Stuk **37-A** (2005-2006) – Nr. 1

V L A A M S P A R L E M E N T

Zitting 2005-2006

5 januari 2006

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de Europese Unie en de Vlaamse Gemeenschap: een verkenning

REKENHOF

De Europese Unie en de Vlaamse Gemeenschap: een verkenning

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement

Brussel, december 2005



Stuk **37-A** (2005-2006) – Nr. 1

REKENHOF

De Europese Unie en de Vlaamse Gemeenschap: een verkenning

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 20 december 2005

INHOUD

Gebruikte afkortingen....5
Bestuurlijke boodschap....6
Samenvatting....7
Inleiding....13
1 Ontwikkelingen van instituties, begroting en financieel management in de EU....15
1.1 Inleiding....15
1.2 Instituties van de EU....16
1.2.1 Instellingen....16
1.2.2 Organen....18
1.2.3 Agentschappen....18
1.3 De relatie tussen EU-instituties en Vlaanderen....18
1.3.1 Internationale verdragen....18
1.3.2 Vlaams Parlement....19
1.3.3 Europees Parlement....20
1.3.4 Raad van Ministers....21
1.3.5 Comité van de Regio's....22
1.4 Inkomsten en uitgaven EU....23
1.4.1 Begrotingssystematiek....23
1.4.2 Inkomsten....23
1.4.3 Uitgaven....24
1.4.4 Begrotings- en verantwoordingsproces....26
1.5 EU-actualiteit....27
1.5.1 Uitbreiding....27
1.5.2 Stabiliteitspact....27
1.5.3 Europees bestuur....28
1.5.4 Europese Grondwet....28
1.6 EU-beleidsontwikkelingen....31
1.6.1 Nieuw beleid....32
1.6.2 Hervorming van het financieel management....32
1.7 Hoge controle-instellingen....34
2 Europese structuurfondsen....37
2.1 Algemeen....37
2.1.1 Soorten structuurfondsen....37
2.1.2 Communautaire initiatieven....39
2.1.3 Financiële middelen....39
2.1.4 Algemene structuurfondsbeginselen....41
2.1.5 Financiële bijdrage van de fondsen....43
2.2 Beheer en controle....43
2.2.1 Financieel beheer van de structuurfondsen....44
2.2.2 Beheers- en controlesystemen....45
2.2.3 Toepassing van financiële correcties....49
2.2.4 Gedeeld beheer....50
3 Europese structuurfondsen in Vlaanderen....53
3.1 Vlaamse structuurfondsprojecten....53
3.2.1 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling....53
3.2.2 Europees Sociaal Fonds....53
3.2.3 Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij....54
3.2 Vlaamse gebieden erkend voor de periode 2000-2006....54

3.2.1 Doelstellingsgebieden 54
3.2.2 Overgangsregeling (phasing out) 55
3.3 Omvang van de steun aan Vlaamse structuurfondsprogramma's 56
3.3.1 Doelstelling-2-programma's 56
3.3.2 Doelstelling-3-programma's 57
3.4 Beheer van de structuurfondsen in Vlaanderen 57
3.4.1 ESF-agentschap 58
3.4.2 Doelstelling 2: EFRO en ESF 60
3.4.3 Doelstelling 3: ESF 62
3.4.4 FIOV 63
3.5 Controle van structuurfondsen in Vlaanderen 64
3.5.1 Controle op Vlaams niveau 64
3.5.2 Controle op Europees niveau 67
3.6 Cofinanciering in de Vlaamse begroting 68
3.7 Vlaamse reglementering voor registratie van Europese gelden 69
3.8 Inventarisatie van Europese structuurgelden 70
3.9 Rapportage aan het Vlaams Parlement 71
4 Conclusies 74
5 Aanbevelingen 76
6 Antwoord van de minister 78
Glossarium 80
Bijlage 1: Structuurfondsen in Vlaanderen voor het programma 2000-2006 83
Bijlage 2: Antwoord van de minister 84

Gebruikte afkortingen

BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BBP	Bruto Binnenlands Product
BTW	Belasting over de toegevoegde waarde
CB	Communautair bestek
Coreper	Comité van permanente vertegenwoordigers
DAB	Dienst met afzonderlijk beheer
DAS	Déclaration d'assurance (betrouwbaarheidsverklaring) van de Europese Rekenkamer
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap (EEG en Euratom samen)
EOGFL-O	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie
EPD	Enkelvoudig programmeringsdocument
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EVA	Extern verzelfstandigd agentschap
EWBL	Departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw
FIOV	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
FIVA	Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector
IGC	Intergouvernementele Conferentie
IVA	Intern verzelfstandigd agentschap
MVG	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
OP	Operationeel programma
PC	Programmacomplement
PCI	Programma voor een communautair initiatief
PG	Plaatselijke Groepen
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VFSIPH	Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap
VIZO	Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen
VOI	Vlaamse openbare instelling

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof schetst in zijn verslag over de Europese Unie en de Vlaamse Gemeenschap, de relevante ontwikkelingen van instituties, begroting en financieel management in de EU. Het ging na welke geldstromen vanuit de Europese Unie naar de lidstaten vloeien in de vorm van structuurfondsen. Meer in het bijzonder heeft het de controle en het beheer van structuurfondsen in Vlaanderen in kaart gebracht.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de voorstellen van verordeningen en richtlijnen vanuit de Europese Unie via de bevoegde Vlaamse administraties in het verleden onvoldoende doorstroomden naar het Vlaams Parlement. De Vlaamse Regering bezorgt het Vlaams Parlement enkel zesmaandelijkse overzichten van de voor Vlaanderen belangrijkste EU-dossiers.

Europese subsidies uit de structuurfondsen voor Vlaamse projecten moeten gepaard gaan met cofinanciering door de Vlaamse overheid. De begrotingsdocumenten van het ministerie, de DAB's en de VOI's omschrijven die Vlaamse subsidies niet altijd als cofinanciering. De in Vlaanderen opgezette dossieropvolgingssystemen van de structuurfondsen verschaffen bovendien geen gecentraliseerde informatie over alle uitbetaalde Vlaamse cofinancieringsbedragen.

De Vlaamse circulaire over thesaurierekeningen en orderekeningen draagt weinig bij tot een transparante registratie van de Europese gelden. Door het gebrek aan een coördinerende dienst heeft de Vlaamse overheid geen exact zicht op de Europese geldstromen. De rapportage over Europese structuurfondsen aan het Vlaams Parlement is niet volledig en niet uniform.

Het Rekenhof beveelt aan dat de Vlaamse overheid meer transparantie zou nastreven in de registratie van zowel de Vlaamse cofinancieringsgelden, als de Europese gelden uit de structuurfondsen. Zowel het ministerie, de DAB's en de VOI's als het ESF-agentschap dienen meer transparantie na te streven. De Vlaamse overheid kan dat ondersteunen door de Europese structuurgelden centraal te doen inventariseren. Op die manier kan een uniforme rapportage aan het Vlaams Parlement ontstaan.

Samenvatting

Ontwikkelingen van instituties, begroting en financieel management in de EU

Door hun toetreding tot de EU stemmen lidstaten ermee in een deel van hun soevereiniteit over te dragen aan onafhankelijke instellingen. Het Vlaams Parlement is bevoegd adviezen uit te spreken over Commissievoorstellen van verordeningen en richtlijnen aan de Vlaamse Regering. Voor een vlotte doorstroming van de voorstellen werd een procedure uitgewerkt voor de betrokken administraties om, langs hun minister, de voorstellen van de Europese Commissie aan het Vlaams Parlement voor te leggen. De procedure heeft echter tot nu toe bijna geen toepassing gevonden. Vanaf 2005 bezorgt de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement wel zesmaandelijks een overzicht van de relevante EU-dossiers.

De ontvangsten en uitgaven van de EU dienen in evenwicht te zijn. Het eigen-middelenplafond geeft het maximum aan van de gelden die de EU voor haar uitgaven kan gebruiken. Binnen het eigen-middelenplafond zijn er de financiële perspectieven: dat zijn de uitgavenmaxima die de begroting moet respecteren. In 2005 en 2006 zal voor het eerst verantwoording worden afgelegd over een EU-begroting die geldt voor vijfentwintig lidstaten.

Een van de opvallendste actuele ontwikkelingen is de opstelling van het Europees Grondwettelijk Verdrag. Het verdrag bevat behalve belangrijke bepalingen over de EU-besluitvorming een aantal concrete verplichtingen van de lidstaten over bijvoorbeeld de beperking van overheidstekorten en de fraudebestrijding. De lidstaten hebben een termijn van twee jaar om hun akkoord te geven aan het verdrag. Het treedt pas in werking als alle EU-lidstaten het hebben bekrachtigd, zo niet behandelt de Europese Raad de kwestie.

Binnen de EU discussiëren diverse fora over de samenwerking tussen de instanties die betrokken zijn bij het beheer van en de controle op EU-gelden. De Europese Commissie bepaalt het beheer van en het toezicht op de geldstromen die de lidstaten ontvangen. Voor geldstromen met een gedeeld beheer - dat wil zeggen: waarbij de Commissie en de lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid – laat de Commissie dat voor een groot deel over aan de lidstaten. De Europese Commissie verricht zelf interne controles. Achteraf oefent de Europese Rekenkamer een onafhankelijke externe controle uit. In de lidstaten zelf kunnen (in de meeste gevallen) ook de nationale rekenkamers onafhankelijke controles uitvoeren op de besteding van de EU-gelden.

Europese structuurfondsen

Er zijn nog steeds grote sociaal-economische verschillen tussen de regio's van de Unie. Om de sociaal-economische cohesie te bevorderen,

heeft de Europese Commissie structuurfondsen in het leven geroepen: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O) en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV). De fondsen impliceren een aanvullende financiering door de lidstaten en samenwerking tussen de Commissie en de nationale autoriteiten. De maatregelen zijn een initiatief van de lidstaten. Om de structuurmaatregelen doeltreffend te maken, schrijft de structuurfondsverordening voor de periode 2000-2006 drie prioritaire interventiedoelstellingen voor:

- Doelstelling 1 beoogt de ontwikkeling en de structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand. Zoals voorheen heeft twee derde van de structuurmaatregelen betrekking op doelstelling 1.
- Doelstelling 2 betreft de ondersteuning van de sociaal-economische omschakeling van in structurele moeilijkheden verkerende gebieden.
- Doelstelling 3 slaat op alle acties om de menselijke hulpbronnen te ontwikkelen.

De Europese Unie heeft ook vier speciale programma's opgezet, de zogenaamde communautaire initiatieven, om gezamenlijke oplossingen te vinden voor problemen die zich overal in Europa voordoen. In tegenstelling tot de hierboven besproken structuurmaatregelen, zijn de communautaire programma’s geen initiatief van de lidstaat, maar van de Europese Commissie zelf. Elk initiatief wordt door een van de fondsen gefinancierd. De initiatieven voor de periode 2000-2006 zijn INTERREG III, LEADER+, EQUAL en URBAN II.

De bijstand uit de structuurfondsen bedraagt voor de periode 2000-2006 circa 195 miljard EUR: 69,7% voor doelstelling 1, 11,5% voor doelstelling 2, 12,3% voor doelstelling 3, 0,5% voor het FIOV buiten doelstelling 1, 5,35% voor communautaire initiatieven en 0,65% voor innovatieve acties en technische bijstand.

De Commissie moet zich ervan kunnen vergewissen dat de lidstaten goed functionerende beheers- en controlesystemen hebben voor de programma's die Europese gelden ontvangen langs de structuurfondsen. De beheersautoriteit is verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en de deugdelijkheid van het beheer en de uitvoering van het programma. Daarbuiten opereert een betalingsautoriteit, die de betalingsaanvragen moet opstellen en verzenden en de betalingen van de Commissie ontvangt. Tot slot dragen toezichtcomités zorg voor de doeltreffendheid en de kwaliteit van de structuurmaatregelen. De Commissie verifieert zelf de doeltreffendheid van de controleregelingen, die berusten bij de beheersautoriteiten en de betaalorganen.

De Europese Rekenkamer onderzocht in 2003 de werking van de toezichtsystemen en -controles bij de Commissie en in de lidstaten. Ze stelde leemtes vast in de naleving van de voorschriften inzake de toewijzing en scheiding van functies, de controles door de beheerders, de externe controles en de uitgavendeclaraties. Bij ernstige gebreken moet

de Commissie volgens de Rekenkamer gebruik maken van de mogelijkheid betalingen op te schorten.

Bij eenmalige of systematische onregelmatigheden moeten de lidstaten financiële correcties verrichten door de communautaire bijdrage volledig of gedeeltelijk in te trekken. De financiële correcties leiden niet tot een vermindering van de steun aan het betrokken programma, want de bedragen zijn toewijsbaar aan andere verrichtingen. Als de lidstaten in gebreke blijven, kan de Commissie de betrokken bijdrage van de structuurfondsen schrappen.

Als de Commissie de begroting onder gedeeld beheer uitvoert, delegeert ze de begrotingsuitvoering aan de lidstaten. De Europese Rekenkamer stelt bij de DAS-verklaring echter al vele jaren vast dat de onderliggende verrichtingen frequent onderhevig zijn aan fouten, vooral bij gedeeld beheer. De Europese Commissie wil in de regels voor de toekomstige programmeerperiode een duidelijke definitie vaststellen van het raamwerk en de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Commissie voor de begrotingsuitvoering.

Europese structuurfondsen in Vlaanderen

In Vlaanderen spelen drie structuurfondsen een rol: het ESF, het EFRO en het FIOV. Het EFRO subsidieert de ontwikkelingsacties in erkende probleemgebieden. Het ESF wil bijdragen tot de optimale benutting van het menselijk potentieel. Het FIOV is gericht op projecten in de visserij- en aquicultuursector.

De toekenning van steun is verbonden aan de drie prioritaire doelstellingen. Regio's die vroeger steun kregen, maar nu niet meer worden erkend, komen in aanmerking voor een overgangsregeling (de zogenaamde *phasing out*). In Vlaanderen zijn er vier erkende regio's voor doelstelling-2-programma's: Limburg, Antwerpen, Kust en Oost-Vlaanderen. Het grootste gedeelte van de Europese steun in die programma’s komt uit het EFRO. Het ESF participeert in alle doelstelling 2-programma’s behalve in dat van Oost-Vlaanderen. Alle programma's hebben eveneens een phasing-out onderdeel. Die overgangsregeling voorziet nooit in ESF-steun. Het Vlaamse programma doelstelling 3 is gestructureerd volgens een aantal zwaartepunten, die een afspiegeling zijn van de vier pijlers van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Het programma is betrokken op heel Vlaanderen.

Met het oog op een efficiënt beheer van de ESF-programma's in Vlaanderen werd het ESF-agentschap in het leven geroepen, een vzw van publiekrechtelijke aard met een tijdelijk karakter. Momenteel laveert het agentschap tussen twee statuten: dat van vzw en dat van een publiekrechtelijke instelling. Door het huidige statuut heeft het niet alle verplichtingen van een publiekrechtelijke instelling (bijvoorbeeld controle door de controleur van de vastleggingen en het Rekenhof).

Voor alle Vlaamse doelstelling-2-programma’s vervult het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (departement EWBL) de functie van beheersautoriteit. Voor het EFRO en het ESF nemen respectievelijk de

administratie Economie en het ESF-agentschap de rol van betalingsautoriteit waar. Per programma is een monitoringcomité (comité van toezicht) belast met de algemene strategie en het globale toezicht en beslist een managementcomité over de toekenning van de Europese steun aan concrete individuele projecten op grond van vooraf vastgelegde, objectieve selectiecriteria. De Europese Commissie schrijft in haar jaarverslag over de structuurfondsen 2003 dat de vier programma's in doelstelling 2 voor het Vlaams Gewest hun kruissnelheid hebben bereikt en op een bevredigende wijze evolueren.

Voor alle Vlaamse programma's in doelstelling 3 geldt het ESF-agentschap als de beheers- en betalingsautoriteit, functioneel gescheiden met een verantwoordelijke per autoriteit. Het Vlaams monitoringcomité (VMC) bewaakt over de zwaartepunten heen de beleidsaspecten binnen het ESF in doelstelling 3. Per zwaartepunt heeft het VMC strategische werkgroepen (SWG). De Europese Commissie schrijft in haar jaarverslag dat de verschillende prioriteiten voor doelstelling 3 een voldoende aanwending vertonen.

Het jaarverslag 2003 van het FIOV voorziet voor Vlaanderen in twee beheersautoriteiten: de afdeling Land- en Tuinbouwondersteuningsbeleid van de administratie Land- en Tuinbouw en de afdeling Landbouw- en Visserijbeleid in Oostende. De afdeling Landbouw- en Visserijbeleid heeft de Europese Commissie op 30 juni 2004 gemeld dat zij niet meer zal optreden als beheersautoriteit. De betalingsautoriteit is de afdeling Landbouw- en Visserijbeleid van het departement EWBL. De uitvoering van het programma wordt gevolgd door een comité van toezicht. De Europese Commissie schrijft in haar jaarverslag dat de vooruitgang van de implementatie algemeen voor Europa bij het FIOV nogal traag is.

Gezien het aantal verschillende instanties dat betrokken is bij de controle van de structuurfondsen, is de coördinatie van de auditactiviteiten bijzonder belangrijk. De structuurfondsverordening bepaalt dat de Commissie en de lidstaten op basis van bilaterale bestuursrechtelijke regelingen samenwerken om plannen, methoden en uitvoering van controles te coördineren. Het Rekenhof stelt vast dat deze bilaterale bestuursrechtelijke regeling met de Europese Commissie voor Vlaanderen nog altijd niet bestaat.

Op Vlaams niveau verloopt de controle van de structuurfondsprogramma's in vier trappen. De beheersautoriteit heeft als eerste verantwoordelijke tot taak de ingediende uitgaven en concrete realisatie van de individuele projecten te controleren. Die eerste trap omvat de controle op stukken. De tweede trap is de zogenaamde 5%-controle: vóór de afsluiting van elk programma moet een onafhankelijke instantie ten minste 5% van de totale subsidiabele uitgaven gecontroleerd hebben. Het Vlaams Gewest heeft de steekproefcontroles voor de doelstelling-2-programma's van het EFRO uitbesteed aan een extern privé-auditbureau. Het is raadzaam dat het bestek in de toekomst vermeldt dat de inspecteur van financiën, de Interne Audit, het Rekenhof, elke controle- en auditentiteit van de EU en de Europese Rekenkamer inzage kunnen hebben in de werkpapieren van het aangewezen externe privé-auditbureau. De sociaalrechtelijke inspecteurs van de administratie

Werkgelegenheid zijn belast met de steekproefcontrole voor het ESF-structuurfonds. De cel Inspectie en Audit van de administratie Land- en Tuinbouw voert de 5%-controles uit voor het FIOV. De Interne Audit van het MVG is belast met de derde trap van de controle. De Interne Audit heeft de bedoeling jaarlijks - gespreid over de volledige programmaperiode - een systeemaudit uit te voeren voor het ESF, het EFRO en het FIOV, waarbij ze telkens een rapport zal opmaken en het daaropvolgende jaar opnieuw zal opvolgen. De Inspectie van Financiën, die de afsluitingsverklaring van het bijstandspakket opstelt, zorgt ten slotte voor de vierde trap.

De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer onderzoeken de structuurfondsgelden op Europees vlak. De diensten van de Europese Commissie hebben onderzocht welke systemen de Vlaamse Gemeenschap heeft opgezet voor het beheer van de fondsen. De Europese Rekenkamer heeft controles uitgevoerd in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring.

Het Rekenhof onderzocht in welke mate Vlaamse subsidies aan structuurfondsprogramma's als cofinanciering in de begrotingstabellen van het ministerie, de DAB’s en de VOI's vermeld stonden. Daaruit bleek dat de benaming cofinanciering niet altijd eenduidig voorkwam in de tekstomschrijvingen van de begrotingsposten. De in Vlaanderen opgezette dossieropvolgingssystemen van de administratie Economie en het ESF-agentschap verschaffen bovendien geen gecentraliseerde informatie over alle uitbetaalde Vlaamse cofinancieringsbedragen.

Het ministerie en de DAB's beschikken niet over een eenduidige regeling voor de registratie van Europese gelden. De circulaire van de Vlaamse Gemeenschap over thesaurierekeningen en orderekeningen voorziet niet in een uitdrukkelijke subrubricering van orderekeningen voor Europese gelden.

Het Rekenhof heeft van de afdeling Buitenlands Beleid binnen Europa van het MVG de resultaten gekregen van een onderzoek naar de grootte van de Europese geldstromen in Vlaanderen. De resultaten blijven echter beperkt tot eenmalig ingezamelde indicatieve gegevens. In het departement EWBL en het ESF-agentschap heeft het Rekenhof slechts niet-geauditeerde cijfers over de structuurfondsen kunnen verzamelen, aangezien de Vlaamse reglementering over de registratie van Europese gelden nog onvoldoende transparant is. Het Rekenhof concludeert dat de Vlaamse beleidsverantwoordelijken vooralsnog geen exact zicht hebben op alle Europese geldstromen die transiteren naar de Vlaamse overheid.

Momenteel bestaat er in Vlaanderen voor alle Europese structuurfondsen slechts een fragmentarische, niet uniforme rapportage aan het Vlaams Parlement. Voor ESF-materies dient het ESF-agentschap een jaarverslag met een evaluatierapport in en de administratie Land- en Tuinbouw maakt jaarlijks een rapport dat een appendix bevat over de Europese steunverlening langs het FIOV. Voor EFRO-materies bestaat er geen verslaggeving aan het Vlaams Parlement.

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat de voorstellen van verordeningen en richtlijnen in het verleden onvoldoende doorstroomden naar het Vlaams Parlement. De systemen voor begrotingsopmaak en -uitvoering leveren geen centrale informatie op over alle uitbetaalde cofinancieringsbedragen. De Vlaamse circulaire over thesaurierekeningen en orderekeningen draagt niet bij tot een transparante registratie van de Europese gelden. Door een gebrekkige, niet-permanente inventarisatie heeft de Vlaamse overheid vooralsnog geen exact zicht op de Europese geldstromen die transiteren naar de Vlaamse overheid. De rapportage over Europese structuurfondsen aan het Vlaams Parlement is niet volledig en niet uniform.

Reactie van de minister

De minister van Buitenlands Beleid antwoordde op 3 oktober 2005 dat het verslag interessante besluiten en aanbevelingen bevat en toonde zich bereid aan enkele aanbevelingen gevolg te geven. Tegen de uitvoering van andere aanbevelingen had hij echter bezwaren.

Inleiding

Het Rekenhof zal in de toekomst het financieel management van de Europese gelden in kaart brengen. Het zal een overzicht bieden van de ontwikkelingen van instituties, begroting en financieel management in de Europese Unie (EU). Telkens zal een specifiek Europees thema aan bod komen. Over een aantal jaren zal het daardoor mogelijk worden trends te herkennen en een totaalbeeld van de EU-gelden op Vlaams niveau tot stand te brengen. Het Rekenhof zal het verslag onder de aandacht brengen bij alle andere nationale rekenkamers van de EU en de Europese Rekenkamer. Het verwijst hierbij naar het European Transparency Initiative van commissaris Kallas([1]), het Wynn-report([2]) bij de dechargeprocedure 2003 in het Europees Parlement en naar de mededeling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over een stappenplan voor een geïntegreerd internecontrolekader([3]).

Deze eerste editie van dit Europees rapport wil een basis leggen en bevat daarom ook beschrijvende informatie. Zij heeft zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande openbare informatie van de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Europese Rekenkamer, de nationale rekenkamers van de EU-lidstaten, de Vlaamse Gemeenschap, het ESF-agentschap en het Vlaams Parlement. Bovendien trachtte het Rekenhof op grond van interviews verbeterpunten op te sporen voor het Europese gebeuren in Vlaanderen. Het bezorgde de feitelijke onderzoeksbevindingen op 26 mei 2005 aan de administratie Land- en Tuinbouw, de administratie Economie, de administratie Werkgelegenheid, de administratie Buitenlands Beleid, de administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management en het ESF-agentschap. De Interne Audit kreeg op zijn vraag ook de bevindingen toegestuurd. De administraties betwistten de bevindingen doorgaans niet. Rekening houdend met hun repliek, paste het Rekenhof de onderzoeksbevindingen aan.

---

1 Kallas, S., Vice-President of the European Commission and Commissioner for Administrative Affairs, Audit and Anti-Fraud, The need for a European transparency initiative, 3 March 2005.

2 Europees Parlement, Commissie Begrotingscontrole, Elementen van het financieel beheer in de Europese Unie, Delen I, II en II. Rapporteur Terence Wynn, 7 september 2005; zie ook: Resolutie van het Europees Parlement met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van het besluit over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2003, afdeling III - Commissie, Publicatiebeleid van de Europese Unie, 27 juli 2005, L196/4-25.

3 Commissie van de Europese Gemeenschappen, COM (2005) 252-Definitief, Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer over een stappenplan voor een geïntegreerd internecontrolekader, 15 juni 2005, en de resolutie van de ECOFINraad, 8 november 2005.

Het Rekenhof stuurde dit aangepaste rapport op 23 augustus 2005 naar de Minister van Buitenlands Beleid. Op 3 oktober 2005 antwoordde hij. Het antwoord is in dit rapport opgenomen.

Het eerste deel geeft een overzicht van de institutionele organisatie van de EU, de ontvangsten, uitgaven en begrotingsprocessen. Ook komen de ontwikkelingen aan bod op het gebied van financieel management. Daarbuiten geeft dit deel een beeld van de Europese rol van het Vlaams Parlement en van de Vlaamse ministers, alsook van de vertegenwoordiging in het Europees Parlement en in het Comité van de Regio's. Het sluit af met de werking van de rekenkamers.

