

Vergaderjaar 1995–1996

24 202

Jaarverslag Europese Rekenkamer

Nr. 2

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 1995

### 1. Inleiding

Met deze brief ga ik in op het verzoek dat tijdens het ordedebat in de Tweede Kamer van 14 november jl. – blijkens het stenografisch verslag dat u mij hebt doen toekomen – is gedaan door mevrouw Giskes (D66) en dat werd ondersteund door de heer Weisglas (VVD). Het verzoek betreft de vraag of de regering op korte termijn een reactie kan geven op de op 14 november jl. door de president van de Europese Rekenkamer in het Europees Parlement gepresenteerde rapportage van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1994.

In paragraaf 2 van deze brief wordt ingegaan op de door de Europese Rekenkamer afgegeven verklaring van betrouwbaarheid (en het daarbij behorende speciale verslag). Vervolgens wordt in paragraaf 3 een overzicht gegeven van de belangrijkste algemene bevindingen, opmerkingen en conclusies blijkend uit het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 1994. De reactie van de Nederlandse regering op de verklaring van betrouwbaarheid en de algemene opmerkingen en conclusies in het jaarverslag is opgenomen in paragraaf 4. In paragraaf 5 komen de belangrijkste bevindingen uit het jaarverslag van de Europese Rekenkamer die specifiek tot Nederland zijn te herleiden aan de orde. In paragraaf 6 ten slotte zullen enkele afsluitende opmerkingen worden gemaakt over de controle van de Europese Rekenkamer in de komende jaren, in het bijzonder voor wat betreft de samenwerking met nationale controle instanties daarbij.

### 2. De afgegeven verklaring van betrouwbaarheid

Het Verdrag van Maastricht bepaalt dat de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen aan het Europees Parlement en aan de Raad een verklaring voorlegt waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid en de wettigheid<sup>1</sup> van de onderliggende verrichtingen worden bevestigd. Deze zogeheten «déclaration d'assurance» zou men

<sup>1</sup> De eisen van regelmatigheid en wettigheid komen in hoofdlijnen overeen met de in Nederlandse Comptabiliteitswet gestelde eis van rechtmatigheid.

kunnen vergelijken met het oordeel dat de Nederlandse Algemene Rekenkamer jaarlijks ten behoeve van de Staten-Generaal geeft in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek. De déclaration d'assurance van de Europese Rekenkamer heeft betrekking op alle rekeningen betreffende de activiteiten in het kader van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen en op alle onderliggende verrichtingen tot op het niveau van de belastingplichtigen en de uiteindelijke begunstigen. De afgifte van een dergelijke verklaring van betrouwbaarheid is dan ook een belangrijke stap voorwaarts. Tot op heden verrichtte de Europese Rekenkamer immers slechts onderzoeken naar (onderdelen van) bepaalde uitgaven- en ontvangstencategorieën en dan ook nog niet altijd voor alle betrokken lidstaten; een gefundeerd oordeel over het gehele controle-terrein was daardoor onmogelijk.

De verplichting tot de afgifte van een verklaring van betrouwbaarheid geldt voor het eerst over het begrotingsjaar 1994, zijnde het eerste volledige begrotingsjaar volgend op de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht (1 november 1993). De verklaring van betrouwbaarheid berust op een speciaal verslag dat bij deze verklaring is gevoegd. De verklaring en dit speciale verslag zijn evenals het jaarverslag op 14 november jl. gepubliceerd.<sup>2</sup> De Europese Rekenkamer heeft er voor gekozen het jaarverslag, de verklaring en het speciale verslag bij deze verklaring afzonderlijk uit te brengen, zodat er bij de kwijtingsprocedure voor 1994 rekening kan worden gehouden met elk van deze drie documenten.<sup>3</sup> In de Ecofin-Raad van maart 1996 zullen deze stukken worden besproken in het kader van de besluitvorming over de aanbeveling van de Raad aan het Europees Parlement over het al dan niet verlenen van decharge aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de algemene begroting voor het jaar 1994.<sup>4</sup>

De Europese Rekenkamer stelt dat de door haar over 1994 gevolgde controlemethodologie experimenteel is en dat zij deze zal evalueren ten einde verbeteringen aan te brengen die noodzakelijk mochten blijken voor de controle betreffende latere begrotingsjaren. De Europese Rekenkamer heeft voornamelijk gekozen voor een aanpak waarbij de onderliggende verrichtingen rechtstreeks worden getest op basis van «globaal representatieve steekproeven».<sup>5</sup>

In de verklaring van betrouwbaarheid voor 1994 wordt geconcludeerd dat de rekeningen een correct beeld geven van de uitgaven en ontvangsten en van de financiële situatie van de Unie. Omdat sommige van de boekhoudkundige verplichtingen niet meer overeenkomen met de juridische verplichtingen, stelt de Europese Rekenkamer desalniettemin dat de jaarrekening geen getrouw beeld geeft van de juridische verplichtingen van de Europese Unie bij de afsluiting van het begrotingsjaar 1994. Bovendien moet volgens de Europese Rekenkamer het informatieve gehalte van de rekeningen op verschillende belangrijke punten worden verhoogd.

Wat de uitgaven betreft bevatten de onderliggende verrichtingen bij de in de rekeningen opgenomen betalingen zoveel fouten, dat de Europese Rekenkamer geen globale positieve verklaring kan afgeven over de wettigheid en regelmatigheid van die verrichtingen. Verderop in deze paragraaf wordt nader ingegaan op aard en omvang van deze fouten. Bovendien heeft de Europese Rekenkamer voor een deel van de uitgaven niet vast kunnen stellen of de onderliggende verrichtingen hebben voldaan aan de eisen van wettigheid en regelmatigheid (onzekerheid).

Wat betreft de als traditionele eigen middelen<sup>6</sup> in de rekeningen opgenomen ontvangsten heeft de Europese Rekenkamer geen «significante fouten» geconstateerd. De Europese Rekenkamer heeft met andere

<sup>2</sup> Het jaarverslag is (vergezeld van de antwoorden van de instellingen) verschenen in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, jrg. 38, nr. 95/C 303/01 d.d. 14 november 1995.

<sup>3</sup> Bij de kwijtingprocedure wordt ook rekening gehouden met de andere relevante speciale verslagen van de Europese Rekenkamer. In deze brief wordt verder niet ingegaan op deze verslagen.

<sup>4</sup> Vóór 30 april moet het Europees Parlement een beslissing nemen over dechargeverlening aan de Commissie.

