



Commissie begrotingscontrole

2015/2345(INI)

16.3.2017

ONTWERPVERSLAG

over begrotingscontrole van uit de EU-begroting gefinancierde ngo's
(2015/2345(INI))

Commissie begrotingscontrole

Rapporteur: Markus Pieper

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
---	---

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over begrotingscontrole van uit de EU-begroting gefinancierde ngo's (2015/2345(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), met name de artikelen 2 en 3, artikel 11, lid 2, en artikel 15,
- gezien artikel 322, lid 1 a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) over de financiële regels voor de wijze waarop de begroting wordt uitgevoerd,
- gezien Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad (het Financieel Reglement)¹, met name artikel 58 betreffende wijzen van uitvoering van de begroting en Titel VI betreffende subsidies,
- gezien zijn studie van 15 november 2010 getiteld "Financing of Non-Governmental Organisations (NGO) from the EU Budget" en de follow-upstudie van 24 januari 2017 getiteld "Democratic accountability and Budgetary Control of Non-Governmental Organisations Funded by the EU Budget",
- gezien de speciale verslagen van de Rekenkamer nrs. 11/2003 "Het financieel instrument voor het milieu (LIFE)", 11/2009 "De duurzaamheid en het beheer door de Commissie van de projecten van LIFE-Natuur", 7/2011 "Is agromilieusteun goed opgezet en beheerd?" en 12/2014 "Worden uit het EFRO op doeltreffende wijze projecten gefinancierd die rechtstreeks de biodiversiteit bevorderen in het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020?",
- gezien speciaal verslag nr. 15/2012 van de Rekenkamer getiteld "Omgang met belangenconflicten bij een selectie van agentschappen van de EU",
- gezien de speciale verslagen van de Rekenkamer nrs. 4/2009 "Het beheer door de Commissie van de betrokkenheid van niet-overheidsactoren bij EG-ontwikkelingssamenwerking", 9/2016 "EU-uitgaven voor externe migratie in de buurlanden in het oosten en in het zuidelijke Middellandse Zeegebied tot 2014" en 14/2016 "EU-beleidsinitiatieven en financiële steun voor de integratie van de Roma: het afgelopen decennium is er aanzienlijke vooruitgang geboekt, maar ter plaatse zijn extra inspanningen nodig",
- gezien zijn studie van 15 januari 2014 getiteld "EU financing of NGOs in the area of home affairs, security and migration", zijn diepteanalyse van 8 mei 2015 getiteld "Financial accountability of civil society organisations: improving cooperation with EU institutions" en zijn briefings van 12 maart 2015 over "NGOs and money laundering:

¹ PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1.

adapting EU rules to engage NGOs better" en van 1 december 2015 over "Transparency of lobbying at EU level",

- gezien andere studies over het onderwerp financiering van ngo's, zoals de serie "Value for money" van NGO Monitor en het rapport van New Direction getiteld "Helping Themselves – six ways to reform EU funding of NGOs",
 - gezien artikel 52 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie begrotingscontrole en de adviezen van de Begrotingscommissie, de Commissie ontwikkelingssamenwerking, de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken en de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (A8-0000/2017),
- A. overwegende dat de Commissie in een mededeling van 1997 (COM(1997)0241) vijf essentiële elementen voor ngo's definieerde en in 2000 een discussiestuk presenteerde waarin een reeks gemeenschappelijke kenmerken werd genoemd waaraan ngo's moesten beantwoorden¹; overwegende dat er ondanks deze initiatieven nog steeds geen gemeenschappelijke definitie van ngo's is die voor alle DG's van de Commissie geldt;
- B. overwegende dat de wijze waarop het geld van de Europese belastingbetaler wordt gebruikt om Europese subsidieprogramma's te financieren, uitvoerig en geloofwaardig gedocumenteerd moet zijn;
- C. overwegende dat in 2015 een totaalbedrag van 1,2 miljard EUR uit de EU-begroting naar ngo's ging, waarvan meer dan 90 % werd toegewezen aan het hoofdstuk "Europa als wereldspeler" van het meerjarig financieel kader, ca. 4 % aan "Duurzame groei binnen natuurlijke hulpbronnen", bijna 4 % aan "Veiligheid en burgerschap" en minder dan 0,5 % aan "Slimme en inclusieve groei";
- D. overwegende dat in 2015 bijna 60 % van de middelen die beschikbaar waren in het kader van de EU-programma's voor milieu, sociale zaken, volksgezondheid en mensenrechten aan slechts 20 ngo's werd toegewezen;
- E. overwegende dat ngo's in 2010 bijna 1,5 miljard EUR ontvingen, waarvan bijna 70 % (1,12 miljard EUR) naar slechts 273 ngo's ging, hetgeen neerkomt op een gemiddelde van 1,5 miljoen EUR per ngo;
- F. overwegende dat de procedures van de Commissie voor de toekenning van subsidie grotere organisaties bevoordelen en dat kleinere ngo's niet echt in aanmerking worden genomen;
- G. overwegende dat kleinere ngo's rechtstreeks EU-middelen van grotere organisaties ontvangen zonder dat de Commissie controleert of zij aan de criteria voor de toekenning van EU-subsidie voldoen;
- H. overwegende dat de toezicht- en controleprocedures voor de subsidiëring van ngo's die