Het tweede en derde deel omvatten als Europees thema het financieel management van de structuurfondsgelden in Vlaanderen. Deze eerste uitgave concentreert zich op dit gedeelte van de Europese geldstromen naar Vlaanderen omdat de steunverlening in de vorm van structuurfondsgelden is gebaseerd op nauw overleg tussen de Europese Commissie en de instanties van de betrokken lidstaat op landelijk, regionaal niveau, zoals de Vlaamse Gemeenschap. Het structuurfonds is bovendien nooit de enige financieringsbron van projecten. De Vlaamse overheid moet in de regel immers een project dat via de structuurfondsen Europese gelden ontvangt, cofinancieren.

Het rapport sluit af met de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren komen.

1 Ontwikkelingen van instituties, begroting en financieel management in de EU

1.1 Inleiding

De Europese samenwerking die begon in 1952 in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), heeft zich in de loop der jaren steeds verder ontwikkeld. Een belangrijke stap was het Verdrag van Rome uit 1957, toen de zes EGKS-landen de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) hebben opgericht. Daarmee waren de drie Europese Gemeenschappen een feit.

De Europese Unie bestaat officieel sinds 1 november 1993, dit is sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht. De Europese Unie wordt op dit moment gekenmerkt door een driepijlerstructuur([4]): de Europese Gemeenschap op basis van het EG-Verdrag, waarin de Europese Gemeenschappen (EGKS, EEG en Euratom) samenkomen, vormt de eerste pijler. Verder voorziet het verdrag in het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (tweede pijler) en het beleid gericht op Justitie en Binnenlandse Zaken (derde pijler). Binnen de eerste pijler is er sprake van communautaire besluitvorming. Daarbij spelen de Raad van Ministers, de Europese Commissie en het Europees Parlement een grote rol. In de tweede en derde pijler vindt de besluitvorming plaats in de lidstaten, wat vooral een grote rol voor de Raad van Ministers inhoudt.

Beleid en begroting van de EU komen tot stand in een complex samenspel tussen de EU-instellingen en de lidstaten. De uitvoering van het EU-beleid wordt in belangrijke mate gekenmerkt door *gedeeld beheer* tussen de Europese Commissie en de lidstaten. De eindverantwoordelijkheid voor de programma-uitvoering ligt bij de Europese Commissie.

Het financiële management van de Europese gelden die Vlaanderen besteedt, bestaat uit beheer, toezicht en controle. Daarvoor zijn verschillende instanties verantwoordelijk. Beheer en toezicht ressorteren onder meer onder de Europese Commissie, de betrokken ministeries en de decentrale organen. De controle valt in verschillende onderdelen uiteen. In de eerste plaats zijn er vanuit de EU de (interne) controles door de Europese Commissie. In de tweede plaats zijn er, ook vanuit de EU, de onafhankelijke (externe) controles die de Europese Rekenkamer uitvoert op de rechtmatige besteding van gelden. De informatie die uit die controlewerkzaamheden voortvloeit, wordt gebruikt voor de uiteindelijke verantwoording over de uitvoering van de EU-begroting aan het Euro-

[4] Met de eventuele invoering van de Europese Grondwet zou die pijlerstructuur vervallen.

pees Parlement en de Raad. In de derde plaats oefent in Vlaanderen de Vlaamse Gemeenschap controle uit.

De samenwerking strekt zich in de EU uit over ongeveer dertig verschillende beleidsterreinen. Die lopen uiteen van landbouw en plattelandsontwikkeling tot gezondheidszorg en consumentenbescherming, van werkgelegenheid en sociale zaken tot justitie en binnenlandse zaken, van onderwijs en cultuur tot buitenlandse betrekkingen en humanitaire hulp, en van interne markt en onderzoek tot regionaal beleid. Om op zoveel verschillende beleidsterreinen te kunnen opereren, zijn een uitgebreide institutionele structuur en voldoende financiële middelen nodig.

Deel 1([5]) handelt over de organisaties die samen het institutionele geraamte van de EU vormen, de relaties tussen EU-instanties en Vlaanderen, en de inkomsten en uitgaven van de EU, inclusief de daarbij horende processen van begroting en verantwoording. Daarbij komt ook de EU-actualiteit aan de orde en de recentste bestuurlijke ontwikkelingen. Het eerste deel sluit af met de controlebevoegdheden van de nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer.

1.2 Instituties van de EU

Door de toetreding tot de EU stemmen lidstaten ermee in een deel van hun soevereiniteit over te dragen aan onafhankelijke instellingen die tegelijkertijd de belangen van de Gemeenschap, de lidstaten en de burgers behartigen. Dit hoofdstuk beschrijft de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de EU, die bestaat uit instellingen, organen en agentschappen.

1.2.1 Instellingen

Europese Commissie

De Europese Commissie is de uitvoerende instantie van de Unie. De Commissie heeft voor het traditionele EU-beleid (eerste pijler) het exclusieve recht initiatieven te nemen voor verordeningen en richtlijnen([6]).

In het Gemeenschapsrecht bestaan verschillende rechtsinstrumenten. De *verordening* heeft een algemene strekking, is bindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. De *richtlijn* is wat betreft het te bereiken resultaat bindend voor elke lidstaat waarvoor zij is

---

5 Bepaalde onderdelen refereren, in het kader van de samenwerking in een werkgroep Europese Rekenkamer – nationale rekenkamers, gedeeltelijk aan de EU-trendrapporten 2003 (196 p.), 2004 (194 p.) en 2005 (225 p.) van de Nederlandse Algemene Rekenkamer.

6 Op 1 mei 2004 zijn tien nieuwe lidstaten toegetreden. Overeenkomstig het toetredingsverdrag (artikel 45) is per nieuwe lidstaat een lid van de Commissie benoemd.

bestemd, maar de nationale instanties hebben de bevoegdheid vorm en middelen te kiezen. De *beschikking* is bindend in al haar onderdelen voor degene tot wie zij uitdrukkelijk is gericht. Zij kan zich zowel tot lidstaten (alle organen) als tot particulieren richten. Verder bestaat nog de mogelijkheid resoluties uit te vaardigen en aanbevelingen of adviezen te geven.

Daarbuiten voert de Europese Commissie het Gemeenschapsbeleid uit en waakt ze over de toepassing van de verdragbepalingen en de besluiten die de instellingen van de Gemeenschap hebben genomen. Ten slotte is ze verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting.

Raad van Ministers

De Raad van Ministers (kortweg: de Raad) is – samen met het Europees Parlement – het wetgevende orgaan van de EU. In de Raad zijn de lidstaten op ministersniveau vertegenwoordigd. De Raad krijgt de initiatieven en voorstellen van de Europese Commissie ter goedkeuring voorgelegd. Hij zorgt voor de coördinatie van het algemeen economisch beleid. Zijn werkzaamheden worden voorbereid door het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) in Brussel. Dat comité bestaat uit ambassadeurs van de lidstaten. Het vormt een permanent verbindingsorgaan voor de uitwisseling van informatie tussen de nationale overheden en de Gemeenschapsinstellingen. Het comité neemt deel aan de uitwerking van de nationale standpunten en de coördinatie daarvan in Brussel.

Voor de behandeling van de specifieke beleidsgebieden van de EU vergadert de Raad in negen verschillende samenstellingen. De Raad voor Economische en Financiële Zaken (Ecofinraad) behandelt sinds kort ook de begroting van de EU.

Europees Parlement

Het Europees Parlement is de volksvertegenwoordiging van de lidstaten die in de Europese Unie zijn verenigd. Het Europees Parlement speelt op drie terreinen een belangrijke rol: bij besluitvormingsprocessen over nieuw beleid, bij de uitvoering van beleid en bij het begrotingsproces.

Hof van Justitie

Het in Luxemburg gevestigde Hof van Justitie van de Europese Unie is belast met de interpretatie en toepassing van de Europese wetgeving.

Europese Rekenkamer

Sinds 1975 bestaat er een Europese Rekenkamer. Haar rol is bevestigd en versterkt bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (1999), toen ze het recht kreeg zelfstandig haar onderzoek te organiseren. Punt 1.7 van dit verslag gaat in op de Europese Rekenkamer en haar werkzaamheden.

1.2.2 Organen

De EU heeft ook vijf organen. Zij zijn onafhankelijk en dragen door hun raadgevend of financieel karakter bij tot de realisatie van de doelstellingen van de Unie:

- De Europese Centrale Bank (ECB) stelt het Europese monetaire beleid vast en voert dat uit.
- Het Europees Economisch en Sociaal Comité (ESC) is een raadgevend orgaan waarin de verschillende economische en sociale partijen (zoals werkgevers en vakbonden) worden vertegenwoordigd in het institutioneel kader van de EU. Door middel van adviezen draagt het ESC bij tot de vaststelling en de tenuitvoerlegging van het EU-beleid.
- Het Comité van de Regio's (CvdR) is een raadgevend orgaan, waarin de lokale en regionale lichamen in de EU zijn vertegenwoordigd.
- De Europese Investeringsbank (EIB) is de financiële instelling van de Europese Unie. Zij financiert investeringsprojecten om bij te dragen tot een evenwichtige ontwikkeling van de Unie.
- De Europese ombudsman staat ten dienste van alle natuurlijke personen (burgers) of rechtspersonen (instellingen, ondernemingen) die in de Unie verblijven en vinden dat zij benadeeld zijn door *wanbeheer* van een of meer communautaire instellingen of organen.

1.2.3 Agentschappen

Een agentschap is een communautair orgaan dat losstaat van de communautaire instellingen. Het kan worden opgericht om een specifieke technische, wetenschappelijke of beheerstaak te verrichten([7]). Momenteel voldoen zestien organen aan die definitie, ook al dragen ze uiteenlopende benamingen (centrum, stichting, agentschap, bureau, waarnemingscentrum).

1.3 De relatie tussen EU-instituties en Vlaanderen

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap om internationale verdragen te sluiten en op de Europese rol van het Vlaams Parlement en van de Vlaamse ministers. Ook komen het Europees Parlement en het Comité van de Regio's aan bod.

1.3.1 Internationale verdragen

Artikel 167, §1, van de Grondwet luidt als volgt:

---

[7] Enkele voorbeelden van agentschappen zijn de Europese autoriteit voor voedselveiligheid en het Vertaalbureau voor de organen van de EU.

De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.

Bijgevolg bepaalt de federale regering het algemeen buitenlands beleid van België en beschikken de gedefedereerde gebieden binnen hun bevoegdheden onverminderd over alle mechanismen om de internationale samenwerking te regelen. Daartoe behoren, zoals expliciet vermeld, het sluiten van verdragen en het recht op vertegenwoordiging.

1.3.2 Vlaams Parlement

De Europese rol van het Vlaams Parlement is drieledig([8]). In de eerste plaats wordt het parlement ingelicht over elke herziening van het EU-Verdrag. Bovendien is het bevoegd ter attentie van de Vlaamse Regering adviezen uit te spreken over commissievoorstellen van verordeningen en richtlijnen. Ten slotte keurt het elk verdrag goed over de materies waarvoor het bevoegd is.

De verdragsbevoegdheid en de aansprakelijkheid van de Gewesten en Gemeenschappen in België voor Europese en internationale procedures zijn geregeld in artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Opdat ze sterker betrokken zouden zijn bij het Europese besluitvormingsproces, werden zowel de federale als de gedefedereerde parlementen bevoegd verklaard adviezen uit te spreken over commissievoorstellen van verordeningen, richtlijnen en eventueel andere normatieve rechtshandelingen aan de Raad van de Europese Unie([9]). Het Vlaams Parlement kan een advies geven over de voorstellen aan de Vlaamse Regering.

Voor een vlotte doorstroming van de voorstellen werd een procedure uitgewerkt: de betrokken administraties dienen de voorstellen van de Europese Commissie langs hun minister aan het Vlaams Parlement voor te leggen. Op 9 juli 1996 keurde de Vlaamse Regering de voorgestelde

---

8 Delmartino, F., Die europapolitische Rolle der Regionalparlamente in Belgien, in: Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, 1997, p. 36.

9 Artikel 92, quater, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

werkwijze goed([10]). De procedure heeft echter tot nu toe nagenoeg geen toepassing gevonden([11]).

De Vlaamse Regering bezorgt het Vlaams Parlement sinds 31 januari 2005 wel een overzicht van de voor Vlaanderen belangrijkste EU-dossiers voor de komende periode([12]). Zij wil dat zesmaandelijks doen. Elk dossier krijgt duiding en wat de nieuwe Europese regelgeving betreft, wordt in detail belicht welke ministeriële departementen en administraties moeten bij de behandeling ervan worden betrokken. Zo kunnen zij de dossiers tijdig voorbereiden en agenderen met het oog op een proactief en afgestemd Vlaams Europees beleid.

In het kader van de missieverklaring van het Vlaams Parlement keurde het Uitgebreid Bureau op 28 februari 2005 het derde beleidsplan goed. Het bevat praktische voorstellen om de werking van het parlement verder te moderniseren. Zo suggereerde het na te gaan of het wenselijk is in het reglement van het parlement op te nemen dat een commissievoorzitter een debat kan organiseren naar aanleiding van voorstellen van Europese verordeningen en richtlijnen. Ter ondersteuning daarvan zal het Vlaams Parlement een dienst Europa oprichten, die als primaire taak zal hebben zoveel mogelijk informatie over Europese aangelegenheden in te winnen en te synthetiseren voor de Vlaamse volksvertegenwoordigers([13]).

1.3.3 Europees Parlement

Voor de verkiezing van de 24 Belgische EU-parlementsleden dienen veertien Vlaamse en tien Franstalige parlementsleden te worden gekozen. De kiezers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen voor een Vlaamse of Franstalige kandidaat kiezen. Dat verandert niets aan de

---

10 Vergadering van 9 juli 1996 van de Vlaamse Regering (VR/96/09.07/DOC.0524).

11 Dat werd ook bevestigd in: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek, Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Vlaanderen in Europa, 17 juni 2003, p. 10. Na de ministeriële standpuntbepaling voor het nieuwe EU-beleidsvoorstel gepubliceerd als “Commissievoorstel” door de Europese Commissie, informeert de regering in Nederland evenwel de Staten-Generaal (parlement) over het voorstel door middel van een fiche. Dit is een beknopt informatiedocument met een standaardopzet met onder meer informatie over de financiële gevolgen voor de EU-begroting en financiële gevolgen voor de Nederlandse rijksoverheid.

12 Stuk 51 (2004-2005) - Nr. 1, Vlaamse vinger aan de Europese pols, 31 januari 2005, p. 5-49 en Stuk 51-A (2004-2005) - Nr. 1, 15 september 2005, p. 3-71. Naar aanleiding van het overzicht van 15 januari 2005 voor Vlaanderen belangrijke EU-dossiers in 2005 vonden verschillende gedachtenwisselingen plaats in diverse commissies van het Vlaams Parlement: zie stukken 51 (2004-2005) - Nr. 2 - 10.

13 Vlaams Parlement, Een slagvaardig Vlaams Parlement 2004-2009, 3e Beleidsplan, Voorzitter Vlaams Parlement, februari 2005, p. 24-25.

verdeling 14/10. De Duitstalige Gemeenschap is vertegenwoordigd binnen het Franstalige kiescollege([14]).

1.3.4 Raad van Ministers

Tot 1993 konden de lidstaten zich in de Raad alleen geldig laten vertegenwoordigen door nationale ministers. Sinds 1993 kunnen ook deelstaatministers hun land vertegenwoordigen in de Europese ministerraden voor domeinen die binnen hun bevoegdheid vallen([15]). In België hebben de deelstaten en de federale staat daarvoor een samenwerkingsakkoord gesloten([16]). Het voorziet in een rotatiesysteem (de zogenaamde toerbeurtregeling), waarbij om de zes maand (volgens het ritme van de Europese voorzitterschappen) een andere deelstaat België vertegenwoordigt. Het systeem is gebaseerd op zes vormen van vertegenwoordiging (zes *categorieën*), naargelang de agenda van de ministerraad federale of regionale bevoegdheden omvat.

- Categorie I: uitsluitend federale bevoegdheden. België vaardigt uitsluitend een federale minister af (geen toerbeurtregeling).
- Categorie II: hoofdzakelijk, maar niet exclusief, federale bevoegdheden. Een federale minister voert het woord, bijgestaan door een zogenaamde regionale *assessor*. Voor het assessorschap geldt een toerbeurtregeling.
- Categorie III: hoofdzakelijk, maar niet exclusief, regionale bevoegdheden. Een regionale minister voert het woord, bijgestaan door een federale assessor. Voor het regionale woordvoerderschap geldt een toerbeurtregeling.
- Categorie IV: uitsluitend regionale bevoegdheden. Uitsluitend een regionale minister voert het woord, zonder bijstand van een federale assessor. De toerbeurtregeling voor het regionale woordvoerderschap is hier van toepassing.
- Voor de categorieën V (visserij) en VI (landbouw) geldt geen toerbeurtregeling, aangezien in het eerste geval steeds een Vlaamse minister België vertegenwoordigt en in het tweede geval de federale minister steeds wordt bijgestaan door de bevoegde ministers van het Waals en Vlaams Gewest.

De Directie-Generaal Europese Zaken en Coördinatie (DGE) van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken coördineert de standpuntbepaling van België in de Europese Unie. Het DGE-secretariaat

---

14 Zie www.vlaanderen.be, buitenlands beleid, Europese Unie.

15 Artikel 203 van de geconsolideerde versie van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, zoals gewijzigd door het verdrag van Maastricht.

16 Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 gewijzigd op 13 februari 2003 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie.

organiseert coördinatievergaderingen en zit ze voor. De vergaderingen worden bijgewoond door ambtenaren en vertegenwoordigers van de federale regering en van de deelstaten, naar gelang van het beleidsdomein dat aan bod komt. Zij zorgen voor de inhoudelijke afstemming. Het streefdoel is de beginselen en de coherentie van het Europese beleid te respecteren, evenals de budgettaire aspecten ervan.

Na afloop van de werkzaamheden van een werkgroep is een tekst technisch rijp voor het Coreper. Dat comité legt de laatste voorbereidende hand aan de tekst, alvorens die naar de Raad van Ministers gaat.

In het Coreper wordt iedere lidstaat vertegenwoordigd door zijn Permanente Vertegenwoordiger of diens adjunct, naargelang de materie. De Vlaamse vertegenwoordiger adviseert bij de standpuntbepaling over Vlaamse bevoegdheidsdomeinen zoals cultuur, onderwijs, milieu, onderzoek, industrie en dergelijke meer. Na afloop van het Coreper koppelt de Vlaamse vertegenwoordiger terug naar de eigen instanties (de betrokken kabinetten en administraties), maar ook naar andere Gemeenschappen en Gewesten waarvoor hij optreedt, eventueel ook naar de federale overheid. Op die manier kunnen nieuwe standpunten worden bepaald, wat belangrijk is voor volgende Coreper-vergaderingen.

Als het Coreper een dossier heeft afgerond zonder een eensluidend standpunt, brieft de Vlaamse vertegenwoordiger de minister over het standpunt dat wordt ingenomen in de Raad. Daarbij wordt rekening gehouden met de andere landen en de behandelde materie. Sommige materies eisen immers unanimiteit om tot een volledig akkoord te komen. Soms echter is een gekwalificeerde meerderheid voldoende, wat vanzelfsprekend de kansen op aanneming van een Europese regel verhoogt.

1.3.5 Comité van de Regio's

Het Comité van de Regio's (CvdR) is een raadgevend orgaan waarin de lokale en regionale lichamen binnen de EU zijn vertegenwoordigd. België kan twaalf leden afvaardigen. De samenstelling kwam er na een akkoord tussen de verschillende deelstaten. Het gaat enkel om afgevaardigden van die overheden en niet om provinciale of gemeentelijke afgevaardigden. De ministers-presidenten van Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben op 5 juli 1993 beslist dat de Nederlandstalige afvaardiging uit zeven leden bestaat en de Franstalige uit vijf. De Duitstalige Gemeenschap wordt vertegenwoordigd door één effectief lid dat gedurende twee jaar de plaats inneemt van afwisselend een Vlaams en een Franstalig effectief lid([17]).

[17] Zie www.vlaanderen.be, buitenlands beleid, Europese Unie.

1.4 Inkomsten en uitgaven EU

Na een beschrijving van de systematiek van de EU-begroting, gaat dit deel in op de inkomsten en uitgaven van de EU en de begrotings- en verantwoordingsprocessen.

1.4.1 Begrotingssystematiek

De inkomsten en uitgaven van de EU moeten in evenwicht zijn. Overschotten van een jaar worden óf terugbetaald aan de lidstaten óf overgeheveld naar een volgend begrotingsjaar. Het eigen-middelenplafond geeft het maximum aan van de gelden die de EU voor haar uitgaven kan gebruiken. Binnen het eigen-middelenplafond zijn er financiële perspectieven([18]): dat zijn de uitgavenmaxima die de begroting moet respecteren. Het verschil tussen het eigen-middelenplafond en de financiële perspectieven is bedoeld om eventuele onvoorziene uitgaven op te vangen.

1.4.2 Inkomsten

Systeem van eigen middelen

Sinds 21 april 1970 bezit de EU (toen nog EEG) financiële autonomie. Daartoe voerde zij het systeem van *eigen middelen* in, waarbij de lidstaten rechtstreeks gelden aan de EU afdragen. De totale afdracht van eigen middelen is geplafonneerd.

De *eigen middelen* bestaan uit vier elementen:

- Landbouwrechten en -heffingen, en bijdragen voor suiker en isoglucose: voornamelijk douanerechten op landbouwgebied.
- Invoerrechten: toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief op de invoer uit derde landen voor niet-landbouwproducten.
- BTW-middelen: toepassing van een uniform percentage op de BTW-grondslag van elke lidstaat.
- Afdrachten gerelateerd aan het bruto nationaal inkomen (BNI) van de lidstaten.

Tabel 1([19]) geeft duidelijk aan dat de BTW-component steeds kleiner wordt. De afdrachten uit het BNI daarentegen nemen de laatste jaren sterk toe. Daardoor wordt meer rekening gehouden met het welvaartsniveau van de lidstaten.

---

[18] De financiële perspectieven zijn tijdens de Europese Raad van Berlijn, maart 1999, vastgelegd voor de periode 2000-2006.

[19] Algemene Rekenkamer van Nederland, EU-trendrapport 2005, p. 16.

Tabel 1. Overzicht eigen middelen EU 2000–2003 (in miljoenen euro's). Bron: jaarverslagen 2000 t/m 2003 Europese Rekenkamer.

	2000 werkelijke ontvangsten	2001 werkelijke ontvangsten	2002 werkelijke ontvangsten	2003 werkelijke ontvangsten
Traditionele eigen middelen:	15 267,1	14 589,2	9 214,0	10 857,2
Landbouwrechten	*1 198,4*	*1 132,9*	*1 180,3*	*1 349,1*
Heffingen Suiker	*1 196,8*	*840,0*	*864,8*	*510,8*
Douanerechten	*14 568,3*	*14 237,4*	*12 917,5*	*12 616,1*
Af: inningskosten	*– 1 696,3*	*– 1 621,0*	*– 5 748,6*	*– 3 618,9*
BTW-middelen	35 192,5	31 320,3	22 388,2	21 260,1
BNI-afdracht	37 580,5	34 878,8	45 947,6	51 235,2
Correctie Verenigd Koninkrijk	– 70,9	– 70,3	148,2	280,1
Werkelijk afgedragen eigen middelen	87 969,2	80 718,1	77 698,0	83 632,5
Overige ontvangsten:	4 755,2	13 571,2	17 736,4	9 836,1
Overschot vorig jaar	*3 209,1*	*11 612,7*	*15 375,0*	*7 676,8*
Diverse ontvangsten	*1 546,1*	*1 958,5*	*2 361,4*	*2 159,3*
Totaal	**92 724,4**	**94 289,3**	**95 434,4**	**93 468,6**

Overige bijdragen lidstaten aan EU

Onder de overige bijdragen van de lidstaten aan de EU vallen onder andere de stortingen aan het Europees Ontwikkelingsfonds en het Solidariteitsfonds.

Het Europees Ontwikkelingsfonds geeft financiële ondersteuning aan projecten en programma's die bijdragen aan de sociale en economische ontwikkeling van landen en gebieden in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten). Het fonds maakt geen deel uit van de EU-begroting, maar de lidstaten dragen steeds bij volgens een vaste verdeelsleutel.

Na de overstromingen die in de zomer van 2002 Midden-Europa troffen, ontstond het Solidariteitsfonds. Het is bedoeld om aan lidstaten of kandidaat-lidstaten waar zich een grote ramp voordoet, noodhulp toe te wijzen. Per jaar is maximaal 1 miljard EUR beschikbaar.

1.4.3 Uitgaven

De meest recente EU-begrotingen omvatten dertig afzonderlijke beleidsterreinen, onderverdeeld in rubrieken. Tabel 2 geeft een overzicht van de communautaire uitgaven per sector([20]).

[20] Algemene Rekenkamer van Nederland, EU-trendrapport 2005, p. 17.

Tabel 2. Overzicht uitgaven per sector 2000–2003 (in miljoenen euro's). Bron: jaarverslagen 2000 t/m 2003 Europese Rekenkamer.

	2000	2001	2002	2003
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	40 505,9	41 533,9	43 520,6	44 379,2
Structurele acties	27 590,8	22 455,8	23 499,0	28 527,6
Intern beleid	5 360,8	5 303,1	6 566,7	5 671,8
Externe maatregelen	3 841,0	4 230,6	4 423,7	4 285,8
Reserves	186,3	207,2	170,5	147,9
Pre-toetredingssteun	1 203,4	1 401,7	1 754,4	2 239,8
Totaal	**78 688,1**	**75 132,3**	**79,923,9**	**85 252,1**

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het doel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid was onder meer de voedselvoorziening veilig te stellen en het inkomen van de landbouwerij op een aanvaardbaar niveau te houden. Hiertoe gold voor landbouwproducten een minimumprijs. Zakte de marktprijs onder de minimumprijs, dan kocht de EU de producten tegen de minimumprijs op. Verder bestond een systeem waarbij landbouwproducenten die exporteerden naar landen buiten de Unie, een productiesubsidie kregen aan de buitengrens, terwijl op ingevoerde landbouwproducten een invoerheffing moest worden betaald.