<sup>5</sup> De Rekenkamer streeft ernaar om met een betrouwbaarheidsgraad van 95% te komen tot de zekerheid dat de eventuele fouten die de betrouwbaarheid van de rekeningen of de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen aantasten, globaal qua waarde niet meer dan 1% uitmaken van het door de Rekenkamer in aanmerking genomen referentiebedrag, in casu de oorspronkelijke algemene begroting (circa 70 miljard ECU). De onderzoeksonnauwkeurigheid bedraagt aldus 700 miljoen ECU. De gekozen betrouwbaarheidsgraad en onderzoeksonnauwkeurigheid bepalen in belangrijke mate de omvang van de te nemen steekproef. Zie verder noot 6 bij het begrip «meest waarschijnlijke fout».

<sup>6</sup> Tot de traditionele eigen middelen worden gerekend de douanerechten, de landbouwheffingen alsmede de heffingen en bijdragen voor suiker en isoglucose.

woorden voor nagenoeg 100% globale zekerheid over de juistheid van deze eigen middelen. De Europese Rekenkamer stelt in haar verklaring dat het uiteraard niet mogelijk is een verklaring te geven dat alle belastbare importen werkelijk zijn gedeclareerd en hebben geleid tot overeenkomstige ontvangsten (volledigheid van de ontvangsten).

De eigen middelen (ontvangsten) uit de BTW en het BNP geven geen aanleiding tot opmerkingen van de Europese Rekenkamer ten aanzien van de betrouwbaarheid van de berekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de procedures die worden toegepast voor de vaststelling van de basisgegevens. Wegens het macro-economische karakter van de statistische gegevens die ten grondslag liggen aan de eigen BTW- en BNP-middelen, welke ongeveer 80% van de ontvangsten van de Gemeenschappen vormen, heeft de Europese Rekenkamer haar onderzoek beperkt tot een beoordeling van de vraag of de procedures die worden toegepast voor het opstellen van deze gegevens en het waarborgen van de betrouwbaarheid ervan, geschikt zijn.

Ten aanzien van de uitgaven/betalingen van de Europese Unie maakt de Rekenkamer onderscheid tussen materiële en formele fouten. Als materiële fouten worden beschouwd «de fouten die rechtstreekse gevolgen hebben voor de waarde van de onderliggende verrichtingen.» Materiële fouten zijn met andere woorden fouten die geleid hebben tot het ten onrechte (of tot een te hoog bedrag) uitbetalen van communautaire middelen dan wel tot het ten onrechte niet (of tot een te laag bedrag) vaststellen en innen van eigen middelen. Als formele fout wordt beschouwd «de fout die geen rechtstreeks of meetbaar effect heeft ten nadele van de communautaire begroting.» Een formele fout ontstaat bij voorbeeld als de voorgeschreven procedures niet worden nageleefd. Formele fouten kunnen in sommige gevallen leiden tot een nadeel voor de communautaire begroting. Het totale bedrag van de verrichtingen waarbij deze fouten zich hebben voorgedaan kan berekend (geschat) worden, maar de omvang van het eventueel hieruit voor de begroting voortvloeiende nadeel valt niet te berekenen.

Het «meest waarschijnlijke gecumuleerde bedrag<sup>7</sup> van de zeer talrijke ernstige materiële fouten» betreffende de betalingen, waardoor de betrokken bedragen ten onrechte ten laste van de begroting kwamen, beloopt volgens het onderzoek van de Europese Rekenkamer 2 386 miljoen ECU (dit komt overeen met bijna 4,0% van de totaal in 1994 verrichte betalingen). Deze «ernstige materiële fouten» hebben betrekking op de ontvankelijkheid van de verrichtingen voor communautaire financiering, de werkelijkheid of juistheid van de door deze financiering gedekte uitgaven en de juiste bepaling van het bedrag van de communautaire bijstand. Deze fouten deden zich meestal voor op het niveau van de nationale instanties.

Het «meest waarschijnlijke volume van de verrichtingen met de talrijke ernstige formele fouten» betreffende de betalingen bedraagt volgens de Europese Rekenkamer 2 880 miljoen ECU (bijna 4,8%). Deze «ernstige formele fouten» betreffen in het bijzonder de niet-naleving van procedures voor de goedkeuring door de ordonnateur en de financieel controleur, het niet naleven van de procedures voor het sluiten van overeenkomsten, het niet verrichten van behoorlijke controles overeenkomstig de verordeningen, de niet-naleving van bepaalde verplichtingen door de begunstigen en het doen van betalingen zonder afdoende bewijsstukken. Hun oorsprong ligt zowel op het niveau van de nationale overheden als op dat van de Commissie.

---

<sup>7</sup> Als gevolg van het feit dat de Europese Rekenkamer bij haar onderzoek uitgaat van steekproeven, vermeldt zij in haar rapportage «meest waarschijnlijke fouten». De «meest waarschijnlijke fout» is een statistische schatting van het totaalbedrag aan «ernstige fouten» in de gehele verantwoording op basis van de in de steekproef gevonden fouten. «Minder ernstige fouten» zijn buiten de berekening van de «meest waarschijnlijke fout» gelaten, maar zijn wel ter kennis van de betrokken autoriteiten gebracht.

Tot slot vermeldt de Europese Rekenkamer dat zij over ongeveer 14% van de communautaire uitgaven geen oordeel kan uitspreken. Dit vloeit hoofdzakelijk voort uit de ontoereikendheid van de aan de Europese Rekenkamer ter beschikking gestelde informatie of uit de onbetrouwbaarheid van sommige beheersystemen.<sup>8</sup>

In het speciale verslag dat bij de verklaring van betrouwbaarheid is gevoegd, beveelt de Europese Rekenkamer de Commissie onder meer aan om haar toezichthoudende rol te ontwikkelen. Terecht dringt de Rekenkamer er bij de Commissie op aan de bereidheid te tonen om in te grijpen, bij voorbeeld door verdere betalingen in te houden, wanneer gebreken worden geconstateerd in de administratie van de communautaire uitgavenprogramma's bij de organen in de lidstaten.

De verklaring van betrouwbaarheid heeft een globaal karakter. Zij is niet bedoeld om «een specifieke beoordeling te geven of tot een gekwantificeerde conclusie te komen over één van de operationele of geografische terreinen van communautaire activiteit.» Zij maakt horizontale vergelijking van de beheer- en controlesituatie in de diverse lidstaten niet mogelijk.

