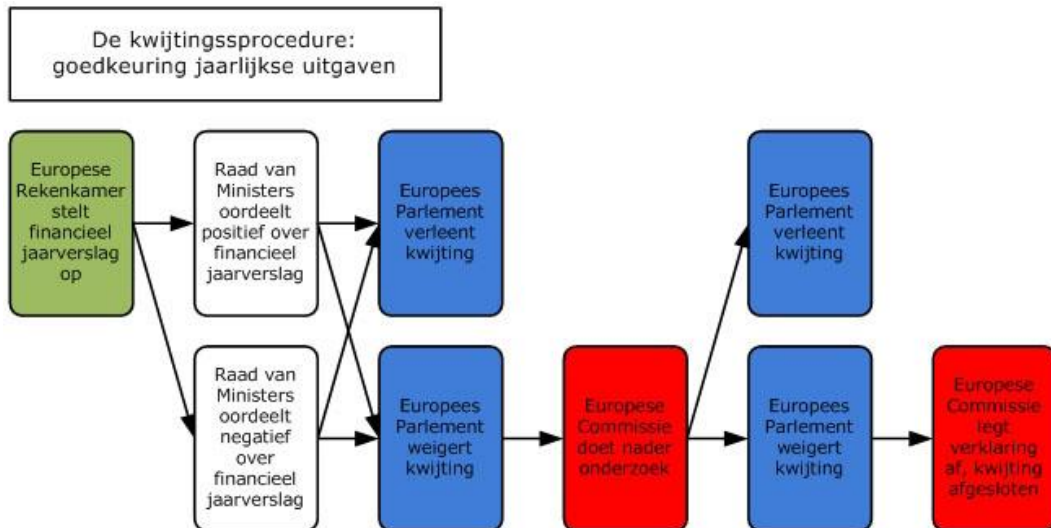
<sup>35</sup> McQuade 2020.

<sup>36</sup> Europese Rekenkamer, 'Website: Jaarverslag: EU-rekeningen 2019: goedgekeurd, maar te veel fouten bij de uitgaven' ([link](#)), geraadpleegd december 2020.

<sup>37</sup> EPRS 2018.

<sup>38</sup> Zie ook: Europa.Nu: 'Kwijtingsprocedure' ([link](#)), geraadpleegd december 2020.

“gewogen” besluit zijn, dat wil zeggen met eventuele bedenkingen in verband met bepaalde beleidsterreinen.<sup>39</sup>



De kwijtingsprocedure. Bron: [Europa-nu](#)

Hoewel de Europese Rekenkamer sinds 1994 nooit een positieve betrouwbaarheidsverklaring heeft afgegeven in het jaarverslag, verleende het EP vrijwel alle jaren kwijting aan de Commissie. Het Europees Parlement kan besluiten de kwijting uit te stellen wanneer zij ontevreden is over bepaalde aspecten van het beheer van de begroting door de Commissie. Het weigeren van kwijting kan worden beschouwd als een verzoek tot aftreden van de Commissie. Op deze dreiging werd in december 1998 een beroep gedaan: na een stemming in de plenaire vergadering, waarbij het voorstel tot kwijting werd verworpen, werd een groep van vijf onafhankelijke deskundigen ingesteld, die verslag uitbracht over tegen de Commissie geuite beschuldigingen van fraude, wanbeheer en nepotisme. De Commissie nam daarop op 16 maart 1999 collectief ontslag.<sup>40</sup>

#### 4.1.2 Bestrijding van fraude en corruptie

Op grond van verdragsverplichtingen dienen zowel de EU als de lidstaten actief beleid te voeren om fraude en corruptie te bestrijden en de financiële belangen van de EU te beschermen.<sup>41</sup> Dit gebeurt in de eerste plaats door het in 1999 opgerichte Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Verder krijgt het Europees Openbaar Ministerie (EOM) een belangrijke rol in de bescherming van de financiële belangen van de EU.

##### **Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)**

Het Europees Bureau voor fraudebestrijding OLAF werkt onafhankelijk van de Commissie en heeft de bevoegdheid om fraude tegen de EU-begroting, corruptie en ernstig wangedrag binnen de Europese instellingen te onderzoeken, en ontwikkelt een fraudebestrijdingsbeleid voor de Commissie. Het functioneren van OLAF wordt geregeld

<sup>39</sup> EPRS 2018.

<sup>40</sup> EPRS 2018.

<sup>41</sup> Artikel 325 EU-werkingsverdrag.



in een verordening, waarin o.a. het rechtskader voor fraudeonderzoeken wordt afgebakend. Ook bevat deze verordening verplichtingen voor de lidstaten zoals de plicht tot het delen met OLAF van relevante informatie betreffende fraudegevallen in verband met EU-middelen. De verordening wordt op dit moment herzien (deze bevindt zich momenteel in de Raadsfase). Het ambtenarenstatuut van de EU verplicht Europese ambtenaren om samen te werken met OLAF en biedt een zekere mate van bescherming voor ambtenaren die informatie over mogelijke fraude of corruptie bekendmaken. OLAF beheert ook de zogenoemde Hercules-programma's. Hiermee ondersteunt de Commissie activiteiten die onregelmatigheden, fraude en corruptie ten nadele van de EU-begroting bestrijden.<sup>42</sup>

Begin 2019 benadrukte de Europese Rekenkamer dat de EU haar strijd tegen fraude moest opvoeren en dat de Commissie in dit verband een leidende rol moest spelen en de rol en de verantwoordelijkheid van het Bureau voor fraudebestrijding opnieuw moest bekijken. In april 2019 presenteerde de Commissie een nieuwe strategie voor meer samenhang en een betere coördinatie tussen de verschillende diensten van de Commissie bij de strijd tegen fraude.<sup>43</sup>

OLAF publiceert een jaarverslag met cijfermatige informatie over zijn onderzoeken en een kwalitatieve beschrijving van de belangrijkste trends. Wanneer OLAF een signaal krijgt van fraude of corruptie kan het besluiten een vooronderzoek in te stellen. Dit vooronderzoek kan leiden tot het openen van een onderzoek. Een onderzoek kan resulteren in aanbevelingen aan de juridische autoriteiten van een lidstaat om tot vervolging over te gaan.

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Voltooide vooronderzoeken	1.442	1.157	1.111	1.259	1.174
Geopende onderzoeken	219	219	215	219	223
Afgeronde onderzoeken	304	272	197	167	181
Aanbevelingen	364	346	309	256	254
Aanbevolen voor financiële vordering	€ 888 mln	€ 631 mln	€ 3.095 mln	€ 371 mln	€ 484 mln

Onderzoekswerk OLAF. Bron: OLAF Jaarverslagen 2015-2019 ([https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en)).

Onderstaande tabel laat zien dat het Structuur- en Investeringsfonds de sector is met de meeste onderzoeksactiviteit van OLAF.

<sup>42</sup> EPRS 2018.

<sup>43</sup> EPRS 2018.

Reporting sector	2015	2016	2017	2018	2019
Structural Funds except European Social Fund	104	69	73	84	88
Centralised expenditure	58	59	71	82	82
EU staff	37	48	64	65	74
Customs and trade	50	60	44	43	57
External aid	66	52	58	44	47
Agricultural funds	36	21	22	33	42
New financial instruments	8	8	18	48	32
European Social Fund	21	19	5	11	13
Tobacco and counterfeit goods	18	8	7	3	10
European Maritime and Fisheries Fund	0	0	0	0	5
Cohesion Fund	0	0	0	0	3
Asylum, Migration and Integration Fund	0	0	0	1	1
Emergency Assistance Grant Scheme	0	0	0	0	1
Fund for European Aid to the Most Deprived	0	0	0	0	1
<b>Total</b>	<b>398</b>	<b>344</b>	<b>362</b>	<b>414</b>	<b>456</b>

Lopende onderzoeken per sector. Bron: OLAF, [Jaarverslag 2019](#), p. 14.

In de tabel op de volgende pagina wordt per lidstaat aangegeven hoeveel onregelmatigheden zijn gedetecteerd en hoeveel daarvan hebben geleid tot een afgerond onderzoek met aanbevelingen in de periode 2015-2019. Wat met name opvalt is het hoge financiële beslag van de aanbevelingen die betrekking hebben op betalingen in Hongarije. Daarnaast valt het hoge percentage gedetecteerde onregelmatigheden ten opzichte van de betalingen in Slowakije op.

Uit het Jaarverslag van OLAF blijkt dat ongeveer 39% van de zaken die door OLAF worden aangedragen bij de nationale juridische instanties leidt tot een veroordeling (periode 2015-2019).<sup>44</sup>

<sup>44</sup> OLAF (2020) [The OLAF Report 2019](#).

**Table 6: Member State and OLAF detection of irregularities and their financial impact in the areas of European Structural and Investment Funds and agriculture, 2015–2019**

Member State	Member States		OLAF	
	Number of detected fraudulent and non-fraudulent irregularities	Financial impact as % of payments	Number of investigations closed with recommendations	Financial recommendations as % of payments
Austria	315	0.34 %	3	0.09 %
Belgium	293	0.33 %	5	0.18 %
Bulgaria	1 126	1.70 %	20	0.33 %
Croatia	309	1.07 %	2	0.21 %
Cyprus	55	0.72 %	0	0.00 %
Czechia	2 159	2.22 %	7	0.06 %
Denmark	122	0.29 %	0	0.00 %
Estonia	389	1.11 %	1	0.00 %
Finland	151	0.08 %	0	0.00 %
France	1 233	0.21 %	10	0.02 %
Germany	1 376	0.27 %	3	0.38 %
Greece	2 144	2.24 %	18	0.33 %
Hungary	2 697	1.41 %	43	3.93 %
Ireland	867	1.10 %	0	0.00 %
Italy	4 415	1.22 %	22	0.21 %
Latvia	438	2.12 %	2	0.01 %
Lithuania	990	1.58 %	2	0.07 %
Luxembourg	2	0.02 %	0	0.00 %
Malta	75	2.57 %	0	0.00 %
Netherlands	477	0.55 %	3	0.05 %
Poland	5 017	1.83 %	22	0.12 %
Portugal	2 773	1.92 %	9	0.44 %
Romania	4 968	2.92 %	40	0.35 %
Slovakia	1 947	21.03 %	13	0.53 %
Slovenia	245	0.88 %	1	0.15 %
Spain	11 029	2.70 %	4	0.01 %
Sweden	125	0.18 %	0	0.00 %
<b>EU-27</b>	<b>45 737</b>	<b>1.91 %</b>	<b>230</b>	<b>0.36 %</b>
United Kingdom	2 666	0.41 %	6	0.05 %
<b>EU-28</b>	<b>48 403</b>	<b>1.84 %</b>	<b>235</b>	<b>0.34 %</b>

Bron: [The OLAF Report 2019](#), p. 39.