Aan het begin van de jaren tachtig dreigde het landbouwbeleid aan zijn eigen succes ten onder te gaan. De prijs van landbouwproducten lag boven de prijzen op de wereldmarkt. Bovendien waren de handelspartners van de EU in de World Trade Organisation (WTO) het niet eens met de EU.

Structuurbeleid

Het doel van het structuurbeleid is de verdere ontwikkeling van achtergebleven gebieden in de EU te stimuleren. Er is een Europees Sociaal Fonds (ESF), een Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), een Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O) en een Financieringsinstrument voor de Ontwikkeling van de Visserij (FIOV). Deze fondsen komen uitgebreid aan bod in punt 2.1.1.

Intern beleid

De gelden voor het interne beleid gaan rechtstreeks van de Europese Commissie naar bedrijven en instellingen. Zij worden grotendeels besteed aan onderzoek. Andere uitgaven gaan naar de Trans-Europese Netwerken (TEN) en naar onderwijs, opleidingen en jeugdbeleid. De overige gelden worden onder andere besteed aan energiebeleid, milieu, en samenwerkingsbeleid op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

Extern beleid en pre-toetredingstrategie

Een belangrijk deel van de uitgaven gaat naar begeleidende maatregelen voor de pre-toetreding van landen uit Midden- en Oost-Europa. De overige gelden hebben betrekking op het externe beleid. Dat omvat samenwerking met de landen van Oost-Europa, de staten van het GOS([21]) en het Middellandse-Zeegebied, ontwikkelingshulp, humanitaire hulp, voedselhulp en noodhulp en samenwerking met derde landen voor visserij of milieubeleid.

Overige gelden

De overige uitgaven op de EU-begroting zijn vooral administratieve uitgaven, zoals salarissen, pensioenen en gebouwen van de EU-instellingen.

1.4.4 Begrotings- en verantwoordingsproces

Vanuit het oogpunt van financieel management van EU-gelden is een goed zicht op de jaarlijkse begrotingsopmaak en -uitvoering essentieel.

Begrotingsvoorbereiding

De Europese Commissie stuurt het voorontwerp van begroting naar de begrotingsautoriteit van de EU (Europees Parlement en Raad). De feitelijke onderhandelingen vinden plaats in de begrotingsraadwerkgroep. Daarbuiten komt de EU-begroting ook aan bod in de bijeenkomsten van het Coreper, ter voorbereiding op de raadbijeenkomsten. Uiteindelijk keurt het Europees Parlement de begroting goed.

Begrotingsuitvoering

Artikel 274 van het EG-Verdrag stelt dat de Europese Commissie zelf de begroting uitvoert onder haar eigen verantwoordelijkheid. In de praktijk laat de Commissie de uitvoering van veel beleid over aan de lidstaten (tot 80% toe). De Commissie ziet er op toe dat zij de juiste regels hanteren.

Verantwoording

Elke EU-instantie is verantwoordelijk voor de uitvoering van interne controles. De Europese Commissie heeft een aantal controlemechanismen geïntroduceerd voor de gelden die de lidstaten administreren. Zo kan de Commissie in de lidstaten eigen controles uitvoeren.

De Europese Rekenkamer publiceert haar jaarverslag in het jaar n+1 over begrotingsjaar n. Op basis daarvan komt de Ecofinraad tot een oordeel, dat ze aan het begin van jaar n+2 als aanbeveling toestuurt aan

---

[21] Landen van de Gemeenschap van Onafhankelijke Staten.

het Europees Parlement. Het parlement neemt daarna een beslissing over het déchargevoorstel.

Werkzaamheden Europese Rekenkamer

Als onderdeel van de déchargeprocedure voor de EU-begroting geeft de Europese Rekenkamer sinds 1995 (begrotingsjaar 1994) in een jaarlijkse verklaring, bekend onder het Franse acroniem *DAS*([22]), aan of de rekeningen van de Europese Unie betrouwbaar zijn. Verder in dit verslag komt de gewijzigde aanpak van de Europese Rekenkamer aan bod.

1.5 EU-actualiteit

1.5.1 Uitbreiding

Op 1 mei 2004 zijn tien landen toegetreden tot de Europese Unie: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Malta, Cyprus en Slovenië. Andere kandidaat-lidstaten zijn Bulgarije, Roemenië, Turkije en Kroatië. De uitbreiding van de EU naar vijfentwintig lidstaten heeft consequenties voor alle zaken waarmee de EU zich bezighoudt. In 2005 en 2006 zal voor het eerst verantwoording worden afgelegd over een EU-begroting voor vijfentwintig lidstaten.

1.5.2 Stabiliteitspact

Bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht is besloten te streven naar de creatie van een economische en monetaire unie (EMU). Volgens het EG-Verdrag impliceert dat de naleving van de volgende grondbeginselen: stabiele prijzen, gezonde overheidsfinanciën en monetaire condities en een houdbare betalingsbalans. Er zijn verschillende toezichtinstrumenten en criteria afgesproken. Ook is een procedure opgenomen die van toepassing is bij grote overheidstekorten([23]). Samen vormen de afspraken het zogenoemde groei- en stabiliteitspact (verder afgekort tot: stabiliteitspact).

Het stabiliteitspact moet garanderen dat de deelnemende lidstaten een evenwichtig begrotingsbeleid blijven voeren. De Raad kan op initiatief van de Commissie aanbevelingen doen om het begrotingstekort van een lidstaat te reduceren als het meer dan 3% van het bruto binnenlands product (BBP) bedraagt. Ook kan de Raad sancties opleggen als de situatie binnen een jaar niet is gecorrigeerd. Op 20 maart 2005 bereikten

---

22 Déclaration d'Assurance (of SOA : Statement of Assurance).

23 Verordening (EG) 1467/1997, Tenuitvoerlegging procedure bij buitensporige tekorten, versie 14 november 2002.

de Europese Ministers van Financiën een akkoord over de implementatie van het Europese stabiliteitspact([24]).

1.5.3 Europees bestuur

In juli 2001 stemde de Europese Commissie in met het witboek *Europees bestuur*. Dat gaat over de manier waarop de EU omspringt met de bevoegdheden die de Europese burgers haar hebben toegekend. In het verlengde daarvan heeft de Europese Commissie inmiddels een aantal initiatieven ontwikkeld om het regelgevende kader te hervormen.

Een gebrekkige kwaliteit van communautaire wetgeving raakt het functioneren van de Unie. Op het niveau van de lidstaat heeft dit nadelige gevolgen voor de nationale wetgevings-, bestuurs- en rechtspraktijk. Als de Europese wetgeving niet, niet tijdig of niet volledig wordt geïmplementeerd, zijn de betrokken lidstaten namelijk aansprakelijk. Bovendien leidt een gebrekkige communautaire wetgeving in de lidstaten tot rechtsonzekerheid voor de personen, instellingen en bedrijven die onder de wetgeving vallen.

1.5.4 Europese Grondwet

De tekst van de Europese Grondwet werd in 2002 en 2003 voorbereid door de Europese Conventie. Het betrof een debat tussen vertegenwoordigers van regeringen, nationale parlementen, het Europese Parlement, de Europese Commissie en het maatschappelijk veld. Op 18 juli 2003 heeft de Conventie het ontwerp van het Grondwettelijk Verdrag gepresenteerd aan de voorzitter van de Europese Raad te Rome. Nadat de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van oktober 2003 tot juni 2004 over de tekst had onderhandeld([25]), ondertekenden regeringsleiders en staatshoofden van de EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten op 29 oktober 2004 in Rome het nieuwe Europees Grondwettelijk Verdrag. Dit verdrag bevat behalve belangrijke bepalingen over de besluitvorming in de Unie een aantal concrete verplichtingen van de lidstaten over bijvoorbeeld de beperking van (buitensporige) overheidstekorten en de fraudebestrijding.

België heeft op 25 oktober 2004 een verklaring in de bijlage van het Europees Grondwettelijk Verdrag doen opnemen die de Europese instellin-

---

[24] Council of the European Union, Council Report to the European Council, Improving the implementation of the Stability and Growth Pact, 21 March 2005, p. 9.

[25] De staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten roepen een IGC bijeen als de basisverdragen gewijzigd worden.

gen en de Europese partners de specificiteit van het Belgisch parlementair stelsel nader verklaart([26]).

Besluitvorming

Over de EU-besluitvorming is in de IGC het volgende afgesproken:

- Titel VII over EU-financiën institutionaliseert([27]) de financiële perspectieven, waarvoor het vetorecht voor de lidstaten blijft bestaan([28]). Een verklaring bij het verdrag bepaalt dat als de toekomstige financiële perspectieven niet aangenomen worden vóór de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag, de kredieten voor de nieuwe lidstaten zullen vernieuwd worden op basis van de criteria in het toetredingsverdrag. Het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven verdwijnt in de nieuwe begrotingsprocedure([29]). Dat breidt de medebeslissing van het parlement uit tot de volledige begroting (inclusief landbouwuitgaven). Voor de goedkeuring van de jaarbegroting wordt een conciliatiemechanisme in het leven geroepen([30]).

---

26 Conferentie van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, Aan de Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie te hechten verklaringen en de Slotakte, 25 oktober 2004, p. 104.

27 Tot nog toe stonden de financiële perspectieven niet in de verdragen. De instemming van het parlement met de perspectieven (in termen van de jaarbegroting) berustte op een interinstitutioneel akkoord met de Raad en de Commissie. Het meest recente dateert van mei 1999, verbonden met de implementatie van Agenda 2000 (Berlijn, maart 1999).

28 De Conventie voorzag enkel nog in het vetorecht voor het eerste financiële raamwerk volgend op de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag. Gezien de deadline voor ratificatie van het verdrag, is het onwaarschijnlijk dat de financiële perspectieven voor 2007-2013 in het kader van het verdrag worden goedgekeurd. Het is mogelijk dat de onderhandelingen lopen tot de herfst van 2006, wanneer de ratificatieprocedure nauwelijks zou zijn afgerond. Dat betekent volgens de conventietekst dat unanimiteit ook nog nodig zou zijn voor de aanneming van de post-2013 financiële perspectieven en pas gekwalificeerde meerderheid toegepast zou worden vanaf 2018-2020. De nettobetalers houden intussen vast aan de unanimiteitsvereiste, tenzij de Raad unaniem beslist over te gaan tot gekwalificeerde meerderheid.

29 Artikel 272, lid 4, van het EG-verdrag definieert de verplichte uitgaven als *de uitgaven die verplicht voortvloeien uit het verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgesteld besluiten*. De overige uitgaven worden als niet-verplicht beschouwd.

30 De conventietekst gaf het parlement daarentegen over de hele begroting beslissingsrecht. Indien de conciliatie geen akkoord oplevert, hebben in eerste instantie noch het parlement, noch de Raad het laatste woord. Als het parlement de resultaten betwist, moet de Commissie een nieuw plan opstellen. Als de Raad zich echter uitspreekt tegen de resultaten, kan het parlement de begroting toch nog binnen de 21 dagen goedkeuren met een drievijfde meerderheid.

- Wetgeving zal voortaan ontstaan langs gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming([31]) en medebeslissing door het Europees Parlement. Zowel de Europese Commissie, het Europees Parlement als de Europese Raad krijgen meer bevoegdheden. Zo vergroot de rol van de Commissie en het parlement inzake justitie en veiligheid.
- Er kunnen nieuwe categorieën van eigen middelen worden vastgesteld en bestaande categorieën ingetrokken. Voor de dringende financiering van speciale missies (onder meer vredeshandhaving) komt er een startfonds, gevuld met bijdragen van de lidstaten.
- Het vetorecht van de lidstaten op de EU-meerjarenbegroting blijft in het nieuwe verdrag nog overeind([32]). Mede onder druk van het Verenigd Koninkrijk blijft het vetorecht ook bestaan voor fiscaliteit, buitenlands beleid, defensie en sociaal beleid. De ontwikkeling van Europees beleid op die terreinen zal wellicht beperkt blijven. Besluitvorming op de meeste andere beleidsgebieden zal weldra een gekwalificeerde meerderheid van 55% van de lidstaten (minstens vijftien) vereisen, die samen 65% van de bevolking vertegenwoordigen. Om een besluit tegen te houden, zijn minimaal vier landen vereist.

Institutionele aspecten

Over de institutionele aspecten van de EU zijn de onderhandelaars in de IGC onder meer het volgende overeengekomen:

- Er komt een vaste president van de Unie([33]) en een nieuwe EU-minister van Buitenlandse Zaken, die de coherentie van het externe beleid kan verbeteren. De regeringsleiders wijzen ze aan met gekwalificeerde meerderheid. Nadien moeten respectievelijk het parlement (voor de kandidaat-president) en de voorzitter van de Commissie (voor de kandidaat-minister) hun instemming geven.
- Voorlopig behoudt elke lidstaat het recht op één eurocommissaris. Vanaf 2014 komt er een afgeslankte Europese Commissie: het maximale aantal leden komt overeen met twee derden van het aantal lidstaten.

---

31 De uitbreiding van de Europese Unie op 1 mei 2004 heeft in de Raad de stemverhoudingen gewijzigd. Sinds 1 november 2004 geldt voor besluiten van de Europese Raad en de Raad van Ministers, waarvoor een gekwalificeerde meerderheid van stemmen vereist is, de volgende stemverhouding (totaal 321 stemmen): 29 stemmen (9,0%): Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk; 27 stemmen (8,4%): Spanje en Polen; 13 stemmen (4,0%): Nederland; 12 stemmen (3,7%): België, Griekenland, Tsjechië, Hongarije en Portugal; 10 stemmen (3,1%): Zweden, Oostenrijk; 7 stemmen (2,2%): Denemarken, Ierland, Finland, Slowakije, Litouwen; 4 stemmen (1,2%): Luxemburg, Cyprus, Estland, Letland en Slovenië; 3 stemmen (0,9%): Malta.

32 Overigens kunnen de lidstaten volgens het Grondwettelijk Verdrag unaniem beslissen de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid te doen plaatsvinden.

33 De voorzitter van de Europese Raad, met een beperkt takenpakket, gekozen voor een periode van tweeënhalf jaar en eenmaal herkiesbaar.

- Het Grondwettelijk Verdrag behoudt het onderscheid tussen EU-instellingen die deel uitmaken van het zogenaamd institutioneel kader en de overige EU-instellingen, zoals in het ontwerpverdrag([34]).
- Het Euratom-Verdrag blijft bestaan naast het nieuwe Grondwettelijk Verdrag.
- Het Grondwettelijk Verdrag staat lidstaten toe op eigen initiatief de EU te verlaten, twee jaar na onderhandelingen over een overeenkomst daartoe([35]).

Verdere procedure

De parlementen van de lidstaten hebben een termijn van twee jaar om hun akkoord te geven aan het Grondwettelijk Verdrag. In België is dat niet alleen een zaak van de Senaat en de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Ook het Vlaams Parlement([36]), het Waals Parlement, de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, het Franse Gemeenschapsparlement en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap moeten de Europese Grondwet goedkeuren. In een aantal landen gaat een referendum de parlementaire goedkeuring vooraf.

De vraag rijst welke invloed een negatief referendum zal hebben op de verdere procedure en inhoud van de Grondwet. Het Europees Grondwettelijk Verdrag treedt in principe pas in werking als alle EU-lidstaten het hebben bekrachtigd. Als binnen een periode van twee jaar 20 van de 25 lidstaten instemmen met de Europese grondwet en andere lidstaten moeilijkheden ondervinden om dat te doen, behandelt de Europese Raad de kwestie.

1.6 EU-beleidsontwikkelingen

Belangrijke nieuwe beleidsontwikkelingen hebben plaatsgevonden in diverse sectoren. Er vond ook een hervorming van het financieel management plaats.

---

34 Tegen dat onderscheid had het Contactcomité van presidenten van de rekenkamers van de lidstaten en de Europese Rekenkamer bij resolutie van 10 december 2003 krachtig stelling genomen. De resolutie stelt dat de Europese Rekenkamer op hetzelfde niveau moet worden geplaatst als de Europese instellingen die zij auditeert. De Rekenkamer zou dan ook tot het institutionele kader van instellingen dienen te behoren.

35 Op dit moment kan een land de EU alleen verlaten na een unanieme beslissing (of door de EU-wetten te breken).

36 Stuk 263 (2004-2005) - Nr. 1, 23 maart 2005, p. 4. Stuk 358 (2004-2005) - Nr. 1. Het ontwerp van decreet werd nog niet goedgekeurd.

1.6.1 Nieuw beleid

Samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken

Het Verdrag van Amsterdam (1999) intensifieerde de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken door een ruimte te creëren van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid([37]). Het doel van die ruimte is het vrije verkeer van personen en hun veiligheid te garanderen door iedere vorm van georganiseerde misdaad en terrorisme te bestrijden en de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken te vergemakkelijken in de EU.

Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid

De Europese Unie is steeds meer betrokken bij het beheer en de oplossing van crisissen. De EU wil ook een sterkere rol vervullen in de strijd tegen het terrorisme. Daarmee nauw verbonden zijn initiatieven voor een geïntegreerd beheer van de nieuwe buitengrenzen van de EU en de vaststelling van een gezamenlijke aanpak van asiel en immigratie.

Strategie van Lissabon

In maart 2000 kondigde de Europese Raad van Lissabon een nieuwe strategische doelstelling aan voor het sociaal-economische beleid van de Unie. De Europese Raad van Götenburg van juni 2001 voegde milieu toe als integraal onderdeel van de strategie. De Europese Commissie heeft zich verbonden tot een ambitieus, alomvattend tienjarenprogramma van hervormingen van de arbeids-, kapitaal- en productenmarkten die elkaar onderling versterken([38]). De strategie bevat de ambitie van Europa de meest competitieve economie ter wereld te maken.

1.6.2 Hervorming van het financieel management

Het witboek *Hervorming van de Commissie* (maart 2000, bijgewerkte versie april 2000) vormt de grondslag voor de huidige reorganisatie van het financieel management in de EU. Een belangrijk doel is de verbetering van het financieel management, de doelmatigheid en de verantwoordingsplicht.

---

[37] Die ruimte is gebaseerd op titel IV van het EG-Verdrag en titel VI van het EU-Verdrag en het in deze verdragen geïntegreerde Schengen-acquis. De nieuwe titel IV van de eerste (communautaire) pijler bevat nu onder meer visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen, zoals de controle aan de buitengrenzen en justitiële samenwerking in burgerlijke zaken. De gewijzigde derde pijler (titel VI) – waaraan het Verdrag van Amsterdam het voorkomen en bestrijden van racisme en vreemdelingenhaat heeft toegevoegd – is veel meer gericht op de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken en op strafrechtelijke harmonisatie.

[38] Conclusies van het Voorzitterschap, maart 2003.

Nieuw financieel reglement

De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet in de hervorming van het financieel management in de Europese Commissie. Er kwamen een centrale Interne Auditdienst en zogenaamde interne auditeenheden in de DG's (ook wel *Internal Audit Capabilities* genoemd). Op 1 januari 2003 trad een nieuwe financieel reglement in werking. Zowel de procedure voor de begrotingsopstelling als de structuur van de begroting wijzigden. Belangrijk daarbij is de overgang naar *activity based budgeting*, waarbij middelen worden toegekend aan bestemmingen met vastgestelde en meetbare doelstellingen. De begrotingsdocumenten bevatten activiteitenoverzichten, die de betrokken activiteit beschrijven en motiveren, samen met de algemene doelstellingen en, waar mogelijk, de gerealiseerde output, gemeten met relevante indicatoren([39]).

Jaarlijkse activiteitenverslagen en betrouwbaarheidsverklaringen van de DG's

In de DG-verklaring dient de lijnmanager expliciet aan te geven of hij een redelijke zekerheid heeft dat de middelen voor de activiteiten omschreven in het jaarverslag, zijn gebruikt conform de doelstelling en de principes van goed financieel beheer. Hij moet ook verklaren dat de werkende controlesystemen de vereiste garanties bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

De jaarlijks terugkerende verantwoordingsplicht van de lijnmanagers in de Europese Commissie is een belangrijk element van de hervorming van het financieel management, dat transparantie en verantwoording beoogt. De managementverantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten zijn geëxpliciteerd. Verder heeft de Europese Commissie besloten de inhoud van de jaarlijkse activiteitenverslagen te verbeteren.

Uniform controlemodel

In de EU wordt op diverse plaatsen gediscussieerd over de samenwerking tussen de instanties die betrokken zijn bij het beheer van en de controle op EU-gelden, en over de problemen die daarbij kunnen optreden. Ook de nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer onderzoeken de mogelijkheid van meer samenwerking. Bij de recente uitbreiding van de EU heeft het Contactcomité van presidenten van de rekenkamers in de EU besloten eerst de algemene principes van hun onderlinge samenwerking vast te leggen. Daarbuiten vindt momenteel overleg plaats over nieuwe vormen van en onderwerpen voor samenwerking. Daarbij gaat de aandacht ook naar de wenselijke opzet van het Europese beheer- en controlebestel.

---

[39] Europese Commissie, Financieel verslag 2003, 2004, p. 37.

Verder ontwikkelt zich het idee van vertrouwenscontracten tussen de Commissie en de lidstaten op het vlak van de structuurfondsen([40]). Het gaat om een proefproject, waarbij de Europese Commissie in contracten met lidstaten vastlegt dat de controle op structuurfondsen vereenvoudigt in ruil voor betere verantwoordingsinformatie bij de jaarlijkse rapportage([41]), in combinatie met zwaardere sanctionering bij overtredingen. In november 2004 bleek dat Denemarken, Oostenrijk, Frankrijk, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Ierland positief staan tegenover vertrouwenscontracten. Zweden, Finland en Griekenland leken nog niet geïnteresseerd.

1.7 Hoge controle-instellingen

De Europese Commissie bepaalt in belangrijke mate de inrichting van de beheer- en toezichtstructuren rond de geldstromen die de lidstaten ontvangen. Voor geldstromen waarbij sprake is van gedeeld beheer - dat wil zeggen, waarbij de Commissie en de lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de beleidsuitvoering – laat de Commissie een groot deel van de feitelijke vormgeving van de beheer- en toezichtstructuren over aan de lidstaten. Ze stelt wel eisen.

In de Europese Commissie is de manier waarop de Commissie en de lidstaten invulling geven aan hun taken en bevoegdheden aan een interne controle onderworpen. Achteraf oefent de Europese Rekenkamer onafhankelijk externe controle uit. In de lidstaten hebben (in de meeste gevallen) ook de nationale rekenkamers de mogelijkheid onafhankelijke controles uit te voeren op de besteding van de EU-gelden([42]).

De reikwijdte van de controlebevoegdheden op de EU-uitgaven van de rekenkamers van Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Portugal, Spanje en Zweden is grosso modo gelijk aan die van de Europese Rekenkamer, met controlemogelijkheid tot op het niveau van de eindbegunstigde. Sinds de uitbreiding van de bevoegdheden van de Nederlandse Algemene Rekenkamer bij de achtste wijziging van de comptabiliteitswet behoort ook de Nederlandse Algemene Rekenkamer tot die groep([43]). De controlebevoegdheden van de rekenka-

---

40 Commissie van de Europese Gemeenschappen, Mededeling van de Commissie over de vereenvoudiging, de verduidelijking, de coördinatie en de flexibiliteit van het beheer van het structuurbeleid in de periode 2000-2006, 25 april 2003, p. 25-29.

41 Het gaat hier om de artikel-13-rapportage, een van de twee verslagen die de Commissie jaarlijks op 30 juni moet ontvangen in het kader van Verordening 438/2001.

42 Dit deel van het onderhavig verslag handelt over nationale rekenkamers. Daarmee wordt gedoeld op de rekenkamers op rijks- dan wel federaal niveau, ook hoge controle-instellingen of *supreme audit institutions* (SAI's) genoemd.

43 Nederlandse wet van 17 januari 2002 tot wijziging van de comptabiliteitswet houdende uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de Alge-

mers van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Ierland, Luxemburg en België zijn minder verstrekkend. Deze rekenkamers hebben niet de bevoegdheid het terrein van de EU-uitgaven af te dekken tot alle niveaus van eindbegunstiging.

Het belangrijkste overlegorgaan van nationale rekenkamers in de EU is het Contactcomité, waarin de presidenten van alle rekenkamers in de EU-landen en die van de Europese Rekenkamer zitting hebben. Het Contactcomité komt jaarlijks bijeen. De *liaison officers* van de nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer bereiden de bijeenkomsten voor.

Daarbuiten overleggen nationale rekenkamers regelmatig in werkgroepen en *taskforces* op grond van besluiten van het Contactcomité. Het overleg is meestal gerelateerd aan specifieke onderwerpen of gezamenlijke werkzaamheden. Het Belgische Rekenhof is onder meer lid van de *Working Group on National SAI-reports on EU-Financial Management*. De bedoeling is de rekenkamers van de EU te stimuleren rapporten te stellen over Europese thema's. Dit verslag wil daar onder meer aan tegemoetkomen.

De Europese Rekenkamer onderzoekt de wettigheid en regelmatigheid van alle ontvangsten en uitgaven, en gaat ook na of een goed financieel beheer werd gevoerd([44]). Zij brengt in het bijzonder verslag uit over vastgestelde onregelmatigheden. Verder controleert de Europese Rekenkamer het Europees Ontwikkelingsfonds.