### **3. De belangrijkste algemene bevindingen, opmerkingen en conclusies in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer**

In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1994 stelt de Europese Rekenkamer zeer terecht dat de voorbeelden van verspilling en wanbeheer van EG-middelen, die in talrijke controle-verslagen voorkomen, duidelijk aantonen dat er een gecoördineerde inspanning nodig is om het verbeteringsprogramma van de Commissie (de plannen van de Commissarissen Liikanen en Gradin; zie verder paragraaf 4) te vervolledigen. De «nogaal nonchalante 'besteed de begrotingsmiddelen'-benadering» dient volgens de Europese Rekenkamer omgezet te worden in een benadering waarin de nadruk komt te liggen op het kosten/baten-aspect en een strikt financieel en begrotingsbeheer, waarbij ook duidelijk wordt aangegeven waar de verantwoordelijkheid voor welslagen of mislukking ligt. De Europese Rekenkamer stelt vast dat er behoefte bestaat aan een ingrijpende verandering van de «cultuur van het financieel beheer» (het beheer en de controle van de inning en het gebruik van de begrotingsmiddelen), zowel op het niveau van de Commissie als op dat van de lidstaten. De problemen blijken volgens de Europese Rekenkamer uit:

- de algemene planning voor de begroting (die de werkelijke mogelijkheden van de Commissie voor planning en besteding ver overschrijdt);
- het gebrekkige beheer van de beschikbare middelen (die worden besteed zonder dat rekening wordt gehouden met de doelstellingen van de communautaire wetgever en/of zonder dat er voldoende duidelijke doelen zijn gesteld die met de uitgaven in kwestie moeten worden bereikt en vaak zonder dat voldoende aandacht wordt besteed aan het kosten/baten-aspect);
- het achterwege blijven van snelle en krachtige maatregelen om ten onrechte of te veel betaalde bedragen terug te vorderen.

Het streven naar een goed financieel beheer wordt volgens de Europese Rekenkamer aanzienlijk bemoeilijkt door problemen met het personeelsbeleid van de Commissie. Het aantal personeelsleden dat door de Commissie wordt ingezet voor controle en toezicht op de landbouwuitgaven is volgens de Europese Rekenkamer verre van toereikend. Voorts is sprake van een snel verloop van administratief en controlepersoneel, van ongecoördineerde personeelsmutaties waarbij vacatures op belangrijke werkterreinen lange tijd open blijven, van onvoldoende personeel voor het toezicht op belangrijke programma's en van vervulling van

---

<sup>8</sup> Bij de extrapolatie van de steekproefuitkomsten ter bepaling van de meest waarschijnlijke fout is de Rekenkamer ervan uitgegaan dat geen fouten voorkomen in de uitgaven waarover zij geen oordeel uitspreekt.

sleutelfuncties bij de Commissie door tijdelijk personeel of door derden. De Europese Rekenkamer is van mening dat er beter gekwalificeerd personeel moet worden ingezet voor beheer en controle op de bestaande beleidsterreinen en voor de verbetering van de voorwaarden voor het financieel beheer, zowel binnen de Commissie als bij de instanties in de lidstaten, die verantwoordelijk zijn voor communautaire verrichtingen.

#### **4. Reactie van Nederlandse regering op de verklaring van betrouwbaarheid en de algemene opmerkingen en conclusies van de Europese Rekenkamer**

De uitkomsten van het onderzoek van de Europese Rekenkamer, en in het bijzonder de inhoud van de afgegeven verklaring van betrouwbaarheid, stemmen de Nederlandse regering tot zorg. Het is duidelijk dat het beheer en de controle door de Commissie en de lidstaten niet van de ene op de andere dag aan de daaraan te stellen eisen zullen gaan voldoen. Het is in dit verband evenwel goed om eraan te herinneren dat ook binnen de Nederlandse Rijksdienst alleen dankzij een langdurig proces structurele verbeteringen in beheer en controle zijn aangebracht. Deze vooruitgang kon alleen tot stand komen dankzij de operatie comptabel bestel en de nodige inspanningen die daarna zijn geleverd. Voor de Europese Unie gelden daarbij complicerende factoren, zoals de specifieke communautaire besluitvormingsstructuur en de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel leidt er immers toe dat niet alleen de Commissie, maar ook de lidstaten een belangrijke rol vervullen bij het communautaire financiële beheer en de controle daarop. De operatie comptabel bestel vormde in vergelijking hiermee een eenvoudiger bestuurbaar proces.

Het beheer en de controle van Europese gelden moeten structureel verbeterd worden. In mijn antwoord op de Kamervragen naar aanleiding van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1993 heb ik dan ook sterk de nadruk gelegd op de noodzaak van een structurele aanpak, die ik toen heb samengevat in een «zeven-puntenplan».<sup>9</sup> In dit verband wil ik in het bijzonder wijzen op mijn pleidooi voor verbetering van de kwaliteit van de beheer- en controlesystemen binnen de lidstaten en bij de Commissie en op het belang van het uitoefenen van actief toezicht door de Commissie op de kwaliteit van de beheer- en controlesituatie.

De kansen voor invoering van structurele verbeteringen lijken gunstig. Evenals de Europese Rekenkamer kan Nederland in dit verband instemmen met de door de Commissarissen Liikanen en Gradin opgestelde plannen ter verbetering van het communautaire financiële beheer en de controle daarop. Een gedegen uitwerking en toepassing van dit plan zou in de toekomst veel van de huidige (op veel punten jaarlijks terugkerende) kritiek van de Europese Rekenkamer kunnen wegnemen. De plannen van Liikanen en Gradin omvatten een drietal fasen.

De eerste fase is gericht op versterking van het financiële beheer bij de Commissie door modernisering en verbetering van interne regels en procedures binnen het bestaande kader, dat wil zeggen uitgaande van de bestaande administratieve structuren en van het thans geldende Financieel Reglement. Op 21 juni 1995 heeft de Commissie het door Liikanen en Gradin uitgebrachte verslag over de eerste fase goedgekeurd en daarmee besloten tot opvolging van de daarin opgenomen aanbevelingen. In dit verslag wordt onder meer versterking van de structuur en organisatie van de financiële en budgettaire teams aanbevolen door een opwaardering van de financiële functies en door de aanstelling van meer specialisten op het terrein van beheer en controle bij deze teams. Elk

---

<sup>9</sup> Zie mijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 3 april 1995 (Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 24 202, nr. 1).

Directoraat-Generaal van de Commissie dient over een afzonderlijke begrotings- en controlesectie te beschikken. Terecht gaat de Commissie er vanuit dat een en ander niet alleen een reallocatie van personele middelen vergt, maar ook betekent dat de operationele diensten meer open moeten staan voor de budgettaire cultuur. Voorts wordt modernisering van management tools en rationalisatie en vereenvoudiging van procedures aanbevolen. De aanbeveling voor verbeterde reacties door de Commissie op de uitkomsten van onderzoeken van de Europese Rekenkamer ondersteun ik van harte. De Commissie heeft in sterke mate de neiging puur defensief te reageren op bevindingen van de Europese Rekenkamer en op aanbevelingen van het Europees Parlement. Dit geldt ook voor de uitkomsten van evaluatie-onderzoeken. Ik onderschrijf geheel de conclusie uit het eerste-faserapport dat in dit verband een verandering van mentaliteit en cultuur nodig is, opdat dergelijke uitkomsten en aanbevelingen met open geest door de diensten van de Commissie worden benaderd en integraal onderdeel uitmaken van hun besluitvormingsproces.