¹ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/working-paper-commission-ngo-partnership-com200011-20000118_en.pdf

actief zijn op het gebied van milieu-, sociaal en gezondheidsbeleid of ontwikkelingshulp momenteel niet doeltreffend zijn omdat individuele DG's de richtsnoeren voor de toekenning van subsidie die in het Financieel Reglement zijn neergelegd, op uiteenlopende wijze toepassen, waardoor de toegewezen middelen moeilijk te traceren zijn;

- I. overwegende dat de Commissie in 2016 een herziening van het Financieel Reglement heeft voorgesteld, die ook voorstellen omvatte om de kosten en de administratieve belasting bij de toewijzing van EU-middelen te verminderen, en de "niet voor winst"-regel af te schaffen;
- J. overwegende dat financiële verantwoording in de EU op vier elementen berust, die momenteel zijn neergelegd in het Financieel Reglement: i) inachtneming van de wettelijke verplichtingen; ii) transparantie betreffende het gebruik van middelen; iii) goed financieel beheer; iv) zorgvuldig gebruik van middelen, met name om te voorkomen dat er activiteiten gefinancierd worden die in strijd zijn met de "niet-voor-winst"-status;
- K. overwegende dat de belangrijkste bron van algemeen beschikbare informatie over EU-middelen het Europees systeem voor financiële transparantie (FTS) is;
- L. overwegende dat de Commissie in september 2016 een voorstel voor een interinstitutioneel akkoord inzake een verplicht transparantieregister heeft gepresenteerd (COM(2016)0627);

Algemene opmerkingen

- 1. prijst het inhoudelijke werk van ngo's als waardevolle bijdrage aan de politieke besluitvorming;
- 2. erkent dat bepaalde terreinen van het sociale beleid en het milieubeleid evenals de ontwikkelingshulp naast particuliere financiering ook overheidssteun nodig hebben;
- 3. dringt erop aan dat het gebruik van publieke EU-middelen voor de subsidiëring van ngo's eenvoudig en publiekelijk te volgen moet zijn;
- 4. betreurt de ondoorzichtigheid van de systemen van de Commissie en het gebrek aan samenhang tussen gegevens, evenals de weinig consequente toepassing van regels inzake subsidiëring van ngo's tussen de DG's van de Commissie; beveelt de Commissie aan geharmoniseerde regels op te stellen die van toepassing zijn op alle door de EU toegekende subsidie;
- 5. is bezorgd over mogelijke belangenconflicten in gevallen waarin ngo's lid zijn van meerdere netwerken die EU-subsidie ontvangen; verzoekt de Commissie zich in het kader van de herziening van de ECHO-richtsnoeren inzake zichtbaarheid over dit onderwerp te buigen en de toepassing van de herziene richtsnoeren uit te breiden tot alle DG's van de Commissie die EU-middelen beheren;
- 6. dringt erop aan dat de richtlijnen inzake toekenning in die zin worden gewijzigd dat alleen organisaties die controleerbare feiten aanvoeren, in aanmerking komen voor

subsidie; dringt erop aan dat de ontvangers uit eigen beweging een dergelijke verplichting aangaan en dat de Commissie en de Rekenkamer steekproefsgewijs controles uitvoeren; wijst subsidiëring van organisaties van de hand die aantoonbaar onwaarheden verspreiden en/of wier doel in strijd is met de fundamentele waarden van de Europese Unie, de democratie, de mensenrechten en/of met de strategische handels- en veiligheidsdoelstellingen van de EU-instellingen;

