

Vergaderjaar 2004–2005

24 202

Jaarverslag Europese Rekenkamer

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2005

1. Inleiding

Naar aanleiding van het verzoek van de Commissie voor de Rijksuitgaven van 17 december 2004 (Kenmerk RU.2004.13) doe ik u, mede namens mijn collega ministers, hierbij de kabinetsreactie op het jaarverslag van de Europese Rekenkamer (ERK) over het begrotingsjaar 2003 toekomen.

Het belangrijkste doel van het jaarverslag is samen met de speciale verslagen en adviezen van de ERK ondersteuning van de Raad en het Parlement in de uitvoering van haar begrotingscontroletaken, in het bijzonder gedurende de dechargeprocedure. De structuur van dit 27e jaarverslag is gelijk aan het voorgaande jaarverslag. Hoofdstuk 1 bevat de betrouwbaarheidsverklaring en hoofdstuk 2 het begrotingsbeheer. De overige hoofdstukken bevatten de opmerkingen van de ERK over de ontvangsten en uitgaven. Dit is het eerste jaarverslag sinds de uitbreiding van de EU en tevens het laatste jaarverslag van de ERK met als president Juan Manuel Fabra Vallés. Op 16 januari 2005 heeft de Oostenrijker Hubert Weber hem opgevolgd als president van de ERK voor een periode van drie jaar.

2. Bevindingen ERK bepalend voor Nederlands standpunt

De algemene bevinding van de ERK is dat Europese instellingen voorde- ringen geboekt hebben, maar verdere inspanningen zijn nodig om te waarborgen dat de EU-begroting zodanig wordt uitgevoerd dat aan de gewettigde verwachtingen van de burgers van de EU wordt beantwoord. De Nederlandse inzet in de dechargeprocedure richt zich in het bijzonder op de betrouwbaarheidsverklaring en het begrotingsbeheer.

2.1 Betrouwbaarheidsverklaring

De ERK heeft in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2003 wederom een negatieve betrouwbaarheidsverklaring afgegeven. Dit betekent dat de

ERK geen redelijke zekerheid heeft verkregen dat de toezichtsystemen en controles van belangrijke begrotingssectoren doeltreffend worden toegepast, zodat de risico's met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen worden beheerst.

De ERK is negatief over het overgrote deel van de uitgaven, te weten EOGFL-garantie (Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw), structurele acties, intern beleid, externe steunmaatregelen en pretoetredingssteun. Bij EOGFL-garantie doen zich in 2003 opnieuw fouten van materieel belang bij de betalingen voor. De ERK merkt op dat het risiconiveau niet voor alle hoofdcategorieën van uitgaven voor gemeenschappelijk landbouwbeleid gelijk is. Bij de structurele acties (voornamelijk structuurfondsen) blijven gebreken bestaan die op het niveau van de lidstaten moeten zorgen voor toezicht en controle op de uitvoering van de communautaire begroting en dus vertonen de betalingen soortgelijke en evenveel voorkomende fouten als in voorgaande jaren.

De ERK erkent dat de Commissie vooruitgang heeft geboekt wat betreft de hervorming van haar interne controlesysteem en dat die hervorming een positieve invloed heeft gehad op de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen onder rechtstreeks beheer van de Commissie, hoewel voor een doeltreffende werking verdere inspanningen nodig zijn. In het bijzonder is verdere verbetering nodig van de jaarlijkse activiteitenverslagen en «declarations of assurance» van de directeurs-generaal van de Commissie zodat deze systematisch bruikbaar als grondslag voor de controlebevindingen van de ERK worden.

Tevens erkent de ERK dat er verdere voortgang is geboekt in 2003 met de administratieve hervormingen. Het resultaat is daarentegen nog niet naar tevredenheid. In het witboek administratieve hervormingen zijn onder meer 36 acties genoemd gericht op verbetering van audit, financieel beheer en controle. Eind 2003 zijn er hiervan 32 acties uitgevoerd. De ERK is bezorgd over de uitvoering van de acties inzake minimumnormen voor interne controle en de beschikbare capaciteit voor interne audit binnen de verschillende directoraten-generaal van de Commissie.

2.2 Begrotingsbeheer

De vastleggings- en betalingskredieten bleven in 2003 beneden de jaarlijkse maxima in de financiële vooruitzichten. De ERK benadrukt dat de door de Commissie getroffen maatregelen in de laatste jaren hebben geleid tot een verbeterd begrotingsbeheer. In het bijzonder tot meer nauwkeurige begrotingsramingen, verbeterde uitvoering van de begroting en een afname van het overschot. De Commissie dient deze verbeteringen voort te zetten.

