

Vergaderjaar 1994–1995

24 202

Jaarverslag Europese Rekenkamer

Nr. 1

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 31 mei 1995

De algemene commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft naar aanleiding van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 1993 (Publicatieblad Europese Gemeenschappen, 94/C 327/01) de minister van Financiën bij brief van 7 februari 1995 enkele vragen voorgelegd. De minister heeft hierop geantwoord bij brief van 3 april 1995.

De commissie heeft naar aanleiding van deze brief opnieuw een aantal vragen voorgelegd aan de minister. De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 29 mei 1995.

De brieven, alsmede de vragen en antwoorden, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Rey

De griffier van de commissie,
Hubert

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), De Korte (VVD), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), De Jong (CDA), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (U55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GL), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Liemburg (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Erp (VVD), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Heerma (CDA), Roethof (D66), Van Zuijlen (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks (HDRK), Rosenmöller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD).

Brief van de Algemene commissie voor de Rijksuitgaven

Aan de minister van Financiën

's-Gravenhage, 7 februari 1995

De Algemene Commissie voor de Rijksuitgaven heeft kennis genomen van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 1993 (Publicatieblad Europese Gemeenschappen, 94/C 327/01). Graag zou de commissie uw opvattingen over dit rapport vernemen, zulks in aanvulling op de informatie over de controle op de financiën van de Europese Unie die was opgenomen in de brief van 30 augustus 1994 over de financiële verantwoordingen 1993 én in aanvulling op de brief van de minister van Landbouw, Natuurbehoud en Visserij van 16 december 1994.

De commissie zou het op prijs stellen als in uw reactie in ieder geval aandacht besteed wordt aan de volgende twee aspecten:

- specifieke bevindingen die betrekking hebben op Nederland;
- de algemene opmerkingen van de Rekenkamer met betrekking tot de begrotingsuitvoering, het financieel beheer en de controle op de uitgaven en ontvangsten van de Europese Unie.

Met betrekking tot het laatste punt zou de commissie het op prijs stellen als u uiteen zou willen zetten welke aanpak volgens de Nederlandse regering gevolgd zou moeten worden om binnen enkele jaren te komen tot een ordentelijk financieel beheer en een effectieve controle. In dat verband zou de commissie ook graag vernemen op welke wijze en in welk kader de Nederlandse regering in de Europese Raad actie zal ondernemen om tot de implementatie van een dergelijke aanpak te komen.

De griffier van de commissie,
A. J. B. Hubert

Brief van de minister van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 1995

1. Inleiding

In deze brief ga ik in op de door de Algemene Commissie voor de Rijksuitgaven op 7 februari 1995 gestelde vragen (zie bijlage) naar aanleiding van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1993 (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, jrg. 37, nr. 94/C 327/01 d.d. 24 november 1994). Paragraaf 2 bevat een reactie op de specifieke bevindingen van de Europese Rekenkamer die betrekking hebben op Nederland. In paragraaf 3 wordt vervolgens ingegaan op de algemene opmerkingen van de Europese Rekenkamer met betrekking tot de begrotingsuitvoering, het financiële beheer en de controle op de uitgaven en ontvangsten van de Europese Unie. In paragraaf 4 ten slotte wordt een beschrijving op hoofdlijnen gegeven van de aanpak welke volgens de Nederlandse regering gevolgd zou moeten worden om binnen enkele jaren voor de Europese Unie te komen tot een beter financieel beheer en een meer effectieve controle daarop. Deze aanpak staat evenwel niet op zichzelf. Belangrijke elementen ervan vormen thans reeds onderwerp van overleg. In deze brief wordt dan ook tevens ingegaan op de desbetreffende activiteiten die in communautair verband al worden verricht om te komen tot verbetering van beheer, controle en fraudebestrijding. Tevens zal in paragraaf 4 worden aangegeven op welke wijze de Nederlandse regering de door haar gewenste aanpak in Brussel zal gaan bepleiten en reeds heeft bepleit.

2. Specifieke bevindingen van de Europese Rekenkamer met betrekking tot Nederland

Het onderzoek van de Europese Rekenkamer is nog niet zo ver ontwikkeld dat aan de rapportage daarover een oordeel over het beheer en controle van de communautaire gelden in zijn geheel of per land ontleend kan worden. In het jaarverslag van de Europese Rekenkamer wordt steeds verslag gedaan over onderzoeken naar (onderdelen van) bepaalde uitgaven- en ontvangstencategorieën en dan ook nog niet altijd voor alle betrokken lidstaten. De Europese Rekenkamer past, mede als gevolg van de beperkte middelen die zij tot haar beschikking heeft, een selectieve benaderingswijze toe. Zo heeft de Rekenkamer zich wat de nationale controles in de lidstaten op de landbouwgarantie-uitgaven betreft in 1993 uitsluitend gericht op de situatie in Denemarken en Duitsland (in 1992 op Frankrijk en Ierland). Opmerkingen over bepaalde lidstaten hebben vaak een fragmentarisch karakter; een gefundeerd oordeel over het gehele controleterrein is daardoor onmogelijk. Het jaarverslag biedt dus geen of slechts beperkte mogelijkheden tot horizontale vergelijking van beheer en controle voor alle betrokken lidstaten.

De belangrijkste specifieke bevindingen ten aanzien van Nederland in het jaarverslag 1993, voor zover deze althans tot ons land te herleiden zijn, betreffen de eigen middelen, de landbouwgarantie-uitgaven en de structuurfondsen.

Eigen middelen

De Europese Rekenkamer heeft onder meer onderzoek gedaan naar controles bij invoer na inklaring. In het jaarverslag van de Europese

Rekenkamer wordt opgemerkt dat in Nederland momenteel een regeling voor systematische controles bij ondernemingen wordt ingevoerd. Voor de ondernemingen die gebruik maakten van speciale regelingen had het Directoraat-Generaal der Belastingen (i.c. de Douane) reeds jaarlijks beleidsdoelstellingen geformuleerd en hebben de lokale diensten meer gedetailleerde controle- en werkprogramma's uitgewerkt. Het aantal geplande controlebezoeken werd echter nog niet gehaald. Inmiddels heeft de Douane een controlebeleidsplan opgesteld, gericht op aanzienlijke verhoging van het aantal te verrichten controles.

Ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de wederzijdse bijstand op douanegebied tussen de lidstaten onderling en de samenwerking van de lidstaten met de Commissie op dit terrein constateert de Europese Rekenkamer «grote vertragingen en administratieve kortsluitingen». Daarbij noemt zij een aantal voorbeelden, waarvan er twee betrekking hebben op Nederland. Het ene geval betrof een vraag van de Franse aan de Nederlandse autoriteiten in het kader van gerezen twijfel over de tariefindeling van via Rotterdam ingevoerde rijst. Het tweede geval ging om een verzoek van de Duitse autoriteiten aan hun Nederlandse collega's in verband met een foute tariefindeling van maïs, waardoor een terugvordering zou moeten plaatsvinden. Van Nederlandse zijde is op deze concrete bevindingen indertijd reeds gereageerd, waarbij inhoudelijk en procedureel is ingegaan op de acties die de Nederlandse instanties in de genoemde gevallen hadden verricht nadat de meldingen van de desbetreffende lidstaten waren ontvangen. De Europese Rekenkamer heeft het Nederlandse «verweer op haar bevindingen niet in het jaarverslag opgenomen.

Wat de eigen middelen uit BTW betreft, heeft de Europese Rekenkamer onder meer onderzoek gedaan naar de kwijschelding van belasting-schulden door de lidstaten. De Rekenkamer merkt op dat de kwijschelding van een schuld in Nederland wordt geautoriseerd door de plaatselijke dienst, door welke deze schuld ook werd vastgesteld. Daardoor ontstaat volgens de Rekenkamer een concentratie van beslissingsbevoegdheid, waardoor een strengere interne controle nodig zou zijn. In het bezochte kantoor (Zwolle) werd geconstateerd dat de interne-controledienst al verscheidene jaren de toekenning van de afzonderlijke kwijscheldingen niet meer had onderzocht. De Rekenkamer geeft overigens zelf al aan dat de kwijscheldingen in Nederland minder dan 0,01% van de netto geïncasseerde ontvangsten vormen. De Nederlandse Belastingdienst merkt op dat functiescheiding binnen de kantoren wél voorgeschreven en ook praktisch is. Deze functiescheiding is een doorlopende maatregel van interne controle. De constatering van de Europese Rekenkamer over het ontbreken van voldoende interne controle roept naar mijn mening dan ook een onjuist beeld op.

Ten aanzien van de vaststelling van het statistisch BNP (van belang in verband met de bepaling van het vierde eigen middel) dienen de lidstaten afzonderlijke gegevens in te dienen betreffende productie, uitgaven en inkomsten. Nederland behoort tot de groep van slechts vijf lidstaten die zich hieraan heeft gehouden; ten aanzien van zeven andere lidstaten heeft de Europese Rekenkamer tekortkomingen geconstateerd.

Tot slot kan hier vermeld worden dat de Europese Rekenkamer op grond van haar bevindingen ten aanzien van alle onderzochte lidstaten tot de algemene conclusie komt dat de verificatie van de declaraties en de controles van de bescheiden (in het kader van controles bij invoer na inklaring) verbeterd dienen te worden door de toepassing van statistische technieken voor steekproeven en door methoden die op risico-analyses zijn gebaseerd. Ik zou hierbij de kanttekening willen plaatsen dat de

Nederlandse Douane tot de landen behoort die in dit opzicht binnen Europa voorop lopen; risicoanalyse vormt een hoeksteen van het hiervoor reeds genoemde controlebeleidsplan van de Douane.

Landbouwgarantie-uitgaven

Voor een reactie op de bevindingen in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer op het gebied van de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland kan verwezen worden naar de brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van de Tweede Kamer, kenmerk J.94/20098 d.d. 16 december 1994. In deze brief wordt ingegaan op het feit dat de Rekenkamer binnen Europa een aantal ernstige gebreken constateert in de beheer- en controlesystemen. De communautaire regelgeving zou fraude in de hand werken. De minister van LNV wijst er in zijn brief op dat Nederland in diverse gremia aandringt op duidelijke en goed handhaafbare regelgeving. Ik deel zijn mening dat de kritiek van de Europese Rekenkamer inzake de zwakke interne-controlesystemen niet op Nederland van toepassing is. Anders dan de meeste andere lidstaten beschikt Nederland over interne accountantsdiensten. Dat is ook bij de belangrijkste in Nederland opererende betaalorganen het geval. Verder wijst de minister van LNV op de komende wijziging van Verordening (EEG) nr. 729/70, die erkenningseisen aan betaalorganen stelt en die de betaalorganen primair verantwoordelijk stelt voor een toereikende controle. Nederland levert sinds eind februari 1994 vooruitlopend op deze wijziging in dat opzicht een verhoogde inspanning. De brief van de minister van LNV gaat vervolgens in op de achtergronden van de hiervoor reeds genoemde opmerkingen inzake de wederzijdse bijstand (foutieve tariefindeling van via Nederland ingevoerde partijen rijst en maïs).

Structuurfondsen

De Europese Rekenkamer plaatst kritische kanttekeningen bij de trage ontwikkeling van adequate controlesystemen in «vooral Portugal, Italië en Nederland». In Nederland moet, aldus de Europese Rekenkamer, ten behoeve van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) een controlesysteem worden ontwikkeld dat ook grondig aandacht besteedt aan de uiteindelijke begunstigden. De Europese Rekenkamer heeft kritiek op de kwaliteit van de voortgangsverslagen betreffende het Europees Sociaal Fonds (ESF). Ten aanzien van de interpretatie van de subsidiabiliteitscriteria merkt de Rekenkamer op dat Nederland personen liet deelnemen aan opleidingscursussen, bestemd voor personen die ten minste twaalf maanden werkloos waren voorafgaand aan het begin van de opleidingsperiode, die nog geen twaalf maanden werkloos waren geweest. Van de zijde van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt hierbij opgemerkt dat de constatering van de Europese Rekenkamer slechts één geval betreft. Voorts merkt de Rekenkamer op dat de prestaties van de ESF-eenheden ten aanzien van de programma's bestemd voor particuliere bedrijven, onderwijsinstellingen en opleidingsondernemingen zonder winstoogmerk in Nederland onvoldoende waren. Uit een nadere omschrijving in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer valt af te leiden dat hier met «ESF-eenheden waarschijnlijk bedoeld wordt op de voor het beheer van ESF-gelden verantwoordelijke onderdelen c.q. coördinatoren van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening en de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening. Uit de omschrijving in het jaarverslag valt echter geen goed beeld te vormen wat de in Nederland geconstateerde tekortkomingen precies inhouden.

Ik ben met de Europese Rekenkamer van mening dat beheer en controle ook op het terrein van de structuurfondsen van een goed niveau dienen te zijn. Vanuit mijn ministerie wordt momenteel met de betrokken departementen overleg gevoerd over de beschrijving van de beheer- en controlesystemen op het terrein van de structuurfondsen. In deze beschrijvingen worden zo nodig verbeteringen in de opzet van de desbetreffende systemen verwerkt, zoals in het geval van de systemen betreffende het ESF. In paragraaf 4 wordt nog teruggekomen op de verbetering van de beheer- en controlesituatie ten aanzien van de structuurfondsen.

3. Algemene opmerkingen van de Europese Rekenkamer met betrekking tot de begrotingsuitvoering, het financiële beheer en de controle

De algemene kritiek van de Europese Rekenkamer komt samengevat neer op de constatering dat de ontwikkeling van het financiële beheer en de controle bij de Commissie en binnen de lidstaten kennelijk geen gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkeling van de communautaire activiteiten. De Rekenkamer merkt op dat veel van de in haar jaarverslag over 1983 geconstateerde problemen in tien jaar tijd nog steeds niet zijn overwonnen. De Rekenkamer stelt dat, hoewel de Commissie zich stellig moeite heeft getroost om de in de achtereenvolgende Rekenkamer-verslagen gesignaleerde tekortkomingen in de systemen van boekhouding en financieel beheer te corrigeren, het haar niet gelukt is het niveau van financieel beheer en controle af te dwingen dat in de ingewikkelde context van de communautaire financiën noodzakelijk is.

De maatregelen voor beheer van de landbouw hebben nog niet altijd geleid tot evenwichtige markten. Het jaarverslag van de Rekenkamer laat zien hoe de steun voor distillatie is verworpen tot een permanente aansporing tot het produceren van onverkoopbare wijn, en hoe de effecten van de maatregelen voor de permanente stopzetting van de wijnbouw worden tenietgedaan door andere maatregelen die investeringen in deze sector stimuleren.

De overheden van de lidstaten blijven volgens de Rekenkamer voor uitgaven ten laste van de structuurfondsen onjuiste attesten afgeven, die somtijds betrekking hebben op uitgaven die niet werkelijk zijn verricht of niet voor steun in aanmerking komen. In het algemeen hebben volgens de Rekenkamer de nationale overheden nagelaten toezicht te houden op de steun of ervoor te zorgen dat daarvan naar behoren rekenschap wordt afgelegd. De Commissie dient naar de mening van de Rekenkamer meer aandacht te schenken aan de betrouwbaarheid van de door de nationale overheden verstrekte attesten, gezien het belang ervan voor de vaststelling van de communautaire uitgaven (in deze attesten bevestigt de lidstaat de in de betalingsaanvraag en voortgangs- of eindverslagen aan de Commissie verstrekte gegevens; deze attesten zijn géén accountants-verklaringen).

Door zwakke interne-controlesystemen in combinatie met een regelgeving die vaak complex en veel te gemakkelijk voor verkeerde uitleg vatbaar is, zou fraude in de hand worden gewerkt en kunnen onregelmatigheden onopgemerkt blijven. Vereenvoudiging van de regelgeving en betere, meer gedetailleerde bepalingen voor de boekhouding, het financiële beheer en de controle vormen volgens de Rekenkamer de sleutel tot aanzienlijke besparingen van openbare middelen. De Rekenkamer stelt dat wanneer wordt geconstateerd dat de systemen van beheer en controle in de lidstaten inadequaat zijn, de geldstroom die via deze systemen loopt dient te worden stilgelegd totdat er verbeteringen zijn aangebracht.

Uit de algemene opmerkingen van de Europese Rekenkamer blijkt dat op veel punten sprake zou zijn van tekortkomingen in beheer en controle. De in de hiernavolgende paragraaf voorgestelde aanpak beoogt juist op die punten te komen tot structurele verbeteringen.

4. Nederlandse inzet voor structurele verbetering op de langere termijn

Financieel beheer, controle en fraudebestrijding vormen steeds vaker onderwerp van bespreking in de Ecofin-Raad. Uit de Ecofin-besprekingen blijkt duidelijk het belang van de permanente taak die de Europese Unie ten aanzien van fraudebestrijding dient te vervullen. Nederland oefent in de Ecofin-Raad druk uit om te komen tot verbeteringen op dit terrein, doch is daarbij mede afhankelijk van de politieke wil van de andere lidstaten. Jaarlijks terugkerende punten in de Ecofin-Raad zijn de bespreking van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer en de behandeling van het werkprogramma voor de fraudebestrijding van de Commissie alsmede haar jaarverslag daarover. Daarnaast komen in de Ecofin-Raad concrete voorstellen aan de orde voor nadere communautaire regelgeving gericht op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, zoals de hierna te bespreken ontwerp-verordening bevattende een algemene regeling voor het opleggen van communautaire administratieve sancties. In de Ecofin-Raad van juni a.s. komen de verslagen aan de orde die de lidstaten moeten opstellen over de nationale maatregelen die zij nemen om verspilling en misbruik van communautaire middelen tegen te gaan (zie verder hierna). Het onderwerp fraudebestrijding staat ook steeds vaker op de agenda van de JBZ-Raad (derde pijler). Deze brief richt zich evenwel primair op de activiteiten die binnen de eerste pijler worden ontplooid.¹

De Ecofin-Raad wijst bij voortduring op de noodzaak van een adequaat financieel beheer en een goede controle daarop. Diverse lidstaten, waaronder Nederland, hebben ten aanzien van dit punt in het verleden pleidooien gehouden. Desalniettemin moet worden geconstateerd dat de bovengeschetste algemene kritiek van de Europese Rekenkamer voor een belangrijk deel, zoals de Rekenkamer ook zelf al aangeeft, jaarlijks terugkeert. In dat verband moet bedacht worden dat, daar waar gedeeld beheer tussen Commissie en lidstaten een belangrijke rol speelt, het bestaan van ongelijke kwaliteitsniveaus van de beheer- en controle-systemen in de diverse lidstaten een complicerende factor vormt. Nederland heeft een succesvolle operatie comptabel bestel achter de rug, die onder meer heeft geleid tot verbetering van beheer en controle op het terrein van de eigen middelen van de Gemeenschappen. Ontwikkelingen in andere lidstaten verkeren in dit opzicht soms nog in een beginstadium, zelfs wat primaire voorzieningen als het aanwezig zijn van een kadaster betreft. De algemene kritiek van de Europese Rekenkamer vraagt naar mijn mening dan ook om een structurele aanpak teneinde daadwerkelijk te komen tot verbetering van de opzet van het communautaire financiële beheer en de controle daarop. Doel daarvan is om, zowel bij de Commissie als in de lidstaten, te komen tot een beheer- en controle-situatie die voldoet aan de daaraan te stellen eisen en waarbij aan geconstateerde tekortkomingen adequate consequenties worden verbonden. Het Nederlandse pleidooi dat een langere-termijnperspectief biedt voor de in dit verband te nemen acties omvat onderstaand opgesomde punten.