7. wijst op de tendens van sommige organen van de Commissie die niet verantwoordelijk zijn voor het uitstippelen van beleid maar voor het uitvoeren van de beleidsmaatregelen die door de medewetgevers zijn vastgesteld, om de verdeling van EU-subsidie te misbruiken voor hun eigen politieke agenda; verzoekt de Commissie een overzicht te verstrekken van vergelijkbare praktijken in andere lidstaten; stelt vast dat binnen de instellingen van de Europese Unie het conflict heerst dat vanuit de uitvoerende macht bij de wetgevende macht wordt gelobbyd; dringt erop aan dat de Commissie uiterlijk per 1 februari 2018 een advies opstelt met betrekking tot de vraag hoe in de lidstaten tegen deze thematiek wordt aangekeken en hoe de verhouding tussen de uitvoerende en de wetgevende macht in democratische landen buiten de EU geregeld is;
8. verzoekt de Commissie om een uitgebreide analyse van de vraag of en hoe zij lobbyisten, met inbegrip van ngo's, scholing biedt betreffende de financiële regels die voor de EU-begroting gelden; dringt erop aan dat deze analyse samen met een lijst van scholingsevenementen en een omschrijving van de begunstigden uiterlijk per 1 februari 2018 wordt voorgelegd;

Het systeem voor financiële transparantie

9. stelt vast dat het systeem voor financiële transparantie (FTS) een duidelijke en uniforme organisatorische typologie ontbeert, hetgeen analyse op beleids- en operationeel niveau moeilijk maakt; betreurt het feit dat gegevens betreffende ngo's in het FTS niet kunnen worden geanalyseerd;
10. dringt aan op een meer gebruiksvriendelijk FTS, dat zou moeten aansluiten bij specifieke programmadatabanken, en eindbetalingen en een interinstitutioneel overeengekomen definitie van ngo zou moeten omvatten die het mogelijk maakt begunstigden per categorie op te zoeken; verzoekt de Commissie uiterlijk per 1 februari 2018 een advies met plannen voor verdere administratieve stappen op te stellen;
11. verzoekt de Commissie één enkel gecentraliseerd systeem te ontwikkelen voor het registreren en beheren van de toekenning van subsidie, zoals één portaal waar aanvragers in de hele loop van het aanvraagproces assistentie kunnen krijgen; dringt erop aan dat uiterlijk per 1 februari 2018 een aantal eerste bindende voorstellen voor verdere stappen wordt voorgelegd;

Het Financieel Reglement

12. stelt vast dat zelfregulering binnen ngo's niet voldoende adequaat is gebleken om correcte verantwoording te waarborgen; is van mening dat ngo's normen zouden moeten vaststellen om hun verantwoording te verbeteren, in aanvulling op de verantwoordingsbeginselen in het Financieel Reglement;

13. dringt er bij de Commissie op aan bij de volgende herziening van het Financieel Reglement, die gepland is voor 2018, wanneer ook het MFK zal worden herzien, geharmoniseerde regels inzake transparantie, toezicht en controlemechanismen voor het subsidiesysteem in te voeren;
14. dringt er bij de Commissie op aan parallel met de herziening van het Financieel Reglement te overwegen een EU-brede gedragscode in te voeren voor ngo's die EU-subsidie aanvragen; wijst erop dat deze gedragscode ngo's een leidraad zou kunnen bieden voor de vraag hoe zij zich aan wettelijke en transparantieverplichtingen, gezond financieel beheer en een passend gebruik van middelen moeten houden; verzoekt de Commissie vereenvoudigde procedures vast te stellen voor kleine ngo's, om voor gelijke kansen bij de aanvraagprocedures te zorgen;