Sinds het begrotingsjaar 1994 stelt de Europese Rekenkamer jaarlijks een verklaring van betrouwbaarheid op (beter bekend als *DAS*), die aangeeft of de rekeningen van de Europese Unie over het afgelopen begrotingsjaar betrouwbaar zijn en of de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn([45]). Van 1994 tot 2004 heeft ze nog geen positieve DAS kunnen afgeven. Tot 2003 betrof de DAS het overkoepelende niveau van uitgaven en inkomsten en gaf ze geen inzicht in de rechtmatigheid van de verrichtingen per lidstaat.

---

mene Rekenkamer ten aanzien van de besteding van gelden die ten laste komen van de begroting van de Europese Unie (achtste wijziging).

44 De uitgaven voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (tweede pijler) en justitie en binnenlandse zaken (derde pijler) vallen niet onder de controlebevoegdheden van de Europese Rekenkamer.

45 Clemente, G., Membre de la Cour des comptes européenne, Les lignes directrices de contrôle des fonds européens, dans: Kilesse, A.; Vanstapel, F. (Eds), L'audit externe dans le secteur public, La Charte, 2004, p. 142; Beckers, J., De Verklaring van Betrouwbaarheid van de Europese Rekenkamer, Documentatieblad van het Ministerie van Financiën, nr. 6, november-december 1998, p. 3-47, en Considerações a propósito da Quarta Declaração de fiabilidade do Tribunal de Contas Europeu, Revista do Tribunal de Contas, Lisboa, nr. 31, januari-juni 1999, p. 71-93.

Inmiddels heeft de Europese Rekenkamer haar controle aangepast. Voor de begrotingsjaren 2002-2004 geldt een nieuwe DAS-controle-aanpak, waarbij de totale beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen van de EU-begroting is gebaseerd op specifieke inschattingen van de afzonderlijke sectoren (de eigen middelen en ieder van de zes operationele hoofdstukken van de zogenoemde financiële perspectieven)([46]).

De Europese Rekenkamer wijst elk jaar op tekortkomingen in de controleprocedures voor de belangrijkste geldstromen([47]).

De resultaten van de controles kunnen een antwoord geven op de vraag of de EU-gelden recht- en doelmatig zijn besteed. De onderzoeken van de Europese Rekenkamer en van de rekenkamers van de lidstaten zijn dienstig voor de respectieve verantwoordingsprocessen in de EU en de lidstaten.

---

46 Gemeenschappelijk landbouwbeleid, structuurbeleid, intern beleid, externe maatregelen, pre-toetredingssteun en administratieve uitgaven.

47 Algemene Rekenkamer van Nederland, EU-trendrapport 2005, p. 77; zie eveneens: Comité van onafhankelijke deskundigen, Tweede verslag over de hervorming van de Commissie, Analyse van huidige praktijken en voorstellen voor het aanpakken van wanbeheer, onregelmatigheden en fraude, Deel I, 10 september 1999, p. 127.

2 Europese structuurfondsen

Er zijn nog steeds grote sociaal-economische verschillen tussen de regio's van de Unie. Zo is het BBP per inwoner van Luxemburg tweemaal zo hoog als dat van Griekenland. Hamburg is de rijkste regio van Europa, met een inkomen per hoofd van de bevolking dat vier keer zo hoog is als in de regio Alentejo. Die grote verschillen zijn nadelig voor de sociaal-economische cohesie, die sinds vele jaren een van de prioritaire doelstellingen van de Unie is. Door cohesiebevordering streeft de Unie naar een harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteiten, werkgelegenheid, de bescherming van het milieu en de opheffing van ongelijkheden tussen man en vrouw. Te dien einde heeft de Commissie financieringsinstrumenten in het leven geroepen: de structuurfondsen en het Cohesiefonds. Dit tweede rapportdeel geeft een algemeen beeld van de structuurfondsen, alsook van het financieel beheer en de beheers- en controlesystemen.

2.1 Algemeen

2.1.1 Soorten structuurfondsen

Voor de huidige programmaperiode zijn vier structuurfondsen opgezet:

- *Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)*
  Het EFRO wil bijdragen aan harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteiten, verbetering van het concurrentievermogen, bevordering van de werkgelegenheid, milieubescherming en gelijkheid van mannen en vrouwen. Het wil de verschillen in ontwikkelingsniveau tussen de diverse regio's verkleinen en de achterstand van de achtergebleven regio's, inclusief de plattelandsgebieden, verminderen.
- *Europees Sociaal Fonds (ESF)*
  Het ESF steunt maatregelen ter voorkoming en bestrijding van werkloosheid, ontwikkelt de menselijke hulpbronnen en stimuleert de sociale integratie op de arbeidsmarkt ter bevordering van een hoog werkgelegenheidspeil, gelijke kansen voor vrouwen en mannen, duurzame ontwikkeling en economische en sociale samenhang. Het ESF moet met name bijdragen aan de acties verbonden met de Europese werkgelegenheidsstrategie en de richtsnoeren voor de werkgelegenheid.
- *Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O)*
  Het EOGFL-O draagt bij tot de ontwikkeling van plattelandsgebieden en helpt regio's met een ontwikkelingsachterstand door de structuur op het gebied van productie, verwerking en afzet van land- en bosbouwproducten doeltreffender te maken.
- *Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV)*
  Het FIOV wil de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid helpen verwezenlijken. Het ondersteunt structurele acties in

de sector visserij en aquacultuur, alsook in de verwerking en afzet van producten daarvan. Het wil de herstructurering van de sector bevorderen door gunstige voorwaarden te scheppen voor zijn ontwikkeling en modernisering.

De fondsen impliceren een aanvullende financiering door de lidstaten en samenwerking tussen de Commissie en de nationale autoriteiten.

De Raad van Berlijn heeft de structuurfondsen in 1999 voor de periode 2000-2006 hervormd met vijf verordeningen:

- verordening (EG) nr. 1260/1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen (verder afgekort tot: structuurfondsverordening);
- vier verordeningen (EG)([48]) met betrekking tot respectievelijk het EFRO, het ESF, het EOGFL-O en het FIOV.

Om de structuurmaatregelen doeltreffend te maken, stelt de structuurfondsverordening voor 2000-2006 drie interventiedoelstellingen voorop:

- Doelstelling 1: de ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand. Het gaat hierbij om regio's waarvan het gemiddelde BBP per inwoner minder dan 75% van het gemiddelde van de Europese Unie bedraagt. Zoals voorheen hebben twee derde van de structuurmaatregelen betrekking op doelstelling 1. Bijna 20% van de totale EU-bevolking krijgt op de een of andere manier te maken met dit soort maatregelen.
- Doelstelling 2: ondersteuning van de sociaal-economische omschakeling van in structurele moeilijkheden verkerende gebieden, andere dan de gebieden die voor doelstelling 1 in aanmerking komen. Over het algemeen gaat het dus om gebieden waar economische omschakeling plaatsvindt, achtergebleven plattelandsgebieden, van de visserij afhankelijke crisisgebieden en in moeilijkheden verkerende stadsgedeelten. Maximaal 18% van de bevolking komt daarvoor in aanmerking.
- Doelstelling 3: ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen buiten de regio's die voor doelstelling 1 in aanmerking komen. Doelstelling 3 is het referentiekader voor alle maatregelen uitgaande van de nieuwe titel inzake werkgelegenheid van het Verdrag van Amsterdam en de Europese werkgelegenheidsstrategie.

---

[48] Verordening (EG) Nr. 1783/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 1999 over het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, verordening (EG) Nr. 1784/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 1999 over het Europees Sociaal Fonds, verordening (EG) Nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen en verordening (EG) Nr. 1263/1999 van de Raad van 21 juni 1999 over het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij.

Gebieden die van 1994 tot 1999 steun kregen wegens de vroegere doelstellingen 1, 2 of 5b, maar in de periode 2000-2006 niet meer voor de nieuwe doelstellingen 1 en 2 in aanmerking komen, kunnen beroep doen op een overgangsregeling. Degressieve overgangssteun moet voorkomen dat de financiële steun van de structuurfondsen plots wegvalt. Ook is het de bedoeling de resultaten van de structuurmaatregelen uit de voorafgaande programmaperiode te consolideren.

2.1.2 Communautaire initiatieven

De Unie heeft ook vier speciale programma's opgezet, de zogenaamde communautaire initiatieven, om gezamenlijke oplossingen te vinden voor problemen die zich overal in Europa voordoen. In tegenstelling tot de structuurmaatregelen, zijn de communautaire programma's geen initiatief van de lidstaat, maar van de Europese Commissie zelf. Hun tenuitvoerlegging heeft enkele belangrijke gemeenschappelijke kenmerken:

- administratieve vereenvoudiging (de initiatieven maar door één fonds gefinancierd);
- een sterk accent op samenwerkingsverbanden;
- netwerken voor ervaringsuitwisseling.

De vier programma's krijgen 5,35% van de structuurfondsmiddelen. Elk initiatief wordt door een van de fondsen gefinancierd. Voor de periode 2000-2006 gaat het om de volgende initiatieven:

- *INTERREG III* (gefinancierd door EFRO)
  Dit initiatief stimuleert transnationale en interregionale samenwerking, d.w.z.: de vorming van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden om de evenwichtige ontwikkeling van multiregionale gebieden te stimuleren.
- *LEADER+ (gefinancierd door EOGFL-O)*
  Dit initiatief stimuleert geïntegreerde ontwikkelingsstrategieën voor duurzame ontwikkeling in plattelandsgebieden, die worden opgesteld en uitgevoerd door lokale samenwerkingsverbanden.
- EQUAL *(gefinancierd door ESF)*
  Dit initiatief bestrijdt factoren die leiden tot ongelijkheden en discriminatie op de arbeidsmarkt.
- Urban II *(gefinancierd door EFRO)*
  Dit initiatief concentreert zich op innovatieve strategieën voor de rehabilitatie van steden en aftakelende stedelijke gebieden.

2.1.3 Financiële middelen

Bij het structuurbeleid is vooraf bekend hoeveel iedere lidstaat maximaal mag besteden. Duidelijk is dat relatief minder ontwikkelde landen substantieel meer steun ontvangen dan andere. Gelden blijven echter niet onbeperkt beschikbaar voor de lidstaten. De Commissie hanteert de n+2 regel, die voorschrijft dat de jaarlijkse kredieten voor het einde van het tweede jaar dienen te worden gebruikt. De lidstaat moet een *ontvankelij-*

ke betalingsaanvraag indienen vóór 31 december van het tweede jaar na de ingangsdatum van de betalingsverplichting (*vastlegging*)([49]). De bijstand uit de structuurfondsen (exclusief het Cohesiefonds) bedraagt voor de periode 2000-2006 circa 195 miljard EUR ([50]).

De structuurfondsen werken als volgt mee aan de doelstellingen en communautaire initiatieven en innovatieve acties([51]):

	Doel 1	Buiten doel 1 regio's	Doel 2	Doel 3	INTERREG III	URBAN II	LEADER +	EQUAL
EFRO	X		X		X	X		
ESF	X		X	X				X
EOGFL-O	X	X					X	
FIOV	X	X						

Voor een doeltreffender gebruik van de kredieten voor gebieden met ontwikkelingsachterstand, schrijft de structuurfondsverordening voor de middelen voornamelijk op doelstelling 1 te concentreren. De verdeling is als volgt:

(in miljard EUR)

	bedrag	**procentueel**
doelstelling 1	135,9	69,7%
doelstelling 2	22,5	11,5%
doelstelling 3	24,05	12,3%
FIOV buiten doelstelling 1	1,1	0,5%
communautaire initiatieven	10,43	5,35%
innovatieve acties en maatregelen voor technische bijstand	1,27	0,65%

De prestatiereserve is een nieuw element om de eindbegunstigden te motiveren. 4% van de toegewezen kredieten werd in 2003 gereserveerd, om in 2004 verdeeld te worden onder de best presterende programma's. De lidstaat diende daartoe bij de Commissie voorstellen in op basis van zelf vastgestelde indicatoren.

Tot hun toetreding op 1 mei 2004 konden aspirant-lidstaten pre-toetredingssteun krijgen. Bijna 22 miljard EUR is beschikbaar voor structuurbeleid in de nieuwe lidstaten in de periode 2004-2006. Ongeveer de helft van het maximumbudget is voor Polen gereserveerd. Dat weerspiegelt het relatieve gewicht van Polen in termen van bevolkingsom-

49 Mededeling van de heer Barnier aan de Commissie, Toepassing van de in artikel 31, lid 2, van Verordening 1260/99 vervatte "n+2"-regel, Brussel, 24 juni 2002.

50 http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/l60014.htm.

51 http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/sf_en.htm.

vang en oppervlakte. Ook is het een indicatie van de sociaal-economische achterstanden in het land.

2.1.4 Algemene structuurfondsbeginselen

De structuurfondsverordening schrijft een aantal beginselen voor: concentratie, programmering van de steun, partnerschap tussen zo veel mogelijk betrokken partijen, additionaliteit en doeltreffendheid([52]).

Concentratie

De communautaire acties concentreren zich op de armste regio's([53]).

Programmering

De programmering was een van de belangrijkste elementen van de structuurfondshervormingen in 1988 en 1993, en stond ook bij de hervorming van 1999 centraal([54]). Er worden meerjarenprogramma's voor de ontwikkeling opgesteld volgens een besluitvormingsproces in partnerschapsverband. Dat proces verloopt in verschillende etappes en eindigt met de fase waarin de verantwoordelijke publieke of particuliere instanties de leiding van de acties overneemt.

De structuurfondsverordening bestrijkt voor alle doelstellingen een periode van zeven jaar (2000-2006), met dien verstande dat aanpassingen in de loop van die periode mogelijk zijn en dat halverwege de looptijd een evaluatie plaatsvindt (einde 2003).

In eerste instantie dienen de lidstaten ontwikkelings- en omschakelingsplannen in. Die plannen moeten steunen op de nationale en regionale prioriteiten en moeten het volgende omvatten:

- een nauwkeurige beschrijving van de actuele situatie in de regio (ontwikkelingsverschillen, -achterstanden en -mogelijkheden); een beschrijving van de geschiktste strategie;
- indicatieve gegevens over de voorgenomen besteding en de vorm van de financiële fondsenbijdrage.

De lidstaten dienen vervolgens bij de Commissie programmeringsdocumenten in die zij opstellen volgens de algemene richtsnoeren van de Europese beleidsinstantie. Ze kunnen de vorm hebben van:

- Communautaire bestekken (CB's) die worden vertaald in Operationele Programma's (OP's): de Commissie keurt de documenten in overleg met de betrokken lidstaat goed; zij bevatten de strategie en

---

52 Europese Commissie, Directoraat-generaal Begroting, De openbare financiën van de Europese Unie, 2002, p. 244.

53 Artikel 7 van de structuurfondsverordening.

54 Artikel 15 van Verordening 1260/1999.

de prioriteiten van de fondsen en de betrokken lidstaat, hun specifieke doelstellingen, de bijdrage van de fondsen en de andere financiële hulpbronnen.

- Enkelvoudige programmeringsdocumenten (EPD's): één document, dat de Commissie goedkeurt en dat zowel de elementen van een communautair bestek als die van een operationeel programma bevat (geïntegreerd programma per regio met de prioriteiten van het programma, een beknopte beschrijving van de geplande maatregelen en een indicatief financieringsplan).

De programmeringsdocumenten voor doelstelling 1 zijn in het algemeen in OP's vertaalde CB's. Als de programmering minder dan 1 miljard EUR bedraagt, zijn EPD's mogelijk. Voor doelstelling 2 gaat het steeds om EPD's. Over de programmeringsdocumenten voor doelstelling 3 kunnen de regio's en de lidstaten vrij beslissen. De Commissie onderhandelt met de lidstaten op grond van deze documenten en stelt een indicatieve verdeling van de fondsen voor elke maatregel en voor elke lidstaat vast.

Voor de periode 2000-2006 zijn de Vlaamse EPD's voor doelstelling 2 en 3 Vlaamse programma's, goedgekeurd door de Vlaamse Regering en door de Vlaamse Minister van Buitenlands Beleid en Europese aangelegenheden ingediend bij de Europese Commissie, die de ontwerp-EPD's goedkeurde bij beschikkingen.

Het FIOV-programma buiten doelstelling 1 is echter een nationaal programma met delen voor Vlaanderen en Wallonië en een federaal deel, inmiddels geregionaliseerd. Het Vlaamse deel werd goedgekeurd door de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Landbouw. De federale Minister van Landbouw diende het EPD in bij de Europese Commissie, die het vervolgens bij beschikking goedkeurde.

Partnerschap

De steunverlening uit de fondsen stoelt op nauw overleg tussen de Commissie en de autoriteiten en instanties van de betrokken lidstaat op landelijk, regionaal, plaatselijk of ander niveau en in ieder stadium van de programmering (voorbereiding, beoordeling, uitvoering, follow-up en evaluatie van de acties)([55]). De samenwerking of het partnerschap kan zich, in het kader van de institutionele regels en de bestaande praktijk in iedere lidstaat, uitstrekken tot de economische en sociale partners.

Additionaliteit

Volgens het beginsel van additionaliteit moet de Europese steun bovenop de nationale steun worden verleend, en niet ervoor in de plaats komen([56]). De lidstaten moeten hun overheidsuitgaven voor iedere doelstelling ten minste op hetzelfde niveau houden als in de vorige periode.

---

55 Zie artikel 8 van de structuurfondsverordening.

56 Zie artikel 11 van de structuurfondsverordening.

Tussen 2000 en 2006 wordt het geografische niveau van de additionaliteitstoetsing vereenvoudigd (voor doelstelling 1 betreft de vereenvoudiging alle voor steun in aanmerking komende regio's; voor de doelstellingen 2 en 3 samen het hele land). Bovendien moeten de lidstaten de Commissie de nodige gegevens verstrekken bij de goedkeuring van de programma's, halverwege de looptijd en aan het einde van de periode.

Doeltreffendheid

De lidstaat draagt de algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering, follow-up, controle en doeltreffendheid van de structurele uitgaven. Om de doeltreffendheid van de steunverlening te verbeteren, is een prestatiereserve ingesteld([57]): 4% van de oorspronkelijke allocatie dient voor eind 2003 te zijn toegewezen aan de programma's die de doelstellingen inzake beheer en begrotingsuitvoering het doeltreffendst verwezenlijken.

2.1.5 Financiële bijdrage van de fondsen

De financiële bijdrage van de fondsen geschiedt voornamelijk in de vorm van niet terug te betalen, *rechtstreekse* steun, en, in mindere mate, terug te betalen steun, rentesubsidies, garanties, participaties of participaties in risicokapitaal. De bijdrage van de fondsen beperkt zich tot de volgende maxima:

- Regio's van doelstelling 1: ten hoogste 75% van de totale subsidiabele kosten en, in het algemeen, ten minste 50% van de subsidiabele overheidsuitgaven. De bijdrage van de Gemeenschap kan tot 80% bedragen voor de regio's in een lidstaat die onder het Cohesiefonds valt (Griekenland, Spanje, Ierland en Portugal) en zelfs tot 85% voor alle ultraperifere regio's, evenals voor de kleinere eilanden in de Egeïsche Zee in Griekenland.
- Gebieden van de doelstellingen 2 en 3: ten hoogste 50% van de totale subsidiabele kosten en, in het algemeen, ten minste 25% van de subsidiabele overheidsuitgaven.

2.2 Beheer en controle

Dit hoofdstuk behandelt het financieel beheer([58]) en de beheers- en controlesystemen van structuurfondsen. Het bevat ook een bespreking van financiële correcties. Het hoofdstuk sluit af met het gedeeld beheer in het kader van de toekomstige programmaperiode 2007-2013.

---

57 Artikel 44 van de structuurfondsverordening.

58 Europese Commissie, Directoraat-generaal Begroting, De openbare financiën van de Europese Unie, 2002, p. 246-248.

2.2.1 Financieel beheer van de structuurfondsen

Vastleggingen

De programma's van de structuurfondsen worden vastgesteld voor een periode van zeven jaar (zes jaar voor de regio's die onder een overgangsregeling vallen). De vastleggingskredieten in de EU-begroting dekken de totale kosten van de juridische verbintenissen die tijdens het begrotingsjaar zijn aangegaan voor maatregelen waarvan de uitvoering zich over verschillende begrotingsjaren uitstrekt([59]). Voor de structuurfondsen neemt de begroting echter alleen de jaartranche op.

De eerste jaartranche wordt volgens het financieringsplan vastgelegd wanneer de steunverlening is goedgekeurd. De volgende jaartranches worden automatisch bij het begin van elk kalenderjaar en uiterlijk op 30 april vastgelegd. De jaarlijkse vastleggingen zijn gelijk aan de bedragen in het enkelvoudig programmeringsdocument. Er is geen voorwaarde aan verbonden (*automatische vastlegging*). Er is dus geen direct verband tussen de communautaire vastleggingen en de praktische ontwikkeling van het programma. De bijbehorende vastleggingshandelingen (bv. sluiten van een overeenkomst) hoeven immers niet op hetzelfde moment plaats te vinden. Zij kunnen vóór of na de communautaire vastlegging plaatsvinden.

Die soepele regel maakt het mogelijk de begrotingslast voor de Gemeenschap op geordende wijze te spreiden en biedt tegelijk vrijheid bij het praktische beheer van de programma's. Als tegenwicht is er een andere regel die zorgt voor een strikt beheer van de communautaire vastleggingen binnen een redelijke termijn. Behalve in specifieke gevallen annuleert de Commissie namelijk ambtshalve elk vastleggingsgedeelte dat niet voor de betaling van het voorschot is gebruikt of waarvoor aan het einde van het tweede jaar na het vastleggingsjaar geen ontvankelijke betalingsaanvraag bij haar is ingediend. Zo komt opnieuw een verband tot stand tussen de communautaire vastleggingen en de uitvoering in de praktijk, aangezien betalingsaanvragen de vastleggingen binnen drie begrotingsjaren moeten vereffenen.

Betalingen

Betalingskredieten in de EU-begroting dekken de uitgaven die voortvloeien uit de verplichtingen die in het begrotingsjaar of in vorige begrotingsjaren zijn aangegaan([60]). Bij vastlegging van de eerste tranche, maakt de Commissie aan de lidstaat een voorschot over van 7% van de fondsenbijdrage aan het betrokken bijstandspakket. De betalingsautoriteit gebruikt het voorschot gedurende de hele looptijd om de communau-

---

59 European Commission, Directorate-General Budget, Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2003, May 2004, p. 56.

60 European Commission, Directorate - General Budget, Analysis of the budgetary implementation of the Structural Funds in 2003, May 2004, p. 56.

taire bijdrage te betalen in de uitgaven die daadwerkelijk worden verricht en bij de Commissie worden gedeclareerd, in afwachting van de commissievergoeding. Het voorschot wordt vereffend bij de laatste tussentijdse verzoeken tot terugbetaling. De betalingsautoriteit moet het voorschot echter volledig of gedeeltelijk terugbetalen als 18 maand na de toekenningsbeschikking nog geen aanvraag voor een tussentijdse betaling is ingediend en er dus geen bewijs is dat het programma in uitvoering is.

De Commissie vergoedt met tussentijdse betalingen de uitgaven die daadwerkelijk plaatsvonden en die de lidstaat heeft gecertificeerd. De lidstaten dienen om praktische redenen de betalingsaanvragen driemaal per jaar te groeperen, waarbij ze de laatste aanvraag voor het betrokken jaar niet later dan op 31 oktober mogen indienen. Dankzij de resterende periode van twee maand kan de Commissie de betalingen ten laste van het lopende begrotingsjaar brengen. Aangezien er geen verband meer is tussen de communautaire vastlegging en een actie, rekent zij de vergoedingen altijd aan op de oudste openstaande vastlegging in de communautaire boekhouding.

Het totaal van de betalingen (voorschot en tussentijdse betalingen) mag niet meer bedragen dan 95% van de bijdrage. Binnen zes maand na het einde van het programma moet de betalingsautoriteit de betaling van het saldo aanvragen. Zij moet ook het eindverslag over de uitvoering indienen en de declaratie die de nationale autoriteit belast met de controle van het programma, heeft opgesteld.

2.2.2 Beheers- en controlesystemen

De Commissie moet zich ervan kunnen vergewissen dat de lidstaten goed functionerende beheers- en controlesystemen hebben en uniforme certificeringsnormen hanteren voor de uitgaven uit structuurfondsen([61]). Volgens artikel 274 van het EG-Verdrag voert de Commissie onder eigen verantwoordelijkheid de begroting uit volgens het beginsel van goed financieel beheer. De structuurfondsverordening voorziet voor de periode 2000-2006 in een meer gedecentraliseerd beheer van de bijstandsverlening. Die decentralisatie houdt in dat de controlesystemen, waarvoor de lidstaten verantwoordelijk zijn, moeten verbeteren en dat de Commissie zich moet vergewissen van de efficiëntie van die systemen.

Beheer, betaling en toezicht

Een beheersautoriteit (een nationale, regionale of plaatselijke publieke of particuliere autoriteit of instantie) is belast met het beheer van een bijstandspakket. De Vlaamse Gemeenschap vormt een dergelijke regio-

---

[61] Verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand.

nale publieke autoriteit. Beheersautoriteiten zijn verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en de deugdelijkheid van beheer en uitvoering van het programma: verzamelen van statistische en financiële gegevens, opstelling van jaarlijkse uitvoeringsverslagen aan de Commissie en evaluatie halverwege de looptijd.

De organisatie van het financieel management kan in de lidstaten verschillen. Zo kan een lidstaat kiezen voor een centrale of decentrale beheersautoriteit. Ook kan hij een beheersautoriteit per structuurfonds of per programma aanwijzen (voor een of meer structuurfondsen).