### **Europees Openbaar Ministerie**

In 2017 is een verordening tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie (EOM) aangenomen. Het EOM moet eind 2020 operationeel zijn. In september 2020 is de Roemeense Laura Kövesi benoemd tot eerste Europees openbaar aanklager. Nederland is een van de 22 deelnemende lidstaten.<sup>45</sup> De gedachte achter het EOM is dat grensoverschrijdende zaken effectiever gezamenlijk kunnen worden aangepakt dan nationaal.<sup>46</sup> Het EOM heeft een lange totstandkomingsgeschiedenis. Veertien nationale parlementen hebben zorgen geuit over het voorstel en elf daarvan, waaronder de Nederlandse Eerste Kamer en Tweede Kamer, maakten bezwaar tegen het voorstel met een zogenoemde 'gele kaart'. Hun zorgen hielden voornamelijk verband met subsidiariteit en het risico van uitholling van OLAF en Eurojust. De Commissie heeft in

<sup>45</sup> Lidstaten die (nog) niet deelnemen zijn Denemarken, Hongarije, Ierland, Polen en Zweden.

<sup>46</sup> Tijn Sadée, 'Laura Kövesi: Geen land heeft schone handen; Niet alleen Hongarije en Polen hebben vuile handen', *NRC Handelsblad*, 25 november 2020.

een mededeling op die zorgen gereageerd. De strekking daarvan was dat het voorstel strookte met het subsidiariteitsbeginsel en daarom niet ingetrokken of gewijzigd hoefde te worden.<sup>47</sup>

In het uiteindelijke akkoord tussen de Raad en het EP is het EOM vormgegeven als een gedecentraliseerd orgaan van de EU met exclusieve bevoegdheid op het gebied van het opsporen, vervolgen en voor de rechter brengen van daders van strafbare feiten ten nadele van de begroting van de Europese Unie. Er is een college van 22 aanklagers in Luxemburg, een van elke deelnemende lidstaat. Daarnaast moeten er 140 gedelegeerde openbaar aanklagers komen in de 22 lidstaten.<sup>48</sup> De gedelegeerd aanklager wordt gelijkgesteld met een Nederlandse officier van justitie, advocaat-generaal of het Openbaar Ministerie. De gedelegeerde Europese aanklagers kunnen hun taak slechts uitvoeren als zij ook opsporingshandelingen kunnen laten verrichten. In nationale zaken zijn op het gebied van financiële fraude de FIOD (Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst) – en soms ook de NVWA (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit) – de aangewezen bijzondere opsporingsdiensten. Deze diensten zullen in de toekomst ook belast zijn met het opsporen van strafbare feiten onder het gezag van de gedelegeerd Europese aanklagers die binnen het mandaat vallen van het EOM en in die functie als opsporingsinstanties ter ondersteuning van het EOM optreden. Vervolg van EOM-zaken vindt plaats voor de nationale rechter.<sup>49</sup>

Omdat ook OLAF belast is met de strijd tegen fraude en corruptie is samenwerking en een goede taakverdeling noodzakelijk. De samenwerking met OLAF zal zich vooral richten op het onderling uitwisselen van informatie over hun activiteiten. In het bijzonder zal OLAF prioriteit geven aan de strafrechtelijke onderzoeken van het EOM, en zich in die zaken onthouden van het openen van parallelle administratieve onderzoeken, en tegelijkertijd op verzoek volledige ondersteuning bieden aan de onderzoeken van het EOM.<sup>50</sup>

#### **4.1.3 Verantwoording door middel van evaluatie<sup>51</sup>**

Ex-post evaluatie biedt de mogelijkheid van een *evidence-based* beoordeling van de prestaties van wetgeving, beleid en programma's. Evaluatie is primair een instrument dat terugblijkt, maar kent doorgaans ook een element van vooruitkijken. Het gaat daarbij om een combinatie van verantwoording afleggen en leren voor de toekomst.

De Commissie heeft zich eraan verbonden om – op een proportionele manier – alle uitgaven- en niet-uitgaven-gerelateerde activiteiten die een impact hebben op de samenleving en de economie te evalueren. Op een proportionele manier, omdat de

---

<sup>47</sup> Zie Y. de Vries & S.J. Lopik, 'Het Europees Openbaar Ministerie komt eraan: waakhond of papieren tijger?', *Nederlands tijdschrift voor Europees recht*, 2019 nr. 3-4, p. 106.

<sup>48</sup> Sadée 2020.

<sup>49</sup> Koen Bovend'Eerd, Aart de Vries, Kirsten Heins en Michiel Luchtman, 'Kroniek van het Europees strafrecht 2020', in: *Nederlands Juristenblad*, 2020/961, april 2020.

<sup>50</sup> Europese Commissie, Het Europees openbaar Ministerie, brochure, 2019 ([link](#)).

<sup>51</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op: EPRS, *Evaluation in the European Commission; Rolling check-list and state of play*, Study, 2020 ([link](#)).

omvang van het EU-*acquis* het redelijkerwijs onmogelijk maakt om al het beleid te evalueren.

Sommige evaluaties vloeien voort uit een juridische verplichting (zie kader), andere uit niet-juridische overwegingen. Niet-juridische verplichte evaluaties vloeien bijvoorbeeld voort uit de algemene verplichting voor de Commissie om Europese wetgeving *'fit for purpose'* te houden. Ook zijn evaluaties aan de orde wanneer beleid of wetgeving wordt herzien. Het 'eerst evalueren'-principe uit de Betere Regelgeving-agenda (zie hierna) moet er voor zorgen dat de lessen uit het verleden worden benut om toekomstig beleid te informeren.

#### **Juridische verplichtingen tot evalueren**

- Ingevolge artikel 318 VWEU moet de Commissie een jaarlijks evaluatieverslag over de EU-uitgaven over de behaalde resultaten presenteren aan het EP en de Raad. Dit wordt gebruikt voor de kwijtingsprocedure.
- De EU-verdragen bevatten diverse sectorspecifieke evaluatievereisten, zoals op het gebied van JBZ, onderzoek, technologische ontwikkeling en ruimte, werkgelegenheid, sociaal beleid, publieke gezondheid en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.
- Verplichtingen in individuele juridische handelingen, die bijv. een evaluatie voorschrijven, herzieningsclausules of sunset clausules.
- Een groot deel van de Commissie-evaluaties vloeit voort uit budgettaire verlichtingen in de Financiële verordening (2018/1046) en diens toepassingsregels. Deze bepalen dat alle EU-programma's en activiteiten waarmee significante uitgaven zijn gemoeid (boven 5 miljoen euro) onderworpen moeten worden aan (proportionele) retrospectieve evaluatie.
- Voor uitgavenprogramma's gefinancierd door het EU-budget/MFK zijn evaluaties voorgeschreven minimaal eens per (zevenjarige) MFK-periode. In de praktijk worden zulke programma's vaak mid-term, aan het eind en ex-post (na enige jaren) geëvalueerd.
- Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) kent ook een verplichting tot evaluatie (Verordening 2018/1877 over de financiële regels van toepassing op het 11<sup>e</sup> EOF).

In aanvulling op evaluaties van individuele interventies (een wet of een programma), is in 2010 het instrument van de 'fitness check' geïntroduceerd. Dat is een evaluatie van een groep interventies binnen een bepaalde beleidssector. Op deze manier wordt een heel beleidsterrein doorgelicht.

#### **Evaluatie en de Betere Regelgeving-agenda**

Met name als gevolg van de 'Betere Regelgeving'-agenda (*Better Regulation*) van de Commissie uit 2015, en de daaruit voortvloeiende Betere Regelgeving-richtlijnen uit 2017, heeft evalueren de afgelopen jaren aan belang gewonnen binnen het Europese beleidsproces. De Betere Regelgeving-agenda heeft de volgende vernieuwingen gebracht:

- Een Regulatory Scrutiny Board (RSB) van de Commissie toetst de kwaliteit van 'fitness checks' en 'grote evaluaties' (samen met de ex-ante impact assessments).
- Nadruk op het 'eerst evalueren'-principe', dat wil zeggen dat voordat een initiatief (wetgeving of programma) wordt aangepast of ingetrokken, de prestaties en

effecten worden geëvalueerd, zodat lessen kunnen worden getrokken en daarmee rekening wordt gehouden bij het voorbereiden van het aanpassingsvoorstel.

- Vanaf de start van een nieuw initiatief, in feite al bij de impact assessment, moet er aandacht uitgaan naar herzieningsclausules en een passend kader voor monitoring en gegevensverzameling.
- Het evaluatieproces is transparanter en inclusiever geworden. Veel aandacht gaat uit naar communicatie met en het betrekken van stakeholders bij het beleid.

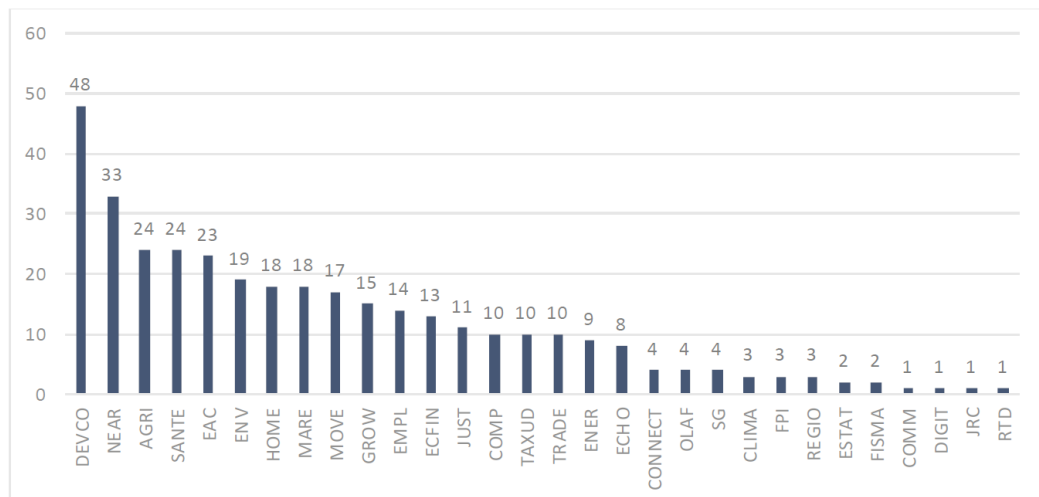
De Betere Regelgeving-richtlijnen en de bijbehorende toolbox brachten de ex-ante impact assessments, evaluatie en stakeholder consultatie onder één conceptueel en procedureel kader met een eenduidige set van richtlijnen. Op deze manier maakte evaluatie een statusverandering door van aanhangsel bij het beleidsproces tot een integraal onderdeel van de beleidscyclus.