1. Verbeteren en waar mogelijk vereenvoudigen van de bestaande Europese regelgeving teneinde de uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid te verbeteren alsmede het toetsen van voorstellen voor Europese regelgeving aan deze criteria.

¹ De Europese Unie kent drie pijlers:

1. de Europese Gemeenschappen (in het bijzonder de interne markt) van vóór het Verdrag van Maastricht;
 2. de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (Titel V van het Verdrag van Maastricht);
 3. de samenwerking op het gebied van gebied van justitie en binnenlandse zaken, onder meer ten aanzien van fraudebestrijding (Titel VI van het Verdrag van Maastricht).
- De eerste pijler betreft communautaire samenwerking; de tweede en derde pijler krijgen vorm via intergouvernementele samenwerking.

2. Verbeteren van de kwaliteit van de beheersystemen binnen de lidstaten en bij de Commissie. In dit verband is het van belang dat er duidelijke (nadere) regels komen op het gebied van financieel beheer en controle, waaronder regels voor systematische evaluatie van uitgevoerde programmas.

3. Verbeteren van de kwaliteit van de controlesystemen binnen de lidstaten en bij de Commissie, waardoor de te verrichten controles verbeteren en de fraudepreventie toeneemt en bovendien de voorgescreven meldingen van fraudegevallen door de lidstaten aan de Commissie vollediger worden.

4. Uitoefenen van actief toezicht door de Europese Commissie op de kwaliteit van de beheer- en controlesituatie. De Europese Commissie dient deze systemen aan de hand van beschikbare verantwoordings- en controle-informatie te beoordelen. Daarbij dient de realisatie van een toereikend en onderling gelijkwaardig beheer- en controleniveau in alle lidstaten voorop te staan.

5. Verbinden van consequenties voor de lidstaten aan niet-naleving van regelgeving op het terrein van beheer, verantwoording en controle.

6. Stimuleren van internationale samenwerking (waaronder gegevens-uitwisseling) bij het opsporen van fraude tussen de Commissie en de lidstaten dan wel tussen de lidstaten onderling.

7. Streven naar een doeltreffend complementair geheel van communautair-administratieve en nationaal-strafrechtelijke sancties, op te leggen aan marktdeelnemers c.q. begunstigen bij het constateren van onregelmatigheden en fraudes.

Deze punten sluiten ten dele aan op de reeds in communautair verband ontplooidde initiatieven ter verbetering van de situatie op het terrein van beheer, controle en fraudebestrijding, welke voor een deel ook al tegemoet aan de algemene kritiek van de Europese Rekenkamer. Zij sluiten op belangrijke onderdelen dan ook aan op het door de voorzitter van de Europese Rekenkamer, de heer André J. Middelhoek, in november 1994 in het Europese Parlement gehouden betoog. Onderstaand wordt de door mij voorgestane aanpak nader toegelicht en wordt ingegaan op de belangrijkste activiteiten die reeds ter verbetering worden ontplooid op de terreinen waarop bovengenoemde acht punten zich richten. Daarbij komen onder meer de belangrijkste in 1994 vastgestelde EG-Verordeningen met betrekking tot controle en fraudebestrijding aan de orde. Voorts wordt aangegeven welke regelgevingsvoorstellen thans nog onderwerp van bespreking zijn in de desbetreffende comités en werkgroepen.

Een belangrijke eerste activiteit in het kader van de versterking van beheer en controle dient naar mijn mening, zoals gezegd, het streven naar verbetering en vereenvoudiging van de Europese regelgeving te zijn (punt 1). Naast de tijdigheid van totstandkoming, laten vooral de uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving thans nogal eens te wensen over. Naast het feit dat Commissievoorstellen niet altijd voldoen aan deze normen, is het belangrijkste probleem hierbij dat de totstandkoming van regelgeving in Brussel sterk wordt beheerst door het sluiten van compromissen. Ook het feit dat beleid wordt voorbereid vanuit het perspectief van de politieke besluitvorming, terwijl de uitvoering elders plaatsvindt, draagt er toe bij dat het handhavings- en fraudebestrijdingsaspect veelal onderbelicht blijft. Nederland heeft in het Raadgevend Comité Coördinatie Fraudebestrijding dan ook de suggestie gedaan om onderzoek te verrichten naar mazen in de Europese regelgeving teneinde die mazen te kunnen doen opheffen. Nederland heeft tijdens communautair overleg ook reeds concrete onderwerpen genoemd, waarop onderzoeken naar de handhaafbaarheid en controleerbaarheid van Europese regelgeving gericht zouden moeten

zijn (zoals het communautair douanevervoer). In haar werkprogramma voor de fraudebestrijding in 1995 zegt de Commissie toe te zullen onderzoeken hoe het systeem voor evaluatie vooraf van de controleerbaarheid van nieuwe bepalingen kan worden versterkt en hoe dit systeem kan worden toegepast in alle financiële gebieden. Voorts is in het werkprogramma aangegeven dat de Commissie verordeningen achteraf zal evalueren wat de mogelijkheid tot vereenvoudiging in verband met de fraudegevoeligheid ervan betreft. Aan deze actiepunten zal met kracht invulling moeten worden gegeven. In dit verband is de inschakeling van ook handhavende instanties (bij voorbeeld de Douane) zeer van belang. Ik ben voornemens het belang van evaluatie van regelgeving tijdens de Ecofin-Raad van juni 1995 bij de bespreking van het werkprogramma van de Commissie voor de fraudebestrijding 1995 nogmaals te benadrukken.

Om te komen tot een beter financieel beheer en een meer effectieve controle daarop is vervolgens, zoals aangegeven onder punt 2 en 3, verbetering van de kwaliteit van de beheer- en controlesystemen binnen de lidstaten en bij de Commissie nodig. Er zijn acties in gang gezet om te komen tot verbetering van de kwaliteit van beheer- en controlesystemen. Deze acties beogen onder meer betere waarborgen te scheppen die moeten verzekeren dat de controle-activiteiten in de lidstaten voldoen aan de daaraan door de Commissie gestelde eisen. Drie acties vallen in dit verband in het bijzonder op.

Allereerst gaat het om de voorstellen ten aanzien van de herziening van de jaarlijkse goedkeuringsprocedure (verevening van de rekeningen) met betrekking tot de door de lidstaten bij de Commissie gedeclareerde landbouwgarantie-uitgaven. Doel van deze herziening is om te komen tot een snellere afwikkeling van de rekeningen. Het oude goedkeuringsstelsel leidde tot een opeenstapeling van financiële correcties; doel van het nieuwe stelsel is daarentegen zo veel mogelijk preventief en corrigerend te werken. Uitgangspunt van de herziening is voorts het bieden van meer juridische en financiële zekerheid aan Gemeenschap en lidstaten. Kern van de voorgestelde herziening van de financiële afrekeningsprocedure is dat deze in twee delen zal worden gesplitst (in de oude procedure werd slechts één goedkeuringsbeschikking vastgesteld). Ten eerste zal een specifiek boekhoudkundige goedkeuring van de declaratie moeten plaatsvinden, gebaseerd op een controle (financial audit) uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de lidstaat. Deze financial audit zal in Nederland worden verricht door de accountantsdienst van het ministerie van LNV. In de tweede plaats zal de correcte toepassing en naleving van de communautaire voorschriften nagegaan moeten worden (conformiteitsaudit). Dit laatste onderzoek wordt uitgevoerd door de Commissie. De Commissie stelt mede op basis van haar conformiteitsaudit de definitieve financiële beschikkingen vast. Voor beide audits geldt dat aandacht nodig is voor een goede wijze van evalueren van de controle-uitkomsten, in het bijzonder ten aanzien van het bepalen van de consequenties van de in een steekproef gevonden fouten voor de oordeelsvorming over de verantwoording als geheel.

De tweede actie betreft het overleg dat de lidstaten met de Commissie (DG Financiële Controle) voeren op het terrein van de Europese structuurfondsen om te komen tot nadere afspraken over samenwerking bij de controle, teneinde de doeltreffendheid en de doelmatigheid van hun controles te vergroten. Dit voorjaar moeten de lidstaten per onderscheiden structuurfonds een specifieke, actuele beschrijving van hun nationale beheer- en controlesystemen aan de Commissie doen toekomen. Nederland zal in de door haar in te dienen beschrijvingen ook tot uitdrukking brengen op welke wijze de drie betrokken ministers (van Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Sociale

Zaken en Werkgelegenheid) via de werkzaamheden van de desbetreffende beleidsafdeling en de departementale accountantsdienst invulling geeft aan de verantwoordelijkheid die hij in deze draagt. Zo nodig zullen op basis van de opgestelde beschrijvingen verdere verbeteringen in de opzet van de Nederlandse beheer- en controlesystemen worden aangebracht. In dit verband kan worden gemeld dat momenteel in het bijzonder ten aanzien van het Europees Sociaal Fonds (ESF) wordt gewerkt aan verbetering van de beheer- en controlesystemen in Nederland.

Ook het derde initiatief betreft de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de te verrichten controles. In 1994 zijn, teneinde doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten, nadere voorschriften vastgesteld gericht op versterking van de toepassing van risico-analyse bij de controle. Bij Verordening (EG) nr. 163/94 van 24 januari 1994 heeft de Raad nieuwe voorschriften gegeven ten aanzien van de door de lidstaat te verrichten fysieke controles bij de uitvoer van landbouwproducten die in aanmerking komen voor restituties of andere bedragen. Verder heeft de Raad op 12 december 1994 Verordening (EG) nr. 3094/94 vastgesteld, welke de voorschriften inzake de door de lidstaten uit te voeren boekhoudkundige nacontroles op het gebied van de landbouwgarantie-uitgaven belangrijk heeft gewijzigd. Beide Verordeningen strekken ertoe de controlediensten de mogelijkheid te bieden tot een doeltreffender toepassing van risico-analyse door hen meer speelruimte te geven om gerichte controles op uitvoertransacties en ondernemingen met een verhoogd risico uit te voeren. De toepassing van risico-analyse, zoals die in deze twee Verordeningen een plaats heeft gekregen, wordt door Nederland in Brussel bij voortdurende bepleit. Zoals reeds aangeduid, is Nederland een van de landen die het verst gevorderd zijn met het uitvoeren van controles op basis van gerichte risico-analyse in de landbouw- en de douanesector. De Commissie streeft ernaar de aanpak van risico-analyse verder uit te diepen en uit te breiden tot andere sectoren.

Om de hiervoor geschetste acties gericht op de verbetering van beheer- en controlesystemen nader te stimuleren, wil Nederland een aanvullend voorstel doen betreffende de invulling van de functie van de Financieel Controleur van de Europese Commissie (DG XX). Nederland wil bepleiten dat de reeds bestaande taak van DG XX als interne auditor van de diensten van de Commissie meer invulling wordt gegeven. De vervulling van deze taak zou naar mijn mening moeten uitmonden in evaluerende oordelen en adviezen over de opzet en werking van de beheer- en controlesystemen van de Commissie.

Dergelijke oordelen dienen, naast op de administratieve organisatie van de diensten van de Commissie, mede betrekking te hebben op de wijze waarop de Commissie toezicht houdt op de toereikendheid en gelijkwaardigheid van de beheer- en controlesystemen van de lidstaten. De wijze van onderzoek en oordeelsvorming van DG XX zou dan in belangrijke opzichten te vergelijken zijn met die van de Nederlandse departementale accountantsdiensten, waarbij een evaluerend oordeel wordt gegeven over de maatregelen die de beleidsafdeling heeft getroffen om zich te vergewissen van de rechtmatigheid van de uitgaven die door de lagere overheden in het kader van in medebewind uitgevoerde taken zijn verricht.

Ter realisering van een toereikend en onderling gelijkwaardig beheer- en controleniveau in alle lidstaten van de Gemeenschap zal de Commissie actief toezicht moeten uitoefenen op de kwaliteit van de nationale beheer- en controlesystemen (punt 4). De Commissie heeft tot taak deze systemen periodiek te beoordelen. Onderstaand wordt ingegaan op een drietal initiatieven die invulling geven aan de toezichttaak van de Commissie.

De hiervoor reeds genoemde Verordening (EG) nr. 3094/94 schrijft voor dat de lidstaten hun jaarlijkse voorstellen voor toepassing van risico-analyse aan de Commissie voorleggen. De lidstaten dienen rekening te houden met de opmerkingen die de Commissie daarover maakt. Dit vormt voor de Commissie een belangrijk instrument om de toereikendheid en de onderlinge gelijkwaardigheid van de toepassing van risico-analysetechnieken door de lidstaten op dit terrein te beoordelen.

Een tweede initiatief betreft de follow-up van de Europese Raad van Essen. Deze Europese Raad heeft de lidstaten verzocht verslagen voor te leggen over de nationale maatregelen die zij nemen om verspilling en misbruik van communautaire middelen tegen te gaan. Deze verslagen zouden aan de orde moeten komen tijdens de Ecofin-Raad van juni 1995, opdat ze in december 1995 aan de Europese Raad kunnen worden voorgelegd. Mede op basis van deze verslagen zal de Commissie, zoals haar opgedragen door de Ecofin-Raad van 11 juli 1994, uiterlijk eind 1995 de balans opmaken van de toepassing door de lidstaten van artikel 209A van het EG-Verdrag (ingevoegd bij het Verdrag van Maastricht). In artikel 209A is allereerst bepaald dat de lidstaten ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, dezelfde maatregelen nemen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad (assimilatiebeginsel). Daarnaast schrijft artikel 209A voor dat de lidstaten hun optreden om de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude te beschermen zullen coördineren. Zowel de nationale verslagen als deze balans bieden een goede mogelijkheid om de toereikendheid en onderlinge gelijkwaardigheid van de getroffen nationale maatregelen op het terrein van de EU-fraudebestrijding te beoordelen. Ik ben van mening dat daarbij blijkende onvolkomenheden in de nationale stelsels zo spoedig mogelijk opgeheven moeten worden.

Ten derde moet gewezen worden op de activiteiten van de in 1988 door de Commissie ingestelde centrale fraude-eenheid, de *Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude* (UCLAF). Bij de reorganisatie vorig jaar is onder meer de personele formatie van UCLAF belangrijk uitgebreid. Thans wordt gestreefd naar een operationele versterking van de centrale structuur. De Commissie werkt haar fraudebestrijdingsactiviteiten jaarlijks nader uit in een werkprogramma. Daarbij worden de lopende en de in gang te zetten acties in samenhang weergegeven. Zo richt de Commissie task forces op in de gevoelige sectoren, waar de complexiteit van de fraude of de grensoverschrijdende en internationale aard ervan specifieke steun op communautair niveau noodzakelijk maken. De acties die in 1994 in de sectoren sigaretten en zuivelprodukten zijn ondernomen alsmede het fraudebestrijdingsprogramma voor de textielsector worden in 1995 voortgezet. Voorts zullen in 1995 nieuwe task forces in de sectoren olijfolie en rundvlees worden ontwikkeld. Ten slotte heeft ook het douanevervoer in 1995 de bijzondere aandacht van de Commissie. Ik heb in Brussel benadrukt en zal blijven benadrukken dat de Commissie een actieve rol in de fraudebestrijding dient te spelen, in het bijzonder in de voorwaarden-scheppende sfeer en in het kader van de uitwisseling van ervaring en deskundigheid, en niet enkel kan volstaan te wijzen op de verplichtingen die de nationale diensten van de lidstaten op dit terrein hebben. De Commissie is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting en dient dan ook haar eigen verantwoordelijkheid te nemen ten aanzien van de bestrijding van Gemeenschapsfraude. Mede om zich op het terrein van de fraudebestrijding te kunnen laten adviseren door de lidstaten, heeft de Commissie per 1 maart 1994 het Raadgevend Comité Coördinatie Fraudebestrijding ingesteld.

Het onder punt 5 genoemde punt betreft het verbinden voor de lidstaten van consequenties aan niet-naleving van regelgeving op het terrein van beheer, verantwoording en controle. Voorts moet de internationale samenwerking (waaronder gegevensuitwisseling) bij het opsporen van fraude tussen de Commissie en de lidstaten alsmede tussen de lidstaten onderling worden gestimuleerd (punt 6). Daarbij aansluitend dient gestreefd te worden naar een doeltreffend complementair geheel van communautair-administratieve en nationaal-strafrechtelijke sancties, op te leggen aan marktdeelnemers c.q. begunstigen bij het constateren van onregelmatigheden en fraudes (punt 7). Op deze gebieden is een aantal acties ontplooid of in gang gezet.

Allereerst heeft de Commissie op 11 juli 1994 Verordening (EG) nr. 1681/94 vastgesteld welke de lidstaten verplicht de door hen geconstateerde onregelmatigheden ten nadele van de structuurfondsen (inclusief de ondernomen administratieve en gerechtelijke stappen) aan de Commissie te melden. Verordening (EG) nr. 1831/94 van 26 juli 1994 bevat analoge bepalingen voor onregelmatigheden ten nadele van het Cohesiefonds. Op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de eigen middelen van de Gemeenschappen bestond reeds langer een dergelijke meldingsplicht.

De Landbouw-Raad beslist binnenkort over de vaststelling van een Verordening betreffende het nemen van bepaalde maatregelen (i.c. verscherpte controle, opschorting van betalingen of uitsluiting van de betrokkene) ten aanzien van ontvangers van landbouwsubsidies die doelbewust of door grove nalatigheid een onregelmatigheid hebben begaan of tegen wie in dat opzicht ernstige vermoedens bestaan (het zogeheten «zwarte-lijstvoorstel»).

Teneinde een kader te scheppen voor de reeds bestaande en nog tot stand te brengen communautaire sancties ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, heeft de Commissie een concept-Raadsverordening opgesteld inzake administratieve maatregelen en sancties. Deze conceptverordening bevat een algemene regeling voor het opnemen in EG-regelgeving van communautaire administratieve maatregelen en sancties ten aanzien van de eindbegunstigde bij het constateren van fraude, waarbij ook het element van rechtsbescherming van belang is. Ook deze verordening is nog onderwerp van beraadslagingen in de desbetreffende werkgroepen. De inzet zal zijn over deze verordening zo spoedig mogelijk overeenstemming te bereiken.

Om te komen tot een doeltreffende wijze van bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, in het bijzonder om het mogelijk te maken het hoofd te bieden aan de uitdagingen die de netwerken van de internationale financiële criminaliteit vormen, is het van belang te komen tot verbetering van de compatibiliteit van de nationale wetgevingen. In dat verband is thans in de derde pijler (samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken) onder meer een ontwerp in behandeling van een verdrag op het terrein van de nationaal-strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude. De behandeling van dit verdrag vindt plaats in de JBZ-Raad.

Op communautair niveau wordt ten slotte gewerkt aan de ontwikkeling van een douane-informatiesysteem dat een snelle en rechtstreekse uitwisseling van informatie via een communautair netwerk mogelijk maakt.

Uit de huidige systematiek met betrekking tot de eigen middelen kan voortvloeien dat, indien lidstaten of derde landen in gebreke blijven, de daardoor verschuldigde bedragen aan invoerrechten zouden moeten worden verhaald op bonafide ondernemers. Het is dan ook noodzakelijk dat de Commissie in samenspraak met de lidstaten onderzoekt op welke wijze zulke onbillijkheden op het terrein van de eigen middelen kunnen worden weggenomen.

Voorts dient de Commissie ten aanzien van de uitgaven van de Gemeenschappen te onderzoeken op welke wijze zij systematisch consequenties kan verbinden aan niet-naleving door de lidstaten van regelgeving op het terrein van beheer, verantwoording en controle. Maatregelen die de Commissie in dat verband kan treffen zijn onder andere de uitbetaling van middelen onder de voorwaarde van opheffing van de gebleken tekortkomingen in de desbetreffende beheer- en controlesystemen en tijdelijke opschorting van betaling.