De eerste-faserapportage is door de Commissie gepresenteerd in de Begrotingsraad van 24 juli 1995. De Commissie is direct begonnen met het ten uitvoer brengen van de aanbevelingen betreffende de vereenvoudiging en vastlegging van procedures. In december 1995 zal de Commissie een evaluatierapport hierover opstellen.

De tweede fase is gericht op een meer grondige hervorming van de financieel-managementstructuur en -cultuur bij de Commissie. Het gaat daarbij vooral om herziening van de interne organisatie (inclusief het personele management) en om aanpassing van het Financieel Reglement. Op 26 juli jl. heeft de Commissie de rapportage van Liikanen en Gradin over de tweede fase vastgesteld en daarmee besloten tot opvolging van de daarin opgenomen aanbevelingen. Daarbij is besloten dat deze aanbevelingen nader zouden worden uitgewerkt in concrete maatregelen en formele voorstellen. Op 6 november jl. hebben Liikanen en Gradin een rapport over deze maatregelen en voorstellen aan de Commissie toegezonden.

De aanbevelingen uit de tweede-faserapportage richten zich op:

- grotere transparantie in het budgettaire besluitvormingsproces;
- betere evaluatie van uitgevoerde maatregelen en acties (vooraf, tijdens de uitvoering en achteraf);
- geïntegreerd intern beheer- en controleproces;
- betere interne organisatie en managementcultuur.

Om te komen tot een grotere transparantie in het budgettaire besluitvormingsproces is, zo wordt terecht gesteld, een betere aansluiting van budgettaire keuzes bij de gestelde beleidsprioriteiten nodig. Voorts dient in de begroting speciale aandacht te worden besteed aan het inzichtelijk maken van de relatie tussen de administratieve (apparaats)-uitgaven en de operationele (beleids)uitgaven verbonden aan de uitvoering van een maatregel, ten einde een samenhangende beoordeling van de totale kosten daarvan mogelijk te maken. Ten slotte dient een grotere budgettaire flexibiliteit te worden gecreëerd ten aanzien van de besteding van middelen die ter beschikking staan voor de apparaatsuitgaven (thans zijn er te veel deelbudgetten).

Eén van de aanbevelingen betreffende het geïntegreerd intern beheer- en controleproces is het rationaliseren van de ex ante controles door het Directoraat-Generaal Financiële Controle van de Commissie (DG XX) gericht op het afgeven van een visum en een grotere nadruk op ex post controle-onderzoeken door DG XX. Onderzocht wordt of er mogelijkheden

zijn om de reglementair voorgeschreven ex ante controles door middel van toepassing van steekproeftechnieken te rationaliseren. De leidende gedachte daarbij is dat ook de ordonnateur, die de betalingsvoorstellen aan de financieel controleur zendt, in het uitvoeringsproces reeds interne controles heeft ingebouwd. Naarmate opzet en werking van die interne controles beter zijn, vervalt daarom voor DG XX de noodzaak om alle betalingsvoorstellen vooraf integraal te controleren. Het Liikanen/ Gradin-plan heeft mede ten doel het deel van de betalingsvoorstellen dat door DG XX niet meer integraal, maar op basis van een steekproef ex ante wordt gecontroleerd, toe te laten nemen. Na een proefperiode zal worden bezien of vervolgens ook het Financieel Reglement dienovereenkomstig gewijzigd moet worden. De vrijkomende capaciteit binnen DG XX zal moeten worden aangewend voor uitbreiding van de reikwijdte van haar zogenaamde interne-auditfunctie en van de diepgang waarmee deze functie wordt ingevuld.

De geïntegreerde (ex post) audit van DG XX zou een antwoord moeten geven op de volgende vier vragen:

- heeft het gebruik van de ter beschikking gestelde middelen in termen van de gestelde doelstellingen geleid tot value for money (performance audit);
- hebben de managementsystemen en -procedures bij de diverse DG's een optimale taakuitoefening bij deze DG's verzekerd (management audit);
- zijn de procedures op het vlak van financieel beheer en controle zodanig toegepast dat de begrotingsuitvoering aan de eisen van wettigheid en regelmatigheid heeft voldaan (systems audit);
- geeft de gepresenteerde rekening een getrouw beeld van de werkelijkheid (accounting audit).

Ook hier heeft de Commissie zich ten doel gesteld om alle organisatieonderdelen in plaats van eens in de acht jaar straks eens in de drie à vijf jaar aan een interne audit te onderwerpen. Het uiteindelijke doel moet zijn de interne-auditfunctie binnen de Commissie zodanig te ontwikkelen, dat de externe controleur (de Europese Rekenkamer) de uitkomsten van deze audit als een adequate basis kan gebruiken voor het door haar uit te voeren onderzoek dat dient uit te monden in een verklaring van betrouwbaarheid.

De hier voorgestane aanpak getuigt van een ambitieus streven en sluit goed aan op het pleidooi van Nederland, zoals uiteengezet in voornoemd zeven-puntenplan, om de reeds bestaande taak van DG XX als interne auditor van de diensten van de Commissie meer invulling te geven. 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. Naast de administratieve organisatie van de diensten van de Commissie, dienen dergelijke oordelen 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. In dit verband wijs ik erop dat één van de conclusies van de Ecofin-Raad van 27 november jl. is, dat op communautair niveau als algemene richtsnoer gestreefd moet worden naar stimulering van de totstandkoming van controlemechanismen die in alle lidstaten en op alle begrotingsterreinen een gelijkwaardig niveau van bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen verzekeren.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Het gaat hier om conclusies betreffende het synthesesedocument, dat de Commissie mede in verband met de behandeling van de nationale verslagen fraudebestrijding heeft opgesteld.

Voorts wil ik het belang onderstrepen van een ander onderdeel van de tweede fase, namelijk dat, om fraude te voorkomen, de Commissiediensten bij het ontwerpen van regelgeving rekening zullen houden met

fraude-aspecten en zij zorg zullen dragen voor follow-up van fraude-dossiers (terugvordering etc.). Voorts zullen ook achteraf evaluaties worden uitgevoerd ten aanzien van de fraudebestendigheid van het communautaire beleid.

De derde fase van de plannen Liikanen/Gradin zal gericht zijn 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 zullen, naar het zich thans laat aanzien, begin 1996 aan de Commissie worden voorgelegd. Gezien het feit dat meer dan driekwart van het Gemeenschapsbeleid wordt uitgevoerd door nationale instanties is het van belang dat niet alleen op het niveau van de Commissie maar ook binnen de lidstaten verbeteringen tot stand worden gebracht. Daarmee hangt het succes van de plannen van Liikanen/Gradin voor een belangrijk deel mede af van wat de derde fase zal opleveren. Tijdens de Begrotingsraad van 17 november jl. heeft Liikanen aangegeven dat de Commissie met de lidstaten wil overleggen over de op te stellen voorstellen. In januari 1996 zal een high level group van persoonlijk vertegenwoordigers van de ministers van Financiën onder voorzitterschap van één van de leden van de Commissie bijeenkomen om de derde fase nader uit te werken. Ter voorbereiding daarop zal een hoge ambtelijke delegatie van de Commissie alle lidstaten (zoveel mogelijk nog dit jaar) bezoeken. Nederland kwam daarbij op 28 november a.s. als eerste aan de beurt.