Transparantie

15. verzoekt de Commissie ngo's te vragen om niet alleen aan duidelijke en uniforme criteria met betrekking tot hun ontvankelijkheid voor EU-subsidie te voldoen, maar ook aan bepaalde minimumeisen; verzoekt de Commissie de rechtsgrondslag voor dergelijke minimumeisen te bepalen, die onder meer zouden moeten bestaan uit: het voorschrift om informatie te verstrekken over het personeel dat bij ngo's werkzaam is alsmede hun lidmaatschapsbanden en over de betrokkenheid bij en de verbindingen tussen netwerken en de hoeveelheid EU-subsidie die aan andere organisaties wordt doorgegeven, opname in het EU-transparantieregister, het voorschrift om informatie te verstrekken over subsidieregelingen en met name de belangrijkste financiële donoren, alsmede de namen van de organisaties die volledig of gedeeltelijk door de EU worden medegefinancierd, met inbegrip van concrete informatie over de betrokken bedragen; dringt erop aan dat uiterlijk per 1 februari 2018 desbetreffende voorstellen worden voorgelegd;
16. verzoekt de Commissie systematisch risicogebaseerde steekproeven of jaarlijkse controles van de hierboven genoemde informatie uit te voeren, die in de jaarverslagen van de ngo's worden opgenomen, teneinde na te gaan of de zelfrapportage van ngo's klopt; verzoekt de Commissie verder te gaan dan de minimumvereisten en het aantal ngo's dat zij controleert uit te breiden; verzoekt deze jaarverslagen openbaar te maken;
17. verzoekt de Commissie ngo's die EU-subsidie boven een bepaalde drempel ontvangen ertoe aan te moedigen verklaringen omtrent vermogen en beloning van het leidend personeel (directie en managementniveau) te overleggen, als voorwaarde voor toekomstige financiering; dringt erop aan dat uiterlijk per 1 februari 2018 desbetreffende voorstellen worden voorgelegd;
18. dringt er bij de Commissie op aan uiterlijk per 1 februari 2018 een advies voor te leggen over de criteria die gehanteerd moeten worden bij het uitwerken van afspraken inzake doelstellingen en werkprogramma's met ngo's; gaat ervan uit dat zulke afspraken uiterlijk per 1 februari 2018 op papier worden gezet;
19. is van mening dat door de EU gesubsidieerde ngo's de richtsnoeren inzake EU-zichtbaarheid op uiteenlopende wijze interpreteren en dat deze richtsnoeren daarom zouden moeten worden herzien met het oog op harmonisatie ervan;
20. dringt er bij de Commissie op aan ngo's die meer dan 10 % van hun totale subsidie

(operationele en projectsubsidie) van de EU ontvangen, voor te schrijven dit feit bekend te maken door een logo "door de EU gesubsidieerd" op hun homepage en hun jaarverslagen te plaatsen; dringt erop aan dat dit logo een link zou moeten bevatten naar concrete informatie over de in de afgelopen vijf jaar ontvangen bedragen en gesubsidieerde projecten; dringt erop aan bij de herziening van het Financieel Reglement in 2018 een dergelijke bepaling op te nemen;

21. verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat alle begunstigden van EU-subsidie, met inbegrip van ngo's die EU-subsidie ontvangen of aanvragen, verplicht worden om jaarlijks concrete details te verstrekken over het aantal lobbycontacten die zij met de Commissie en EP-leden hebben, alsmede de aard daarvan; benadrukt dat dergelijke informatie moet worden opgenomen in de jaarverslagen van de ngo's en dat dit vereiste een voorwaarde moet worden voor het verkrijgen van EU-subsidie;
22. verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat ngo's de mogelijkheid krijgen om vrijwillig deel te nemen aan een EU-certificeringsregeling voor betrouwbare organisaties; verzoekt de Commissie criteria vast te stellen om de toekenning van een dergelijke certificering te regelen, een voorstel voor de invoering van zo'n regeling voor te leggen en te zijner tijd de rapportage- en verificatievereisten voor gecertificeerde ngo's te versoepelen; verwacht dat uiterlijk per 1 februari 2018 een eerste reeks voorstellen wordt voorgelegd;
23. is ingenomen met het ontwerp van interinstitutioneel akkoord tussen Commissie, Parlement en Raad over een verplicht register van lobbyisten en andere vertegenwoordigers van belangengroepen die betrokken zijn bij het EU-beleid; steunt een verplicht register met meer middelen voor toezicht en handhaving; dringt aan op een doeltreffend sanctiemechanisme indien er onjuiste informatie in het register wordt ingevoerd;
24. is van mening dat het systeem voor financiële transparantie en het transparantieregister gestroomlijnd moeten worden om ervoor te zorgen dat de twee registers compatibel zijn wat betreft de daarin opgenomen gegevens en de verstrekte informatie, teneinde inconsistentie te vermijden;
25. vindt dat lobbyorganisaties en ngo's alleen EU-subsidie mogen ontvangen als zij in het transparantieregister zijn opgenomen; beschouwt een lijst van EU-subsidies (met inbegrip van subcontracten) onder de desbetreffende registratienummers als noodzakelijk en eenvoudig toepasbaar;
26. is van mening dat het Potential Applicant Data On-Line Registration (PADOR) systeem dat door het directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling (DG DEVCO) en het directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR) van de Commissie wordt gebruikt, een goed voorbeeld is van een registratie-instrument van een rechtspersoon dat wordt ingezet bij oproepen tot het indienen van voorstellen die door de Commissie worden gepubliceerd; verzoekt de Commissie PADOR waar passend uit te breiden tot andere beleidsterreinen teneinde te waarborgen dat er bij oproepen tot het indienen van voorstellen aan elke potentiële aanvrager een afzonderlijk identificatienummer wordt toegekend en de informatie over het profiel van deze aanvragers regelmatig bij te werken;