Resumerend kan gesteld worden dat op de terreinen waarop Nederland verbetering wenst ten dele reeds acties in gang zijn gezet. Dat neemt echter niet weg dat op een aantal deelgebieden activiteiten moeten worden geïntensiveerd dan wel dat de al ontplooidde activiteiten zich nog in een beginstadium bevinden. Dit geldt in het bijzonder voor de verbetering van beheer en controle. Verwacht kan worden dat indien de genoemde actiepunten in de komende jaren worden gerealiseerd de mogelijkheden voor de Europese Rekenkamer worden vergroot om bij haar werkzaamheden daadwerkelijk te steunen op de (voor)controles van de Commissie en de lidstaten. Een dergelijke wijze van controleren komt overeen met de manier waarop binnen Nederland de Algemene Rekenkamer haar rechtmatigheidsonderzoek naar het bij het rijk gevoerde financiële beheer inricht. Deze werkwijze bevordert de doelmatigheid van het Europese controlebestel. Bovendien worden daardoor de mogelijkheden voor de Rekenkamer vergroot haar controle te doen uitmonden in het afgeven van een *déclaration d'assurance*, zoals voorgeschreven in het Verdrag van Maastricht (EG-Verdrag, art. 188C).

Nederland heeft een aantal elementen van voornoemde aanpak ter verbetering in eerste instantie aan de orde gesteld in de Ecofin-Raad van 20 maart jl. naar aanleiding van de bespreking van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer. Nederland heeft in dat verband onder meer gewezen op de noodzaak van goede, fraudebestendige regelgeving en op de actieve rol die de Commissie dient te spelen ten aanzien van de EU-fraudebestrijding. Zoals reeds aangegeven, richt de Nederlandse inzet zich op structurele verbetering op de langere termijn, waarbij ten dele wordt aangesloten bij de ervaringen die in ons land zijn opgedaan met de operatie comptabel bestel. Verbetering van beheer en controle verdient permanente zorg en aandacht; vooruitgang zal slechts stap voor stap worden geboekt. Verbetering van het wetgevingskader (zowel het communautaire als het nationale) vereist dat verscheidene instellingen samenwerken en doet soms juridische problemen rijzen die niet eenvoudig oplosbaar zijn. Nederland zal dan ook pogen, wanneer daartoe de mogelijkheid bestaat, verbeteringsvoorstellen ook in andere Raden (zoals de Algemene Raad en de Europese Raad) aan de orde te stellen. In dat verband vormen, zoals gezegd onder meer de behandeling van de door de lidstaten op te stellen nationale verslagen fraudebestrijding en van de door de Commissie op te maken balans van de toepassing van art. 209A van het EG-Verdrag geschikte momenten om verbeteringen te benadrukken.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Brief van de minister van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 mei 1995

De Algemene Commissie voor de Rijksuitgaven heeft op 7 februari 1995 vragen gesteld naar aanleiding van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1993. Deze vragen heb ik beantwoord bij brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 3 april 1995. Door de Algemene Commissie voor de Rijksuitgaven zijn naar aanleiding van deze brief opnieuw vragen gesteld. Bijgaand treft u de antwoorden op deze vragen aan.

Tijdens het algemeen overleg dat de minister van Justitie, de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en ondergetekende met de Vaste Commissies voor Financiën en Justitie en de Algemene Commissies voor de Rijksuitgaven en Europese Zaken op 17 mei 1995 hebben gevoerd over de brief van 26 april 1995 inzake de ontwerp-verordening en het ontwerp-verdrag betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, heb ik toegezegd enkele mij nog resterende vragen schriftelijk te zullen beantwoorden. Onderhavige brief dient tevens ter nakoming van deze toezegging.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

1

Uit de brief blijkt niet duidelijk hoe de regering de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Commissie en nationale lidstaten ziet. Enerzijds wordt veelal verwezen naar de Commissie, terwijl het anderzijds vooral en in de eerste plaats de regeringen zijn die de directe verantwoordelijkheid voor de juiste besteding dragen. Moet hieruit afgeleid worden dat de regering voor een grotere rol van de Commissie pleit? Wat is hiervan de waarde als de lidstaten verantwoordelijk blijven voor de juiste besteding van de middelen? Is de regering bereid helder inzicht te geven in haar visie over de vraag welke organisatorische en geplande maatregelen de EC intern moet nemen en welke gemeenschappelijk met de lidstaten moeten worden genomen?

Een belangrijk kenmerk van het beheer- en controlebestel van de Gemeenschap is dat de Commissie (eind)verantwoordelijk is voor de realisatie van het communautaire beleid en de juiste aanwending van de daarvoor beschikbare middelen (EG-Verdrag art. 205). Anderzijds geldt het uitgangspunt dat het aandeel van nationale autoriteiten en instanties in de feitelijke uitvoering van het Gemeenschapsbeleid zo groot mogelijk dient te zijn: subsidiariteit. Dit uitgangspunt leidt er toe dat zowel de Commissie als de lidstaten een eigen verantwoordelijkheid hebben voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer van Gemeenschapsmiddelen. De lidstaten en de Commissie dienen met elkaar samen te werken om te zorgen voor een adequaat gedecentraliseerd (gedeeld) beheer van Gemeenschapsmiddelen. Dit stelt hoge eisen aan de aansluiting tussen de controles die de Commissie verricht en die welke worden uitgevoerd door de lidstaten. In dit verband tracht Nederland in samenspraak met de Commissie zoveel mogelijk tot afspraken te komen teneinde toereikende voorzieningen te treffen voor een doeltreffende en doelmatige controle en voor een goede onderlinge informatie-uitwisseling, onder andere over de resultaten van de uitgevoerde controles.

Het is van belang dat de Commissie en de lidstaat periodiek de opzet en de werking van de beheer- en controlesystemen beoordelen (door middel van evaluerende controles). De Commissie dient op die wijze de zekerheid te verkrijgen dat de nationale beheer- en controlesystemen aan de daaraan te stellen eisen voldoen; een zekerheid die voor haar noodzakelijk is om de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de communautaire begroting te kunnen dragen. Ook voor de lidstaat is het van belang de zekerheid te hebben dat de nationale beheer- en controlesystemen aan de eisen voldoen, gegeven de eigen verantwoordelijkheid die de lidstaat in deze heeft. Zoals ik in mijn brief van 3 april jl. heb uiteengezet, hecht ik eraan dat de Commissie, ter realisering van een toereikend en onderling gelijkwaardig beheer- en controleniveau in alle lidstaten, actief toezicht houdt op de kwaliteit van de nationale beheer- en controlesystemen.

2

Deelt de regering de visie dat het hoge prioriteit verdient dat het Europees Parlement, de Europese Commissie, de Raden van ministers en de lidstaten een gefundeerd oordeel kunnen vormen over het gehele controleterrein op basis van volledige rapporten van de Europese Rekenkamer?

Zoals gesteld in het antwoord op vraag 1, hebben de Commissie en de lidstaten beide een verantwoordelijkheid voor het voeren een ordelijk en controleerbaar communautair financieel beheer. Zowel de Commissie en de lidstaat dienen, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, de beheer- en controlesystemen periodiek te beoordelen om de zekerheid te hebben dat deze voldoen aan de daaraan te stellen eisen. De Commissie heeft voorts, teneinde te verzekeren dat in alle lidstaten een toereikend en

gelijkwaardig beheer- en controleniveau wordt bereikt, een toezichhoudende taak ten opzichte van de lidstaten.

Genoemde taken van Commissie en lidstaten staan in beginsel los van die van de Europese Rekenkamer. De taak van de Europese Rekenkamer is gericht op het geven van een oordeel over de wijze waarop de Commissie en de lidstaten zich van hun beheer- en controletaken hebben gekweten. De rapporten van de Rekenkamer spelen een belangrijke rol als informatiebron ten behoeve van de democratische controle door het Europees Parlement. Op aanbeveling van de Raad verleent het Europees Parlement aan de Commissie kwijting voor de uitvoering van de begroting. Om te kunnen komen tot een meer evenwichtige beeldvorming van de beheer- en controlesituatie in de diverse lidstaten, juich ik het van harte toe dat de Rekenkamer in de toekomst een verklaring van betrouwbaarheid zal verstrekken (cf. het antwoord op vraag 11).

3

Wat is de oorzaak van de situatie dat het onderzoek van de Europese Rekenkamer nog niet zo ver ontwikkeld is dat aan de rapportage daarover een oordeel over het beheer en de controle van de communautaire gelden in zijn geheel of per land ontleend kan worden? Welke acties worden ondernomen om dat doel te bereiken? Binnen welke termijn? Welke rol speelt de Nederlandse regering daarin?

Als uitvloeisel van het Verdrag van Maastricht zal de Europese Rekenkamer in de toekomst een verklaring (*déclaration d'assurance*) moeten verstrekken aan het Europees Parlement en aan de Raad waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid en de wettigheid van de onderliggende verrichtingen worden bevestigd. Een dergelijke *déclaration d'assurance* is te vergelijken met het oordeel dat de Nederlandse Algemene Rekenkamer jaarlijks geeft in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek. De verplichting tot het afgeven van een verklaring van betrouwbaarheid geldt voor het eerst over het begrotingsjaar 1994 (het eerste volledige begrotingsjaar volgend op de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht). Waarschijnlijk zal het voor de Europese Rekenkamer niet eenvoudig zijn om reeds ten aanzien van de uitvoering van de begroting 1994 een dergelijke verklaring af te geven.

De Nederlandse regering acht de verstrekking van een verklaring van betrouwbaarheid door de Europese Rekenkamer een belangrijke stap in de versterking van de externe controle op de communautaire begrotingsuitvoering en -verantwoording. Het onderzoek van de Europese Rekenkamer zal in de toekomst niet meer fragmentarisch kunnen zijn, maar dient zodanig van opzet te zijn dat daarmee een representatief beeld van de gehele massa wordt verkregen. De *déclaration d'assurance* zal immers betrekking moeten hebben op de communautaire financiële verantwoording als geheel. De verdragstekst schrijft overigens geen oordeel per lidstaat voor, hetgeen niet wil zeggen dat de Europese Rekenkamer niet zelf zou kunnen kiezen voor het volgen van dergelijke aanpak. Ten aanzien van de bepaling van de onderzoeksopzet van de Europese Rekenkamer, gericht op het afgeven van een verklaring, spelen de Nederlandse regering, noch de regeringen van de andere lidstaten, een specifieke rol. De Europese Rekenkamer is immers een autonome instelling van de Gemeenschappen. Uiteraard volg ik wel met grote interesse de ontwikkelingen in de controle-aanpak van de Europese Rekenkamer. Tevens wijs ik erop dat, zoals aangegeven in het antwoord op vraag 11, de beheer- en controlesituatie in de lidstaten en bij de Europese Commissie van groot belang is voor de mogelijkheden van de Europese Rekenkamer om te komen tot de afgifte van een verklaring van betrouwbaarheid.

4

Welk percentage van de EU-begroting wordt besteed aan de Europese Rekenkamer?

De gerealiseerde betalingen ten laste van de begroting 1994 ten behoeve van de Europese Rekenkamer bedragen 40 miljoen ECU op een totaal van 60 miljard ECU, ofte wel 0,067%.

5

Hoe is de samenwerking tussen de lidstaten en de controlewerkzaamheden van de Europese Rekenkamer? Maakt de Europese Rekenkamer systematisch gebruik van de inschakeling van de nationale Rekenkamers voor het afgeven van de verklaring van betrouwbaarheid over de Europese uitgaven ondanks het feit dat de samenwerking geen verplichtend karakter draagt? Welke knelpunten zijn er binnen die eventuele samenwerkingsverbanden per lidstaat?

Samenwerking tussen de lidstaten en de Europese Rekenkamer kan allereerst betrekking hebben op het – op verzoek van de Europese Rekenkamer – aan haar verstrekken van inlichtingen door instanties binnen de lidstaten. Zo heeft de Europese Rekenkamer dit jaar in Nederland bij de desbetreffende ministeries gegevens over alle door Nederland uitgevoerde EU-betalingen (betaaltapes) opgevraagd.

De Europese Rekenkamer maakt nog geen systematisch gebruik van de werkzaamheden van de nationale Rekenkamers in het kader van het onderzoek dat zij verricht ten behoeve van het kunnen verstrekken van een verklaring van betrouwbaarheid bij de rekeningen van de uitgaven en ontvangsten van de Europese Gemeenschappen. Voor wat de situatie in Nederland betreft is wel sprake van een voornemen om de samenwerking tussen de Nederlandse en de Europese Rekenkamer te intensiveren (zie het Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994; Kamerstukken II, vergaderjaar 1994/95, 24 130 nrs. 1–2, p. 11). Over de samenwerking tussen de Europese Rekenkamer en de Rekenkamers van andere lidstaten zijn geen gegevens bekend.

Een belangrijke factor die belemmerend kan werken ten aanzien van de samenwerking tussen de Europese Rekenkamer en de nationale Rekenkamer in een lidstaat, is erin gelegen dat de wettelijke positie en taak van de desbetreffende nationale Rekenkamer kan verschillen van die van de Europese Rekenkamer. Voorts kan sprake zijn van uiteenlopende bevoegdheden en een verschillende controle-aanpak. De Nederlandse Grondwet bepaalt dat de Algemene Rekenkamer belast is met de controle van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk. Strikt genomen vallen onder deze omschrijving niet de Europese uitgaven en ontvangsten. De Algemene Rekenkamer baseert zich, voor wat haar EU-activiteiten betreft, formeel op art. 51 van de Comptabiliteitswet waarin wordt bepaald dat de Algemene Rekenkamer «het door Onze ministers gevoerde financiële beheer en de jaarlijkse financiële verantwoordingen daarover» onderzoekt. Bedacht moet worden dat dit financiële beheer zich primair richt op het beheer van de begroting van het Rijk. Ten aanzien van het beheer van communautaire gelden geldt evenwel enerzijds dat dit beheer gedeeld wordt met de Commissie en anderzijds dat een belangrijk deel van het beheer binnen Nederland buiten de rijksoverheid plaatsvindt. Wanneer de in de communautaire regelgeving voorgeschreven co-financiering wordt verstrekt door het rijk, geldt uiteraard dat deze gelden zullen zijn opgenomen in de desbetreffende departementale financiële verantwoording en uit dien hoofde deel uitmaken van het object van onderzoek van departementale accountantsdienst en Algemene Rekenkamer. Vanzelfsprekend hangen het beheer en de controle van door het rijk en de Commissie beschikbaar gestelde gelden sterk met elkaar samen.

6

Hoe wordt de samenwerking tussen de Europese Rekenkamer en de nationale Rekenkamers gestalte gegeven? Beschikt de EC over een actieplan waaraan de lidstaten zich gebonden voelen? Wat zijn de knelpunten?

De samenwerking tussen de Europese Rekenkamer en de nationale Rekenkamers geschiedt tot dusver vooral door het uitvoeren van zogenaamde joint-audits. Uit het in het antwoord op vraag 5 gememooreerde Verslag van de Algemene Rekenkamer blijkt bij voorbeeld dat in 1994 een gezamenlijk onderzoek is verricht naar het informatiesysteem voor BTW-controles. Aan dit onderzoek namen ook vier andere nationale Rekenkamers deel.

De Europese Commissie beschikt ten aanzien van de samenwerking tussen de Europese en de nationale Rekenkamers niet over een actieplan waaraan de lidstaten zich gebonden voelen. Gelet op de positie van de Europese Rekenkamer ligt het naar mijn mening ook niet op het terrein van de Commissie om het initiatief te nemen voor het opstellen van een dergelijk plan. Voor zover mij bekend, beschikt ook de Europese Rekenkamer niet over een actieplan om de samenwerking te versterken. Gezien de wijze waarop in ons land de Algemene Rekenkamer gebruik maakt van door de departementale accountantsdiensten verrichte voorcontroles, ligt het in de rede dat ook de Europese Rekenkamer zich in de toekomst zal beraden over de wijze waarop zij in de toekomst gebruik kan maken van de voorcontroles die door de Commissie en de lidstaten zijn uitgevoerd. De Europese Rekenkamer hoeft zich derhalve niet alleen te richten op samenwerking met nationale Rekenkamers.

Voor de knelpunten ten aanzien van de samenwerking van de Europese Rekenkamer met de nationale Rekenkamers wordt verwezen naar het antwoord op vraag 5.

7

Zijn de nationale Rekenkamers verantwoordelijk voor de besteding van de Europese middelen in de desbetreffende lidstaten?

De Europese Rekenkamer noch de Nederlandse Algemene Rekenkamer noch de meeste andere nationale Rekenkamers dragen een verantwoordelijkheid voor de besteding van Europese gelden. Die verantwoordelijkheid ligt bij de Commissie en de lidstaten die moeten samenwerken om een adequaat gedeeld beheer van communautaire middelen te realiseren. De eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de communautaire begroting berust bij de Europese Commissie (cf. het antwoord op vraag 1).

De Europese Rekenkamer is verantwoordelijk voor het verrichten van een goede externe controle op de besteding van de Europese middelen; die controle kan zich mede uitstrekken tot de lidstaten. De nationale Rekenkamers hebben op grond van het Gemeenschapsrecht geen directe verantwoordelijkheid ten aanzien van de controle op de uitvoering van de Europese begroting.

8

Voor welk tijdstip moet Nederland eventuele voorstellen indienen om de controle (en de fraudebestrijding) te verbeteren in het kader van de voorbereiding van de IGC 1996?

Het onderwerp fraudebestrijding zou in de tweede helft van 1995 in de Groep van Persoonlijke Vertegenwoordigers van de ministers van Buitenlandse Zaken aan de orde kunnen worden gesteld met het oog op plaatsing op de agenda van de IGC. De eigenlijke voorstellen zouden in de loop van 1996 in de IGC zelf kunnen worden ingediend.

9

Blijkens artikel 188C, derde lid, van het EG-Verdrag zijn de lidstaten verplicht alle bescheiden en inlichtingen die nodig zijn voor de vervulling van de taak van de Europese Rekenkamer te verstrekken. Niet alle lidstaten houden zich blijkbaar aan deze EG-rechtelijke verplichting. Is het juist dat de Europese Rekenkamer de betreffende lidstaten bij het Europese Hof van Justitie zou kunnen aanklagen? Is of wordt van die mogelijkheid door de Rekenkamer ook gebruik gemaakt? Zijn lidstaten die zich wel aan de EG-regels houden, als derde belanghebbende, bevoegd om ter zake een klacht bij het Europese Hof van Justitie in te dienen?

De Europese Rekenkamer heeft niet de mogelijkheid lidstaten aan te klagen bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Wel kan de Rekenkamer in geval zij constateert dat een lidstaat verplichtingen op grond van art. 188C, derde lid, niet nakomt, de zaak voorleggen aan de Europese Commissie met het verzoek de procedure van art. 169 in te leiden (actie wegens niet nakomen van verdragsverplichtingen). Voor zover bekend is van die mogelijkheid tot op heden nog geen gebruik gemaakt.

Lidstaten hebben de mogelijkheid om andere lidstaten voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te dagen wegens niet-nakoming van verdragsverplichtingen (art. 170). Om redenen van buitenlandse politiek wordt van die mogelijkheid slechts zeer spaarzaam gebruik gemaakt. In vrijwel alle gevallen wordt het verstandiger geacht de zaak over te laten aan de Europese Commissie.

10

Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer biedt volgens de minister geen of slechts beperkte mogelijkheden tot horizontale vergelijking van beheer en controle voor alle betrokken lidstaten. Is het bestaan van een dergelijke horizontale vergelijking niet een sine qua non voor een deugdelijk financieel beheer in een conglomeraat van staten zoals de Europese Unie?