Met de aanvaarding van de aanbevelingen van Liikanen en Gradin heeft de Commissie zich gecommitteerd aan de uitvoering van een ambitieus plan. De realisatie van dit plan, wat een breuk met de – wat de Europese Rekenkamer noemt – «nogal nonchalante 'bestede de begrotingsmiddelen'-benadering» zou betekenen, kan niet enkel door wijziging van regelgeving worden afgedwongen en valt ook niet van de ene op de andere dag tot stand te brengen. Wil men een dergelijke verandering realiseren, dan is immers een ingrijpende cultuuromslag op zowel politiek als uitvoeringsniveau (zowel binnen de Commissie als binnen de lidstaten) nodig.

De Nederlandse regering zal er ook in de toekomst in de Raad op blijven aandringen dat structurele verbeteringen, zoals bepleit in mijn zeven-puntenplan en die nu op belangrijke onderdelen nader vorm krijgen in het drie-fasenplan van Liikanen en Gradin, tot stand worden gebracht. In dat verband vormen de behandeling van het door de Commissie opgestelde synthesesdocument van de nationale verslagen fraudebestrijding (Europese Raad van december 1995), de beraadslagingen over de aanbeveling van de Raad aan het Europees Parlement over dechargeverlening aan de Commissie (Ecofin-Raad van maart 1996) en de besprekingen van het jaarverslag 1995 resp. het werkprogramma 1996 van de Commissie voor de fraudebestrijding (Ecofin-Raad eerste helft van 1996) belangrijke gelegenheden om (verdere) structurele verbeteringen te bepleiten. In het algemeen geldt uiteraard dat Nederland bij behandeling van voorstellen voor nieuwe regelgeving en voor wijziging van bestaande regelgeving het streven naar deze structurele verbeteringen als uitgangspunt hanteert. Een belangrijk aanknopingspunt daarbij vormen mede de aanbevelingen die in het rapport-Koopmans voor de verbetering van de kwaliteit van de EG-regelgeving zijn gedaan.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Het rapport-Koopmans is aan de Tweede Kamer toegezonden op 11 juli 1995 (Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 23 900, nr. 30).



## **5. De belangrijkste specifieke bevindingen van de Europese Rekenkamer met betrekking tot Nederland**

De belangrijkste specifieke bevindingen in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 1994, voor zover deze althans tot ons land te herleiden zijn, betreffen de eigen middelen.<sup>12</sup>

### *5.1. Eigen middelen*

In het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 1994 worden ten aanzien van de eigen middelen met betrekking tot Nederland ten opzichte van de andere onderzochte lidstaten relatief weinig opmerkingen gemaakt. Bovendien gaat het hier niet om ernstige tekortkomingen.

#### *5.1.1. Wederzijdse bijstand in het kader van de bestrijding van douanefraude: inning door de lidstaten*

In het jaarverslag van de Europese Rekenkamer wordt onder de paragrafen 1.23 tot en met 1.25 opgemerkt dat Nederland in het geval van de als boniet aangegeven tonijn uit Thailand om diverse redenen pas eind 1992, meer dan een jaar na de bevindingen ter plaatse, maatregelen had getroffen om de bedragen van de derde landen te innen.

De Nederlandse douane heeft reeds in oktober 1991 maatregelen genomen waardoor invoer van bedoelde goederen uit Thailand nog slechts tegen zekerheidsstelling voor het verschil tussen het preferentiële en het normale invoerrecht kon plaatsvinden. Derhalve zijn onmiddellijk na bekend worden van het fraudepatroon alle maatregelen genomen om de effecten ervan voor de verdere toekomst te voorkomen. Verder heeft Nederland toen direct verzoeken gericht tot de Thaise autoriteiten om controle a posteriori van afgegeven certificaten van oorsprong. De Thaise autoriteiten hebben bij brief van 17 juli 1992 respectievelijk van 7 augustus 1992 aan Nederland medegedeeld dat in totaal 28 certificaten in Thailand waren ingetrokken. Derhalve stond pas medio augustus 1992 vast dat deze certificaten vals waren en konden de verschuldigde invoerrechten pas daarna worden nagevorderd. Op 27 augustus 1992 deelde de Commissie mee dat tot navordering moest worden overgegaan van alle in het geding zijnde gevallen, dus niet alleen voor de 28 hiervoor genoemde certificaten. Op dat moment was evenwel niet vastgesteld welke specifieke certificaten – afgezien van de hiervoor genoemde 28 certificaten – ongeldig waren. Eerst bij brief van 21 januari 1993 ontving Nederland voldoende specifieke gegevens om tot navordering te kunnen overgaan. Op 11 maart 1993 heeft Nederland de Commissie kunnen inlichten dat tot navordering in deze kwestie werd overgegaan.

In de paragrafen 1.28 en 1.29 verwijt de Europese Rekenkamer de Commissie traagheid bij de afdoening van kwesties betreffende de import van Turkse kleuren-televisies. In deze is sprake van een fundamenteel verschil van inzicht van juridisch-politieke aard tussen enerzijds de Commissie en anderzijds enkele lidstaten (met name Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland). Nederland is van mening dat de gevolgen van onjuist handelen door overheidsinstanties in derde landen niet zonder meer te verwijten zijn aan binnen Nederland te goeder trouw handelende importeurs/aangevers.

#### *5.1.2. De regeling communautair douanevervoer*

De Europese Rekenkamer heeft ook onderzoek gedaan naar de regeling communautair douanevervoer. Op drie onderdelen oefent de Rekenkamer kritiek uit op onder meer Nederland. Deze drie punten waren Nederland

---

<sup>12</sup> In deze brief wordt geen afzonderlijke aandacht besteed aan niet tot Nederland te herleiden bevindingen betreffende specifieke uitgaven- en ontvangstencategorieën.

reeds eerder medegedeeld bij gelegenheid van de toezending van de desbetreffende onderzoeksverslagen. Van Nederlandse zijde is toen ook gereageerd richting Europese Rekenkamer. De Europese Rekenkamer heeft het Nederlandse commentaar niet verwerkt in haar jaarverslag.<sup>13</sup> In het hierna volgende wordt het Nederlandse commentaar nog eens verwoord.