### ***Uitvoering van evaluaties***

- Tussen oktober 2017 en juni 2020 heeft de Commissie 183 evaluaties gepubliceerd in het format van een Staff Working Document (SDW).
- 7 daarvan betroffen zogenoemde 'fitness checks'.
- Van 32 evaluaties/fitness checks (17% van het totaal) werd de kwaliteit beoordeeld door de Regulatory Scrutiny Board.
- Nog eens 43 evaluaties werden exclusief gepubliceerd als 'externe studies', zonder SWD. Meer dan 60% hiervan had betrekking op het extern optreden van de Unie (o.a. Ontwikkelingssamenwerking, Humanitaire hulp, Nabuurschapsbeleid en EU-Uitbreiding).

Uit onderstaand figuur valt op te maken dat de meeste evaluaties worden uitgevoerd op het vlak van het extern optreden van de EU. Dat is relatief meer dan het beleid dat in gedeeld beheer wordt uitgevoerd, dat immers een veel groter deel van de EU-begroting vertegenwoordigt.

Figure 6 – Distribution of planned/ongoing evaluation files per Commission DG (2020)



Bron: EPRS 2020 op basis van bronnen Europese Commissie.

## 4.2 Controle op nationaal niveau

Zoals bleek in hoofdstuk 2 van dit rapport, vindt het overgrote deel van de EU-uitgaven (zo'n 80 procent) plaats via gedeeld beheer. Hierbij vertrouwt de EU het beheer grotendeels toe aan de lidstaten. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het opzetten van deugdelijke systemen voor beheer en controle, voor de goede werking hiervan en voor preventie, detectie en correctie van onregelmatigheden. De lidstaten werken samen met de Commissie aan het opzetten van toezicht- en interne beheersystemen om te waarborgen dat de EU-middelen naar behoren en overeenkomstig de regels worden besteed. Zodoende heeft de interne beheersing zowel een EU- als een nationale dimensie. Naast de door de Europese Rekenkamer verrichte werkzaamheden controleren tal van nationale rekenkamers in de lidstaten de Europese middelen die door hun nationale overheidsdiensten worden beheerd en besteed.<sup>52</sup> Zo worden de operationele uitgaven van het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en andere structuurfondsen in eerste instantie gecontroleerd door de autoriteiten van de lidstaten.<sup>53</sup>

### 4.2.1 De nationale verklaring ('lidstaatverklaring')

Nederland was in 2007 de eerste lidstaat die publiekelijk een nationale verklaring afgaf ter verantwoording van de besteding van EU-gelden. In de jaarlijkse nationale verklaring of lidstaatverklaring legt het kabinet verantwoording af over de wijze waarop de EU-gelden die Nederland heeft ontvangen in eigen land zijn besteed. In de verklaring doet het kabinet een uitspraak over de kwaliteit van de systemen die het heeft gehanteerd voor het beheren en controleren van het EU-geld. Ook geeft het kabinet aan of dit EU-geld rechtmatig (volgens de regels) is besteed.

De minister van Financiën legt de lidstaatverklaring af namens het kabinet, waarna de Algemene Rekenkamer een oordeel geeft over de deugdelijkheid van de EU-lidstaatverklaring. De nationale verklaring heeft betrekking op de rechtmatigheid van de bestedingen, niet op doeltreffendheid en doelmatigheid. Het gaat met andere woorden niet om de resultaten en effecten die in Nederland zijn gerealiseerd dankzij de EU-subsidies. De departementen zijn verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de besteding van EU-fondsen en verantwoorden hierover in de eigen departementale jaarverslagen.<sup>54</sup>

De lidstaatverklaring had aanvankelijk betrekking op twee Europese fondsen, later werd dit uitgebreid. In 2020 waren dit er acht. Het betrof met name fondsen binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuur- en investeringsbeleid en het migratie- en veiligheidsdomein, waarmee in totaal bijna 1,2 miljard euro was gemoeid:

- Europees Landbouwarantiefonds (ELGF)
- Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO)
- Europees Sociaal Fonds (ESF)
- Europees Fonds voor Meest Behoeftigen (EFMB)
- Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)

<sup>52</sup> Europese Rekenkamer, 'De werkzaamheden van de ERK', website ([link](#)), geraadpleegd december 2020.

<sup>53</sup> Europees Parlement, 'Budgetary Control', website ([link](#)), geraadpleegd december 2020.

<sup>54</sup> Kamerstuk 35470, nr. 26.

- Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)
- Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF)
- Fonds voor de Interne Veiligheid (ISF)

Het Nederlandse initiatief heeft weinig navolging gekregen. Naast Nederland geeft ook Zweden een publieke verklaring af, in het kader van de verantwoording aan het Zweedse parlement. In het verleden hebben ook het Verenigd Koninkrijk en Denemarken een lidstaatverklaring afgegeven, maar die zijn daarmee gestopt. De verklaring is niet verplicht. Geprobeerd is de lidstaatverklaring als verplichting op te nemen in het Financieel Reglement van de EU, maar vanwege de grote weerstand van lidstaten was het maximaal haalbare dat lidstaten er zelf voor kunnen kiezen om een nationale verklaring uit te geven. Alle lidstaten (dus ook Nederland) leggen jaarlijks verantwoording af aan de Europese Commissie over de bestedingen in hun land. Deze Annual Control Reports worden echter niet openbaar gemaakt, waardoor ook nationale parlementen en het Europees Parlement hier geen inzicht in hebben. Nederland bepleit verplichte openbaarmaking van deze Annual Control Reports, maar veel lidstaten zijn hiertoe niet bereid uit zorg om gestigmatiseerd te worden.

Nederland wilde met de lidstaatverklaring de verantwoording en controle van de EU-fondsen verbeteren. De jarenlange negatieve oordelen van de Europese Rekenkamer over de rechtmatige besteding van Europese gelden moesten veranderen.<sup>55</sup> Deze verklaringen moesten de ERK helpen bij het beoordelen van de jaarrekeningen van de Europese Unie.<sup>56</sup> De Algemene Rekenkamer, die betrokken was bij het initiatief tot de lidstaatverklaring, wilde primair jaarlijks een uitspraak doen over de rechtmatigheid van de financiële transacties ten laste van de EU-fondsen. Daarmee verbonden gold als doel om beheer, verantwoording en controle van EU-gelden in Nederland op niveau te houden en indien nodig te verbeteren. Secundair wilde de Algemene Rekenkamer ook het Europees Parlement, de Europese Commissie en andere lidstaten stimuleren om verbeteringen aan te brengen in de besteding van Europese gelden.<sup>57</sup>

In 2020 besteedde de Algemene Rekenkamer in haar rapport bij de nationale verklaring speciale aandacht aan de wijze waarop Nederland en de Europese Commissie aandacht hebben voor de bestrijding van fraude met EU-subsidies. Nederlandse autoriteiten hebben maatregelen getroffen om fraude met EU-fondsen te voorkomen, te detecteren en terug te vorderen. De Rekenkamer stelde echter vast dat de Nederlandse instanties die subsidies vanuit het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) verstrekken, een eigen werkwijze hanteren met als risico dat niet alle vermoedens van fraude bij de Europese Commissie

---

<sup>55</sup> Ton Kok en Paul Neelissen, 'Vijf jaar lidstaatverklaring EU-middelen: quo vadis?', in: *Accountant*, Magazine 01, november 2011.

<sup>56</sup> Europa.Nu, 'EU-lidstaatverklaring' ([link](#)), geraadpleegd december 2020.

<sup>57</sup> Kok en Neelissen 2011. Tussen 2003 en 2016 publiceerde de AR jaarlijks een EU-tendrapport. Hierin deed zij verslag van ontwikkelingen in het financieel management van de EU en deed zij aanbevelingen aan de regering, bijvoorbeeld om andere lidstaten aan te sporen openbaar verantwoording te gaan afleggen over de besteding van het EU-geld dat zij vanuit Brussel ontvangen. Zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer, *EU-tendrapport 2016. Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie*, 2016 ([link](#)).



worden gemeld. De Rekenkamer deed de aanbeveling om in Nederland één minister verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van de bestrijding van fraude met subsidies uit Europese fondsen in eigen land. Ook moet er een nationale coördinerende instantie zijn voor deze fraudebestrijding en wordt het kabinet aanbevolen om op korte termijn de nationale anti-fraudestrategie vast te stellen.<sup>58</sup>

#### **4.2.2 Einde aan de nationale verklaring**

De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer op 9 november 2020 per brief laten weten dat er een einde komt aan de nationale verklaring. Vanaf verantwoordingsjaar 2020 zal de verstrekking van Europese subsidies worden verantwoord in de departementale jaarverslagen van het beleidsverantwoordelijke departement. Wel blijft in het Financieel Jaarverslag Rijk een overzicht behouden van de totale omvang aan Europese middelen, maar een overkoepelende verklaring van de minister van Financiën en de Assurance-rapporten van de Algemene Rekenkamer over de besteding van alle EU-fondsen in gedeeld beheer in Nederland vervallen.<sup>59</sup> De onderbouwing die de minister voor deze keuze gaf was dat door de verantwoording op te nemen in de departementale jaarverslagen het proces beter aansluit bij de reguliere processen van verantwoording. Er komt zodoende voor de beleidsverantwoordelijke bewindspersonen een directe relatie tussen beleids- en begrotingsverantwoordelijkheid. Dit zal – aldus de minister – een positieve uitwerking hebben op het controlemechanisme van de Kamer, omdat zo het debat over rechtmatige en doelmatige besteding van Europese middelen meer zal plaatsvinden tussen de Kamer en de beleidsverantwoordelijke ministers.<sup>60</sup>

De minister zegde toe zich in het Europese speelveld te blijven inzetten voor een eenduidige en transparante verantwoording van Europese middelen, door in de relevante gremia verbetervoorstellen te doen, zoals de verplichte openbaarmaking van de Annual Control Reports, de verantwoordingsverslagen over de besteding en het beheer van de Europese fondsen die lidstaten nu nog niet-openbaar bij de Commissie indienen.