Een complicerende factor bij het horizontaal vergelijken van de beheer- en controlesituatie in de diverse lidstaten van de Europese Unie wordt gevormd door het feit dat de opzet en inrichting van de nationale beheer- en controlesystemen voor een belangrijk deel wordt overgelaten aan de lidstaten zelf, zonder dat daar door de Europese Commissie gedetailleerde eisen aan worden gesteld. Het feit dat veelal sprake is van gedeeld beheer op basis van het uitgangspunt van subsidiariteit doet echter niets af aan de (eind)verantwoordelijkheid van de Europese Commissie voor de uitvoering van de communautaire begroting. Om in alle lidstaten te komen tot een toereikend en gelijkwaardig beheer- en controleniveau, ben ik in dit verband dan ook voorstander van een actieve toezichhoudende rol van de Commissie. De Commissie is de eerst aangewezen voor het horizontaal vergelijken van de beheer- en controlesystemen in de diverse lidstaten.

Zie verder het antwoord op vraag 11.

11

Is de minister van mening dat met de toekomstige déclaration d'assurance van de Europese Rekenkamer wel de basis zal zijn geboden voor een dergelijke horizontale vergelijking?

De Europese Rekenkamer heeft tot taak om de wettigheid en de regelmatigheid van de communautaire uitgaven en ontvangsten te onderzoeken en om na te gaan of een goed financieel beheer is gevoerd. Wanneer de Rekenkamer een *déclaration d'assurance* ten aanzien van de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid en de

wettigheid van alle onderliggende verrichtingen zal afgeven, verschaft dat inderdaad een mogelijkheid tot een meer evenwichtige beeldvorming van de beheeren controlesituatie in de diverse lidstaten. Uiteraard speelt daarbij de wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoek zal inrichten om te komen tot de afgifte van een *déclaration d'assurance* een belangrijke rol. In dit verband is de vraag essentieel of de Europese Rekenkamer haar onderzoek zal doen uitmonden in deelvondelen per lidstaat. Een verklaring betreffende de regelmatigheid en de wettigheid van alle geldstromen in alle lidstaten lijkt pas goed mogelijk indien in al deze lidstaten alsmede bij de Commissie sprake is van zodanig sluitende beheeren controle-systemen, dat de Europese Rekenkamer in staat wordt gesteld daarover, zonder buitensporig veel (aanvullende) gegevensgerichte controle-werkzaamheden te hoeven verrichten, een evaluerend oordeel te geven.

12

Is de regering bereid nog voor de zomer een nationaal actieplan met betrekking tot fraude en oneigenlijk gebruik van EU-middelen op te stellen welke wellicht te zijner tijd ook als voorbeeld kan dienen voor andere lidstaten?

De eigen middelen van de Europese Gemeenschappen bestaan uit enerzijds de zogenaamde traditionele eigen middelen (de door de lidstaten vast te stellen en aan de Gemeenschappen af te dragen communautaire landbouwheffingen en douanerechten) en anderzijds de afdrachten van de lidstaten op basis van het BTW-middel (een heffing op een voor alle lidstaten op uniforme wijze volgens communautaire voorschriften vastgestelde BTW-grondslag) en, in aanvulling daarop, het BNP-middel (een afdracht gebaseerd op het BNP-aandeel in het BNP van de Gemeenschappen teneinde het evenwicht van de begroting te handhaven).

De BTW-afdrachten en de afdracht op basis van het BNP vormen een afgeleide van de totale nationale BTW-opbrengsten resp. het nationale BNP. Omdat het gaat om nationale grootheden is hierop primair het nationale beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van toepassing. In het recente verleden zijn op dit terrein in ISMO-kader belangrijke acties ondernomen, waarover de Kamer uitvoerig is geïnformeerd. Bovendien heeft Nederland, zoals ik in mijn brief van 3 april jl. ook reeds gesteld heb, een operatie comptabel bestel achter de rug, die onder meer heeft geleid tot verbetering van beheer en controle op het terrein van de eigen middelen van de Gemeenschappen. Een nieuw nationaal actieplan op het terrein van het derde en vierde eigen middel lijkt mij thans dan ook niet nodig.

Op het terrein van controle van de traditionele eigen middelen kenmerkt de aanpak van de desbetreffende Nederlandse diensten, zoals de Douane en de AID, zich onder meer door de toepassing van risico-analyse. Zoals ik in mijn brief van 3 april jl. aangegeven heb, behoort Nederland tot de landen die het meest ver gevorderd zijn met het uitvoeren van controles op basis van gerichte risico-analyse. De ervaringen die daarmee in ons land zijn opgedaan zijn in Brussel niet onopgemerkt gebleven (zie in dit verband bij voorbeeld speciaal verslag nr. 7/93 van de Europese Rekenkamer over controles van fraudes en onregelmatigheden in de landbouw-sector, waarin hierover positief wordt geschreven).

Voor de Douane is in dit verband het Douane Informatiecentrum (DIC) te Vlaardingen van belang. Het DIC doet sinds 1993 dienst als landelijk aanspreek- en ondersteuningspunt van de Douane en houdt zich onder meer bezig met risico-analyses op centraal niveau, die vervolgens op lokaal niveau worden uitgewerkt in controleplannen en zogenaamde selectie-profielen, die in SAGITTA worden ingebouwd (SAGITTA is het systeem voor geautomatiseerde afhandeling en verwerking van aangiften).

Voor de situatie op het gebied van de landbouweffingen zij verwezen naar de op 1 mei 1995 door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer gezonden brief over de controle bij EG-subsidie-regelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

De bestaande (uitvoerende en coördinerende) activiteiten op het terrein van de controle van de traditionele eigen middelen in Nederland overziend, ben ik van mening dat een nationaal actieplan thans niet noodzakelijk is. Nederland vervult op dit terrein reeds een voorbeeld-functie binnen de Europese Unie.

13

Welke Nederlandse controlediensten houden zich bezig met het opsporen van Nederlandse fraude? Welk percentage menskracht wordt van de totaal aanwezige capaciteit per instelling ingezet voor de opsporing van Europese fraude? Hoe worden deze activiteiten gefinancierd? Kan een schets gegeven worden van de veranderingen daarin gedurende de afgelopen vijf jaren en welke de plannen zijn voor de komende vijf jaren? Waarom werd het aantal geplande controlebezoeken niet gehaald met betrekking tot het inklaren van goederen? Hoe worden deze knelpunten aangepakt?

Voor een antwoord op deze vragen zij verwezen naar:

– Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 098 nr. 10: Notitie controle communautaire landbouwregelingen (brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij d.d. 15 maart 1990);

– Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 946 nr. 1: Controle-aspecten van de uitvoering van de EG-begroting (brief van de minister van Financiën d.d. 20 november 1992);

– Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 17 050 nr. 181: Notitie inzake EG-fraude (brief van de minister van Justitie en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken d.d. 25 juni 1993) alsmede de naar aanleiding van deze notitie door de (voormalige) bijzondere Commissie Misbruik en Oneigenlijk Gebruik gestelde vragen en de antwoorden daarop;

– Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 17 050 nr. 180: Voortgangs-rapportage fraudebestrijding 1993 (brief van de minister van Justitie d.d. 23 juli 1993);

– Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 17 050 nr. 188: Voortgangs-rapportage fraudebestrijding 1994 (brief van de minister van Justitie d.d. 20 juli 1994);

– de op 1 mei 1995 door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer gezonden brief over de controle bij EG-subsidieregelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouw-beleid;

– het op 10 mei 1995 door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer toegezonden nationaal verslag fraudebestrijding.

Het feit dat het aantal geplande controles bij invoer na inklaring (nog) niet werd gehaald, heeft te maken met het ambitieuze karakter van de desbetreffende (meerjaren)planning. De verwachting bestaat dat in de toekomst de doelstellingen van het controlebeleidsplan van de Douane wel zullen worden gehaald.

14

In Nederland wordt momenteel een regeling voor systematische controles bij invoer na inklaring ingevoerd. Berust het invoeren van een dergelijke regeling op een EG-rechtelijke verplichting? Welke inspanningen getroosten zich de andere lidstaten op dit terrein?

In de communautaire wetgeving (die sinds 1 januari 1994 is neergelegd in het Communautair Douanewetboek) zijn bepalingen opgenomen die

het mogelijk maken om bij importeurs, exporteurs en andersoortige bedrijven die opereren in het handelsverkeer met derde landen, controles te verrichten in de administratie van deze bedrijven ten aanzien van transacties in genoemd handelsverkeer. Deze wettelijke bepalingen hebben een facultatief karakter (de douane-autoriteiten kunnen ... tot controle overgaan). Een algemene verplichting voor de douane-autoriteiten om deze controles stelselmatig te verrichten valt hieruit dus niet af te leiden.

Mede ter uitvoering van de bepalingen in de communautaire douane-wetgeving werkt de Nederlandse Douane op dit moment aan de opbouw en versterking van systematische controle aan de hand van de administratie van bedrijven van importeurs en exporteurs ten aanzien van de in-, uit- en doorvoer van goederenzendingen. Met de opbouw hiervan is enige jaren gemoeid, onder meer vanwege de grote aantallen bedrijven waarover systematisch gegevens moeten worden verzameld teneinde uiteindelijk tot een maximaal risicogerichte aanpak te kunnen komen.

Verder zij verwezen naar de op 1 mei 1995 door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer gezonden brief over de controle bij EG-subsidieregelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Er zijn geen vergelijkende onderzoeken bekend waaruit de stand van zaken op dit onderdeel in andere lidstaten blijkt.

15

Inzake de vaststelling van het statistisch BNP (in verband met het vierde eigen middel) leverden zeven van de twaalf lidstaten niet de vereiste gegevens. Welke zijn deze lidstaten?

De Europese Rekenkamer is nagegaan of de lidstaten in 1993 de gegevens ter vaststelling van hun statistisch BNP over de periode 1989–1992 binnen de gestelde termijnen aan de Commissie hebben overgelegd. Deze gegevens kunnen, als volgt uitgesplitst, worden ingediend: productie, uitgaven en inkomsten. De Rekenkamer constateert dat de volgende zeven lidstaten zich hieraan niet hebben gehouden: België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Ierland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Voor deze zeven lidstaten was volgens de Rekenkamer de produktiefactor van het opgegeven BNP onvolledig of ontbrak zelfs.

16

Omdat een deel van de afdracht van de lidstaten aan de EU proportioneel is met het BNP van de lidstaten is het van groot belang het BNP accuraat te meten. Het BNP wordt slechts door 5 van de 12 lidstaten op correcte wijze gerapporteerd. Bestaat er enig inzicht in de omvang van de fouten die door de andere 7 lidstaten worden gemaakt? Kan worden verwacht dat deze fouten systematisch negatief zijn (d.w.z. dat zij zichzelf bevoordelen)?

Het is niet mij niet bekend of en in hoeverre er sprake is van systematische over- of onderschatting van het statistisch BNP van de lidstaten. Zoals ook uit het antwoord op vraag 22 blijkt, ben ik van mening dat vanzelfsprekend het uiterste moet worden gedaan om deze afdrachten te baseren op juiste en vergelijkbare BNP-statistieken. Daarom wordt momenteel gewerkt aan een Verordening van de Raad inzake het Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen in de EG (ESA-95). Het doel van deze Verordening is het creëren van een bindende basis voor de samenstelling van vergelijkbare nationale rekeningen, die onder andere als basis zullen dienen voor de bepaling van de hoogte en samenstelling van de eigen middelen.

17

Een groot aantal lidstaten heeft verzuimd de relevante gegevens te verstrekken ten behoeve van de vaststelling van het statistische BNP. Is het denkbaar dat als gevolg hiervan het BNP van deze lidstaten lager uitvalt en dat deze landen per saldo financieel minder afdragen aan de EU?

Verwezen zij naar het antwoord op vraag 16.

18

Hoe en door wie wordt de omvang van het statistische BNP van de lidstaten vastgesteld, indien deze verzuimen de relevante gegevens te verstrekken? Beschikken de organen van de EU over sancties om de lidstaten tot medewerking te dwingen? Zo ja, welke?

Het statistisch BNP wordt vastgesteld door de statistische bureaus van de lidstaten zelf. In Nederland worden de vereiste gegevens door het CBS aangeleverd.

Indien de Commissie van mening is dat een lidstaat een krachtens het Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen, kan zij hierover een advies uitbrengen. Indien de betrokken lidstaat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

19

Is het waar dat Italië lid is geworden van de G-7, mede omdat het land aan kon voeren dat het over een omvangrijke zwarte sector beschikte, waardoor het werkelijke BNP veel hoger zou zijn dan het officiële BNP? Is de werkelijke BNP-afdracht van Italië gebaseerd op het officiële of het officieuze BNP-cijfer?

Met betrekking tot de bepaling van het statistisch BNP moet een onderscheid gemaakt worden tussen illegale productie enerzijds, en zwarte en grijze productie anderzijds. Als voorbeelden van de eerste categorie kunnen genoemd worden drugscriminaliteit, prostitutie en smokkel. Met zwarte en grijze productie wordt bedoeld op activiteiten (bij voorbeeld bouwactiviteiten), waarbij geen premies en belastingen worden afgedragen.

In het statistisch BNP van de lidstaten, dat als basis dient voor de afdrachten aan de EU, is een schatting opgenomen van de productie van de grijze sector. Illegale activiteiten worden op dit moment niet meege-
nomen bij de bepaling van het statistisch BNP. Echter, met de inwerking-
treding van de nu in behandeling zijnde concept-Verordening van de Raad
inzake het Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen in de
EG (ESA-95) rond het jaar 2000, zal ook een schatting van de illegale
activiteiten in het statistisch BNP van de lidstaten worden opgenomen.

Evenals dat voor het Nederlands BNP het geval is, bevat het statistisch
BNP van Italië, dat als basis dient voor de afdrachten aan de EU, op dit
moment een schatting van de productie van de zwarte en grijze sector. De
illegale sector zal eerst bij de inwerkingtreding van bovengenoemd
ESA-95 worden meegenomen bij de bepaling van het statistisch BNP van
Italië.

Het is mij niet bekend of en in hoeverre de omvang van de zwarte sector
is meegenomen bij de bepaling van het BNP-cijfer dat aan de basis lag
van de toetreding van Italië tot de G-7.

20

*Is het waar dat het CBS als gevolg van het afschaffen van de binnen-
grenzen geen betrouwbare handelsstatistieken meer kan verstrekken? Wat*

betekent dit voor de betrouwbaarheid van onze BNP-statistieken?

Het CBS heeft bij navraag bevestigd dat de nauwkeurigheid en de tijdigheid van de handelsstatistieken teruggelopen is. Een en ander hangt samen met de afschaffing van douaneformulieren voor de intra-communautaire handel, welke handel een belangrijk deel uitmaakt van de Nederlandse import en export. Thans wordt informatie verkregen door de bedrijven direct te enquêteren. Een andere informatiebron vormen de BTW-opgaaftatistieken volgens het Eurostat/Intrastat-systeem. De problemen bij de handelsstatistieken hebben vooral betrekking op de doorvoerhandel (import in Nederland die een ander land als eindbestemming heeft), op de opgaven inzake het entrepotverkeer en ten slotte op de non-response van bedrijven. De bepaling van het BNP als zodanig lijdt hier overigens nauwelijks onder, omdat het BNP primair afgeleid wordt uit de statistieken van de productie. Genoemde problemen hebben wel gevolgen voor de specificatie van de bestedingssamenstelling van het BNP, in het bijzonder wat betreft de onderverdeling naar voorraden, import en export. Het CBS werkt thans aan een oplossing voor de ontstane problemen. Op korte termijn worden enkele maatregelen genomen ter verbetering van de schatting van de doorvoerhandel alsmede ten aanzien van het probleem van de non-response. Voor de langere termijn wordt een nieuwe structurele benadering voorbereid voor de opzet van de internationale-handelsstatistieken. Hierbij wordt mede rekening gehouden met de nieuwe bepalingen, zoals opgenomen in het voorstel van de Commissie voor een Verordening van de Raad inzake het Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen in de EG (ESA-95).

21

Is het BNP-eigen-middel niet veel fraudegevoeliger dan het BTW-eigen-middel, aangezien bij de BTW-heffing in ieder geval het eigenbelang (belastinginkomsten) van de lidstaat is gemoeid?

De afdrachten van Nederland op BNP- en BTW-grondslag geschieden volgens de daartoe geldende richtlijnen. De heffingen op BNP- en BTW-grondslag kennen elk hun eigen onzekerheden. Er zijn geen vergelijkende onderzoeken bekend waaruit afgeleid zou kunnen worden in welke mate in andere lidstaten van de Europese Unie sprake zou zijn van onbetrouwbare cijfers ten aanzien van het BNP respectievelijk de BTW-grondslag. De veronderstelling in de vraag kan derhalve worden bevestigd noch worden ontkend.

De stelling dat met het BTW-eigen-middel in elk geval het eigenbelang van de lidstaat is gemoeid, is niet per definitie juist. Het gaat bij het BTW-eigen-middel om een heffing op een voor alle lidstaten op uniforme wijze volgens communautaire voorschriften vastgestelde BTW-grondslag (een puur statistische grootheid). Deze grondslag en daarmee de daarop gebaseerde afdracht aan de Gemeenschappen staat daardoor in beginsel los van de nationale BTW-grondslag resp. de nationale BTW-inkomsten.

Het gaat bij de bestrijding van Gemeenschapsfraude om veel meer dan de bescherming van het budgettaire eigenbelang van de lidstaat alléén. Andere belangen die bij de bestrijding van fraude een rol spelen, komen aan de orde bij de beantwoording van vraag 41.

22

De Europese Rekenkamer stelt dat er met betrekking tot de BNP-statistieken nog «grote vorderingen» moeten worden gemaakt om tot een werkelijk geharmoniseerd systeem te komen. Als de BNP-statistieken zo imperfect zijn, waarom wordt bij de financiering van de EU steeds meer op het BNP-eigen-middel geleund?

Indien de afdrachten aan de EU zijn gerelateerd aan het BNP van de lidstaten komt dit feitelijk neer op het afdragen van middelen naar draagkracht. Lidstaten dragen volgens deze systematiek bij aan de Unie op basis van hun relatieve welvaart. In het kader van het streven naar een rechtvaardiger en evenwichtiger lastenverdeling binnen de EU kan de ontwikkeling dat er meer afgedragen wordt op basis van het BNP dan in het verleden het geval was, toegejuicht worden.

Vanzelfsprekend moet het uiterste worden gedaan om de BNP-afdrachten te baseren op juiste en vergelijkbare BNP-statistieken. Teneinde hierin verbetering te brengen, wordt momenteel in Raadskader een voorstel van de Commissie behandeld voor een Verordening van de Raad inzake het Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen in de EG (ESA-95). Het doel van deze Verordening is het creëren van een bindende basis voor de samenstelling van vergelijkbare nationale rekeningen. Deze rekeningen zullen onder andere de basis vormen voor de bepaling van de hoogte en samenstelling van de eigen middelen. De besprekingen over deze Verordening verlopen voorspoedig; mogelijk kan in juni a.s. reeds een besluit genomen worden.

23

Hebben de afschaffing van de fiscale binnengrenzen en de invoering van het VIES-systeem consequenties gehad voor de betrouwbaarheid van de BTW-afdracht?

De invoering van het VIES-systeem heeft geen consequenties gehad voor de betrouwbaarheid van de BTW-afdracht. De opbrengst van de BTW in 1993 en 1994 vertoont slechts een geringe afwijking van de raming zoals opgenomen in de Miljoenennota. In 1993 was dit een positieve afwijking van 2,15% (f 834 miljoen), terwijl in 1994 sprake was van een negatieve afwijking van 0,45% (f 186 miljoen).

