

Transparantie van Europese subsidies: de lidstaat aan zet?



Transparantie van Europese subsidies: de lidstaat aan zet?

Een onderzoek naar de wijze waarop het financieel beheer van Europese fondsen in Nederland meer transparant en uniform kan worden

Universiteit Twente
Faculteit Management &
Bestuur
Centre for European
Studies



Afstudeercommissie:
Dr. B. de Vroom
Prof. Dr. N.S. Groenendijk



Bram de Vries
2007, Den Haag

Voorwoord

Deze scriptie is het resultaat van mijn stageperiode bij het Ministerie van Financiën, ter afronding van mijn studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. In het onderzoek wordt aan de hand van een analyse naar *best practice* en de invloed van de omgeving op de interne structuur van een organisatie een voorstel gedaan ter verbetering van de transparantie van bestedingen in het kader van Europese subsidies.

Tijdens mijn stageperiode ben ik begeleid door de afdeling Management Control bij de directie Coördinatie Auditbeleid Departementen, bij de verdere uitwerking van het onderzoek ben ik begeleid door Bert de Vroom en Nico Groenendijk. Ik dank hen allen voor de goede raad, adviezen en discussiemomenten.

Ik ben natuurlijk uitzonderlijk veel dank verschuldigd aan mijn ouders, die mijn studie mogelijk hebben gemaakt en allerlei nevenwerkzaamheden tijdens de studie hebben aangemoedigd. Ik wil ook hen bedanken die mijn scriptie tussentijds wilden lezen ter verbetering. Het moet soms onbegrijpelijk zijn geweest, maar er ligt gelukkig nu toch een eindproduct. Verder wil ik Hanneke bedanken, die me bij tijd en wijle opbeurde tijdens één van de vele worstelingen. Als ik voortaan thuis ben, zal ik ook echt aanwezig zijn!

Op naar de toekomst!

Bram de Vries

Den Haag, april 2007

Samenvatting

I Doel & Methode

Met deze scriptie sluit ik de studie Bestuurskunde in de richting *European Studies* aan de Universiteit Twente af. Het onderwerp van de scriptie is het gebrek aan transparantie in de EU-bestedingen, met name bij de landbouw- en structuurfondsen. Met dit onderzoek wordt bepaald welk fonds van EOGFL-Garantie, EFRO en ESF de *best practice* is in Nederland en hoe op basis daarvan de transparantie kan worden verbeterd. Door middel van het verzamelen van relevante artikelen is een documentenanalyse uitgevoerd. Daarnaast is onderzocht op welke manier de omgeving van invloed is op de interne organisatiestructuur van de drie fondsen. Op basis van de resultaten is een voorstel ter verbetering van de transparantie gedaan, waarmee uiteindelijk het publiek belang wordt gediend, aangezien hiermee meer inzicht wordt verkregen in de manier waarop het belastinggeld van de burger wordt besteed.

II Achtergronden & Theorie

Al jaren geeft de Europese Rekenkamer een negatieve betrouwbaarheidsverklaring af over de rekeningen van de Europese Unie, waarbij met name de bestedingen in het kader van de landbouw- en structuurfondsen als hoofdoorzaak worden genoemd. Achterliggend probleem is dat de Europese Commissie wel verantwoordelijk is voor deze gelden, maar dat de gelden hoofdzakelijk in de lidstaten worden beheerd. Er bestaan grote verschillen over de wijze waarop het financieel beheer geregeld is, zelfs binnen een lidstaat per fonds. Enerzijds heeft dit te maken met het feit dat voor de landbouw gelden andere regels gelden dan voor de structuurfondsen, anderzijds kent elk fonds een eigen dynamiek in haar omgeving. De betrouwbaarheidsverklaring die door de Europese Rekenkamer wordt afgegeven, kent ook de nodige kritiek, onder andere vanwege een gebrek aan inzicht in onderzoeksmethoden en uitsplitsing van gegevens naar lidstaat. Nederland kent eveneens kritiek op de transparantie van bestedingen, mede vanwege een gebrek aan uniformiteit in het financieel beheer van de drie fondsen.

In het onderzoek zullen de fondsen EOGFL-Garantie, ESF en EFRO in een serie case studies met elkaar worden vergeleken, op basis van gegevens die beschikbaar zijn over de programmaperiode 2000-2006. Dit deel van het onderzoek kent haar theoretische achtergrond in het *New Public Management*, specifiek in de *Government Governance*. Deze theorie heeft als uitgangspunt de corporate governance van de publieke sector, waarmee de laatste effectiever en efficiënter gaat werken. Met de vergelijking wordt getoetst in welke mate de drie fondsen scoren op de aanwezigheid van mechanismen voor effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid. Dit bepaalt samen namelijk voor een groot deel de transparantie van bestedingen. Tevens wordt onderzocht op welke manier de omgeving van invloed is op de interne organisatiestructuur. Hierbij worden de dimensies stabiliteit en complexiteit behandeld. Dit deel van het onderzoek kent haar theoretische oorsprong in de contingentietheorie. Deze theorie gaat uit van het principe dat er niet één beste manier van organiseren is, mede omdat elke organisatie een eigen omgeving kent waarop ze moet worden afgestemd.

III Probleemstelling en deelvragen

De centrale probleemstelling is op basis van de achtergronden als volgt geformuleerd:

“Op welke manier kan het financieel beheer van EU-fondsen op nationaal niveau zodanig worden verbeterd dat er meer transparantie komt bij de bestedingen van Europese subsidies, en is dit mogelijk op uniforme wijze?”

De probleemstelling bestaat uit twee delen. Enerzijds zal bepaald moeten worden wat de kwaliteit is van het financieel beheer op dit moment en anderzijds moet worden bepaald of het mogelijk is om bij de verbetering van het financieel beheer meer uniformiteit na te streven. De probleemstelling is uitgesplitst naar een viertal deelvragen. Met de beantwoording van de deelvragen kan de centrale probleemstelling uiteindelijk ook worden beantwoord. De deelvragen luiden:

- 1) Hoe werkt de EU-begroting en welke fondsen worden onderscheiden?
- 2) Wat is het huidige systeem van financieel beheer van EOGFL-Garantie, ESF en EFRO in Nederland?
- 3) Welk fonds is de *best practice* in termen van transparantie?
- 4) Is meer uniformiteit in het financieel beheer mogelijk, noodzakelijk, gewenst?

IV De resultaten

Na de toelichting op de EU-begroting zijn de verschillende fondsen uiteengezet. Hierbij is mede uitgelegd waarom gekozen is voor EOGFL-Garantie, ESF en EFRO. De tweede deelvraag is dieper ingegaan op het financieel beheer van de fondsen zoals dat in de periode 2000-2006 geregeld was.

Na vergelijking van de fondsen EOGFL-Garantie, ESF en EFRO bij de derde deelvraag blijkt dat EFRO de grootste problemen heeft met de transparantie van bestedingen. Voor ESF geldt dit in mindere mate, bij EOGFL-Garantie zijn de zaken goed op orde. Uit een nadere analyse van de omgeving bij deelvraag vier blijkt dat de omgeving voor EFRO complexer is vanwege de grotere inmenging van provincies in het financieel beheer. Dit verklaart mede waarom de transparantie hier het meest in het geding is. Tevens wordt duidelijk dat een verbetering van de transparantie van EU-bestedingen mogelijk is, maar dat ook andere lidstaten, de Commissie en de Europese Rekenkamer daar nog het nodige voor moeten doen. Bij de analyse van de factor omgeving is gebleken dat de drie fondsen getypeerd kunnen worden als een professionele bureaucratie. Dat biedt mogelijkheden om meer uniformiteit te creëren, die ook wenselijk en noodzakelijk is. In de aanbevelingen is op basis van de onderzoeksresultaten en nieuwe regels voor het financieel beheer voor de periode 2007-2013 een voorstel gedaan om de transparantie van bestedingen in Nederland te verbeteren. Hieruit blijkt dat een verbetering van de transparantie mogelijk is met inbegrip van meer uniformiteit in het financieel beheer tussen de fondsen. De verbetering is vooral te bereiken door fondsen meer te laten samenwerken bij het certificeren van declaraties voor indiening bij de Commissie en door een gezamenlijk auditstrategie te ontwikkelen, waarbij de auditfunctie in elk geval per fonds wordt gecentraliseerd. Op basis van dit nieuwe systeem kan de Minister van Financiën één nationale verklaring over de werking van het financieel beheer naar de Commissie sturen, waarmee ook tegemoet wordt gekomen aan een belangrijke wens van de Commissie, de ERK en de Nederlandse Rekenkamer.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 De betrouwbaarheidsverklaring en recente ontwikkelingen.....	8
1.3 De factor omgeving.....	10
1.4 Van aanleiding naar onderzoek.....	10
1.4.1 <i>Probleemstelling</i>	
1.4.2 <i>Deelvragen</i>	
1.5 Opbouw van de scriptie.....	12
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader.....	13
2.1 Theoriekeuze.....	13
2.2 New Public Management.....	14
2.2.1 <i>Government governance</i>	
2.3 Contingentietheorie.....	17
2.4 Reflectie.....	19
2.5 Methode van Onderzoek.....	20
2.5.1 <i>Onderzoeksvariabelen</i>	
2.5.2 <i>Van onderzoeksvariabelen naar meetbare indicatoren</i>	
Hoofdstuk 3 De EU-begroting en haar fondsen.....	24
3.1 De financiën van de Europese Unie.....	24
3.2 De fondsen.....	27
3.2.1 <i>EOGFL</i>	
3.2.1.1 <i>Garantie</i>	
3.2.1.2 <i>Oriëntatie</i>	
3.2.2 <i>ESF</i>	
3.2.3 <i>EFRO</i>	
3.2.4 <i>FIOV</i>	
3.2.5 <i>Communautaire initiatieven</i>	
Hoofdstuk 4 Huidig systeem van financieel beheer in Nederland.....	32
4.1 EOGFL-Garantie.....	32
4.2 Structuurfondsen.....	35
4.2.1 <i>ESF</i>	
4.2.2 <i>EFRO</i>	

Hoofdstuk 5 Analyse naar de <i>best practice</i>	38
5.1 Mechanismen voor effectiviteit.....	38
5.2 Mechanismen voor efficiëntie.....	42
5.3 Mechanismen voor rechtmatigheid.....	45
5.4 Conclusie.....	50
Hoofdstuk 6 De factor omgeving	55
6.1 Stabiliteit.....	55
6.2 Complexiteit.....	56
6.3 Conclusie.....	57
Hoofdstuk 7 Conclusies	58
7.1 Beantwoording deelvragen.....	58
7.1.1 <i>Deelvraag 1</i>	
7.1.2 <i>Deelvraag 2</i>	
7.1.3 <i>Deelvraag 3</i>	
7.1.4 <i>Deelvraag 4</i>	
Hoofdstuk 8 Aanbevelingen	61
8.1 Nieuwe ontwikkelingen.....	61
8.2 De nationale verantwoording.....	62
8.2.1 <i>Auditautoriteit</i>	
8.2.2 <i>Certificeringsautoriteit</i>	
8.2.3 <i>Beheersautoriteit</i>	
8.2.4 <i>EOGFL-Garantie</i>	
8.3 Recapitulatie probleemstelling.....	64
Hoofdstuk 9 Slotbeschouwing	65
Bijlage A Literatuuroverzicht.....	66
Bijlage B Geraadpleegde Verordeningen.....	70
Bijlage C Lijst van afkortingen.....	71

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 7 oktober 2006 stond in de Volkskrant een artikel getiteld 'Commissie vindt Nederland slordig met EU-subsidies'. Volgens het artikel is de Commissie ontevreden over de controle op de besteding van subsidies uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling in Nederland. Hierdoor dreigt de Commissie in het uiterste geval de uitbetaling op te schorten. In een reactie erkent de hoofdverantwoordelijke, staatssecretaris Van Gennip van Economische Zaken, dat de controle niet optimaal is, maar dat aan verbetering wordt gewerkt. Sinds 2000 is ongeveer 900 miljoen Euro uit het EFRO-fonds uitbetaald aan Nederlandse regio's, voornamelijk achterstandsgebieden. De Algemene Rekenkamer heeft al eerder kritiek geuit op de controlemechanismen bij EZ (zie o.a. EU Trendrapport, 2005:118).

De titel van het artikel doet vermoeden dat Nederland slordig is met alle EU-subsidies, maar het blijkt vooral te gaan over de EFRO-subsidie. Toch is de waarschuwing van de Commissie in een breder kader te plaatsen. De Europese Rekenkamer (ERK) geeft namelijk elk jaar een betrouwbaarheidsverklaring af bij de jaarrekening van de Europese Unie. Deze verklaring is sinds haar invoering in 1994 negatief geweest, dat wil zeggen dat er volgens de ERK niet voldoende inzicht bestaat over hoe een deel van het Europees geld besteed is.

1.2 De betrouwbaarheidsverklaring en recente ontwikkelingen

Formeel toetst de ERK de wettigheid en regelmatigheid van EU-uitgaven. Dit wordt grosso modo aangeduid met rechtmatigheid van bestedingen. De ERK kent haar oorsprong in artikel 248 van het EG-Verdrag (geamendeerd bij het Verdrag van Nice):

De Europese Rekenkamer zal het Europees Parlement voorzien van een betrouwbaarheidsverklaring met betrekking tot de deugdelijkheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties, die gepubliceerd zullen worden in de Official Journal van de Europese Unie. Deze verklaring kan worden aangevuld met een specifieke beoordeling voor elk belangrijk beleidsterrein van de Gemeenschap.

Waarom is een negatieve verklaring nu een probleem? De ERK beoordeelt of de gelden volgens de regels zijn besteed, waarbij het overgrote deel in gedeeld beheer wordt uitgegeven. Met gedeeld beheer wordt bedoeld dat projecten die aanspraak maken op de structuurfondsen, worden uitgevoerd binnen de lidstaat. Dit betreft voornamelijk de Landbouw- en Structuurfondsen. Deze geldstromen zijn jaarlijks met circa 80 miljard euro goed voor 80% van de totale uitgaven van de EU. Om de besteding van die gelden te controleren, doet de ERK onderzoek bij de Commissie in Brussel, maar ook op basis van steekproeven in de lidstaten. Een deel van de problemen begint hier, omdat de ERK door tal van redenen niet goed in staat is om dit op een representatieve manier gestalte te geven. Er is geen goed beeld of de jaarlijkse afdrachten aan de EU worden omgezet in rechtmatige uitgaven. Dit treft uiteraard ook de Nederlandse belastingbetaler. Om tot een positieve betrouwbaarheidsverklaring te

komen, heeft de ERK aangegeven dat er tot en met het niveau van de eindbegunstigde met zekerheid moet kunnen worden gezegd of betalingen legaal en volgens de regels zijn.

De negatieve verklaring die de ERK heeft afgegeven, heeft de Commissie aangezet tot actie. De Commissie wil in het bijzonder op het gebied van fondsen in gedeeld beheer samenwerken om controle en beheer te verbeteren, omdat ze daar de taken voor het uitvoeren van de begroting toevertrouwt aan de lidstaten. Het beheer en de controlekaders van de fondsen verschillen per lidstaat en zelfs binnen een lidstaat per fonds, zoals in Nederland.

De Commissie heeft voor het verbeteren van het financieel beheer in de lidstaten een routekaart naar een positieve betrouwbaarheidsverklaring opgesteld. Dit moet leiden tot een 'single audit'. Single audit is een coherent geheel van controle- en auditmechanismen op zowel Europees als lidstaatniveau. Dit moet leiden tot duidelijke en consistente doelstellingen en verantwoordelijkheden (EU Trendrapport, 2005:47)

De routekaart stelt voor om op nationaal niveau een ex ante- en ex postverklaring in te voeren voor de EU-fondsen in gedeeld beheer. De ex anteverklaring richt zich daarbij op de relevante interne controlesystemen, waarbij inzicht wordt gegeven over de kwaliteit hiervan vóórdat er uitgaven worden gedaan. De ex postverklaring richt zich op de rechtmatigheid van de bestedingen achteraf. De ex postverklaring vormt hierbij een zogenaamde nationale verklaring, het belangrijkste punt van de routekaart. Dit is een soort nationale verantwoording over de bestedingen van EU-gelden achteraf. Deze verklaring kan worden vormgegeven per fonds of per ministerie. Hierbij geeft de minister van Financiën van een lidstaat een overkoepelende verklaring af.

Door de gehaaste behandeling door de Commissie en de weerstand onder lidstaten is er EU-breed weinig inhoudelijke vooruitgang geboekt. Raadsconclusies van de Ecofin van 8 november 2005 verplichten lidstaten niet tot het invoeren van nationale verklaringen, maar laten ruimte voor unilaterale verklaringen op initiatief van de lidstaten zelf. Enkele lidstaten zetten vraagtekens bij de meerwaarde van de nationale verklaring, omdat de huidige systemen goed werken. Andere lidstaten willen geen politieke eindverantwoordelijkheid leggen bij hun minister van Financiën, omdat nu veelal de minister per beleidsterrein verantwoordelijk is voor een fonds. Er is ook kritiek op het *one size fits all* idee van de Commissie. Landen verschillen van elkaar, net als hun institutionele kaders. Er bestaat daarom twijfel over de uniforme toepasbaarheid van de Commissieplannen.

De enige uitkomst is dat de focus is verlegd van politieke verklaringen naar operationele verklaringen. Dit zijn verklaringen zoals die momenteel worden afgegeven door de betaalorganen op het niveau van de eindbegunstigde bij het landbouwgarantiefonds. Dat houdt in principe in dat op een lager niveau verantwoordelijkheid wordt genomen. De Commissie heeft daarop een nieuw plan gelanceerd, het 'Commission Action Plan towards an Integrated Control Framework'. Eén van de voorstellen daarin is dat er per beleidsterrein, vooral voor het landbouw- en structuurfondsenbeleid, één coördinerend orgaan komt. Dat orgaan zou op basis van bestaande verantwoordingen een algemene betrouwbaarheidsverklaring op nationaal niveau af kunnen geven over de werking van het systeem van financieel beheer in Nederland. Hierbij komt de lidstaatverklaring zoals in de routekaart is voorgesteld weer naar voren. Ook de nationale parlementen krijgen hierbij een rol, omdat de verklaring ook naar hen wordt gestuurd. De Commissie heeft aangegeven de nationale

verantwoording gefaseerd in te willen voeren, als tegemoetkoming naar de lidstaten. Een verklaring moet steunen op informatie of het controlesysteem is overgenomen en adequaat werkt. In overleg met de Commissie wordt dit vastgesteld.

Als één van de zeer weinige lidstaten staat Nederland achter het plan om een nationale verantwoording in te voeren, mits regelgeving en controleprocedures door de Commissie wordt vereenvoudigd. Het ministerie van Financiën is van mening dat de nationale verklaring het beste kan worden ingevoerd door aansluiting te zoeken bij op bestaande EU-wetgeving gebaseerde operationele verklaringen en controlepraktijken. Nederland heeft aangegeven een studie te doen naar de haalbaarheid van een nationale verantwoording. De Algemene Rekenkamer ondersteunt het plan van de nationale verantwoording en is ook betrokken bij de studie. De studie is mede noodzakelijk omdat het beheer van de fondsen in Nederland niet uniform is geregeld. Hierbij speelt de factor omgeving een rol.

1.3 De factor omgeving

De ideeën van de Commissie om meer transparantie te creëren zijn onder andere bekritiseerd door lidstaten met het argument dat er onderlinge verschillen zijn en dat een *one size fits all*-plan daarom niet haalbaar is. Als we kijken naar de invulling van het financieel beheer in Nederland op zich, zien we zelfs per fonds al verschillen. Zo is er bij EOGFL-Garantie sprake van een deels gedecentraliseerde uitvoering, bij EFRO is die zelfs volledig gedecentraliseerd. Bij ESF is echter weer sprake van centralisatie. Dit kan komen door de factor omgeving, die mogelijk van invloed is op de interne structuur van de organisatie rondom een fonds. Om te kijken of in Nederland meer uniformiteit gecreëerd kan worden, zou beoordeeld moeten worden in hoeverre er verschillen zijn in de manier waarop de omgeving van invloed is op de interne organisatiestructuur.

1.4 Van aanleiding naar onderzoek

Uit de voorafgaande paragraaf is af te leiden dat de bestedingen die worden gedaan in het kader van Europese fondsen, niet transparant zijn. Niet-transparante bestedingen van gemeenschapsgeld zijn niet acceptabel. Een goede organisatie van beheer en controle is noodzakelijk om ook op langere termijn lidstaten en EU-burgers aan de EU te kunnen binden en zo de legitimiteitsvraag het hoofd te kunnen bieden. Daarom zullen drie fondsen in het huidige systeem in Nederland met elkaar worden vergeleken. Zo wordt helder wat de belangrijkste problemen zijn en hoe die kunnen worden verminderd. Voordat het probleem gekoppeld wordt aan de theorie, zal de probleemstelling worden gepresenteerd met de bijbehorende deelvragen.

1.4.1 Probleemstelling

De probleemstelling bestaat uit twee delen. Eerst wordt bepaald welke van de fondsen EOGFL-Garantie, ESF en EFRO de meeste waarborgen biedt voor transparantie. Dit wordt getoetst door een negental indicatoren uit te werken die duiden op mechanismen van effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid. Hieruit volgt een *best practice* die als basis dient voor de aanbevelingen. De theoretische achtergrond voor bovenstaande opzet kan worden teruggevonden in de theorie van

government governance, een onderdeel van het eind vorige eeuw in zwang geraakte *New Public Management*.

Voor beantwoording van de probleemstelling moet tevens inzichtelijk worden gemaakt waar het gebrek aan uniformiteit uit voort vloeit. Een oplossing voor die vraag kan gevonden worden in de contingentietheorie, die veronderstelt dat op voorhand geen beste manier van organiseren gegeven is en dat een organisatie zoekt naar een *fit* met de omgeving om optimaal te kunnen presteren. Mintzberg heeft dit uitgewerkt tot enkele organisatietypes. Deze scriptie zal een typering geven van de organisatie van EOGFL-Garantie, ESF en EFRO en op basis daarvan kijken of meer uniformiteit mogelijk is. De probleemstelling luidt dan ook als volgt:

Op welke manier kan het financieel beheer van EU-fondsen op nationaal niveau zodanig worden verbeterd dat er meer transparantie komt bij de bestedingen van Europese subsidies en is dit mogelijk op uniforme wijze?

1.4.2 Deelvragen

De probleemstelling wordt uitgesplitst naar enkele deelvragen. Door die vragen te beantwoorden, kan uiteindelijk een beter antwoord worden gegeven op de centrale probleemstelling. De deelvragen luiden als volgt (tussen haakjes het hoofdstuk waarin de deelvraag beantwoord zal worden):

- 1) Hoe werkt de EU-begroting en welke fondsen worden onderscheiden?
- 2) Wat is het huidig systeem van financieel beheer van EOGFL-Garantie, ESF en EFRO in Nederland?
- 3) Welk fonds is de *best practice* in termen van transparantie?
- 4) Is meer uniformiteit in het financieel beheer mogelijk, noodzakelijk, gewenst?

Ik zal eerst de deelvragen toelichten en daarbij de onderlinge samenhang verklaren. De eerste deelvraag luidt: "*Hoe werkt de EU-begroting en welke fondsen worden onderscheiden?*". Deze vraag is gesteld om helder te krijgen hoe bijzonder de EU-begroting in elkaar zit vanwege het gedeeld beheer. Daarnaast is het noodzakelijk om uit te leggen welke Europese fondsen worden onderscheiden en waarom EOGFL-Garantie, ESF en EFRO centraal zijn gesteld in de scriptie.

De volgende deelvraag is: "*Hoe geeft Nederland invulling aan het financieel management van EOGFL-Garantie, ESF en EFRO?*". Om te kunnen bepalen welke van de onderscheiden fondsen de beste mechanismen bevat voor het waarborgen van effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid voor transparantie, dient te worden uitgelegd waar we het nu precies over hebben. Deze deelvraag heeft dan ook als functie inzichtelijk te maken hoe het financieel beheer in Nederland geregeld is. Hiermee is de overgang naar de volgende deelvraag zeer logisch, die deelvraag luidde namelijk: "*Welk fonds is de best practice in termen van transparantie?*". Hierbij wordt geanalyseerd welke van de drie fondsen de beste waarborgen biedt voor transparantie van de bestedingen. Met de kennis van deze *best practice* kan vervolgens worden bepaald of het beheer van andere fondsen ook kan worden verbeterd en of hierbij een uniforme werkwijze mogelijk en wenselijk is. Hierbij komen we al dicht bij de uiteindelijke beantwoording van de onderzoeksvraag, maar om goed te kunnen begrijpen waarom fondsen een bepaalde structuur hebben, is het nodig een deelvraag te beantwoorden die meer inzicht

geeft in de omgevingsfactoren. Deze hebben namelijk op hun eigen manier invloed op de transparantie van bestedingen en daar kan niet aan worden voorbijgegaan. De deelvraag luidt dan ook: *“Is meer uniformiteit mogelijk, noodzakelijk, gewenst?”*. Na beantwoording van deze deelvragen zal in Hoofdstuk 9 de probleemstelling worden beantwoord.