De minister heeft bij deze vernieuwing de Algemene Rekenkamer om advies gevraagd. De Rekenkamer deed de aanbeveling om ook bij de afdrachten aan de EU de koppeling tussen beleidsverantwoordelijkheid en begrotingsverantwoordelijkheid te maken. De Rekenkamer vroeg de minister om aan te tonen welke stappen er worden gezet om dit in gang te zetten. De minister gaf aan dit als een afzonderlijk proces op te pakken en te bezien welke invulling hieraan kan worden gegeven.

---

<sup>58</sup> Algemene Rekenkamer, *Rapport bij de Nationale Verklaring 2020* ([link](#)), mei 2020.

<sup>59</sup> Kamerstuk 31865, nr. 182.

<sup>60</sup> Kamerstuk 31865, nr. 182.

### **4.3 Discussie over het functioneren van controle- en verantwoordingsmechanismen**

#### **4.3.1 Controle door de Europese Rekenkamer**

Een aantal kenmerken en trends, waarvan sommige worden versterkt door het nieuwe MFK, leveren uitdagingen op voor een transparante rapportage over de resultaten van het gevoerde EU-beleid.

##### ***Toenemend gebruik financiële instrumenten***

Er is een trend zichtbaar waarbij de EU meer gebruik maakt van financiële instrumenten en budgettaire garanties. Dit begon onder het MFK 2007-2013 en ging verder onder het MFK 2014-2020 met het oprichten van het Europees Fonds voor Strategische Investerings (ESFI). Met dergelijke instrumenten kan de EU kapitaal inzetten om leningen, garanties of vermogen te verstrekken om op die manier bij te dragen aan EU-beleidsdoelen. Onder het nieuwe MFK worden die instrumenten onder één programma samengebracht: InvestEU. Dit zal ook het programma ESFI vervangen. Hoewel dit een vereenvoudiging betreft, zullen veel van de eerder opgezette programma's nog doorlopen onder het nieuwe MFK. Derhalve zal het beheren en auditen van deze programma's de komende jaren een hele opgave worden.<sup>61</sup>

Daarnaast zal verdere groei van het gebruik van financiële instrumenten resulteren in een grotere afhankelijkheid van de EU van de Europese Investeringsbank (EIB), wiens operaties (nog) grotendeels buiten de reikwijdte van de EU-kwijtingsprocedure vallen.<sup>62</sup>

##### ***Nieuwe agentschappen en lichamen***

Volgens het EU-werkingsverdrag moeten lichamen van de EU onderworpen worden aan onderzoek door de Europese Rekenkamer. De ERK stelt echter vast dat dit niet het geval is voor het Europees Defensie Agentschap (EDA).<sup>63</sup> Ook is de ERK niet gemandateerd om de rekeningen, compliance en prestaties te onderzoeken van lichamen die gecreëerd zijn door overeenkomsten buiten de EU-rechtsorde om EU-beleid uit te voeren, zoals in het geval van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) en de niet aan de EU-begroting gerelateerde operaties van de EIB.

De Europese Rekenkamer vindt dat waar het oprichten en financieren van EU-gerelateerde lichamen buiten de EU-begroting gerechtvaardigd is, dezelfde principes van verantwoording en transparantie moeten worden toegepast. De ERK beveelt dan ook aan om haar te mandateren om alle EU-lichamen, inclusief het EDA, te auditen, en haar tevens uit te nodigen om alle lichamen die buiten de EU-rechtsorde EU-beleid

---

<sup>61</sup> McQuade 2020, p. 96.

<sup>62</sup> Europese Rekenkamer, *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*, Briefing Paper, February 2018, p. 15 ([link](#)). Middels een Memorandum of Understanding met de EIB probeert de ERK toegang te krijgen tot gegevens voor controle, aangezien een formeel mandaat voor controle ontbreekt.

<sup>63</sup> Europese Rekenkamer 2018, p. 15. Ook het voorstel voor de oprichting van een Europees Monetair Fonds (EMF), dat er uiteindelijk niet is gekomen, voorzag niet in onderzoek door de ERK.

uitvoeren te auditen. Dit beslaat ook het ESM en de niet-EU-begrotingsgerelateerde operaties van de EIB.<sup>64</sup>

### ***Respecteren van het recht op toegang tot informatie***

De ERK wijst erop dat diverse auditrapporten vaststellen dat het ERK-mandaat en het recht op toegang tot informatie niet altijd wordt gerespecteerd.<sup>65</sup> Zij vraagt aandacht voor het volledige toegang krijgen tot informatie.

### ***Nieuwe beleidsprioriteiten***

In het MFK 2021-2027 bestrijkt het gemeenschappelijk landbouwbeleid en cohesiebeleid een kleiner deel van de uitgaven dan bij eerdere MFK's, terwijl er meer geld wordt uitgetrokken voor beleidsprioriteiten als onderzoek, migratie, defensie en veiligheid. Echter, in de ogen van de ERK wordt de allocatie van deze middelen niet ondersteund door een systematisch onderzoek naar de toegevoegde waarde van de EU bij deze uitgavenprogramma's. Het gebrek van een robuust concept van wat 'EU-toegevoegde waarde' is, riskeert volgens de ERK het publieke debat over Europese uitgavenprioriteiten te ondermijnen en hindert uiteindelijk ook de ERK in het beoordelen van en rapporteren over de prestaties van EU-beleid en programma's.<sup>66</sup>

Daarnaast zal de toegenomen prioriteit voor uitgaven voor extern optreden resulteren in meer fondsen van de EU-begroting die zullen worden beheerd in trustfondsen, in partnerschap met internationale organisaties en door derde landen op wiens systemen dan moet worden vertrouwd.<sup>67</sup>

De prestaties van het EU-beleid hangen steeds meer af van het vermogen om een coherent beleid te voeren. Beleidsprioriteiten van de Commissie-Von der Leyen zoals de Green Deal, migratie en gendergelijkheid snijden dwars door bestaande beleidsterreinen en uitgavenprogramma's. Dit vereist het bijstellen van wetgeving en uitgaven en samenwerking tussen meerdere Commissiediensten. Dat maakt het uitdagender om het beheer en de prestaties te beoordelen.<sup>68</sup>

### ***Doorlopen van oude programma's de komende jaren***

Een uitdaging is dat in de eerste jaren vanaf 2021 een groot deel van de uitgaven nog wordt gedaan onder de regels van de programma's voor de periode 2014-2020. De uitgavencategorieën van het MFK 2021-2027 – hoewel gelijkend – komen niet geheel overeen met die van het MFK 2014-2020 doordat er uitgavenprogramma's zijn toegevoegd, samengevoegd, verplaatst tussen categorieën of zijn beëindigd. Hoewel

---

<sup>64</sup> Europese Rekenkamer 2018, p. 20. Momenteel wordt er gewerkt aan een Memorandum of Understanding tussen de ERK, de Commissie en de EIB, waarin mogelijk een rol voor de ERK kan worden opgenomen bij niet aan de EU-begroting gerelateerde operaties van de EIB.

<sup>65</sup> Europese Rekenkamer 2018, p. 17.

<sup>66</sup> McQuade 2020, p. 92.

<sup>67</sup> Europese Rekenkamer 2018, p. 15.

<sup>68</sup> McQuade 2020, p. 96.

dit niet een nieuw fenomeen is, maakt dit het voor de ERK moeilijker om op een consistente manier te rapporteren aan het EP en de Raad.<sup>69</sup>

Tot slot is een blijvende uitdaging het vereenvoudigen en rationaliseren van het beheer en de controle op het niveau van de lidstaten bij het ophalen van de EU-inkomsten en de uitgaven onder gedeeld beheer.<sup>70</sup>

### ***Discussie over controle door de Europese Rekenkamer***

Het jaarverslag van de ERK wordt jaarlijks besproken in de Kamer. Een terugkerend vraagpunt is het feit dat de Europese Rekenkamer in haar jaarverslag vooral met algemene en gemiddelde percentages werkt in plaats van case studies en onderzoek op basis van risico-indicatoren. Hierdoor is niet goed duidelijk wat de verschillen zijn per lidstaat. Een focus op landenspecifieke informatie stuit echter op bezwaren bij de ERK, zo blijkt uit navraag van het kabinet. Zo zou de steekproef substantieel moeten worden vergroot, waardoor aanzienlijk meer financiële middelen nodig zijn voor de ERK. Het kabinet wijst er in dit verband op dat dit de benodigde extra audits tevens tot extra controledruk op begunstigen kan leiden. Daarnaast stelt de ERK dat zij een Europabreed verdragsmandaat heeft om uitspraken te doen over de EU-begroting als geheel.<sup>71</sup>

Het Nederlandse lid van de ERK, Alex Brenninkmeijer, stelt dat het algehele foutenpercentage weinig zegt over fraude en verspilling. Er gaan maar een beperkt aantal zaken per jaar naar het fraudebureau OLAF, terwijl er veel geld wordt uitgetrokken voor rechtmatigheidscontrole en de ingewikkelde regels en controle hierop op dit moment al leidt tot veel administratieve lasten.<sup>72</sup>

### **4.3.2 Rapportage door de Commissie over prestaties (performance reporting)**

De Europese Rekenkamer is kritisch over de rapportage over prestaties door de Commissie. In een rapport uit november 2020 stelde de ERK vast dat hoewel de rapportage verbetert, er een aantal problemen blijft: de kwaliteit van de prestatiebeoordelingen door de Commissie varieert nog per programma en het bepalen van robuuste en informatieve indicatoren blijft een uitdaging. Ook vindt de ERK dat de Commissie meer moet samenwerken met de lidstaten om de betrouwbaarheid van data te verhogen.<sup>73</sup>

De ERK stelt vast dat de Commissie goede procedures heeft voor het voorbereiden van prestatierapporten van hoog niveau en een meer gebalanceerde en meer duidelijke beoordeling presenteert dan in het verleden. Echter, de ERK concludeert ook dat de beoordelingen van de Commissie in het geaggregeerde Jaarlijkse Prestatierapport de neiging hebben om een te positief beeld te schetsen vergeleken met de meer

---

<sup>69</sup> McQuade 2020, pp. 94-95.

<sup>70</sup> Europese Rekenkamer 2018, p. 15.

<sup>71</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 24 202, nrs. 32 en 34.

<sup>72</sup> Opinieblad Forum (VNO-NCW), Interview met Alex Brenninkmeijer, 18 februari 2016 ([link](#)).