Ook een vergelijking tussen de BTW-opbrengst en het BNP leidt niet tot de conclusie dat de invoering van het VIES-systeem nadelige gevolgen heeft gehad. Zo is het BNP in 1993 ten opzichte van 1992 gestegen met 2,1%. De BTW-opbrengst is daarentegen, indien rekening wordt gehouden met correctie-factoren zoals de verlaging van het algemene tarief per 1 oktober 1992 van 18,5% naar 17,5%, gestegen met 3%.

Het in Nederland ontstane beeld wijkt niet af van dat in andere lidstaten van de Europese Unie. In het rapport dat de Europese Commissie eind 1994 heeft uitgebracht (document COM (94) 515 def. d.d. 23 november 1994) wordt opgemerkt dat «de weliswaar nog voorlopige gegevens betreffende de BTW-opbrengsten van de Lid-Staten in het algemeen een ontwikkeling vertonen die in overeenstemming is met de economische trends in 1993 en de eerste maanden van 1994. Zij wijzen niet op wijzigingen in het niveau van de opbrengsten die direct zijn toe te schrijven aan de bij de overgangsregeling ingevoerde nieuwe bepalingen.»

24

Als de kritiek van de Europese Rekenkamer betreffende zwakke internecontrolesystemen met betrekking tot de landbouwuitgaven niet op Nederland van toepassing is, op welke landen is die kritiek dan wel van toepassing?

De Europese Rekenkamer past bij haar onderzoek tot op heden, mede als gevolg van de beperkte middelen die zij tot haar beschikking heeft, een selectieve benaderingswijze toe. Om de omvang van haar werkzaamheden te beperken, maakt de Europese Rekenkamer jaarlijks een keuze uit de veelheid van de communautaire geldstromen en de te bezoeken lidstaten. Zo heeft de Rekenkamer zich wat de nationale controles in de lidstaten op de landbouw-garantie-uitgaven betreft voor het jaar 1993

uitsluitend gericht op de situatie in Denemarken en Duitsland (in 1992 op Frankrijk en Ierland). Ten aanzien van de andere lidstaten heeft de Europese Rekenkamer in 1993 geen gericht onderzoek verricht naar de nationale interne-controlesystemen met betrekking tot de uitgaven en ontvangsten op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

25

Is het waar dat de controle op de in Nederland uitgegeven landbouwsubsidies voornamelijk in handen is van de landbouworganisaties zelf?

Bij de controles op de in Nederland uitgegeven landbouwsubsidies zijn geen landbouworganisaties betrokken. Administratieve controles op bepaalde subsidieregelingen worden uitgevoerd door de produktschappen (publiekrechtelijke organen). De produktschappen oefenen hun bevoegdheden uit in medebewind. Daarnaast zijn bij de controles op de landbouwsubsidies een aantal diensten van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij alsmede de Douane betrokken. Verwezen zij hierover verder naar de notitie inzake de controle bij EG-subsidieregelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op 1 mei jl. aan de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft gezonden.

26

Is het waar dat onze belangrijkste agrarische exportprodukten (zuivel en vlees) bij uitstek fraudegevoelig zijn?

Zuivel en vlees zijn niet zozeer fraudegevoeliger dan andere produktsorten, maar juist het feit dat het de qua omvang belangrijkste Nederlandse exportprodukten zijn, betekent dat in deze sectoren ook het grootste aantal controles plaatsvindt. Voorts is het zo dat in de sectoren zuivel en vlees de EG-restitutienomenclaturen, op basis waarvan vlees of zuivel geacht wordt om een bepaalde samenstelling te hebben om voor een bepaald bedrag aan restitutie in aanmerking te komen, divers zijn. Een al dan niet opzettelijke vergissing in de nomenclatuurcode, waardoor een hogere restitutie verkregen wordt dan waar men op basis van de werkelijke samenstelling van het produkt feitelijk recht op zou hebben, is gauw gemaakt. Mede daarom heb ik in mijn brief van 3 april jl. juist gepleit voor vereenvoudiging van de EG-regelgeving.

27

Deelt de minister de mening van voormalig staatssecretaris Dankert dat Nederland inzake de fraude een «middenmoter» is, terwijl Duitsland en Engeland het beste scoren (Utrechts Nieuwsblad, 15-4-1995)?

De lidstaten zijn op grond van diverse verordeningen verplicht om fraudegevallen en onregelmatigheden aan de Commissie te melden. Deze verplichting geldt voor elke onregelmatigheid die betrekking heeft op een ten laste van de communautaire begroting komend bedrag dat een in de desbetreffende verordening genoemde ondergrens te boven gaat.

Het hoeft niet noodzakelijk zo te zijn dat wanneer door een lidstaat meer onregelmatigheden ontdekt en gemeld worden, in die lidstaat ten opzichte van andere lidstaten ook sprake is van meer omvangrijke fraudepraktijken en daarvoor gevoelige beheer- en controlesystemen. Een klein aantal fraudegevallen kan allereerst voortvloeien uit een nauwgezette naleving van de geldende regels in de desbetreffende lidstaat. Voorts kunnen een goede fraudepreventie (waardoor minder onregelmatigheden voorkomen) en een niet adequate controle (waardoor onregelmatigheden ongesignaleerd kunnen blijven) ten grondslag liggen aan een beperkt aantal fraudeconstatering. Enkel het aantal ontdekte fraudegevallen biedt naar

mijn mening een onvoldoende grondslag om te komen tot een vergelijking van de inspanningen van de lidstaten op het terrein van de fraudebestrijding.

28

Volgens voormalig staatssecretaris Dankert hebben vorige kabinetten vrijwel nooit over de aanpak van de Europese fraude gesproken. Is dit een correcte vaststelling? (Utrechts nieuwsblad, 15-4-95)

Het huidige kabinet is niet het eerste kabinet waarbinnen gesproken wordt over de EU-fraudebestrijding. De in de desbetreffende jaren door de regering aan de Kamer gezonden stukken vormen een bewijs van het tegendeel (zie ook het antwoord op vraag 13). Wel is het zo dat met de sterke toename van de financiële omvang van de EG-begroting de aandacht voor fraudebestrijding duidelijk is toegenomen, zowel bij de Commissie als in de lidstaten. Het in de derde pijler opnemen van het onderwerp fraudebestrijding en het door het Verdrag van Maastricht aan het EG-Verdrag toegevoegde art. 209A vormen voorbeelden van resultaten van deze toegenomen aandacht.

29

De Europese Rekenkamer constateert dat de controle van de uitgaven uit de structuurfondsen te wensen overlaat. Hoe verhoudt zich dit tot de geringe omvang van verstrekte middelen uit de structuurfondsen in Nederland? Bestaat er bij de betrokken ministeries vanwege de geringe omvang te weinig interesse om het toezicht deugdelijk op te zetten? Maakt de onvolkomen controle de betrokken DG's van de Commissie terughoudend bij het verstrekken van middelen?

Ongeacht de omvang van de aan ons land verstrekte structuurfondsmiddelen zet Nederland zich in voor een adequaat beheer van en een effectieve controle op deze middelen. De verantwoordelijkheid voor de aanwending van structuurfondsgelden binnen Nederland berust bij de minister van Economische Zaken (voor wat betreft het EFRO), de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voor wat betreft het ESF) en de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (voor wat betreft het EOGFL/Oriëntatie). De afspraken die deze drie ministers hebben gemaakt met de desbetreffende regionale, lokale of andere bevoegde autoriteiten en instanties (het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening respectievelijk de betrokken provincies), betreffen onder meer het (doen) verrichten van financiële controle ten aanzien van de gesubsidieerde projecten. Voorts hebben de gemaakte afspraken betrekking op de bevoegdheden die de desbetreffende minister heeft uit hoofde van zijn toezichhoudende taak. Omdat uitvoering, beheer en controle in belangrijke mate bij de aangewezen regionale, lokale of andere bevoegde autoriteiten en instanties plaatsvinden, dient de verantwoordelijke minister immers over voldoende middelen en over adequate bevoegdheden op het terrein van controle en toezicht te beschikken om zijn verantwoordelijkheid in deze te kunnen dragen. Belangrijke instrumenten voor hem zijn in dit verband deelname aan de respectieve comités van toezicht en de mogelijkheid die hij heeft om zijn departementale accountantsdienst controle- en reviewwerkzaamheden te laten verrichten.

Om invulling te geven aan het streven om binnen Nederland de controlesituatie met betrekking tot de structuurfondsgelden te verbeteren, is, zoals in mijn brief van 30 augustus 1994 (Kamerstukken II, vergaderjaar 1993/94, 23 830 nr. 1, p. 9) reeds is aangegeven, door de betrokken departementale accountantsdiensten in hun controleplannen vastgelegd dat zij de opzet en werking van de beheer- en controlesystemen, die binnen Nederland zijn opgezet om te zorgen voor een doeltreffende uitvoering van de structuurfondsacties, periodiek aan een onderzoek

zullen onderwerpen en over de uitkomsten van dit onderzoek aan de minister zullen rapporteren. Dit onderzoek betreft in het bijzonder het beoordelen van de beschrijvingen van de beheer- en controlesystemen bij de desbetreffende regionale, lokale of andere bevoegde autoriteiten en instanties alsmede het verrichten van reviewwerkzaamheden. Reviewwerkzaamheden richten zich op de controles die de in opdracht van deze autoriteiten en instanties fungerende accountants hebben uitgevoerd.

Momenteel vindt bij het ministerie van SZW een reorganisatie plaats, die er mede op gericht is de toezichtfunctie die het ministerie ten opzichte van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft, te versterken. Mede hierdoor wordt gestreefd naar versterking van het beheer van en de controle op de ESF-gelden.

De Commissie stelt het saldo van een betalingsverplichting eerst betaalbaar indien de binnen de lidstaat aangewezen autoriteit bij de Commissie een verklaring (attest of certificaat genoemd) heeft ingediend, waarbij de in de betalingsaanvraag en de voortgangs- dan wel eindverlagen verstrekte gegevens worden bevestigd. De lidstaat dient de autoriteiten aan te wijzen die gemachtigd zijn een attest af te geven (dit kan een regionale autoriteit zoals een provincie zijn, maar ook een departementale beleidsafdeling). Vooropgesteld zij dat een attest géén accountantsverklaring is. Een attest dient tot staving van de betalingsaanvraag en de autoriteit die deze afgeeft (de attestant) dient zich dan ook van de betrouwbaarheid van de aan de Commissie te verstrekken gegevens te vergewissen. Om de correcte besteding door de eindbegunstigde te kunnen vaststellen, zal de attestant redelijke zekerheid moeten verkrijgen dat de opzet van de controlesystemen toereikend is en dat deze controlesystemen naar behoren hebben gefunctioneerd. De Commissie gaat vervolgens na of de in dit verband door de attestant verrichte werkzaamheden een voldoende grondslag hebben gevormd voor de door hem afgegeven attesten.

30

Heeft de regering zicht op oneigenlijk gebruik van ESF-middelen in Nederland en in andere lidstaten?

Het verkrijgen van subsidies, zoals ESF-middelen, houdt altijd een zeker risico van oneigenlijk gebruik in. Door middel van regelgeving, procedures, toezicht en controle wordt getracht dit oneigenlijk gebruik tot een minimum te beperken. Desondanks kan bij controles geconstateerd worden dat sprake is, dan wel een vermoeden bestaat, van oneigenlijk gebruik. In die gevallen waarin oneigenlijk gebruik wordt vastgesteld, worden de desbetreffende aanvragen/toezeggingen ingetrokken en de betaalde voorschotten teruggevorderd. Bij het vermoeden van oneigenlijk gebruik vindt nader onderzoek plaats. Dit kan, afhankelijk van de uitkomsten van dat nader onderzoek, eveneens leiden tot intrekking en terugvordering. In beide gevallen vinden correcties plaats op de eindafrekening met Brussel.

Ten aanzien van het oneigenlijk gebruik in andere lidstaten op het terrein van het ESF heeft de regering geen zicht op de mate waarin dat in deze lidstaten voorkomt. In het kader van haar toezichthoudende taak dient de Europese Commissie zich mede op dit punt een oordeel te vormen over de toereikendheid en onderlinge gelijkwaardigheid van de nationale beheer- en controlesystemen.

31

Beschikt ook de regering over signalen dat de middelen in Nederland vooral blijven circuleren in de RBA-circuits en dat ESF-middelen in belangrijke mate worden aangewend om activiteiten die voorheen door de RBA's werden gefinancierd, te betalen? Hoeveel private initiatieven zijn de laatste tijd gehonoreerd met ESF-middelen?

Er zijn op dit moment geen concrete aanwijzingen dat de RBA's bij de verdeling van de ESF-middelen een bevoorrechte positie innemen. Uit recente cijfers blijkt dat circa 65% van de ESF-middelen wordt aangewend voor acties van publiekrechtelijke en/of private instellingen. Het overige deel van de ESF-middelen wordt door de RBA's zelf aangewend voor scholing en bemiddeling van werklozen. Dit gemiddelde aandeel van de RBA's wijkt niet noemenswaardig af ten opzichte van voorgaande jaren.

32

Welke concrete afspraken zijn er inmiddels gemaakt om de tekortkomingen in beeld te krijgen? Op welke wijze wordt vorm gegeven aan de verbetering van het doelmatigheidsbeleid met betrekking tot de structuurfondsen in Nederland en in de EC?

De overeenkomst tussen de Staat en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, waarin de uitvoering van de ESF-doelstellingen en het toezicht daarop wordt geregeld, zal worden aangepast. Het ligt in de bedoeling dat in het bijzonder op de punten van doelmatigheid, uitvoering en controle een nadere aanscherping zal plaatsvinden. Op de wijze waarop de Commissie toezicht dient te houden op de situatie in de diverse lidstaten teneinde te bereiken dat overal een doelmatige besteding van de structuurfondsgelden is gewaarborgd, ben ik reeds in mijn brief van 3 april jl. ingegaan.

33

Welke mogelijkheden ziet de minister om in de Europese uitgaven financiële prikkels (preventief en repressief) in te bouwen die tot beter beheer, respectievelijk minder fraude kunnen leiden?

De realisatie van een goed en fraudebestendig beheer vereist allereerst een goede regelgeving. Fraude is voor een belangrijk deel immers niets anders dan het bijproduct van kwalitatief tekortschietende regelgeving. Elke regel roept op tot een zekere mate van overtreding. Naarmate sprake is van fijnmaziger regelgeving, zal de handhaving ervan moeilijker zijn. Uitvoering en handhaving van een beleid dienen dan ook als integraal onderdeel van dat beleid beschouwd te worden. In dat verband zou men kunnen overwegen om als onderdeel van het totstandkomingsproces van communautaire regelgeving een handhavingsanalyse uit te voeren. De kosten van handhaving zouden daarbij integraal deel dienen uit te maken van het voor het desbetreffende beleid beschikbare budget. Eerst dan wordt een transparante afweging van de totale kosten (inclusief die van handhaving, controle en fraudebestrijding) en de totale baten van een beleid werkelijk mogelijk.

Het is noodzakelijk dat de Europese regelgeving, waaronder die op het terrein van beheer, verantwoording en controle, wordt nageleefd. Niet-naleving van de regelgeving kan consequenties hebben voor de lidstaat alsook voor de desbetreffende marktdeelnemers/eindbegunstigden. Op het niveau van de lidstaat gaat het bij voorbeeld om de jaarlijkse verevening door de Commissie van de rekeningen ten aanzien van de landbouwgarantie-uitgaven. Daarbij geeft de Commissie aan welke door de lidstaat gedeclareerde uitgaven volgens haar ten onrechte hebben plaatsgevonden, bij voorbeeld omdat de in de verordeningen voorgeschreven controleprocedures niet, dan wel niet goed zijn toegepast. Niet-verevening leidt tot een correctie op de betaling van voorschotten aan de lidstaat in het dan lopende dienstjaar. Prikkel op het niveau van de marktdeelnemers/eindbegunstigden zijn onder meer gelegen in de mogelijkheid dat communautaire administratieve sancties (in het bijzonder op het terrein van de landbouwuitgaven) of nationaal-strafrechtelijke sancties worden opgelegd. Bij de handhaving speelt uiteraard ook de pakkans een belangrijke rol. In mijn brief aan de Kamer

d.d. 3 april jl. heb ik reeds gewezen op het «zwarte-lijstvoorstel», dat voorziet in maatregelen (verscherpte controle, opschorting van betalingen of uitsluiting van de betrokkene) ten aanzien van ontvangers van landbouwsubsidies die doelbewust of door grove nalatigheid een onregelmatigheid hebben begaan of tegen wie in dat opzicht ernstige vermoedens bestaan.

34

Is het waar dat subsidies op agrarische goederen vaak een veelvoud zijn van de wereldmarktprijs? In welke range (als percentage van de wereldmarktprijs) begeven zich deze subsidies?

In het algemeen kan niet gesteld worden dat de subsidies op agrarische producten een veelvoud vormen van de wereldmarktprijs. Export-restituties komen ongeveer overeen met het verschil tussen de EG-interventieprijs en de wereldmarktprijs. De situatie loopt sterk uiteen, afhankelijk van het desbetreffende landbouwprodukt. Bovendien variëren de wereldmarktprijzen onder invloed van vraag en aanbod, terwijl de EG-prijzen een meer stabiel karakter hebben. Onderstaand wordt voor een aantal sectoren het prijs-verschil tussen de interne EG-prijs en de wereldmarktprijs uitgedrukt in een percentage van de wereldmarktprijs (referentiejaar: 1994).

– granen:	50%
– suiker:	140%
– kaas:	180%
– boter:	190%
– magere melkpoeder:	130%
– volle melkpoeder:	170%
– tabak:	300%

35

Deelt de regering de mening dat vereenvoudiging van de regelgeving en betere, meer gedetailleerde bepalingen voor de boekhouding, het financiële beheer en de controle een oplossing zou zijn? Hoe verhoudt zich een verdere detaillering van financiële en controlebepalingen met het streven naar meer eenvoud en doorzichtigheid? Is de regering bereid het «rapport-Koopmans» over de verbetering van de kwaliteit van de EU-regelgeving zo spoedig mogelijk naar de Kamer te zenden? Dient er niet voor te worden gewaakt dat de te verbeteren controlesystematiek niet net zo gecompliceerd wordt als de huidige ingewikkelde regelgeving? Ligt het niet meer voor de hand dat oplossingen gevonden moeten worden binnen de (Europese) politieke kaders? Dient het sluiten van politieke compromissen met een terugwerkende kracht niet te worden voorkomen?

In mijn brief aan de Kamer van 3 april jl. heb ik de Nederlands inzet voor structurele verbetering van het communautaire financiële beheer en de controle daarop uiteengezet. Als eerste activiteit heb ik in dat kader het streven naar verbetering en vereenvoudiging van de Europese regelgeving genoemd. Een belangrijke complicerende factor bij de totstandkoming van goed uitvoerbare, controleerbare en handhaafbare regelgeving is, naast het feit dat Commissie-voorstellen niet altijd voldoen aan deze normen, dat de totstandkoming van regelgeving in Brussel sterk wordt beheerst door het sluiten van compromissen. Ik ben van mening dat de Raad bij de besprekingen en onderhandelingen over regelgevingsvoorstellen ten volle rekening dient te houden met het handhavings- en fraudebestrijdingsaspect. De noodzaak van het sluiten van compromissen is binnen de Europese Unie een onontkoombaar politiek gegeven; bij de compromisvorming dient echter aan het handhavings- en fraudebestrijdingsaspect een voldoende gewicht te worden toegekend.