1.5 Opbouw van de scriptie

Voorafgaand aan de beantwoording op de deelvragen zal vanzelfsprekend eerst worden stilgestaan bij het theoretisch kader en de daaruit voortvloeiende methode van onderzoek. Dit gebeurt in hoofdstuk 2, waarbij na de presentatie van de theorie onderzoeksvariabelen worden afgeleid uit de inleiding en een definitiebepaling van de begrippen zal worden gegeven. De hoofdstukken 3 tot en met 6 hebben tot een doel een antwoord te geven op de vier deelvragen. De conclusies die hier uit af te leiden zijn, worden gegeven in hoofdstuk 7. In hoofdstuk 8 zal de centrale probleemstelling worden beantwoord door middel van het geven van aanbevelingen. Dit onderzoek is vooral gebaseerd op documentatie uit de programmaperiode 2000-2006, aangezien er voor de nieuwe periode 2007-2013 het nodige aan regels zal veranderen, zal in hoofdstuk 8 een korte toelichting worden gegeven op de belangrijkste veranderingen. Zo heeft het antwoord op de centrale probleemstelling meer actualiteitswaarde.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

Uit de inleiding valt af te leiden dat er sprake is van een gebrek aan transparantie in de EU-bestedingen. Uiteindelijk ondermijnt dat de legitimiteit van de EU zelf, omdat burgers het vertrouwen in de politiek en het openbaar bestuur kunnen verliezen. Het transparantieprobleem is op te delen in meerdere aspecten. In de eerste plaats lijkt de huidige structuur te weinig informatie te verschaffen over de mate waarin doelen worden behaald en of die op een doelmatige manier worden behaald, omdat de ERK niet met een positieve betrouwbaarheidsverklaring kan komen. In de tweede plaats geven zowel de Commissie als de ERK aan, dat o.a. in Nederland niet altijd de noodzakelijke controles worden uitgevoerd, waardoor het lastig is vast te stellen of Europees geld volgens de Europese wet- en regelgeving is uitgegeven. Daarnaast is het gebrek aan uniforme vormgeving van financieel beheer in Nederland een probleem, wat lijkt te worden veroorzaakt doordat verschillende omgevingsfactoren uiteenlopende eisen stellen aan het beheer rondom een fonds. Kortom, het gebrek aan transparantie valt uiteen in problemen met effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid enerzijds en een gebrek aan uniformiteit anderzijds. Om tot een oplossing te komen voor het gebrek aan transparantie, is het noodzakelijk te zoeken naar een theorie die mogelijk antwoorden kan verschaffen.

2.1 Theoriekeuze

Het probleem dat centraal staat in de scriptie sluit aan bij meerdere theorieën. Zo wordt uit de inleiding duidelijk dat er belangentegenstellingen bestaan tussen verschillende actoren. Uit het jaarlijkse negatieve oordeel van de ERK volgt dat er een gebrek aan doelmatigheid is. Dat sluit aan bij het uit de neo-institutionele economie afkomstige principaal-agenttheorie. De principaal-agenttheorie legt veel nadruk op het hebben van dezelfde doelen (zie Mol & Verbon, 1993). Die theorie gebruik ik echter niet. Ten eerste is het zeer lastig vast te stellen waar informatie-symmetrie optreedt bij dit specifieke probleem, vanwege de veelheid aan actoren. Daarnaast zie ik met het gebruik van de contingentietheorie een andere manier om belangentegenstellingen bloot te leggen, door na te gaan op welke manier verschillende organisaties beïnvloed worden door hun omgeving. Zo kan tevens goed worden beschreven waarom organisaties op een bepaalde manier in elkaar zitten. Ten slotte legt de principaal-agenttheorie veel nadruk op het begrip doelmatigheid, terwijl dat niet het enige punt van zorg is bij het probleem dat centraal staat in deze scriptie.

Als gesproken wordt over rechtmatigheid, effectiviteit en efficiëntie, dan is de overeenkomst dat ze allen *outcome*-georiënteerd zijn in een beleidsproces. Hierbij wordt de aandacht voor resultaten en prestatiemeting benadrukt, wat aansluit op het (NPM) New Public Management (Kettiger, 2005:1). Bij het ter beschikking stellen van het budget voor landbouw- en structuurfondsen worden de middelen geautoriseerd, maar daar wordt geen duidelijke taakstelling tegenover gezet (ook wel inputbudgettering, Mol, 1998:200). Belanghebbenden proberen een zo groot mogelijk deel van het budget veilig te stellen, maar door de gebrekkige specificatie van de tegenprestatie komen efficiëntie, effectiviteit en rechtmatigheid van beleid in het geding. De toenemende aandacht voor het verwezenlijken van deze zaken houdt daarbij nauw verband met een stroming binnen het NPM,

namelijk 'government governance'. De vraag naar meer transparantie bij Europese bestedingen is dan ook goed te plaatsen in het perspectief van NPM: doordat er sprake is van een inputbudget, ontstaat er automatisch een vraag naar prestatiemeting (Groot & Van Helden, 2003:134).

Daarmee is er nog geen aanknopingspunt voor het uit het probleem afgeleide gebrek aan uniformiteit. Hiervoor zal ik gebruik maken van een andere theorie, de contingentietheorie. De gedachte dat er niet noodzakelijkerwijs *one best way to organize* is, staat centraal in deze theorie. Uit de inleiding van de scriptie vloeit voort dat er uiteenlopende omgevingsfactoren zijn, die op hun eigen manier invloed hebben op het financieel beheer van een fonds. Het is belangrijk te begrijpen welke invloeden er per fonds zijn, omdat het een integraal onderdeel zal uitmaken van de oplossing. De omgevingsfactoren kunnen bepaalde oplossingsrichtingen namelijk uitsluiten. Voor het doen van een voorstel ter verbetering van de transparantie is het noodzakelijk te weten welke mogelijkheden er zijn.

De basis van de contingentietheorie is dat de organisatie afgestemd moet zijn op de omgeving. Per fonds is de omgeving echter weer verschillend, het is daarom nuttig te doorgronden hoe dit precies zit. Nu de theoriekeuze nader is toegelicht, zal ik meer vertellen over het *New Public Management* en *government governance*-stroming daarbinnen. Daarna komt de contingentietheorie aan bod.

2.2 New Public Management

Bij de vormgeving van het maatschappelijk-economisch beleid bleek in het verleden het interne beheer van de overheidsfinanciën veelal te zijn verwaarloosd (Mol, 1998:13). In de jaren zeventig van de vorige eeuw groeide de aandacht voor bedrijfseconomische aspecten van de collectieve sector. De beheersingsproblematiek rond collectieve uitgaven was daar in eerste instantie de oorzaak van. De groei van uitgaven zette ook door bij een afnemende economische groei. In de loop van de jaren tachtig kwam daar ook het doelmatigheidsvraagstuk bij de bedrijfsvoering in het openbaar bestuur bij (Mol, 1998:13). NPM is een brede term die vaak wordt gebruikt binnen de context van hervormingen die terug te voeren zijn op die vraagstukken (zie hiervoor ook Osborne & Gaebler, 1993). Concreet werd de vraag of managementtechnieken uit het bedrijfsleven op de publieke sector van toepassing konden zijn en zo ja, welke. Ook het begrotingsbeheer werd hierbij geïnteresseerd (Wilenski, 1986:225). Diverse onderzoeken suggereerden dat het klassieke begrotingsproces *spenders over guardians* bevooroordeelde, waardoor de belastingen, tekorten en schulden stegen (Kelly & Wanna, 2000:37). Er was meer ruimte voor uitgeven dan de hand op de knip houden. In plaats van een door *input* beheerst proces, diende de focus meer te worden gelegd op *output* en *outcome*. Dat legt minder nadruk op het uitgeven van geld en meer op de door NPM ingegeven fiscale terughoudendheid en integriteit. De NPM-hervormingen waren verder gericht op het realiseren van meer doen met minder (Hood, 1991:7) en het behoeden van de publieke sector voor het alsmaar claimen van nationale hulpmiddelen (OECD, 1995:94). Daarmee werd het klassieke begrotingsproces min of meer losgelaten en raakte *guardianship* meer in zwang.

Hoewel de term NPM al lange tijd gebruikt wordt, is een scherpe definitie nooit echt gegeven. NPM is een soort menu of toolbox waar diverse overheden elementen uit halen die voor hun van nut kunnen zijn (zie onder meer Manning, 2001:297, Kessler & Alexander, 2003:2, Batley, 2004:32). Academics zijn tevens van mening dat het enige doel van NPM is om de ontwikkelingen van een effectief, efficiënt

en zuinig publiek bestuur (Heywood, 2002:367) te creëren. Sutton (2004:9) refereert hier naar het behalen van 'waar voor je geld' (*value for money*) via onder andere performance management, auditing en rapporteren. Van Helden & Kok (1997) hebben een tabel gemaakt om de verschillen tussen traditioneel public management en NPM duidelijk te maken.

Figuur 1

Verschillen tussen Traditioneel Public Management en New Public Management

Kenmerken	Traditioneel	NPM
<i>Marktconforme werkmethoden</i>		
1. Budgetteringsoriëntatie	Stabiele budgetten	Budgetten gericht op besparing en efficiëntieverbetering
2. Relatie tussen leiding en uitvoering	Open-einde afspraken	Afspraken op basis van contracten
3. relatie tussen organisatieonderdelen	Gespecialiseerde monopolies	Competitieve verhoudingen
4. Stijl en gebruiken	Accentuering van 'overheids-ethiek'	Overname van stijlen en gebruiken uit de particuliere sector
<i>Besturen van prestaties</i>		
5. De organisatiestructuur	Gecentraliseerd, inclusief uniforme control-instrumenten	Gedivisioniseerd, met eenheden georganiseerd op basis van producten
6. Managementprofiel	Groot gewicht aan politieke bekwaamheden en kennis van regels en procedures	Groot belang van zichtbaar 'hands-on management'
7. Prestatieoriëntatie	Het gebruik van kwalitatieve en impliciete standaarden	Het hanteren van duidelijk gedefinieerde taakstellingen
8. Controloriëntatie	Beheersing door middel van regels en procedures	Beheersing op basis van producten en resultaten

In NPM-hervormingen neemt Nederland een gematigde positie in. Zo is de eis voor rechtmatigheid, die voortvloeit uit het centrale probleem, een duidelijk kenmerk van traditioneel public management. De focus op meer doelmatigheid en effectiviteit passen juist meer bij NPM. Enkele voorbeelden van NPM op het gebied van begrotingsbeheer zijn (De Waal, 2006):

- het Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI): naar aanleiding van een verbeterproject van het Ministerie van BZK in 1987 ontstaan. Gemeenten werden gestimuleerd de financiële informatievoorziening zo in te richten, dat deze meer dienstbaar zou zijn aan de gemeentelijke besturing en bedrijfsvoering. Doelen waren o.a. meer klantgerichtheid en een betere beheersing van de organisatie. Hoewel het project is afgesloten in de jaren negentig, leeft de term BBI voort in het kader van de begrotings- en verantwoordingscyclus (BBI-cyclus).

- Beleids- en beheersproces (BBP): in de BBP-cyclus worden zowel ambtelijke als bestuurlijke plannen en rapportages gemaakt. Hierbij is een onderscheid te maken naar beheersinstrumenten (managementrapportages, afdelings- en sectorplannen) en bestuursinstrumenten (begroting en jaarrekening). Deze instrumenten zijn op elkaar afgestemd en beïnvloeden elkaar.
- Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB): in mei 1999 bracht het Ministerie van Financiën deze nota uit, maar vooral ook de ontwikkeling die ermee in gang is gezet, namelijk begrotingen en verantwoordingen die naast geldbedragen ook meer inhoudelijke informatie geven. In de begroting wordt op ieder beleidsterrein antwoord gegeven op de vragen 'wat willen we bereiken?', 'wat mag het kosten?', 'wat gaan we daarvoor doen?' en 'wat mag het kosten?'. De verantwoordingen geven niet alleen informatie over hoeveel geld aan welke maatregel is besteed, maar ook met welk doel dat is gebeurd, wat er is gerealiseerd en of het beleid het gewenste effect heeft gehad. In september 2001 volgde de eerste begroting nieuwe stijl, de eerste verantwoording als Jaarverslag in mei 2003. Met VBTB worden de rechtmatigheid en doelmatigheid van overheidsuitgaven beter gecontroleerd.

NPM vinden we als principe ook terug in vele andere theorieën, over prestatie management, total quality management, managerialisme, bij discussies over privatisering, maar ook als we het hebben over 'government governance'. In andere literatuur staat *government governance* ook wel te boek als 'corporate governance van de publieke sector'. Hierin vinden we ook de eis voor efficiëntie, effectiviteit en rechtmatigheid terug, wat belangrijke onderdelen voor transparantie van bestedingen zijn.

2.2.1 *Government governance*

Van oorsprong laat deze term toe meer grip te krijgen op ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken en op een doelmatiger en doeltreffender sturen op effecten, minder op rechtmatigheid als doel op zich maar meer als één van de te toetsen elementen (Van Avondt e.a., 2002:28). De overheidsorganisatie krijgt immers meer inzicht op invloeden die worden uitgeoefend op het beleid omdat ze in toenemende mate contact maken en onderhouden met haar belanghebbenden. Hiervoor diende wel een vertaalslag te worden gemaakt van 'corporate' naar 'government governance'. Het Ministerie van Financiën heeft een definitie gemaakt van het aan corporate governance verwante government governance (Handleiding Government Governance, 2000:5):

Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezichhouden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden

Uitgangspunt is de ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij de nadruk vervolgens komt te liggen op de samenhang tussen realisatie van de doelstellingen en de daarbij benodigde transparantie (Handleiding Government Governance, 2000:6). Hierdoor wordt duidelijk dat *government governance*

veel waarde hecht aan rechtmatigheid en het doeltreffend en doelmatig aanwenden van middelen (Van Avondt e.a., 2002:10), omdat daarmee de uiteindelijke verantwoording voor een belangrijk deel gevormd wordt (Leenen, 2006:5).

Binnen het *government governance*-denken staat de cyclus sturen-beheersen-toezicht houden-verantwoorden centraal. Uiteindelijk zijn die van invloed op de ministeriële verantwoordelijkheid, dat weer van invloed is op de beoogde doelstellingen. Het is nuttig even stil te staan bij de begrippen sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden (Handboek Government Governance, 2000:13):

Figuur 2

Sturen: richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen. Op macroniveau heeft het betrekking op het realiseren van door het parlement vastgestelde beleidsdoelstellingen.

Beheersen: na de inrichting van een organisatie, moet een stelsel van maatregelen en procedures worden ingevoerd en gehandhaafd, zodat zekerheid kan worden verschaft dat de organisatie blijvend de juiste richting opgaat, d.w.z. de vastgestelde beleidsdoelstellingen realiseert.

Toezicht houden: ten behoeve van alle belanghebbende moet vastgesteld kunnen worden dat de doelstellingen van de organisatie worden gerealiseerd.

Verantwoorden: over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden moet informatie worden verschaft. Dat heeft niet alleen betrekking op de uitkomsten van de uitvoering van het beleid, maar ook over het sturen, beheersen en toezicht houden.

De vraag of de organisatie mechanismen heeft ter bewaking van de efficiëntie en effectiviteit, is daarbij te plaatsen in de categorie beheersen. De rechtmatigheidsvraag wordt vooral afgeschermd door de categorie verantwoording. Rechtmatigheid heeft betrekking op het voldoen van beheershandelingen en de vastlegging daarvan aan uiteenlopende wet- en regelgeving. Achteraf moet beoordeeld kunnen worden of de praktijk overeen kwam met gestelde normen en dat hangt samen met verantwoording. Het is dan ook van wezenlijk belang dat in een organisatie die verantwoordelijk is voor Europese fondsen, mechanismen zijn die informatie kunnen verschaffen over rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

2.3 De contingentietheorie

In de voorgaande paragraaf is nog niet veel aandacht besteed aan NPM en decentralisering. Bij een meer op *output* en *outcome* gerichte overheid, hoort namelijk ook het stimuleren van decentralisering. Bij NPM past dat de centrale overheid meer belast is met het strategisch management en dus met de doelstellingen, minder met het proces zelf (De Rynck, 2001:33). Maar in de praktijk spelen nog meer zaken een rol, bijv. omdat er niet een structuur is die duidelijk te verkiezen is boven een andere. Dat meerdere wegen leiden naar Rome, sluit aan bij de contingentietheorie.

De contingentiebenadering komt op in de jaren vijftig, waarbij Burns en Stalker (1961, in Lammers, 1997:596) als de pioniers worden beschouwd. Zij waren de eersten die in hun onderzoek organisaties en management beschreven aan hand van de begrippen 'mechanistisch' en 'organisch'. In hun onderzoek toonden zij aan dat open en flexibele management stijlen noodzakelijk zijn wanneer de omgeving dagelijks verandert en veranderende technologieën en markt nieuwe problemen en uitdagingen oproepen. In een meer stabiele omgeving zijn daarentegen klassieke, starre management stijlen effectiever in het besturen van een organisatie. In het verlengde daarvan ontdekte Woodward (1965, in Lammers, 1997:596) dat er een verband bestaat tussen de technologie en structuur van succesvolle organisaties. Zij beschrijft dat de principes van klassiek management niet in alle situaties gevolgd moeten worden.

Beide onderzoeken tonen aan dat het creëren van een effectieve organisatie sterk afhangt van het bereiken van een evenwicht tussen strategie, structuur, technologie, de betrokkenheid van de behoeften van de werknemers en de externe omgeving. Dit is de essentie van de moderne contingentietheorie. Dit laatste is uiteindelijk duidelijk neergezet door het onderzoek van Lawrence en Lorsch (1967, in Lammers, 1997:162-163). Dit onderzoek was gebaseerd op twee vooronderstellingen:

- verschillende typen organisaties zijn nodig voor het bestrijken van verschillende afzetgebieden en technologieën.
- organisaties die in een dynamische omgeving werkzaam zijn moeten een hogere mate van differentiatie bereiken dan organisaties die werkzaam zijn in een stabiele omgeving

Een versterking van het denkbeeld dat onder verschillende omstandigheden van omgeving de ene organisatie beter stand kan houden, en dat sommige andere organisaties minder geschikt zijn om te overleven, was het belangrijkste gevolg van hun onderzoek. Lawrence en Lorsch (1967, in Lammers, 1997:162-163) beschrijven de omgeving in maten van onzekerheid. Zij maken onderscheid tussen verschillende onderdelen in de organisatie die allen te maken hebben met hun eigen omgeving. Om effectief te kunnen functioneren moeten deze organisatiedelen geïntegreerd worden. Lawrence en Lorsch stellen dat hoe groter de verschillen tussen de verschillende delen zijn, hoe meer het systeem geïntegreerd dient te zijn om effectief te kunnen functioneren. Galbraith (1973) vatte dit samen door te stellen dat er niet een beste manier van organiseren is. Maar niet alle typen organisaties zijn even effectief. Dat om effectief te kunnen functioneren de structuur van een organisatie moet passen (*fit*) in de omgeving, is de belangrijkste veronderstelling in de contingentiebenadering. Dit eenduidig gebruik van het begrip *fit* doet het lijken of er overeenstemming bestaat over de manier waarop organisaties in de omgeving moeten passen, maar dat is een misvatting. Tussen de verschillende onderzoekers in het contingentiedenken is veel verschil van mening over de invulling van dit begrip (Venkatraman & Camillus, 1984:513-525)

De contingentiebenadering is ontwikkeld vanuit onderzoek naar ondernemingen, *for profit* organisaties. Wetenschappers onderzoeken succesvolle, excellente ondernemingen, en willen weten wat het is dat deze bedrijven zo succesvol maakt. De uitmuntendheid van deze ondernemingen word veelal uitgedrukt in termen als efficiëntie en effectiviteit. Deze begrippen zijn in de wereld van de *forprofit* organisaties veelal uitwisselbaar, maar vragen voor *nonprofit* organisaties een veelal andere

invulling en zijn zeker niet uitwisselbaar (Meijs & Van Walsem, 1998). *Nonprofit* organisaties functioneren niet in een vrije markteconomie. Als zij ineffectief of inefficiënt functioneren worden zij hier niet door de markt op afgerekend. Zij zullen niet verdwijnen of veranderen door de invloed van concurrentie. Toch kunnen de mechanismen werken in een omgeving van *nonprofit* organisaties, omdat ook zij te maken hebben met invloeden van buiten de organisatie. Op het eerste oog lijkt het niet zo belangrijk voor *nonprofit* organisatie om zich aan te passen aan de omgeving. Zij hebben immers niet te maken met marktwerking en scherpe concurrentieverhoudingen. Toch blijken er verschillende mechanismen te zijn die er zorg voor dragen dat deze organisaties zich toch zo goed mogelijk voegen naar de omgeving. Deze worden niet zozeer ingegeven door de externe dreiging van concurrenten en het daardoor verdwijnen van de organisatie maar door de interne wens een reputatie van o.a. doelmatigheid hoog te houden of te verwerven. Dit maakt dat ook *nonprofit* organisaties goed moeten passen in de omgeving, het uitgangspunt van de contingentiebenadering (Van Walsem, 1998). Dit maakt dat ook voor *nonprofit* organisaties de contingentiebenadering een zinnige bijdrage kan leveren in het analyseren en begrijpen van dit type organisaties. De contingentietheorie is ook gebruikt bij onderzoek binnen overheidsorganisaties. Kastelein (1977, in Lammers, 1997:297-298) constateerde hierbij ook een neiging van overheidsorganisaties om zich aan te passen aan de voor hen relevante taakomgeving (de organisatie-eenheden worden wel bijgesteld om aan het toenemende onzekerheidsgehalte van hun terrein het hoofd te bieden), maar dit leverde geen succes op. Integendeel zelfs (Lammers, 2000:298-302).

De contingentietheorie legt een verband tussen de interne structuur van een organisatie en de structuur van de externe omgeving. Door een *fit* met de omgeving kan een organisatie beter presteren. Op basis van dat idee kan dus een verklaring worden gegeven voor een specifieke structuur. Dat kan weer als een vertrekpunt dienen om vast te stellen of een uniforme vormgeving van het financieel management mogelijk, noodzakelijk of gewenst is. Belangrijk hierbij is te weten dat de contingentiebenadering veronderstelt dat hoe complexer een omgeving is, hoe meer decentralisering binnen de organisatie gewenst is. Een organisatie met een complexe organisatie zal namelijk moeite hebben om op één punt beslissingen te nemen. Een organisatie met een eenvoudige omgeving zal eerder neigen naar centralisatie. Kortom, een organisatie moet zich kunnen aanpassen aan de omgeving om effectief te zijn. Op voorhand is er dus geen beste manier van organiseren te geven. Aan het verband tussen de interne structuur van een organisatie en de structuur van de omgeving heeft Mintzberg (1979, uit Lammers, 1997:491-492) veel aandacht besteed. Hij formuleert in totaal zestien contingentiehypothesen die in vier categorieën zijn onderverdeeld: leeftijd en omvang, technisch systeem, omgeving en macht. In het volgende hoofdstuk zal ik verder ingaan op de omgeving als contingentiefactor van de interne structuur van een organisatie.