<sup>73</sup> Europese Rekenkamer, 'Performance check for EU Programmes: mixed results, while information quality should be further improved', persbericht, 13 November 2020, p. 15 ([link](#)).

gedetailleerde rapportages in de programmaverklaringen. Dit speelt met name bij de Commissierapportages over het GLB en het EFSI. Daarnaast wordt bij het Asiel, Migratie en Integratiefonds en de fondsen voor extern optreden (ontwikkelingssamenwerking en het nabuurschapsbeleid) onvoldoende informatie gegeven om de voortgang richting de doelen vast te stellen.<sup>74</sup>

Een ander probleem heeft betrekking op het gebruik van indicatoren door de Commissie. Deze geven in de ogen van de ERK niet altijd een goed beeld van de werkelijke voortgang richting de te behalen beleidsdoelstellingen.<sup>75</sup> Een extreem voorbeeld wordt gegeven in het ERK-advies bij verordening REACT-EU van augustus 2020. Doordat lidstaten niet verplicht zijn om de door de Commissie aanbevolen indicatoren te hanteren en zelf programma-specifieke indicatoren kunnen vaststellen heeft de ERK vastgesteld dat er in de periode 2014-2020 ongeveer 9.000 verschillende indicatoren werden gebruikt, met een aanzienlijke administratieve last voor de autoriteiten en begunstigen tot gevolg. Het ontbreken van gemeenschappelijke, verplichte indicatoren die worden gebruikt door alle lidstaten, betekende dat het weliswaar mogelijk was om de prestaties op het niveau van het operationele programma of binnen regio's en landen te beoordelen, maar niet om informatie over prestaties op EU-niveau samen te voegen, waardoor de mogelijkheden voor een algemene evaluatie van de doeltreffendheid en impact worden beperkt. De ERK zou dan ook graag zien dat de informatie over prestaties beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke.<sup>76</sup> Dit is ook illustratief voor het probleem dat indicatoren verschillende functies vervullen: zij dienen projectbeheerders om de voortgang te monitoren, maar zouden ook het politieke besluitvormingsniveau moeten informeren over het behalen van doelstellingen.

#### **4.3.3 Het functioneren van ex-post evaluatie<sup>77</sup>**

In diverse academische publicaties wordt de vooruitgang op het gebied van ex-post evaluatie door de Commissie als gevolg van de Betere Regelgeving-agenda erkend. Er wordt dan met name gewezen op de toegenomen status en betekenis van evaluatie, van een aanvankelijk vooral technocratische exercitie naar een meer politieke (o.a. Smismans<sup>78</sup>). Anderen wijzen op beperkte verbeteringen of tonen zich sceptisch. Schout en Schwieter stellen vast dat zelfs waar impact assessments en evaluaties zijn uitgevoerd, hun rol in het bredere beleidsvormingsproces beperkt blijft.<sup>79</sup>

Een 'performance audit' door de Europese Rekenkamer (2018) concludeerde dat het ex-post evaluatiestelsel van de Commissie in het algemeen goed functioneerde, maar

---

<sup>74</sup> Idem.

<sup>75</sup> McQuade 2020, p. 95.

<sup>76</sup> Europese Rekenkamer, Advies nr. 4/2020, Publicatieblad van de Europese Unie, 2020/C, 272/1, par. 18 ([link](#)).

<sup>77</sup> Gebaseerd op: EPRS, *Evaluation in the Commission; rolling check-list and state of play*, Study, juli 2020 ([link](#)).

<sup>78</sup> Stijn Smismans, 'The politicization of ex post policy evaluation in the EU', *European Journal of Law Reform*, Vol. 19(1-2), 2017, p. 95, geciteerd in EPRS 2020.

<sup>79</sup> Adriaan Schout and Christian Schwieter, *Two decades of Better Regulation in the EU Commission – towards evidence-based policymaking?*, Clingendael Institute Policy Brief, 2018, p. 11, geciteerd in EPRS 2020.

droeg ook enkele verbeterpunten aan. In het algemeen worden de volgende verbeterpunten in diverse publicaties genoemd:

### **Timing**

De timing van evaluaties is cruciaal om bij nieuwe beleidsvorming gebruik te kunnen maken van de resultaten ervan. Toch worden in de praktijk deadlines maar al te vaak niet gehaald. Volgens de Europese Rekenkamer was de gemiddelde vertraging van evaluaties 16 maanden ten opzichte van wat juridisch was voorgeschreven.<sup>80</sup>

### **Onafhankelijkheid van de Regulatory Scrutiny Board**

Volgens de ERK was het ontbreken van een eigen secretariaat voor het Regulatory Scrutiny Board (RSB) een risico voor diens onafhankelijkheid. De Raad van de EU onderschreef deze bevinding en riep op tot een RSB-secretariaat, wat de RSB hiërarchisch onafhankelijk zou maken van het Secretariaat-Generaal van de Commissie.<sup>81</sup>

### **Methodologische kwaliteit**

De Regulatory Scrutiny Board constateert in haar jaarlijkse rapportages dat de kwaliteit van de evaluaties nog te wensen overlaat en in het algemeen van lagere kwaliteit is dan van de impact assessments. Het wees op kwesties met betrekking tot opzet en methodologie (interventiologica, dataverzameling, gekozen methodes en tijdigheid) evenals de validiteit van de conclusies. Ook Van Voorst en Mastenbroek stellen vragen bij de methodologische kwaliteit van veel evaluaties, die voldoende moet zijn om te kunnen leren en verantwoorden.<sup>82</sup>

### **Transparantie**

Er is geen centraal meerjarig overzicht van geplande evaluaties. Om deze reden maakt de European Parliamentary Research Service (EPRS) periodiek een overzicht van geplande en uitgevoerde Commissie-evaluaties op basis van verschillende bronnen. Daarbij stelt zij vast dat door derden uitgevoerde studies die de basis vormen van een Staff Working Document van de Europese Commissie niet altijd goed vindbaar zijn.

### **Opvolging**

De ERK stelde vast dat het opstellen van beleidsreacties, waarin ook wordt aangegeven hoe er opvolging wordt gegeven aan een evaluatie, nog geen standaardpraktijk is. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt doorgaans bij dezelfde DG of eenheid die ook

---

<sup>80</sup> Europese Rekenkamer, Ex-post review of EU legislation: a well-established system, but incomplete, special report, 2018, geciteerd in EPRS 2020.

<sup>81</sup> Raadsconclusies van 12 november 2018, 14137/18; Raadsconclusies van 27 februari 2020, 6232/20, geciteerd in EPRS 2020. Volgens het herziene besluit van de voorzitter van de Europese Commissie inzake de RSB wordt het secretariaat nog steeds verzorgd door het Secretariaat-generaal van de Europese Commissie. Zie Decision of the President of the European Commission, P(2020) 2, 23 januari 2020 ([link](#)).

<sup>82</sup> Ellen Mastenbroek & Stijn van Voorst, 'Fit for purpose? Scrutinizing the EU's system for ex-post evaluation', *EU Law Enforcement Blog*, 30 November 2017 ([link](#)); Stijn van Voorst and Ellen Mastenbroek, 'Evaluations as a decent knowledge base? Describing and explaining the quality of the European Commission's ex-post legislative evaluations', *Policy Sciences*, Vol. 52, 2019, p. 625, geciteerd in EPRS 2020.

verantwoordelijk is voor de evaluatie. Het is geen verplichting, maar de Betere Regelgeving-richtlijnen adviseren wel om een *follow-up report* op te stellen binnen zes maanden na afronding van een evaluatie.

***Nationale parlementen***

In een resolutie van 12 april 2016 stelde het Europees Parlement o.a. dat nationale parlementen ook betrokken zouden moeten worden bij evaluatie van Europese wetgeving.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Europees Parlement, Resolution on Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): state of play and outlook, 12 April 2016. P8\_TA(2016)0104, points 6, 40 and 42. Geciteerd in EPRS 2020.

## 5 Controle op het Herstelfonds (*NextGenerationEU*)

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de twee belangrijkste fondsen van het Coronaherstelfonds *NextGenerationEU* waarbij de nadruk voornamelijk ligt op de Recovery and Resilience Facility (Faciliteit voor herstel en veerkracht). Ingegaan wordt op de verschillende lijnen van controle zoals vastgelegd in de verordening.

De RRF is een nieuw instrument waarbij de werking in de praktijk zich nog moet uitkristalliseren. Er ligt dan ook nog een aantal vraagstukken over hoe het instrument zal functioneren en op welke wijze de Europese Commissie het instrument zal inzetten. Dit betreft met name de wijze waarop controle op hervormingsvereisten zal plaatsvinden en hoe de precieze verbinding tussen uitkering van fondsen en implementatie van vereisten zal plaatsvinden. In het slotgedeelte van dit hoofdstuk wordt deze discussie geanalyseerd.

### 5.1 Inleiding

Het Herstelfonds *NextGenerationEU* (NGEU) verschaft de Commissie, op basis van een verhoging van het eigenmiddelenplafond van het MFK, de mogelijkheid om eenmalig geld te lenen op de kapitaalmarkten met langlopende leningen. Dit geld kan vervolgens via verschillende MFK-programma's naar de lidstaten vloeien. Indien lidstaten maximaal gebruik maken van alle mogelijkheden om te lenen en subsidies te ontvangen is de omvang van het NGEU 750 miljard euro (in 2018 prijzen, dus werkelijke omvang ligt hoger).

De twee grootste fondsen binnen NGEU zijn de Faciliteit voor herstel en veerkracht (*Recovery and Resilience Facility, RRF*) van maximaal 312.5 miljard euro aan subsidies en 360 miljard euro aan leningen en het ReactEU-programma van 47.5 miljard euro. Deze paragraaf richt zich op deze twee fondsen. De overige 30 miljard euro gaat naar reguliere MFK-programma's.

### 5.2 ReactEU

ReactEU<sup>84</sup> is onderdeel van de Cohesiefondsen, maar heeft een duidelijk karakter als crisisinstrument. Het fonds is tot eind 2023 beschikbaar, is gericht op landen met de grootste sociaaleconomische gevolgen van COVID-19 en is veel flexibeler dan andere instrumenten ten aanzien van thematische concentratie, regionale spreiding en cofinanciering. In tegenstelling tot de RRF is het ook niet verbonden aan een hervormingsprogramma. Het omvat investeringen om arbeidsmarkten te herstellen, werkgelegenheidsmaatregelen voor jongeren, steun voor gezondheidsstelsels, het verschaffen van werkkapitaal voor MKB, maar ook steun voor de sectoren die bijdragen aan de digitale en groene transitie.