Voorgaande jaren is als bijzonderheid het substantiële overschot op de begroting aangemerkt. In 2003 werd voortgang geboekt op de vermindering van het overschot. Voor 2003 bedroeg het overschot op de begroting in totaal 5,5 miljard euro ten opzichte van 7,4 miljard euro in 2002 en 15,0 miljard euro in 2001.

3. Reactie Nederlands Kabinet

In tegenstelling tot voorgaande jaren, is de Nederlandse reactie naar de Europese Commissie niet per brief, maar op een door de Commissie voorgescreven antwoordformulier digitaal verzonden.

3.1 Algemene opmerkingen over de totale begroting

De Commissie heeft twee horizontale thema's geselecteerd en een reactie gevraagd van de lidstaten, te weten single audit en de betrouwbaarheidsverklaring.

3.1.1 Single audit

Nieuw dit jaar is bijvoorbeeld dat de reactie van de lidstaten gevraagd werd op het advies van de ERK over het model «single audit» (nr. 2/2004). In dit advies pleit de ERK voor de totstandkoming van een communautair kader met gemeenschappelijke controlebeginselen en -normen, zodat alle controles kunnen worden uitgevoerd volgens deze minimumeisen. De controleurs in de Europese controleketen moeten met elkaar afspraken maken over gemeenschappelijke uitgangspunten van hun werk, zodat de hogere controlelaag (Commissie) kan steunen op het werk van de lagere laag (lidstaat). Uniforme kwaliteitseisen (minimum normen) voor de financiële controle op EU-gelden maken het mogelijk dat de Commissie – na vastgesteld te hebben dat de lidstaten deze eisen ook naleven – op de bevindingen van de controlediensten van de lidstaten kan steunen.

Mede in het licht van verlaging van de administratieve lastendruk voor de gecontroleerden, is Nederland een warm voorstander van het streven naar een single-auditsituatie. In dat verband is het advies van de ERK – dat daartoe uitstekende aanbevelingen bevat – op Nederlands initiatief aan de hand van een voorzitterschapsdocument op 7 oktober 2004 besproken in het Begrotingscomité, waarbij ook het voor dit advies verantwoordelijke lid van de ERK aanwezig was. Tijdens die bijeenkomst is brede steun uitgesproken voor het advies van de ERK. De uitkomsten van de bespreking in het Begrotingscomité zullen door de Ecofinraad van 8 maart 2005 worden meegenomen in het kader van de dechargediscussie 2003. Verder is afgesproken dat single audit ook onder volgende voorzitterschappen op de agenda zal staan. Besproken kan worden hoe dit model geïmplementeerd kan worden. Hierbij dient onder andere aandacht besteed te worden aan de bijzondere kenmerken van transnationale programma's.

Nederland is van opvatting dat het wenselijk is dat ook de nationale rekenkamers en de ERK hun onderlinge samenwerking systematisch versterken.

3.1.2 Betrouwbaarheidsverklaring

Tot 2001 waren de betrouwbaarheidsverklaringen van de ERK gebaseerd op de fouten die werden geconstateerd in een beperkte steekproef van betalingen van de EU-begroting, waarbij de ERK van oordeel was dat teveel onregelmatigheden werden geconstateerd met gezamenlijk beheerde middelen. Een zekere mate van onregelmatigheid is onvermijdelijk, omdat de controlesystemen niet bedoeld zijn om elke afzonderlijke onregelmatigheid op te sporen, maar om de risico's voor de EU-begroting te beperken. De ERK baseert haar betrouwbaarheidsverklaring nu steeds meer op haar onderzoek van de toezicht- en controlesystemen die zijn ingesteld om de risico's van onregelmatigheden bij betalingsverzoeken te beheersen, dan op afzonderlijke fouten die bij de audits worden vastgesteld.

Nederland steunt de hierboven omschreven ontwikkeling. Meer aandacht van de lidstaten zal uitgaan naar het aantonen dat hun toezicht- en controlesystemen het risico op onregelmatigheden met EU-geld binnen redelijke grenzen blijft. Nederland is er voorstander van dat wordt gezien op welke wijze de lidstaten jaarlijkse activiteitenverslagen en «declara-

tions of assurance» aan de Commissie zouden kunnen verstrekken voor de EU-gelden die onder gedeeld beheer vallen. Hiervan zou een belangrijke impuls kunnen uitgaan voor verbetering van de nationale verantwoordings- en controle-informatie.

3.2 Specifieke opmerkingen over Nederland

In dit ERK-jaarverslag wordt Nederland specifiek genoemd in het hoofdstuk over eigen middelen, gemeenschappelijk landbouw beleid en structurele acties. Onderstaand wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen van de ERK naar aanleiding van specifieke ERK-controles uitgevoerd in Nederland.