Daarbuiten opereert een betalingsautoriteit. Dat is een nationale, regionale of plaatselijke publieke of particuliere autoriteit of instantie die de betalingsaanvragen moet opstellen en verzenden, en de betalingen van de Commissie ontvangt. De Vlaamse Gemeenschap is ook een dergelijke regionale publieke autoriteit. De positie van de betalingsautoriteiten verschilt tussen de lidstaten: soms betaalt een centraal orgaan uit, soms een decentraal. In sommige lidstaten is er een betaalorgaan per structuurfonds, in andere voor ieder programma afzonderlijk.

Tot slot dragen toezichtcomités, voorgezeten door een vertegenwoordiger van de beheersautoriteit en ingesteld per programma, zorg voor de doeltreffendheid en kwaliteit van de structuurmaatregelen. Hun samenstelling is een bevoegdheid van de lidstaat en varieert dan ook per lidstaat en per programma. De Commissie beveelt aan de betrokkenheid van andere partners dan de nationale autoriteiten te vergroten om de kennis van de regio en de sociaal-economische problemen en mogelijkheden optimaal aan te wenden.

Evaluaties vinden plaats vooraf, halverwege de looptijd en achteraf. Er is nauwkeurig vastgesteld wie voor elke evaluatie verantwoordelijk is. Voor de evaluatie vooraf([62]) zijn de bevoegde autoriteiten van de lidstaten verantwoordelijk. De beheersautoriteit die in samenwerking met de Commissie het programma beheert, voert de evaluatie halverwege([63]) uit vóór 31 december 2003. De evaluatie achteraf([64]) valt onder de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie, in samenwerking met de lidstaat en de beheersautoriteit. De evaluatieverslagen moeten toegankelijk zijn voor het publiek.

De lidstaten en de Commissie sluiten een financieel contract waarbij de Commissie zich ertoe verbindt jaarlijks vastleggingskredieten toe te kennen op basis van goedgekeurde programmeringsdocumenten. Elke lidstaat wijst vervolgens voor elk programma een betaalorgaan aan, dat zal bemiddelen tussen de eindbegunstigden en de Commissie. Het betaalorgaan volgt, in samenwerking met de beheersautoriteit, de ontwikkeling van de uitgaven van de eindbegunstigden en controleert of ze overeenstemmen met de communautaire voorschriften. De fysieke overdracht

---

62 Artikel 41 van de structuurfondsverordening.

63 Artikel 42 van de structuurfondsverordening.

64 Artikel 43 van de structuurfondsverordening.

van financiële middelen (of betalingskredieten) van de Unie naar de lidstaten vindt pas plaats wanneer de Commissie de daadwerkelijk gedane uitgaven vergoedt die de betaalorganen hebben geviseerd en gecertificeerd.

De toegenomen decentralisatie van het programmabeheer maakt het noodzakelijk de controleregelingen van de lidstaten te verbeteren. De Commissie verifieert zelf de doeltreffendheid van deze regelingen, die berusten bij de beheersautoriteiten en de betaalorganen. 5% van de programma-uitgaven moeten een grondige controle krijgen, bv. controles ter plaatse en financiële controles. Elke lidstaat moet de beheers- en betalingsautoriteiten en de bemiddelende instanties richtsnoeren bezorgen over de beheers- en controlesystemen. De systemen moeten voorzien in:

- een duidelijke omschrijving, een duidelijke toewijzing en een adequate scheiding van de functies binnen de betrokken organisatie;
- procedures om na te gaan of de gecofinancierde goederen en diensten zijn geleverd en de uitgaven daadwerkelijk zijn gemaakt, en om te verzekeren dat de nationale en communautaire voorschriften betreffende subsidiabiliteit van de uitgaven, plaatsing van overheidsopdrachten, staatssteun, milieubescherming en gelijke kansen zijn nageleefd.

Binnen de drie maand na de goedkeuring van het bijstandspakket of de verordening tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen deelt de lidstaat de richtsnoeren aan de Commissie mee. Hij stelt haar in kennis van de procedures voor de ontvangst, verificatie en validatie van de vergoedingsaanvragen en voor de goedkeuring, uitvoering en boeking van de betalingen aan de begunstigden. Voorts deelt hij de bepalingen mee over de accountantscontrole van de beheers- en controlesystemen. De Commissie vergewist zich ervan dat alle bepalingen in overeenstemming zijn met de communautaire regelgeving.

Controlespoor

De beheers- en controlesystemen van de lidstaten zorgen voor een controlespoor waarlangs de Commissie en de auditinstellingen alle verrichtingen kunnen nagaan. De beheersautoriteit houdt alle boekhoudkundige documenten ter beschikking van de Commissie gedurende drie jaar na de betaling van het saldo voor het bijstandspakket. De beheers- of betalingsautoriteit houdt ook een boekhouding bij van bedragen die moeten worden teruggevorderd en zorgt voor een zo spoedig mogelijke terugvordering.

Certificatie van de uitgaven

Een persoon of dienst binnen de betalingsautoriteit die onafhankelijk is van de diensten die de betalingsopdrachten geven, stelt de certificaten op voor de tussentijdse en de definitieve uitgavenstaten.

Steekproefcontroles van verrichtingen

De lidstaten verrichten controles om de efficiëntie van de beheers- en controlesystemen te verifiëren. Zij onderzoeken selectief, op grond van een risicoanalyse, de op verschillende niveaus opgestelde uitgavenaangiften. Zij spreiden de controles gelijkmatig over de hele subsidiabele periode. De controles moeten ten minste 5% van de totale subsidiabele uitgaven betreffen. Ze moeten steunen op een representatieve steekproef van goedgekeurde verrichtingen. De steekproef moet voldoende rekening houden met de aard en omvang van de verrichtingen en uitgaan van geconstateerde risicofactoren. De belangrijkste bemiddelende instanties en eindbegunstigden krijgen minstens eenmaal in de betrokken periode een controle. Elk jaar brengen de lidstaten tegen 30 juni bij de Commissie verslag uit over de verrichte steekproefcontroles([65]). De controles moeten aangeven of eventuele problemen stelselmatig voorkomen en zich ook bij andere verrichtingen dreigen voor te doen. Ze moeten duidelijkheid verschaffen over de oorzaken en de noodzakelijke preventieve of corrigerende maatregelen.

Voor meerjarige bijstandspakketten legt de beheersautoriteit de Commissie uiterlijk zes maand na afloop van elk kalenderjaar een uitvoeringsverslag voor (verder jaarverslag genoemd)([66]). Het bevat onder meer gegevens over de werkzaamheden op het gebied van toezicht, financiële controle en evaluatie.

Verklaring bij de afsluiting van een bijstandspakket

De persoon of dienst die de verklaring bij de afsluiting van het bijstandspakket moet afgeven, is onafhankelijk van de beheersautoriteit, de betalingsautoriteit en de bemiddelende instanties. Hij baseert zijn besluit op een onderzoek van de beheers- en controlesystemen en op de conclusies van al uitgevoerde controles. Bij tekortkomingen in de systemen of veelvuldige onregelmatigheden die het onmogelijk maken de aanvraag van het eindsaldo of het certificaat over de einduitgavenstaat te valideren, maakt de verklaring melding van de omvang van het probleem en de financiële gevolgen ervan. De Commissie kan dan om verdere controles verzoeken.

Vorm en inhoud van de boekhoudkundige informatie

De lidstaten dienen de boekhoudkundige informatie zo mogelijk in computerbestanden te bewaren. De gegevens dienen voor controles op documenten en ter plaatse. De Commissie komt met elke lidstaat overeen wat de inhoud van de computergegevens moet zijn, hoe hij de gegevens moet meedelen en hoeveel tijd nodig is voor de invoering van de computersystemen. Zij garandeert de vertrouwelijke behandeling en de veiligheid van de gegevens. Op schriftelijk verzoek van de Commissie ver-

---

65 De zogenaamde artikel-13-rapportage (artikel 13 van verordening (EG) nr. 438/2001).

66 Artikel 37, 1, structuurfondsverordening.

strekken de lidstaten haar de gegevens binnen de tien werkdagen na ontvangst van het verzoek.

Controle door de Europese Commissie

De Commissie rapporteert jaarlijks over de controles die haar diensten hebben verricht([67]). De auditrapporten waarvan het jaarverslag melding maakt, zijn niet openbaar.

Controle door de Europese Rekenkamer

De Rekenkamer onderzocht in 2003 de werking van de toezichtsystemen en -controles bij de Commissie en in de lidstaten. Zij ging daarbij na in hoeverre de interne controles zekerheid bieden over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

In de programmaperiode 2000-2006 is het toezicht van de Commissie op de systemen van de lidstaten nog beperkt. Zoals tijdens de vorige periode zijn er leemtes in de naleving van de voorschriften voor de toewijzing en scheiding van functies, de controles door de beheerders, de externe controles en de uitgavendeclaraties. De Rekenkamer bevestigde deze fouten.

Aangezien de Commissie en de lidstaten de structurele acties gezamenlijk beheren, bevinden de belangrijkste toezichtsystemen en controles zich in de lidstaten. De Commissie blijft wel verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting. Gezien de talrijke gebreken in de systemen moet de Commissie verbeteringen eisen van de lidstaten. Bij ernstige gebreken moet zij volgens de Rekenkamer gebruik maken van de mogelijkheid betalingen op te schorten. In het kader van de uitbreiding en de strategie voor de nieuwe programmaperiode moet de Commissie in samenwerking met de lidstaten ook trachten het financiële controlekader voor de structurele acties te versterken en te rationaliseren([68]).

2.2.3 Toepassing van financiële correcties

Op grond van de structuurfondsverordening voor de programmaperiode 2000-2006 moeten de lidstaten bij eenmalige of systematische onregelmatigheden financiële correcties([69]) verrichten door de communautaire

---

67 Zie bv. Europese Commissie, Verslag van de Commissie, vijftiende jaarlijks verslag over de tenuitvoerlegging van de structuurfondsen. Uitvoering 2003, 28 oktober 2004.

68 Europese Rekenkamer, Persbericht, Jaarverslag over het begrotingsjaar 2003, 29 oktober 2004, p. 24-25; Europese Rekenkamer, Jaarverslag over het begrotingsjaar 2003, 30 november 2004, p. 151-189.

69 In feite gaat het over financiële sancties die de meer neutrale benaming financiële correcties dragen.

bijdrage volledig of gedeeltelijk in te trekken([70]). De financiële correcties beogen in principe de situatie te herstellen waarin de gedeclareerde uitgaven voor 100% overeenstemmen met de nationale en communautaire voorschriften. Bij vaststelling van onregelmatigheden in het beheer van de structuurfondsen, moeten de lidstaten het deel van de financiering annuleren dat niet in aanmerking kwam en, zo nodig, ten onrechte betaalde bedragen inclusief rente terugvorderen. Daarvoor zijn in de eerste plaats de lidstaten verantwoordelijk. De lidstaten brengen de Commissie direct op de hoogte van alle geconstateerde onregelmatigheden, alsook van de administratieve en financiële maatregelen. De financiële correcties op de betrokken verrichting leiden niet tot een vermindering van de steun aan het betrokken programma. De bedragen die erdoor vrijkomen, zijn namelijk toewijsbaar aan andere individuele verrichtingen, mits ze voldoen aan alle andere voorwaarden, met name de financiële.

Als de lidstaten in gebreke blijven, kan de Commissie optreden. Zij kan correcties aanbrengen als de lidstaat die nalaat of als de beheer- en controlesystemen ernstige tekortkomingen vertonen. In dat geval schrapt ze de betrokken structuurfondsbijdrage. De bijdrage kan dan niet meer dienen voor andere verrichtingen op het programma.

De financiële correctie kan tot de geconstateerde onregelmatigheid beperkt blijven of worden uitgebreid als de onregelmatigheid het gevolg is van een meer algemene tekortkoming in het beheer- of controlesysteem (door extrapolatie of tegen een vast percentage). Bij niet-naleving van een onderdeel van het Gemeenschapsrecht, ook al is het financieel beheer niet rechtstreeks in het geding, zijn ook financiële correcties mogelijk voor onregelmatigheden die zich niet precies laten becijferen.

2.2.4 Gedeeld beheer

Huidige programmaperiode 2000-2006

Het financieel reglement van de Europese Gemeenschappen([71]) bepaalt dat gedeeld of gedecentraliseerd beheer([72]) een van de implementatievormen is van het EU-budget. Als de Commissie de begroting onder

---

70 Verordening (EG) nr. 448/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de procedure inzake financiële correcties betreffende uit de structuurfondsen toegekende bijstand.

71 Artikel 53 van verordening (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen.

72 Gedeeld beheer wil zeggen dat de Commissie en de lidstaten (hier: Vlaamse Gemeenschap) gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid dat met de geldstromen wordt gefinancierd. Gedeeld beheer is er bij het gemeenschappelijke landbouwbeleid en de structuurfondsen.

gedeeld beheer uitvoert, delegeert ze de begrotingsuitvoering aan de lidstaten. Weliswaar blijft de Commissie conform de verdragbepalingen([73]) verantwoordelijk voor de begrotingsuitvoering, binnen de grenzen van de toegekende kredieten en volgens het beginsel van goed beheer. In deze gedecentraliseerde structuur heeft de lidstaat (bv. de Vlaamse Gemeenschap) de verantwoordelijkheid voor:

- de correcte financiële uitvoering langs de beheers- en betaalautoriteit([74]);
- de financiële controle op de bijstandspakketten([75]);
- het onderzoek naar onregelmatigheden en de toepassing van financiële correcties([76]).

De Europese Commissie dient de instelling ontheffing (décharge) te verlenen van haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het EU-Commissiebudget. Daartoe verricht zij controles ter plaatse naar het management- en controlesysteem, analyseert zij de jaarlijkse rapporten en past zij financiële correcties toe.

De Europese Rekenkamer stelt bij de DAS-verklaring echter al vele jaren vast dat de onderliggende verrichtingen frequent onderhevig zijn aan fouten, vooral bij gedeeld beheer. Voor de programmaperiode 2000-2006 stelde ze dat de Commissie nog steeds geen zekerheid heeft over de betrouwbaarheid van de beheers- en controlesystemen in de lidstaten, noch over de uitgavendeclaraties en de wettigheid en regelmatigheid van door haar gefinancierde uitgaven([77]).

De Europese Rekenkamer heeft gesteld dat de interne-controlesystemen een evenwicht moeten bieden tussen de kosten van de controle op een begrotingssector en de baten van de verificaties die het risico op verlies en onregelmatigheden op een acceptabel niveau moeten houden([78]). De controles moeten gecoördineerd en volgens een gemeenschappelijke norm verlopen om dubbel werk te voorkomen.

Toekomstige programmaperiode 2007-2013

De Europese Commissie wil in de regels voor de toekomstige programmaperiode een duidelijke definitie vaststellen van het kader van de be-

---

73 Artikel 274 van de geconsolideerde versie van het EG-oprichtingsverdrag.

74 Artikelen 32 en 34 van Verordening (EG) Nr. 1260.

75 Artikel 38 van Verordening (EG) Nr. 1260.

76 Artikel 39 van Verordening (EG) Nr. 1260.

77 Europese Rekenkamer, Jaarverslag over het begrotingsjaar 2003, 30 november 2004, p. 173-177.

78 Europese Rekenkamer, Advies Nr. 2/2004 over het model *single audit* en een voorstel voor een communautair internecontrolekader, p. 2.

grotingsuitvoering([79]) en de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Commissie. Enkele belangrijke punten zijn:

- duidelijke minimumvereisten voor het controle- en auditsysteem;
- de evenredigheid van de mate van controles vanwege de EU-Commissie aan het ingeschatte risico op onregelmatigheden en aan de omvang van de EU-bijdrage.

Het derde EU-verslag over de economische en sociale cohesie stelt bovendien dat de evenredigheid en verdere vereenvoudiging van het financieel beheer en de financiële controle hand in hand zouden moeten gaan met striktere sancties en een snelle rechtzetting bij onregelmatigheden of fraude([80]).

De Europese Commissie heeft in juli 2004 voorstellen gedaan voor de structuurfondsen 2007-2013. Tot op heden resulteerde dat nog niet in definitieve teksten.

---

79 European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2004) 580, The respective responsabilities of the Member States and the Commission in the shared management of the Structural Funds and the Cohesian Fund, Current situation and outlook for the new programming period after 2006, 6 September 2004, p. 10.

80 Europese Commissie, Een nieuw partnerschap voor cohesie, convergentievermogen en samenwerking, Derde verslag over de economische en sociale cohesie, 2004, p. XXXVI.

3 Europese structuurfondsen in Vlaanderen

Dit hoofdstuk behandelt diverse aspecten van de structuurfondsen in Vlaanderen voor de programmaperiode 2000-2006. Eerst komen de lopende Vlaamse structuurfondsprojecten en communautaire initiatieven, de erkende gebieden en de uitgetrokken steun aan bod; vervolgens het beheer en de controle van structuurfondsen in Vlaanderen, met aandacht voor de cofinanciering in de Vlaamse begroting en de Vlaamse reglementering. Ten slotte wordt ingegaan op de inventarisatie van de structuurfondsgelden en de rapportage aan het Vlaams Parlement.

3.1 Vlaamse structuurfondsprojecten

3.1.1 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

Het EFRO subsidieert ontwikkelingsacties in erkende probleemgebieden op grond van meerjarenprogramma's die de bevoegde autoriteiten van de lidstaten (in casu het Vlaams Gewest) indienen bij de Europese Commissie. De programma's bestaan uit een samenhangend geheel van projecten, acties en maatregelen in diverse domeinen, die elk een bijdrage leveren tot de economische ontwikkeling of omschakeling van het betrokken gebied. De Europese Commissie spreekt zich dus niet meer uit over individuele projecten.

De programma's leggen de prioriteiten en maatregelen vast waaraan de individuele projecten moeten beantwoorden die de promotoren indienen. Voor ieder programma beslist een comité op provinciaal niveau welke individuele projecten EFRO-steun ontvangen. De toekenning stoelt op vooraf gestelde objectieve criteria. In principe komt iedere actie die uitgaat van de overheid of private sector en een bijdrage levert aan de economische ontwikkeling of omschakeling van een erkend gebied, voor EFRO-steun in aanmerking. Voorwaarde is dat zij past in het programma en het budget.

3.1.2 Europees Sociaal Fonds

Het ESF wil bijdragen aan de optimale aanwending van het menselijk potentieel. Arbeidskracht vormt immers de belangrijkste grondstof van het oude continent. Het fonds is gestructureerd volgens de vier pijlers van de Europese werkgelegenheidsstrategie: inzetbaarheid van werkzoekenden, ondernemerschap, aanpasbaarheid van werknemers en gelijke kansen voor mannen en vrouwen.

Europa spreekt zich niet meer uit over individuele projecten. Dat laat het over aan de lidstaten. De Vlaamse Gemeenschap heeft een aantal programma's uitgewerkt (EPD's), die de basis vormen voor de strategie waarmee Vlaanderen de ESF-doelstellingen wil realiseren. De lidstaat legt de programma's voor aan de EU. De individuele projecten die de promotoren indienen, moeten beantwoorden aan de programmaprioritei-

ten. Voor elk programma is er een Vlaams monitoringcomité (VMC) actief, dat objectieve criteria voor de projecten vastlegt. Sommige criteria zijn algemeen, andere gelden specifiek voor bepaalde maatregelen. De begunstigden zijn diverse categorieën van promotoren: vzw's; institutionele of publiekrechtelijke instanties, bedrijven die hun personeel willen opleiden, onderzoeksinstellingen. Er zijn projecten mogelijk in doelstelling 2 én 3.

3.1.3 Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij

Sinds 1994 krijgen projecten in de visserij- en aquicultuursector steun langs een specifiek financieringsinstrument voor de visserij: het FIOV. De begunstigden van FIOV-steun zijn, afhankelijk van de maatregel, overheden of overheidsinstellingen, particuliere bedrijven of zelf vzw's die een structurele actie ondernemen in de sector.

De Europese Unie heeft het programma *Visserij buiten doelstelling 1* in december 2000 goedgekeurd. Het heeft betrekking op alle geledingen van de sector, in het bijzonder:

- modernisering van de vissersvloot, aquicultuur;
- uitrusting van de vissershavens;
- verwerking van de afzet van visserij- en aquicultuurproducten;
- promotie van visserijproducten;
- andere maatregelen van collectief belang.

De steunverlening berust op een goedgekeurd nationaal programma *Visserij buiten doelstelling 1,* met onderdelen voor Vlaanderen en Wallonië, en een federaal onderdeel, inmiddels geregionaliseerd. Voor de investeringen van particuliere bedrijven schrijft de Europese Unie een maximum FIOV-steun van 15% voor.

3.2 Vlaamse gebieden erkend voor de periode 2000-2006

3.2.1 Doelstellingsgebieden

Voor de periode 2000-2006 is de toekenning van steun verbonden aan drie doelstellingen.

Doelstelling 1 betreft de ontwikkeling en structurele aanpassing van de armste regio’s in de EU (regio's met een inkomen per inwoner van minder dan 75% van het EU-gemiddelde). Zij komen in Vlaanderen niet voor.

Doelstelling 2 betreft de economische en sociale omschakeling van zones die met structurele problemen te kampen hebben: zones met sociaal-economische veranderingen in de industrie en dienstensector, plattelandszones in achteruitgang, in moeilijkheden verkerende stedelijke gebieden en van de visserij afhankelijke zones in een crisissituatie. In

die gebieden kunnen het EFRO, het ESF, het FIOV en het EOGFL-O acties ondersteunen. Het EFRO moet bij doelstelling 2 ook ten dienste staan van algemene structuurverbeterende maatregelen in landbouw en visserij, bv. de uitbreiding van de kade in Zeebrugge.

In Vlaanderen komen voor de periode 2000-2006 de volgende doelstelling-2-gebieden in aanmerking:

- arrondissement Hasselt: Heusden-Zolder en delen van Beringen, Genk, Ham, Diepenbeek, Tessenderlo, Zutendaal en Sint-Truiden;
- arrondissement Maaseik: delen van Lommel, Houthalen-Helchteren en Dilsen-Stokkem;
- arrondissement Tongeren: Bilzen, Borgloon, Heers, Herstappe, Hoeselt, Kortessem, Tongeren, Voeren en delen van Maasmechelen;
- arrondissement Turnhout: Balen, Mol en Dessel;
- delen van Antwerpen en Gent;
- arrondissement Brugge: delen van Blankenberge, Brugge en Knokke;
- arrondissement Oostende: delen van Bredene, Middelkerke, Oostende en De Haan;
- arrondissement Veurne: delen van Nieuwpoort, De Panne en Koksijde.

Doelstelling 3 betreft de aanpassing en modernisering van het beleid en de onderwijs-, opleidings- en werkgelegenheidssystemen met ESF-bijstand. De doelstelling is van toepassing op heel Vlaanderen voor de periode 2000-2006.

3.2.2 Overgangsregeling (phasing out)

Regio's die in de periode 1994-1999 steun doelstelling-2-steun (industriele omschakeling) en doelstelling-5b-steun (plattelandsontwikkeling) kregen, maar niet meer worden erkend door de nieuwe doelstelling 2, komen in aanmerking voor een overgangsregeling (de zogenaamde *phasing out*). De betrokken gebieden kunnen overgangssteun krijgen uit het EFRO in de periode 2000-2006. Bovendien kunnen ze tot eind 2006 steun ontvangen van het ESF (doelstelling 3), het EOGFL-O (plattelandsontwikkeling) en het FIOV. In Vlaanderen gaat het om de resterende gemeenten in de ex-doelstelling-2-gebieden Limburg en Turnhout, de resterende gemeenten in het ex-doelstelling-5b-gebied Westhoek-Middenkust en het ex-doelstelling-5b-gebied Meetjesland.

Voor Limburg zijn dit:

- arrondissement Hasselt: As, Leopoldsburg, Lummen, Nieuwerkerken, Opglabbeek, Hasselt, Zonhoven en delen van Beringen, Diepenbeek, Genk, Ham, Sint-Truiden en Tessenderlo;
- arrondissement Maaseik: Overpelt en delen van Dilsen-Stokkem, Houthalen-Helchteren en Lommel;
- arrondissement Tongeren: delen van Maasmechelen.

Voor het arrondissement Turnhout betreft dit de gemeenten Laakdal, Geel, Meerhout, Grobbendonk, Herentals, Olen, Herenthout, Turnhout, Kasterlee en Westerlo.

Voor het Meetjesland zijn dit vijf gemeenten in het arrondissement Eeklo, namelijk: Assenede, Eeklo, Kaprijke, Maldegem en Sint-Laureins.

Voor het Westhoek-Middenkust-Zeevisserijgebied zijn dit:

- arrondissement Diksmuide: Diksmuide, Houthulst, Lo-Reninge;
- arrondissement Ieper: Ieper, Langemark-Poelkapelle, Poperinge, Zonnebeke;
- arrondissement Veurne: Veurne en delen van Nieuwpoort;
- arrondissement Oostende: Gistel, Oudenburg en delen van Bredene, Middelkerke en Oostende.

3.3 Omvang van de steun aan Vlaamse structuurfondsprogramma's

3.3.1 Doelstelling-2-programma's

De vier doelstelling-2-programma's in Vlaanderen (Limburg, Antwerpen, Kust en Oost-Vlaanderen) krijgen vooral EFRO-steun. Het ESF participeert in alle doelstelling-2-programma's, behalve in dat van Oost-Vlaanderen. De vier programma's lopen van 2000 tot 2006. Alle programma's hebben ook een phasing-out onderdeel (2000-2005). Die overgangsregeling brengt geen ESF-steun mee.

De doelstelling-2-programma's zijn regiogebonden. Als algemene regel geldt dat de deelnemers aan de opleidingsprojecten in het gebied moeten wonen of werken. De criteria voor ESF-maatregelen zijn voor het overgrote deel voor alle programma's gelijk, op enkele kleine verschillen na, die voortvloeien uit de specificiteit van de regio's.