#### Nasporing binnen vier maanden

In paragraaf 1.56 van het jaarverslag wordt opgemerkt dat in Nederland uit de beschikbare statistieken over het douanevervoer via de haven van Rotterdam blijkt dat in ongeveer 3% van de gevallen de transactie ongeveer zes maanden na de registratie van de aangifte van douanevervoer nog niet is gezuiverd, terwijl het kantoor van vertrek reeds na vier maanden de nasporingsprocedure zou moeten starten.

Van Nederlandse zijde is indertijd aan de Europese Rekenkamer medegedeeld dat de gesignaleerde achterstand inmiddels niet meer bestond en dat er maatregelen zijn getroffen om herhaling te voorkomen.

#### Overgang van massale naar bijzondere zuivering

Verder wordt in paragraaf 1.66 opgemerkt dat in Nederland (Schiphol) bij elke halfjaarlijkse overdracht van de gegevens van het ene computersysteem naar het andere, een honderdtal niet-gezuiverde transacties van douanevervoer wordt geweigerd (112 transacties voor het eerste halfjaar van 1994), doordat er bij de invoer van de basisgegevens over de transacties fouten zijn gemaakt die niet zijn gecorrigeerd. Het aantal van deze geweigerde en uiteindelijk niet-gezuiverde transacties zou ongewis blijven.

Nederland heeft indertijd reeds medegedeeld dat er sprake moest zijn van een misverstand. Het onderhavige werkproces betreft de maandelijkse overgang van de zogenaamde massale zuivering naar de bijzondere zuivering. Het bij de controle van de Europese Rekenkamer door de douane overgelegde overzicht betreft een zogenaamde «uitzonderingsrapportage» van bepaalde transacties over een periode van zes maanden. Deze transacties worden niet uit het systeem verwijderd, maar staan op de uitzonderingslijst in afwachting van het moment waarop maandelijks de intoetsfouten, gemaakt bij inbreng in het geautomatiseerd systeem, worden verbeterd en de overgang naar de bijzondere zuivering mogelijk is.

#### Vereenvoudigde procedure zeevervoer

Ten slotte wordt in paragraaf 1.75 van het jaarverslag opgemerkt dat in Nederland (Rotterdam) de aanduiding van de communautaire oorsprong van de goederen die krachtens de vereenvoudigde procedure vanuit de Spaanse of Portugese havens over zee worden aangevoerd in tegenspraak is met de aanduidingen op de doorvoerdocumenten die afzonderlijk per post worden toegezonden. De Europese Rekenkamer trekt vervolgens de conclusie dat indien de zending per post aankomt wanneer de goederen niet meer onder douanetoezicht staan, deze goederen het communautaire grondgebied binnen komen, zonder dat de verschuldigde eigen middelen worden geheven en dat tevens de doorvoerdocumenten niet worden gezuiverd.

<sup>13</sup> De Rekenkamer vermeldt in het jaarverslag soms het commentaar of de maatregelen die de lidstaten hebben genomen. In hoeverre de Rekenkamer hierin consequent is, valt evenwel niet na te gaan.

Nederland heeft indertijd reeds medegedeeld aan de Europese Rekenkamer dat de eigen middelen in deze aangelegenheid op geen enkele wijze gevaar lopen. Op basis van de in het geding zijnde veren-

voudigde procedure wordt namelijk voor communautaire zendingen (waarover geen rechten verschuldigd zijn) de in de zeescheepvaart gebruikelijke Generale Verklaring (de summiere aangifte D11 (C)) gebruikt als transportbescheid. In de praktijk is het voorgekomen dat sommige op de Generale Verklaring vermelde goederen worden ingeklaard door middel van een Enig Document T1. Dit document T1 is bedoeld voor niet-communautaire goederen, waarover in beginsel rechten verschuldigd zijn. Deze niet-communautaire goederen zijn dan door de aangever abusievelijk op de Generale Verklaring geplaatst. Indien voor deze goederen waaraan op grond van de vereenvoudigde regeling de communautaire status is toegekend, alsnog een document T1 wordt overgelegd, terwijl de goederen al zijn weggevoerd, wordt dit document T1 niet meer door de douane geaccepteerd en zal het derhalve ongezuiverd blijven. Dit leidt tot inning van de verschuldigde eigen middelen.

### *5.1.3. BTW met betrekking tot het intracommunautaire handelsverkeer*

Het jaarverslag betreft het begrotingsjaar 1994. De waarnemingen over de BTW met betrekking tot het intracommunautaire handelsverkeer betreffen echter in belangrijke mate het jaar 1993. Bij de beoordeling van het jaarverslag moet derhalve rekening worden gehouden met het feit dat geen actueel beeld wordt gepresenteerd.

#### De BTW-ontvangsten

Paragraaf 1.92 van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer geeft de bevindingen weer die gebaseerd zijn op de controlebezoeken die zijn verricht in vijf lidstaten (waaronder Nederland) en op onderzoek waarbij gebruik is gemaakt van een vragenlijst die is gezonden aan de andere lidstaten. Een dergelijke gediversificeerde aanpak heeft het risico in zich dat afbreuk wordt gedaan aan de onderlinge vergelijkbaarheid van de resultaten.

In paragraaf 1.93 wordt gesteld dat, bij een vergelijking tussen 1992 en 1993, in een aantal lidstaten de ontvangsten van de omzetbelasting zijn achtergebleven bij de ontwikkeling van het BNP. In Nederland zou de daling 1,5% zijn. Kennelijk is hierbij geen rekening gehouden met autonome mutaties, zoals de verlaging van het algemene tarief in oktober 1992 met 1 procentpunt. Met deze verlaging van het tarief is een bedrag gemoeid geweest van 1,7 miljard. Zonder deze tariefmaatregel zou de BTW-opbrengst in 1993 ten opzichte van 1992 zijn gestegen met circa 4%.

#### Het VIES-systeem<sup>14</sup>

De Europese Rekenkamer is van mening dat de kwaliteit van de gegevens in de databases betrekkelijk is omdat, zoals blijkt uit paragraaf 1.98, 10% tot 20% van de registraties na de voorgeschreven datum van overdracht heeft plaatsgevonden. De Europese Rekenkamer gaat hier echter voorbij aan het feit dat de databases ook na het moment van overdracht worden gemuteerd. Lidstaten kunnen op elk moment op geautomatiseerde wijze de gecorrigeerde gegevens opvragen. Daardoor kan voor controledoelinden en dergelijke steeds over de meest actuele gegevens worden beschikt. Zo was op het moment van overdracht van de gegevens over het vierde kwartaal 1994 11,3% van de opgaven intracommunautaire transacties nog niet ingeleverd of verwerkt. Op 24 juli 1995 was dit percentage gezakt tot 5,6. Voor de overige kwartalen van 1994 zijn deze cijfers:

---

<sup>14</sup> Het VIES-systeem (VAT Information Exchange System) is een systeem voor informatie-uitwisseling, dat voornamelijk ten doel heeft de belastingdiensten van elke lidstaat in kennis te stellen van de door hun respectieve ondernemers aangegeven intracommunautaire leveringen, om de heffing over de intracommunautair verworven goederen te kunnen verifiëren.

periode	op moment overdracht	24 juli 1995
1e kwartaal	8,8%	0,02%
2e kwartaal	7,4%	0,7%
3e kwartaal	6,1%	0,8%

Hieruit blijkt dat met het voortschrijden van de tijd de kwaliteit van de gegevens in de databases toeneemt.