Er zijn geen aparte controleregelingen op dit fonds van toepassing. Wel gelden de standaard controleregelingen van de Cohesiefondsen met betrekking tot rechtsstatelijkheid, toegang voor de Europese Rekenkamer en effectieve

<sup>84</sup> Op basis voorlopige tekst van het politieke akkoord tussen Raad en EP.



fraudebestrijding met waar relevant een rol voor OLAF of het EOM. Lidstaten hoeven binnen dit programma geen eigen ex-ante evaluaties uit te voeren. Wel is er een evaluatie van het gehele programma gepland in 2024 om te bekijken op welke wijze het programma heeft bijgedragen aan de doelstelling.

### **5.3 Recovery and Resilience Facility**

De Faciliteit voor herstel en veerkracht (*Recovery and Resilience Facility*, RRF)<sup>85</sup> is een nieuw instrument. Om aanspraak te maken op dit fonds dienen lidstaten integrale hervormings- en investeringsplannen in te dienen. Deze moeten voortbouwen op het nationale hervormingsprogramma van het Europees Semester. In de plannen moeten de lidstaten aangeven op welke wijze zij de fondsen zullen gebruiken om de aanbevelingen uit het Europees Semester te implementeren. Hierbij dient speciale aandacht te zijn voor de digitale agenda van de EU en de klimaatambities.

De volgende controlemechanismen zijn ingebouwd in dit instrument.

#### ***Beoordeling hervormings- en investeringsplannen door de Commissie***

De eerste controlelijn ligt bij de beoordeling van de hervormings- en investeringsplannen door de Commissie. De lidstaten kunnen in de herfst hun conceptprogramma's inzenden, in de winter volgt hierop een analyse (een zogeheten *Staff Working Document*) als vervanger van het landenrapport uit het Europees Semester. Vervolgens dienen lidstaten in het voorjaar definitieve programma's in en hierop volgt een besluit van de Commissie om de fondsen toe te kennen of niet. De toekenning geschiedt via een implementatiebesluit, hierbij is dus goedkeuring van de Raad nodig via het Economisch en Financieel Comité (EFC), een ambtelijk voorportaal van de Raad, en op basis van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. Bij goedkeuring van de plannen vindt een aanbetaling van 13% plaats.

#### ***Mijlpalen en noodremprocedure***

De tweede controlelijn ligt bij de uitbetaling van fondsen. In de hervormings- en investeringsplannen dienen lidstaten een realistisch tijdspad te presenteren met mijlpalen die behaald moeten worden voordat uitbetaling plaatsvindt. Mijlpalen zijn soms direct gerelateerd aan een investering (bijvoorbeeld: nu zijn er 50 windmolens geplaatst), maar soms ook niet. Een mijlpaal kan ook de introductie van een wet zijn. Zodra een mijlpaal is behaald volgt uitbetaling, dit is wederom een implementatiebesluit.

Deze controlelijn kent een extra waarborg: de noodremprocedure. Elke lidstaat kan bij het besluit tot uitbetaling aan de noodrem trekken als het idee bestaat dat er onvoldoende door de desbetreffende lidstaat is hervormd of hervormingen zijn teruggedraaid. Als aan de noodrem is getrokken, wordt het besluit op de agenda van de eerstvolgende Europese Raad van regeringsleiders geplaatst ter bespreking. De Europese Raad neemt formeel geen besluit, maar deze stap kan wel worden gezien als

---

<sup>85</sup> Deze paragraaf is gebaseerd op het politieke akkoord dat werd bereikt tussen de Raad en het Europees Parlement op 18 december 2020 ([link](#)). Dit akkoord moet nog formeel worden goedgekeurd door de Raad en het EP. De behandeling van de verordening, waarin de RRF-regeling wordt neergelegd, bevindt zich in de afrondende fase.

een stevige politieke escalatie en het geld blijft bevroren totdat de EFC er weer over heeft besloten.

### **Controle op fraude**

De derde controlelijn betreft de controle op fraude. Lidstaten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het voorkomen van fraude, corruptie en belangenverstrengeling. Lidstaten dienen transparantie te bieden ten aanzien van de gecontracteerde partijen en uiteindelijk begunstigen. Als sprake is van serieuze onrechtmatigheden kan de EU het geld bevroren, annuleren of terugvorderen. De Commissie mag er hierbij op toezien dat de interne controlemechanismen van voldoende kwaliteit zijn om de belangen van de Unie veilig te stellen. Daarnaast dienen lidstaten volledig vrije toegang te geven aan het Europese anti-fraudebureau OLAF om onderzoek te doen en inspecties uit te voeren indien nodig. Ditzelfde geldt voor het nieuwe Europese Openbaar Ministerie voor de lidstaten die hieraan mee doen. Ook de Europese Rekenkamer dient vrij toegang te krijgen in de lidstaat en bij elke derde partij met wie de lidstaat samenwerkt voor de uitoefening van de projecten binnen de RRF.

### **Jaarlijkse evaluatie**

De vierde controlelijn betreft de evaluatie. De Commissie dient jaarlijks te rapporteren aan de Raad en het EP over de voortgang binnen de RRF en de wijze waarop het bijdraagt aan het bereiken van de doelen. Daarnaast wordt in de verordening voorzien dat er een onafhankelijke partij onderzoek dient te verrichten naar de resultaten van de RRF, de efficiëntie van het gebruikte geld, de toegevoegde waarde van de projecten en de verwachte effecten op de lange termijn drie jaar na het inwerkingtreden van de RRF en drie jaar na afloop van de werkingstermijn van de RRF.

## **5.4 Discussiepunten**

Aangezien het Herstelfonds een nieuw en grootschalig instrument is zonder bestaande praktijk van parlementaire controle, wordt hier nader ingegaan op de democratische uitdagingen en mogelijkheden voor parlementaire betrokkenheid. De RRF biedt de mogelijkheid om Europees geld meer nauwgezet te koppelen aan hervormingsvereisten en ligt hiermee in lijn met wensen van het Nederlands kabinet, dat stevig inzet op conditionaliteit. Hoewel de RRF kansen biedt voor strakkere en meer centrale controle op uitgaven, kunnen er ook kritische observaties gemaakt worden.

### **Alleen nieuwe projecten**

Ten eerste, de opzet van de fondsen ligt in het verlengde van de Cohesie- en Structuurfondsen. Lidstaten mogen het geld niet gebruiken voor lopende uitgaven, maar moeten nieuwe projecten bedenken, zeker bij de RRF. Tegelijkertijd zal in absolute aantallen het grootste deel van de RRF-subsidies gaan naar lidstaten die de afgelopen jaren moeite hadden om de Cohesie- en Structuurfondsen te absorberen; er waren onvoldoende projecten of projecten voldeden niet aan de vereisten. Bij de RRF moeten de lidstaten zelf prioriteiten aandragen en is er geen cofinancieringsvereiste, maar analisten waarschuwen dat er grote vraagtekens bestaan of lidstaten daadwerkelijk tot effectieve projecten kunnen komen.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Zie bijvoorbeeld Zsolt Darvas, 'Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding?', Bruegel Institute, 24 september 2020 ([link](#)).

### **Breed hervormingsbegrip**

Een tweede observatie betreft de koppeling tussen hervormingen en geld. Uit de voorschriften van de Commissie voor de plannen die lidstaten in zullen dienen,<sup>87</sup> blijkt vooral dat de Commissie niet al te veel wil voorschrijven wat lidstaten moeten doen. Er wordt een reeks aan informatie- en rapportageverplichtingen voorgeschreven, maar het soort hervormingen en investeringen dat past onder de RRF is zeer breed. De documenten beschrijven allerlei soorten hervormingsmogelijkheden in vrijwel alle facetten van de economie en stellen dat alle aanbevelingen uit het Europees Semester relevant zijn. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen hervormingen die 'need to have' en 'nice to have' zijn. Ook ten aanzien van investeringen wordt er breed gedefinieerd: het gaat om zowel tastbare investeringen, zoals infrastructuur, als niet-tastbare investeringen, zoals onderzoek en innovatie, patenten, software en investeringen in menselijk kapitaal via uitgaven aan zorg, sociale bescherming, educatie en training.

Bovendien bestaat er veelal geen rechtstreekse koppeling tussen hervormingen en geld. Bijvoorbeeld: stel, Nederland vraagt geld aan voor het bouwen van windmolens, dan kan dit worden goedgekeurd en vindt uitbetaling plaats zodra de mijlpaal van x aantal windmolens is bereikt. In dit voorbeeld is er een directe koppeling en is uitvoering controleerbaar en duidelijk. Echter, de gedachte van de RRF is dat alhoewel het geld veelal is gekoppeld aan investeringen – zoals windmolens – Nederland in de aanvraag van de plannen ook moet laten zien hoe de andere aanbevelingen in het Semester mee spelen. Dus de mijlpalen moeten ook gericht zijn op het introduceren van wetsvoorstellen voor aanpassing van agressieve belastingpraktijken, aanneming van de wet door het parlement (!), introductie van maatregelen rondom bescherming van ZZP'ers, etc. Als Nederland niet meer aan deze hervormingsvereisten voldoet, stopt de betaling voor de windmolens. De koppeling is hierbij indirect en vergt politieke oordeelsvorming van de Commissie. Dit maakt het moeilijker voor de Raad om aan de noodrem te trekken. Uit technische briefings blijkt dat beleidsmakers wel hopen op enige thematische binding in de plannen, zoals arbeidsmarkthervormingen die geen geld kosten koppelen aan activatie en training, die wel geld kosten. De indirecte koppeling tussen geld en hervorming en de holistische weging van plannen zullen echter een uitdaging zijn voor het effectief uitvoeren van controle en het laat veel ruimte voor subjectieve of politieke afweging in beoordeling door de Commissie.<sup>88</sup>

### **Transparantie en publieke verantwoording**

Een derde observatie betreft transparantie en publieke verantwoording. Ten aanzien van transparantie valt te vermelden dat lidstaten al in het najaar conceptplannen kunnen indienen, er zijn echter geen vereisten opgesteld dat dit openbaar moet worden gedaan. Impliciet geeft dit de mogelijkheid aan de Commissie om achter de schermen inhoudelijke eisen te stellen aan hervormingsvereisten voordat lidstaten komen met definitieve plannen. Er is daarmee dus ruimte voor diplomatie achter gesloten deuren. Ten tweede valt te vermelden dat veel van de besluitvorming in de Raad plaatsvindt binnen het ambtelijke voorportaal EFC. Dit gremium is volledig gesloten, er zijn geen agenda's beschikbaar, vrijwel nooit publieke documenten en het is niet toegankelijk voor Kamerleden op *Delegates Portal*. Er zijn geen transparantievereisten over de

<sup>87</sup> Europese Commissie. Commission Staff Working Document: Guidance to Member State on Recovery and Resilience Plans, SWD(2020) 205 final.