Het Limburgs programma omvat delen van enkele gemeenten in Midden-Limburg (industriële zone) en Zuid-Limburg (plattelandszone). Behalve technische bijstand bevat het één ESF-maatregel. Voor de periode 2000-2006 is in 85,9 miljoen EUR EFRO-steun en 10,6 miljoen EUR ESF-steun voorzien([81]).

Het Antwerps programma omvat de gemeenten Mol, Balen en Dessel in de Kempen en een gebied in het noordoosten van de stad Antwerpen. Behalve technische bijstand bevat het twee ESF-maatregelen. Voor de periode 2000-2006 is in 43,7 miljoen EUR EFRO-steun en 5,4 miljoen EUR ESF-steun voorzien voor het volledige programma([82]).

---

81 Zie bijlage.

82 Zie bijlage.

Het kustprogramma omvat delen van de West-Vlaamse kustgemeenten. Behalve technische bijstand, is er één ESF-maatregel in het programma. Voor de periode 2000-2006 is in 32,9 miljoen EUR EFRO-steun en in 1,4 miljoen EUR ESF-steun voorzien([83]).

Het Oost-Vlaamse programma vindt plaats in twee zones: de Gentse stadswijken en de landelijke zone Meetjesland. Voor de periode 2000-2006 is in 14,1 miljoen EUR EFRO-steun voorzien([84]).

3.3.2 Doelstelling-3-programma's

Het Vlaamse EPD voor doelstelling 3 is gestructureerd volgens een aantal zwaartepunten, die een afspiegeling zijn van de vier pijlers van de Europese werkgelegenheidsstrategie:

- zwaartepunt 1: inzetbaarheid van werkzoekenden uit de preventieve doelgroep (jonger dan 25 jaar en minder dan zes maand werkloos of ouder dan 25 jaar en minder dan 12 maand werkloos);
- zwaartepunt 2: inzetbaarheid van werkzoekenden uit de curatieve doelgroep (alle werklozen buiten de preventieve doelgroep);
- zwaartepunt 3: ondernemerschap;
- zwaartepunt 4: aanpasbaarheid van werknemers en ondernemingen;
- zwaartepunt 5: gelijke kansen voor vrouwen en mannen;
- zwaartepunt 6: begeleidende en ondersteunende maatregelen;
- zwaartepunt 7: technische bijstand.

Het programma slaat op heel Vlaanderen. Voor de periode 2000-2006 is in 392,4 miljoen EUR ESF-steun voorzien([85]). Het ESF is echter nooit alleenfinancierder. Elk project vergt meefinanciering door andere instanties. Deze zogenaamde cofinanciering kan zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk zijn. Twee financieringsinstrumenten zijn specifiek ontwikkeld als Vlaamse cofinanciering voor ESF-projecten: het hefboomkrediet (vooral verbonden aan zwaartepunt 4) en de Vlaamse bijdrage aan acties in het kader van de man-vrouwpolitiek (vooral verbonden aan zwaartepunt 5).

3.4 Beheer van de structuurfondsen in Vlaanderen

Het beheer van het EFRO en het FIOV is in handen van het departement EWBL van het MVG. Voor het ESF berust die taak bij een specifieke vzw: het ESF-agentschap.

---

83 Zie bijlage.

84 Zie bijlage.

85 Zie bijlage.

3.4.1 ESF-agentschap

Het ESF-beheer voor doelstelling 2 en 3 is vanaf 2001 toevertrouwd aan het ESF-agentschap. De Vlaamse overheid en de VDAB hebben dit agentschap opgericht overeenkomstig het decreet van 8 november 2002([86]). Intussen zijn ook het VIZO, de SERV en het VFSIPH toegetreden. Al die instanties hebben personeelsleden ter beschikking gesteld, die samen met een aantal nieuw aangeworven mensen, het personeelsbestand van het agentschap uitmaken.

Ontstaansreden van het ESF-agentschap

Aanvankelijk was er onvoldoende functiescheiding in het Vlaamse ESF-gebeuren. Daarom groeide het idee een gedeelte van de dienst af te splitsen in een aparte entiteit (een VDAB-ESF-agentschap) die zou instaan voor het beheer van de zwaartepunten 1 en 2 van doelstelling 3. Een consultantbureau concludeerde dat een verzelfstandiging van het agentschap in de vorm van een VOI, eventueel sui generis, op lange termijn aangewezen was. Onder tijdsdruk werd echter naar analogie met het bestaande Vlaams Leonardo da Vinci Agentschap, gekozen voor het statuut van een vzw van publiekrechtelijke aard met een tijdelijk karakter. De Vlaamse Regering en Europa aanvaardden de vzw-vorm. De Vlaamse Regering breidde het doel uit tot het volledige ESF-beheer in Vlaanderen. Zo kon ze het gebrek aan functiescheidingen op de administratie oplossen([87]). Bijgevolg integreerde de vzw zowel de administratie als een onderdeel van de VDAB voor het volledige ESF-beheer.

Tijdelijk karakter van de vzw

Het tijdelijk karakter is ingeschreven in de statuten van het agentschap onder artikel 4: *De vereniging is opgericht in afwachting van enerzijds de afronding van de implementatie van Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) en anderzijds de hervorming van de VDAB.* Bij de uittekening van de dertien beleidsdomeinen en de omschakeling van VOI's naar IVA's en EVA's bleef het ESF-agentschap tot op heden buiten beschouwing. Het Rekenhof meldde dit in zijn adviesrapport bij het ontwerpdecreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap VDAB([88]).

---

86 Met uitwerking vanaf 14 november 2001. Decreet van 8 november 2002 houdende de oprichting van de vzw ESF-Agentschap. Daarvoor werd het ESF-gebeuren in Vlaanderen beheerd door de afdeling Europa Werkgelegenheid van de administratie Werkgelegenheid.

87 De toewijzing, opvolging en betaling van projecten was op de afdeling Europa Werkgelegenheid in handen van één persoon.

88 Stuk 2206 (2003-2004) - Nr. 2, Ontwerp van decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, Verslag van het Rekenhof, 23 maart 2004, p. 6.

Consequenties van het vzw-statuut

Als vzw is het agentschap uiteraard onderworpen aan de vzw-wetgeving en dient zij jaarlijks een rekening op te stellen conform de vereisten van een grote vzw, gecontroleerd door een bedrijfsrevisor. In de toekomst zal het de rekening ook indienen bij de Nationale Bank. Bovendien dient het jaarlijks een begroting op te stellen die de raad van bestuur moet goedkeuren. Als vzw is het agentschap echter niet onderworpen aan de controle van het Rekenhof([89]). Het dient wel, conform artikel 5 van het oprichtingsdecreet, jaarlijks een evaluatierapport voor te leggen aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, wat het sinds de operationele start in 2002 inderdaad doet.

Het oprichtingsdecreet schrijft in artikel 4 ook een beheersovereenkomst met de Vlaamse overheid voor. Een dergelijke overeenkomst is er niet gekomen. Wel heeft het agentschap samenwerkingsakkoorden gesloten met de administratie Werkgelegenheid, de VDAB, het VIZO en het VFSIPH. Een beheersovereenkomst met de bevoegde minister is echter niet voorhanden.

Op het niveau van de Vlaamse begroting heerst een tweeslachtige situatie. Vanuit de Vlaamse uitgavenbegroting ontvangt de vzw, bij wijze van subsidie, de cofinancieringsgelden voor de hefboomkredieten en de man-vrouwprojecten. Bovendien beschikt het agentschap over een vastleggingsmachtiging, ook afkomstig uit de jaarlijkse uitgavenbegroting([90]). De instelling van de vastleggingsmachtiging en het ordonnanceringskrediet steunt op de redenering dat het agentschap begrotingstechnisch als een VOI moest worden beschouwd. Het agentschap dient echter als vzw zijn vastleggingen niet voor te leggen aan de controleur van de vastleggingen en aan het Rekenhof. Bovendien dient de vzw geen begroting voor te leggen aan de minister en het Vlaams Parlement. Aangezien zij volgens de vzw-wetgeving toch een begroting moet opstellen, kan worden gesuggereerd die ook voor te leggen aan het Vlaams Parlement([91]).

Momenteel laveert het agentschap tussen twee statuten. Enerzijds is het inderdaad een vzw, maar anderzijds is het publiekrechtelijk. Door het huidige statuut heeft het niet alle verplichtingen van een publiekrechtelijke instelling (bv. controlemogelijkheden door controleur van de vastleggingen en Rekenhof, beheersovereenkomst). Ook het agentschap zelf is

---

89 Met een eventuele inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet zouden EVA's opgericht als vzw wel onder de controlebevoegdheid van het Rekenhof komen.

90 Cf. programma 52.40 basisallocaties 33.11 tot en met 33.14, 99.12 en 99.13.

91 Het Rekenhof heeft die suggestie ook al opgenomen in zijn verslag over het onderzoek van het ontwerp van tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2002 (Stuk 20-B (2001-2002) - Nr. 1, 17 mei 2002, p. 6.). Tot nu toe werd daar echter geen gevolg aan gegeven.

voorstander van een duidelijk statuut: van een vzw of van openbare instelling. Het wenst niet onderworpen te zijn aan twee stelsels.

3.4.2 Doelstelling 2: EFRO en ESF

Overeenkomstig de structuurfondsverordening wordt de functie van *beheersautoriteit* voor alle Vlaamse doelstelling-2-programma's vervuld door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw), als vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering. Het ministerie geldt als eindverantwoordelijke en centraal aanspreekpunt ten aanzien van de Europese Commissie voor de effectieve realisatie van het programma([92]). Daarbij is de concrete uitvoering van de taken, met uitzondering van de controle op de regelmatigheid van de verrichtingen, per programma gedelegeerd aan het betrokken provinciebestuur. Die delegatie is geregeld in een beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en de betrokken provincies. Zodoende zijn de provinciebesturen in het bijzonder verantwoordelijk voor:

- de systematische verzameling van betrouwbare financiële en statistische gegevens over de uitvoering, de indicatoren voor het toezicht en de evaluatie, en de toezending van die gegevens;
- de aanpassing en uitvoering van het programmacomplement;
- de opstelling en indiening van de jaarverslagen en het eindverslag bij de Europese Commissie;
- de evaluatie halverwege de looptijd van het programma in samenwerking met het Vlaams Gewest en de Europese Commissie;
- een afzonderlijke boekhouding of een adequate boekhoudkundige codering van alle programmaverrichtingen;
- de overeenstemming met het Gemeenschapsbeleid (o.a. mededingingsregels, communautaire voorschriften inzake overheidsopdrachten, milieubescherming, gelijke kansen voor mannen en vrouwen);
- de verplichtingen inzake voorlichting en publiciteit.

De provinciebesturen moeten de gedelegeerde taken van beheersautoriteit uitvoeren in overeenstemming met de Europese verordeningen en uitvoeringsbepalingen. Zij dienen de daarin voorziene verplichtingen in het kader van de delegatie tegenover de Europese Commissie en de lidstaat, in casu het Vlaams Gewest, na te komen.

De rol van *betalingsautoriteit* wordt voor het EFRO en het ESF respectievelijk waargenomen door de administratie Economie en het ESF-agentschap. De betalingsautoriteit dient volgens artikel 9 van de struc-

---

92 Zie bv. artikel 3A van de beheersovereenkomst van 16 januari 2002 tussen het Vlaams Gewest, het provinciebestuur Antwerpen en het stadsbestuur Antwerpen over de programmering en uitvoering van de Europese gebiedsgerichte programma's 2000-2006.

tuurfondsverordening de betalingsaanvragen op te stellen en te bezorgen aan de Europese Commissie en de betalingen van de Commissie te ontvangen. Het MVG garandeert de functionele scheiding tussen de taken van beheersautoriteit (controle) en de activiteiten als betalingsautoriteit. Voor het ESF en het EFRO bestaat bovendien een dossieropvolgingssysteem dat per Europees programma de ontvangsten en uitgaven bijhoudt. Het programma levert ook randinformatie op. Momenteel is een nieuw dossieropvolgingssysteem via internet in ontwikkeling.

Per programma is een *monitoringcomité* (comité van toezicht) belast met de algemene strategie en het globale toezicht. Het is samengesteld uit effectieve leden (vertegenwoordigers van alle Vlaamse ministers) en adviserende leden (de Europese Commissie, het betrokken provinciebestuur, de bevoegde Vlaamse administraties en de sociale partners).

Per programma beslist een *managementcomité* over de toekenning van de Europese steun aan concrete, individuele projecten op basis van vooraf vastgelegde, objectieve selectiecriteria. Het comité bestaat uit effectieve leden (vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, het provinciebestuur en de betrokken gemeentebesturen) en adviserende leden (de Vlaamse en provinciale administraties, de sociale partners en de milieu- en natuurbeweging). Het provinciebestuur (de gedelegeerde beheersautoriteit) en het managementcomité kunnen bij de uitvoering van hun taken steunen op een *programmasecretariaat*, gevestigd in de betrokken gebieden.

De Europese Commissie schrijft in haar jaarverslag over de structuurfondsen 2003 dat de vier programma's in doelstelling 2 voor het Vlaams Gewest weinig bijzondere commentaar opleveren([93]). Zij hebben hun kruissnelheid bereikt en evolueren op bevredigende wijze. De Commissie hanteert de regel n+2, die voorschrijft dat de jaarlijkse kredieten voor het einde van het tweede jaar dienen te worden gebruikt. Voor Vlaanderen was er in december 2003 geen kredietverlies.

De goedgekeurde projecten van het EFRO-programma Limburg hebben een vastleggingsgrens bereikt van 52,6% van het totaal beschikbaar bedrag op 31 december 2003. Voor het programma West-Vlaanderen was dat 62,6%, voor Oost-Vlaanderen 61,9% en voor Antwerpen 52,75%.

Voor elk van de programma's heeft het comité van toezicht in 2003 vier keer vergaderd. Het comité keurde in september 2003 het wijzigingsvoorstel voor het programma West-Vlaanderen goed. Dat hield voor 2003 tot 2006 een transfer in van een substantieel deel van de communautaire ESF-bijdrage naar de communautaire EFRO-bijdrage. De Commissie heeft die beslissing op 23 december 2003 goedgekeurd.

---

93 Commission des Communautés européennes, COM (2004) 721, Annexes techniques, Rapport de la Commission XVe rapport annuel sur la mise en œuvre des fonds structurels, Exécution 2003, 28 octobre 2004, p. 66-67.

Verschillende elementen verklaren de transfer. Het toepassingsgebied van het EPD is weinig uitgebreid noch nauwkeurig begrensd. Bovendien bestaat een doelstelling-3-programma voor heel Vlaanderen, is er een gebrek aan industrieterreinen voor doelstelling 2 en speelt een belangrijk deel van de economische activiteit langs de kust zich af bij kleine ondernemingen of bij zelfstandigen die vaak gebonden zijn aan seizoensactiviteiten. Ook werd een belangrijk vormingsproject voor de luchthaven van Oostende voor onbepaalde tijd uitgesteld. Het werknemerspotentieel voor bepaalde sleutelberoepen in het gebied is te beperkt, zodat projectpromotoren niet graag een beroep doen op het programma van doelstelling 2. De vraag naar middelen voor maatregelen met EFRO-cofinanciering is daarentegen groot. Zij gaat vooral over toeristische infrastructuur, duurzame ontwikkeling en infrastructuur voor voornamelijk vorming. De Europese Commissie ontving de tussentijdse definitieve evaluatierapporten over de vier programma's en het toewijzingsvoorstel voor de prestatiereserve tussen de programma's vóór 31 december 2003. Het voorstel hield een proportionele toekenning van de prestatiereserve aan verschillende programma's in.

3.4.3 Doelstelling 3: ESF

Het ESF-agentschap vzw geldt als de beheers- en betalingsautoriteit voor alle Vlaamse programma's in doelstelling 3, functioneel gescheiden met een verantwoordelijke voor de *beheersautoriteit* en een verantwoordelijke voor de *betalingsautoriteit*. Buiten de vzw-boekhouding houdt het agentschap Europese programma's bij in een Access-dossieropvolgingssysteem.

Het *Vlaams monitoringcomité* (VMC) bestaat uit vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, de bevoegde Vlaamse administratie, de sociale partners, de Europese Commissie en diverse actoren. Dit orgaan bewaakt, over de zwaartepunten heen, de beleidsaspecten in doelstelling 3 van het ESF. Per zwaartepunt installeerde het VMC *strategische werkgroepen* (SWG) met vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, Vlaamse administraties, sociale partners en actoren. De SWG's zorgen voor de beleidsmatige follow-up van het eigen zwaartepunt.

Vernieuwend in de programmaperiode 2000-2006 is de invoering van de regisseursfunctie. De regisseur is een medewerker van het agentschap onder het gezag van de beheersautoriteit. Hij werkt o.a. de doelstellingen uit en bepaalt de selectiecriteria, procedures en financiële voorwaarden. Elk zwaartepunt heeft een regisseur, die ook de SWG voorzit. Het ESF-agentschap is regisseur voor ESF-doelstelling 3.

De Europese Commissie schrijft in haar jaarverslag over de structuurfondsen 2003 dat Vlaanderen voor doelstelling 3 over een ESF-toekenning beschikt van 376,2 miljoen EUR([94]) voor de periode 2000-

[94] Exclusief de prestatiereserve van 16,293 miljoen EUR.

2006([95]). De verschillende prioriteiten vertonen een voldoende aanwending. In 2003 werd een tussentijdse betaling van 71,9 miljoen EUR *aangevraagd*, voor de uitvoering van 100% van de vastleggingen van 2000 en 2001 en 40% van de vastleggingen van 2002.

De jaarlijkse vergadering van 2003 heeft geen bijzondere moeilijkheden opgeleverd. Het tussentijdse evaluatierapport werd eind 2003 bezorgd aan de Commissie. De besluiten en aanbevelingen concentreren zich op de aangewende systemen. Het rapport trekt de globale strategie van het programma niet in twijfel. Het voorstel van herziening halverwege beperkt zich tot een versoepeling van de afbakening tussen prioriteiten.

3.4.4 FIOV

Het jaarverslag van het FIOV 2003([96]) voorziet voor Vlaanderen in twee *beheersautoriteiten*: de afdeling Land- en Tuinbouwondersteuningsbeleid van de EWBL-administratie Land- en Tuinbouw en de afdeling Landbouw- en Visserijbeleid in Oostende([97]).De afdeling Landbouw- en Visserijbeleid heeft de Europese Commissie op 30 juni 2004 gemeld dat zij niet meer zal optreden als beheersautoriteit. Zo blijft er slechts één Vlaamse beheersautoriteit over. Het betrokken EPD zou aangepast worden([98]). De *betalingsautoriteit* is volgens het jaarverslag 2003 de afdeling Landbouw- en Visserijbeleid van het departement EWBL.

Behalve een begrotingsboekhouding volgens de rijkscomptabiliteit heeft de administratie voor Vlaanderen ook een Excel-dossieropvolgingssysteem om de FIOV-programma's te volgen. De beheersautoriteit heeft ook een databank Fish and GO, die nog niet operationeel is([99]).

Een *comité van toezicht* volgt de uitvoering. Het bestaat uit vertegenwoordigers van het MVG, het Waals Gewest, de Europese Commissie (DG Visserij) en de sociale partners. De afdeling Landbouw- en Visserijbeleid in Oostende neemt het secretariaat waar.

---

95 Commission des Communautés européennes, COM (2004) 721, Annexes techniques, Rapport de la Commission XVe rapport annuel sur la mise en oeuvre des fonds structurels, Execution 2003, 28 octobre 2004, p. 67.

96 Overeenkomstig artikel 37 van de structuurfondsverordening.

97 Voorheen de dienst Zeevisserij van de administratie Landbouwbeleid.

98 Brief van 30 juni 2004 van de administratie Landbouwbeleid (inmiddels afdeling Landbouw- en Visserijbeleid) aan de Europese Commissie en antwoord van 30 augustus 2004 van de Commissie.

99 De beheersautoriteit is echter verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en de deugdelijkheid van het beheer en de totstandbrenging van een systeem voor de verzameling van betrouwbare financiële en statistische gegevens overeenkomstig artikel 34, 1e lid, a, van de structuurfondsverordening.

De Europese Commissie schrijft in haar jaarverslag over de structuurfondsen 2003 dat de vooruitgang van de implementatie voor het FIOV in het algemeen onder het Europees gemiddelde ligt([100]).

3.5 Controle van structuurfondsen in Vlaanderen

Gezien het aantal verschillende instanties dat betrokken is bij de controle op de structuurfondsen, is de coördinatie van de auditactiviteiten zeer belangrijk, zowel in de lidstaten als tussen de nationale en Europese auditdiensten. Artikel 38, 3e lid, van de structuurfondsverordening levert een expliciete juridische grondslag voor die coördinatie([101]). Het bepaalt dat de Commissie en de lidstaten op grond van bilaterale bestuursrechtelijke regelingen samenwerken om plannen, methoden en uitvoering van controles te coördineren en het nut daarvan zo groot mogelijk te maken. Zij wisselen de resultaten van de verrichte controles uit. Ten minste jaarlijks, en in elk geval vóór het jaarlijks onderzoek bedoeld in artikel 34, lid 2, evalueren de lidstaten en de Commissie:

- de resultaten van hun controles;
- eventuele opmerkingen van andere controle-instanties van de lidstaat of de EU;
- de financiële effecten van de vastgestelde onregelmatigheden, de al genomen of nog noodzakelijke herstelmaatregelen en, in voorkomend geval, de wijzigingen van de beheers- en controlesystemen.

Het Rekenhof stelt vast dat de bilaterale bestuursrechtelijke regeling met de Europese Commissie voor Vlaanderen nog altijd niet bestaat. Het verdient dan ook aanbeveling dat Vlaanderen het nodige initiatief zou nemen om dergelijke regeling te sluiten.

3.5.1 Controle op Vlaams niveau

Op Vlaams niveau verloopt de controle op de structuurfondsen in vier trappen([102]).

---

100 Commission des Communautés européennes, COM (2004) 721, Annexes techniques, Rapport de la Commission XVe rapport annuel sur la mise en oeuvre des fonds structurels, Exécution 2003, 28 octobre 2004, p. 45 et 68.

101 European Commission, Directorate-General Regional Policy, Revised management and control systems audit manual for the structural funds, 27 November 2003, p. 9.

102 Bepaalde EPD's voorzien in een controle in drie trappen, waarbij de eerste trap in dit verslag als eerstelijnscontrole wordt beschouwd. De fasering verschilt, maar de controles zijn dezelfde.

Eerste trap

De beheersautoriteit moet als eerste verantwoordelijke de ingediende uitgaven en concrete realisatie van de individuele projecten controleren. Die eerste trap omvat een controle op stukken door de betrokken functionele afdeling van de administratie Economie voor het EFRO, van het ESF-agentschap voor het ESF en van de EWBL-administratie Land- en Tuinbouw voor het FIOV. Voor het EFRO is er ook een eerstelijnscontrole ter plaatse door de afdeling Inspectie Economie van de administratie Economie op het moment van de aanvraag van de uitbetaling van het EU-saldo bij de projectafsluiting. De afdeling Inspectie Economie is functioneel onafhankelijk van de afdeling die op stukken controleert.

Tweede trap

De tweede trap van de controle is de zogenaamde 5%-controle: vóór de afsluiting van elk programma moet een onafhankelijke instantie ten minste 5% van de totale subsidiabele uitgaven gecontroleerd hebben. Die controles moeten een representatieve steekproef behelzen([103]), die de effectiviteit van de bestaande beheers- en controlesystemen verifieert en selectief, vanuit een risicoanalyse, de aangiften van uitgaven controleert. Voor 2000-2006 heeft het Vlaams Gewest deze steekproefcontroles voor de doelstelling-2-programma's van het EFRO uitbesteed aan een extern privé-auditbureau. De diverse internationale normen in de afsluitingsverklaring van de inspecteur van financiën voor de vorige programmaperiode([104]) bepalen dat auditdiensten het werk van een andere auditor mogen betrekken bij hun conclusie. Dat het aanbestedingsbestek([105]) geen inzage in de werkpapieren vermeldt, kan in de toekomst aanleiding geven tot discussie. Het is daarom aangewezen het bestek bij aanbesteding van de 5%-controles op de structuurfondsen, voortaan te laten bepalen dat de inspecteur van financiën, de Interne Audit, het Rekenhof, elke controle- en auditentiteit van de EU en de Europese Rekenkamer inzage kunnen hebben in de werkpapieren van het aangewezen externe privé-auditbureau. Zo kan het Vlaams Gewest een efficiënter gebruik maken van de uitbestede auditopdrachten.

---

103 Artikel 10 van verordening (EG) Nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand.

104 Europese Rekenkamer, Afdeling 5 van de beleidslijnen en normen voor de controle van de Kamer. International Federation of Accountants (IFAC), Handbook of international auditing, assurance and ethics pronouncements, 2005 edition. Paragrafen 8, 9 (b), 10, 11 en 16 van de International Standard of Auditing Nr. 600, Using the work of another auditor.

105 Bestek nr. AEE03/1 overeenkomstig de algemene offerteaanvraag verschenen in het Bulletin der Aanbestedingen van 23 mei 2003.

De sociaalrechtelijke inspecteurs van de administratie Werkgelegenheid zijn belast met de 5%-controle op de ESF-structuurfondsen([106]). Die inspecteurs verrichten zowel een financiële als een administratieve controle. De administratieve controle brengt de uitvoering van het project in relatie tot de initieel afgesproken of gewijzigde doelstellingen. De financiële controle bestaat erin de echtheid en deugdelijkheid van de saldoaanvraag na te gaan, alsook de aanwezigheid van bewijsstukken, de gepaste aanwending van alle beschikbare financiële middelen en, eventueel, de subsidiabiliteit van de klanten([107]). De inspecteurs verrichten een steekproef die 10 à 15% behelst van het aantal ingediende dossiers en die minimaal 5% inhoudt van de totale subsidiabele middelen per doelstelling en zwaartepunt. Volgens het protocol dient de steekproef samengesteld te worden volgens vooraf overlegde criteria, een risicoanalyse op de promotoren en projecten, en de ingediende steunaanvragen, zowel voor tussentijdse als eindsaldi([108]).