Mijn inzet ter verbetering van de kwaliteit van de beheer- en controle-systemen binnen de lidstaten en bij de Commissie is voor een belangrijk deel gericht op nadere uitwerking van voor het merendeel reeds bestaande verplichtingen. Het gaat er mij om dat (nadere) uitgewerkte eisen worden gesteld ten aanzien van zowel verantwoordingsstukken en voortgangsverslagen als ten aanzien van controlerapporten. Deze eisen betreffen in het bijzonder inrichtings- en presentatievoorschriften alsmede de verplichte toezending aan de Commissie. Hierdoor zou op het niveau van de totalen van de diverse uitgaven- en ontvangstencategorieën per land toereikende verantwoordings- en controle-informatie beschikbaar komen. De hiervoor geschetste uitwerkingen staan niet haaks op het streven naar vereenvoudiging van regelgeving. De te verstrekken informatie moet een transparant beeld mogelijk maken van de besteding van de Gemeenschapsmiddelen in alle lidstaten. Aan de hand van de ontvangen verantwoordings- en controle-informatie kan de Commissie vervolgens beoordelen of in de lidstaten sprake is van een doeltreffend en onderling gelijkwaardig beheer- en controleniveau. Een en ander leidt er dus juist toe dat de uitvoering en handhaving van regelgeving doorzichtiger wordt.

Het rapport-Koopmans is thans nog niet gereed, doch zal na afronding zo spoedig mogelijk door mijn collega van Justitie aan de Kamer worden toegezonden.

36

Kan inzicht verschafd worden met betrekking tot de vraag wat precies de problemen met de controle-activiteiten zijn? Kan daarbij tevens een overzicht gegeven worden van de problemen in de andere lidstaten? Welke oplossingsrichtingen ziet de minister daarbij?

De Europese Rekenkamer beschrijft de door haar gesignaleerde problemen uitvoerig in haar jaarverslag (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, jrg. 37, nr. 94/C 327/01 d.d. 24 november 1994). In mijn brief d.d. 3 april jl. ben ik in paragraaf 2 ingegaan op de specifieke bevindingen van de Rekenkamer met betrekking tot Nederland en heb ik in paragraaf 3 een kort overzicht gegeven van de belangrijkste algemene opmerkingen van de Rekenkamer op het terrein van de begrotings-uitvoering, het financiële beheer en de controle daarop. De oplossingsrichting die de Nederlandse regering voorstaat om te komen tot verbetering van financieel beheer en controle is in paragraaf 4 van die brief beschreven. Tevens zij verwezen naar het antwoord op vraag 35.

37

Deelt de Nederlandse regering de mening van de Europese Rekenkamer dat indien wordt geconstateerd dat de systemen van beheer en controle in de lidstaten inadequaat zijn, de geldstroom die via deze systemen loopt dient te worden stilgelegd totdat er verbeteringen zijn aangebracht?

De Nederlandse regering benadrukt het belang van goede beheer- en controlesystemen in de lidstaten. Voor zover deze systemen nog niet van voldoende kwaliteit zijn, acht de regering het van groot belang dat in die systemen zo spoedig mogelijk verbeteringen worden aangebracht.

De Nederlandse regering verwacht dat het (tijdelijk) stopzetten of korten van geldstromen die via systemen lopen die niet aan de daaraan te stellen eisen voldoen een maatregel is die, rekening houdend met de specifieke omstandigheden, zeker zou kunnen bijdragen aan het tot stand brengen van de noodzakelijke verbeteringen. Daarbij zal wel een afweging moeten worden gemaakt met betrekking tot de ernst van de tekortkomingen. Overigens dient er voor te worden gewaakt dat eindbegunstigden niet de dupe worden van slechte beheer- en controlesystemen, terwijl de tekortkomingen in die systemen hen niet verwijtbaar zijn.

Welke sancties staan er op niet-naleving van EG-regelgeving op het terrein van beheer, verantwoording en controle door de lidstaten?

De belangrijkste sanctie op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in dit kader is die van het *apurement*. Hierbij wordt een door de lidstaat gelegde claim op Gemeenschapsgelden niet gehonoreerd en worden negatieve correcties op de desbetreffende rekeningen (d.w.z. de declaratie van de door de lidstaat ten laste van de Gemeenschap verstrekte landbouwsubsidies) aangebracht. Gewezen zij op de in mijn brief van 3 april jl. genoemde herziening van de jaarlijkse vereveningsprocedure, waarbij de Commissie naast de repressieve methode van het *apurement* ook preventief kan optreden en erop kan toezien dat tekortschietende controle-systemen worden aangepast (zie ook het antwoord op vraag 50). Op het gebied van de landbouwgarantie-uitgaven kunnen voorts een drietal forfaitaire kortingen aan de lidstaat worden opgelegd, uiteenlopend van 2% tot 10% van het gedeclareerde bedrag al naar gelang de beoordeling door de Commissie van de ernst van de ontstane schade voor de Gemeenschap. In zeer ernstige situaties kan het gehele bedrag worden gekort.

Voor de structuurfondsen zijn vooral de ingestelde comités van toezicht van belang, waarin zowel de Commissie als de lidstaat is vertegenwoordigd en welke onder meer belast zijn met het toezicht op de gefinancierde acties. Verder wordt ten aanzien van de structuurfondsen verwezen naar het antwoord op vraag 39.

Wat betreft de heffing van de eigen middelen, stelt de Commissie zich op het standpunt dat individuele lidstaten voor fouten die zij bij de inning van deze middelen maken, in de regel zelf aansprakelijk zijn. De precieze omvang van die aansprakelijkheid is op dit moment in EG-verband onderwerp van discussie. Deze discussie vindt met name plaats bij het overleg in Raadskader over een wijzigingsvoorstel met betrekking tot Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 houdende toepassing van Besluit 88/376/EEG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen.

Overigens geldt in algemene zin en ten aanzien van alle uitgaven- en ontvangstencategorieën van de Gemeenschap de algemene loyaliteitsverplichting van de lidstaten (art. 5 EG-Verdrag): «De lidstaten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak. Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen.» Verder is in dit verband ook art. 209A van het EG-Verdrag van belang, dat de lidstaten verplicht ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, dezelfde maatregelen te nemen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad. Op grond van art. 169 van het EG-Verdrag heeft de Commissie de mogelijkheid om lidstaten bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aan te klagen indien zij bepaalde verplichtingen niet nakomen. Ook een lidstaat kan zich tot het Hof wenden, indien deze van mening is dat een andere lidstaat een op hem rustende verplichting heeft geschonden (art. 170 EG-Verdrag; zie ook het antwoord op vraag 9).

De lidstaten zijn verplicht conform Verordening (EG) nr. 1681/94 door hen geconstateerde onregelmatigheden ten nadele van de structuurfondsen te melden. Welke prikkels hebben de lidstaten dit te doen of te laten? Welke sancties zijn er tegen lidstaten die dit aantoonbaar nalaten?

Er zijn geen specifieke prikkels om de naleving door de lidstaten van Verordening (EG) nr. 1681/94 te bevorderen. Periodiek doet de Commissie in het Raadgevend Comité Coördinatie Fraudebestrijding verslag van de naleving van de meldplicht. Lidstaten die in gebreke zijn gebleven worden ter vergadering verzocht om aan te geven waarom zij in gebreke zijn gebleven en om alsnog aan hun verplichtingen te voldoen. Er zijn tot dusver nimmer sancties opgelegd aan lidstaten die bij de nakoming van de uit deze verordening voortvloeiende verplichtingen in verzuim zijn gebleven. Overigens zijn ook geen lidstaten bekend die bij de naleving van deze verordening, die vanaf het derde kwartaal van 1994 in werking is getreden, aantoonbaar in gebreke zijn gebleven. Op grond van art. 169 van het EG-Verdrag heeft de Commissie evenwel de mogelijkheid om lidstaten bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aan te klagen indien zij de op hen rustende verdragsverplichtingen niet nakomen.

40

De minister zegt in de Ecofin-Raad druk uit te oefenen tot intensivering van de fraudebestrijding, maar afhankelijk te zijn van de politieke wil van andere lidstaten. Is die politieke wil van de andere lidstaten duidelijk zwakker dan de Nederlandse?

Nee. Ook de andere lidstaten zijn zich bewust van de noodzaak te komen tot een effectievere fraudebestrijding. Het is echter geen eenvoudige zaak om de juiste balans te vinden tussen het streven naar een doeltreffende fraudebestrijding enerzijds en het garanderen van voldoende rechtswaarborgen anderzijds. Aangezien hierbij ook meespeelt hoe een en ander op nationaal niveau in de lidstaten is geregeld, kunnen op dit terrein onderlinge accentverschillen tussen de lidstaten ontstaan.

41

Welke stappen gaat de regering zetten om haar voorstellen te realiseren? Welke knelpunten kunnen er verwacht worden met betrekking tot de politieke wil van de andere lidstaten om tot een structurele verbetering op de langere termijn te komen?

Ik ben van mening dat elke lidstaat in beginsel gebaat is bij een meer effectieve controle en fraudebestrijding, aangezien met een goed stelsel van controle- en fraudebestrijdingsmaatregelen niet alleen het Gemeenschapsbelang gediend is, maar deze maatregelen ook onmisbaar zijn vanuit nationaal oogpunt. Om te beginnen hebben ook de lidstaten zelf een budgettair belang bij een goede bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Een direct financieel belang bestaat er op het terrein van bij voorbeeld de bestrijding van BTW-fraude; Gemeenschapsfraude op dat gebied is veelal een afgeleide van nationale fraude. Voor de structuurfondsen geldt dat controle steeds zowel op de door de Gemeenschap beschikbaar gestelde gelden als op de nationale cofinancieringsgelden betrekking zal hebben; het beheer van de desbetreffende communautaire en nationale middelen is immers sterk met elkaar verbonden. Naast budgettaire belangen van de lidstaat, spelen ten aanzien van EG-fraudebestrijding ook andere factoren een rol. Gemeenschapsfraude kan het bonafide bedrijfsleven binnen een lidstaat benadelen, dat – vaak voor grote bedragen – slachtoffer is van het gedrag van frauderende concurrenten. Met het voortbestaan van omvangrijke fraudepraktijken komt voorts de geloofwaardigheid van de Europese Unie in gevaar. Het is een algemeen belang om daar waar mogelijk de misdaad zoveel mogelijk te bestrijden, zeker als het gevaar aanwezig is dat op den duur de georganiseerde misdaad zich op het terrein van de EU-fraude zou gaan begeven. Een staat die de misdadbestrijding niet serieus opvat, ondergraaft daarmee immers zijn eigen rechtsorde en politiek bestel.

In dit verband zij overigens nog gewezen op de conclusies van de Ecofin-Raad van 11 juli 1994 betreffende fraudebestrijding (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, jrg. 37, nr. 94/C 292/01 d.d. 20 oktober 1994).

Zie verder het antwoord op vraag 61.

42

Welke lidstaten beschikken over beheer- en controlesystemen die van duidelijk lagere kwaliteit zijn dan de Nederlandse?

Door Nederland worden geen onderzoeken verricht naar de kwaliteit van de beheer- en controlesystemen in andere lidstaten, zodat ik geen zelfstandig onderbouwd evaluerend oordeel kan geven over de kwaliteit van de systemen in een bepaalde lidstaat. De Commissie is als eerste belast met de beoordeling van de kwaliteit van de beheer- en controlesystemen in de diverse lidstaten (cf. vraag 10). Zoals gesteld, is het onderzoek van de Europese Rekenkamer nog niet zo ver ontwikkeld dat aan de rapportage daarover een oordeel over het beheer en controle van de communautaire gelden per land ontleend kan worden.

43

In welke lidstaten bevindt het comptabel bestel zich nog in een beginstadium? Welke landen beschikken zelfs niet over een kadaster?

Voor de beantwoording van de eerste vraag zij verwezen naar het antwoord op vraag 42.

De Europese Rekenkamer meldt in haar jaarverslag over 1993 dat in Griekenland een kadaster ontbreekt.

44

Is de regering bereid om de Nederlandse beschrijving van de beheer- en controlesystemen op het terrein van de structuurfondsen alsmede eventuele voorstellen voor verbetering in de opzet voor de zomer aan de Commissie voor de Rijksuitgaven te doen toekomen?

De ministers van EZ, LNV en SZW zijn bereid de genoemde beschrijvingen, nadat deze zijn toegezonden aan de Europese Commissie, in afschrift aan de Commissie voor de Rijksuitgaven te doen toekomen. Ik zal bevorderen dat deze beschrijvingen nog vóór de zomer aan de Kamer zullen worden toegezonden. De beschrijvingen, alsmede de eventuele voorstellen voor verbeteringen in de opzet van de desbetreffende systemen, kunnen zo nodig tijdens het begrotingsonderzoek in het kader van de behandeling van de begroting voor 1996 nader aan de orde worden gesteld en toegelicht.

45

Kan nu reeds aangegeven worden aan welke concrete maatregelen bij het stappenplan gedacht wordt? Hoort bij de eerste stap ook de mogelijkheid van decentralisatie van verschillende EU-subsidiestromen naar de regio's waarbij vooraf afspraken worden gemaakt over doel- en rechtmatigheid met de regio's?

Zowel in mijn brief van 3 april jl. als bij de beantwoording van deze vragen ben ik ingegaan op de belangrijkste reeds lopende maatregelen en heb ik aanzetten voor nadere concrete acties geschetst. Het eerste punt waar mijn inzet zich op richt is het verbeteren en waar mogelijk vereenvoudigen van de bestaande Europese regelgeving zodat de uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan worden verbeterd. Verder is van belang dat nieuwe voorstellen voor Europese regelgeving worden getoetst aan deze criteria. Het gaat mij daarbij primair

om het verbeteren van de kwaliteit van de regelgeving, en niet zozeer om de vraag of al dan niet sprake moet zijn van (verdere) decentralisatie. Overigens is ten aanzien van de structuurfondsen binnen Nederland reeds sprake van decentrale geldstromen. Voor het merendeel is sprake van rechtstreekse terbeschikkingstelling van structuurfondsgelden door de Commissie aan regionale, lokale of andere bevoegde autoriteiten of instanties. Een en ander sluit aan bij het streven van de Commissie om in het kader van het partnerschap vooral met regionale en lokale autoriteiten zaken te doen.

De verantwoordelijkheid voor communautaire uitgaven die voortvloeit uit de verantwoordelijkheid van de lidstaat in supranationaal verband, berust binnen Nederland bij een aantal ministers. Voor de aanwending van structuurfondsgelden zijn in dit verband de minister van EZ (voor wat betreft het EFRO), de minister van SZW (ESF) en de minister van LNV (EOGFL/Oriëntatie) verantwoordelijk. Omdat uitvoering, beheer en controle in belangrijke mate bij decentrale overheidsinstanties plaatsvinden, zullen deze ministers, zoals ook reeds aangegeven is in het antwoord op vraag 29, over voldoende middelen en over adequate bevoegdheden op het terrein van controle en toezicht moeten beschikken om hun verantwoordelijkheid te kunnen dragen. In dit verband zijn afspraken gemaakt met de betrokken regionale, lokale of andere bevoegde autoriteiten en instanties (i.c. het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening en de Colleges van Gedeputeerde Staten van de desbetreffende provincies) over hun verantwoordelijkheid voor het dagelijkse beheer betreffende de uitvoering van de projecten en voor het (doen) verrichten van financiële controle ten aanzien van deze projecten. De gemaakte afspraken hebben verder betrekking op de wijze waarop de desbetreffende ministers inhoud kunnen geven aan hun toezichthoudende verantwoordelijkheid. In dat verband voorzien de gemaakte afspraken onder meer in de bevoegdheid van de minister om zijn departementale accountantsdienst zo nodig controle- of reviewwerkzaamheden te laten verrichten.

In Europees verband wordt op het terrein van de structuurfondsen sinds enkele jaren gestreefd naar een nauwere samenwerking tussen het Directoraat-Generaal Financiële Controle (DG XX) en nationale controleinstanties van de lidstaten. Die samenwerking houdt in dat tussen DG XX en de nationale controleinstanties afspraken worden gemaakt over de door de lidstaten uit te voeren controles. Voor een aantal lidstaten heeft dit reeds geleid tot het afsluiten van zogenaamde samenwerkingsprotocollen. Het overleg met Nederland over de mogelijkheden om te komen tot het afsluiten van samenwerkingsprotocollen is nog gaande. Door Nederland is voorgesteld in dit verband aansluiting te zoeken bij het in ons land bestaande controlebestel. Dit betekent dat de in Nederland aan te wijzen instanties de departementale accountantsdiensten van de desbetreffende ministeries zullen moeten zijn. Het ministerie van Financiën speelt bij de contacten met DG XX een coördinerende rol.

46

Aan welk soort consequenties denkt de minister bij niet-naleving van regelgeving (onderdeel 5 stappenplan)? Wat is de mening van de regering over de visie van de Europese Rekenkamer dat wanneer wordt geconstateerd dat de systemen van beheer en controle in de lidstaten inadequaat zijn, de geldstromen die via deze systemen lopen, dienen te worden stilgelegd totdat er verbeteringen zijn aangebracht? Wat is de mening van de regering over de mogelijkheid om de uitvoerende instanties van de lidstaten bij ondoeltreffende taakuitvoeringen met gerechtelijke procedures te confronteren?

Het treffen van doeltreffende sancties is van groot belang. Maatregelen die de Commissie bij het niet naleven van de bepalingen naar mijn

mening onder meer zou kunnen treffen zijn de uitbetaling van middelen onder de voorwaarde van opheffing van de gebleken tekortkomingen in de desbetreffende beheer- en controlesystemen, de tijdelijke opschorting van betalingen en de toepassing van kortingen op de uit te betalen bedragen. Waar deze weg juridisch begaanbaar is, kan het confronteren van uitvoerende instanties in de lidstaten met gerechtelijke procedures wanneer aantoonbaar sprake is van nalatigheid bij de taakuitvoering, in bepaalde gevallen eveneens een middel zijn.

Zie verder de antwoorden op de vragen 33 en 37 (cf. ook vraag 62).

47

Kunnen enkele saillante voorbeelden worden gegeven van regelgeving die door politieke compromisvorming praktisch zeer moeilijk uitvoerbaar is geworden?

Het is een algemeen gegeven dat controle van en toezicht op de uitvoering van regelgeving bemoeilijkt wordt indien, in het kader van compromisvorming, besloten wordt tot bij voorbeeld uitzonderingen op een algemeen geldende regel. Zowel op nationaal niveau als op Europees niveau is compromisvorming een bekend fenomeen. Als communautair voorbeeld kan hier genoemd worden de Tweede Richtlijn Schadeverzekering. Hoewel deze richtlijn nauw aansluit bij de toezichtpraktijk die al van oudsher in Nederland geldt en daarom voor de praktijk geen grote problemen opleverde, is de richtlijn door de vele compromissen verworpen tot een zeer gecompliceerd, ook voor ingewijden moeilijk begrijpelijk stuk en is mede daardoor wetstechnisch moeilijk uitvoerbaar geworden. Het is echter een gegeven dat men in Brussel met vijftien lidstaten en de Commissie aan tafel zit, die er vaak sterk uiteenlopende standpunten op na houden. Het sluiten van compromissen is dan ook vaak onontkoombaar om bepaalde doelstellingen te bereiken, zeker wanneer het beslissingen betreft die unanimititeit van stemmen vereisen.

48

De Commissie onderzoekt hoe gecompliceerde regelgeving door een evaluatie vooraf voorkomen kan worden. Welke instantie zou zo'n evaluatie vooraf moeten verrichten?