2.4 Reflectie

NPM erkent de moeilijkheid van prestatiemeting in de publieke sector, maar stelt dat de aanwezigheid van prestatie-indicatoren onmisbaar is om als centrale overheid controle te kunnen hebben op de implementatie van beleid. Met behulp van de mechanismen voor efficiëntie, effectiviteit en rechtmatigheid kan informatie worden verkregen over in hoeverre doelen worden behaald. Bij NPM is

de gedachte dat ook een overheidsmanager verantwoording moet kunnen afleggen. Een belangrijk mechanisme voor de publieke sector ontbreekt echter: faillissement. Een lacune in NPM is derhalve dat het goed in staat is tot probleemsignalering, maar minder tot probleemoplossing. Rhodes (1997:222) bekritiseert NPM ook als het gaat om de focus op outcome en te weinig op het politieke proces zelf, waardoor er binnen de publieke sector minder aandacht is voor de manier waarop beleid wordt gemaakt. Dit maakt NPM ongevoelig voor de vaak complexe structuur van de publieke sector en haar omgeving. Aan de andere kant geeft volgens de OECD NPM juist aandacht aan het politieke proces, via het door de NPM gepredikte performance management (OECD, 1996:8). Dit is de hoofdreden dat ik de contingentietheorie heb betrokken in het onderzoek. Deze theorie geeft een extra invalshoek aan het politieke proces en komt daarmee tegemoet aan de vermeende lacunes van NPM op dit gebied. De contingentietheorie heeft op haar beurt als belangrijkste kritiek dat ze pretendeert de objectieve werkelijkheid te beschrijven, terwijl uitgegaan zou moeten worden van een subjectieve en sociaal geconstrueerde werkelijkheid (Weick, 1979). De contingentietheorie veronderstelt daarnaast dat een organisatie zich aan moet passen aan haar omgeving om te kunnen blijven voortbestaan en dat de geschiktheid van de organisatiestructuur afhankelijk is van de omgevingskenmerken. De organisatie moet derhalve veranderen in een richting die door de omgeving wordt opgelegd. De vraag is of aanpassing de enige manier is waarop een organisatie met veranderingen in de omgeving omgaat. De omgeving heeft niet alleen invloed op de organisatie, organisaties kunnen ook in een zekere mate de voor hen relevante omgeving kiezen. Immers, de doelen van een organisatie kunnen veranderen, organisaties kunnen andere werkterreinen zoeken, zich op andere doelgroepen richten en voor zichzelf andere opdrachten formuleren (Rosenthal e.a., 1996). Toch heb ik gekozen voor de contingentietheorie, omdat *“the basis idea that organizations must adapt to conditions they face, through such responses as adopting more flexible structures as they contend with more environmental uncertainty, still serves as a central theme in organization theory and management practice”* (Rainey, 1997).

2.5 Methode van onderzoek

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag zal een analyse worden uitgevoerd bij drie Europese fondsen in Nederland. De analyse heeft betrekking op de programmaperiode 2000-2006. Er is een vergelijkende onderzoeksmethode nodig om na te gaan hoe de geconstateerde problemen zich manifesteren per fonds. Tevens vormen de drie fondsen op deze manier een serie *case studies* binnen de Nederlandse context. De keuze voor deze drie fondsen is vooral gebaseerd op het feit dat ze in hun beheer sterk van elkaar verschillen. Zo kent het EFRO-fonds een hoge mate van decentralisering, in tegenstelling tot het ESF en het Landbouwarantiefonds. Echter, EFRO en ESF vallen in het structuurfondsregime, het andere fonds in het landbouwregime. Door de onderlinge verscheidenheid is het interessant te vergelijken in hoeverre ze een transparantieprobleem hebben. Door een vergelijking wordt duidelijk wat de *best practice* is. Tevens kan op basis van een vergelijking beter een oplossing worden aangedragen die bijdraagt aan de geconstateerde problemen. Deze kunnen per fonds uiteraard verschillend zijn. Daarbij zal vooral het aspect uniformiteit aan de orde komen. In een apart hoofdstuk zal een analyse worden gemaakt van de omgevingsfactoren per fonds.

Die drukken namelijk op hun eigen manier een stempel op de organisatie. Zo kan tevens beter worden bepaald of uniformiteit in het financieel beheer gewenst of zelfs noodzakelijk is om het transparantieprobleem te verhelpen.

Budgettering, in welke vorm dan ook, dient vrijwel altijd aangevuld te worden met informatie over relevantie aspecten van het functioneren van de betrokken organisatie(s). Daarom moeten er prestatie-indicatoren worden geformuleerd die in overeenstemming zijn met de doelen en daaruit voortvloeiende plannen van de organisatie (Groot & Van Helden, 2003:135).

In dit onderzoek is er voor de prestatiemeting sprake van een norm. Door drie fondsen te vergelijken wordt nl. duidelijk bij welk fonds de organisatie zodanig is dat de *best practice* duidelijk wordt. Die *best practice* kan vervolgens als leidraad worden genomen voor een verbeterd financieel beheer. Zodoende wordt de vergelijking van de fondsen een soort benchmark. Daarmee wordt het onderzoek ook relevanter voor de realiteit. Het is betrekkelijk eenvoudig om een onderzoek te doen naar de ideale structuur van het financieel beheer. Door deze opzet wordt meer rekening gehouden met de mogelijkheden in de praktijk. Door benchmarking worden goede aanknopingspunten geboden voor de normering van de prestatie-indicatoren voor mechanismen voor efficiëntie, effectiviteit en rechtmatigheid (Groot & Van Helden, 2003:137). In hoofdstuk 3 zal overigens aan de orde komen hoe deze drie punten zijn afgeleid uit de inleiding.

2.5.1 Onderzoeksvariabelen

De centrale onderzoeksvariabelen zijn uit te splitsen naar de uitkomstvariabelen rechtmatigheid, effectiviteit, efficiëntie en de structuurvariabele uniformiteit. Uit de theorie van *government governance* blijkt dat de aanwezigheid van mechanismen voor het waarborgen van rechtmatigheid, efficiëntie en effectiviteit randvoorwaarden zijn om het gevoerde beleid te kunnen verantwoorden (Handleiding Government Governance, 2000:8). Bij de uitkomstvariabelen ligt de nadruk op het ontdekken van mechanismen die gericht zijn op rechtmatigheid, efficiëntie en rechtmatigheid, niet specifiek op de hoogte of laagte ervan. Bij de structuurvariabele uniformiteit zal worden nagegaan of uniformiteit noodzakelijk of gewenst is, met behulp van de contingentietheorie. De contingentietheorie neemt weliswaar als uitgangspunt dat er door situationele invloeden niet één beste manier van organiseren is, dat dient uiteraard te worden onderzocht.

Het is noodzakelijk om de variabelen om te zetten in meetbare indicatoren. Daarvoor zullen eerst de begrippen effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid nader worden gedefinieerd.

2.5.2 Van onderzoeksvariabelen naar meetbare indicatoren

Voor het meten van de prestaties van het financieel beheer heeft Levy (2001) enkele indicators ontworpen. Levy (2001:426-427) voegt hier aan toe dat er geen standaard set is van prestatie-indicatoren om het beheer te meten, maar benadrukt dat de indicatoren wel een gekwalificeerde indicatie zijn voor de kwaliteit van enkele sleutelmechanismen. Die mechanismen geven tezamen een goed beeld van de transparantie van financieel beheer per fonds. De indicators geven zo een indruk voor mechanismen van effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid. Voor effectiviteit worden de indicatoren uit figuur 2 gebruikt.

Figuur 3

Effectiviteit
Indicator 1: Is er sprake van tussentijdse evaluatie?
Indicator 2: Wat is de kwaliteit van managementinformatiesystemen?
Indicator 3: Is er sprake van decommitering in verband met de N+2-regeling?

Evaluatie van het fonds achteraf is logisch, in die zin dat bepaald moet worden of het beoogde effect teweeg heeft gebracht. Omdat het jaren duurt voordat dit bepaald kan worden, is het gebruikelijk tussentijds te bepalen of het fonds zich in een goede richting ontwikkelt (zie bijv. Slob *et al*, 2003:2). Met de eerste indicator wordt hier meer inzicht in gegeven. Indicator 2 geeft weer of de fondsen voldoen aan de verplichtingen met betrekking tot de op te brengen jaarrapportages om zo een indruk te krijgen van de effectiviteit (Casparie *et al*, 2001:40). Met indicator 3 wordt onderzocht of er sprake is van annulering van door de Commissie toegekende gelden (decommitering). Dit houdt in dat toegekende subsidie niet binnen twee jaar is besteed. Als er sprake is van decommitering, kan dat van invloed zijn op de effectiviteit van een fonds, aangezien er minder geld beschikbaar is om de gestelde doelen te halen. Het doel van de subsidie is immers dat een actor door de subsidie een activiteit gaat verrichten (Schippers, 2004:47).

In figuur 3 zijn de indicatoren gegeven die samen een indicatie geven voor mechanismen voor efficiëntie.

Figuur 4

Efficiëntie
Indicator 4: In hoeverre wordt er kostenbeperkend gewerkt?
Indicator 5: Is er sprake van coördinatie tussen betrokken partijen?
Indicator 6: Is er sprake van onder- of overuitputting (geweest)?

Bij indicator 4 wordt nagegaan in hoeverre bij fondsen kostenbeperkend wordt gewerkt. Met het geven van subsidie gaat ook een administratieve lastendruk gepaard. Het is interessant te onderzoeken of hier tussen de fondsen verschillen in bestaan, omdat het iets zegt over de efficiëntie (Aminada *et al*, (2006:3). In de inleiding is verder naar voren gekomen dat er veel actoren betrokken zijn rondom een fonds. Hoe meer actoren, des te groter de wens voor coördinatie. Daarom zal bij indicator 5 worden nagegaan of kenmerken van coördinatie worden teruggevonden in het systeem. Via coördinatie kan samenwerking worden geroutiniseerd (Lammers *et al*,1997:166) en juist routine kan de efficiëntie bevorderen (De Man, 2004:4). Bij indicator 6 wordt nagegaan of het fonds op schema loopt of heeft gelopen bij het toekennen van subsidies. Met een totaalbedrag aan subsidie over zeven jaren moet in feite elk jaar het 1/7 van het totaal worden toegekend. Door overuitputting kan het beheers- en controlesysteem overspannen raken, bij onderuitputting moet de schade ingelopen worden, omdat anders de beschikbare subsidie niet wordt besteed. Onderuitputting kan tevens een uitnodiging zijn om nog kleinere potjes binnen een fonds te creëren (er is een zekere speelruimte), maar elk extra

potje brengt een zeker risico met zich mee (Noordanus *et al*, 2002:31). Verschillen in uitputting van een fonds laten zien dat de gelden bij het ene fonds efficiënter worden weggezet dan bij het andere. In figuur 4 is weergegeven welke indicatoren een indruk geven van mechanismen voor rechtmatigheid bij de fondsen EOGFL-Garantie, ESF en EFRO.

Figuur 5

Rechtmatigheid
Indicator 7: In welke mate is er sprake van auditactiviteit?
Indicator 8: Wat is de mate van onregelmatigheden?
Indicator 9: Zijn er voldoende waarborgen voor het afgeven van een rechtmatigheidsverklaring?

Indicator 7 is gericht op de mate van auditactiviteit bij de fondsen. Een slechte beheersstructuur heeft vaak een gebrek aan reguliere beheersmaatregelen en doelmatige controles. Dan kan niet worden bepaald of bestedingen volgens de regels zijn gedaan, waardoor de rechtmatigheid in het geding is. In andere woorden: controlemechanismen gaan zo oneigenlijk gebruik tegen (Bovy, S., 2002/1:17). Met controles en beheersmaatregelen worden ook onregelmatigheden uit het systeem geëxtraheerd. Onregelmatigheden duiden vaak op inconsistentie en ongeldigheid van de gevolgde procedure. Daarom maakt indicator 8 deel uit van de analyse, omdat hiermee een indruk wordt gegeven van de rechtmatigheid van bestedingen. Met indicator 9 wordt ten slotte onderzocht in hoeverre de fondsen op basis van het huidige systeem een rechtmatigheidsverklaring af kunnen geven.

De operationalisatie van het begrip uniformiteit wijkt enigszins af van de voorgaande begrippen. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat de contingentietheorie in de loop der tijd niet echt eenduidige operationalisaties heeft ontwikkeld om de variabele te meten, waardoor de theorie-ontwikkeling ook enigszins is achtergebleven (Otley 1980, Abernethy *et al*, 1999). In elk geval staan technologie en de omgeving van de organisatie vaak centraal bij operationalisaties (Emmanuel, Otley & Merchant, 1991:57-66, Otley, 1995:51-52). Mintzberg (1979) heeft zoals eerder vermeld zestien contingentiehypothesen geformuleerd die in vier groepen zijn onderverdeeld. Van die vier hebben vooral technologie en de omgeving relevantie voor het algemene contingentiedenken. En van die twee is de factor omgeving volgens Mintzberg de belangrijkste en voor dit onderzoek ook het meest relevant.

De factor omgeving kent als twee belangrijkste dimensies *stabiliteit* en *complexiteit* (Lammers, 1997:492). De mate van stabiliteit van de omgeving heeft betrekking op de voorspelbaarheid van de omgeving voor de organisatie, complexiteit slaat op de aard van het primaire proces, met name de kennis die een organisatie nodig heeft om de dienst voort te brengen. Omgeving getypeerd in termen van stabiliteit kent als waarden hetzij dynamisch (onvoorspelbaar), hetzij stabiel. Omgeving getypeerd in termen van complexiteit is hetzij simpel, hetzij complex. Kortweg geldt dat hoe onvoorspelbaarder de omgeving, des te slagvaardiger een organisatie zal moeten reageren op veranderingen in de omgeving. Volgens Mintzberg vereist dat een organische structuur (flexibel), met weinig standaardisatie. Bij een stabiele omgeving is standaardisatie als coördinatiemechanisme wel functioneel. Hieruit volgt dat bij complexiteit, men eerder gedwongen is taken en bevoegdheden te

decentraliseren, omdat de leiding niet in staat is het hele veld te overzien. Bij een lage complexiteit is er wel eerder sprake van centralisatie. Mintzberg komt op deze manier tot vier organisatietypen die aansluiten bij de combinaties tussen de dimensies stabiliteit en complexiteit.

Figuur 6

Organisatietype	Toelichting
Simpele structuur	Omgeving is simpel en dynamisch. Directe leiding als coördinatiemechanisme.
Machinebureaucratie	Omgeving is simpel en stabiel. Resulteert in gecentraliseerde bureaucratische structuur. Hoge mate van standaardisatie van het werkproces.
Professionele bureaucratie	Omgeving is complex en stabiel. Organisatiestructuur is gedecentraliseerd en bureaucratisch. Hoge mate van standaardisatie van vaardigheden.
Adhoccratie	Omgeving is complex en dynamisch. Organisatiestructuur is gedecentraliseerd en organisch. Vooral sprake van veel wederzijdse afstemming

Ik heb er voor gekozen om per fonds te onderzoeken op welke manier de omgeving te typeren is, wat moet aangeven van welk organisatietype sprake is. Zo wordt duidelijk of de omgeving per fonds verschilt en of dat dan ook verschillen in de organisatiestructuur bepaalt.

Hoofdstuk 3 De EU-begroting en haar fondsen

In dit hoofdstuk wordt de noodzakelijke informatie gegeven over de Europese landbouw- en structuurfondsen. Hierbij wordt stilgestaan bij de doelstellingen, de programma's in Nederland, de omvang van de financiële bijdrage en afspraken over taken en verantwoordelijkheden. Er wordt nog geen relatie gelegd tussen theorie en onderzoeksobject, het hoofdstuk is daarom beschrijvend van aard. Om de fondsen in de juiste context te plaatsen, zal eerst worden ingegaan op de financiën van de EU, voor zover dit nog niet in Hoofdstuk 1 en 2 aan de orde is geweest. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag, die luidt:

- *Hoe werkt de EU-begroting en welke fondsen worden onderscheiden?*

3.1 De financiën van de Europese Unie

De openbare financiën van de Europese Unie liggen op de scheidslijn tussen politiek en economie, tussen marktintegratie, bredere economische integratie en politieke unie. Financiële hulpmiddelen spelen een belangrijke rol in het vervolmaken van de marktintegratie en het voorzien in voldoende cohesie om economische en politieke integratie te doorstaan (Laffan, 1997:15). Er is dus een belangrijke link tussen de financiën van de Unie en het proces van politieke en economische integratie.

De Commissie is in de eerste plaats verantwoordelijk voor de EU-begroting. Een begroting is een belangrijk instrument voor economische governance, het maken en beheren van openbare begrotingen is vooral een politieke zaak. De begroting is een horizontaal instrument, het raakt op een of andere manier altijd elk politiek domein (Laffan, 1997:17). Hoewel de Commissie in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de EU-begroting, is het beheer van de EU-financiën een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de Europese Commissie en de lidstaten. Gedurende de implementatie van het budget, worden "lidstaten geacht mee te werken met de Commissie om te verzekeren dat de begrotingsmiddelen in overeenstemming met de principes van *sound financial management* worden aangewend" (Artikel 274, par.2 EG-verdrag).

De begrotingsregels staan in de originele Verdragen, het Begrotingsverdrag van 1970 en 1975, de financiële Verordening. In figuur 7 staan de begrotingsregels genoemd.

Figuur 7

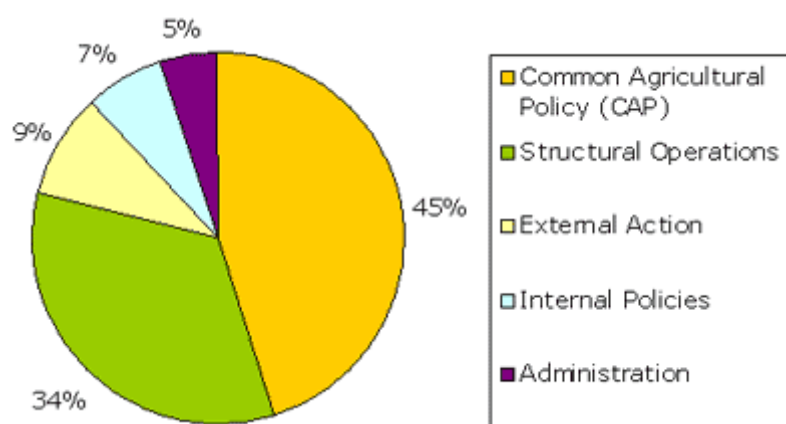
Begrotingsregels in de Europese Unie

De regel van uniformiteit	Art. 199
De regel van universaliteit	Begrotingsinkomsten mogen niet aan bepaalde items worden toegewezen en er mogen geen aanpassingen worden gedaan tussen inkomsten en uitgaven
De regel van annualiteit	Begrotingsoperaties gerelateerd aan een bepaald begrotingsjaar – gedetailleerde regels over automatische en niet-automatische overschrijvingen
De regel van evenwicht	Begrotingsinkomsten moeten gelijk zijn aan begrotingsuitgaven: niet lenen om begroting te balansen
De regel van specificiteit	Elke toe-eigening moet een doel hebben en aan een specifieke bestemming worden toegewezen

In het volgende figuur is het systeem van financieel management in de Unie weergegeven

De EU-instituten en haar programma's vormen eigenlijk tezamen de EU-begroting (Harlow, 2002:116). Zie figuur 8 voor de verdeling:

Figuur 8



Het is moeilijk voor de lidstaten en de EU instituten om samen te bepalen wie aanspraak mag maken op een bepaald deel van de begroting (Laffan, 1997:17). Dit heeft niet altijd betrekking op grote sommen geld, ook over relatief kleine sommen kunnen enorme discussies gevoerd worden. Dit is voor een deel natuurlijk inherent aan het systeem van multi-level governance (Laffan, 1997:176). Echter, het omgaan met EU-programma's komt zeer nauw, omdat het samenhangt met de geloofwaardigheid van de unie. Hoewel de Commissie volgens Artikel 205 (EG) alleen verantwoordelijk is voor de EU begroting, leunt het sterk op het systeem van gedeeld beheer. Dat ligt grotendeels buiten haar machtsveld, wat tevens debet is aan de transparantie van bestedingen. In figuur 8 is te zien dat het GLB (afgekort met *CAP*) en de structurele acties (*structural operations*) samen bijna 80% van de begroting vormen.

3.2 De fondsen

De Landbouw- en Structuurfondsen zijn initiatieven van de Europese Commissie en worden binnen de lidstaten uitgevoerd. De Commissie is formeel eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting, maar de uitvoering geschiedt voor 80% in de lidstaten. De Commissie heeft de taak toe te zien dat de uitvoering conform de eisen en voorschriften uit Europese regelgeving. Ze beoordeelt daarbij vooral de systemen terwijl het feitelijke toezicht aan de lidstaten wordt overgelaten. Met name voor de structuurfondsen zijn lidstaten in grote mate vrij het beheer vorm te geven. Sommige lidstaten beheren centraal, andere decentraal (Van den Bos & Ipenburg, 2005:184). Dit brengt uiteraard de nodige risico's met zich mee. Zo moet voor goed financieel management beheer en interne controle worden gescheiden. In de praktijk is hier niet altijd voldoende toezicht op.

Structuurfondsen kenmerken zich door een gedeelde financiering (cofinanciering). Geld uit Brussel dient aangevuld te worden met publiek of privaat geld binnen de lidstaten. Van volledige Europese bekostiging is dus nooit sprake. Ook is sprake van het additionaliteitsbeginsel, dat inhoudt dat Europees geld niet de plaats mag innemen van nationale overheidsuitgaven. In de praktijk heeft dat overigens niet heel veel betekenis, omdat lastig aan te geven is wat een structurele nationale uitgave is.

Van de landbouwfondsen (EOGFL) wordt een klein deel getypeerd als structuurfonds, dat wil zeggen voor het deel van Oriëntatie, dat bedoeld is voor de financiering van Leader+. De structuurfondsen vallen samen met het Cohesiefonds onder het structuurbeleid van de Unie, zoals vastgesteld door de Raad in juni 2000 voor de periode tot 2006. De doelstellingen van het structuurbeleid zijn driedig:

Doelstelling 1: ontwikkeling en structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand.

Doelstelling 2: economische en sociale omschakeling van zones die in structurele moeilijkheden verkeren.

Doelstelling 3: aanpassing en modernisering van beleid en stelsels op het gebied van onderwijs, opleiding en werkgelegenheid

Nederland heeft niet met het Cohesiefonds te maken, dit fonds wordt daarom buiten beschouwing gelaten. De structuurfondsen zijn:

- het Europees Sociaal Fonds (ESF)
- het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)
- het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van Visserij (FIOV)
- het communautair initiatief Leader+ uit het Oriëntatiedeel van het EOGFL.

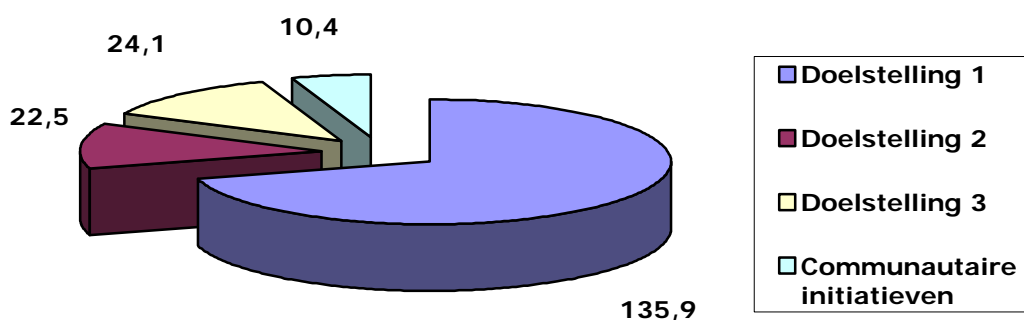
Voor de structuurfondsen was voor de periode 2000-2006 in totaal 195 miljard euro beschikbaar. Ze zijn als volgt onderverdeeld bij de doelstellingen voor structuurbeleid:

Figuur 9

	Doelstelling 1	Buiten doelstelling 1 regio's	Doelstelling 2	Doelstelling 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						

De financiële verdeling per doelstelling is als volgt:

Figuur 10



(in miljard euro)

3.2.1 Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)

Het EOGFL is bij Verordening nr.25 van 1962 inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opgericht (deels gewijzigd bij Verordening (EEG) nr.728/70). Een aanzienlijk deel van de begroting van de Europese Unie wordt uitgegeven aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het GLB kent twee pijlers: de eerste pijler betreft directe inkomenssteun aan boeren, de tweede pijler is gericht op plattelandsonwikkeling. In Nederland worden beide pijlers betaald uit EOGFL-Garantie. Het EOGFL valt uiteen in de afdeling Garantie en de afdeling Oriëntatie.

3.2.1.1 Garantie

De afdeling Garantie van het EOGFL financiert voornamelijk de uitgaven in het kader van de gemeenschappelijke ordeningen van de landbouwmarkten (Marktordening directe betalingen), de ter begeleiding van de marktsteun ondernomen acties voor plattelandsonwikkeling (het POP, dat staat voor Plattelands Ontwikkelings Programma of Plan) en de buiten de regio's van doelstelling 1 uitgevoerde maatregelen ten behoeve van het platteland, de uitgaven voor sommige veterinaire maatregelen en de acties om voorlichting over het GLB te geven. Het doel van Garantie is de Europese landbouwprijzen te regelen en landbouwers te verzekeren van een redelijk inkomen. Daarnaast beheert het fonds een mechanisme van heffingen en terugbetalingen, waarmee eventuele

verschillen tussen de mondiale en Europese koersen gecompenseerd kunnen worden. Vanuit Garantie worden ook projecten voor plattelandsontwikkeling gesteund, maar daarmee is het officieel nog geen structuurfonds (hoewel het bijdraagt aan doelstelling 2). Regio's die deel uitmaken van doelstelling 2 kunnen de POP-gelden uit Garantie wel integreren in de door structuurfondsen gefinancierde projecten in het kader van regionale plattelandsontwikkeling. De administratie loopt van 16 oktober van elk jaar tot 15 oktober van het daaropvolgende jaar.