De cel Inspectie en Audit van de administratie Land- en Tuinbouw voert de 5%-controles uit bij het FIOV([109]). Zij beoordeelt elk dossier op de risicofactoren materialiteit, complexiteit, controlerisico en overeenstemming met reglementen. Vervolgens rangschikt zij de dossiers naar risicograad om zo tot een steekproef van te onderzoeken dossiers te komen. De cel wil een controlehandboek over de 5%-controles uitwerken.

Derde trap

De entiteit Interne Audit van het MVG is volgens het interne auditcharter belast met de derde trap van de controle([110]). Zij zal dit doen volgens eigen procedures en regels. Daarbij gaat zij onder meer na of de beheers- en controlesystemen([111]):

- de goede uitvoering van bijstandsverlening waarborgen, in overeenstemming met de doelstellingen van goed financieel beheer;
- een toereikend controletraject bieden;
- de verantwoordelijkheden vastleggen om deugdelijke certificeringen te waarborgen;

---

106 Artikel 2 van het decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest bevoegd zijn.

107 Artikel 10, §2, van het protocol van 1 oktober 2003 van samenwerking tussen de administratie Werkgelegenheid en het ESF-agentschap.

108 Artikel 14, §3, van het protocol van 1 oktober 2003 van samenwerking tussen de administratie Werkgelegenheid en het ESF-agentschap.

109 Het charter van 18 februari 2005 legt de basisbeginselen vast voor de werking van de Cel Inspectie en Audit. De bepalingen van dit charter dragen de goedkeuring weg van de directeur van de cel en van de directeur-generaal van de administratie Land- en Tuinbouw.

110 De Vlaamse Regering heeft het interne auditcharter van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap goedgekeurd op 8 september 2000.

111 Artikel 11 van verordening (EG) nr. 438/2001.

- de onderkenning van eventuele gebreken of risico's, verbonden aan de uitvoering van acties en projecten, vergemakkelijken;
- bijsturingsmaatregelen treffen om bij de uitvoering van projecten, met name wat het financieel beheer betreft, onderkende gebreken, risico's of onregelmatigheden weg te nemen.

De Interne Audit heeft de bedoeling jaarlijks - en dus gespreid over de volledige programmaperiode - een systeemaudit uit te voeren voor het ESF, EFRO en FIOV, waarbij hij telkens een rapport zal opmaken, dat hij het volgende jaar telkens zal opvolgen([112]).

Vierde trap

De Inspectie van Financiën, die de afsluitingsverklaring van het bijstandspakket opstelt, zorgt voor de vierde trap van de controle, met name de externe audit van de beheers- en controlesystemen([113]). Zij zal dit doen volgens de eigen procedures en regelgeving en volgens internationaal erkende normen voor accountantsonderzoek. De beheers- en betalingsautoriteiten en de bemiddelende instanties verstrekken alle benodigde informatie en verschaffen toegang tot de bescheiden en stavende bewijsstukken die voor de opstelling van de verklaring nodig zijn. De programmaperiode 2000-2006 is nog niet afgesloten en de inspectie heeft er dus nog geen afsluitingsverklaringen voor gegeven.

3.5.2 Controle op Europees niveau

De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer onderzoeken op Europees vlak de Europese geldstromen van de structuurfondsen. Sinds 1999 en 2003 hebben de diensten van de Europese Commissie die verantwoordelijk zijn voor de structuurfondsen, volgens de gebruikelijke procedures gecontroleerd welke systemen de Vlaamse Gemeenschap heeft opgezet voor het beheer van de fondsen. De diensten hebben de Vlaamse autoriteiten een aantal aanbevelingen bezorgd over diverse onderdelen. De Vlaamse autoriteiten hebben de aanbevelingen geaccepteerd en hun verbintenissen worden opgevolgd. Het directoraat-generaal Regionaal Beleid van de Europese Commissie heeft het Europees Parlement in een verslag van 30 april 2003 op de hoogte gebracht van zijn bevindingen over het EFRO([114]).

---

[112] Interne Audit van de Vlaamse Administratie, Jaarverslag van het Auditcomité en de Interne Audit van de Vlaamse Administratie 2004, p. 58.

[113] Overeenkomstig artikel 15 van de verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand.

[114] Europees Parlement, Antwoord van 29 april 2004 van de heer Fischler namens de Commissie op een schriftelijke parlementaire vraag E - 0866/04 van 10 maart 2004.

De Europese Rekenkamer heeft de huidige beheers- en controlesystemen voor de structuurfondsen, die de Vlaamse Gemeenschap heeft opgezet, gecontroleerd. De controles vonden plaats in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring([115]).

3.6 Cofinanciering in de Vlaamse begroting

Voor het Vlaams Parlement betekent transparantie dat informatie op een heldere wijze wordt gepresenteerd tijdens de fasen van de begrotingscyclus (begroting, begrotingsaanpassingen en rekening). Voor subsidies, zoals cofinanciering in het kader van Europese structuurfondsen, moet de transparantie zowel blijken uit de tabellen van de begroting als uit de begeleidende begrotingsdocumenten([116]).

Voor de doorzichtigheid van de subsidies in de departementale begrotingen (centrale diensten) en de begrotingen van DAB's en VOI's, heeft het Rekenhof onder meer een uniform taalgebruik voor de subsidies als norm vooropgesteld, waaruit het onderscheid blijkt met andere beleidsinstrumenten([117]). Subsidies van de Vlaamse Gemeenschap ter cofinanciering van projecten die Europese gelden ontvangen uit de structuurfondsen, moeten dan ook eenduidig worden omschreven in de begrotingsdocumenten.

Het Rekenhof onderzocht in welke mate de omschrijving cofinanciering in de begrotingstabellen van het ministerie, de DAB's en de VOI's voorkwam voor subsidies van de Vlaamse Gemeenschap in het kader van het EFRO, ESF en FIOV. Daaruit bleek dat de benaming niet altijd eenduidig voorkwam in de omschrijvingen van de begrotingsposten. De Vlaamse Minister van Financiën en Begroting zou daar in de volgende begrotingsinstructies aandacht moeten aan besteden.

De administratie Economie en het ESF-agentschap, respectievelijk verantwoordelijk voor het EFRO en het ESF, konden bovendien niet altijd detailinformatie verstrekken over de begrotingsposten aangaande cofinanciering door het ministerie, de DAB's en de VOI's. Ze konden alleen globale informatie over cofinanciering verstrekken voor het EFRO([118]),

---

115 Idem.

116 De internationale budgetnormen stellen bovendien dat de begroting en de daarbijhorende documenten een gedetailleerde commentaar dienen te bevatten omtrent elk ontvangsten- en uitgavenprogramma (zie: Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, Best practices for budget transparency, 1.1, May 2001: 1.1.The budget, or related documents, should include a detailed commentary on each revenue and expenditure programme).

117 Stuk 28-B (1998-1999) - Nr. 1, Verslag van het Rekenhof over het onderzoek naar subsidies in de Vlaamse Gemeenschap, 6 januari 1999, p. 46.

118 Cofinanciering van de goedgekeurde projecten binnen de programma's 2000-2006 (2000-2005), Regionale cofinanciering, zoals goedgekeurd door het managementcomité.

het FIOV([119]) en ESF-materies([120]). De dossiers bevatten wel informatie per project over de uitbetaalde bedragen van Vlaamse cofinanciering, maar niet altijd een verband met de begrotingspostidentificatie ervan per betaling. De dossieropvolgingssystemen van de drie structuurfondsen zouden voortaan per project melding moeten maken van elk betaald cofinancieringsbedrag en van de overeenkomende begrotingspostidentificatie van de begrotingsentiteit van het ministerie, de DAB, de VOI of het agentschap in het kader van beter bestuurlijk beleid. Zo kan een transparante rapportering per structuurfondsprogramma ontstaan.

3.7 Vlaamse reglementering voor registratie van Europese gelden

De Europese Commissie stelt dat transacties waarbij instanties van de lidstaten middelen van de Europese Unie betrekken, in het boekhoudsysteem afzonderlijk herkenbaar moeten zijn([121]). Het MVG en de DAB's beschikken echter niet over een eenduidige regeling voor de registratie van Europese gelden.

Artikel 73 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit([122]) schrijft de boeking van elke begrotings- en thesaurieverrichting([123]) in een rekening van een rekenplichtige voor. De verrichtingen op orde en thesaurierekeningen moeten dus allemaal voorkomen in een rekening van een rekenplichtige. Langs die rekeningen komen zij in de boekhouding van het MVG.

De gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit houden expliciet rekening met verrichtingen voor orde. De algemene rekening van de Staat

---

119 Volgens de administratie ging het voornamelijk over de begrotingsuitgavenpost 51.12 Investeringen en andere tegemoetkomingen van het Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector (FIVA) en basisallocatie 31.02 subsidies in het kader van de plattelandsontwikkeling, Leader + en de structuurverbetering in de visserij- en aquicultuursector van het programma 54.1 Landbouw, tuinbouw en plattelandsbeleid. Volgens het FIOV Vlaanderen kunnen alle betreffende begrotingsposten worden meegdeeld.

120 Programmacomplement bij het Enig Programmeringsdocument voor doelstelling 3 in Vlaanderen periode 2000-2006, februari 2004, p. 189-190.

121 European Commission, Directorate-General Regional Policy, Revised management and control systems audit manual for the structural funds, 27 November 2003, Appendix 1, p. 36.

122 Gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit; KB 17.9.1991.

123 Onder thesaurieverrichtingen verstaat men de inkomende en uitgaande gelden van de Staatskassen die voortvloeien ofwel uit de uitvoering van de begroting, ofwel uit de financiering ervan, of uit alle andere financiële verrichtingen, onder meer de verrichtingen op gelden van derden. Belgische Senaat, Stuk 160, Zitting 1958-1959, vergadering van 12 mei 1959, Ontwerp van wet tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, p. 103.

bevat onder meer een rekening van de Thesaurie. Die rekening vermeldt ook de omzet van aan derden toebehorende gelden([124]).

De Vlaamse Gemeenschap werkte de materie verder uit in een circulaire over thesaurierekeningen en orderekeningen van de Thesaurie([125]). Volgens die brief moeten op thesaurierekeningen sommen worden geboekt waarvan de Vlaamse Gemeenschap eigenaar is. Orderekeningen daarentegen zijn rekeningen waarop gelden van derden worden beheerd, waarvan de Vlaamse Gemeenschap bewaarnemer is. De nummers ervan beginnen met 8. De rekeningen bevatten DAB-gelden, VOI-gelden, Europese gelden, en gelden van andere overheden en andere derden.

De circulaire voorziet niet in een uitdrukkelijke subrubricering van orderekeningen voor Europese gelden. De lijsten van orderekeningen van het boekhoudsysteem van het ministerie en de DAB's bevatten dan ook niet een dergelijke subrubricering. De huidige procedure maakt het moeilijk op elk ogenblik alle Europese gelden te identificeren en een beeld te krijgen van de actuele situatie.

Het verdient daarom aanbeveling dat alle Europese derdengelden bijgehouden op orderekeningen van het ministerie en van de DAB's, voortaan geïdentificeerd kunnen worden door bv. een subcodering te gebruiken. De circulaire zou in die zin kunnen worden aangepast.

3.8 Inventarisatie van Europese structuurgelden

Informatie over cijfergegevens en over de organisatie van EU-geldstromen in de EU-lidstaten vormt een belangrijk aandachtspunt van de werkgroep van EU-Rekenkamers (waaronder het Belgische Rekenhof) en de Europese Rekenkamer([126]). Het Rekenhof kan echter pas EU-geldstromen in Vlaanderen onderzoeken nadat de Vlaamse overheid ze heeft geïnventariseerd. Tot voor kort besteedde de Vlaamse administratie echter weinig aandacht aan het centraal in kaart brengen van Europese geldstromen. De administratie Buitenlands Beleid van het MVG gaf een eerste aanzet door op 9 april 2004 bij alle secretarissen-generaal van de diverse departementen relevant cijfermateriaal op te vragen over de Europese middelen die Vlaanderen tussen 1998 en 2002 per beleidsdomein en per VOI heeft ontvangen([127]). De cijfers beperkten zich tot de geldstromen die langs de Vlaamse Gemeenschap passeren.

---

124 Artikel 91 van het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de rijkscomptabiliteit.

125 Circulaire FB.AC/2000.2 van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap: Thesaurierekeningen en orderekeningen van de Thesaurie.

126 Working Group on National SAI reports on EU financial management.

127 Aanleiding van de informatievergaring was de standpuntbepaling van Vlaanderen en van de Belgische onderhandelingspositie onder leiding van de FOD Buitenlandse Zaken omtrent de financiële perspectieven van de EU voor de periode 2007-2013.

Europese gelden die rechtsreeks aan een begunstigde betaald worden, vielen buiten de scope van de bevraging.

De ingezamelde antwoorden waren echter heel divers: de informatie steunde soms op contracten, soms op reële bedragen. Eén departement repliceerde dat het niet beschikte over gegevens die een volledig en betrouwbaar overzicht van Europese middelen toelieten. De bijeengebrachte informatie was evenmin altijd gebaseerd op een eenduidige en uniforme definitie van Europese gelden.

Het Rekenhof wil in dit verslag een algemeen cijferbeeld van de Europese structuurgelden schetsen. Het heeft daartoe van de afdeling Buitenlands Beleid in Europa op 2 augustus 2004 de uiteindelijke resultaten gekregen van het bovenvermelde onderzoek naar de grootte van de Europese geldstromen in Vlaanderen. De resultaten blijven echter beperkt tot een eenmalige inzameling van indicatieve gegevens. In het departement EWBL en het ESF-agentschap heeft het Rekenhof slechts niet-geauditeerde cijfers over structuurfondsen kunnen verzamelen, aangezien de Vlaamse reglementering op registratie van Europese gelden nog onvoldoende transparant is. De bijlage geeft een overzicht van de gelden.

Het Rekenhof concludeert dat de Vlaamse beleidsverantwoordelijken op blijvende wijze een exact centraal zicht moeten hebben op alle Europese geldstromen die transiteren naar de Vlaamse overheid. Het beveelt daarom aan een overkoepelende dienst uit te bouwen voor de hele Vlaamse overheid, openbare instellingen inbegrepen, die de inventarisatie centraliseert van alle Europese geldstromen die transiteren naar de Vlaamse overheid, op grond van een eenduidige en uniforme definitie. Zo moet het mogelijk zijn een afzonderlijke lijst op te stellen van de ontvangsten en uitgaven per soort van Europese geldstroom, die in een bepaalde periode langs een bankrekening passeren. De centrale inventarisatie van Europese gelden dient te steunen op de gevoerde boekhouding. In een eerste fase kan zij de informatieverzameling over Europese structuurgeldstromen inhouden.

3.9 Rapportage aan het Vlaams Parlement

De Nederlandse regering verschaft haar parlement elk najaar informatie over de voortgang van de structuurfondsprogramma's en communautaire initiatieven en de totale ermee gemoeide financieringsstromen([128]). Het verslag omvat de totale omvang van de geldstromen die in dat jaar zijn begroot en die in het voorgaande jaar zijn begroot en gerealiseerd. De regering gaat zowel in op de Europese gelden als op de cofinanciering. De jaarlijkse rapportage neemt nog een algemene toelichting op die behalve het beheer en de inhoudelijke voortgang, ook het uitgeoefende toezicht beschrijft.

---

[128] Tweede Kamer der Staten Generaal van Nederland, Stuk 27.813, Nr. 1-9, zie ook Nr. 2, Vergaderjaar 2000-2001, EU-Structuurfondsen, p. 2.

Momenteel bestaat er in Vlaanderen voor alle Europese structuurfondsen slechts een fragmentarische, niet-uniforme en onvolledige rapportage aan het Vlaams Parlement. Voor ESF-materies dient het ESF-agentschap een jaarverslag met een evaluatierapport in bij de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. Het evaluatierapport bepaalt in welke mate de doelstellingen werden bereikt([129]). De inspecteurs van de administratie Werkgelegenheid voeren controles uit. Uiterlijk op 30 maart van het volgende jaar brengt de Vlaamse Regering verslag uit bij het Vlaams Parlement([130]) over de controles en doet zij een voorstel voor de wijze van optreden, bevoegdheden, samenwerking en informatie-uitwisseling met andere instanties([131]). Momenteel heeft het Vlaams Parlement nog geen rapport ontvangen.

De Vlaamse Regering stelt ook jaarlijks een verslag op over de werking en het beheer van het Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector (FIVA). Ook gelast zij de administratie Land- en Tuinbouw jaarlijks een rapport op te stellen over de Vlaamse visserij- en aquicultuursector. Dat verslag bevat een appendix over de Europese steunverlening langs het FIOV. Het verslag en het rapport gaan naar het Vlaams Parlement vóór 30 juni van het daaropvolgende jaar([132]) .

Voor EFRO-materies is er geen verslaggeving aan het Vlaams Parlement.

Het Rekenhof beveelt de Vlaamse Regering aan jaarlijks een uniforme rapportage over alle structuurfondsen en alle communautaire initiatieven aan het Vlaams Parlement te bezorgen. De rapportage dient op een uniforme wijze minimaal te omvatten: de voortgang van de structuurfondsprogramma's en communautaire initiatieven in Vlaanderen, de totale financieringsstromen tijdens de programmaperiode, de totale omvang van de voor dat jaar begrote en de in het voorgaande jaar begrote en gerealiseerde geldstromen (zowel voor Europese gelden als voor

---

129 Artikel 5 van het decreet van 8 november 2002 houdende de oprichting van de vzw ESF-agentschap. Bij brief van 17 september 2004 stuurde het ESF-agentschap het jaarverslag 2003 met een evaluatierapport van het ESF-beheer naar het Vlaams Parlement.

130 Artikel 35 van het decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest bevoegd zijn.

131 Besluit van de Vlaamse Regering van 14 januari 2005 tot uitvoering van het decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest bevoegd zijn.

132 Artikel 11 van het decreet van 13 mei 1997 houdende oprichting van een Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector (FIVA). Bij brief van 14 juli 2004 stuurde de toenmalige Vlaamse Minister van Landbouw het activiteitenverslag 2003 van het FIVA naar het Vlaams Parlement.

Vlaamse cofinanciering van de begrotingsentiteiten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, DAB's, VOI's en agentschappen opgericht in het kader van BBB) en een toelichting over het beheer, de inhoudelijke voortgang en het uitgeoefende toezicht. Zo kunnen de ministers het Vlaams Parlement informeren over hoe ze hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het EU-beleid invullen.

4 Conclusies

Het Vlaams Parlement kan de Vlaamse Regering advies geven over de voorstellen van EU-verordeningen en richtlijnen([133]). Op 9 juli 1996 keurde de Vlaamse Regering de verder uitgewerkte doorstromingsprocedure van de voorstellen naar het Vlaams Parlement goed. Die procedure vond echter tot op heden nauwelijks toepassing. Vanaf dit jaar bezorgt de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement wel zesmaandelijks een overzicht van de relevante EU-dossiers.

Het ESF-agentschap, verantwoordelijk voor het algemeen beheer van alle Vlaamse ESF-programma's, is een publiekrechtelijke vzw met een tijdelijk karakter in afwachting van de BBB-hervormingen. Enerzijds is het onderworpen aan de vzw-wetgeving, waardoor het jaarlijks een begroting moet opmaken en waardoor zijn rekening wordt gecontroleerd door een bedrijfsrevisor. Anderzijds dient het de begroting noch de rekening voor te leggen aan de Vlaamse overheid. Ondanks het publiekrechtelijke statuut en tegemoetkomingen zoals een subsidie voor de cofinanciering vanuit de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, is het agentschap als vzw niet onderworpen aan de controle van de controleur van de vastleggingen, noch aan die van het Rekenhof. Tot op heden werd geen beheersovereenkomst opgesteld, hoewel artikel 4 van het oprichtingsdecreet dat vereist. Wel legt het agentschap jaarlijks een evaluatierapport voor aan de bevoegde minister en het Vlaams Parlement.

Artikel 38, lid 3, van de structuurfondsverordening levert een juridische grondslag voor samenwerking en coördinatie van de planning, methodiek en uitvoering van audits. Er is echter geen bilaterale bestuursrechtelijke regeling gesloten tussen de Europese Commissie en de controleorganen van de Vlaamse Gemeenschap.

Vlaanderen besliste de 5%-steekproefcontroles voor de doelstelling-2-programma's uit te besteden. Het bestek vermeldt echter niet dat de Inspectie van Financiën, de Interne Audit, het Rekenhof, elke controle- en audit-entiteit van de EU en de Europese Rekenkamer inzage moeten hebben in de werkpapieren van het aangeduide privé-auditbureau.

De begrotingsposten van de begrotingstabellen van het ministerie, de DAB's en de VOI's nemen de benaming *cofinanciering van de Vlaamse Gemeenschap* niet altijd eenduidig op in de tekstomschrijvingen voor subsidies van de Vlaamse overheid aan projecten die Europese gelden ontvangen langs de structuurfondsen.

De administratie Economie en het ESF-agentschap, respectievelijk verantwoordelijk voor het beheer van de Europese en Vlaamse gelden in het kader van het EFRO en het ESF, konden niet altijd op een centrale

---

[133] Artikel 92, quater van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

wijze detailinformatie verstrekken over de begrotingsposten aangaande cofinanciering van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de DAB's en de VOI's. In de dossieropvolgingssystemen van de structuurfondsen is geen informatie per project beschikbaar over de uitbetaalde bedragen van Vlaamse cofinanciering en de begrotingspostidentificatie ervan per betaling.

De begrotingsentiteiten van het MVG en van de DAB's boeken Europese gelden volgens de vigerende begrotingsregels niet in de begroting, maar in orderekeningen. Een Vlaamse circulaire omschrijft de soorten derdengelden, waaronder de Europese gelden, maar schrijft geen uitdrukkelijke subrubricering van orderekeningen voor Europese gelden voor. De huidige procedure bemoeilijkt het beleid om op elk ogenblik over alle Europese gelden te kunnen rapporteren.

De Vlaamse overheid heeft geen exact zicht op alle Europese geldstromen die transiteren naar de Vlaamse overheid wegens een gebrek aan inventarisatie.

Momenteel bestaat er over de projecten die in Vlaanderen steun ontvangen van de Europese structuurfondsen slechts een fragmentarische en niet-uniforme rapportage aan het Vlaams Parlement.

5 Aanbevelingen

- De Vlaamse Regering dient ervoor te zorgen dat de voorstellen van EU-verordeningen en richtlijnen naar het Vlaams Parlement doorstromen, zoals voorzien in artikel 92, quater, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, volgens de procedure die ze op 9 juli 1996 heeft goedgekeurd.
- De Vlaamse Regering dient het statuut van het ESF-agentschap te herbekijken en eventueel rekening te houden met de integratie van andere Vlaamse instanties die ook actief zijn op het vlak van Europese aangelegenheden, zoals het Vlaams Leonardo da Vinci Agentschap vzw. Bovendien dient het ESF-agentschap te worden onderworpen aan de controle van de controleur van de vastleggingen en van het Rekenhof. Volgens artikel 4 van het oprichtingsdecreet is ook een beheersovereenkomst nodig.
- Het is raadzaam dat Vlaanderen het initiatief neemt een bilaterale bestuursrechtelijke regeling voor audits te sluiten met de Europese Commissie, overeenkomstig de structuurfondsverordening.
- Bij uitbesteding van de 5%-steekproefcontroles, dient het bestek te bepalen dat de Inspectie van Financiën, die de verklaring bij de afsluiting van het bijstandspakket afgeeft, de Interne Audit, het Rekenhof, elke controle- en audit-entiteit van de EU en de Europese Rekenkamer inzage krijgen in de werkpapieren van het privé-auditbureau.
- De eerstvolgende begrotingsinstructies van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting dienen aandacht te besteden aan de vermelding cofinanciering in de omschrijving van de begrotingsposten van het MVG, de DAB's, de VOI's en de agentschappen opgericht in het kader van BBB, zodat de begrotingsdocumenten transparanter worden.
- Aangezien de Europese Commissie cofinanciering als voorwaarde stelt voor Europese subsidies, zouden de dossieropvolgingssystemen van de drie structuurfondsen per project elk betaald bedrag van cofinanciering moeten bevatten en de overeenkomende begrotingspostidentificatie van de verschillende begrotingsentiteiten van de Vlaamse Gemeenschap. Alleen zo kan een transparante rapportering per structuurfondsprogramma ontstaan.
- Het artikel van de orderekeningen van de begrotingsentiteiten van het MVG en van de DAB's dient zo te zijn gestructureerd dat alle Europese derdengelden identificeerbaar zijn, bv. middels een subrubricering voor Europese gelden. Aanpassing in die zin van de bestaande Vlaamse circulaire over thesaurierekeningen en orderekeningen is dan ook raadzaam. Alleen zo kan de Vlaamse overheid alle Europese derdengelden op elk ogenblik in kaart brengen, rekening houdend met nieuwe of afgeschafte orderekeningen.
- De Vlaamse Gemeenschap zou voor de hele Vlaamse overheid de inventarisatie moeten centraliseren van alle Europese geldstromen die transiteren naar de Vlaamse overheid en die eenduidig en uniform gedefinieerd zijn. De centrale inventarisatie van Europese gel-

den dient te steunen op de gevoerde boekhouding. In een eerste fase kan worden gestart met de informatieverzameling over Europese structuurgeldstromen.