<sup>88</sup> Zie ook de analyse van Jean Pisani-Ferry, 'European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots', Bruegel Institute, 27 oktober 2020 ([link](#)).

opinies die de EFC zal aannemen over plannen en uitbetaling en er is niets bekend over stemmingen. Vanwege de mogelijkheid van elke lidstaat om te escaleren via de noodremprocedure kan er druk worden gezet op elkaar en macht worden uitgeoefend zonder publieke verantwoording of zicht op de processen door parlementen.

Tot slot zal de Commissie in het opereren van de RRF besluiten nemen die niet volledig objectief te nemen zijn, zoals het goedkeuren of afkeuren van ineffectieve plannen. Er zijn hiervoor criteria opgesteld, maar deze laten veel ruimte voor interpretatie. De afwegingen die de Commissie maakt binnen de RRF worden slechts in beperkte mate publiekelijk verantwoord. Het Europees Parlement mag wel in dialoog gaan met de Commissie over de RRF, maar heeft geen bevoegdheden ten aanzien van de controle.

## **6 Naar meer zicht en grip voor de Tweede Kamer**

### **6.1 Probleemanalyse**

In de voorgaande paragrafen is een beeld geschetst van de werking van de belangrijkste EU-fondsen in en rond het MFK, de vormen van controle die daarop van toepassing zijn, als ook het toezicht en de verantwoording daarover. Daarnaast is een overzicht gegeven van de wijze waarop controle op het nieuwe Herstelfonds is vormgegeven en de uitdagingen die daarmee gepaard gaan. In dit geheel aan fondsen en controlemechanismen hebben verschillende Europese instellingen, agentschappen en andere lichamen een rol. Naast de Commissie, de Raad, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer gaat het bijvoorbeeld om het antifraudebureau OLAF en het ambtelijke Economisch en Financieel Comité dat de herstelplannen van de lidstaten beoordeelt.

Bezien vanuit het perspectief van controle door een nationaal parlement, meer in het bijzonder de Tweede Kamer, kan gewezen worden op een aantal knelpunten. Ten eerste worden de verschillende rapportages die inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering van de Europese fondsen, zoals het jaarverslag van de Europese Rekenkamer of de evaluatieverslagen van de Europese Commissie, op verschillende momenten in het jaar gepubliceerd. Ten tweede worden deze stukken behandeld door verschillende commissies in de Kamer. Dit kan leiden tot fragmentatie en maakt de coördinatie moeilijker. Ten derde kan gewezen worden op de omvang en complexiteit van de stukken. Dat maakt de materie politiek minder goed gripbaar. Afgezien van het foutenpercentage dat de Europese Rekenkamer jaarlijks vaststelt over de uitvoering van de diverse fondsen, bestaan er geen gemeenschappelijke politieke ankerpunten waarlangs de controle van deze stukken kan plaatsvinden.

Tot slot is van belang dat een groot deel van de controle op de besteding van EU-fondsen plaatsvindt op lidstaatniveau. Ongeveer 80 procent van de fondsen wordt uitgevoerd in gedeeld beheer, door de lidstaten zelf. In zoverre zijn de controlemogelijkheden voor Nederland ten aanzien van de bestedingen in andere lidstaten beperkt. Hoewel er vanuit Nederlandse zijde veelvuldig op EU-niveau is ingezet op versterking van de controle op besteding van EU-fondsen, bijvoorbeeld door middel van de lidstaatverklaring, is Nederland ook hierbij afhankelijk van de andere lidstaten. Dat maakt versterking van deze controle complex.

### **6.2 Suggesties ter verbetering**

1. Gelet op het bovenstaande kan de commissie Europese Zaken, vanuit haar controlerende rol bij totstandkoming van het MFK en haar horizontale functie binnen de Kamer, overwegen om de verantwoording over de MFK-uitgaven op één moment centraal te stellen. Tijdens een jaarlijks MFK-debat kunnen de verschillende rapportages die gedurende dat jaar naar de Kamer zijn gestuurd, besproken worden, waarbij de verantwoording over de middelen centraal staat. Op die manier kan de fragmentatie, gelet op de verschillende verschijningsmomenten

en behandelvormen van verschillende rapportages die door het jaar heen verschijnen worden verminderd. Daarbij zou ook moeten worden gezien op welke wijze de vakcommissies, vanuit hun sectorale taak en betrokkenheid, hierin kunnen worden betrokken.

2. Het kabinet kan gevraagd worden steeds een duidelijk onderscheid te maken tussen welke delen van een programma of fonds in centraal beheer en in gedeeld beheer worden uitgevoerd, zodat duidelijker wordt welke instellingen of organen waarvoor verantwoordelijk zijn.
3. De mid-term review van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen kan een moment vormen voor de Kamer om te controleren of de operationele programma's in voldoende mate bijdragen aan de gestelde doelstellingen en aansluiten bij de nationale en regionale behoeften en te bepalen of eventuele bijstelling nodig is.
4. De Kamer wordt aanbevolen de ontwikkelingen rondom de veranderde wijze van verantwoording op nationaal niveau, waarbij Nederland ervoor kiest geen lidstaatverklaring meer af te geven en in te zetten op verantwoording in departementale jaarverslagen, nauwgezet te volgen. De commissie Financiën kan hier een coördinerende rol in spelen, waarbij kan worden nagegaan of dit bij de verschillende ministeries op vergelijkbare en inzichtelijke wijze gebeurt. De verantwoording via de verschillende departementale jaarverslagen kan ook bij een jaarlijks MFK-debat worden betrokken.
5. In haar werkprogramma voor 2021 kondigt de Europese Commissie aan in het tweede kwartaal met een mededeling over het *performance framework* te komen, waarin meer inzage wordt verschaft in de principes, standaarden en de onderliggende motivering achter de uitgaven binnen het MFK 2021-2027. Het doel van deze communicatie is meer transparantie over de monitoring van de uitgaven te geven door de gebruikte indicatoren van een uitleg te voorzien. De commissie Europese Zaken heeft dit voornemen reeds als prioriteit aangemerkt. Deze exercitie van de Europese Commissie biedt gelegenheid voor een bredere discussie over de rol van (beleids)evaluatie in het MFK. De bestaande indicatoren, bijvoorbeeld voor de Cohesiefondsen, zijn zeer breed en weinig grijpbaar. Overwogen kan worden om op dit thema een kennisactiviteit te organiseren of een rapporteurschap in te stellen.

Voor de langere termijn kan aan de volgende suggesties worden gedacht:

6. De commissie Europese Zaken kan in de aanloop naar een nieuw MFK en, meer specifiek, naar een nieuw programma voor de Europese Structuur- en Investeringsfondsen het kabinet vragen de Kamer structureel te informeren over het voortraject voor de totstandkoming van de Nederlandse Partnerschapsovereenkomst en het Nederlandse operationele programma. Hierbij kan het voorbeeld worden gevolgd van de rol van de Kamer bij de totstandkoming van het Nationaal Strategisch Plan voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.
7. Verder kan er in de aanloop naar een nieuw MFK op worden ingezet dat de doelstellingen die in de verordeningen voor de verschillende fondsen zijn gesteld, specifiek en meetbaar gemaakt worden. De ervaringen met artikel 3.1 van de Nederlandse Comptabiliteitswet en de operatie 'Inzicht in kwaliteit' kunnen daarbij aanknopingspunten bieden.

8. Nader onderzocht kan worden hoe andere nationale parlementen omgaan met de verantwoording van de MFK-uitgaven en welke lessen daaruit getrokken kunnen worden.

*Specifiek ten aanzien van de controle op de uitgaven in het Herstelfonds worden de volgende suggesties gedaan:*

9. Er zijn op het moment van schrijven nog geen specifieke informatieafspraken gemaakt in betrokken Kamercommissies<sup>89</sup> over de Recovery and Resilience Facility (RRF). In het verleden heeft de Tweede Kamer gewerkt met rapporteurs rondom het Europees Semester om aanbevelingen te doen over behandeling van het Semesterproces in de Kamer. Overwogen kan worden om (eenmalig) een dergelijk rapporteurschap in te zetten om coördinatie tussen de commissies te organiseren en informatieafspraken te maken met de regering rondom parlementaire controle.
10. De Kamer kan grip houden op het proces door via de minister politiek sturing uit te oefenen op het stemgedrag in het Economisch en Financieel Comité. Hierop kan controle worden uitgeoefend. Bij duidelijke tekortkomingen in de ambities bij lidstaten kan de minister worden opgeroepen de noodremprocedure te activeren. Hiervoor is het wel van belang dat de Kamer inzicht heeft van het verloop van de besluitvorming in het EFC.
11. De Kamer kan inzetten op transparantie over de genomen besluiten in het EFC en een duidelijkere rol voor de Ecofinraad, waarvoor agenda's beschikbaar worden die actief in de Kamer worden behandeld.
12. Er zullen jaarlijkse evaluaties worden gepubliceerd door de Commissie, de Kamer kan ervoor kiezen deze actief te behandelen en een kabinetsreactie te vragen.
13. Grip krijgen op de mate waarin de fondsen succesvol gekoppeld zijn aan hervormingen vereist grip op een grote en complexe stroom van documenten. De Kamer kan inzetten op het vergroten van haar kennis. Daaraan kan de ondersteunende staf een bijdrage leveren, maar dit kan ook gestalte krijgen door het organiseren van technische briefings, gesprekken met Eurocommissarissen of andere kennisactiviteiten.

---

<sup>89</sup> Het betreft met name de commissies Financiën en Europese Zaken, maar ook Economische Zaken en Klimaat.