Plattelands Ontwikkelings Programma (POP)

Het POP is een bijzonder samenwerkingsproject tussen het Rijk en provincies. Hoewel POP gefinancierd wordt uit het Landbouwgarantiefonds, is bij POP-projecten, net als bij andere structuurfondsen, sprake van co-financiering voor minstens 50%. In het kader van POP zijn er vier programma's opgesteld voor de vier verschillende landsdelen:

Noord : provincies Friesland, Groningen, Drenthe (SNN)

Oost: : provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht (provincie Gelderland)

West : provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht (Min BZK coördineert)

Zuid : provincies Zeeland, Noord-Brabant, Limburg (provincie Noord-Brabant)

Omdat het doel is de economische structuur van het platteland te versterken, zijn de Ministeries van LNV, EZ maar ook VROM en V&W betrokken bij dit plan. Het regiebureau POP coördineert tussen het rijk en de provincies en de betaalorganen Dienst Regelingen en Dienst Landelijk Gebied zien toe op de naleving van subsidieregelingen.

3.2.1.2 Oriëntatie

De afdeling Oriëntatie financiert de overige uitgaven voor plattelandsontwikkeling, dat is het deel dat niet door Garantie wordt gefinancierd. Het communautaire initiatief Leader+, dat behoort tot de structuurfondsen, wordt hieruit gefinancierd. Leader+ is één van de vier 'communautaire' initiatieven en moet plattelandsactoren helpen het potentieel van hun plaatselijke regio op langere termijn te ontwikkelen. Hierbij wordt veel nadruk gelegd op partnerschappen en netwerken voor de uitwisseling van ervaringen. Dit deel financiert ook de uitvoering van sociaal-culturele richtlijnen. Aangezien Leader+ in de nieuwe periode opgaat in het Europees Landbouw Fonds Plattelands Ontwikkeling, zal hier geen aandacht aan worden besteed.

3.2.2 Het Europees Sociaal Fonds (ESF)

ESF (art.146 EG-verdrag) is het belangrijkste instrument van werkgelegenheidsbeleid. Het doel is de tewerkstelling te vergemakkelijken en de geografische en beroepsmobiliteit van de werknemers te bevorderen. Het ESF stelt hiervoor met name geld ter beschikking om werklozen, latente werklozen en gehandicapten aan betere of nieuwe banen te helpen. Vanaf 1989 worden ook subsidies verstrekt voor de oprichting van bedrijven. De Commissie kan bij wijze van uitzondering staatssteun toestaan, als deze steun de doelstellingen van het ESF bevordert (bijv. als deze steun vooral de werknemers ten goede komt door cursussen en trainingen). In 1999 werden de middelen uit het ESF ook beschikbaar voor de drie nieuwe doelstellingen van het structuurbeleid. Het ESF verleent steun op

basis van nationale prioriteiten, zoals geformuleerd in de Nationale Actieplannen voor Werkgelegenheid.

3.2.3 Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

EFRO draagt bij aan de vermindering van de belangrijkste regionale onevenwichtigheden in de EU. Hiervoor wordt deelgenomen aan de ontwikkeling en structurele aanpassing van achtergebleven regio's en aan de omschakeling van regio's met afnemende industriële activiteit. Een deel van de steun is gericht op het Midden- en Klein Bedrijf. Vooral projecten uit doelstelling 1 en 2 maken aanspraak op dit fonds. Het fonds richt zich vooral op werkgelegenheid, infrastructuur, binnensteden, overdracht van technologie en de ontwikkeling van regionale en Trans-Europese netwerken. Het EFRO is verreweg de grootste van de structuurfondsen van de EU.

3.2.4 Het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van Visserij (FIOV)

Het doel van het FIOV is de ondersteuning van structurele acties (ontwikkeling, modernisering) in de sector visserij, aquacultuur en verwerking en afzet van producten daarvan. Zo wordt de herstructurering van de sector bevorderd. Structurele acties zijn:

- bijdragen aan het bereiken van een evenwicht tussen de visbestanden en de exploitatie ervan
- het concurrentievermogen van de exploitatiestructuren en de ontwikkeling van economisch levensvatbare bedrijven in de sector te versterken
- de bevoorrading en de exploitatie van de visserij- en aquacultuurproducten te verbeteren
- bijdragen aan de revitalisering van gebieden die van de visserij en de aquacultuur afhankelijk zijn

Het FIOV verandert voor de periode 2007-2013 in het Europees Visserijfonds (EVF). Omdat dit niet één van de prioriteiten in het nieuwe Nederlandse structuurbeleid zal zijn (zie NSR) en het fonds een financieel relatief klein aandeel heeft (tussen 2000-2006 bedroeg het circa 36 miljoen euro), zal dit fonds niet in de analyse worden meegenomen.

3.2.5 Communautaire Initiatieven

Een deel van de middelen voor structuurfondsen is gereserveerd voor communautaire initiatieven. Dit zijn instrumenten die de Europese Commissie op eigen initiatief aan de lidstaten voorstelt om acties te ondersteunen die bijdragen aan het oplossen van problemen met een communautaire dimensie. In de periode 2000-2006 had Nederland te maken met:

- Interreg II: voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking, bijdragen tot oplossing van problemen van grensregio's
- Equal: voor de ontwikkeling van het menselijk potentieel, met speciale aandacht voor gelijke kansen
- Leader+: om plattelandsgebieden in staat te stellen hun potentieel beter te benutten
- Urban II: ondersteuning van een geïntegreerde aanpak van de economische, sociale en milieuproblemen van achtergebleven stedelijke gebieden

Hiermee is toegelicht hoe de EU-begroting werkt, welke fondsen precies worden onderscheiden en welke van die fondsen nader worden bekeken in het onderzoek. In het volgende hoofdstuk komt nu aan bod hoe Nederland invulling heeft gegeven aan het financieel beheer van de fondsen.

Hoofdstuk 4 Huidig systeem van financieel beheer in Nederland

Om aan de hand van de indicatoren te analyseren welke problemen het huidige financieel beheer kent, is het noodzakelijk uiteen te zetten hoe het financieel beheer er globaal volgens de verordeningen uit moet zien en welke invulling er in Nederland aan is gegeven. In een enkel geval wordt hierbij ook al iets over de werking gezegd, omdat het niet altijd te vermijden is. Hier wordt natuurlijk dieper op ingegaan bij de analyse in het volgende hoofdstuk.

Ook in dit hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt naar het Landbouwgarantiefonds, afdeling Garantie en de Structuurfondsen. Opzet van de door de Commissie voorziene controle- en beheersstructuur verschillen namelijk. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat DG Landbouw zelf het systeem heeft ontwikkeld voor de landbouwfondsen, terwijl DG Begroting voor de structuurfondsen verantwoordelijk was. In hoofdstuk 6 volgt daar meer over. Met dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag, die luidt:

- *Wat is het huidig systeem van financieel beheer van EOGFL-Garantie, ESF en EFRO in Nederland?*

4.1 EOGFL-Garantie

Het landbouwgarantiefonds kent het strengste regime met betrekking tot financieel beheer, strenger dan de structuurfondsen. In de afgelopen periode (2000-2006) kwam dit tot uiting in o.a. verordening (EG) No.1258/1999. De belangrijkste kenmerken die de verordening creëert voor het systeem zijn:

- Art.4: de instelling van betaalorganen, in het Engels *paying agency*^{*} (belast met de controles op rechtmatigheid van uitgaven), die een traject voor erkenning moeten doorlopen en er sprake is van een geïntegreerde beheers- en controlestructuur, gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gelden, alsmede strikte voorschriften voor coördinatie in de geharmoniseerde toepassing van EU-regelgeving
- Art.8: de lidstaat moet onregelmatigheden voorkomen en wanneer aanwezig, er een oplossing voor voorstellen. Ze informeert hierover de Commissie
- Art.9: Lidstaten moeten de Commissie alle informatie geven die beschikbaar is om het fonds goed te laten werken. Ze nemen ook maatregelen om de supervisie van de Commissie mogelijk te maken. Afgevaardigden van de Commissie kunnen indien noodzakelijk inspecties uitvoeren

De Commissie en de lidstaten werken samen in het comité van het fonds, dat bestaat uit vertegenwoordigers van beiden. Betaalorganen zijn erkende diensten of instanties van de lidstaat die voldoende garanties bieden dat:

- de ontvankelijkheid van de betalingsaanvragen en de overeenstemming ervan met de communautaire regelgeving vóór de verstrekking van de betalingsopdracht worden gecontroleerd

^{*} Niet te verwarren met *paying authority*, de betaalautoriteit bij structuurfondsen. Daar worden aanzienlijk minder eisen aan gesteld

- De verrichte betalingen juist en volledig in de boekhouding worden geregistreerd
- De vereiste stukken binnen de gestelde termijn en in de door de communautaire regelgeving voorgeschreven vorm worden ingediend

Alleen de door de erkende betaalorganen gedane uitgaven komen voor de financiering door de Gemeenschap in aanmerking. Elke maand dienen de lidstaten aangiften van de uitgaven bij de Commissie in, de maanddeclaraties.

In de periode 2000-2006 waren er in Nederland zes betaalorganen, met Dienst Regelingen en Dienst Landelijk Gebied als de belangrijkste. De erkenningsvoorwaarden zijn zodanig dat het betaalorgaan de nodige garanties biedt dat het administratief apparaat op orde is en dat het systeem van interne controle en het beschikbaar zijn van documenten ingevolge artikel 4, lid 4 van COM729/1970 behoorlijk functioneren. Alleen de geringe omvang van verrichtingen van een betaalorgaan kan de toepassing van vereenvoudigde voorwaarden rechtvaardigen. Het niet voldoen aan enige voorwaarde die van groot belang is voor de verrichtingen van een betaalorgaan leidt tot toepassing van bovengenoemd artikel. De erkenning biedt de Commissie aanknopingspunten voor de bevoegdheden, verplichtingen en taken van het betaalorgaan, vooral als het gaat om uitgaven in het kader van landbouwgarantiefonds (zoals bedoeld in art. 2 & 3 van COM729/1970). Vergelijkbare taken vinden we terug bij de beheers- en betaalautoriteit in het regime van de structuurfonds, alleen worden deze eisen daar helemaal niet gesteld.

Er wordt doorlopend getoetst of een betaalorgaan voldoet aan de erkenningseisen. De betaalorganen hebben allemaal een korte lijn naar de minister omdat ze direct onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV vallen. Expliciete en vergaande regelgeving van de Commissie zorgen kennelijk voor een duidelijke verantwoordingslijn, waardoor toezicht en controle gemakkelijker kan geschieden. In het verlengde daarvan kan geconcludeerd worden dat door de duidelijke wetgeving het beheerssysteem in elk geval conform is opgesteld. Ten slotte beoordeelt de auditdienst van LNV of een betaalorgaan wel 'in control' is. Dit is geen Europese vereiste (in de nieuwe periode vraagt de Commissie hier overigens wel naar). Over deze vorm van controle volgt meer in de volgende paragraaf. Betaalorganen sturen ook een kwartaalrapportage over hun werking naar de Tweede Kamer.

Het onderdeel POP, gefinancierd uit het landbouwgarantiefonds, is in vergelijking met de inkomenssteun uit hetzelfde fonds een geval apart. De ministeries van LNV, VROM en V&W zijn verantwoordelijk voor de landelijke rijksregelingen. Provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering door provincies, gemeenten en waterschappen betreffende de gebiedsgerichte maatregelen. Er bestaat dus geen gemeenschappelijk uitvoeringsprogramma. De eindverantwoordelijkheid, waaronder het financieel beheer, ligt bij de minister van LNV. Vanwege deze nogal complexe samenwerking bestaat het regiebureau POP, voor een centrale coördinatie. Voor wat betreft de landelijke regelingen is DLG verantwoordelijk.

Men kan zich voorstellen dat als het lastig is informatie te vergaren over de wijze waarop wet- en regelgeving is overgenomen, het ook lastig wordt om vast te stellen of communautair geld op de juiste wijze besteed is. Door de conformiteit tussen wetgeving en praktijk, neemt de controleerbaarheid evenredig toe. Het functioneren van de organisatie is er mee gebaat. Dit blijkt ook voor een aanzienlijk

deel uit het EU-tendrapport over het begrotingsjaar 2004, waarbij de AR heeft vastgesteld dat de departementale auditdienst van LNV conform haar communautaire verplichting certificerende audits heeft uitgevoerd op de EOGFL-declaraties tot een bedrag van EUR 1.264 miljoen (EU Tendrapport, 2004:118). Op basis daarvan en op basis van eigen onderzoek heeft de Commissie de rekeningen van de betaalorganen goedgekeurd. Gesteld dat noch de rekenkamer of de Commissie dat inzicht had kunnen verkrijgen, dan zouden de rekeningen ook niet kunnen worden goedgekeurd. Eerder is gerefereerd aan het 'in control' statement van een betaalorgaan. Een betaalorgaan wordt door de DAD getoetst om te bepalen of ze wel 'in control' is. Hoewel het iets zegt over de beheersbaarheid, is het in de eerste plaats een vorm van controle. Toetsing van de DAD op het betaalorgaan geschiedt op de volgende punten:

- functiescheiding
- administratieve organisatie
- interne controle
- technische controles (on-the-spot)
- aansluiting verantwoording op organisatie
- management controlesystemen

Binnen LNV eist FEZ intern ook nog een controlememorandum voor alle nationale en Europese financiële regelingen. Dit memorandum bevat informatie over de interpretatie van EU-verordeningen en wordt daarom niet aan DG Landbouw verstrekt. Het memorandum is een soort risicoanalyse van beheersmaatregelen (per artikel) en restrisico's (die moeten uiteraard laag zijn). De kosten en beheersmaatregelen worden door het betaalorgaan zelf opgebracht. Het memorandum is in principe gericht op de mogelijkheden van misbruik en oneigenlijk gebruik van een regeling door aanvragers (zie Controle Memorandum, 2005:18). Aangezien het inkomenssteun betreft, ligt daar veel nadruk op. Het controlememorandum gaat naar de minister en zo is er tot op het hoogste niveau van verantwoordelijkheid informatie over de staat van het financieel beheer. Dit is zeer belangrijk, want of het beheer nu centraal of decentraal geregeld is, de lidstaat blijft verantwoordelijk.

Om te voldoen aan de EU-eisen voor POP is vooral Dienst Landelijk Gebied verantwoordelijk voor de uitvoering van het financieel beheer wat betreft de landelijke regelingen. Voor gebiedsgerichte regelingen is een aansturingprotocol opgesteld tussen het Rijk, de betaalorganen en provincies (POP 2000-2006). Dit is ook noodzakelijk, omdat het voor de uitvoering van het programma als geheel niet wenselijk is als het financieel beheer van landelijke en gebiedsgerichte maatregelen van elkaar verschilt. De betaalorganen hebben een blauwdruk gemaakt voor de procedure van subsidieverlening met o.a. taken, verantwoordelijkheden en eisen aan monitoring. Alle maatregelen worden vervolgens weer besproken in het Comité van Toezicht, waarin alle partijen plaats nemen.

Uit de tussentijdse evaluatie blijkt in elk geval dat de monitoring gericht op de jaarlijkse inhoudelijke en voortgangsrapportages aan Brussel adequaat is ingericht door de Nederlandse POP-autoriteiten (Mid-term evaluatie POP, 2003:7).

4.2 Structuurfondsen

De belangrijkste bepalingen betreffende het financieel management voor structuurfondsen zijn neergelegd in Verordening (EG) 438/2001. Ondanks dat de lidstaat centraal staat in het beheer van de fondsen, blijft de Commissie nog steeds verantwoordelijk voor strategische beleidsprioriteiten. Hierdoor zijn er meer eisen aan monitoring op lager niveau gekomen in verband met controle en beheer. Alle lidstaten dienen dan ook op basis van artikel 5 van Verordening (EG) 438/2001 een beschrijving van de beheers- en controlesystemen aan de Commissie te verstrekken. Voor de structuurfondsen is daarom een onderscheid gemaakt in beheers- en betaalautoriteit. In het kort is die verantwoordelijk voor de effectiviteit en deugdelijkheid van het beheer, de uitvoering van het programma en het opstellen van het jaarverslag (zie kader voor verantwoordelijkheden van de diverse autoriteiten). Dit systeem verschilt aanzienlijk met het systeem van betaalorganen bij het landbouwgarantiefonds, daarnaast bevinden de diverse autoriteiten zich per fonds op verschillende niveaus (centraal en decentraal).

Figuur 11

Verantwoordelijkheden van de beheersautoriteit:

- opstellen van een monitoringsysteem voor het beheer, toezicht en evaluatie (financiële en niet-financiële) en indienen bij de EC ter verantwoording (jaarverslag)
- waarborgen van een goed financieel beheer, inclusief fysieke betalingen aan projectuitvoerders
- vervullen van de verplichtingen ten aanzien van voorlichting en publiciteit
- toezicht houden op het nakomen van de verplichtingen van de communautaire regelgeving
- organiseren van de evaluatie halverwege de looptijd van het programma
- eventueel wijzigen van het programmacomplement of EPD met goedkeuring van het Comité van Toezicht (CvT) en soms van de Europese Commissie

Verantwoordelijkheden betaalautoriteit:

- voorkomen en corrigeren van onregelmatigheden in projectuitgaven (financiële correcties)
- certificeren van de uitgavenstaten¹
- bijhouden en doorsturen van de n+2 overzichten
- indienen van voorschotverzoeken/betalingsaanvragen bij de Europese Commissie

Verantwoordelijkheden van de programma-accountant²

- controleren van de jaarrekening (afsluiting van het programma) met oordeel over de rechtmatigheid³
- uitvoeren van systeemaudits
- uitvoeren van reviews op de projectaccountants
- uitvoeren van de 5% controles bij projecten⁴
- opstellen van 30-juni rapportages⁵

1 Artikel 9 van Verordening (EG) 438/2001

2 Kan de Auditdienst van een ministerie zijn of bijvoorbeeld een huisaccountant van een provincie.

3 Artikel 15 van Verordening (EG) 438/2001

4 Artikel 10 van Verordening (EG) 438/2001

5 Artikel 13 van Verordening (EG) 438/2001

Als aanvulling op dit overzicht kan de auditdienst van een ministerie systeemaudits uitvoeren. Tijdens deze reviews wordt vooral gekeken of het controleprotocol goed is nageleefd.

Tijdens een systeemaudit wordt een oordeel gevormd door de programma-accountant over het beheers- en controlesysteem. Het doel van een artikel 13-rapportage aan de Commissie op uiterlijk 30 juni van elk jaar is inzicht te verschaffen in werking van het beheers- en controlesysteem. De uitkomsten van systeemaudits, 5% controles etc. en mogelijke wijzigingen in de beheers- en controlesystemen worden in deze rapportage vermeld. Andere belangrijke artikelen uit de verordening zijn:

- art.7: de beheers en controlesystemen zorgen voor een toereikend controlespoor. Daaronder wordt verstaan dat gecertificeerde uitgaven aan de Commissie worden meegedeeld met bijbehorende afzonderlijke aantekeningen van uitgaven (ook door de eindbegunstigde. Verder moet de toewijzing en overmakingen van beschikbare communautaire middelen door een toereikend controlespoor verifieerbaar zijn
- art.10: aangaande steekproefcontroles en verrichtingen. Steekproeven zijn gericht op effectiviteit van beheers- en controlesystemen en selectief op basis van risicoanalyse. De 5%-controles betreft de controle van tenminste 5% van de totale voor subsidie in aanmerking komende uitgaven en zijn gebaseerd op een representatieve steekproef

Tot slot kunnen de controleurs van de Europese Commissie systeemaudits en steekproefsgewijze projectcontroles uitvoeren binnen ieder programma en in iedere lidstaat. Daarnaast kan ook de ERK nog controles uitvoeren waarbij financiële of administratieve tekortkomingen in het beheers- en controlesysteem kunnen worden geconstateerd.

Door deze organisatie zijn de rol en de verantwoordelijkheden van elke partij in de verschillende fases van het programma duidelijker weergegeven. Financieel en beleidsmatig toezicht van een beheersautoriteit op het programma gebeurt door middel van toezicht op de naleving van Europese regelgeving door middel van controles, deelname in stuurgroepen, deelname in het Comité van Toezicht, het beheren van het monitoringsysteem en het onafhankelijk laten uitvoeren van evaluaties. De art.13 rapportages zijn de belangrijkste bron van informatie voor de Commissie en de AR. In Nederland worden hier ook nog extra accountantsverklaringen bij afgegeven. In tegenstelling tot de rapportages bij het landbouwgarantiefonds, is het informatiegehalte van deze rapporten nogal wisselend (zie ook EU Trendrapport, 2006:122).

4.2.1 ESF

Het ESF valt onder de verantwoordelijkheid van de Directie Arbeidsmarkt bij SZW. Zij gaat zelf over het te voeren beleid, de uitvoeringstaken zijn echter gedelegeerd naar het Agentschap SZW. Het Agentschap voert o.a. verder evaluaties uit, rapporteert aan de Commissie en verzamelt en bewaart informatie over projecten. Het Agentschap is dus beheers- en betaalautoriteit. De Directie AM certificeert de betalingen, waarbij het steunt op FEZ-SZW. De controle- en beheerstructuur kenmerken zich door een hoge mate van centralisering, het Agentschap is nl. onderdeel van het ministerie. Het Agentschap controleert projecten op rechtmatigheid en zet een audit trail op. Verdere controletaken liggen bij de AD-SZW, maar een deel van de uitvoering wordt gedaan door Team

Uitvoering van het Agentschap. De 1^e-lijnscontrole (ter plaatse) wordt gedaan door Team Uitvoering tijdens het proces, voor uitbetaling. Ze is vooraf niet op de hoogte van de selectie voor de 2^e-lijns controle (in boeken). Deze wordt gedaan door de afdeling Interne Controle en deels door de DAD van SZW. Deze controles moeten samen uiteraard 5% omvatten van het totaal. Ook dit fonds kan uiteraard weer worden onderworpen aan controles door de Commissie, Rekenkamer en ERK. De DAD-SZW maakt de artikel 13-rapportages op, mede steunend op het werk van de interne controle afdeling van het agentschap.

4.2.2 EFRO

EFRO kent een sterke decentrale structuur. Daar waar betaal- en beheersautoriteit bij ESF dichter bij het ministerie zitten, zijn bij EFRO vaak provincies en gemeenten verantwoordelijk.

In de huidige situatie zijn er voor EFRO twee hoofdstructuren:

- 1) decentraal (EZ/LNV-programma's en BZK-Urban)
- 2) mengvorm (BZK D2 Stedenprogramma)

De mengvorm houdt in dat BZK fungeert als één coördinerende beheers- en betaalautoriteit, in de volledig decentrale structuur is EZ minder direct betrokken. In tegenstelling tot de situatie bij ESF zijn er dus zeer veel actoren die elk op hun eigen manier omgaan met een deelprogramma uit een fonds.

Bij de mengvorm regelt BZK de eindverklaring naar de Commissie. Die eindverklaring is een aggregatie van door gemeentelijke instanties aangeleverde stukken. De gemeenteaccountants en DAD-BZK fungeren allen als auditautoriteit. DAD-BZK doet de 5%-controles en regelt de eindverklaring door middel van reviews op het werk van de gemeenteaccountants. Dit werk is volgens de AR niet altijd volledig.

In de decentrale structuur regelen de provincies zelf de benodigde controles, DAD-EZ beperkt zich hier tot een gedeeltelijke review van hun werkzaamheden. De controlebetrokkenheid is ministerieel gezien een stuk minder dan bij het ESF. De artikel 13 rapportages lopen via de decentrale overheid naar de Commissie, waarbij in controleprotocollen is vastgelegd welke controlewerkzaamheden door de project en programma accountants moeten worden uitgevoerd. Hier is ook het reviewwerk van de DAD-EZ in vastgelegd.

Door de strenge regels die gelden voor de EOGFL-Garantie, zit het systeem helder en overzichtelijk in elkaar. De rekeningen zijn ook goedgekeurd door de Commissie en de rechtmatigheid lijkt afgedekt, hoewel daar door LNV geen formele uitspraak over wordt gedaan. De opzet van de controle- en beheerstructuur biedt een redelijke mate van zekerheid over de boekhoudkundige juistheid van de afrekening en de ordelijke interne controle en administratieve organisatie. Dat zijn belangrijke waarborgen voor rechtmatigheid van bestedingen van landbouwsubsidiegelden. Ook lijkt er redelijke zekerheid dat onregelmatigheden door het systeem worden gedetecteerd (EU Trendrapport, 2005:128-130).