- Het Rekenhof pleit voor een jaarlijkse, volledige en uniforme rapportage over alle structuurfondsen en communautaire initiatieven door de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement.

6 Antwoord van de minister

De Minister van Buitenlands Beleid antwoordde op 3 oktober 2005 dat het verslag interessante besluiten en aanbevelingen bevat die voor het toekomstig beheer van Europese geldstromen in Vlaanderen van belang kunnen zijn. Hij wenste echter tegelijk enkele reacties te formuleren bij een aantal conclusies en aanbevelingen. Op enkele van de conclusies en aanbevelingen reageerde hij niet.

Op de spaarzame toepassing van de doorstromingsprocedure voor EU-verordenings- en richtlijnvoorstellen naar het Vlaams Parlement reageerde de minister niet, maar hij beweerde dat de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement al zesmaandelijkse overzichten bezorgde sinds 2004. Deze overzichten bevatten echter niet de effectieve documenten, zoals voorzien in de procedure.

Wat het gebrek aan controle op het ESF-agentschap betreft, beperkte de minister zich tot een verwijzing naar de statutaire artikelen over de vzw en de bestaande controlebepalingen erop. Op de aanbeveling het statuut van het ESF-agentschap te herbekijken en het agentschap te onderwerpen aan de controle van, onder meer, het Rekenhof, antwoordde de minister dat het om derdengelden gaat die met het akkoord van het Rekenhof buiten de begroting zijn gehouden in het licht van administratieve vereenvoudiging en flexibiliteit. Het Rekenhof erkent dat de structuurfondsgelden van het EFRO en het FIOV inderdaad derdengelden zijn, waarop het langs de algemene rekening van het MVG toezicht heeft, maar niet de ESF-gelden. Die gelden transiteren immers langs de vzw, dus buiten de boekhouding van het MVG. Volgens de minister zou de betaling van de structurele Vlaamse cofinanciering bovendien regelmatig worden voorgelegd aan de controleur van de vastleggingen en het Rekenhof: bij de vaststelling van het ministerieel besluit, de bevoorschotting en de saldering vanuit de Administratie Werkgelegenheid. Deze controlemogelijkheden betreffen echter meestal de toekenning van de cofinanciering in globo (in één betaling of in enkele schijven) en zijn zodoende beperkt. Zij garanderen geen inzage in de besteding van de middelen aan de diverse individuele projecten. Bovendien gaat het om de cofinanciering voor de zwaartepunten 4 en 5, die maar een klein deel van het totale programma omvatten. Het voorafgaand visum van het Rekenhof op een zeer beperkte omvang van middelen aan het ESF-agentschap biedt dan ook niet de mogelijkheid de werking van het agentschap zelf te beoordelen.

Over het ontbreken van een bilaterale bestuursrechtelijke regeling tussen de Europese Commissie en de controleorganen van de Vlaamse Gemeenschap, merkte de minister op dat de Europese Unie alleen met lidstaten dergelijke regelingen kan treffen en dat zij geen intenties heeft dat in de nabije toekomst met de regio's te doen. In de praktijk bestaan echter al gelijkaardige regelingen tussen de EU en controleorganen van een ander Belgisch Gewest en een andere Belgische Gemeenschap.

Ondanks stilzwijgen van het bestek, stelde de minister dat met het auditbureau waaraan de 5%-steekproefcontroles werden uitbesteed, af-

spraken werden gemaakt over een inzagerecht in de werkpapieren voor de Interne Audit en de Inspectie van Financiën. Tijdens het onderzoek konden de geauditeerden dat echter niet schriftelijk staven. De minister beloofde in de toekomst de mogelijkheid tot inzage in de werkpapieren in het bestek te zullen opnemen.

De minister ging akkoord met de aanbeveling voortaan meer aandacht te besteden aan de vermelding *cofinanciering* in de omschrijving van de begrotingsposten bij de eerstvolgende begrotingsinstructies. De invoering van een nieuw horizontaal programma in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap zou een mogelijkheid kunnen zijn om de basisallocaties voor Vlaamse cofinanciering aan Europese programma's beter zichtbaar te maken.

De minister ontkende niet dat geen centrale informatie voorhanden is over de uitbetaalde cofinancieringsbedragen, maar beklemtoonde dat er wel degelijk informatie beschikbaar is. Het Rekenhof wil echter in de eerste plaats gecentraliseerde informatie over de begrotingsposten voor cofinanciering van het MVG, de DAB's en de VOI's. De minister ging niet in op de nochtans belangrijke aanbeveling over de informatie in de systemen voor de opvolging van de structuurfondsdossiers.

Wat de uiteenlopende nummering van orderekeningen voor Europese structuurfondsgelden betreft, onderkende de minister het belang van een duidelijke rapportage. Hij trad dan ook de aanbeveling bij de bestaande circulaire over thesaurierekeningen en orderekeningen aan te passen.

Voor informatie over de Europese gelden die Vlaanderen ontvangt in het kader van het Europese Structuurbeleid verwees de minister naar de eerste inventarissen van de Inspectie van Financiën en de afdeling Budgettering, die volgens het Rekenhof echter onvolledig en eenmalig waren. Een optimalisatie en centralisatie van dergelijke inventarissen vond hij een waardevolle aanbeveling, maar de oprichting van een nieuwe dienst daarvoor achtte hij overbodig. Een centralisatie van alle Europese middelen die in Vlaanderen circuleren is volgens hem een onmogelijke opdracht, aangezien veel buiten het vizier van de Vlaamse overheid verloopt. Hij suggereerde daarom de aanbeveling aan te passen tot: De Vlaamse Gemeenschap zou voor de hele Vlaamse overheid de inventarisatie moeten centraliseren van de Europese geldstromen. Het Rekenhof vroeg echter de uitbouw van een overkoepelende dienst, die niet noodzakelijk een nieuwe dienst diende te zijn. Het acht de herformulering van de aanbeveling te vaag en te eng, maar spitste zijn aanbeveling wel toe op alle Europese geldstromen *die transiteren naar de Vlaamse overheid*. Verzameling van het cijfermateriaal voor de inventarisatie is immers mogelijk langs de boekhoudingen van de overheidsentiteiten. In een eerste fase kan de administratie starten met de informatieverzameling over Europese structuurgeldstromen.

Op de aanbeveling van een jaarlijkse rapportage aan het Vlaams Parlement antwoordde de minister niet.

Glossarium

Cohesiefonds
Dit fonds werd in 1993 ingesteld ter aanvulling van de EU-structuurmaatregelen voor de vier minst welvarende lidstaten (Griekenland, Portugal, Spanje en Ierland). Het fonds financiert projecten op het gebied van milieubescherming en Europese vervoersnetwerken.

Communautair bestek
Document dat de Commissie, na het door de betrokken lidstaat voorgestelde plan te hebben beoordeeld, in overleg met de lidstaat goedkeurt en dat de strategie en de actieprioriteiten van de fondsen en de lidstaat vermeldt, alsook hun specifieke doelstellingen, het aandeel van de fondsen en de andere financieringsbronnen.

Communautaire initiatieven
Programma's die zijn opgezet ter aanvulling van de activiteiten van de structuurfondsen in specifieke probleemgebieden. Communautaire initiatieven worden door de Commissie opgesteld en onder nationaal toezicht gecoördineerd en uitgevoerd. 5,35% van de begroting van de structuurfondsen wordt aan de communautaire initiatieven toegewezen.

Doelstellingen van de structuurfondsen
Doelstellingen waaraan de structuurfondsen het grootste deel (94%) van hun middelen besteden. Die zijn in totaal gelijk aan 195 miljard EUR tussen 2000 en 2006 (voor EU-15 in prijzen van 1999).

Enkelvoudig programmeringsdocument
Door een lidstaat ingediend en door de Commissie goedgekeurd document tot vaststelling van een geheel van prioriteiten en van meerjarige maatregelen die nationaal en communautair gecofinancierd worden.

Europese Unie
De eerste drie verdragen betroffen de oprichting van drie *Europese Gemeenschappen*, dat wil zeggen, het stelsel van gemeenschappelijke besluitvorming inzake kolen en staal, kernenergie en andere belangrijke sectoren van de economie van de lidstaten. De organen van deze drie Gemeenschappen werden in 1967 samengevoegd tot één enkele Commissie en één enkele Raad. De EEG vervulde een rol op economisch vlak, maar daarnaast kreeg ze geleidelijk aan een groot aantal andere verantwoordelijkheden waaronder het sociaal, het regionaal en het milieubeleid. Aangezien het niet langer een puur economische gemeenschap was, werd bij het vierde verdrag (Maastricht) de benaming gewijzigd in Europese Gemeenschap (EG). Bij het Verdrag van Maastricht zijn ook nieuwe samenwerkingsvormen tussen de regeringen van lidstaten ingevoerd, bijvoorbeeld inzake defensie en op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Door de toevoeging van die intergouvernementele samenwerking, heeft het Verdrag van Maastricht een nieuwe politieke en economische structuur gecreëerd met drie *pijlers*: dat leidde tot het ontstaan van de Europese Unie (EU).

Gedeeld beheer
De Europese Commissie en de lidstaten (hier: Vlaamse Gemeenschap) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid dat met de betreffende geldstromen wordt gefinancierd. Van gedeeld beheer is sprake bij het gemeenschappelijke landbouwbeleid en de structuurfondsen.

Gekwalificeerde meerderheid
Met gekwalificeerde meerderheid (GM) wordt het aantal stemmen bedoeld dat in de Raad nodig is om besluiten op grond van artikel 205, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te kunnen nemen. Na de Intergouvernementele Conferentie van 2000 en het Verdrag van Nice is het aan elke lidstaat toegekende aantal stemmen herwogen om de legitimiteit van de besluiten van de Raad uit het oogpunt van demografische representativiteit te kunnen handhaven. Sinds 1 november 2004, en na de uitbreiding van de Unie, is de gekwalificeerde meerderheid bereikt wanneer 232 van de 321 stemmen worden verkregen en de meerderheid van de lidstaten voor het besluit stemt. Bovendien kan een lidstaat verlangen dat wordt nagegaan of de lidstaten die de gekwalificeerde meerheid vormen, ten minste 62% van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigen. Als dat niet het geval is, is het besluit niet aangenomen. De Europese Grondwet, die zich thans in de bekrachtigingsfase bevindt, voorziet in 45 nieuwe gevallen van stemming met gekwalificeerde meerderheid. Zij bepaalt dat vanaf 1 november 2009 de gekwalificeerde meerderheid op het beginsel van de dubbele meerderheid zal zijn gebaseerd. Die zal zijn bereikt als de stemmen zijn verkregen van ten minste 55% van de lidstaten die ten minste 65% van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen. Om te vermijden dat de lidstaten met de meeste inwoners een besluit kunnen blokkeren, moet de blokkerende minderheid ten minste vier lidstaten omvatten.

Operationeel programma
Door de Commissie goedgekeurd document ter uitvoering van een communautair bestek, dat een coherent geheel van prioritaire zwaartepunten behelst, bestaande uit meerjarige maatregelen. Voor de uitvoering ervan kan een beroep worden gedaan op één of meer fondsen, op één of meer andere bestaande financieringsinstrumenten en op de Europese Investeringsbank.

Programmacomplement
Document waarin uitvoering wordt gegeven aan de strategie en de prioritaire zwaartepunten van de actie en waarin de maatregelen gedetailleerd worden beschreven

Programmering
Het proces van organisatie, besluitvorming en financiering dat in verscheidene fasen plaatsvindt en erop gericht is, het gezamenlijke optreden van de Gemeenschap en de lidstaten voor de verwezenlijking van de in artikel 1 bedoelde doelstellingen van Verordening (EG) Nr. 1260/1999 op een meerjarenbasis ten uitvoer te leggen.

Rechtsinstrumenten binnen het Gemeenschapsrecht
Binnen het Gemeenschapsrecht bestaan verschillende rechtsinstrumenten: verordeningen, richtlijnen, beschikkingen, (juridisch bindende) resoluties, aanbevelingen en adviezen.

Structuurfondsen
De vier belangrijkste financiële instrumenten voor structuurmaatregelen van de Unie, dat wil zeggen de maatregelen die zijn gericht op verkleining van economische en sociale ongelijkheden. De structuurfondsen vormen een aanvulling op nationale of private financieringen bij de uitvoering van grote programma's die een breed scala aan lokale, regionale of nationale maatregelen omvatten. Naar gelang van het geval kunnen bijdragen van de structuurfondsen worden gecombineerd. De volgende fondsen worden onderscheiden: het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O) en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).

Bijlage 1: Structuurfondsen in Vlaanderen voor het programma 2000-2006

(in miljoen EUR)

Referenties	Structuurfondsen	2000-2006	2000			2001			2002			2003			2004		
		EU-budget 2000-2006	reserve-ringen	ontvan-gen van EU	betaald aan promo-toren	reserve-ringen	ont-vangen van EU	betaald aan promo-toren	reserve-ringen	ont-vangen van EU	betaald aan promo-toren	reserve-ringen	ontvan-gen van EU	betaald aan promo-toren	reserve-ringen	ontvan-gen van EU	betaald aan promo-toren
CCI 2000.BE.14.F.DO.001	**FIOV buiten doelstel-ling 1**	**33,407**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**0,000**	**2,224**	**0,000**	**1,687**	**0,000**	**0,502**	**2,408**	**0,767**	**0,398**	**3,412**	**1,054**	**2,769**
	EFRO																
2000.BE.16.2.DO.004	- West-Vlaanderen	32,957	0,000	0,000	0,220	4,009	2,137	0,343	5,550	0,286	2,423	7,609	0,000	3,834	5,902	9,853	3,317
2000.BE.16.2.DO.006	- Oost-Vlaanderen	14,141	0,000	0,000	0,000	2,309	0,951	0,025	0,975	0,083	0,705	4,617	0,940	1,250	2,365	1,820	2,423
2000.BE.16.2.DO.003	- Antwerpen	43,796	0,000	0,000	0,283	5,673	2,911	2,717	7,582	2,550	3,278	8,123	3,818	2,161	4,888	7,179	0,680
2000.BE.16.2.DO.002	- Limburg	85,966	0,000	0,000	0,056	17,876	5,745	1,792	14,544	2,208	9,271	10,830	11,137	2,015	10,997	12,445	1,756
	subtotaal	**176,860**	**0,000**	**0,000**	**0,559**	**29,867**	**11,744**	**4,877**	**28,651**	**5,127**	**15,677**	**31,179**	**15,895**	**9,260**	**24,152**	**31,297**	**8,176**
	ESF																
2000.BE.16.2.DO.004	- West-Vlaanderen	1,458	0,000	0,000	0,000	0,000	0,176	0,000	0,067	0,000	0,008	0,815	0,000	0,035	0,574	0,848	0,815
2000.BE.16.2.DO.003	- Antwerpen	5,446	0,000	0,000	0,000	0,175	0,381	0,000	1,104	0,000	0,075	0,182	0,058	0,320	1,809	0,759	0,699
2000.BE.16.2.DO.002	- Limburg	10,626	0,067	0,000	0,000	1,893	0,744	0,000	2,256	0,000	0,476	2,213	0,328	0,571	1,480	1,324	1,349
	subtotaal	**17,530**	**0,067**	**0,000**	**0,000**	**2,068**	**1,301**	**0,000**	**3,427**	**0,000**	**0,559**	**3,210**	**0,386**	**0,926**	**3,863**	**2,931**	**2,863**
1999.BE.05.3.DO.001	**Doelstelling 3: ESF**						26,332										
	- inzetbaarheid-preventief	225,777	18,470	0,000	0,000	29,889	0,000	7,186	32,672	13,097	21,559	31,986	4,413	14,310	30,794	56,508	58,128
	- inzetbaarheid-curatief	45,043	7,915	0,000	0,000	12,810	0,000	0,000	14,002	7,188	0,000	13,708	3,508	0,000	13,197	15,984	0,000
	- ondernemerschap	15,047	0,000	0,000	0,000	5,204	0,000	0,000	2,829	0,000	0,136	0,382	0,010	0,226	4,527	0,733	0,644
	- aanpasbaarheid	52,664	0,000	0,000	0,000	16,403	0,000	0,000	12,951	0,000	3,935	8,596	1,871	1,884	4,632	12,477	9,529
	- gelijke kansen	15,047	0,653	0,000	0,000	2,791	0,000	0,071	1,290	0,025	0,393	1,080	0,193	0,487	0,923	1,398	1,470
	- begeleidende maatre-gelen en technische bijstand	38,915	3,074	0,000	0,000	5,858	0,000	0,000	6,648	0,247	0,248	3,504	0,000	3,828	6,293	3,506	3,007
	subtotaal	**392,493**	**30,112**	**0,000**	**0,000**	**72,955**	**26,332**	**7,257**	**70,392**	**20,557**	**26,271**	**59,256**	**9,995**	**20,735**	**60,366**	**90,606**	**72,778**
	totaal	**620,290**	**30,179**	**0,000**	**0,559**	**104,890**	**41,601**	**12,134**	**104,157**	**25,684**	**43,009**	**96,053**	**27,043**	**31,319**	**91,793**	**125,888**	**86,586**

Voorschot dat wordt verrekend bij afsluiting programma
Betaald aan promotoren inzetbaarheid in één bedrag (zie preventief)
Reserveringen zijn bedragen waarvoor projecten ingediend en principieel worden goedgekeurd in een bepaald jaar

Bron: Vlaamse Gemeenschap en ESF-agentschap

Bijlage 2: Antwoord van de minister

Geachte heer Beckers,

Ik heb uw brief dd. 23 augustus 2005 in verband met het verslag over Europa en de Vlaamse Gemeenschap goed ontvangen.

Hierbij wil ik U dan ook bedanken voor de door het Rekenhof opgestelde analyse over het financiële management van de Europese gelden in de Vlaamse Gemeenschap.

Het verslag bevat interessante besluiten en aanbevelingen die voor het toekomstige beheer van Europese geldstromen in Vlaanderen van belang kunnen zijn.

Laat mij anderzijds toe om zoals door U verzocht, enkele schriftelijke reacties te formuleren op het door uw dienst gepresenteerde rapport. Een gedetailleerd overzicht van de opmerkingen vanuit de Vlaamse Gemeenschap gaat in bijlage.

Ik dring erop aan dat deze opmerkingen integraal worden meegenomen in het definitieve rapport dat binnenkort aan het Vlaams parlement zal worden voorgelegd.

Met de meeste hoogachting.

Geert Bourgeois,
Vlaams minister van Bestuurszaken,
Buitenlands Beleid, Media en Toerisme

Opmerkingen vanwege de Vlaamse Gemeenschap op het rapport van het Rekenhof over "Europa en de Vlaamse Gemeenschap: een verkenning"

1. Opmerkingen in verband met "4. Conclusies" (p. 74-75)

- Alinea 1: "Vanaf dit jaar" dient vervangen te worden door "Sinds 2004".
- Alinea 2: Art. 4 van de statuten (8/12/2004) vermeldt: "De vereniging wordt opgericht voor onbepaalde duur. De vereniging is opgericht in afwachting van enerzijds de afronding van de implementatie van het Beter Bestuurlijk Beleid en anderzijds de hervorming van de VDAB. De implementatie van het Beter Bestuurlijk Beleid en de hervorming van de VDAB brengt evenwel niet van rechtswege de ontbinding van de vereniging met zich mee." Verder vermeldt art. 20§4: "De rekeningen kunnen op ieder ogenblik worden gecontroleerd, hetzij door de Dienst Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap, hetzij door de Europese Commissie, om na te gaan hoe de openbare gelden worden gebruikt." Ten slotte, drie personen worden voorgedragen zowel voor het lidmaatschap als voor de raad van bestuur, voorgedragen door de Vlaamse minister bevoegd voor tewerkstellingsbeleid en beroepsomscholing en -bijscholing (art. 6 en 10). Een voorgedragen lid en lid van de raad van bestuur heeft vetorecht, "bij een schending van de wet, in de ruimste zin van het woord, of van de Europese reglementering" (art. 12§2 en art. 17§3).
- Alinea 3: Op te merken valt dat de Europese Unie enkel met de lidstaten bilaterale bestuursrechtelijke regelingen kan sluiten. Er zijn bovendien geen intenties dat de Europese Unie dit in de nabije toekomst met de regio's zou regelen.
- Alinea 4: Ondanks het feit dat het bestek hieromtrent geen duidelijke melding maakt, werd met het betrokken auditbureau steeds de afspraak gemaakt dat de werkpapieren, indien hierom wordt verzocht, ter inzage liggen van de Interne Audit en Inspectie van Financiën.
- Alinea 6: De conclusie niet ontkennend, dient ter verduidelijking wel worden toegevoegd dat er betreffende EFRO informatie beschikbaar is over de uitbetaalde bedragen. Ook in het ESF-Agentschap is er per project informatie beschikbaar over de uitbetaalde bedragen van Vlaamse cofinanciering. Wat de door het ESF-Agentschap beheerde Vlaamse middelen betreft, is een begrotingspostidentificatie voorhanden. De diversiteit van andere cofinancieringen (i.e. OCMW's, RVA, etc.) maakt dit voor de andere middelen niet mogelijk.
- Alinea 7: De Vlaamse Gemeenschap onderkent het belang van een duidelijke rapportage van de Europese gelden die Vlaanderen ontvangt in het kader van het Europese Structuurbeleid.
- Alinea 8: Over de Europese gelden die Vlaanderen ontvangt in het kader van het Europese Structuurbeleid bestaat wel degelijk exacte en volledige informatie. Ook wat de Vlaamse cofinanciering betreft, bestaat een zekere inventarisatie. Zo wordt hier abstractie gemaakt van het initiatief van zowel de Inspectie van Financiën, enkele jaren geleden, als de afdeling Budgettering om een inventarisatie op te stellen van de kredieten die in de

Vlaamse begroting staan ingeschreven voor cofinanciering van projecten in het kader van de Europese programma's. Deze inventaris bevat in elk geval een eerste overzicht van de kredieten voor cofinanciering waarvan melding wordt gemaakt in de diverse documenten die in het kader van de begrotingsopmaak worden opgesteld. Het opzetten van een inventarisatie voor "alle" Europese geldstromen lijkt om verscheidene redenen moeilijk te realiseren.

2. Opmerkingen in verband met "5. Aanbevelingen" (p. 76-77)

- Alinea 2 (en alinea's 3, 6 en 7): Algemeen dient opgemerkt dat bij het realiseren van deze aanbeveling zal moeten worden rekening gehouden met de nieuwe Europese verordeningen voor de periode 2007-2013. De ESF-middelen zijn derdengelden die met een akkoord van het Rekenhof buiten de begroting zijn gehouden om met zorg voor administratieve vereenvoudiging en flexibiliteit voor de Vlaamse initiatiefnemers de Europese middelen te kunnen optimaliseren in de werking. De hieraan verbonden structurele Vlaamse cofinancieringsmiddelen die door het ESF-Agentschap worden beheerd (i.e. Vesoc, Hefboom, etc.) worden systematisch hij de vaststelling van het Ministerieel Besluit, bij de bevoorschotting en hij de saldering vanuit de Administratie Werkgelegenheid voorgelegd aan de controleur en het Rekenhof.
- Alinea 3: Ondanks het feit dat Vlaanderen een gepaste regeling gunstig beoordeelt, wordt vastgesteld dat de Europese Unie enkel met lidstaten bilaterale bestuursrechtelijke regelingen sluit.
- Alinea 4: In de toekomst zal de mogelijkheid tot inzage in de werkpapieren in het bestek worden opgenomen.
- Alinea 5: De Vlaamse Gemeenschap zal hiermee rekening houden bij de volgende begrotingsinstructies. Het invoeren van een nieuw horizontaal programma in de begroting van de Vlaamse Gemeenschap zou een mogelijkheid kunnen zijn om de basisallocaties die betrekking hebben op Vlaamse cofinanciering aan Europese programma's beter zichtbaar te maken. In hoofdstuk 8 "Lokale besturen" van het Vlaamse regeerakkoord voor de periode 2004-2009 staat dat "maximaal (zal worden ingespeeld) op alle mogelijkheden om Europese en andere fondsen bestemd voor stedelijke ontwikkeling te verwerven voor onze steden. Er is hiervoor ook behoefte aan een horizontaal begrotingsartikel dat kan gevoed worden door hergroepering van bestaande kredieten."
- Alinea 7: De Vlaamse Gemeenschap zal een aanpassing van de bestaande omzendbrief FB.AC/2000.2 aangaande thesaurierekeningen en orderekeningen bekijken in het licht van de op til zijnde aanpassingen van de boekhouding, conform de nieuwe Rijkscompatibiliteit waarvan het kader vervat is in de algemene bepalingenwet en verder uitgewerkt werd in het Vlaamse compatibiliteitsdecreet. Indien blijkt dat hierin vertraging is, zal de administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management de mogelijkheid tot enkelvoudige aanpassing van de omzendbrief nagaan.
- Alinea 8: Ondanks het feit dat een optimalisatie van de inventarisatie en centralisatie van de Europese gelden die Vlaanderen ontvangt in het kader van het Europese structuurbeleid een waardevolle aanbeveling is, acht de Vlaamse Gemeenschap de oprichting van een nieuwe dienst niet opportuun en niet noodzakelijk. Een centralisatie van alle Europese middelen

die in Vlaanderen circuleren is een onmogelijke opdracht omdat ook heel wat buiten het vizier van de Vlaamse overheid verloopt. Vlaanderen suggereert om de aanbeveling dan ook als volgt aan te passen: “De Vlaamse Gemeenschap zou voor de hele Vlaamse overheid de inventarisatie moeten centraliseren van de Europese geldstromen.”

druk | De Coker - document facilities

adres | Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

tel | 02-551 81 11
fax | 02-551 86 22
website | www.rekenhof.be