## Bijlage 1 – Gedetailleerd overzicht Meerjarig Financieel Kader

	Totaal MFK (juli jl.)	Akkoord EP/Raad (november jl.)	Nieuw totaal MFK (november jl.)	Next Generation EU	Nieuw totaal (MFK & Next Generation EU)
<b>1. Single Market, Innovation &amp; Digital</b>	<b>132.8</b>		<b>132.8</b>	<b>+10.6</b>	<b>143.4</b>
Wv. Horizon Europe	75.9	+4	79.9	+5	84.9
Wv. Invest EU	2.8	+1	3.8	+5.6	9.4
Wv. Digital Europe	6.7		6.7		6.7
<b>2. Cohesion, Resilience &amp; Values</b>	<b>377.8</b>		<b>377.8</b>	<b>+721.9</b>	<b>1099.7</b>
Wv. Structuur- en Investeringsfondsen	330.2		330.2	+47.5	377.5
Wv. EU4Health	1.7	+3.4	5.1		5.1
Wv. Erasmus+	21.2	+2.2	23.4		23.4
Wv. Creative Europe	1.6	+0.6	2.2		2.2
Wv. Justice, Rights and Values	0.8	+0.8	1.6		1.6
Wv. Recovery & Resilience Facility				+672.5	672.5
Wv. RescEU	1.1		1.1	+1.9	3
<b>3. Natural Resources and Environment</b>	<b>356.4</b>		<b>356.4</b>	<b>+17.5</b>	<b>373.9</b>
Wv. Gemeenschappelijk Landbouwbeleid - 1 <sup>e</sup> pijler (directe inkomenssteun en marktbeleid) - 2 <sup>e</sup> pijler (plattelandontwikkeling)	336.3 - 258.5 - 77.8		336.3	+7.5	343.8
Wv. Just Transition Fund	7.5		<b>7.5</b>	+10	17.5
<b>4. Migration and Border Management</b>	<b>22.7</b>		<b>22.7</b>		<b>22.7</b>
Wv. Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF)	8.7		8.7		8.7
Wv. Fonds voor geïntegreerd grensbeheer (IBMF) & Europese Grens- en Kustwacht	5.5	+1	6.5		6.5
Wv. Europese Grens- en Kustwacht	5.1	0.5	5.6		5.6
<b>5. Security and Defence</b>	<b>13.2</b>		<b>13.2</b>		<b>13.2</b>
<b>6. Neighbourhood and the World</b>	<b>98.4</b>		<b>98.4</b>		<b>98.4</b>
Wv. Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDIC)	70.8	+1	71.8		71.8
Wv. Humanitarian Aid instrument	9.7	+0.5	10.2		10.2
<b>7. European Public Administration</b>	<b>73.1</b>		<b>73.1</b>		<b>73.1</b>
<b>TOTAAL</b>	<b>1074.3</b>		<b>1074.3</b>		<b>1824.3</b>

N.B. De bedragen zijn in 2018 prijzen en in miljard euro's.



## Bijlage 2 - Randvoorwaarden Europese Structuur- en Investeringsfondsen

Beleidsdoelstelling	Randvoorwaarden	Criteria voor vervulling randvoorwaarden
<p>1. Een competitiever en slimmer Europa door de bevordering van een innovatieve en slimme economische transformatie</p>	<p>Goede governance van de nationale of regionale strategie voor slimme specialisatie</p>	<p>Strategieën voor slimme specialisatie worden ondersteund door:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actuele analyse van uitdagingen, met inbegrip van knelpunten voor innovatieverspreiding en digitalisering.</li> <li>2. Bestaan van bevoegde regionale / nationale instelling of instantie belast met het beheer van de strategie voor slimme specialisatie</li> <li>3. Instrumenten voor toezicht en evaluatie om de voortgang te meten in de richting van de doelstellingen van de strategie</li> <li>4. Doeltreffende werking van samenwerking met stakeholders (het ondernemingsgezin ontdekkingsproces)</li> <li>5. Acties die nodig zijn voor de verbetering van de nationale of regionale onderzoeks- en innovatiesystemen</li> <li>6. Acties om de industriële overgang te ondersteunen</li> <li>7. Maatregelen voor internationale samenwerking</li> </ol>
<p>2. Een groener, koolstofarm Europa door de bevordering van een schone en eerlijke energietransitie, groene en blauwe investeringen, de circulaire economie, aanpassing aan de klimaatverandering, risicopreventie en risicobeheer</p>	<p>Strategisch beleidskader ter ondersteuning van op energie-efficiëntie gerichte renovatie van residentiële en niet-residentiële gebouwen</p> <p>Governance van de energiesector</p> <p>Doeltreffende bevordering van het gebruik van hernieuwbare energie in alle sectoren en in de hele EU</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Er is een nationale langetermijnrenovatiestrategie vastgesteld ter ondersteuning van de renovatie van het nationale bestand van residentiële en niet-residentiële gebouwen. Deze strategie:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. bevat indicatieve mijlpalen voor 2030 en 2040 en streefdoelen voor 2050;</li> <li>b. biedt een indicatief overzicht van budgettaire middelen voor de uitvoering van de strategie;</li> <li>c. bevat definities van doeltreffende mechanismen voor de bevordering van investeringen in de renovatie van gebouwen.</li> </ol> </li> <li>2. Maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie om de vereiste energiebesparingen te verwezenlijken</li> </ol> <p>Er zijn nationale energie- en klimaatplannen vastgesteld en deze omvatten alle elementen van het model in bijlage I en een indicatief overzicht van de geplande financiële middelen en mechanismen voor maatregelen ter bevordering van koolstofarme energie.</p> <p>Er is voorzien in maatregelen om te zorgen voor naleving van het nationale bindende streefdoel voor 2020 inzake hernieuwbare energiebronnen en van dit basisscenario tot 2030 in overeenstemming met de</p>

	<p>Effectief risicobeheerskader voor rampen.</p> <p>Bijgewerkte planning voor de vereiste investeringen in de water- en afvalwatersectoren</p> <p>Bijgewerkte planning voor afvalbeheer</p> <p>Kader voor prioritaire actie voor de instandhouding maatregelen waar EU-medefinanciering aan te pas komt</p>	<p>herschikking van Richtlijn 2009/28/EG 5, alsmede een toename van het aandeel hernieuwbare energie in de verwarmings- en koelingssector met 1 procentpunt per jaar tot 2030</p> <p>Er is voorzien in een nationaal of regionaal risicobeheersplan voor rampen, in overeenstemming met de bestaande klimaataanpassingsstrategieën. Dit plan omvat een beschrijving van de belangrijkste risico's, maatregelen inzake rampenpreventie, paraatheid en respons, en de financiële middelen.</p> <p>Er is voorzien in een nationaal investeringsplan dat de huidige stand van de uitvoering van gerelateerde Richtlijnen bevat en een planning van alle overheidsinvesteringen, inclusief een indicatieve financiële raming die nodig zijn voor de uitvoering van de Afvalwaterrichtlijn, de drinkwaterrichtlijn en de vernieuwing van de afvalwater- en watervoorzieningsinfrastructuur.</p> <p>Er is voorzien in afvalbeheerplan(nen) overeenkomstig de betreffende Richtlijn, waarin een analyse wordt gemaakt van de huidige situatie inzake afvalbeheer, een beoordeling wordt gemaakt van bestaande regelingen voor afvalinzameling, een beoordeling wordt gemaakt van de investeringskloof en informatie wordt gegeven over locatiercriteria voor toekomstige afvalverwerkingsinstallaties.</p> <p>Er is voorzien in een prioritair actiekader in de zin van artikel 8 van Richtlijn 92/43/EEG.</p>
<p>3. Een meer verbonden Europa door de versterking van de mobiliteit en regionale ICT-connectiviteit</p>	<p>Nationaal of regionaal breedbandplan</p> <p>Uitgebreide vervoersplanning op het passende niveau</p>	<p>Het plan moet de volgende elementen bevatten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Een beoordeling van de investeringskloof die moet worden aangepakt zodat de EU de doelstellingen inzake gigabit-connectiviteit kan bereiken.</li> <li>• De motivering van de geplande openbare interventie op basis van duurzame investeringsmodellen.</li> <li>• Maatregelen om de vraag te stimuleren.</li> <li>• Mechanismen voor technische bijstand.</li> <li>• Een toezichtmechanisme op basis van standaardindicatoren voor breedbandinventarisatie</li> </ul> <p>Er is voorzien in een multimodale inventarisatie van bestaande en geplande infrastructuur tot 2030 die:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de economische motivering van de geplande investeringen omvat;</li> </ul>



	<p>Strategisch beleidskader voor de onderwijs- en opleidingsstelsels op alle niveaus.</p>	<p>evenwicht tussen werk en privéleven te bevorderen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelingen voor toezicht, evaluatie en herziening van het strategische beleidskader en de methoden voor gegevensverzameling.</li> <li>• Regelingen om te waarborgen dat het ontwerp, de uitvoering, het toezicht en de evaluatie gebeuren in nauwe samenwerking met organen voor gelijke kansen, sociale partners en betrokken maatschappelijke organisaties.</li> </ul> <p>Er is voorzien in een nationaal en/of regionaal strategisch beleidskader voor het onderwijs- en opleidingsstelsel en dit omvat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empirisch onderbouwde systemen om op het vlak van vaardigheden te anticiperen en prognoses te maken.</li> <li>• Maatregelen om te zorgen voor gelijke toegang tot, participatie in en voltooiing van kwaliteitsvolle, relevante en inclusieve onderwijs- en opleidingstrajecten en de verwerving van sleutelcompetenties op alle niveaus.</li> <li>• Mechanisme voor coördinatie op alle onderwijs- en opleidingsniveaus.</li> <li>• Regelingen voor toezicht, evaluatie en herziening van het strategische beleidskader.</li> <li>• Maatregelen gericht op laaggeschoolde en laaggekwalificeerde volwassenen en mensen uit kansarme sociaaleconomische milieus.</li> <li>• Maatregelen om leerkrachten, opleiders en academisch personeel te ondersteunen met passende leermethoden, de beoordeling en validering van sleutelcompetenties.</li> <li>• Maatregelen ter bevordering van de mobiliteit van studenten en personeel en van grensoverschrijdende samenwerking tussen aanbieders van onderwijs en opleidingen.</li> </ul> <p>Er is voorzien in een nationaal strategisch beleidskader voor sociale inclusie en armoedebestrijding. Dit omvat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Een empirisch onderbouwde diagnose van armoede en sociale uitsluiting.</li> <li>• Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van segregatie op alle gebieden.</li> <li>• Maatregelen voor de overgang van institutionele naar door de gemeenschap gedragen zorg.</li> <li>• Regelingen om te waarborgen dat het ontwerp, de uitvoering, het toezicht en de evaluatie gebeuren in nauwe samenwerking met sociale partners en</li> </ul>
	<p>Nationaal strategisch beleidskader voor sociale inclusie en armoedebestrijding</p>	