Bij de structuurfondsen eist de Commissie dat de lidstaat onregelmatigheden van 4.000 euro of meer meldt aan OLAF (het Europees bureau voor fraudebestrijding). Verder moet 5% van de uitgaven ter plaatse worden gecontroleerd (de zogenaamde 5%-controles). Jaarlijks, op uiterlijk 30 juni, moet ook een verslag worden overlegd over de opzet, bestaan en werking van het controle- en beheersysteem

(artikel 13-verslag). Dan moet ook een uitvoeringsverslag worden ingediend. Aan het einde van een programmaperiode moet een eindverslag worden ingediend, voorzien van een accountantsverklaring met een oordeel over de wettigheid en regelmatigheid (=rechtmatigheid) van de verrichtingen.

De reviewwerkzaamheden van DAD-EZ hebben volgens weinig plaatsgevonden, wat mede komt door de trage opstart van projecten zelf. Het aantal meldingen van onregelmatigheden is dan ook gering, terwijl onderzoek van de Commissie wel problemen aan het licht heeft gebracht. Alle art.13 verslagen worden overigens wel voorzien van een accountantsverklaring, wat een extra eis is van Nederland (de Commissie eist die alleen bij het eindverslag, bij het einde van een programma). Deze waren allen goedkeurend, dat wil zeggen dat ze voldoen aan de eisen uit Verordening 438 van de Commissie uit 2001. Die eisen hebben echter alleen betrekking op de werking van het controle- en beheerssysteem, de accountantsverklaring geeft dus geen expliciet inzicht in de rechtmatigheid en doelmatigheid van bestedingen. Probleemfactoren in de situatie van EFRO zijn dan ook:

- onvoldoende scheiding/onafhankelijkheid tussen beheers- en betaalautoriteit
- onvoldoende zelfstandige controles door zowel de beheers- als betaalautoriteit (o.a. BZK en Provincie Brabant)
- te weinig kennis van de complexe regelgeving binnen de totale beheersstructuur (overigens heeft de Commissie in haar *gap analysis* aangegeven de regelgeving eenvoudiger en inzichtelijker te willen maken)

Bij ESF is vooral een grotere scheiding tussen beleid (rol AM) en uitvoering (rol Agentschap) een belangrijk punt.

Het totaalbeeld over alle fondsen is dat het financieel beheer nogal versnipperd is. Het is moeilijk eenduidig aan te geven wat de rechtmatigheid per geldstroom is en per lidstaat (zelfs als alle rapportages worden samengevoegd). Dankzij de vertrouwenscontracten (*contracts of confidence*) levert de rapportage van ESF (en het communautaire initiatief Equal) wel de benodigde informatie over de rechtmatigheid. Dergelijke contracten bevatten afspraken over controle-inspanningen en rapportageverplichtingen van beheersautoriteiten. Op grond daarvan moeten de rapportages gedetailleerder zijn en meer controlebevindingen expliciet vermelden. De artikel 13-rapportage over ESF en Equal voldoet hieraan: zij bevat behalve tabellen met overzichten van ingediende betalingsaanvragen ook de uitkomsten van controles, bevindingen over onregelmatigheden, reviews bij projectaccountants en steekproefsgewijze controles door de accountantsdienst van SZW en de afdeling Interne Controle van het agentschap SZW (EU Trendrapport, 2005:149-151).

Hoofdstuk 5 Analyse naar de *best practice*

De bedoeling van dit hoofdstuk is het financieel management per fonds te evalueren met behulp van de negen indicatoren. Per indicator worden de fondsen EOGFL, ESF, en EFRO integraal besproken. In hoofdstuk 5 is al bij een aantal punten aangegeven wat zoal de bevindingen zijn van controleinstanties, in dit hoofdstuk zal daar dieper op worden ingegaan bij de relevante indicatoren. De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord is:

- Welk fonds is de *best practice* in termen van transparantie?

5.1 Mechanismen voor effectiviteit

Als eerste wordt onderzocht welke mechanismen voor effectiviteit per fonds aanwezig zijn. De indicatoren die daar bij horen zijn:

Figuur 12

<i>Effectiviteit</i>
Indicator 1: Is er sprake van tussentijdse evaluatie?
Indicator 2: Wat is de kwaliteit van managementinformatiesystemen?
Indicator 3: Is er sprake van decommitering in verband met de N+2-regeling?

Indicator 1: Is er sprake van tussentijdse evaluatie?

EU-wetgeving schrijft voor dat tussentijdse audits en controles moeten worden uitgevoerd bij projecten en programma's. Deze indicator is er echter op gericht om te kijken of het programma tussentijds ook wordt geëvalueerd, in combinatie met een effectbeoordeling. Door tussentijdse toetsing kan daarmee eventueel nog de koers worden gewijzigd, waardoor de effectiviteit uiteindelijk kan toenemen.

Eerder is uitgelegd dat bij EOGFL-Garantie een onderscheid valt te maken naar directe inkomenssteun en het Platteland Ontwikkelings Programma. Bij directe inkomenssteun is geen sprake van programma-evaluatie, omdat het simpelweg een bijdrage is. De kaderverordening verplicht wel om het Platteland Ontwikkelings Programma tussentijds te evalueren. Die evaluatie moet tevens een concreet voorstel bevatten indien wijzigingen noodzakelijk zijn, in termen van acties en budgetallocaties. De tussentijdse evaluatie is in 2003 ook uitgevoerd, waarbij aanbevelingen zijn gedaan voor zowel de resterende periode tot 2006 én de nieuwe periode (2007-2013). De reden dat er één tussentijdse evaluatie is en bijvoorbeeld geen jaarlijkse, is waarschijnlijk gelegen in het feit dat het vaak maanden tot een jaar duurt voor projecten daadwerkelijk worden opgestart en uitgevoerd. Dat is ook de reden dat de tussentijdse evaluatie, die tevens is gericht op de effectiviteit, nog weinig conclusies heeft kunnen trekken. Wel is aangegeven dat een duidelijke nulmeting nog ontbreekt, zodat het hoe dan ook lastig is om de resultaten en effecten te vergelijken met de oude situatie. Een concreet voorstel voor aanpassing bleek echter niet noodzakelijk.

Ten behoeve van de Commissie moeten alle lidstaten halverwege de programmaperiode een tussentijdse evaluatie uitvoeren. Het ESF-programma kent drie meetmomenten: de ex-ante evaluatie

bij de start, de midterm-evaluatie na twee jaar en de ex-post evaluatie na afloop. De eerste twee evaluaties zijn uitgevoerd, waarbij de midterm evaluatie ook inzicht probeert te verschaffen in de zogenaamde *impact assessment*, een beoordeling van de effecten van ESF. Eerder is aan de orde gekomen dat ESF nogal traag is opgestart, waardoor op het punt van schrijven van de tussentijdse evaluatie nog weinig kon worden gezegd over de effectiviteit van het fonds. Er is overigens wel kritiek op de ex-ante evaluatie, die te weinig aanknopingspunten biedt om te kunnen spreken van een volledige nulmeting. De streefcijfers zijn niet gebaseerd op ervaringscijfers of statistische kenmerken van de populatie waarop de maatregelen zijn gericht. Ook wordt bij geen enkele maatregel uitgewerkt wat de door deelnemers te behalen resultaten moeten zijn (Midterm review ESF, 2003:95). Positief is dat de midterm review van ESF ook aanbevelingen bevat voor het vereenvoudigen van Europese uitvoeringsregels, wat beschouwd kan worden als een extraatje richting de Commissie. EFRO is opgesplitst in meerdere programma's, daardoor moesten er ook meerdere tussentijdse evaluaties worden geschreven (per programma). Hieruit bleek dat het programma qua financiële uitvoering voor Noord-Nederland op schema lag mat haar uitvoering, terwijl Oost- en Zuid-Nederland achter lagen. Het programma Stedelijke Gebieden Nederland bleek in een aantal gevallen ook met vertraging in de uitvoering te maken te hebben, door problemen met het vinden van voldoende cofinanciering en door trage lokale besluitvorming (Ministerie van EZ, 2003:3-4).

Een ander informatievoorzienend middel om verantwoordelijkheden, met name van ministers, waar te kunnen maken is de wet Toezicht Europese Subsidies (TES). Een aantal EU-subsidies loopt rechtstreeks of middellijk via de Commissie naar decentrale bestuursorganen. De Nederlandse Staat kon daar wel aansprakelijk voor worden gesteld voor onder andere gebrek aan *compliance* maar ook verzuim door de decentrale bestuursorganen. De EU is namelijk een unie van lidstaten, de wijze van decentralisatie doet niet terzake. Om de ministeriële bevoegdheden beter te regelen, zou TES mee kunnen helpen claims te voorkomen aan de Staat door ze te verhalen op de decentrale bestuursorganen (Evaluatie Wet TES, 2004:3-4). *Compliance* houdt overigens in dat bijvoorbeeld een project in het kader van POP moet voldoen aan de daarvoor geldende regels, maar ook aan milieunormen en andere relevante regels. Zo kan een project rechtmatig zijn omdat het binnen de doelen van een fonds valt, maar alsnog als onrechtmatig worden aangeduid als er geen overeenstemming is met andere wetten en regels. De Wet TES regelt het volgende:

- meldings- en rapportageplicht van decentrale bestuursorganen, de mogelijkheid om nadere inlichtingen te vorderen en vormvereisten aan rapportages op te leggen (inlichtingenrecht);
- een jaarlijkse rapportage van beleidsverantwoordelijke ministers;
- een aanwijzingsbevoegdheid;
- een verhaalsrecht.

De toegevoegde waarde van de wet bleek bij de evaluatie gering, omdat de landbouw- en structuurfondssubsidies voor informatievoorziening reeds waren afgedekt. De wet heeft daarmee alleen betekenis voor overige geldstromen van de Commissie naar decentrale bestuursorganen en binnen die categorie is de Staat tevens niet aansprakelijk voor het deel dat naar het bedrijfsleven gaat en voor subsidies uit bepaalde kaderprogramma's van de Commissie voor Intern Beleid. Het materiële belang van een onverhoopte claim is daarmee beperkt. Tevens werd verondersteld dat de wet TES

een negatieve connotatie ten aanzien van de verantwoordingsplicht voor aanvragers van Europese subsidies zou hebben. Door de wet zouden decentrale bestuursorganen helemaal afzien van het aanvragen van subsidies, o.a. vanwege de administratieve lasten (Evaluatie Wet TES, 2004:ii-iii). Aanbevolen werd dan ook om in elk geval het inlichtingenrecht te dereguleren. Ook werd geadviseerd een centraal betaalpunt in te richten voor de overige subsidies waar het Rijk voor verantwoordelijk is (Evaluatie Wet Tes, 2004:20). De Algemene Rekenkamer heeft nogal kritiek geuit op de afschaffing van de informatieplicht, omdat dit in feite voor decentrale bestuursorganen een spreekwoordelijke druk op de knop zou moeten zijn. De klacht van extra administratieve lasten door de informatieplicht zou dan ook duiden op gebreken in het financieel beheer op decentraal niveau en door de wet TES is er juist nog een stimulans om dat te verbeteren (EU Trendrapport, 2005:216).

Indicator 2: Wat is de kwaliteit van managementinformatiesystemen?

In het vorige hoofdstuk is voor wat betreft EOGFL al stilgestaan bij het 'in control' statement dat de betaalorganen afgeven. Uit het rapport inzake de certificerende audit van Dienst Regelingen (het grootste betaalorgaan) over het EOGFL-begrotingsjaar 2005 (16 oktober 2004 t/m 15 oktober 2005) blijkt dat de rekeningen geen onjuistheden van materieel belang bevatten (Certificerende Auditrapport, 2006:52) en derhalve een accountantsverklaring kon worden afgegeven. Bij de structuurfondsen komt dit naar voren in de zogenaamde art.13 rapportages, waarin alle programma's elk jaar rapporteren over de opzet en werking van de beheer- en controlesystemen. Voor EFRO en ESF werd hierbij tevens een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven (EU Trendrapport, 2006:121-122), de AR heeft hierbij nog enkele opmerkingen geplaatst. Voorop staat daarbij dat de kwaliteit van de verschillende rapportages nogal uiteenloopt. Zo is het rapport voor ESF inzichtelijk, bevat informatie over uitgevoerde controles en de resultaten ervan. Over de programma's die onder EFRO vallen is de AR meer kritisch. Als kanttekeningen zijn daarbij geplaatst dat voor het programma Noord meer controles kunnen worden gedaan bij aanvraag en gedurende de looptijd van projecten. Bij het programma Zuid is bij de beheers- en betaalautoriteit Noord-Brabant meer functiescheiding gewenst en is er onvoldoende controle op de voortgang. Bij het programma Stedelijke Gebieden Nederland is de informatie over de 5%-controles summier (Eu Trendrapport, 2006:121).

Indicator 3: Is er sprake van decommitering in verband met de N+2-regeling?

Geld voor een project moet binnen twee jaar na toewijzing worden uitgegeven, anders zal de Commissie overgaan tot automatische annulering (decommitering) van de niet-aangewende middelen. De gelden vloeien dan terug naar de EU-begroting.

Uit het trendrapport van 2006 blijkt dat de financiële voortgang, d.w.z. de mate waarin toegekende middelen zijn besteed, over het algemeen voldoende is met uitzondering van ESF. Gezien de geconstateerde problemen met onderuitputting is dat niet geheel verwonderlijk. Eind 2004 was over het jaar 2002 voor ruim EUR 79 miljoen aan subsidies geannuleerd, waarmee het totaal over de periode 2000-2002 uitkwam op EUR 294 miljoen. Dit is bijna 40% van het beschikbare budget voor die jaren. Het ESF-programma in Nederland is daarmee volgens de Rekenkamer verantwoordelijk

voor meer dan de helft van de decommitering bij de structuurfondsen EU-breed (EU Trendrapport, 2006:124).

Voor wat betreft EFRO heeft EZ gewaarschuwd dat de programma's Flevoland en Oost-Nederland nog met decommitering te maken kunnen krijgen, hoewel Oost-Nederland volgens eigen zeggen een inhaalslag heeft gemaakt. De bestedingsgraad van EFRO-programma's leek bij het eerste meetpunt eind 2003 echter voldoende (Europese Commissie, 2004, COM721final).

Over de financiële voortgang van het POP uit EOGFL-Garantie kan op basis van hun midterm-evaluatie het volgende worden gezegd. Ten eerste is het uitgavenregime strenger dan bij de structuurfondsen, waardoor er eigenlijk een N=0-regeling geldt, wat betekent dat het geld nog in hetzelfde jaar moet zijn besteed (Mid-term evaluatie POP, 2003:97). Bij de vorige indicator is al aangegeven dat dit kan leiden tot onderuitputting, maar dit is nog niet alarmerend hoog geweest, in het trendrapport is er althans nog niet over gesproken.

5.2 Mechanismen voor efficiëntie

Voor het herleiden van mechanismen die wijzen op efficiëntie binnen een organisatie zullen de volgende indicatoren nader worden bestudeerd per fonds:

Figuur 13

Efficiëntie
Indicator 4: In hoeverre wordt er kostenbeperkend gewerkt?
Indicator 5: Is er sprake van coördinatie tussen betrokken partijen?
Indicator 6: Is er sprake van onder- of overuitputting (geweest)?

Indicator 4: In hoeverre wordt er kostenbeperkend gewerkt?

Het bleek erg lastig informatie te achterhalen over de mate waarin organisaties kostenbeperkend werken. Twee punten die uiteindelijk naar voren zijn gekomen zijn enerzijds de hoeveelheid FTE die nodig is per 1 miljoen verstrekte subsidie en anderzijds een inschatting van de druk van administratieve lasten. Uit onderzoek van (achterhalen...) is gebleken dat bij de EFRO relatief de meeste FTE's nodig zijn om EUR 1 mln. subsidie te verstrekken, namelijk 0,11FTE/1mln. Bij ESF en EOGFL-Garantie is dit bijvoorbeeld 0,05 FTE/1mln. Daardoor zijn de administratieve lasten bij EFRO hoger. Dit is vooral te wijten aan het feit dat bij EFRO meerdere programma's zijn opgesteld. Die hebben elk hun eigen jaarverslag, rapport en eigen stuurgroep nodig. Via één programma kunnen schaalvoordelen worden verkregen, omdat een jaarverslag dan slechts één keer hoeft te worden gemaakt. Dit geschiedt dan ook bij ESF en EOGFL-Garantie. Omdat de informatie op één plaats beschikbaar is, kost het genereren van de verplichte verantwoordingsrapportages tevens minder tijd, wat uiteindelijk weer de kosten beperkt. Daarnaast is het zo dat ESF en EOGFL-Garantie hun eigen accountant hebben, dat wil zeggen geen openbare. Bij EFRO is dit decentraal wel het geval (Deloitte & Touche). De kosten hiervan zijn meestal hoger, omdat een openbare accountant een winstoogmerk heeft.

Indicator 5: Is er sprake van coördinatie tussen betrokken partijen?

Zoals de toelichting op de indicator in hoofdstuk 2 al deed vermoeden, is deze in tegenstelling tot de andere indicatoren meer gericht op de samenwerking onderling. Het gebruik is toch van deze indicator is desalniettemin bruikbaar, omdat hiermee duidelijk wordt of er bepaalde fondsen zijn die extra inspanningen doen om uiteindelijk de efficiëntie te verhogen.

Het kan soms zo zijn dat een eindbegunstigde uit meerdere Europese fondsen een subsidie kan krijgen. Om de efficiëntie te bevorderen, is het pragmatisch om als subsidieverstrekker een gezamenlijke audit uit te voeren bij de ontvanger. Zo wordt de ontvanger minder belast, omdat dergelijke bezoeken soms zeer nadelig kunnen werken op het uit te voeren werk. De subsidieverstrekkers kunnen de kosten van een controle door samenwerking beperken. Nu is het zo dat bij de fondsen die onderwerp van onderzoek zijn in deze scriptie, er amper sprake is van overlap. Overlap is vooral terug te vinden bij EOGFL-Oriëntatie en EFRO, omdat plattelandsgebieden uit beiden kunnen putten. Daar is ook sprake van samenwerking in de praktijk. Zo controleren DAD-LNV en DAD-EZ gezamenlijk het werk van de provinciale accountant. Ik ga daar echter niet dieper op in omdat EOGFL-Oriëntatie geen onderwerp van onderzoek is. Wat betreft EOGFL-Garantie is er geen vaste structuur die duidt op het delen van informatie naar departementen anders dan het Ministerie van Financiën. De oorzaak ligt hierbij waarschijnlijk bij de aard van het controle- en beheerssysteem. Zoals eerder gemeld, is deze voor het landbouwregime anders dan voor de structuurfondsen. Het is daarom lastig om appels met peren te vergelijken. Daarbij zijn er vaak specifieke problemen, waarvoor een goede kennis van de landbouwwet- en regelgeving vereist is. Buiten het Ministerie van Financiën is die noodzaak voor andere departementen lager. De uitwisseling van informatie gebeurt wel in een bepaalde vorm bij de ministeries die louter met structuurfondsen te maken hebben. Deze ministeries werken samen bij het zogenaamde vertrouwenscontract. Het vertrouwenscontract behelst een doeltreffende coördinatie van nationale en communautaire controles, voorlegging aan de Commissie van een aanvaardbare strategie voor de door nationale autoriteiten uit te voeren controles die betrekking heeft op de hele programmaperiode en indiening van het jaarverslag dat de conclusies uit de ontplooiende auditactiviteiten bevat (Europese Commissie, 2003:24). Het vertrouwenscontract is met name bedacht om de coördinatie bij de structuurfondsen te verbeteren en de Commissie zekerheid over het beheer te verschaffen, bij de landbouwfondsen was de noodzaak er niet doordat het systeem er beter in voorziet. Door als lidstaat mee te werken aan het vertrouwenscontract wordt het ook minder belast met controles van de Commissie. De gedachte hierachter is dat met het vertrouwenscontract een bepaald auditniveau wordt gegarandeerd. In Nederland coördineert het Ministerie van Financiën de procedure rond het vertrouwenscontract. Dat wil zeggen dat ze erop toeziet dat alle door ministeries aan te leveren stukken op tijd aan de Commissie worden bezorgd en dat de Commissie één aanspreekpunt heeft. Door middel van het vertrouwenscontract wordt inzichtelijk of de jaarlijkse art.13-rapportages tijdig worden gehaald, tevens komt de Commissie door de tussentijdse update minder snel voor verrassingen te staan en kan ze tijdig anticiperen. In het voorjaar vergaderen de Commissie en de bij de structuurfondsen betrokken Nederlandse departementen over de voortgang, onregelmatigheden en andere relevante zaken. Op die manier wordt indirect ook informatie gedeeld tussen de departementen, wat zeer nuttig kan zijn. Het vertrouwenscontract zal overigens naar alle

waarschijnlijkheid niet blijven bestaan als de nationale verklaring er komt (zie voor nationale verklaring hoofdstuk 1), aangezien deze elementen uit het vertrouwenscontract zal overnemen. Het vertrouwenscontract lijkt in Nederland ook niet de gewenste vruchten af te werpen, omdat de Commissie nog steeds ontevreden blijft over het auditniveau bij EFRO (zie inleiding). Het vertrouwenscontract was in de afgelopen periode een meer geformaliseerde samenwerking tussen Nederland en de Commissie en de Nederlandse partners onderling. Daarnaast heeft het agentschap SZW als uitvoerder van ESF samen met Dienst Regelingen, betaalorgaan van EOGFL-Garantie, een pilot gedaan naar overeenkomsten en verschillen in de organisatiestructuur en het controle- en betaalproces. Belangrijkste conclusies waren dat bij beide organisaties op het gebied van managementinformatiesystemen nog het een en ander kan verbeteren en dat bij Dienst Regelingen en haar *delegated bodies*, die volgens de wet- en regelgeving moeten beschikken over een interne auditfunctie, onduidelijk is of ze zo dubbel werk leveren. De pilot heeft in elk geval inzichtelijk gemaakt dat nauwere samenwerking mogelijk zou moeten zijn, omdat in elk geval de organisatiestructuur en het controleproces overeen komen. Hiermee zijn de belangrijkste vormen van samenwerking in Nederland tussen de fondsen in de laatste jaren genoemd. Kijken we naar de fondsen specifiek, dan is vooral bij EOGFL-Garantie en EFRO een samenwerkingsstructuur noodzakelijk. Het uit EOGFL-Garantie afkomstige POP is belegd bij een aantal provincies. De samenwerking wordt gecoördineerd via het Regiebureau POP. Bij EFRO is met name bij het programma Stedelijke Gebieden Nederland sprake van coördinatie, namelijk via het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Zij verzamelt alle benodigde informatie en is de gesprekspartner voor de Commissie. Verder is het bekend dat de ministeries van EZ en LNV in bepaalde situaties joint audits uitvoeren, hoewel daar in de praktijk nog wel doublures worden geconstateerd in toezichhoudende, juridische en controletaken (Discussienota Nieuwe Beheersstructuur 2007-2013, 2006:4).

Indicator 6: Is er sprake van onder- of overuitputting (geweest)?

Voor wat betreft EOGFL-Garantie is vooral over POP wat te melden in het kader van onder- of overuitputting. De evaluatie komt met twee oorzaken, in de eerste plaats het faseverschil tussen het POP-jaar en het Rijksbegrotingsjaar en in de tweede plaats enkele uitvoeringsaspecten. Wat betreft het eerste, een POP-jaar loopt van 16 oktober tot 15 oktober in het volgende jaar, terwijl cofinanciering vaak pas mogelijk is vanaf 1 januari het volgende jaar omdat dan de nationale middelen beschikbaar komen. Dat vormt een knelpunt. Bij de uitvoeringsaspecten valt te melden dat wijzigingsvoorstellen vaak met vertraging worden goedgekeurd door de Commissie. Door de onderuitputting in 2001 in te lopen is er een achterstand ontstaan in 2002 en doordat eindbegunstigden niet snel genoeg declareerden bij betaalorganen (vooral DLG), waren de door hun verstrekte betalingsoverzichten niet compleet en bestond er vervolgens onvoldoende duidelijkheid over dreigende onderuitputting (Mid-term evaluatie POP, 2003:112).

ESF heeft in de periode 2000-2006 vooral te maken gehad met onderuitputting (EU Trendrapport 2006:113, 124). Tussen 2000 en augustus 2004 kwamen 666 aanvragen voor subsidie binnen, uit de cijfers bleek dat het budget daarmee niet snel genoeg werd uitgegeven. De regeling is toen versoepeld, waardoor tussen september 2004 en 28 oktober 2005 maar liefst 1298 aanvragen binnen

kwamen. Het ESF-loket is vervolgens gesloten, omdat het budget op was (Jaarverslag Agentschap SZW, 2006:15). Een deel van de onderuitputtingsproblematiek werd veroorzaakt door het feit dat men in de beginperiode nog druk was de periode 1994-1999 af te sluiten. Volgens schema gebeurt dat pas officieel in 2003, als de Commissie de kans heeft gehad alles te controleren. Dit laat onverlet dat de onderuitputtingsproblematiek wellicht had kunnen worden voorkomen door op een eerder tijdstip de regeling aan onderzoek te onderwerpen.