3.2.1 Eigen middelen

De ERK heeft in 2003 twee controles uitgevoerd op de douane. Een controle had als onderwerp preferentiële handelsovereenkomsten. Hierbij heeft de ERK geconstateerd dat «het systeem voor douanecontroles bij de invoer van goederen met een preferentiële status adequaat blijkt en geen aanleiding geeft tot opmerkingen». Het andere onderzoek was de zogenaamde DAS-controle 2003. Hierbij heeft de ERK gemeld dat deze controle «geen aanleiding heeft gegeven tot belangrijke controlebevindingen».

De ERK merkt op dat Nederland informatie heeft verstrekt aan de ERK over de onderzochte onderwerpen. In Nederland is het beleid gevoerd dat informatie wordt verstrekt ten behoeve van de transparantie. Voorts wordt Nederland in het jaarverslag van de ERK genoemd bij de landen die zijn onderzocht. Nederland wordt niet genoemd als land waar tekortkomingen zijn geconstateerd.

3.2.2 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

De ERK heeft haar onderzoek naar de werking van het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS) voortgezet en heeft in Nederland een opvolgingscontrole uitgevoerd naar aanleiding van een eerdere controle naar het GBCS in Nederland. Nederland constateert dat uit paragraaf 4.12 van het jaarverslag blijkt, dat de opvolging van de aanbevelingen van de ERK naar aanleiding van de verrichte controle over 2001 ertoe heeft geleid dat de ERK met betrekking tot de opvolgingscontrole van mening is dat Nederland het GBCS op bevredigende wijze toepast. De Nederlandse autoriteiten merken op dat de vermelding voor Nederland in de in bijlage 2 van hoofdstuk 4 opgenomen tabel dat de risico analyse nog voor verbeteringen vatbaar is niet overeenkomt met hetgeen daarover in de ERK-controlebevindingen (sectorbrieven) wordt vermeld, namelijk dat de risicoanalyse thans in overeenstemming met de verordening is. Het GBCS heeft, mede in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de volle aandacht van het betrokken departement.

3.2.3 Structurele acties

Evenals in de vorige programmaperiode onderzocht de ERK de werking van de beheers- en controlesystemen op het gebied van de structuurfondsen in de lidstaten, waaronder Nederland. Vragen zijn gesteld over de scheiding van functies. Door de ERK werd geconstateerd dat in een enkel geval documentatie ontbrak, het controletraject ontbrak en niet alle voorschriften werden nageleefd. Nederland deelt, evenals de Commissie, de visie van de ERK niet op alle punten. De Nederlandse werkwijze is conform communautaire regelgeving. Sommige bevindingen zijn inherent aan deze werkwijze. Op grond van de bevindingen van de ERK hebben,

daar waar nodig, correcties plaatsgevonden of zijn andere acties ondernomen.

4. Nederlandse inzet dechargeadvies

De Ecofinraad adviseert aan het Europees Parlement mede op basis van het jaarverslag van de ERK over de uitvoering van de begroting wel of niet kwijting te verlenen. Uiteindelijk beslist het Europees Parlement zelf of zij overgaat tot het verlenen van decharge aan de Europese Commissie.

Tijdens de Ecofinraad van 8 maart 2005 zal er een dechargeadvies aan het Europees Parlement over het begrotingsjaar 2003 vastgesteld worden. De uiteindelijke standpuntbepaling zal dan plaatsvinden. Ter voorbereiding van de besluitvorming zal het Begrotingscomité in januari 2005 discussiëren en concept Raadsconclusies opstellen. De Nederlandse inzet ten aanzien van het decharge advies zal zich kunnen richten op een positief Nederlands standpunt, mits dit dechargeadvies is voorzien van voldoende kritische oproepen om te komen tot verbeteringen in financieel beheer en controle.

Nederland zal zich wat betreft de conclusies die het dechargeadvies zullen vergezellen, richten op de onderstaande punten:

1. De Raad betreurt het dat ondanks alle door de Commissie getroffen maatregelen de ERK over 2003 opnieuw een negatieve betrouwbaarheidsverklaring heeft moeten afgeven.
2. Steunen van het advies van de ERK over single audit.
3. Oproep aan de Commissie om voldoende aandacht te schenken aan de noodzakelijke verbetering van financieel beheer en controle in haar nieuwe werkprogramma.

Daarnaast is het kabinet van mening dat wederom opgeroepen dient te worden tot verdere verbetering van de kwaliteit en de transparantie van de verantwoordingsinformatie. Noch de Commissie, noch de ERK publiceren momenteel toereikende, meetbare indicatoren die de voortgang van jaar op jaar inzichtelijk maken.

De Minister van Financiën,
G. Zalm