Eén van de taken van de Commissie is het doen van voorstellen aan de Raad voor nieuwe communautaire regelgeving. Uitgaande van dit initiatiefrecht heeft de Commissie ook als eerste een taak ten aanzien van het verrichten van een evaluatie vooraf met betrekking tot de controleerbaarheid en fraudebestendigheid van regelgevingsvoorstellen. Daartoe onderzoeken de diensten van de Commissie vanuit hun discipline en vanuit hun verantwoordelijkheid de opgestelde regelgevingsvoorstellen alvorens de Commissie deze officieel bekend maakt en deze bij de Raad worden ingediend. Hier ligt ook een taak voor de lidstaten, bij voorbeeld in het kader van de nationale handhavingstoets. In dit verband ben ik van mening dat, zoals ik ook heb aangegeven in mijn brief aan de Kamer van 3 april jl., bij de evaluatie van zowel nieuwe als reeds bestaande regelgeving in het bijzonder de kennis van uitvoerende diensten en handhavende instanties (zoals de Belastingdienst/douane) dient te worden benut.

49

Bestaan er ook plannen de reeds bestaande regelgeving op uitvoerbaarheid door te lichten?

Ja. De Commissie heeft in haar werkprogramma 1995 voor de fraudebestrijding aangegeven niet alleen de versterking van het systeem voor evaluatie vooraf van de controleerbaarheid van nieuwe bepalingen te

zullen onderzoeken, maar zij zal ook «de verordeningen achteraf evalueren wat de mogelijkheid tot vereenvoudiging en de fraudegevoeligheid ervan betreft».

50

Voorgesteld wordt de financiële afrekeningsprocedure in twee delen te splitsen: de boekhoudkundige goedkeuring door de lidstaat en de conformiteitsaudit door de Commissie. Kan worden duidelijk gemaakt hoe deze vernieuwde procedure de mogelijkheden tot «sjoemelen» zal terugdringen?

De vernieuwde procedure voor de aanzuivering van de rekeningen voorziet in een boekhoudkundige goedkeuring en een zogenaamde conformiteitsaudit, overeenkomstig de voorstellen opgenomen in het rapport-Belle. Op basis van de conformiteitsaudit kan de Commissie tot het oordeel komen dat de controlesystemen van een bepaalde lidstaat falen. Volgens de oude procedure leidde dit slechts tot repressieve maatregelen van de Commissie (het zogenaamde apurement), waarbij negatieve correcties op de rekeningen werden aangebracht. Niet zelden bleven de falende controlesystemen geheel of gedeeltelijk overeind, zodat ook over de volgende jaren correcties moesten worden aangebracht.

Volgens de nieuwe procedure treden de Commissie en de betrokken lidstaat met elkaar in overleg om te komen tot verbetering. Dit is wat bedoeld wordt met de preventieve en corrigerende aanpak. De Commissie ziet erop toe dat de controlesystemen worden aangepast. Daarmee zullen naar verwachting ook de mogelijkheden tot «sjoemelen» worden teruggedrongen.

51

Is in alle lidstaten sprake van goed geregelde interne accountantsdiensten? Zo nee, in welke lidstaten niet?

Ten aanzien van de opzet en inrichting van de beheer- en controlesystemen in de lidstaten van de Europese Unie berust een belangrijke taak bij de lidstaten zelf. Binnen Nederland speelt binnen de beheer- en controlesystemen zowel interne als externe accountantscontrole een belangrijke rol. Het Nederlandse controlebestel, waarin departementale (interne) accountantsdiensten hun minister een verklaring verstrekken bij de departementale financiële verantwoording als geheel, is binnen de landen van de Europese Unie als een uitzondering te beschouwen. Daar waar de Europese regelgeving voorschriften geeft voor controle, wordt daarbij veelal aan de lidstaten overgelaten te bepalen wie zij deze controle laten verrichten. De praktijk op dit gebied is dan ook divers. Van belang is in dit verband overigens art. 209A van het EG-Verdrag, dat de lidstaten verplicht ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, dezelfde maatregelen te nemen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad.

52

Een nieuw voorstel is dat de lidstaten dit voorjaar per onderscheiden structuurfonds een specifieke, actuele beschrijving van hun nationale beheer- en controlesystemen aan de Commissie doen toekomen. Betekent dit dat in de afgelopen tien jaar de structuurfondsen tot twee keer toe zijn verdubbeld zonder dat de Commissie adequaat inzicht had in de nationale beheersystemen?

De in de vorige programmeringsperiode voor de structuurfondsen geldende Verordening (EEG) nr. 4253/88 verplichtte de lidstaten reeds de Commissie op de hoogte te houden van de maatregelen welke zij

genomen hadden om regelmatig te verifiëren dat de door de Gemeenschap gefinancierde acties stipt werden uitgevoerd, van de getroffen maatregelen om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen, en van de maatregelen gericht op het recupereren van door misbruik of nalatigheid verloren gegane middelen. In Verordening (EEG) nr. 2082/93 (van toepassing voor de programmeringsperiode tot 1999) is daaraan toegevoegd dat de lidstaten de Commissie in dit verband «met name een beschrijving van de controle- en beheerssystemen die zijn opgezet om te zorgen voor een doeltreffende uitvoering van de acties (verstrekken)». Er is hier dus geen sprake van een geheel nieuwe bepaling, maar van een nadere uitwerking en concretisering van een reeds langer bestaande verplichting. In Verordening (EG) nr. 1681/94 heeft de Commissie bovendien bepaald dat de lidstaten die structuurfondsgelden ontvangen haar mededeling doen van:

- de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de maatregelen gericht op het regelmatig verifiëren dat de desbetreffende acties stipt worden uitgevoerd, op het voorkomen en vervolgen van onregelmatigheden en op het recupereren van door misbruik of nalatigheid verloren gegane middelen;
- de lijst van met de uitvoering van deze maatregelen belaste diensten en lichamen, voorzien van de voornaamste bepalingen die betrekking hebben op de taakomschrijving en de werking van deze diensten en lichamen alsook op de procedures die zij moeten toepassen.

53

Aangegeven wordt dat de regering «in het bijzonder» de beheer- en controlesystemen ten aanzien van het ESF wil verbeteren. Kan nader inzicht gegeven worden wat er in het verleden fout gegaan is? Is de regering voornemens in de toekomst de vanwege de EU soms noodzakelijke cofinancieringen in de nationale begrotingsramingen te plaatsen?

De in de beheer- en controlesystemen ten aanzien van het ESF aan te brengen verbeteringen zijn in het bijzonder bedoeld om het toezicht en de controle op de uitvoering van ESF-acties aan te scherpen. Daar waar in het verleden werd volstaan met door externe accountants afgegeven verklaringen bij eindafrekeningen van ESF-projecten, zal in het kader van de voorgenomen verbeteringen een accentverschuiving plaatsvinden naar controle en toezicht tijdens de uitvoering van projecten en het steekproefgewijze (doen) uitvoeren van eigen onderzoeken. Dit geldt zowel voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie als voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De cofinancieringsgelden voor ESF-projecten die via het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid lopen, worden door derden ingebracht. Dit geldt ook voor minimaal twee derde deel van het budget dat de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voor ESF-acties beschikbaar heeft. Het overige gedeelte (één derde) wordt door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie gefinancierd. Gezien het feit dat cofinancieringsgelden door derden worden verstrekt en dat het in het geval van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie om een zelfstandig bestuursorgaan gaat, ligt het niet in de rede ESF-cofinancieringsgelden in de nationale begrotingsramingen op te nemen.

54

Uit het Europese-Rekenkamerrapport blijkt dat de vastleggingen en betalingen uit hoofde van de structuurfondsen aan het eind van het begrotingsjaar zijn geconcentreerd (bij het EFRO vond 54% van de vastleggingen in de laatste twee maanden van 1993 plaats). Betekent dit dat tegen het einde van het jaar snel grote aantallen projecten worden goedgekeurd omdat het geld toch op moet? Is dit een van de oorzaken dat «bij controle ter plaatse in geen enkele lidstaat ooit op basis van de

bewijsstukken kon worden onderkend of de officieel goedgekeurde bedragen volledig voor steun in aanmerking kwamen?»?

Een algemeen kenmerk van de programma's die (mede) met structuurfondsgelden worden gefinancierd, is dat deze programma's doorgaans meerjarig van aard zijn. Dit geldt ook voor een groot deel van de projecten die binnen de programma's worden uitgevoerd. De voorbereiding van een project kost meestal de nodige werkzaamheden voordat het door het comité van toezicht kan worden goedgekeurd. Hierbij moet worden gedacht aan bij voorbeeld het verkrijgen van de eventueel benodigde vergunningen en/of financiële middelen. Pas ná goedkeuring door het comité van toezicht kunnen projecten worden opgenomen in de uitgavenstaten/betalingsaanvragen van de lidstaat, die deze bij de Commissie indient en aan de hand waarvan de Commissie vervolgens komt tot vastleggingen en (voorschot)betalingen. Door de voorbereidingstijd – die kan oplopen tot vele maanden – kan het voorkomen dat projecten die aan het begin van een programmeringsperiode in de planfase verkeren, pas tegen het eind van die programmeringsperiode van start kunnen gaan. Dit geldt in het bijzonder voor kortlopende programma's, zoals die van de tranche 1992/1993.

Dat het bij controles ter plaatse van de Europese Rekenkamer niet mogelijk bleek «de subsidiabiliteit van de (...) bedragen volledig te onderkennen aan de hand van de door de uiteindelijke begunstigden geleverde bewijsstukken» staat hier los van. Het begrip «subsidiabele kosten» is van fundamentele betekenis voor de bepaling van de juiste omvang van de door de Commissie aan de lidstaten uit te betalen bedragen. De Rekenkamer onderstreept in dit verband het essentiële belang van «een duidelijke en nauwkeurige omschrijving van de criteria inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven naar hun aard en de datum waarop zij worden gedaan». De kritiek van de Rekenkamer ten aanzien van de EFRO-programma's richt zich er vooral op dat de Commissie naar de mening van de Rekenkamer betalingsaanvragen honoreert, zonder in voldoende mate na te gaan of de gedeclareerde bedragen wel voor steun in aanmerking komen dan wel zonder daarbij een duidelijk standpunt over de behandeling van bepaalde uitgavencategorieën in te nemen. Ook ik hecht aan een meer actieve rol van de Commissie op dit terrein.

55

Welke landen zijn het minst ver gevorderd met het uitvoeren van controles op basis van gerichte risico-analyse in de landbouw en de douanesector?

Het concept van risico-analyse staat ook op communautair niveau sinds enige jaren in de belangstelling. Onder meer wordt via seminars gewerkt aan de bekendmaking van en de uitwisseling van eerste ervaringen met de toepassing van dit concept. Zo heeft in november 1994 een dergelijk seminar plaats gevonden in Den Haag; dit seminar was georganiseerd door de Nederlandse Douane. Voor zover bekend is op communautair niveau nog geen vergelijkend onderzoek verricht naar de stand van zaken met betrekking tot de invoering en het feitelijk gebruik van dit concept binnen de diverse lidstaten. De indruk bestaat dat met name in Denemarken, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland de controle in belangrijke mate op risico-analyse is gestoeld, zij het in uiteenlopende mate. In andere lidstaten wordt onder coördinatie van de Commissie serieus gewerkt aan de ontwikkeling van risico-analyse.

Sinds 1995 zijn de lidstaten op grond van Verordening (EEG) nr. 4045/89 ten aanzien van de door hen op het gebied van de landbouwgarantie-uitgaven uit te voeren boekhoudkundige nacontroles verplicht om hun jaarlijkse voorstellen voor de toepassing van risico-analyse in te dienen bij de Commissie. Dit verschaft de Commissie een instrument om de

toepassing van risico-analyse in de diverse lidstaten te beoordelen c.q. invulling te geven aan haar toezichttaak op dit terrein.

56

Wat moet er concreet gebeuren om aan de rol van DG XX als interne auditor van de Commissie meer invulling te geven?

Bij de Commissie berust het beheer van de kredieten bij de ordonnateur (het desbetreffende Directoraat-Generaal), die als enige bevoegd is betalingsverplichtingen aan te gaan, aanspraken vast te stellen en innings- en betalingsopdrachten af te geven. De ordonnateur zendt een voorstel tot het aangaan van een betalingsverplichting resp. het instellen van een schuldvordering ter verkrijging van een voorafgaand visum aan de financieel controleur (DG XX). Uit het door deze verstrekte visum dient onder meer de rechtmatigheid van het betalings- resp. inningsvoorstel te blijken. Na verlening van het visum kan de ordonnateur de desbetreffende verplichting aangaan, resp. de desbetreffende aanspraak vaststellen, en betalings- en invorderingsopdrachten afgeven. Het visum is primair een maatregel van operationele, interne controle, welke gericht is op het voorkomen van onrechtmatige betalingen. Daarnaast beschikt DG XX over een bevoegdheid tot evaluerende controle achteraf. DG XX heeft in 1990, mede naar aanleiding van kritiek van de Europese Rekenkamer, de bijkomende opdracht van interne auditor van de diensten van de Commissie gekregen. Aan deze taak is nog niet ten volle invulling gegeven. Het is mijns inziens evenwel van belang dat (ook) dergelijke evaluerende onderzoeken plaatsvinden. Tijdens de bijeenkomst van de Ecofin-Raad op 20 maart jl. heb ik hiervoor expliciet de aandacht gevraagd. Door het verrichten van evaluerende onderzoeken krijgt de Commissie zelf meer grip op haar eigen functioneren. Uit deze onderzoeken blijkt immers of de systemen van de Commissie voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Dergelijke oordelen dienen naar mijn mening niet alleen betrekking te hebben op de administratieve organisatie van de diensten van de Commissie, maar ook op de wijze waarop de Commissie toezicht houdt op de doeltreffendheid en gelijkwaardigheid van de beheer- en controlesystemen van de lidstaten.

Eind maart jl. zijn door de Commissie (i.c. door de commissarissen Gradin en Liikanen) plannen gepresenteerd die zouden moeten leiden tot verbetering van het communautaire financiële beheer en de controle daarop. Ook deze plannen richten zich onder meer op versterking van de rol van DG XX. De plannen van Gradin en Liikanen onderscheiden een drietal fasen. De eerste fase is gericht op versterking van het financiële beheer binnen het bestaande kader. Het gaat er daarbij onder meer om te komen tot verhoging van de doelmatigheid van de vooraf-controles van DG XX (leidend tot visumverstrekking) alsmede tot versterking van de achteraf-controles van DG XX. De achteraf-controles zouden volgens de plannen meer moeten leiden tot actieve advisering van DG XX op het terrein van het door de Commissie te voeren financiële management, met bijzondere aandacht voor kosteneffectiviteit en evaluatie. Een rapport over de eerste fase en de onmiddellijk te nemen maatregelen is aangekondigd voor mei 1995. De tweede fase is gericht op een meer grondige hervorming van de financieel-managementcultuur bij de Commissie. Het gaat daarbij onder meer om het personele management. De conclusies en aanbevelingen voortvloeiend uit deze fase zouden uiterlijk in juli 1995 door Gradin en Liikanen aan de Commissie moeten worden voorgelegd. De derde fase van de plannen ten slotte is gericht op versterking van het partnerschap met de lidstaten. Het betreft hier initiatieven gericht op versterking van de coördinatie tussen de Commissie en de verantwoordelijke nationale autoriteiten. De voorstellen in dit kader zouden tegen het einde van 1995 aan de Commissie moeten worden voorgelegd.

57

In de Ecofin-Raad van juni 1995 zal worden gesproken over de verslagen van nationale maatregelen tegen misbruik van Europese gelden. Worden deze verslagen zonder meer doorgeleid naar de Europese Raad van december 1995, of worden ze begeleid door (voorstellen voor) concrete maatregelen?

Over de te volgen procedure ná behandeling van de nationale verslagen in de Ecofin-Raad op 19 juni a.s. zijn nog geen concrete nadere afspraken gemaakt. De procedure ten aanzien van de behandeling van de nationale verslagen komt in eerste instantie nader aan de orde in het Raadgevend Comité Coördinatie Fraudebestrijding. Nederland zal bepleiten dat de nationale verslagen voorzien van een begeleidend commentaar zullen worden doorgeleid naar de Europese Raad van Madrid. In dit verband zij overigens gewezen op de door de Commissie op te maken balans van de toepassing door de lidstaten van art. 209A van het EG-Verdrag (zie verder het antwoord op vraag 58). De Commissie zal deze balans mede aan de hand van de nationale verslagen opstellen.

58

De Raad van december 1995 zal een balans opmaken van de uitvoering van artikel 209A. Mogen wij ervan uitgaan dat deze Raad vergaande maatregelen zal nemen op het gebied van fraudebestrijding? Wat wordt de inzet van de Nederlandse regering?

De Europese Raad van Essen (9 en 10 december 1994) heeft de lidstaten verzocht verslagen op te stellen over de nationale maatregelen die zij nemen om verspilling en misbruik van communautaire middelen tegen te gaan. Het Nederlandse verslag is op 2 mei 1995 naar Brussel gezonden. De diverse nationale verslagen zullen aan de orde komen tijdens de Ecofin-Raad van juni 1995, waarna ze in december 1995 aan de Europese Raad van Madrid zullen worden voorgelegd. Mede op basis van deze verslagen zal de Commissie, zoals haar opgedragen door de Ecofin-Raad van 11 juli 1994, uiterlijk eind 1995 de balans opmaken van de toepassing door de lidstaten van art. 209A van het EG-Verdrag.

Zoals ik in mijn brief van 3 april jl. heb aangegeven, ben ik van mening dat zowel de door de lidstaten op te stellen nationale verslagen als de door de Commissie op te maken balans een goede mogelijkheid bieden om de toereikendheid en onderlinge gelijkwaardigheid van de getroffen nationale maatregelen op het terrein van de EU-fraudebestrijding te beoordelen. Mijn inzet in de Raad zal zijn te bewerkstelligen dat daarbij blijkende onvolkomenheden in de nationale stelsels zo spoedig mogelijk opgeheven worden.

59

Acht de minister de huidige formatie van UCLAF adequaat?

In 1988 is UCLAF in het leven geroepen als diensteenheid welke binnen het Secretariaat-Generaal van de Commissie belast is met de coördinatie van de fraudebestrijdingsacties van de Commissie. Tot de taken van UCLAF behoren onder meer het verzamelen en bestuderen van informatie over fraudegevallen, het volgen van de afhandeling van deze fraudegevallen en het ontwikkelen en beheren van geautomatiseerd informatiesystemen. Voorts ontplooit UCLAF initiatieven met het oog op een betere toepassing van de communautaire voorschriften, mede om de geconstateerde hiaten in de EG-regelgeving op te heffen.

De samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en Commissie (c.q. UCLAF) inzake fraude en onregelmatigheden wordt in diverse verordeningen geregeld. De lidstaten dienen de Commissie periodiek op de hoogte te stellen van geconstateerde fraudegevallen.

Daarbij worden bepaalde grensbedragen gehanteerd voor de meldingsplicht, die per uitgavencategorie verschillen. UCLAF registreert de meldingen die zij van de lidstaten ontvangt in de databank IRENE (*IRrégularités, ENquêtes et Exploitation*).

UCLAF is momenteel bezig om samen met de lidstaten een *Documentation AntiFraude* (DAF) op te zetten, waarin zij de opgaven van de lidstaten over de diensten en instellingen die binnen de lidstaat belast zijn met de uitvoering van fraudebestrijdingsmaatregelen alsmede over de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van deze maatregelen vastlegt. Het doel van het DAF-systeem is om in «elektronische boeken» informatie samen te brengen over het beheer, de controle en de repressieve acties betreffende elk communautair financieringsinstrument in elk van de lidstaten. Het DAF-systeem vergemakkelijkt een snelle en gestructureerde informatie-uitwisseling tussen de nationale fraudebestrijdingsdiensten van de lidstaten.