EFRO heeft bij het programma Stedelijke Gebieden Nederland over het algemeen geen problemen gehad met onder- of overuitputting, alleen in het deelprogramma Noord. Ook moest er in 2003 een flinke inspanning worden gedaan om geld dat was toegekend aan projecten maar dat nog niet was uitgegeven, niet te laten terugvloeien naar de Commissie (N+2-regeling). De programma's Oost en Zuid hadden halverwege de looptijd problemen met onderuitputting, terwijl Noord redelijk op schema lag (Voortgang Structuurfondsenprogramma's, 2004:3). Bij Oost is tussentijds ingegrepen door budget over te hevelen naar andere prioriteiten. Alsnog gaf het Ministerie van Economische Zaken aan dat onderuitputting een probleem zou blijven, vanwege een beperkte opnamecapaciteit van het budget in plattelandsgebieden (Voortgang Structuurfondsenprogramma's, 2004:4). Bij Zuid is na de constatering van onderuitputting veel aan projectenwerving gedaan om het probleem te ondervangen. Daarbij is het programma tussentijds met goedkeuring van de Commissie voor een deel herzien.

Het probleem met onder- of overuitputting is dat het geld terugvloeit naar de Commissie. De EU-begroting mag, in tegenstelling tot de situatie in Nederland, geen saldo of tekort hebben. Alle uitgaven moeten zijn gedekt door inkomsten, overschotten moeten terugvloeien naar de lidstaten. Het overschot moet worden verrekend met de afdrachten van de lidstaten over latere jaren, dan wel volgens een bepaalde verdeelsleutel worden teruggestort (EU Trendrapport, 2006:19). Het is tevens belangrijk onder- of overuitputting te voorkomen, omdat hier extra administratieve lasten mee gepaard gaan. In 2004 had de EU een overschot van 2,1 miljard euro, voornamelijk veroorzaakt door onderuitputting van de structuurfondsen. Dit werd echter niet alleen veroorzaakt door slecht beheer in de lidstaten. Elke programmaperiode is het een grote uitdaging voor de Commissie om alle door lidstaten voorgestelde programma's op tijd goed te keuren voor het toekennen van geld. Dit proces loopt nagenoeg altijd vertraging op, waardoor programma's niet direct in een lidstaat gestart kunnen worden bij aanvang van een periode. Eerder is vermeld dat de afwikkeling van het oude programma voor zowel de lidstaat als de Commissie een grote last is, die ook ten koste gaat van het management van de opvolgende programmaperiode.

5.3 Mechanismen voor rechtmatigheid

De volgende indicatoren wijzen op mechanismen voor rechtmatigheid:

Figuur 14

Rechtmatigheid
Indicator 7: In welke mate is er sprake van auditactiviteit?
Indicator 8: Wat is de mate van onregelmatigheden?
Indicator 9: Zijn er voldoende waarborgen voor het afgeven van een rechtmatigheidsverklaring?

Indicator 7: In welke mate is er sprake van auditactiviteit?

De betaalorganen in het landbouwregime dienen een interne audit dienst te hebben (dit is één van de erkenningseisen van een betaalorgaan). De IAD van Dienst Regelingen werkt volgens een jaarplan, in samenspraak met de AD van LNV en het Audit Committee van DR. De in dit plan opgenomen onderzoeken zijn geselecteerd op basis van risicoanalyse, rekening houdend met een cyclische controlebenadering. Het plan wordt gecompliceerd door ad hoc ontvangen onderzoeksopdrachten van het management van het betaalorgaan DR. Hierbij wordt o.a. onderzoek gedaan naar de stand van zaken betreffende de invulling van belangrijke aanbevelingen. De AD van LNV heeft in haar auditrapport over 2005 aangegeven hier op te kunnen bouwen (Certificerende Auditrapport, 2006:29). Ze is verder van oordeel dat de interne organisatie en interne controle voldoet aan de gestelde eisen. Dit geldt ook voor de auditrapporten van de andere betaalorganen (EU Trendrapport, 2006:118). De AR is dan ook van mening dat de rapporten redelijke zekerheid geven over o.a. de kwaliteit van interne controle.

Bij de structuurfondsen ligt het iets ingewikkelder, vooral bij EFRO. Door de decentrale uitvoering is het ministerie van EZ minder nauw betrokken bij EFRO dan bijv. SZW bij ESF. De noodzakelijke auditactiviteit uit zich vooral in de 5%-controles (artikel 10 van COM438, 2004). Hierbij moet ten minste 5% van de totale voor subsidie in aanmerking komende uitgaven worden gecontroleerd op basis van steekproeven. De steekproeven zijn vooral gericht op effectiviteit van beheers- en controlesystemen. In 2004 zijn van de meeste structuurfondsprogramma's de controles uitgevoerd. Voor ESF is hierbij een positief oordeel toegevoegd, wat tevens blijkt uit aanvullend onderzoek van de Commissie, op een enkele kanttekening na (EC Controleverslag ESF Nederland, 2005). Voor EFRO is het beeld wisselend. De Audit Dienst (AD) van EZ doet jaarlijks onderzoek naar effectiviteit en efficiëntie van de EFRO-beheersstructuur. Daarnaast heeft de Departementale Audit Dienst (DAD) van EZ voor de huidige programmaperiode positieve en negatieve ervaringen geïnventariseerd. Gebleken is dat de huidige beheersstructuur effectief is, maar niet altijd rechtmatig. Volgens de Commissie zijn namelijk onrechtmatigheden geconstateerd, die door het totale beheerssysteem van EFRO kennelijk over het hoofd zijn gezien. Kritiek van de Commissie betrof onvoldoende functiescheiding tussen betaal- en beheersautoriteit. Via de 5%-controles en projectbezoeken van EZ (DAD en stafbureau EBR) zijn andere tekortkomingen geconstateerd, o.a. te weinig kennis van de complexe Europese regelgeving. Verder zijn de auditresultaten van de verschillende programma's binnen EFRO lastig te vergelijken, daarom is de discussie om een centrale auditautoriteit (waarover later meer) ook actueel. In één van de gesprekken met EZ kwam naar voren dat volgens hen de controlemassa bij EFRO vrij heterogeen is, waardoor het überhaupt lastig is resultaten te vergelijken. Een niet onaanzienlijk deel van de EFRO-gelden gaat naar het programma Stedelijke Gebieden Nederland, waarbij BZK een coördinerende functie vervult naar de betrokken gemeentes. De informatie omtrent de 5%-controles kan hier volgens de Rekenkamer nog uitgebreider (EU Trendrapport, 2006:121), maar er zijn geen materiële tekortkomingen geconstateerd.

Indicator 8: Wat is de mate van onregelmatigheden?

Het juridisch kader voor het rapporteren van onregelmatigheden wordt gevormd door Verordening 1684/1994 van de Commissie. Lidstaten moeten elk kwartaal onregelmatigheden rapporteren aan het Fraudebestrijdingsbureau van de Commissie, OLAF. Onregelmatigheden kunnen op verschillende wijze worden geconstateerd (projectauditrichtlijnen 2003:24):

- door de hoofdpartner of een van de partners;
- door interne of externe accountants;
- door het Secretariaat naar aanleiding van signalen uit het veld of uit activiteitenrapporten en verzoeken tot uitbetaling;
- door de bevoegde nationale autoriteit van de lidstaat tijdens een audit van een project.

De definitie van onregelmatigheid is voor de structuurfondsen vrij breed en omvat administratief of financieel wanbeheer door een handeling of nalatigheid, al dan niet resulterend in een verlies van financiële middelen. De definitie in art.1 van Verordening 2988/1995 van de Raad luidt:

“Onder regelmatigheid wordt elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.”

De inhoud van Verordening 1260/1999 van de Raad en van Verordening 438/2001 van de Commissie maken duidelijk dat niet-nakoming van de voorschriften en niet meer functioneren van beheers- en/of controlesystemen als een onregelmatigheid kan worden gezien. Hierbij maakt het niet uit of de onregelmatigheid zelf een verlies of een mogelijk verlies van middelen tot gevolg heeft (projectauditrichtlijnen 2003:24). Onregelmatigheden zijn dus niet hetzelfde als fraude, want onder onregelmatigheden vallen opzettelijke (fraude) en niet-opzettelijke gebreken.

Het is lastig het aantal onregelmatigheden voor EOGFL-Garantie te specificeren, wel zijn er cijfers voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, waar EOGFL-Garantie onder valt. In totaal werden er in 2004 308 onregelmatigheden gemeld aan de Commissie met een financieel volume van EUR 3,7 miljoen. In 2003 betrof het nog 106 onregelmatigheden met een volume van EUR 2,2 miljoen. In 2002 waren er slechts 58 meldingen van onregelmatigheden bij OLAF. De stijging is te verklaren door een achterstand in meldingen bij plattelandsontwikkeling, die in 2004 was weggewerkt (Certificerende Auditrapport, 2003). Wel valt te zeggen dat over het algemeen de onregelmatigheden voor EOGFL-garantie lager uitvallen dan bij de structuurfondsen, mede door een uitgebreide procedure voor het goedkeuren van de rekeningen. (opzoeken!). In trendrapport 2005 stelt de AR vertrouwen in de capaciteit van het EOGFL-Garantieregime om onregelmatigheden te detecteren.

Bij ESF zijn over 2000-2002 geen onregelmatigheden gemeld, er waren overigens wel veel meldingen die nog betrekking hadden op de periode 1994-1999. In 2003 waren er vijf onregelmatigheden, in 2004 al 42. Dit hangt samen met de problemen met onderuitputting, in de eerste jaren werden nog

relatief weinig projecten gestart. Hier zijn volgens SZW geen financiële correcties vanuit de Commissie voor gekomen.

Voor EFRO is het om verschillende redenen lastig uiteen te zetten hoeveel onregelmatigheden er zijn. Door de decentrale uitvoering is er niet één overzicht waaruit de omvang precies blijkt. In het trendrapport wordt daarnaast een onderscheid gemaakt naar programma's, niet naar fondsen. Hierdoor is het per doelstelling wel enigszins duidelijk hoeveel onregelmatigheden er zijn, maar is dit voor bijvoorbeeld doelstelling 2 niet uitgesplitst naar EFRO en ESF. Waar mogelijk zal ik dit zelf doen. De Rekenkamer heeft haar bezorgdheid geuit met betrekking tot de kleinere onregelmatigheden door de decentrale uitvoering bij EFRO onder EZ (EU Trendrapport 2005:126) en maakt melding van twee onregelmatigheden voor EFRO in het EPD Flevoland (doelstelling 1) in 2002. Volgens EZ zijn er in de jaren 2003-2004 geen onregelmatigheden gemeld voor dit EPD. Wel kan gezegd worden dat voor de EFRO-declaraties in 2004 van bijna EUR 26 miljoen, een correctie door de Commissie is toegepast van EUR 5,9 miljoen. Dit is volgens Flevoland een correctie ten gevolge van een rekenkundige procedure en derhalve geen negatieve correctie. Voor doelstelling 2-projecten kon EZ nog geen informatie geven wat betreft financiële correcties voor EFRO, waardoor het beeld incompleet blijft, wat op zich ook tekenend is. Uit het EU Trendrapport 2006 blijkt er in EPD Noord in 2004 vier onregelmatigheden zijn geconstateerd met een waarde van ruim een miljoen euro, in het EPD Oost-Nederland één, in het EPD Zuid-Nederland in de periode 2003-2004 drie als gevolg van faillissementen, waarbij voor EUR 84.769 aan EFRO-gelden. Voor het EPD Stedelijke Gebieden Nederland zijn in de periode 2000-2003 geen onregelmatigheden gemeld, in 2004 één voor EFRO. Er is over de periode 2000-2004 nog geen financiële correctie geweest.

Over het algemeen kon de Rekenkamer concluderen dat de meeste onregelmatigheden bij de structuurfondsen werden gemeld bij ESF, vanuit de andere programma's zijn de meldingen volgens de Rekenkamer opvallend laag (EU Trendrapport, 2006:150). In de vorige programmaperiode, 1994-1999, werden de meeste meldingen gedaan aan het einde van het programma, de kans bestaat dat dit weer gebeurt. Het voorkomen van onregelmatigheden duidt niet per definitie op slecht financieel beheer. Het feit dat het systeem onregelmatigheden detecteert is positief. Anders wordt het als er überhaupt weinig aandacht is voor M&O-beleid (misbruik en oneigenlijk gebruik). Onder misbruik wordt verstaan het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen (Notitie M&O, 2006:2). Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan (Notitie M&O, 2006:2). Bij ESF is na de grootscheepse fraude die in 2001 aan het licht kwam (en betrekking had op de periode 1994-1999), de handleiding Projectadministratie in het leven geroepen. Deze dient mede om als preventief instrument misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Dit probleem stond niet geheel op zichzelf, want de DAD-EZ gaf in die periode ook al aan dat het M&O-beleid bij provincies nog beter kon worden ontwikkeld en uitgevoerd (Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid, 1998:26), omdat de

accountantscontrole niet was gericht op de melding van fraude en onregelmatigheden. Net als bij de rijksoverheid moeten tegenwoordig provincies een beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik moeten hebben, omdat er anders sprake is van onverantwoordelijk financieel beheer. De accountant weet dan met zekerheid dat er een verhoogd risico ten aanzien van de rechtmatigheid bestaat en dat de met de betreffende regeling samenhangende posten in de jaarrekening niet voldoen aan de te stellen eisen. Op grond daarvan heeft de accountant een bedenking die mede bepalend kan zijn voor de strekking van de af te geven verklaring. Ook een gebrekkige uitvoering door de provincie van het vastgestelde M&O-beleid kan leiden tot een bedenking. Voor EOGFL-Garantie is al eerder het M&O-beleid aan de orde gekomen. Door middel van een controlememorandum, een soort risicoanalyse van beheersmaatregelen en restrisico's, worden de mogelijkheden van misbruik en oneigenlijk gebruik van een regeling door aanvragers in kaart gebracht (Controlememorandum, 2005:18). Het algemene beeld is dan ook dat hier in vergelijking met de vorige periode veel meer aandacht voor is.

Indicator 9: Zijn er voldoende waarborgen voor het afgeven van een rechtmatigheidsverklaring?

Het begrip waarborgen is enigszins vaag, maar in feite gaat het hier om de vraag in hoeverre het huidige systeem beantwoordt aan de eisen van rechtmatigheid van de verschillende actoren, zoals de Europese Commissie, Europese Rekenkamer en de Rekenkamer in Nederland. Eerder is aan de orde gekomen dat in het EU Trendrapport 2006 naar voren is gekomen dat de certificeringsrapporten bij EOGFL-garantie allen zijn voorzien van goedkeurende verklaringen. Algemeen wordt aangenomen dat die verklaringen redelijke zekerheid bieden over de kwaliteit van de interne organisatie en het gevoerde financiële beheer, waarmee de rechtmatigheid lijkt gewaarborgd. Het enige dat nog ontbreekt is een verantwoordelijke die daadwerkelijk een statement afgeeft waarin onderstreept wordt dat alles rechtmatig is verlopen. Bij de landbouwfondsen gaat dit in de nieuwe periode in elk geval veranderen, waarbij de directeur van een betaalorgaan een dergelijk statement afgeeft. Bij de structuurfondsen is bij ESF ook een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven, helaas ontbreekt dit bij een aantal programma's binnen EFRO. Bij ESF geldt tevens dat het uitvoerende Agentschap SZW sinds het ESF-fraudeschandaal nauwgezet gevolgd wordt door de Europese Commissie, waardoor er Europees gezien relatief meer inzicht bestaat over de rechtmatigheid van uitgaven dan bij bijvoorbeeld EFRO, maar er wordt geen rechtmatigheidsverklaring als zodanig afgegeven. Uit de inleiding bleek tevens dat het Ministerie van Economische Zaken onlangs nog op de vingers is getikt voor het gebrek aan inzichtelijkheid van het financieel beheer van EFRO, waardoor de rechtmatigheid in het geding is. Ook bij de structuurfondsen is er verder geen partij die bij de jaarrekening een statement toevoegt waarin wordt gezegd dat alle uitgaven rechtmatig zijn geweest. Door het ontbreken van de accountantsverklaringen bij EFRO zijn daar de waarborgen voor rechtmatigheid extra in het geding. In de nieuwe structuurfondsperiode 2007-2013 wordt in de ontwerpverordening COM492 final (art.58-61) van 2004 wel een voorstel voor een eindverklaring gedaan met een "beoordeling van (...) wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transacties in de definitieve uitgavenstaat; vergezeld van een controleverslag" (art.61 (1) sub g). Gegeven de beschikbare informatie uit de EU Trendrapporten lijkt een rechtmatigheidsverklaring voor ESF geen problemen op te leveren, maar wel voor EFRO.

5.4 Conclusie

Voor deze deelvraag wordt dit gedaan door te concluderen in hoeverre mechanismen voor de drie punten effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid per fonds aanwezig zijn. Hieruit moet blijken bij welk fonds de mechanismen het beste zijn gewaarborgd, dat fonds vormt als zodanig de *best practice*. Ik zal op basis van de gegevens uit hoofdstuk 6 per indicator aangeven hoe de drie fondsen scoren. Dit wordt gedaan door een normering toe te kennen die varieert tussen -, ± of +. Dit zijn geen absolute scores, maar meer het resultaat van een weging tussen wat gewenst is en wat wordt teruggevonden in het systeem. Om de scores meer diepgang te geven, worden ook conclusies verbonden aan de bevindingen uit hoofdstuk 7. Dit hoofdstuk vormt namelijk een belangrijke nuancering van de resultaten uit hoofdstuk 6.

5.4.1 Conclusies voor effectiviteit

Met een drietal indicatoren is in hoofdstuk 5 aangegeven in hoeverre er mechanismen zijn die effectiviteit kunnen afdekken. Per indicator worden de belangrijkste punten opgesomd en zal een eindoordeel per fonds worden gegeven.

Indicator 1: Is er sprake van tussentijdse evaluatie?

Uit hoofdstuk 5 blijkt dat bij alle programma's sprake is van tussentijdse evaluaties. De belangrijkste reden hiervoor is dat de Commissie het ze verplicht. De Wet Toezicht Europese Subsidies (TES), die in het leven is geroepen om de informatievoorziening zo optimaal mogelijk te maken, bleek niet aanvullend te zijn op de bestaande rapportages en evaluaties van de drie fondsen. Dat is een belangrijk gegeven, omdat daarmee ook een impliciet waardeoordeel over die structuur wordt gegeven. Het is overigens zo dat voor de programmaperiode 2000-2006 de ex postevaluatie nog moet volgen, maar aan verplichtingen voor zover die vervuld konden zijn is voldaan. Daaruit volgt dan ook de volgende normering:

Figuur 15

	<i>EOGFL-Garantie</i>	<i>ESF</i>	<i>EFRO</i>
Indicator 1	+	+	+

Indicator 2: Wat is de kwaliteit van managementinformatiesystemen?

Met deze indicator wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre er mechanismen zijn ontwikkeld in de structuur die duiden op controle- en beheerssystemen. Uit het onderzoek blijkt dat voor EOGFL-Garantie telkens een in control-statement wordt afgegeven. Bij de structuurfondsen wordt hierin voorzien met de zogenaamde artikel 13-rapportages met een aanvullende accountantsverklaring. Die zijn door zowel ESF als EFRO opgebracht, maar vooral bij de programma's voor EFRO zijn zeer kritische kanttekeningen geplaatst over zowel controle- als beheerspunten.

Hieruit volgt dan ook:

Figuur 16

	<i>EOGFL-Garantie</i>	<i>ESF</i>	<i>EFRO</i>
Indicator 2	+	+	±

Indicator 3: Is er sprake van decommitering in verband met de N+2-regeling?

Deze indicator duidt op decommitering, dat wil zeggen dat als toegewezen subsidie niet snel genoeg besteed wordt, dit wordt teruggevorderd door de Commissie. Uit de analyse blijkt alleen voor ESF dit probleem echt gespeeld heeft. Voor EFRO leken twee programma's met decommitering te maken te krijgen, maar uiteindelijk is er niets teruggevorderd. Bij EOGFL-Garantie zijn ook geen problemen geconstateerd.

Figuur 17

	<i>EOGFL-Garantie</i>	<i>ESF</i>	<i>EFRO</i>
Indicator 3	+	-	+

5.4.2 Conclusies voor efficiëntie

Om te bepalen of er mechanismen zijn voor efficiëntie, is ook weer gebruik gemaakt van een drietal indicatoren.

Indicator 4: In hoeverre wordt er kostenbeperkend gewerkt?

In de analyse is deze indicator samengesteld uit twee punten. Enerzijds wordt gekeken hoeveel fte er nodig is per 1 miljoen euro verstrekte subsidie, anderzijds wordt gelet op het feit of gebruik wordt gemaakt van een eigen accountant of een particuliere accountant. Uit de analyse blijkt dan dat EFRO de meeste FTE kwijt is per verstrekte miljoen euro subsidie en als enige gebruik maakt van een externe accountant. De verschillen zijn goed te verklaren, maar uit de gegevens van EOGFL-Garantie en ESF blijkt dat het ook goedkoper kan, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. De normering is dan ook als volgt:

Figuur 18

	<i>EOGFL-Garantie</i>	<i>ESF</i>	<i>EFRO</i>
Indicator 4	+	+	±

Indicator 5: Is er sprake van coördinatie tussen betrokken partijen?

De samenwerking of coördinatie valt tweeledig op te vatten. Enerzijds kunnen fondsen onderling informatie uitwisselen, anderzijds kan er sprake zijn van een bepaalde vorm van coördinatie binnen een fonds. Bij samenwerking tussen fondsen is vooral de pilot bekend die Dienst Regelingen vanuit LNV en het Agentschap SZW vanuit SZW hebben ondernomen. Daarnaast kent LNV voor POP ook nog een coördinatiepunt in de vorm van het Regiebureau POP. EFRO kent voor het programma

Stedelijke Gebieden Nederland een coördinatiepunt, tevens worden er vanuit EZ joint audits gedaan met LNV binnen het EFRO-programma, hoewel die samenwerking verder nog niet optimaal is. Elk fonds kent derhalve een vorm van samenwerking, hoewel die dus niet overal even goed functioneert. Zoals uit de inleiding al gebleken is, wordt er vooral bij EFRO op gehamerd dat de aansturing vanuit het verantwoordelijke departement sterker kan. Ook de AR kan zich daar in vinden (zie o.a. EU trendrapport, 2005:118). Dat leidt tot de volgende normering:

Figuur 19

	<i>EOGFL-Garantie</i>	<i>ESF</i>	<i>EFRO</i>
Indicator 5	+	+	±

Indicator 6: Is er sprake van onder- of overuitputting (geweest)?

Uit de analyse blijkt dat de drie fondsen allemaal problemen hebben gehad met onderuitputting. Als eenmaal een achterstand is ontstaan, wordt die weer erg lastig ingelopen. Een nuttig instrument om dit op te vangen bleek voor het programma Oost door het programma voor een deel te herzien, waardoor het geld anders verdeeld kon worden. Daarnaast is een deel van de problematiek te wijten aan de Commissie zelf, omdat die grote moeite had alle programma's tijdig goed te keuren, waardoor enkele later moesten worden opgestart. Bij de normering moet dan ook een kanttekening worden geplaatst, omdat dit punt bij uitstek laat zien hoe het financieel beheer in Nederland beïnvloed kan worden door andere factoren.

Figuur 20

	<i>EOGFL-Garantie</i>	<i>ESF</i>	<i>EFRO</i>
Indicator 6	±	±	±

5.4.3 Conclusies voor rechtmatigheid

Ook voor rechtmatigheid is gebruik gemaakt van drie indicatoren. Deze zullen achtereenvolgend behandeld worden.

Indicator 7: In welke mate is er sprake van auditactiviteit?

Hierbij is vooral gekeken naar de auditactiviteit binnen de drie fondsen. Geconcludeerd kan worden dat er voor ESF en EOGFL-Garantie voldoende waarborgen zijn, dat wil zeggen dat de Commissie van mening is dat er voldoende controles worden uitgevoerd. De AR staat daar ook achter. Alleen bij EFRO worden onvolkomenheden geconstateerd, wat ook bleek uit het krantenartikel in de inleiding.

Dit levert het volgende figuur op:

Figuur 21

	<i>EOGFL-Garantie</i>	<i>ESF</i>	<i>EFRO</i>
Indicator 7	+	+	-/±

Indicator 8: Wat is de mate van onregelmatigheden?