27. benadrukt dat de managers en bestuursleden van grote ngo-netwerken in sommige gevallen vergelijkbare taken verrichten in kleinere ngo's waaraan EU-subsidie wordt doorgegeven, zonder dat op basis van de EU-criteria voor de toekenning van subsidie wordt nagegaan of die kleinere ngo's wel voor subsidie in aanmerking komen; dringt er bij de Commissie op aan tot medio 2018 onderzoek te verrichten naar de personele dwarsverbindingen van ngo's op het gebied van milieu, sociale zaken, volksgezondheid en ontwikkelingshulp;
28. vestigt de aandacht op het feit dat de roep om grotere transparantie bij de subsidiëring van ngo's in dit verslag zal terugkomen in de volgende kwijtingsprocedure voor de begroting van de Commissie, waarover het Parlement begin 2018 zal stemmen;

Controle en toezicht

29. dringt aan op invoering van een uniforme checklist op basis waarvan de Commissie, de Rekenkamer en de Commissie begrotingscontrole van het Parlement de activiteiten van individuele ngo's tegen het licht kunnen houden; verzoekt de Commissie in het kader van het komende Financieel Reglement in een dergelijke checklist te voorzien en voor de betrokken directoraten-generaal desbetreffende richtsnoeren te ontwikkelen; dringt erop aan dat uiterlijk per 1 februari 2018 een verslag over de stand van zaken wordt voorgelegd;
30. acht het een slechte zaak dat het in het centrale systeem voor toezicht op de uitbetaling van subsidie aan ngo's (ABAC) van de Commissie aan de afzonderlijke DG's overgelaten wordt om te beslissen welk soort gegevens er worden opgenomen; betreurt het dat het systeem tegenstrijdige informatie bevat, dat links niet geïdentificeerd kunnen worden en dat het overduidelijk is dat er geen regeling bestaat voor toezicht op het systeem als geheel; dringt erop aan dat behalve de coördinator ook alle begunstigden systematisch geregistreerd worden;
31. betreurt het dat in de context van subsidie in het kader van programma's voor milieu, sociale zaken, volksgezondheid en ontwikkelingshulp niet algemeen is voorgeschreven dat de gegevens betreffende de uiteindelijke begunstigden van EU-subsidie gepubliceerd moeten worden, en dat de begunstigden, met name de grootsten onder hen, niet verplicht zijn deze informatie openbaar te maken;
32. beveelt de Commissie aan een gemeenschappelijk toezichtstelsel te ontwikkelen zodat de uiteindelijke begunstigden kunnen worden geïdentificeerd, zoals momenteel het geval is bij het regionaal beleid; beveelt aan een dergelijk systeem te baseren op de beginselen van gedeeld beheer betreffende toezicht die voor de EU-lidstaten gelden; verzoekt de Commissie voor de komende subsidieperiode met een bindend voorstel hiervoor te komen, waarmee ook de lidstaten een controleplicht wordt opgelegd; gaat ervan uit dat de Commissie tot 1 februari 2018 met een mededeling over dit onderwerp komt;

Overige betrokken instellingen

33. verzoekt de Europese Rekenkamer een speciaal verslag op te stellen over de transparantie van EU-subsidie voor ngo's; verzoekt de Rekenkamer in dat verslag in te gaan op de in onderhavig verslag geuite kritiek; verzoekt de Rekenkamer haar verslag

uiterlijk in 2018 voor te leggen en zich tot een follow-up te verplichten; dringt erop aan dat de financiering van ngo's tot expliciet bestanddeel van het jaarverslag van de Rekenkamer over de EU-uitgaven wordt gemaakt;

34. betreurt het dat het voor het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) niet mogelijk is om informatie te verkrijgen over financieel wangedrag van individuele ngo's; verwacht dat de ontwikkeling van het toezichtstelsysteem het gemakkelijker zal maken om organisaties op te sporen die zich schuldig hebben gemaakt aan wangedrag en deze organisaties met naam en toenaam te noemen, te onderzoeken en naar behoren te straffen;

◦

◦ ◦

35. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Commissie, de Raad en de Europese Rekenkamer.