De tekst van paragraaf 1.99 zou kunnen leiden tot het misverstand dat Nederland afwijkt van bestaande regelgeving. Het feit dat op de jaarpogaven geen omzetgegevens voorkomen is echter in overeenstemming met artikel 22, punt 12, onderdeel a, van de Richtlijn 91/680. Verder is het niet zo dat op alle jaarpogaven de omzetgegevens ontbreken. Deze faciliteit geldt slechts voor ondernemers bij wie het jaarlijkse totaal bedrag van de intracommunautaire leveringen, exclusief omzetbelasting, niet meer bedraagt dan f 30 000. Ook zijn beperkende voorwaarden gesteld aan de totale omzet en mag geen sprake zijn van de levering van nieuwe vervoermiddelen.

Naleving van de procedures door de ondernemers en beheer van de gegevensinvoer

Het hoofd van de Centrale Eenheid Intracommunautaire Transacties (ICT) van de Belastingdienst verstrekt aan de voorzitter van het Permanent Comité inzake Administratieve Samenwerking (DG XXI van de Commissie) periodiek een opgave omtrent het aantal incorrecte regels. Het gestelde in paragraaf 1.102 over het ontbreken van dergelijke informatie in Nederland berust dan ook op een misverstand. Het aantal over 1994 nog te corrigeren regels bedroeg op 24 juli 1995 minder dan 1%.

Bij wet van 9 maart 1995 (Stb. 298) is de Wet op de omzetbelasting 1968 gewijzigd. Op grond van artikel 40 van deze wet kan een boete worden opgelegd indien een ondernemer niet voldoet aan zijn verplichting om een opgave te doen omtrent zijn intracommunautaire leveringen. Het door de Europese Rekenkamer in paragraaf 1.103 bepleite sanctiesysteem is in Nederland sinds 1 oktober 1995 operationeel.

Benutting van de geregistreerde gegevens en ontwikkeling van de controlestrategieën

De Europese Rekenkamer refereert in paragraaf 1.104 aan de zogenoemde «matching», waarop in de periodieke effectrapportage afschaffing fiscale grenzen aan de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal uitgebreid is ingegaan. Korthedshalve verwijs ik naar deze rapportages, laatstelijk aan u aangeboden bij brief van 13 september 1995 (Kamerstukken II, vergaderjaar 1994–1995, 23 030, nr. 15).

Sinds 1 januari 1995 kunnen de eenheden van de Belastingdienst op geautomatiseerde wijze het bestand met de gegevens betreffende intracommunautaire leveringen vanuit andere lidstaten raadplegen. Voor deze datum moest raadpleging geschieden via de Centrale Eenheid ICT in Deventer. Het is dus niet zo dat, zoals uit paragraaf 1.105 wellicht zou kunnen worden afgeleid, de lokale eenheden voor 1 januari 1995 in het geheel geen toegang tot het systeem hadden.

## Conclusie inzake de BTW met betrekking tot het intracommunautaire handelsverkeer

De conclusies van de Europese Rekenkamer, zoals verwoord in de paragrafen 1.109 tot en met 1.111, kan ik onderschrijven. In het al eerder genoemde Permanent Comité inzake Administratieve Samenwerking worden de ervaringen met het VIES-systeem tussen de diverse lidstaten uitgewisseld. Dit kan ertoe leiden dat, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel en nationale prioriteitsstelling, procedures in toenemende mate op elkaar worden afgestemd, zodat ondernemers in iedere lidstaat een min of meer gelijk niveau van aandacht krijgen.

### 5.2. Landbouwgarantie-uitgaven en structuurfondsen

Hoewel de Europese Rekenkamer in haar jaarverslag over 1994 niet rapporteert over specifiek tot Nederland herleidbare bevindingen op het terrein van de landbouwgarantie-uitgaven en de structuurfondsen, wil ik hier toch ingaan op enkele in nationaal verband relevante ontwikkelingen. Het gaat hier om verbeteringen in Nederland ten aanzien van beheer en controle van communautaire gelden.

#### Landbouwgarantie-uitgaven

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) heeft dit najaar een plan van aanpak opgesteld om te komen tot een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van het Landbouw-Egalisatiefonds (LEF). De departementale accountantsdienst van LNV heeft over 1994 die goedkeurende verklaring niet afgegeven.<sup>15</sup> Het plan van aanpak voorziet in overleg van LNV met de Commissie om na te gaan of en, zo ja, op welke wijze de Commissie gebruik zou kunnen maken van de uitkomsten van de controlewerkzaamheden van de departementale accountantsdienst van dit ministerie.<sup>16</sup> Het gaat hier om controle-uitkomsten die de Commissie zou kunnen gebruiken bij haar zogenaamde conformiteitsaudit, die gericht is op de beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de door de lidstaat gedeclareerde landbouwgarantie-uitgaven. Op basis van haar conformiteitsaudit stelt de Commissie in voorkomende gevallen kortingen op deze declaraties vast. Een goedkeurende accountantsverklaring geeft op dit moment de minister van LNV, naar de mening van de departementale accountantsdienst, niet die zekerheid waar het uiteindelijk om gaat: is de verantwoording zodanig dat er geen kortingen van de Commissie op de declaratie te verwachten zijn?

<sup>15</sup> Het LEF, dat wordt beheerd door LNV, bestaat uit twee afdelingen, LEF-A en LEF-B. De departementale accountantsdienst van LNV heeft een verklaring met beperking afgegeven bij LEF-A. Deze beperking werd veroorzaakt door de onzekerheid die de DAD had betreffende de rechtmatigheid van posten op de saldbalans, die betrekking hebben op de uitgaven en ontvangsten van LEF-B.

<sup>16</sup> De Commissie steunt wél voor de financial audit op de werkzaamheden die worden verricht door de controle instanties van de lidstaten. De financial audit richt zich primair op de getrouwe (dat wil zeggen: juiste en volledige) weergave van de gegevens opgenomen in de financiële verantwoording c.q. de declaratie van de lidstaat. In tegenstelling tot de financial audit schrijft de Europese regelgeving niet voor dat de lidstaat een conformiteitsaudit uitvoert. De conformiteitsaudit wordt door de Commissie uitgevoerd.