Hierbij is met name onderzocht hoeveel onregelmatigheden per fonds zijn gedetecteerd in de afgelopen jaren. Omdat het ook aan de hoge kwaliteit van een systeem kan liggen waardoor onregelmatigheden beter worden opgespoord, is tevens het beleid omtrent Misbruik en Oneigenlijk gebruik onderzocht (M&O-beleid). Hieruit bleek dat doordat het M&O-beleid bij provincies nog niet optimaal is, de meeste onregelmatigheden bij EFRO als problematisch moeten worden gezien. Daar komt bij dat de vrees bestaat dat het aantal onregelmatigheden nog sterk zal toenemen, omdat dit in de periode 1994-1999 ook pas aan het einde gebeurde. De AR heeft in EOGFL-Garantie meer vertrouwen. Bij ESF is het beeld enigszins vertekend. Hier worden de meeste onregelmatigheden gemeld, maar hier is het ook al het subsidiegeld reeds besteed en daarnaast is door het vroegere ESF-schandaal het M&O-beleid sterk verbeterd. Daardoor is de normering dan ook:

Figuur 22

	<i>EOGFL-Garantie</i>	<i>ESF</i>	<i>EFRO</i>
Indicator 8	+	+	±

Indicator 9: Zijn er voldoende waarborgen voor het afgeven van een rechtmatigheidsverklaring?

Algemeen wordt aangenomen dat voor EOGFL-Garantie een rechtmatigheidsverklaring afgegeven kan worden, hoewel dat in de afgelopen periode nog niet formeel is gebeurd volgens de AR. De AR is wel van mening dat bij EOGFL-Garantie het idee van de nationale verklaring zoals verwoord in de inleiding, goed kan worden ingevoerd. Bij ESF zou na doorvoering van meer functiescheiding een rechtmatigheidsverklaring ook geen problemen hoeven op te leveren, nu zou het nog lastig kunnen zijn. Bij EFRO is er echt een probleem, omdat gebleken is dat in de huidige situatie niet alle benodigde controles worden gedaan. Dat maakt het afgeven van een rechtmatigheidsverklaring ingewikkeld.

Figuur 23

	<i>EOGFL-Garantie</i>	<i>ESF</i>	<i>EFRO</i>
Indicator 9	+	±	-

Hiermee zijn alle indicatoren gewogen en genormeerd. Als de scores in één overzicht worden gezet, kunnen een aantal slotconclusies worden getrokken voor de wijze waarop de drie fondsen mechanismen hebben voor effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid.

Het totale overzicht ziet er zo uit:

Figuur 24

	<i>EOGFL-Garantie</i>	<i>ESF</i>	<i>EFRO</i>
Effectiviteit			
Indicator 1	+	+	+
Indicator 2	+	+	±
Indicator 3	±	±	±
Efficiëntie			
Indicator 4	+	+	±
Indicator 5	+	+	±
Indicator 6	+	-	+
Rechtmatigheid			
Indicator 7	+	+	-/±
Indicator 8	+	+	±
Indicator 9	+	±	-

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de structuur bij EOGFL-Garantie de meeste waarborgen biedt voor het creëren van effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid. Ik heb al meerdere malen verwezen naar het regime van EOGFL, dat meer regels kent dan dat van de structuurfondsen. Daarnaast bestaan de Landbouwsubsidies al veel langer, waardoor een kennisvoorsprong is opgebouwd. Dit kan hier mede een rol spelen, in de score komt in elk geval tot uiting dat EOGFL-Garantie de *best practice* in Nederland is.

Hoofdstuk 6 De factor omgeving

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de deelvraag die luidt:

- *Is meer uniformiteit in het financieel beheer mogelijk, noodzakelijk, gewenst?*

Om dit te kunnen bepalen wordt nagegaan hoe we de organisatie rondom de drie fondsen kunnen typeren. Eerder is de typologie van Mintzberg aan de orde gekomen, uiteindelijk zal elk fonds dan ook qua organisatie getypeerd worden als *simpele structuur*, *machinebureaucratie*, *professionele bureaucratie* of *adhoccratie*. Als leidraad voor de typering wordt de factor omgeving genomen. De factor omgeving kent twee dimensies: stabiliteit (voorspelbaar/onvoorspelbaar) en complexiteit (simpel/complex). In het theoretisch kader is reeds toegelicht dat stabiliteit betrekking heeft op de mate waarin de omgeving getypeerd kan worden als voorspelbaar of onvoorspelbaar, complexiteit slaat op de aard van het primaire proces, dus hoeveel kennis heeft een organisatie nodig om een product voort te brengen. Door voor elk fonds te bepalen in welke mate de omgeving stabiel of complex is, wordt duidelijk welk organisatietype van toepassing is. Aan de hand daarvan kan een antwoord worden gegeven op de deelvraag. Men kan zich voorstellen dat uniformiteit bijvoorbeeld onmogelijk wordt als we bepaalde combinaties van organisatietypes terugvinden, omdat die elkaar minder goed liggen.

6.1 Stabiliteit

In welke mate is de omgeving voorspelbaar dan wel onvoorspelbaar? Om dat te kunnen bepalen moet gezocht worden naar situaties waarin de organisaties voortdurend worden gevraagd snel en slagvaardig op de veranderingen in de omgeving op te treden (Lammers, 1997:493). Voor de drie fondsen is deze dimensie wat dat betreft integraal te beantwoorden.

Als we kijken naar de rol van de Europese Commissie, dan zien we het volgende. Het bijzondere is dat voor EOGFL-Garantie DG Landbouw kaderstellend, ook wat betreft het financieel beheer. Dit verklaart deels de verschillen met de verordening die geldt voor de structuurfondsen. Daarvoor is DG Begroting de kaderstellende partij geweest. Het belangrijkste verschil is dat de verordening voor Landbouw strenger is en daardoor minder multi-interpretabel. Dit komt bijv. naar voren bij de uitbetaling van subsidies. Binnen het landbouwregime wordt gewerkt met erkende betaalorganen. Als er meerdere zijn, dient er een coördinerend lichaam te worden aangesteld. Zo blijft er beter zicht op alle geldstromen. Binnen het structuurfondsenregime worden daar lagere eisen aan gesteld, waardoor in een lidstaat de transparantie van geldstromen veel lager kan zijn. Verder is DG Regionaal Beleid ook betrokken bij de structuurfondsen, zij stelt namelijk jaarlijks het uitvoeringsverslag op van de Structuurfondsen. Op het financieel beheer van de Commissie intern is in de loop der jaren ook de nodige kritiek geweest (zie o.a. Harlow, 1996; Metcalfe, 1996). Dit is echter alleen een implicatie dat het veld van actoren per fonds verschilt, maar daarmee is de omgeving nog niet te typeren als instabiel. Elk fonds heeft simpelweg met haar eigen netwerk te maken bij de Commissie. Daarnaast heeft de Commissie niet de mogelijkheden om uitgebreid aan wetshandhaving te doen, omdat ze niet over voldoende hulpbronnen beschikt zoals personeel (Thatcher, 2001:313). Het gevolg is niet alleen

dat lidstaten de nodige speelruimte hebben om hun gang te gaan, er zal ook nooit sprake zijn van een grote dynamiek. Daarom geldt dat de Commissie een lastpak kan zijn als het vermoeden bestaat dat de zaken niet op orde zijn (zie ESF-affaire), maar ze zal lang niet altijd perfect op de hoogte zijn. Of dat een goede zaak is, is natuurlijk een tweede. Hetzelfde geldt eigenlijk voor de Europese Rekenkamer. De ERK is één van de vijf formele instituties van de EU en is door de jaren heen vergroeid met het Uniesysteem, te meer omdat financieel management hoger op de agenda kwam (Groenendijk, 2004:702). De betrouwbaarheid van de overlegde EU-rekeningen, de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende transactie en de betrouwbaarheid van het Europees financieel management worden onderzocht door de Europese Rekenkamer, zoals blijkt uit artikel 248 van het EG-verdrag. Het bijzondere is dat de Europese Rekenkamer voor haar doel bijzonder politiek is, ze draagt namelijk lang niet altijd een eensluidende boodschap uit. Het gevolg daarvan is dat de ERK niet altijd serieus genomen wordt. Een voormalig Brits lid van de Rekenkamer, Joe Carey, heeft de Rekenkamer vergeleken met een stuurloos schip (Financial Times, 19 november 1994), omdat blijkt dat er ook het nodige schort aan de werkzaamheden van de ERK. Zo is er kritiek op de manier waarop de ERK omgaat met de betrouwbaarheidsverklaring (DAS). Er is twijfel gegeven de beperkte omvang van de ERK of zij de noodzakelijke audits kan doen en of de inspanningen voor die, overwegend financiële, audits een negatieve invloed zouden hebben op de audits voor gezond financieel management (sound financial management) (Levy, 1996:520; Laffan, 1997:201). Hierdoor botert het ook lang niet altijd tussen Commissie en ERK (Harlow 124 &127).

De slotsom is dat de ERK zodoende slechts globale uitspraken kan doen over de rechtmatigheid van uitgaven in de EU als geheel en niet over de prestaties van individuele lidstaten. Een negatief bij-effect van de ERK-rapportages is daarnaast dat zij focust op incidenten, die op zich geen aanknopingspunten bieden voor verbeteringen. De vraag voor een single-audit systeem is naar aanleiding hiervan ook gekomen (zie ook Pollit & Summa, 1997:313). De ERK-rapportages zouden ook meer specifiek in moeten gaan op onregelmatigheden die binnen lidstaten aan het licht komen, volgens MEP Morgan ('name and shame'). Doordat de ERK dus globaal blijft in haar oordeel, zijn er niet snel onverwachte zaken te verwachten, wat ten koste gaat van de onvoorspelbaarheid.

Ten slotte dienen decentrale bestuursorganen te worden behandeld in het licht van de factor omgeving. Alleen voor het POP-deel van EOGFL-Garantie en voor EFRO treedt hier een complicatie op, aangezien de uitvoering daar decentraal is. Nu wordt dat bij POP deels opgevangen door de coördinatie van het Regiebureau POP, toch is er minder zicht op dan bij centralisatie van taken. Dit zorgt daarom voor een zekere onvoorspelbaarheid, te meer daar er ook communicatie is tussen Commissie en provincies waar op rijksniveau niet altijd weet van is. Hoewel er dus een bepaalde onvoorspelbaarheid is, is er nog geen sprake van een voortdurende dynamiek. Daarom geldt voor elk van de drie fondsen dat de omgeving als stabiel kan worden getypeerd.

6.2 Complexiteit

Bij de tweede dimensie van omgeving dient afgevraagd te worden of er veel kennis nodig is voor het primaire proces, om een degelijk financieel beheer te kunnen voeren. Het meest voor de hand liggende onderwerp is dan de EU-wetgeving, waarop het hele systeem is te herleiden. EU-wetgeving

heeft op zich zelf al een enorme vlucht genomen (Thatcher, 2001:305). Een belangrijk punt van kritiek is ook dat de wetgeving geen duidelijk onderscheid creëert in bevoegdheden en verantwoordelijkheden van Europese instellingen enerzijds en lidstaten anderzijds (Voermans, 2001:6). Dit zien we ook terug bij het idee van gedeeld financieel beheer waarvan sprake is bij de fondsen (Butzen, 2006:51). Uit de inleiding bleek dat lang niet alle lidstaten verantwoordelijkheid willen nemen voor het gevoerde beheer, terwijl het grootste deel van de EU-begroting wel binnen lidstaten wordt uitgevoerd. De lidstaten wijzen terug naar de Commissie dat wetgeving eenvoudiger moet, om zo ook een beter financieel beheer in te kunnen richten waar verantwoordelijkheid voor genomen kan worden. Verder is bijvoorbeeld bij de analyse van het aantal onregelmatigheden aan bod gekomen dat een onregelmatigheid niet per definitie betekent dat het geld verkeerd is uitgegeven. Er zijn echter enorme discussies over wanneer nu iets als een onregelmatigheid kan worden getypeerd, ondanks dat er een definitie voor bestaat. Uit het krantenartikel uit de inleiding is overigens ook op te maken dat de uitvoering van het proces geen sinecure is. Zo zijn er voor EFRO erkende publieke auditors aangesteld voor de uit te voeren audits, maar zelfs dat bleek nog geen garantie voor transparantie van bestedingen. Een complicatie in de werkzaamheden is ook de cofinanciering, want voor elke Europese euro moet ook een euro via medefinanciering worden aangeleverd. Zeker bij een gedecentraliseerd fonds als EFRO is het zeer ingewikkeld een overzicht te krijgen van financiers van projecten naast de EU. Het zegt in dat licht voldoende dat de Commissie nieuwe lidstaten helpt bij het optuigen van de administratieve organisatie voor onder andere de structuurfondsen middels het *Special Preparatory Programme for Structural Funds* (Horvat, 2004:8). Alle procedures om structuurfondsen te beheren en implementeren zijn lang en vragen veel menselijk kapitaal met als klachten *Structural Fund subsidies are not worth the effort* (Horvat, 2004:23). De Commissie wijst er overigens op dat dit alleen kan in gezamenlijk overleg (Europese Commissie, 2002 & 2003). De conclusie is dan ook dat het primaire proces getypeerd kan worden als complex.

6.3 Conclusie

Uit de twee dimensies van omgeving valt af te leiden dat de omgeving aan de ene kant stabiel is, maar aan de andere kant complex. We hebben eerder gezien dat Mintzberg de volgende organisatietypes onderscheiden heeft:

Figuur 25

Organisatietype	Toelichting
Simpele structuur	Omgeving is simpel en dynamisch. Directe leiding als coördinatiemechanisme.
Machinebureaucratie	Omgeving is simpel en stabiel. Resulteert in gecentraliseerde bureaucratische structuur. Hoge mate van standaardisatie van het werkproces.
Professionele bureaucratie	Omgeving is complex en stabiel. Organisatiestructuur is gedecentraliseerd en bureaucratisch. Hoge mate van standaardisatie van vaardigheden.
Adhocratie	Omgeving is complex en dynamisch. Organisatiestructuur is gedecentraliseerd en organisch. Vooral sprake van veel wederzijdse afstemming

Hieruit is af te leiden dat de drie fondsen qua organisatie te typeren zijn als een professionele bureaucratie. Met name het kenmerk decentralisatie zien we terug in de praktijk bij het POP-deel van EOGFL-Garantie en bij EFRO. Dit brengt ons naar de beantwoording van de deelvraag. In principe is het bemoedigend dat de drie fondsen allen te typeren zijn als een professionele bureaucratie. Dit geeft aan dat de specifieke omgevingskenmerken op een zelfde manier corresponderen met de organisatiekenmerken. Een zekere mate van uniformiteit is daardoor reeds aanwezig en laat zien dat de mogelijkheid tot meer uniformiteit aanwezig is, aangezien de drie fondsen gelijk te typeren zijn. Is meer uniformiteit dan ook wenselijk en/of noodzakelijk? Geconstateerd is dat ondanks een gelijke typering natuurlijk wel onderlinge verschillen bestaan, met name in de mate van centralisatie en standaardisatie van vaardigheden. Onder invloed van de strengere verordening voor EOGFL-Garantie is eerder gebleken dat de transparantie daar hoger is, wat strevenswaardig zou moeten zijn voor de andere fondsen. Wenselijkheid is er derhalve in elk geval. Vanuit het oogpunt van legitimiteit is het ook noodzakelijk om nog meer uniformiteit te creëren. Als meer uniformiteit een bijdrage levert aan de inzichtelijkheid van de bestedingen, dan is het min of meer vanzelfsprekend. Het feit dat de organisaties rondom de drie fondsen gegeven de omgeving vergelijkbaar zijn, is daarbij louter bemoedigend.

Hoofdstuk 7 Conclusies

In dit hoofdstuk zullen aan de resultaten van het onderzoek conclusies worden verbonden. Hierbij worden de deelvragen behandeld, evenals het antwoord dat dit onderzoek erop geleverd heeft. De meeste aandacht zal hierbij uitgaan naar de conclusies die horen bij de analyse van de drie fondsen. De beantwoording van de centrale probleemstelling volgt in het volgende hoofdstuk bij de aanbevelingen.

7.1 Beantwoording deelvragen

7.1.1 Deelvraag 1

De eerste deelvraag betrof: *“Hoe werkt de EU-begroting en welke fondsen worden onderscheiden?”*. Dit heeft het volgende antwoord opgeleverd. Er is een belangrijke relatie tussen de financiën van de Unie en het proces van politieke en economische integratie. De Commissie is in de eerste plaats verantwoordelijk voor de EU-begroting. Die begroting is een belangrijk instrument voor economische governance en is een horizontaal instrument. Het raakt op een of andere manier altijd elk politiek domein. Hoewel de Commissie in de eerste plaats verantwoordelijk is voor de EU-begroting, is het beheer van de EU-financiën een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de Europese Commissie en de lidstaten. Door dit systeem van gedeeld beheer ontstaan de nodige problemen met transparantie van bestedingen. Bij de Landbouw- en Structuurfondsen zijn initiatieven van de Commissie die binnen de lidstaten worden uitgevoerd. Deze fondsen zijn in de programmaperiode 2000-2006:

- EOGFL-Garantie en EOGFL-Oriëntatie
- ESF
- EFRO
- FIOV
- Communautaire initiatieven

Deze zijn te verdelen over drie doelstellingen die voor de afgelopen periode zijn gesteld, zoals vermeld in hoofdstuk 4. Uit deze fondsen is om uiteenlopende redenen gekozen voor EOGFL-Garantie, ESF en EFRO om de *best practice* vast te kunnen stellen.

7.1.2. Deelvraag 2

Deelvraag 2 luidde: *“Hoe geeft Nederland invulling aan het financieel management van EOGFL-Garantie, ESF en EFRO?”*. Hieruit bleek dat de verordening voor het financieel beheer van EOGFL-Garantie nogal verschilde van die voor EFRO en ESF. Dit uit zich met name in strengere regels, zoals het erkennen van betaalorganen die belast zijn met de geldstromen en de erkenning bij voortdurende toetsen. Bij POP, het deel van EOGFL-Garantie waar provincies bij betrokken zijn, is sprake van een geformaliseerd coördinatiepunt in de vorm van het Regiebureau POP en het Comité van Toezicht, waar ook de minister van LNV een functie in heeft. Over de controle en het beheer van de financiën zijn over het algemeen de Commissie, de ERK en de Rekenkamer tevreden.

Bij de structuurfondsen wordt gewerkt met een beheers- en betaalautoriteit, maar in de structuur wijken ESF en EFRO nogal van elkaar af. Zo ligt de uitvoering van ESF bij het Agentschap SZW, die

in verbinding staat met het ministerie van SZW. Bij EFRO ligt een groot deel van de controle en beheer bij de provincies, waardoor de afstand tot het ministerie van EZ groter is. De gekozen constructie bij ESF is door de Commissie goedgekeurd, maar de Rekenkamer zou graag nog meer functiescheiding zien. EFRO kent door de overwegend decentrale structuur grotere problemen. De controlebetrokkenheid is vanuit het ministerie lager dan bij ESF, de Rekenkamer is in elk geval van mening dat reviews door het ministerie en controles op decentraal niveau niet voldoende zijn. Ook de Commissie heeft hier blijkens de inleiding grote kritiek op.

7.1.3 Deelvraag 3

De derde deelvraag is: *“Welk fonds is de best practice in termen van transparantie?”*. Dit is bepaald door de drie fondsen te analyseren op mechanismen voor effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid. Uit de theorie voor *Government Governance* hebben we namelijk kunnen afleiden dat die tezamen een beeld geven van de transparantie. Uit de uitgevoerde analyse is gebleken dat EOGFL-Garantie de beste waarborgen biedt voor transparantie en als zodanig de *best practice* vormt van de drie geanalyseerde fondsen. Voor de hand liggende verklaringen zijn de strengere regels die gelden voor de landbouwfondsen en het feit dat ze al veel langer bestaan, waardoor de grootste kinderziektes reeds uit het systeem zijn gefilterd.

7.1.4 Deelvraag 4

Deelvraag vier luidde: *“Is meer uniformiteit in het financieel beheer mogelijk, noodzakelijk, gewenst?”*. Met behulp van de organisatietynologie van Mintzberg zijn twee dimensies van omgeving, te weten stabiliteit en complexiteit, onderzocht bij de drie fondsen. Hieruit is gebleken dat de belangrijkste actoren (Commissie, ERK en decentrale bestuursorganen) een vergelijkbare invloed hebben op de interne structuur van de drie organisaties, waardoor ze allen te typeren zijn als een professionele bureaucratie. Met dat gegeven kon de deelvraag beantwoord worden, namelijk dat een zekere mate van uniformiteit aanwezig is en daarmee een goede mogelijkheid bestaat nog meer uniformiteit te creëren. Ondanks de overeenkomsten zijn er bepaalde verschillen, zoals de analyse naar de *best practice* heeft laten zien. Meer uniformiteit is daardoor in elk geval wenselijk. In de inleiding is reeds vermeld dat een gebrek aan transparantie ook een legitimiteitsvraag met zich mee brengt, in dat licht is het zelfs noodzakelijk dat er meer uniformiteit gecreëerd wordt. Hierbij is aangetekend dat de onderzoeksresultaten wat betreft de factor omgeving daarvoor bemoedigend zijn.

Hoofdstuk 8 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal een definitief antwoord worden gegeven op de probleemstelling. In paragraaf 1.5 is reeds uitgelegd dat het daarbij noodzakelijk is kort stil te staan bij de nieuwe ontwikkelingen die voor de programmaperiode 2007-2013 worden doorgevoerd. De bevindingen in dit onderzoek moeten daar op aansluiten om er meer actualiteitswaarde aan te geven.

8.1 Nieuwe ontwikkelingen

In de periode 2000-2006 was er voor de structuurfondsen sprake van een beheers- en een betaalautoriteit en een (externe) accountant die toeziet op de controle. In de nieuwe periode moeten drie autoriteiten per programma worden aangesteld, dit kunnen voor programma's dezelfde autoriteit zijn overigens. De drie autoriteiten worden:

1. *Managementautoriteit*: een nationale, regionale of lokale overheid óf een door de lidstaat aangewezen privaat lichaam met als functie het beheren van het operationeel programma. Dit houdt o.a. in het selecteren van projecten, verifiëren van cofinanciering en de certificeringsautoriteit voorzien van de noodzakelijke informatie
2. *Certificeringsautoriteit*: een nationale, regionale of lokale overheid óf een door de lidstaat aangewezen privaat lichaam met als functie het certificeren van betalingen voor ze bij de Commissie worden ingediend. Deze autoriteit is te vergelijken met de betaalautoriteit uit de vorige periode.
3. *Auditautoriteit*: een nationale, regionale of lokale overheid óf een door de lidstaat aangewezen privaat lichaam, onafhankelijk van bovenstaande autoriteiten, met als functie de verificatie van het controle- en beheerssysteem van het programma.

Voor de landbouwfondsen zal er in de structuur van het financieel beheer niet vele veranderen, wel zullen de fondsen veranderen in opzet. De nieuwe landbouwverordening (nr. 1290/2005) creëert twee nieuwe fondsen:

- ELGF: Europees Landbouw Garantie Fonds
- ELFPO: Europees Landbouw Fonds voor Plattelands Ontwikkeling

Deze opereren samen onder één management en controlesysteem. Hierbij wordt gebruik gemaakt van geaccrediteerde betaal-, beheer-, en auditautoriteiten via een DAS van de betaalorganen, een eindverklaring van de auditautoriteit met betrekking tot de rekeningen en conformiteit met Europese regels. Uit de nieuwe richtsnoeren voor plattelandsontwikkeling (2006/144/EG) blijkt dat het vooral veel overzichtelijker wordt. Zo gaan het communautair initiatief Leader+ en POP op in het nieuwe fonds ELFPO. De belangrijkste gevolgen worden daarmee:

- veel subsidies van het plattelandsfonds zijn versnipperd over diverse potjes. Dit wordt voor het grootste deel ondergebracht in één fonds. Uitvoering wordt zo vereenvoudigd.
- terugvordering van onterecht uitgekeerde subsidies duurt soms vele jaren. In de toekomst worden hardere termijnen gesteld.
- Er worden extra eisen gesteld aan nationale overheidsdiensten die verantwoordelijk zijn voor de uitbetaling van landbouwsubsidies. Directeuren van deze diensten moeten schriftelijk verklaren dat alle uitbetalingen rechtmatig zijn.

Uit de veranderingen is af te leiden dat de structuur van de Landbouwfondsen verder zal kunnen verbeteren, voor de structuurfondsen zal vooral de door de lidstaten gekozen invulling aan de regels doorslaggevend zijn. Ik zal een aanzet geven tot het geven van een invulling op basis van wat wenselijk is en wat mogelijk is.

8.2 Een nationale verantwoording

In de inleiding is de nationale verklaring, een verklaring waarin op nationaal niveau op één punt verantwoording wordt genomen over de uitgaven in het kader van Europese fondsen, naar voren gekomen. Dat idee wordt als uitgangspunt genomen voor mijn aanbevelingen.