Bij de reorganisatie van UCLAF vorig jaar is onder meer haar personele formatie belangrijk uitgebreid. Sedertdien bestaat UCLAF uit vier afzonderlijke afdelingen (algemene zaken, fraudebestrijding op landbouwgarantiegebied, fraudebestrijding op het gebied van de eigen middelen, fraudebestrijding op het gebied van de structuurfondsen en andere terreinen). Recent is door de Commissie besloten te komen tot een verdere operationele versterking van de centrale UCLAF-structuur, door aan UCLAF de binnen een aantal Directoraten-Generaal van de Commissie nog bestaande fraudecellen, die zijn belast met fraudebestrijding in de desbetreffende sector, toe te voegen. De integratie van de personele fraudebestrijdings-capaciteit van de Commissie binnen UCLAF juich ik toe.

De praktijk zal moeten uitwijzen of de bezetting, organisatie en werkwijze van UCLAF adequaat zijn. De Commissie brengt jaarlijks een verslag uit over de uitkomsten van de communautaire activiteiten op het terrein van de fraudebestrijding en geeft daarmee in het bijzonder informatie over de door UCLAF bereikte resultaten. Onder meer door bestudering van dit jaarverslag alsmede het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie voor de fraudebestrijding volg ik de ontwikkelingen op dit terrein nauwlettend.

60

De minister vindt dat de Commissie een eigen verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de bestrijding van de Gemeenschapsfraude. Heeft de Commissie zich tot nu toe onvoldoende van deze verantwoordelijkheid gekweten? Heeft de Commissie voldoende bevoegdheden om zich van deze verantwoordelijkheid te kwijten?

De wijze waarop de Commissie zich kwijt van haar verantwoordelijkheid op het terrein van de EU-fraudebestrijding blijkt onder meer uit onderstaande punten.

– In 1994 heeft de Commissie een strategieprogramma opgesteld om tot een meer horizontale aanpak van de fraudebestrijding te kunnen komen. De Commissie werkt haar fraudebestrijdingsactiviteiten jaarlijks nader uit in een werkprogramma. Daarbij worden de lopende en de in gang te zetten acties in samenhang weergegeven. Ten slotte brengt de Commissie jaarlijks een verslag uit over de fraudebestrijding in het voorbije jaar. Daarmee verstrekt zij aan de Raad en aan het Europees Parlement informatie over haar activiteiten op het terrein van de fraudebestrijding.

– Sinds 1988 fungeert UCLAF als coördinerende dienst eenheid binnen de Commissie op het terrein van de fraudebestrijding. Zoals gezegd, bestonden ook daarvoor binnen een aantal Directoraten-Generaal van de Commissie al gespecialiseerde fraudecellen of waren één of meer

personen binnen de financiële eenheden belast met fraudebestrijding in de desbetreffende sector (zie verder vraag 59).

– Voor een effectief anti-fraudebeleid is samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten onontbeerlijk. Ter versterking van die samenwerking heeft de Commissie per 1 maart 1994 het Raadgevend Comité Coördinatie Fraudebestrijding opgericht. Dit comité is ingesteld onder handhaving van de bestaande communautaire comités, die sectorgebonden zijn (dat wil zeggen ingesteld voor een bepaalde uitgaven- of ontvangstencategorie). Het Raadgevend Comité kan door de Commissie worden geraadpleegd over aangelegenheden betreffende fraude en onregelmatigheden, wanneer deze aangelegenheden de bevoegdheden van de sectoriële comités overstijgen.

– Diverse verordeningen verschaffen de Commissie de bevoegdheid administratieve sancties op te leggen. Momenteel is een voorstel in behandeling voor een algemene regeling betreffende het opnemen in EG-regelgeving van door de Commissie of de lidstaten op te leggen communautaire administratieve maatregelen en sancties bij het constateren van fraude. Inhoudelijk is de Kamer over de stand van zaken ten aanzien van deze concept-verordening geïnformeerd bij brief van de ministers van Justitie en Financiën en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken d.d. 26 april 1995.

In mijn brief van 3 april jl. heb ik in paragraaf 4 aangegeven op welke terreinen mijns inziens een intensivering van de inspanningen van de Commissie nodig is. Het gaat daarbij onder meer om acties gericht op het vereenvoudigen van de communautaire regelgeving, het tot stand brengen van duidelijke (nadere) regels op het gebied van financieel beheer en controle alsmede het uitoefenen van actief toezicht door de Commissie op de kwaliteit van de beheer- en controlesystemen van de lidstaten.

61

De brief wekt de indruk dat Nederland voorop loopt bij het verbeteren van het beheer en de controle in de EG. Hoe is het draagvlak in de Raad voor de voorgestelde maatregelen? Zijn alle lidstaten geïnteresseerd in en gebaat bij verbeterde en vereenvoudigde regelgeving, verbeterde beheersystemen etc.? Kan Nederland zich deze positie veroorloven gegeven de kritiek van de Europese Rekenkamer op het toezicht op de structuurfondsmiddelen?

Zoals ik reeds bij de beantwoording van onder meer vraag 11 heb aangegeven, is het thans niet goed mogelijk vergelijkingen te maken betreffende de beheer- en controlesituatie in de diverse lidstaten. In mijn brief van 3 april jl. heb ik alleen willen benadrukken dat de ervaringen die Nederland heeft opgedaan met de operatie comptabel bestel ook van belang zijn voor het beheer van en de controle op Gemeenschapsgelden. Voorts wil ik erop wijzen dat Nederland niet het enige land is dat aandringt op verbetering van de communautaire beheer- en controlesituatie en versterking van de EU-fraudebestrijding. Het Verenigd Koninkrijk en Denemarken zijn belangrijke voorbeelden van andere lidstaten die bij voortduring wijzen op de noodzaak om op dit terrein te komen tot verbetering. Zie in dit verband overigens ook het antwoord op vraag 41.

Ik ben van mening dat wanneer beheer- en controlesystemen tekortkomingen vertonen, ongeacht de vraag of het daarbij gaat om systemen van de Commissie, van Nederland of van een andere lidstaat, deze tekortkomingen zo spoedig mogelijk opgeheven moeten worden. Ten aanzien van het toezicht van de verantwoordelijke Nederland departementen op de uitvoering van structuurfondsacties in ons land, heb ik in mijn brief aan de Kamer d.d. 3 april jl. gesteld dat de opzet van de nationale beheer- en controle-systemen, onder meer op basis van de opgestelde beschrij-

vingen, zo nodig (verder) zal worden verbeterd. Binnen Nederland wordt momenteel in het bijzonder ten aanzien van het ESF gewerkt aan verbetering van de desbetreffende beheer- en controlesystemen en aan versterking van het departementale toezicht op het functioneren van deze systemen.

62

Waarom is de meldplicht ten aanzien van geconstateerde onregelmatigheden bij de structuurfondsen en het cohesiefonds pas in juli 1994 verplicht gesteld? Waarom is dit niet voor de enorme uitbreiding van de structuurfondsen gebeurd? Gaat deze verplichting vergezeld van sancties?

Tot medio 1991 deden de lidstaten aan de Commissie mededeling van de door hen geconstateerde onregelmatigheden op het gebied van de structuurfondsen op basis van een door de Commissie opgestelde gedragscode. Op verzoek van Frankrijk evenwel heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen deze gedragscode bij arrest van 13 november 1991 onverbindend verklaard. Om de ontstane leemte op te vullen heeft de Commissie in 1993 een voorstel gedaan voor een verordening betreffende de verplichte melding van onregelmatigheden op het terrein van de structuurfondsen. Na bespreking met de lidstaten werd de desbetreffende Verordening (EG) nr. 1681/94 op 11 juli 1994 door de Commissie vastgesteld. Op 26 juli 1994 volgde Verordening (EG) nr. 1831/94 met analoge bepalingen voor het in dat jaar opgerichte Cohesiefonds.

Een belangrijke sanctiemogelijkheid voor de Commissie bestaat erin dat de Commissie, wanneer haar fraudegevallen bekend zijn die haar niet door de desbetreffende lidstaat worden gemeld, een procedure voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aanhangig kan maken.

63

Wanneer wordt overeenstemming over de concept-Raadsverordening inzake administratieve maatregelen en sancties verwacht? Hoe staat de Nederlandse regering ten opzichte van deze verordening?

De Kamer is over de ontwerp-verordening inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen alsmede over het ontwerp-verdrag op dit terrein geïnformeerd bij brief van de ministers van Justitie en Financiën en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken d.d. 26 april jl. en tijdens het mondelinge overleg over deze brief op 17 mei jl.

Het gaat hier om een kaderverordening, gericht op het tot stand brengen van een algemene regeling voor het opnemen in EG-regelgeving van communautaire administratieve maatregelen en sancties. Gegeven de aard van de verordening is het van belang dat bepalingen worden opgenomen met betrekking tot van toepassing zijnde algemene juridische uitgangspunten en met betrekking tot de bij het opleggen van administratieve maatregelen en sancties in acht te nemen rechtswaarborgen. Omdat daarbij oplossingen gezocht moeten worden voor principiële problemen samenhangend met de uiteenlopende juridische stelsels van de lidstaten, is met de onderhandelingen over deze bepalingen enige tijd gemoeid. Tijdens de bijeenkomst van de Ecofin-Raad op 22 mei jl. is een zodanig ruime mate van politieke overeenstemming bereikt, dat definitieve besluitvorming in de Ecofin-Raad van 19 juni a.s. mogelijk moet zijn.

64

Wat is de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over een verdrag op het terrein van de nationaal-strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen rakende fraude? Is het mogelijk de toepassing van het strafrecht te harmoniseren zonder de

nationale soevereiniteit in de kern te raken?

Mutatis mutandis is het gestelde bij de beantwoording van vraag 63 overeenkomstig van toepassing op het ontwerp-verdrag inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen. Voorts zij verwezen naar het in dat antwoord eveneens genoemde mondelinge overleg van 17 mei jl. met de vaste commissies voor Financiën en Justitie en de algemene commissies voor de Rijksuitgaven en Europese zaken. De behandeling van het ontwerp-verdrag vindt plaats in de JBZ-Raad.

65

Is het ooit voorgekomen dat de Commissie wegens geconstateerde nalatigheid is overgegaan tot tijdelijke opschorting van betalingen aan lidstaten?

De Commissie gaat slechts zeer incidenteel over tot tijdelijke opschorting van betalingen. Ten aanzien van Nederland is dit nog nooit geschied. Wel zijn gevallen bekend waarbij opschorting van betalingen ten aanzien van bepaalde regelingen voor Italië en Griekenland hebben plaatsgevonden.

66

Is de regering bereid het verslag ten behoeve van de Europese Raad inzake de nationale maatregelen om verspilling en misbruik van communautaire middelen tegen te gaan naar de Kamer te zenden?

Het nationaal verslag is op 10 mei jl. door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Kamer toegezonden.

67

De Europese Rekenkamer meldt dat het Europees Parlement voor een gebouwencomplex in Brussel een investering van ruim f 2 miljard heeft gedaan zonder een aanbestedingsprocedure te organiseren. Hoe is dit mogelijk? Is in deze kwestie sprake geweest van fraude? Was het Europees Parlement hierover aan geen enkele instelling vooraf verantwoording schuldig?

In hoofdstuk 17 van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer wordt uitgebreid ingegaan op de gang van zaken rond de sluiting van het contract betreffende het gebouwencomplex van het Europees Parlement in Brussel. De vereiste procedures zijn hier niet nageleefd. Zo had in ieder geval de plenaire vergadering van het Europees Parlement deze zaak moeten behandelen en had de financieel controleur erop moeten wijzen dat het contract pas zou kunnen worden getekend nadat door hem – overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement – een voorafgaand visum voor een voorstel tot het aangaan van een betalingsverplichting was verleend.

Binnen het Europees Parlement is met name de Commissie Begrotingscontrole belast met het onderzoek van de jaarlijkse verantwoordingsstukken van de Europese instellingen (het jaarverslag van de Europese Rekenkamer speelt daar mede een rol bij). De Commissie Begrotingscontrole onderzoekt op basis van het verslag van de Europese Rekenkamer de rekening over het begrotingsjaar 1993 van het Parlement.

68

In 1994 is een bedrag van 1 032 miljoen ECU aan fraude opgespoord, ofwel 1,2% van de Europese begroting. Kan deze fraude worden uitgedrukt als percentage van de desbetreffende uitgavencategorieën? Hoe groot is de in Nederland opgespoorde fraude met collectieve uitgaven als percentage van de totale collectieve uitgaven?

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de in 1994 opgespoorde onregelmatigheden (bedragen in miljoenen ECU's). Daarbij is onderscheid gemaakt tussen:

- a. door de lidstaten aan de Commissie op grond van de meldingsplicht medegedeelde onregelmatigheden;
- b. door de Commissie zelf ontdekte onregelmatigheden;
- c. onregelmatigheden die bekend zijn geworden in het kader van de wederzijdse bijstand op basis van informatie van hetzij de lidstaten, hetzij de Commissie.

	landbouwgarantie- uitgaven	structuur- fondsuit- gaven	overige uitgaven	eigen middelen	TOTAAL
a	412	2		220	634
b	72	16	23	107	218
c				181	181
TOTAAL	484	18	23	508	1 032,7
als % van het totaalbe- drag	1,3	0,07	0,3	3,4	1,2

Ter beantwoording van de vraag naar het deel van de Nederlandse collectieve uitgaven dat onrechtmatig wordt besteed, zij in algemene zin verwezen naar de uitkomsten van het rechtmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer, zoals deze jaarlijks gepubliceerd worden in de rapporten bij de financiële verantwoordingen van de onderdelen van de rijksbegroting. Op het terrein van de fiscale en de sociale-zekerheidsfraude zij meer specifiek het volgende vermeld. Uit het op 16 mei jl. gepresenteerde jaarverslag van de Belastingdienst blijkt dat over 1994 in dat jaar in het kader van strafrechtelijk onderzoek in totaal een belastingnadeel is opgespoord van f 1 483 miljoen, bijna 0,7% van de in 1994 in totaal door de Belastingdienst geïnde belastingopbrengsten (ruim f 225 miljard). De in 1994 geconstateerde fraude ten aanzien van bijstandsregelingen (ABW, IOAW en IOAZ) belooft circa f 200 à 250 miljoen, 2 à 2½% van de in het kader van deze regelingen in totaal door de gemeenten uitgekeerde bedragen (ruim f 10 miljard). De aan werknemersfraude op het gebied van de desbetreffende sociale verzekeringen (WW, ZW, TW en WAO/AAW) in 1994 opgespoorde gevallen belopen gezamenlijk een bedrag van ruim f 35 miljoen, dit is 0,1% van het totaal uitgekeerde bedrag ad circa f 36 miljard.

Benadrukt wordt dat het maken van een vergelijking tussen de eerstgenoemde (communautaire) en de laatstgenoemde (Nederlandse) cijfers niet goed mogelijk is. De gehanteerde categorieën lopen daarvoor te zeer uiteen; «medegedeelde onregelmatigheid» is een ander (ruimer) begrip dan «strafrechtelijke vervolging».

69

Is het waar dat in een intern memo van de Commissie in 1992 de omvang van de fraude op f 15–20 miljard werd geschat? Op welke omvang schat de minister de Europese fraude?

Het memo waarop hier gedoeld wordt is mij niet bekend.

De exacte omvang van de totale (ontdekte en niet-ontdekte) fraude ten nadele van de communautaire begroting is onbekend. Ik kan van de werkelijke omvang daarvan dan ook geen betrouwbare en onderbouwde

inschatting geven. Zeer waarschijnlijk is met de geïdentificeerde fraudegevallen slechts een deel van alle fraudegevallen aan het licht gekomen.

70

Is het voor Nederland makkelijker de besteding van nationale ontwikkelingsgelden in Tanzania te controleren dan zicht te krijgen op de besteding van cohesiegelden in Ierland?

De controles op de besteding van nationale ontwikkelingsgelden in Tanzania en die op de besteding van cohesiegelden in Ierland vinden plaats vanuit geheel verschillende verantwoordelijkheden. Het maken van een vergelijking zou zeer complex zijn, aangezien de context waarin deze gelden besteed worden sterk uiteenlopend is. Waar het bilaterale ontwikkelingssamenwerking van Nederland met Tanzania betreft, heeft Nederland altijd het recht de bestedingen te controleren. De reikwijdte van de controlebevoegdheden is echter afhankelijk van de hulpmodaliteit. In het geval van Ierland gaat het om communautaire steunverlening in een andere lidstaat, waarbij de Commissie de eerst aangewezen is om zicht te krijgen op de lokale beheer- en controlesituatie.

71

Waarom wordt slechts 4% van de opgespoorde fraude in Europa daadwerkelijk teruggevorderd?

In het jaarverslag fraudebestrijding van de Commissie wordt de opbrengst van terug- en navorderingsacties gerelateerd aan het totale bedrag van de door de lidstaten gemelde onregelmatigheden. Bij de interpretatie van de hieruit resulterende relatief lage percentages, moet allereerst bedacht worden dat niet elke geconstateerde onregelmatigheid kan resulteren in een terug- of navorderingsactie; daarvoor is het begrip onregelmatigheid te ruim. Voorts kunnen bij heffingen borgsommen zijn gesteld; wanneer deze borgsommen worden geïncasseerd, zal van een verdere navorderingsactie geen sprake zijn. Verder kan terug- of navordering onmogelijk blijken, zoals in geval van faillissement. Tenslotte moet erop gewezen worden dat met terug- of navordering veel tijd gemoeid kan zijn, zeker wanneer bij voorbeeld administratief beroep is ingesteld.

Het terugvorderen van frauduleus verkregen middelen is voor het overgrote deel een taak voor de lidstaten (de eigen middelen worden volledig door de lidstaten vastgesteld en geïnd en circa 80% van de Gemeenschapsuitgaven wordt aan de eindbegunstigden uitbetaald door de lidstaten). Ik ben van mening dat de Commissie een actieve rol dient te spelen om te waarborgen dat in alle lidstaten sprake is van zo effectief mogelijke terug- en navorderingsprocedures. Om te komen tot verbetering van de terug- en navorderingsprocedures heeft de Commissie voorstellen ingediend voor wijziging van Verordening (EEG, Euratom) nr. 1552/89 (eigen middelen) en Verordening (EEG) nr. 729/70 (gemeenschappelijk landbouwbeleid).

72

Een Nederlandse diplomaat zei onlangs over het fraudeprobleem: «de kern van de zaak is dat in Brussel een non-interventiebeginsel heerst: bemoei je niet met onze zaakjes, dan bemoeien wij ons niet met jou» (Utrechts nieuwsblad, 15-4-95). Deelt de minister deze analyse?

In het verleden kan non-interventiedrag wellicht een negatieve rol hebben gespeeld bij het realiseren van een effectieve fraude-aanpak. Thans is de Raad zich evenwel zo zeer bewust van het belang van een effectieve fraudebestrijding dat een krachtadig optreden tegen Gemeenschapsfraude een onderwerp is dat de permanente zorg en aandacht van de Raad heeft.

73

Hoeveel waardevolle fraude-tips heeft het door de Commissie ingestelde 06-nummer tot nu toe opgeleverd?

Tot 27 januari 1995 zijn 2 020 «klik»-telefoontjes bij de Commissie binnengekomen, waarbij in 77 gevallen daadwerkelijk tot follow-up-actie is overgegaan.