#### Structuurfondsen

In Nederland zijn recent verbeteringen aangebracht in de beheer- en controlesystemen op het terrein van de structuurfondsen, waarna de beschrijvingen van deze systemen afgerond kunnen worden. Er hebben zich vooral vertragingen voorgedaan bij het afronden van de regionale beschrijvingen, aangezien het regionale beheer en controle tekortkomingen vertoonden die momenteel op hoofdlijnen verholpen zijn (de regio's zijn de belangrijkste ontvangers van structuurfondsgelden en ontvangen deze gelden veelal rechtstreeks van de Commissie). Het ministerie van LNV heeft zijn beschrijving (op departementaal niveau) ten aanzien van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Oriëntatie, op 24 maart 1995 aan DG XX gezonden; de regionale beschrijvingen zullen door LNV naar het zich thans laat aanzien nog dit jaar aan de Commissie worden toegezonden. Ten aanzien van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) wordt verwacht dat de beschrijvingen – inclusief de beschrijving op departementaal niveau

van het ministerie van Economische Zaken (EZ) zelf – eveneens nog dit jaar aan de Commissie kunnen worden toegezonden.

Voor de beschrijving van het beheer- en controlesysteem betreffende het Europees Sociaal Fonds (ESF), waarvoor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk is, moet onderscheid gemaakt worden tussen een departementale beschrijving voor doelstelling 4 en de communautaire initiatieven en een door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie op te stellen beschrijving voor de doelstellingen 3 en 1, 2 en 5b. In dit verband vormden zowel de reorganisatie bij SZW als de herziening van de relatie tussen SZW en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie een knelpunt bij het samenstellen en actueel houden van de beschrijvingen. Het ligt in het voornemen de versterking van het toezicht vanuit het ministerie van SZW op het beheer en de controle van de ESF-gelden mede tot uitdrukking te laten komen in een nieuwe overeenkomst tussen de Staat en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie inzake het ESF.

## **6. De controle van de Europese Rekenkamer in de komende jaren**

De Europese Rekenkamer heeft geconstateerd dat er grote kwaliteitsverschillen bestaan in de systemen die bij het beheer en de controle van de communautaire verrichtingen een rol spelen en dat bepaalde systemen zelfs onbetrouwbaar zijn. De redelijkerwijs te verwachten maatregelen om fouten te voorkomen of om deze achteraf te ontdekken, bestaan vaak niet of worden slecht toegepast. Hierdoor kon de Europese Rekenkamer zich bij haar onderzoek maar zeer ten dele op deze systemen baseren. Zij heeft zich dan ook beperkt tot de minimaal noodzakelijke systeemanalyse. Als in de toekomst blijkt dat de kwaliteit van de interne-controlesystemen wel toereikend is, overweegt zij voor de betrokken terreinen over te gaan tot een vermindering van de omvang van de gegevensgerichte steekproef voor de desbetreffende verrichtingen.

Een andere mogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de controles van de Europese Rekenkamer te vergroten is de samenwerking met nationale controle instanties. Artikel 188C van het EG-Verdrag bepaalt namelijk dat de controle van de Europese Rekenkamer in de lidstaten geschiedt «in samenwerking met de nationale controle instanties of, indien deze laatste niet over de nodige bevoegdheden beschikken, in samenwerking met de bevoegde nationale diensten». De Europese Rekenkamer heeft echter aangegeven voor haar werkzaamheden in verband met de afgifte van een verklaring van betrouwbaarheid over 1994 slechts in enkele gevallen te hebben kunnen steunen op de werkzaamheden van andere controleurs. Gebleken is dat de aanpak van de nationale controle instanties voor wat betreft de controle van de communautaire uitgaven van het ene land tot het andere zeer uiteenloopt, zowel qua doelstellingen, methoden, bereik en diepgang als qua controlefrequentie. Wanneer de controlewerkzaamheden van de nationale controle instanties verenigbaar zullen blijken met de doelstellingen en methodologie van de Europese Rekenkamer, zal zij trachten op die werkzaamheden te steunen, mits zij behoorlijk toegang kan krijgen tot de onderliggende documentatie.

Ter vergelijking wijs ik erop dat in Nederland de Algemene Rekenkamer voor haar rechtmatigheidsonderzoek in hoge mate gebruik maakt van de uitkomsten van de werkzaamheden van de departementale accountantsdiensten, die veelal een systeemgerichte controle-aanpak toepassen. Het eerdergenoemde drie-fasenplan van Liikanen/Gradin bevat belangrijke elementen die voor de Europese Rekenkamer een soortgelijke benadering als in Nederland mogelijk kunnen gaan maken. Dit plan richt zich immers op het streven naar een geïntegreerde systeemgerichte audit door DG XX

alsmede naar versterking van de coördinatie van de controles door de Commissie en de lidstaten. De Ecofin-Raad van 27 november jl. heeft geconcludeerd dat als algemene richtsnoer in het kader van de samenwerking tussen de lidstaten en de communautaire instellingen, onder toepassing van het beginsel van kosteneffectiviteit, gestreefd moet worden naar bevordering van de samenhang van de controles en vermindering van nodeloze doublures in de controle, onder meer door het afsluiten van protocollen tussen de lidstaten en de Commissie.<sup>17</sup> In dat verband wil ik erop wijzen dat Nederland ernaar streeft op korte termijn te komen tot de ondertekening van samenwerkingsprotocollen betreffende de controle op de besteding van structuurfondsgelden tussen DG XX en de betrokken departementen (EZ, LNV en SZW). Voor Nederland is daarbij uitgangspunt dat aansluiting wordt gezocht bij het in ons land bestaande controlebestel. Hieruit vloeit voort dat deze protocollen dienen te worden afgesloten met de desbetreffende departementale accountantsdiensten.

De Europese Rekenkamer heeft in de toekomst de mogelijkheid die samenwerkingsgedachte invulling te geven, zowel door gebruik te maken van de uitkomsten van de werkzaamheden van de nationale Rekenkamers als van die van de controlediensten van de Commissie en van de lidstaten.

De Algemene Rekenkamer heeft onlangs aan de Tweede Kamer gemeld dat zij, bij wijze van experiment en voor zover haar bevoegdheden en werkwijze dat toelaten, bereid is namens de Europese Rekenkamer in enkele sectoren controlewerkzaamheden in het kader van de verklaring van betrouwbaarheid uit te voeren. Gelet op de door de Europese Rekenkamer vooralsnog gekozen gegevensgerichte controlebenadering, lijkt daarin een samenwerking te passen waarin de Algemene Rekenkamer zich noodgedwongen ook op dergelijke gegevensgerichte controles zal moeten concentreren.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

---

<sup>17</sup> Conclusie naar aanleiding van het synthesedocument, dat de Commissie mede in verband met de behandeling van de nationale verslagen fraudebestrijding heeft opgesteld.