Uit de analyse blijkt dat EOGFL-Garantie de *best practice* is na een vergelijking met EFRO en ESF. EFRO scoort het slechtst op de mechanismen voor rechtmatigheid door een gebrek aan controles en reviews, terwijl bij ESF het belangrijkste kritiekpunt is gericht op het gebrek aan functiescheiding. Voor het verbeteren van de controle en het beheer zal hier dan ook zoveel mogelijk rekening mee moeten worden gehouden.

Een ander punt betreft de ministeriële verantwoordelijkheid. Ministers dragen de eindverantwoordelijkheid over de onder hun ministerie vallende fondsen. Bij ESF en EOGFL-Garantie is dit ook duidelijk te zien in de organisatiestructuur, aangezien daar de mate van decentralisatie nihil is. Bij EFRO is dit veel minder het geval, in de aanbeveling zou derhalve ook rekening moeten worden gehouden of voor EFRO meer centralisatie mogelijk is. Ten slotte hebben we in paragraaf 9.1 gezien dat er voor de komende periode enkele nieuwe eisen worden gesteld aan het financieel beheer, met die eisen zal ook rekening worden gehouden.

8.2.1 Auditautoriteit

In het plan van de Commissie geeft de minister van Financiën de nationale verklaring af over het financieel beheer van de Europese fondsen. Uit hoofdstuk 5 blijkt dat dit ministerie in Nederland het financieel beheer in de verantwoording neerlegt bij de betrokken ministeries. Om de nationale verklaring af te kunnen geven, zou de positie van Financiën in het beheer versterkt moeten worden. Dit zou in mijn optiek het beste kunnen geschieden door de auditdienst van Financiën in te stellen als auditautoriteit voor de structuurfondsen in de nieuwe periode. Door die betrokkenheid is het ook logischer voor de minister om verantwoordelijkheid te nemen voor de nationale verklaring, omdat Financiën ook een wezenlijk onderdeel uitmaakt van het financieel beheer. Daarnaast wordt het probleem van functiescheiding bij ESF hiermee deels ondervangen. Voor EFRO zou deze richting de Commissie positief zijn, omdat Nederland hiermee laat zien de gegeven kritiek serieus te nemen en er ook echt iets mee te doen. De Commissie moedigt een centrale auditautoriteit ook zeer aan (Discussienota Nieuwe Beheersstructuur 2007-2013, 2006:4). Politiek gezien is deze optie lastig. Mede vanwege de verantwoordelijkheidskwestie ligt dit punt gevoelig bij de verschillende departementen. Een alternatief is dan om de auditautoriteit per structuurfonds te centraliseren bij het departement, waarmee er vooral bij EZ iets zal veranderen, omdat zij in plaats van reviewwerk meer controles zelf zal moeten doen. Om Financiën toch enige verantwoordelijkheid te geven, kan zij de volgende taken nog uitvoeren:

- opstellen van de jaarlijkse auditstrategie ten behoeve van de fondsen en de uitvoering van reviews met als minimale eisen inhoud over de planning van controles, de controlemethodiek, de steekproeven en risicoanalyses
- uitleg interpretatievraagstukken inzake controle en verantwoordingsaspecten van de betreffende EU-verordeningen
- Centraal aanspreekpunt richting de Commissie

8.2.2 Certificeringsautoriteit

De certificeringsautoriteit is zeer belangrijk, omdat zij uiteindelijk de declaraties indient bij de Commissie. Idealiter lopen alle declaraties via één punt, omdat daarmee het totale overzicht beter bewaard blijft. Een andere aanmerkelijke verbetering zou zijn om deze instantie zelf ook te certificeren en bij herhaling te toetsen aan bepaalde eisen, net zoals dat gewoon is bij de betaalorganen in het landbouwregime. De afweging is dan ook of deze functie per fonds (of zelfs per programma) moet blijven bestaan, of dat een centraal punt de voorkeur verdient. Gezien het teruglopen van de financiële omvang van de fondsen is het in elk geval kostenbeperkend om één certificeringsorgaan in te stellen. Dit kan tevens leiden tot een betere informatievoorziening op rijksniveau. De certificeringsfunctie voor structuurfondsen kan daarom goed belegd worden bij het betaalorgaan Dienst Regelingen. Enig bezwaar is dat daar kennis opgebouwd moet worden, maar de bovengenoemde voordelen staan daar tegenover. Daarnaast kan Dienst Regelingen in overleg met de verschillende departementen vaststellen waar de uitgavenstaat ongeveer uit zou moeten bestaan. Zij kan dan beheersautoriteiten beoordelen op volledigheid en conformiteit met Europese subsidieverordeningen voordat declaraties aan de Commissie worden doorgeleid.

8.2.3 Beheersautoriteit

De beheersautoriteit is verantwoordelijk voor de opzet en goede werking van het financieel beheer op basis waarvan de auditautoriteit en de certificeringsautoriteit hun functie kunnen uitoefenen. Vanuit het oogpunt van schaalvoordelen zou één nationale beheersautoriteit interessant kunnen zijn, maar hiervoor moet ene nieuwe instantie in het leven worden geroepen. Omdat een dergelijke instantie niet binnen een korte termijn goed te realiseren is, is de keuze voor een beheersautoriteit per fonds de meest voor de hand liggende. Nu is het zo dat er met name bij EFRO meerdere programma's bestonden in de oude situatie, met elk een eigen (decentrale) beheersautoriteit. Idealiter is echter één programma vanwege de mogelijke schaalvoordelen. Door het ene programma breder te formuleren, is er ook meer flexibiliteit in de bestedingsmogelijkheden, wat kan leiden tot effectiever beleid. Met een beter geregisseerde controle hoeft die flexibiliteit niet te leiden tot problemen met rechtmatigheid. Eén programma betekent ook één evaluatie, dus minder administratieve lasten. Voor EFRO is echter voor de nieuwe situatie al gekozen voor vier decentrale programma's, waardoor mijn aanbevelingen daar op moeten worden aangepast. In vergelijking met de voorgaande periode zijn er wel minder programma's in EFRO, het wordt daarmee in elk geval iets overzichtelijker. Dat er vier programma's blijven bestaan die bij provincies worden belegd, geeft nog eens extra aan dat de omgevingsfactoren bij EFRO een andere dynamiek hebben dan bij EOGFL-Garantie en ESF. Dit is overigens wel beter

mogelijk dan weleer, omdat in de nieuwe periode de beheersautoriteit niet meer de opdrachtgever zal zijn van de jaarlijkse accountantsonderzoeken op programmaniveau, die verantwoordelijkheid komt te liggen bij het betreffende departement.

Eerder is aangegeven dat één beheersautoriteit per fonds het meest realistisch is. Het agentschap SZW kan haar functie als beheersautoriteit voor ESF in dat licht het beste behouden. Ze heeft ook bewezen de daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheden goed te kunnen vertegenwoordigen. Daarnaast is de kans aanwezig dat Nederland vanaf 2014 helemaal geen beroep meer kan doen op de landbouw- en structuurfondsen, waardoor afgevraagd moet worden of het risico van een nieuw in te stellen orgaan genomen moet worden. Voor de certificerings- en auditautoriteit gaat die redenering niet op, omdat daar eenvoudiger geprofiteerd kan worden van bestaande kennis

8.2.5 EOGFL-Garantie

Uit de analyse blijkt dat het systeem van controle en beheer voor EOGFL-Garantie goed op orde is. Met de op handen zijnde wijzigingen voor de nieuwe periode zal waarschijnlijk het beheer nog meer verbeteren. Met name het systeem met erkende betaalorganen draagt bij aan een ordelijk financieel beheer. In de komende periode kunnen de structuurfondsen daar hopelijk van meeprofiteren via Dienst Regelingen, dat als certificeringsautoriteit een belangrijke rol kan vervullen.

8.3 Recapitulatie probleemstelling

De probleemstelling luidde:

Op welke manier kan het financieel beheer van EU-fondsen op nationaal niveau zodanig worden verbeterd dat er meer transparantie komt bij de bestedingen van Europese subsidies, en is dit mogelijk op uniforme wijze?

Door uit te leggen hoe het systeem in elkaar zat en door de uitgevoerde analyse, is duidelijk geworden dat van de drie onderzochte fondsen EOGFL-Garantie de *best practice* is. De structuurfondsen ESF en EFRO kunnen daar van meeprofiteren door Dienst Regelingen in te stellen als centrale certificeringsautoriteit. Idealiter wordt de auditdienst van Financiën de auditautoriteit bij de structuurfondsen, om functiescheiding te waarborgen en de minister van Financiën de nodige verantwoordelijkheid te kunnen geven voor het afgeven van een nationale verklaring. In een variant kan de auditautoriteit per fonds bij de auditdienst van het verantwoordelijke departement worden gelegd. Met Dienst Regelingen als certificeringsautoriteit neemt de uniformiteit van het systeem toe, wat tevens geldt voor Financiën als centrale auditautoriteit. De auditautoriteit per auditdienst van een ministerie biedt nog steeds meer uniformiteit dan in de oude structuur, omdat alles centraal ligt. Alleen bij de structuur van de beheersautoriteit zullen dan nog verschillen per fonds bestaan. Hiermee hoop ik dat dit onderzoek heeft laten zien dat de transparantie van bestedingen kan worden verbeterd op de door mij voorgestelde manier, waarbij ook de uniformiteit toe zal nemen.

Hoofdstuk 10 Slotbeschouwing

Dit onderzoek zocht antwoorden op de probleemstelling in het New Public Management en de contingentietheorie. Elementen uit NPM, zoals het streven naar effectiviteit en efficiëntie, zijn als uitgangspunt genomen om de transparantie te verbeteren. Prestatie-indicatoren zijn nodig om de overheid scherp te houden, een oplossing voor het probleem en aandacht voor de politieke factor in het beleidsproces wordt door NPM niet voldoende gegeven. Hier heb ik zelf dan ook een invulling aan gegeven, mede door het gebruik van de contingentietheorie. Die geeft veel aandacht aan de omgeving van een organisatie en nuanceert, of liever gezegd verdiept, de resultaten uit louter prestatiemeting. De stelling dat door de omgevingsfactoren één beste wijze van organiseren niet mogelijk is, blijft echter niet als een paal boven water staan. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat een gecentraliseerd financieel beheer meer transparantie oplevert en daarmee bijdraagt aan probleemoplossing. Aanpassing aan de omgeving leidt in bijvoorbeeld het geval van EFRO tot een gebrek aan uniformiteit, terwijl die juist nodig is om transparantie te waarborgen. De contingentietheorie laat wel heel duidelijk zien hoe de omgeving van invloed is op de organisatie, waardoor ze in dit onderzoek toch van waarde is.

Uit de inleiding blijkt dat de Commissie en lidstaten niet eensluidend zijn over de manier waarop het gebrek aan transparantie in bestedingen moet worden opgelost. De Commissie benadrukt de medeverantwoordelijkheid van de lidstaten, lidstaten benadrukken de eindverantwoordelijkheid van de Commissie over de begroting. Feit is dat het leeuwendeel van die begroting, circa 80%, in de lidstaten wordt besteed. De analyse laat zien dat in het financieel beheer van de fondsen al verschillen bestaan in Nederland alleen. Daarom is de lidstaat aan zet om vooruitgang te boeken in het financieel beheer van met name de landbouw- en structuurfondsen. De analyse laat verder zien dat verbetering in de periode 2007-2013 in elk geval mogelijk is. Of de Europese Rekenkamer op basis hiervan binnen enkele jaren met een positieve betrouwbaarheidsverklaring kan komen over de rekeningen van de Europese Unie, blijft de vraag. Het zou de Europese Rekenkamer sieren zich beter te organiseren en meer inzicht te geven in de manier waarop hun verklaring tot stand komt. De boodschap die zij jaarlijks de wereld in helpt, krijgt de nodige aandacht in de media en heeft daarmee invloed op de publieke opinie over het financieel beheer. Het kan niet zo zijn dat dit gebeurt op basis van een discutabel verslag. Ook de Commissie heeft nog het nodige werk te verzetten. De eilandenproblematiek tussen de verschillende DG's is een politieke kwestie, de Commissie realiseert zich te weinig dat dit ook consequenties heeft binnen de lidstaten. Vanwege de verschillende aanspreekpunten is het bijna onvermijdelijk dat er in een lidstaat verschillen ontstaan in de wijze van financieel beheer. De lidstaten zullen kritisch blijven als de Commissie niet meer doet om ook intern orde op zaken te stellen. Dat neemt niet weg dat de lidstaten meer initiatief moeten nemen om het financieel beheer te verbeteren.

Bijlage A Literatuuroverzicht

1. Abernethy, M.A. & P. Brownell (1999), 'The Role of Budgets in Organizations Facing Strategic Change: An Exploratory Study', in *Accounting, Organizations and Society*, Vol.24, nr.3, p.189-205
2. Algemene Rekenkamer (2004), *EU Trendrapport 2004*, vergaderjaar 2003-2004, 29 430, nrs.1-2
3. Algemene Rekenkamer (2005), *EU Trendrapport 2005*, vergaderjaar 2004-2005, 29 995, nrs.1-2
4. Algemene Rekenkamer (2006), *EU Trendrapport 2006*, vergaderjaar 2005-2006, 30 455, nrs.1-2
5. Aminada, C.L.C.J. *et al* (2006:3), 'Vergezichten op een vlakke belasting' in Kam, C.A. & A.P. Ros (red.), *De vlaktaks. Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?*, Dreesforum nr.2, Den Haag, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, pagina 61-78
6. Avondt, M. van *et al.* (2002), 'Integriteit in de federale overheidsdiensten', adviesopdracht voor de FOD budget- en beheerscontrole
7. Batley, R. (2004), *The Politics of Service Delivery Reforms*, Oxford, Oxford University Press
8. Bos, J.M.M. van den & D.C. Ipenburg (2005), 'Beheer en controle EU-gelden', in *Economisch Statistische Berichten*, Vol.90, nr.4458, p.184-185
9. Bovy, S. (2002/1), *Nieuw overheidsmanagement en ethiek: de vergeten succesformule voor goed bestuur in Vlaamse gemeenten*, Universiteit Antwerpen
10. Burns, T. & G.M. Stalker (1961), *The Management of Innovation*, Oxford, Oxford University Press
11. Butzen, P. *et al* (2006), *Markante trends in de EU-begroting*, via www.bnb.be/doc/TS/Publications/EconomicReview/2006/ecotijdII2006N_H4.pdf
12. Carey, J. (1998), 'Commentary: Quis custodiet...?', in *Accountancy*, nr.121, p.77
13. Casparie, A.F. *et al* (2001), *Evaluatie kwaliteitswet zorginstellingen*, Den Haag, ZonMW
14. Emmanuel, C.R., D. Otley & K.A. Merchant (1991), *Accounting for Management Control*, Londen, Chapman & Hall
15. Europese Commissie (2000), *Indicatoren voor de integratie van milieu-aspecten in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, COM/00/0020/DEF
16. Europese Commissie (1995), Memo van Eurocommissaris Schmidhuber over financieel beheer, Brussel, SEC 95/26
17. Europese Commissie (2002), Phasing-Out of PHARE in the acceding countries, the revision of the PHARE Guidelines and the revision of the PHARE Cross-Border, Brussel, COM 2760/98
18. Europese Commissie (2003), Draft Report on the Management and Control Systems for the ERDF communicated by the Member States for 2000-2006 Structural Fund Programmes, Brussel
19. Europese Commissie (2003), Mededeling van de Commissie over de vereenvoudiging, de verduidelijking, de coördinatie en de flexibiliteit van het beheer van het structuurbeleid 2000-2006, Brussel, C(2003)1255

20. Europese Commissie (2004), *Vijftiende jaarlijkse verslag over de implementatie van Structuurfondsen 2003*, Brussel, Com2004-721final
21. Europese Commissie (2005), *Controleverslag ESF Nederland: controle van de beheers- en controlesystemen voor het programma Doelstelling 3*, Brussel, 1999NL053DO001
22. Europese Rekenkamer (2000), *Audit Handleiding*, Luxemburg, ECA
23. Galbraith, J.R. (1973), *Designing Complex Organizations*, Reading, Addison-Wesley
24. Groenendijk, N.S. (2004), 'Assessing Member States' Management of EU Finances: an Empirical Analysis of the Annual Reports of the European Court of Auditors, 1996-2001', in *Public Administration*, Vol.82 nr.3, p.701-725
25. Groot, T.L.C.M & G.J. van Helden (2003), *Financieel management van non-profit-organisaties*, Groningen, Stenfert Kroese
26. Harlow, C. (2002), *Accountability in the European Union*, Oxford, Oxford University Press
27. Helden, G.J. van & C. Kok (1997), 'BBI: het polder-model binnen een internationale trend', in *Naar een doelmatige overheid; goed georganiseerd mensenwerk*, Vol.46, Amsterdam, NIVRA-studierapport, p.63-72
28. Heywood, A. (2002), *Politics*, New York, Palgrave Foundation
29. Hood, C. (1991), 'A Public Management for all Seasons?', in *Public Administration*, Vol.69/1, p.3-19
30. Horvat, A. (2004), *Absorption problems in the EU Structural Funds*, Ljubljana, National Agency for Regional Development of Slovenia
31. Kastelein, J. et al (1977), *Management in de rijksdienst. Een vergelijkende verkenning in 30 eenheden van de centrale overheid*, Amsterdam, Instituut voor de Bestuurskunde
32. Kelly, J. & J. Wanna (2000), 'New Public Management and the Politics of Government Budgeting', in *International Public Management Review*, Vol.1, nr.1, p.33-55
33. Kettiger, D. (2005), *Swiss Courts Move Toward an Outcome-orientation*, paper bij het jaarlijkse EGPA-congres, Bern
34. Laffan, B. (1997), *The Finances of the European Union*, London, MacMillan Press Ltd
35. Lammers, C.J. e.a. (2000), *Organisaties vergelijkenderwijs: ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*, Utrecht, Het Spectrum
36. Lawrence, P.R. & J.W. Lorsch (1967), *Organization and Environment: managing differentiation and integration*, Boston, Homewood
37. Leenen, R.H.M. (2006), 'Twee voeten in één sok', in *Gemeente Governance: handboek verbonden partijen*
38. Levy, R. (1996), 'Managing Value-for-Money Audit in the European Union: the Challenge of Diversity', in *Common Market Law Review*, nr.26, p.251-68
39. Levy, R. (2001), 'EU Programme Management 1977-1996: A Performance Indicators Analysis', in *Public Administration*, Vol.79, p.423-444
40. Man, H. de (2004), *Bewust organiseren? De betekenis van onbewuste processen in organisaties en de consequenties daarvan voor strategievorming en organisatieverandering*, Open Universiteit Nederland

41. Manning, N. (2001). The legacy of the New Public Management in developing countries', in *International review of administrative science*, London, Vol, 67, p.297-312
42. Meijs, L.C.P.M. & R. van Walsem (1998), 'Het bestuur in de nonprofiit organisatie', in *Management Report*, nr.62, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam
43. Metcalfe, L. (1996), 'The European Commission as a Network Organisation', in *Publius: The Journal of Federalism*, nr.26
44. Ministerie van Economische Zaken (1998), *Rapport inzake informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid*, Den Haag, Audit Dienst Ministerie van EZ, vergaderjaar 1997-1998, nrs.1&2
45. Ministerie van Economische Zaken (2003), *Voortgang uitvoering structuurfondsprogramma's in Nederland tot en met 2002*, Den Haag, Ministerie van EZ
46. Ministerie van Economische Zaken (2004), *Voortgang uitvoering structuurfondsprogramma's in Nederland tot en met 2004*, Den Haag, Ministerie van EZ
47. Ministerie van Economische Zaken (2006), *Discussienota Nieuwe Beheersstructuur 2007-2013*, Ministerie van EZ
48. Ministerie van Financiën (2000), *Handleiding Government Governance*, Den Haag, Ministerie van Financiën
49. Ministerie van Financiën (2004), *Evaluatie Wet TES*, Den Haag, Ministerie van Financiën
50. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij (2003), *Certificerende Auditrapport 2003 voor het betaalorgaan Dienst Landelijk Gebied*, Den Haag, Ministerie van LNV
51. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij (2003), *Mid-term evaluatie van het plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006*, Den Haag, Dienst Landelijk Gebied
52. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij (2005), *Controlememorandum 2005*, Den Haag, Audit Dienst Ministerie van LNV
53. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij (2006), *Certificerende Auditrapport EOGFL-begrotingsjaar 2005*, Den Haag, Audit Dienst Ministerie van LNV
54. Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (2006), *Jaarverslag Agentschap SZW 2006*, Den Haag, Agentschap SZW
55. Mol, N. & H. Verbon (1993), *Institutionele economie en openbaar bestuur – perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag
56. Mol, N.P. (1998), *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*, Alphen aan de Rijn, Samsom
57. NIVRA (2004), *State of the Art-Rechtmatigheid*, Amsterdam, NIVRA
58. Noordanus, P.G.A. et al (2002), *Vereenvoudiging en verbetering sturingsmodel gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied: naar een investeringsbudget landelijk gebied via <http://www.minInv.nl/infomart/parlemnt/2003/par03154.pdf>*
59. OECD (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD*, Parijs, OECD
60. OECD (1996), *Building Policy Coherence: Tools and Tensions*, Parijs, OECD
61. Osborne D. & T. Gaebler (1993), *Reinventing Government*, New York, Plume

62. Otley, D. (1980), 'The Contingency Theory of Management Accounting: Achievement and Prognosis', in *Accounting, Organizations and Society*, Vol.5, nr.4, p.413-428
63. Otley, D. *et al.* (1995), *Management Control: Theory, Issues and Practice*, Basingstoke, Macmillan Press
64. Platform Rechtmatigheid, Provincies & Gemeenten (2006), *Notitie M&O*, Platform Rechtmatigheid
65. Pollit, C. & H. Summa (1997), 'Reflexive Watchdogs? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves', in *Public Administration*, Vol. 75
66. Rainey, H.G. (1997), *Understanding and Managing Public Organizations*, San Fransisco, Jossey-Bass Publishers
67. Rhodes, R.A.W. (1997), 'Shackling the Leader?: Coherence, Capacity and the Hollow Crown', in P. Weller, H. Bakvis & R.A.W. Rhodes (1997), *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*, London, MacMillian
68. Rosenthal, U. *et al* (1996), *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan de Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink
69. Rynck, F. de & N. Vallet (2001), 'Stedelijke netwerksturing in het licht van interbestuurlijke verhoudingen en strategisch management', paper n.a.v. symposium 'Thuis in de stad', Oostende
70. Schippers, R. (2004), *Het subsidie-instrument kritisch bekeken*, Erasmus Universiteit Rotterdam
71. Slob, A.F.L. *et al* (2003), *Milieubeleid van, voor en door de burger*, Den Haag, Ministerie van VROM
72. Sutton, P. (2003), 'Government Public Sector Reform and "New Public Management": The Commonwealth Caribbean Experience', Hull, University of Hull
73. Thatcher, M. (2001), 'European Regulation', in: Richardson, J. *ed.* (2001), *European Union – Power and policy-making*, London, Routledge
74. Venkatraman, N. & J.C. Camillus (1984), 'Exploring the Concept of "Fit" in Strategic Management', in *Academy of Management Review*, Vol.9, nr.3, p.513-525
75. Voermans, W. (2001), 'Nieuwe wetgevingsprocedures en regelingsinstrumenten voor de EU?' in *Regelmaat*, afl.6
76. Waal, A.A. de & L.A.F.M. Kerklaan (2006), *Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie*, via www.hcg.net
77. Weick, K. (1979), *The Social Psychology of Organizing*, Reading, Addison-Wesley
78. Wilenski, P. (1986), *Public Power and Public Administration*, Sydney, Hale and Iremonger
79. Woodward, J. (1965), *Industrial Organization: Theory and Practice*, Oxford, Oxford University Press

Bijlage B Geraadpleegde Verordeningen

Verordening (EG) Nr.1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen

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

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

Verordening (EEG) Nr.729/1970 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)

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

Verordening (EG) Nr.445/2002 van de Commissie van 26 februari 2002 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr.1257/1999 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)

Bijlage C Lijst van afkortingen

AO/IC	Administratieve Organisatie/Interne Controle
Art.	Artikel
Commissie	Europese Commissie
DAD	(directie) Departementale Audit Dienst
DAS	Déclaration d'Assurance (betrouwbaarheidsverklaring)
DG	Directoraat-Generaal <naam departement van de Commissie>
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DR	Dienst Regelingen
Ecofin	Raad voor Economische en Financiële Zaken
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouw Garantiefonds
EMU	Economische & Monetaire Unie
EOGFL	Europees Oriëntatie & Garantiefonds voor de Landbouw
ERK	Europese Rekenkamer
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EVF	Europees Visserij Fonds
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FEZ	(directie) Financieel-Economische Zaken
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NPM	New Public Management
NSR	Nationaal Strategisch Referentiekader
Rekenkamer	Algemene Rekenkamer (NL)
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
V&W	Ministerie van Verkeer & Waterstaat
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu