

Vergaderjaar 1995–1996

24 500

Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Blz.		Blz.
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	4.5. Samenwerking tussen Europese Commissie en controle instanties op nationaal niveau	44
<b>1. Inleiding</b>	<b>11</b>	4.6. Fraude en fraudebestrijding	45
<b>2. Beheer, controle en fraudebestrijding</b>	<b>12</b>	4.7. Europese Rekenkamer	46
2.1. Beheer van EG-gelden: uitgangspunten en verantwoordelijkheden	12	4.8. Algemene Rekenkamer	47
2.2. Rekenkamercontrole op EG-gelden	13	<b>5. Eigen Middelen</b>	<b>49</b>
2.2.1. Europese Rekenkamer	13	5.1. Algemeen	49
2.2.2. Algemene Rekenkamer	16	5.2. De vier Eigen Middelen	49
2.3. Fraudebestrijding	17	5.2.1. Landbouwheffingen	49
<b>3. Gemeenschappelijk landbouwbeleid</b>	<b>19</b>	5.2.2. Douanerechten	49
3.1. Algemeen	19	5.2.3. BTW-afdracht	50
3.2. Markt- en prijsordering	19	5.2.4. BNP-bijdrage	51
3.2.1. Exportrestituties	19	5.3. De Nederlandse betalingspositie	52
3.2.2. Landbouwheffingen	22	5.4. Controle accountantsdiensten	53
3.2.3. Interventie-aankopen en -opslag	22	5.5. Controle Europese Commissie	54
3.2.4. Be- en verwerkingssteun	24	5.6. Fraude en fraudebestrijding	54
3.2.5. Directe inkomenssteun (MacSharry-regelingen)	24	5.7. Europese Rekenkamer	55
3.3. Controle accountantsdiensten	26	5.8. Algemene Rekenkamer	56
3.4. Controle Europese Commissie	27	<b>6. Overige geldstromen</b>	<b>57</b>
3.5. Coördinatie en versterking van de nationale uitvoering en controle	28	6.1. Algemeen	57
3.6. Fraude en fraudebestrijding	29	6.2. Het Europees Ontwikkelingsfonds	58
3.7. Europese Rekenkamer	31	6.3. Onderzoek en technologische ontwikkeling	58
3.8. Algemene Rekenkamer	31	6.4. Transeuropese Netwerken	59
<b>4. Structuurfondsen</b>	<b>33</b>	6.5. Onderwijs en beroepsopleiding	60
4.1. Algemeen	33	6.6. Europese Rekenkamer	60
4.2. Instrumenten van het structuurbeleid	35	6.7. Algemene Rekenkamer	60
4.2.1. Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling	35	<b>7. Conclusies</b>	<b>61</b>
4.2.2. Europees Sociaal Fonds	36	<b>8. Reacties ministers en commentaar Algemene Rekenkamer</b>	<b>66</b>
4.2.3. Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie	39	8.1. Minister van Financiën	66
4.2.4. Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij	41	8.2. Minister van Buitenlandse Zaken	67
4.3. Controle accountantsdiensten	42	8.3. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	67
4.4. Controle Europese Commissie	43	8.4. Minister van Economische Zaken	68
		8.5. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	68
		8.6. Nawoord Algemene Rekenkamer	69

		<b>Blz.</b>		<b>Blz.</b>
	<b>Lijst van gebruikte afkortingen</b>			
Bijlage 1.	Artikel 188C van het EG-verdrag	70	Bijlage 3.	Overzicht van door de Algemene Rekenkamer gepubliceerd onderzoek in de periode 1990–1994
Bijlage 2.	Overzicht van door de Europese Rekenkamer gepubliceerd onderzoek in de periode 1990–1994	72	Bijlage 4.	Belangrijke belemmeringen voor samenwerking tussen Europese en Algemene Rekenkamer op het terrein van de Verklaring van betrouwbaarheid
		73		85
				93

## **SAMENVATTING**

De Algemene Rekenkamer inventariseerde op welke wijze het beheer van en de controle op EG-geldstromen in Nederland zijn geregeld. Hierbij is sprake van een complex geheel van regelgeving en voorschriften. Tevens is sprake van een groot aantal betrokken instanties: onderdelen van ministeries zoals de Douane, de Belastingdienst en de Algemene Inspectiedienst (AID), provincies, gemeenten, zelfstandige bestuursorganen, departementale accountantsdiensten, openbare accountants, de Europese Commissie etcetera. Ook de Europese en de Algemene Rekenkamer hebben op dit terrein een rol te vervullen.

De Europese Commissie is formeel verantwoordelijk voor de juiste aanwending van de middelen die beschikbaar zijn voor de realisatie van het beleid van de Europese Unie (EU). Feitelijk is sprake van een gedeeld beheer tussen de Commissie en de lidstaten. Als uitgangspunt geldt steeds meer dat de lidstaten zelf de vereiste controlemaatregelen dienen te treffen en dat de Commissie toeziet op de toereikendheid van de nationale controlesystemen. Dit is in overeenstemming met het in het EG-verdrag opgenomen subsidiariteitsbeginsel, dat bepaalt dat het aandeel van nationale instanties in de uitvoering van het gemeenschapsbeleid zo groot mogelijk dient te zijn. Overigens is de Commissie bevoegd zelf controles in de lidstaten uit te voeren. Jaarlijks vinden controlebezoeken van de Commissie aan de lidstaten plaats.

De Commissie heeft een centrale eenheid voor de coördinatie van de bestrijding van fraude met EG-gelden. Volgens schattingen van de Commissie bedroeg in 1994 die fraude 1 à 2 procent van de totale EG-begroting. In 1994 heeft de Commissie nieuwe beleidslijnen voor de fraudebestrijding geformuleerd, waarbij vooral getracht wordt nauwere samenwerking tussen alle betrokkenen tot stand te brengen. In dat jaar werd ruim 139 miljoen ecu ter beschikking gesteld voor fraudebestrijding, waarvan 93 procent besteed werd in de landbouwsector. Met name Nederland maakte volgens de Commissie goed gebruik van de beschikbare middelen.

De Europese Rekenkamer onderzoekt de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van de EG. Zij let daarbij op de wettigheid (zijn de regels nageleefd), de regelmatigheid (zijn algemene administratieve principes nageleefd) en het financieel beheer. Dit laatste omvat zuinigheid en «kosteneffectiviteit» (dit begrip heeft betrekking op de mate waarin en de prijs waartegen de doelstellingen van het beleid zijn bereikt).

Met het inwerkingtreden van het Verdrag van Maastricht is de taak van de Europese Rekenkamer uitgebreid. Met ingang van de rekening over het begrotingsjaar 1994 dient zij een verklaring af te geven waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen wordt bevestigd. Voorlopig baseert de Europese Rekenkamer zich daarbij op een steekproef van betalingen, verplichtingen en stortingen waarbij wettigheid en regelmatigheid tot op het niveau van de begunstigde worden onderzocht. Uiteindelijk wil de Europese Rekenkamer echter toe naar een systeemgerichte aanpak, waarbij onder andere gebruik zal worden gemaakt van de werkzaamheden van de interne controleurs van de communautaire instellingen en van de controleurs op nationaal niveau. Hierbij komen nog knelpunten voor van juridische aard (zoals toegang tot gegevens), staatsrechtelijke aard (zoals verschil in controlebevoegdheden) en methodologische aard (zoals verschil in controle-aanpak).

De Algemene Rekenkamer heeft volgens haar missie als doel het functioneren van het rijk en de daarmee verbonden organen te toetsen en te verbeteren. Dit geldt ook op het terrein van de Europese Unie. Immers,

ministers dragen verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en uitvoering van het overeengekomen EU-beleid. In de periode 1990–1994 publiceerde de Algemene Rekenkamer 28 onderzoeken op het terrein van de Europese Unie, waarvan er twee in samenwerking met de Europese Rekenkamer werden uitgevoerd.

Er zijn drie belangrijke EG-geldstromen te onderscheiden, naast een aantal geldstromen met een geringer financieel belang.

De omvangrijkste geldstroom van de EG vormen de uitgaven (en ontvangsten) in het kader van de markt- en prijsordening op het gebied van de landbouw (verder *Gemeenschappelijk landbouwbeleid* genoemd). De uitgaven betroffen in 1993 34,4 miljard ecu, waarvan 2,4 miljard ecu (f 5,2 miljard) ten goede kwam van Nederland.

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid kent vijf instrumenten:

- *exportrestituties* aan producenten ter overbrugging van de verschillen tussen de relatief hoge prijsniveaus in de Unie en de lagere prijsniveaus op de wereldmarkt. De produktschappen zijn in Nederland belast met de betaling en administratieve controle van de restituties. Belangrijke controle instanties zijn de Douane en de AID;
- *landbouwheffingen* bij produkten die van buiten de EG worden ingevoerd. De produktschappen en de Douane leggen de heffingen op en verrichten daartoe controles. Ook de AID heeft een controlerende rol;
- *interventiemaatregelen* (het tijdelijk uit de markt nemen en opslaan van produkten als de prijs onder een bepaald niveau dreigt te komen). De laatste jaren wordt dit instrument steeds minder toegepast. De uitvoering is in handen van het Voedselvoorzienings- en Verkoopbureau (VIB), inmiddels een onderdeel van de Dienst Uitvoering Regelingen (DUR) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;
- *be- en verwerkingssteun* ter bevordering van de afzet van landbouwgrondstoffen. Het VIB en de produktschappen voeren de steunmaatregelen uit. De AID verricht bedrijfscontroles;
- *directe inkomenssteun* aan de boeren (MacSharry-regelingen). Deze steun omvat in 1995 circa de helft van de totale uitgaven voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Aanvragen voor steun worden behandeld en administratief gecontroleerd door de DUR. De AID verricht fysieke controles.

Bij de controle op de geldstromen in het kader van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid speelt een aantal afstemmingsproblemen.

In de eerste plaats ontbreekt voornamelijk een accountantsverklaring van de departementale accountantsdienst (DAD) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij het binnen de financiering van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid belangrijke Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling B. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat het controlebeleid van de EU volgens de DAD een onvoldoende representatief beeld van de populatie geeft.

In de tweede plaats gaat de Europese Commissie volgens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij haar beoordeling van de nationale uitvoering van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid voorbij aan opzet en werking van de nationale (voor)controle. Over de periode 1983–1990 is voor een bedrag van f 177 miljoen gekort op de Nederlandse declaratie bij het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie, op grond van door de Commissie geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering en controle.

In de derde plaats kwamen knelpunten naar voren uit door de Europese en de Algemene Rekenkamer uitgevoerde onderzoeken. Zo rapporteerde de Europese Rekenkamer in 1993 dat lidstaten fraude niet altijd volledig aan de Commissie meldden en dat de Commissie met de doorgegeven informatie onvoldoende deed.

De tweede belangrijke geldstroom betreft de uitgaven voor het sociaal-economische structuurbeleid van de EG. Er zijn voor Nederland vier *structuurfondsen* van belang, die tot doel hebben de sociale en economische samenhang in de gemeenschap te versterken. Het financieel belang voor Nederland van de structuurfondsen bedroeg in de periode 1989–1993 679 miljoen ecu (ruim 1% van het totale budget voor structuurbeleid). Voor de periode 1994–1999 is een bedrag van 2,7 miljard ecu voor Nederland beschikbaar gesteld.

Deze structuurfondsen zijn:

- het *Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling*, gericht op het verkleinen van regionale economische verschillen in de EG. De provincies zijn belast met de uitvoering van de vastgestelde programma's. Projecten en programma's worden gecontroleerd door provinciale of openbare accountants;
- het *Europees Sociaal Fonds*, gericht op verbetering van de werkgelegenheid. Voor circa twee derde van de gelden zijn het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) en de regionale bureaus daarvan belast met de uitvoering. Het overige deel voert het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit. Controle van projecten vindt plaats door openbare accountants, die ook de jaarrekening van het CBA controleren;
- het *Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie*, gericht op medefinanciering van nationale steunmaatregelen en op ontwikkeling van plattelandsgebieden. Diverse directies en diensten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de betrokken provincies zijn belast met de uitvoering. De AID en de door de provincie aangewezen accountants verrichten de controles;
- het *Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij*, gericht op herstructurering van de visserijsector. De uitvoering is in handen van de directie Visserij van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De controle wordt uitgevoerd door de AID.

Het grootste deel van het geld uit de structuurfondsen wordt door de Commissie rechtstreeks aan de uitvoerende instanties (zoals provincies) overgemaakt. Dit laat onverlet dat de betrokken ministers tegenover de Commissie verantwoordelijk blijven voor de juiste uitvoering. Zij zien daarop toe door vertegenwoordiging in comités van toezicht en door reviewwerkzaamheden van hun DAD's.

De Europese Commissie wil met alle lidstaten een protocol afsluiten waarin afspraken zijn vastgelegd over samenwerking tussen Commissie en de controle-instanties op nationaal niveau. In het overleg hierover met Nederland speelde het probleem dat de Commissie per lidstaat één enkele instantie met de controle wil belasten. Deze wens spoort niet met de Nederlandse controlestructuur, waarin meer instanties actief zijn. Als oplossing is overeengekomen dat de DAD's van de drie meest betrokken ministeries (LNV, EZ en SZW) ieder voor zich als de beoogde enkele controle-instantie zullen gaan functioneren.

Aan de verplichting voor de lidstaten de gebruikte beheers- en controlesystemen ten aanzien van structuurfondsgelden te beschrijven, heeft Nederland nog niet voldaan. Volgens afspraak van het Ministerie van Financiën met de Commissie had deze beschrijving vóór maart 1995 moeten zijn afgerond.

Uit door de Europese Commissie verrichte controles bleek onder meer dat in de lidstaten onvoldoende controle werd uitgeoefend op de werking en betrouwbaarheid van beheerssystemen. Ook was in een aantal gevallen geen sprake van scheiding van beheer en controle.

De derde belangrijke geldstroom betreft de zogeheten *Eigen Middelen*. Dit zijn afdrachten van de lidstaten, die de inkomsten van de EG vormen.

In 1994 droeg Nederland f 9,5 miljard af. In het saldo van de Nederlandse afdracht aan en ontvangsten van de EU is de afgelopen jaren een sterke wijziging opgetreden. Terwijl Nederland tot en met 1990 meer geld ontving dan het afdroeg, is sindsdien het saldo negatief geworden. In 1995 bedraagt de netto-betalerspositie van Nederland circa f 4,2 miljard en in 1999 naar verwachting f 6,1 miljard. Een van de redenen hiervoor is dat Nederland weinig ontvangt uit bestedingscategorieën die relatief fors zijn gestegen, zoals de directe inkomenssteun aan boeren.

De vier Eigen Middelen zijn:

- *landbouwheffingen*. Deze worden geheven bij invoer van landbouwproducten van buiten de EG. Produktschappen en Douane voeren uit en de AID verricht de controles.
- *douanerechten*. Deze dienen te worden betaald over goederen die van buiten de EU worden ingevoerd. De Douane is belast met vaststelling en inning van de rechten en met controle op de invoer. De Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB) controleert de inning en de DAD van het Ministerie van Financiën de afdracht aan de EG;
- *BTW-afdracht*. Dit betreft een heffing op de voor alle lidstaten op uniforme wijze vastgestelde BTW-grondslag. Deze bedraagt circa 10% van de nationale opbrengst aan omzetbelasting. Het Ministerie van Financiën is belast met de uitvoering. De IAB en de DAD verrichten de controle;
- *BNP-bijdrage*. Dit is een bijdrage gebaseerd op het aandeel van het bruto nationaal produkt (BNP) van de lidstaat in het BNP van de EG. Met de uitvoering van deze bijdrage, die ten laste komt van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, is het Ministerie van Financiën belast. De DAD van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voert de controle uit.

Aan fraude en onregelmatigheden in verband met Eigen Middelen meldde Nederland in de periode 1991–1994 44 gevallen aan de Commissie. Het bedrag dat hiermee in 1991–1993 was gemoeid, vormde slechts 0,17 procent van de Nederlandse afdracht. Dit percentage is het laagste van alle lidstaten van de EG.

De IAB heeft in september 1995 samen met twee buitenlandse zusterinstellingen een voorstel gepresenteerd om de samenwerking met de Commissie bij controle van de Eigen Middelen en de bestrijding van georganiseerde fraude met EG-middelen te versterken.

Naast de hiervoor behandelde geldstromen omvat de financiële relatie tussen Nederland en de Europese Unie nog diverse *overige geldstromen*. Het gaat hierbij zowel om uitgaven die ten laste komen van de rijksbegroting als om bestedingen in Nederland die ten laste komen van de EG-begroting. Deze laatste gelden gaan veelal buiten de rijksbegroting om.

De belangrijkste overige geldstromen zijn:

- de hulpprogramma's gefinancierd uit het *Europees Ontwikkelingsfonds*;
- de steunverlening aan bedrijven voortkomend uit het kaderprogramma *Onderzoek en Technologische Ontwikkeling*;
- de maatregelen in het kader van *Transeuropese Netwerken* voor de ontsluiting van regionale en lokale gemeenschappen en de bevordering van de economische en sociale samenhang.

Ook op andere terreinen worden door Nederland ingediende projecten met EG-middelen gesubsidieerd. Voorbeelden hiervan zijn projecten ter bescherming van het milieu (zoals onderzoek naar pesticiden) en ter bevordering van de volksgezondheid (zoals bijdragen in de kanker- en aidsbestrijding).

Over de omvang van de overige geldstromen en de beheers- en controlestructuur daarvan is bij de ministeries weinig bekend. Dit ontbrekend inzicht wordt verklaard door het feit dat veel van deze gelden door de Commissie rechtstreeks aan de begunstigde beschikbaar worden gesteld. Volgens de minister van Financiën zou het financieel belang van deze gelden in 1994 circa f 400 miljoen bedragen.

Mede met het oog op het sterk gewijzigde saldo van Nederlandse afdrachten aan en ontvangsten van de EG, is de Algemene Rekenkamer van mening dat inzicht dient te worden gegeven in de omvang van alle EG-geldstromen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van een «Financieel overzicht Europese Unie» in of bij de Miljoenennota. De achtergrond van deze aanbeveling is gelegen in de algemene verantwoordelijkheid die de lidstaten dragen voor de uitvoering van het EG-beleid en in de gewenste doorzichtigheid van de beheers- en controlestructuur.

De Algemene Rekenkamer beschouwt het als een onderdeel van haar taak de Staten-Generaal van informatie te voorzien over de uitvoering van het EU-beleid door de ministers. Ministers leggen immers alleen op het nationale niveau verantwoording af over hun betrokkenheid bij de Europese Unie. De onafhankelijke onderzoeksbevindingen van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal helpen bij hun beoordeling van de uitvoering van het EU-beleid.

De Algemene Rekenkamer is voornemens haar activiteiten op EU-terrein uit te breiden en te intensiveren. In de periode 1995–1999 wil zij meer dan voorheen gestructureerd aandacht besteden aan het EU-terrein. Daarbij zal zij trachten voor verschillende beleidsterreinen na te gaan hoe EU-verplichtingen in de praktijk worden uitgevoerd, nageleefd en gecontroleerd. Op basis van deze aanpak hoopt zij aan het einde van de genoemde periode meer algemene uitspraken te kunnen doen over de uitvoering van het EU-beleid in Nederland en de betrokkenheid van de ministeries daarbij.

Naast deze intensivering van haar onderzoek op het EU-terrein, heeft de Algemene Rekenkamer het voornemen de komende jaren nauwer met de Europese Rekenkamer samen te werken. Zij vindt het belangrijk dat de Europese Rekenkamer haar taak goed kan uitvoeren. In de praktijk blijken knelpunten van juridische, staatsrechtelijke en methodologische aard, zoals verschillen in bevoegdheden en controle-aanpak, verdergaande samenwerking te belemmeren. Bij de uitvoering van controles in het kader van de eerste door de Europese Rekenkamer af te geven Verklaring van betrouwbaarheid bleken dergelijke problemen zich voor te doen. Daar de Europese Rekenkamer het meest gebaat is bij een vergelijkbare aanpak in alle lidstaten, is de Algemene Rekenkamer van mening dat een gezamenlijke oplossing van deze problemen de voorkeur verdient. In de tussentijd is zij bereid, bij wijze van experiment en voor zover haar bevoegdheden en werkwijze dat toelaten, namens de Europese Rekenkamer in enkele sectoren controlewerkzaamheden in het kader van de Verklaring van betrouwbaarheid uit te voeren.

De minister van Financiën meldde in zijn reactie op de bevindingen en conclusies van de Rekenkamer dat onder meer door de invoering van een nieuw boekhoudsysteem het aantal Nederlandse meldingen van fraude en onregelmatigheden met Eigen Middelen in 1995 aanmerkelijk is gestegen.

De aanbeveling van de Rekenkamer bij de Miljoenennota een financieel overzicht EG-geldstromen op te nemen, werd volgens de minister bemoeilijkt door het ontbreken van een totaalbeeld van de gelden die in Nederland terecht komen. Wel zag de minister een mogelijkheid in de toekomst een dergelijk overzicht af te leiden van het overzicht dat de

Commissie zich heeft voorgenomen te gaan geven van de per land verstrekte bijdragen.

Ook de ministers van Buitenlandse Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zonden een reactie. De ministers konden zich geheel of bijna geheel in de bevindingen en conclusies van de Rekenkamer vinden.



## 1. INLEIDING

Na overleg met de Algemene Commissie voor de Rijksuitgaven heeft de Algemene Rekenkamer in juni 1995 besloten een onderzoek uit te voeren naar de controlesituatie ten aanzien van gelden van de Europese Gemeenschap (EG) in Nederland. Aanleiding voor dit onderzoek vormen de wens van de Algemene Commissie om een geheel overzicht te verkrijgen van het beheer van en de controle op de EG-geldstromen en de behoefte van deze commissie om de visie van de Algemene Rekenkamer hierop te vernemen. Om dit laatste aspect nog mee te kunnen nemen in haar beraadslagingen met het kabinet ter voorbereiding van de Inter-gouvernementele Conferentie van 1996, werd de Algemene Rekenkamer verzocht nog in het najaar van 1995 hierover een rapport uit te brengen.

In haar onderzoek ging de Algemene Rekenkamer na:

- op welke wijze het beheer van en de controle op EG-gelden in Nederland zijn geregeld;
- op welke wijze de bestrijding van fraude met EG-gelden is geregeld;
- welke lacunes in de huidige praktijk bestaan en welke oplossingsrichtingen er zijn;
- op welke wijze de Europese Rekenkamer vorm geeft aan haar controletaken en in welke mate er sprake is van samenwerking met de Algemene Rekenkamer;
- tot welke bevindingen/conclusies de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de Europese Unie (EU) vanaf 1990 hebben geleid.

De Algemene Rekenkamer verricht reeds jaren onderzoek naar diverse aspecten van het EU-terrein. Daarbij wordt opgemerkt dat zij geen directe – in de Comptabiliteitswet (CW) of andere wettelijke regelingen neergelegde – verantwoordelijkheid draagt voor de controle op EG-gelden. Een uitzondering vormt de op de Landbouwwet gebaseerde controle van het Landbouw-Egalisatiefonds (LEF). Gegeven de beperkte doorlooptijd van dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer zich moeten beperken tot het inventariseren van de aanwezige gegevens over het beheer van en de controle op de diverse geldstromen. Slechts op enkele punten heeft zij kunnen nagaan hoe de werking van het systeem van beheer en controle is. Dit rapport is een inventarisatie van de beheers- en controlesituatie en dient niet te worden beschouwd als een definitieve analyse hiervan.

In hoofdstuk 2 zullen de hoofdlijnen van het systeem van beheer van en controle op de EG-geldstromen worden weergegeven. Ook zal kort worden ingegaan op de activiteiten die worden ontplooid om fraude met EG-gelden tegen te gaan. In hoofdstukken 3 tot en met 5 komen de drie belangrijkste EG-geldstromen aan de orde: de geldstroom die samenhangt met het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de geldstromen met betrekking tot de structuurfondsen en de Eigen Middelen. Hoofdstuk 6 behandelt de overige geldstromen van en naar Nederland. Hoofdstuk 7 bevat de conclusies van het onderzoek. Hoofdstuk 8 geeft de reacties van de ministers weer en het commentaar daarop van de Algemene Rekenkamer.

## 2. BEHEER, CONTROLE EN FRAUDEBESTRIJDING

### 2.1. Beheer van EG-gelden: uitgangspunten en verantwoordelijkheden

De Europese Unie wordt gevormd door drie pijlers. De traditionele (economische) samenwerking in het kader van de Europese Gemeenschappen (Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, Europese Economische Gemeenschap en Europese Gemeenschap voor Atoomenergie) valt onder de eerste pijler en heeft een supranationaal karakter. De tweede pijler betreft de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid. De derde pijler betreft samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, onder meer ten aanzien van de bestrijding van fraude met EG-gelden. De samenwerking binnen de twee laatstgenoemde pijlers heeft een intergouvernementeel karakter.<sup>1</sup>

De realisatie van het EG-beleid en de juiste aanwending van de daarvoor beschikbare middelen geschieden onder verantwoordelijkheid van de Europese Commissie (de Commissie). De uitgaven en ontvangsten dienen te voldoen aan de eisen van:

- wettigheid (naleven van EU-regelgeving);
  - regelmatigheid (respecteren van algemeen aanvaarde boekhouden andere administratieve principes);
  - goed financieel beheer (met name zuinigheid en «kosten-effectiviteit»).
- <sup>2</sup>

Tabel 1. Overzicht van de geldstromen binnen de EG in de periode 1993–1995 (in miljarden ecu's)

Uitgaven	1993	1994 begr	1995 begr	Inkomsten	1993	1994 begr	1995 begr
EOGFL-garantie	34,4	37,5	38,4	Douanerechten	12,3	14,0	14,4
Structurele acties/visserij	20,3	21,5	23,7	Landbouwheffingen	2,1	2,3	2,2
Samenwerking derde landen	2,7	3,3	4,2	BTW-afdracht	35,6	35,9	39,4
Onderzoek en Technologie	2,3	2,6	2,8	BNP-bijdrage	16,6	18,9	21,7
				Inningskosten	-1,4	-1,6	-1,7
Diversen*	4,4	5,1	7,4	Diversen*	0,5	0,5	0,5
Totaal	64,2	70,0	76,5	Totaal	65,7	70,0	76,5

\* In de tabel zijn de belangrijkste geldstromen (afgerond) weergegeven, die in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn betrokken. Onder diversen zijn minder belangrijke ontvangsten- en uitgavenposten opgenomen.

Bron: Jaarverslag Europese Rekenkamer 1993 (PB C 327), Algemene begroting voor de Europese Unie 1994 en 1995 (PB L 34/1994 en PB L 369/1994).

Op het niveau van de communautaire instellingen worden de controles in de eerste plaats verricht door de ordonnateurs en de rekenplichtigen en vervolgens door de financieel controleur van de desbetreffende instelling. Het directoraat-generaal Financiële Controle (DG XX) vervult binnen de Commissie de functie van financieel controleur. De controles van DG XX nemen steeds meer de vorm aan van het controleren van systemen. Hiernaast heeft de Commissie in 1990 DG XX belast met de taak van interne auditor van haar diensten (systeemgerichte controles van de financiële en administratieve systemen binnen de Commissie).

Hoewel de Commissie formeel (eind)verantwoordelijk is voor de realisatie van het EG-beleid en de juiste aanwending van de daarvoor beschikbare middelen, wordt het systeem van beheer en controle binnen de EU in belangrijke mate gekenmerkt door *gedeeld beheer* van de

<sup>1</sup> De «Europese Unie» wordt in deze nota als overkoepelende term gehanteerd voor aangelegenheden die alle drie de pijlers van de EU betreffen. Daar de uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit de verschillende beleidsterreinen van de EU doorgaans ten laste komen van de eerste pijler, wordt echter gesproken van EG-gelden/geldstromen en EG-begroting.

<sup>2</sup> «Kosteneffectiviteit» heeft betrekking op de mate waarin en de prijs waartegen de doelstellingen van het beleid zijn bereikt.

Commissie en de lidstaten. Volgens het subsidiariteitsbeginsel<sup>1</sup> dient het aandeel van nationale instanties in de feitelijke uitvoering van het gemeenschapsbeleid zo groot mogelijk te zijn. In Nederland is een groot aantal instanties – zowel op centraal als decentraal niveau – bij de uitvoering betrokken (voorbeelden zijn diensten van ministeries, productieschappen en provinciebesturen). In gevallen waarbij sprake is van gedeeld beheer zijn de eerdergenoemde eisen ook voor de lidstaten van toepassing.

In artikel 5 van het EG-Verdrag wordt de verantwoordelijkheid van lidstaten voor de uitvoering van het beleid algemeen vervat in het beginsel van gemeenschapstrouw.<sup>2</sup> De zorg voor de effectieve werking van het gemeenschapsrecht ligt primair op nationaal niveau. Lidstaten dienen te voorzien in doeltreffende uitvoeringsmaatregelen. De verplichting richt zich behalve tot de wetgevende, ook tot de uitvoerende en de rechterlijke organen van de lidstaten.

De bepaling inzake de gemeenschapstrouw is van betekenis voor decentrale organen en de relaties tussen deze organen en de centrale overheid. De decentrale organen die publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen (onder andere provincies, gemeenten, zelfstandige bestuursorganen) dienen de specifieke bepalingen van het gemeenschapsrecht na te leven. De lidstaat wordt verantwoordelijk en aansprakelijk gehouden voor overtreding van gemeenschapsrecht door decentrale organen. Lidstaten kunnen zich niet beroepen op de decentralisatie om schendingen van het gemeenschapsrecht te weerleggen. Indien een lidstaat een krachtens het EG-Verdrag op hem rustende verplichting niet nakomt, wordt het risico gelopen dat de Commissie, of een andere lidstaat, zich tot het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (het Hof van Justitie) zal wenden met mogelijke (financiële) consequenties.

De lidstaten zijn in de meeste gevallen verantwoordelijk voor de rechtshandhaving van de EU-regelgeving, voor de invordering van onverschuldigd betaalde bedragen en opgelegde boetes en voor het houden van toezicht op de uitvoering van door de Commissie aan nationale instanties gedelegeerde activiteiten. Schendingen dienen effectief te worden opgespoord, vervolgd en bestraft, analoog aan de wijze waarop dit bij overtredingen van nationaal recht geschiedt.

<sup>1</sup> Artikel 3 B van het EG-Verdrag luidt: «De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen. Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken.»

<sup>2</sup> «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.»

Als uitgangspunt geldt steeds meer dat de lidstaten de vereiste controlemaatregelen dienen te treffen en dat de Commissie toeziet op de toereikendheid van de nationale systemen (controle op de controle). In de Nederlandse controlesituatie kan de Commissie gebruik maken van de rapporten van departementale accountantsdiensten (DAD's) en van openbare accountants (bijvoorbeeld bij de controle op de besteding van EG-gelden door lagere overheden).

De controlebevoegdheden van de Commissie variëren van het vaststellen van controlevoorschriften tot het uitvoeren van en deelnemen aan controles in de lidstaten. Bij het feitelijk beheer van EG-gelden ligt de nadruk niet op het verrichten van zelfstandige controles door de Commissie in de lidstaten, maar de bevoegdheid daartoe is wel in diverse verordeningen opgenomen.

## **2.2. Rekenkamercontrole op EG-gelden**

### *2.2.1. Europese Rekenkamer*

Artikel 188C van het EG-Verdrag bepaalt dat de Europese Rekenkamer de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschap

onderzoekt (bijlage 1). Zij onderzoekt de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en de uitgaven, en gaat tevens na of een goed financieel beheer werd gevoerd.

Wat de wettigheid en regelmatigheid betreft, gaat de Europese Rekenkamer na of de afzonderlijke stukken inzake de vaststelling en inning van de ontvangsten en die inzake de verplichting en verstrekking van de betalingen aan de rechtsvoorschriften voldoen. Wat het financieel beheer betreft, besteedt zij vooral aandacht aan de zuinigheid en kosteneffectiviteit. De bescheiden en inlichtingen dienen de Europese Rekenkamer op verzoek te worden verstrekt door de instellingen van de Gemeenschap en de rekenkamers van de lidstaten, of indien deze laatste niet over de nodige bevoegdheden beschikken door de bevoegde nationale diensten. De Europese Rekenkamer kan reeds vóór de afsluiting van de rekeningen van het betrokken begrotingsjaar controles verrichten.

De Europese Rekenkamer heeft een meerjarig werkprogramma, dat wordt vastgesteld aan de hand van criteria, zoals het representatieve karakter van de te controleren maatregel, het financiële belang van de maatregel, de onregelmatigheidsrisico's en de resultaten van vorige controles. Hiernaast neemt de Europese Rekenkamer verzoeken van andere EG-instellingen in overweging.

**Tabel 2. Overzicht controlebezoeken van de Europese Rekenkamer in 1992-1994**

Bezoeken Europese Rekenkamer	1992		1993		1994	
	EU	NL	EU	NL	EU	NL
EOGFL*						
1	38	4	55	7	40	4
2	17	0	14	0	18	0
3	23	0	26	2	19	2
EFRO	21	1	17	1	18	0
ESF	19	0	23	1	23	0
EOGFL-O, Onderzoek	7	0	12	1	19	0
EGKS, Midden- en Oost-Europa	19	0	19	0	11	0
Eigen Middelen	31	3	33	4	30	5
EOF	-	-	-	-	5	1
Samenwerking ontwikkelingslanden	-	-	-	-	7	2
Totaal	175	8	199	16	190	14

\* 1. Begrotingsbeheer en -controle en algemene vraagstukken; 2. Plantaardige producten; 3. Sector dierlijke producten en suiker, visserij- en zeebeleid en veterinair gebied.

Ruim 40% van het totale aantal controlebezoeken van de Europese Rekenkamer vindt plaats in de sector met het grootste financiële belang, namelijk het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-garantie).

#### 2.2.1.1. Controlemethode

De controle door de Europese Rekenkamer is in beginsel gericht op het analyseren en controleren van systemen, zoals is vastgelegd in haar «audit manual». Ter vervulling van haar controleverplichtingen heeft de Europese Rekenkamer tot dusverre bepaalde groepen van uitgaven en ontvangsten in een vierjarige cyclus onderzocht. Zij analyseerde de betrokken systemen en voerde tests uit op kritische meetpunten en op geselecteerde onderliggende verrichtingen. Tevens controleerde de Europese Rekenkamer volledige delen van het begrotingsbeheer en de centrale boekhouding van de Commissie. Bij het onderzoek naar het

financieel beheer werden, naast de verificatie van de wijze waarop de gegevens over het beheer zijn geproduceerd en gecontroleerd, tevens de procedures die tot de besluitvorming leiden geanalyseerd. Op basis van deze selectieve aanpak heeft de Europese Rekenkamer aan de kwijting-verlenende autoriteit het Europees Parlement – geen positieve of negatieve aanwijzingen kunnen geven over de onderwerpen die niet waren onderzocht en geen algemeen oordeel kunnen vellen over het beheer door de lidstaten. Veelal worden namelijk niet alle lidstaten betrokken in het onderzoek en vormen de bevindingen ten aanzien van de betrokken lidstaten niet altijd een samenhangend geheel.

De bevindingen naar aanleiding van financiële controles of geïntegreerde controles (financiële controles gecombineerd met een controle van de doelmatigheid van het financieel beheer) worden uiteindelijk na hoor en wederhoor indien relevant gerapporteerd in (gedetailleerde) hoofdstukken van het jaarverslag of in speciale verslagen. In de meeste gevallen hebben deze verslagen betrekking op (onderdelen van) bepaalde uitgaven- en ontvangstencategorieën. De rapportages variëren van enkele opmerkingen tot specifieke onderzoeksverslagen over bepaalde onderwerpen.

In de periode 1990–1994 bracht de Europese Rekenkamer vier jaarverslagen uit en publiceerde zij 19 speciale verslagen. Het merendeel van de rapportages ging over de drie belangrijkste geldstromen: de EOGFL-garantie, de structuurfondsen en de Eigen Middelen. In bijlage 2 wordt ingegaan op de (voor Nederland) meest relevante onderzoeken van de Europese Rekenkamer in deze periode.

#### *2.2.1.2. Verklaring van Betrouwbaarheid*

Met het inwerkingtreden van het Verdrag van Maastricht is de taak van de Europese Rekenkamer ten aanzien van de financiële controle uitgebreid. Met ingang van het begrotingsjaar 1994 dient de Europese Rekenkamer aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers van de EU (de Raad) een verklaring voor te leggen waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen worden bevestigd (VvB).

Deze nieuwe verplichting noodzaakte de Europese Rekenkamer, naast haar gebruikelijke controle-aanpak, een nieuwe methode te ontwikkelen. Deze moet haar in staat stellen op basis van de analyse van een beperkt aantal verrichtingen uitspraken te doen over het geheel van de rekeningen en de onderliggende verrichtingen. Voorlopig heeft de Europese Rekenkamer gekozen voor een gegevensgerichte methode. Hierbij worden steekproeven van betalingen, verplichtingen en ontvangsten genomen, met een omvang van 600. De wettigheid en regelmatigheid worden daarbij tot op het niveau van de uiteindelijke begunstigde onderzocht. Daarnaast wordt een classificatie van de geconstateerde fouten gegeven. Op termijn zal deze aanpak worden vervangen door een (meer) systeemgerichte aanpak.

De Europese Rekenkamer heeft te kennen gegeven dat zij, om deze systeemgerichte aanpak te bereiken, meer gebruik wil maken van de werkzaamheden van de interne controleurs van de communautaire instellingen, alsook van die van de rekenkamers van de lidstaten en van elke andere interne of externe, openbare of particuliere controleur die een rol van betekenis speelt bij de controle op de communautaire verrichtingen. Er doet zich hierbij echter een aantal knelpunten voor. Deze zijn vooral van juridische (zoals toegang tot gegevens), staatsrechtelijke (zoals controlebevoegdheden) en methodologische (zoals controle-aanpak) aard.

Gegeven de voornoemde problemen worden de controlerende werkzaamheden ten behoeve van de VvB voor 1994 door de Europese Rekenkamer geheel zelfstandig uitgevoerd. Zij zouden de eerste twee à drie jaar een experimenteel karakter hebben.

### 2.2.2. Algemene Rekenkamer

De verantwoordelijkheid van iedere lidstaat voor een effectieve werking van het gemeenschapsrecht heeft consequenties voor de Algemene Rekenkamer. Zij heeft als doel «het functioneren van het rijk en de daarmee verbonden organen te toetsen en te verbeteren».<sup>1</sup> Deze missie geldt ook op het EU-terrein. Immers, de minister is niet alleen verantwoordelijk voor de uitvoering van het overeengekomen communautaire beleid, maar ook (mede) voor inhoud en totstandkoming van dit beleid.

De activiteiten van de Algemene Rekenkamer op dit terrein komen tot uiting in onderzoek naar het beheer van de EG-geldstromen, in onderzoek naar de uitvoering van EU-regelgeving en in ondersteuning van de Europese Rekenkamer bij haar onderzoeken in Nederland. Het eerste type Rekenkameronderzoek vindt vooral plaats in het kader van het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek. Het tweede type onderzoek is in principe gelijk aan het (doelmatigheids)onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de uitvoering van nationale regelgeving. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de inhoud, totstandkoming en uitvoering van het overeengekomen beleid vormt het uitgangspunt voor beide typen onderzoek. Voor instellingen bedoeld in artikel 59 CW geldt, voorzover hierbij betrokken, voorts een eigen verantwoordelijkheid.

In de periode 1990–1994 publiceerde de Algemene Rekenkamer in totaal 28 onderzoeken op EU-terrein, die als volgt kunnen worden onderverdeeld:

Gemeenschappelijk landbouwbeleid	10
Structuurfondsen	5
Eigen middelen	8
Overig doelmatigheidsonderzoek	5

Op enkele van deze onderzoeken wordt kort ingegaan in de respectievelijke hoofdstukken over de EG-geldstromen. Meer informatie over de aard, opzet en bevindingen van deze onderzoeken is opgenomen in bijlage 3. Ook kunnen EU-aspecten aan de orde komen in rijksbrede Rekenkameronderzoeken, zoals dat naar de zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid in deel 3 van het Verslag 1994 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nr. 3).

Met betrekking tot de controlebezoeken van de Europese Rekenkamer in Nederland treedt de Algemene Rekenkamer op als intermediair tussen de Europese Rekenkamer en de nationale instanties verantwoordelijk voor het beheer van de betreffende EG-gelden. Formeel bestaat de mogelijkheid voor de Algemene Rekenkamer om, binnen de grenzen van haar bevoegdheden, deel te nemen aan de controlebezoeken van de Europese Rekenkamer in Nederland. Deze deelname is in de praktijk tot dusverre beperkt geweest.

Hiernaast is het streven van de Europese Rekenkamer en de rekenkamers van de lidstaten erop gericht meer gezamenlijke controles (joint audits) uit te voeren. Tot nu toe hebben de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer twee onderzoeken gezamenlijk uitgevoerd, namelijk een onderzoek naar de capaciteitsbeperking in de zeevisserij en een onderzoek naar de steun voor de verbetering van de afzet van visserij-

<sup>1</sup> Zie de Missie van de Algemene Rekenkamer zoals geformuleerd begin 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nrs. 1–2, achterzijde).

en aquicultuurprodukten. Verder neemt de Algemene Rekenkamer deel aan een werkgroep van verscheidene rekenkamers van de lidstaten en de Europese Rekenkamer, waarin gezamenlijk onderzoek plaatsvindt naar de BTW-controle in het kader van het intracommunautaire handelsverkeer.

### **2.3. Fraudebestrijding**

Het bestrijden van fraude met EG-gelden is de afgelopen jaren een punt van toenemende zorg geworden. Volgens schattingen van de Commissie zou het financiële belang van fraude en onregelmatigheden in 1994 overeenkomen met 1 à 2% van de EG-begroting.

De Commissie heeft een centrale eenheid voor de coördinatie van de fraudebestrijding: de UCLAF (Unité de la Coordination de la Lutte Anti-Fraude). Onlangs heeft de Commissie besloten tot een versterking van de UCLAF. Daarbij werden met fraudebestrijding belaste onderdelen van de directoraten-generaal Landbouw (DG VI), Begrotingen (DG XIX), Financiële Controle (DG XX) en Douane en Indirecte Belastingen (DG XXI) aan de UCLAF toegevoegd.

In 1994 formuleerde de Commissie nieuwe beleidslijnen op het terrein van de fraudebestrijding, die uitgaan van de noodzaak van grensoverschrijdende en communautaire maatregelen. Hierbij staat centraal het ontwikkelen van nauwere samenwerkingsverbanden tussen alle betrokkenen. De Commissie heeft haar strategie uitgewerkt in vier elementen:

- het nemen van anti-fraudemaatregelen op alle gebieden van de communautaire financiën (met speciale aandacht voor risicosectoren);
- het verbeteren van het rechtskader van de EU;
- het versterken van het partnerschap met de lidstaten;
- harmonisatie van de nationale wetgeving.

Een belangrijk onderdeel van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie is het ontwikkelen van een systematische gegevensverzameling en -analyse. Naast het opzetten van een geïntegreerd informatiebeheersysteem voor het de verzameling en uitwisseling van fraudegegevens (UIMS) is de Commissie doende diverse databestanden te ontwikkelen. Voorbeelden zijn een bestand voor het vastleggen van door de lidstaten aangemelde fraude en onregelmatigheden (IRENE) en een bestand met documentatie over de anti-fraudemaatregelen in de lidstaten (DAF). Verder heeft de Commissie een elektronisch douane-informatiesysteem (DIS) opgezet. Dit systeem draagt bij aan een snelle informatie-uitwisseling tussen de douane-administraties van de lidstaten.

Inmiddels is een Raadsverordening in behandeling betreffende de controles, maatregelen en administratieve sancties van de Gemeenschap in het geval van fraude, misbruik en niet-naleving die het gevolg is van nalatigheid. Naast omschrijvingen van de voornoemde begrippen voorziet deze verordening in een algemeen kader voor inspecties, in de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen en in de mogelijkheid om administratieve boetes op te leggen. Daarnaast zijn op verzoek van de Europese Raad van Essen nationale rapporten inzake fraudebestrijding opgesteld. Een door de Commissie opgestelde synthese van deze nationale rapporten zal aan de Europese Raad van Madrid van december 1995 worden voorgelegd. Op basis hiervan kunnen nieuwe initiatieven voor de intensivering van de EG-fraudebestrijding worden genomen.

De Nederlandse regering heeft op 26 juli 1995 de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen ondertekend, die inbreuk op de financiële belangen van de Gemeenschap onder de bescherming van het strafrecht brengt. Het

hierin gehanteerde fraudebegrip gaat uit van elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij:

- valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd;
- informatie wordt achtergehouden in strijd met een specifieke verplichting;
- middelen voor andere doelen worden aangewend dan die waarvoor zij oorspronkelijk zijn toegekend;
- van een rechtmatig verkregen voordeel misbruik wordt gemaakt.

Over het toekennen van een bevoegdheid aan het Hof van Justitie met betrekking tot «derde pijler»-aangelegenheden bestaat binnen de Raad verschil van mening. De ratificatie en het inwerkingtreden van de overeenkomst zullen pas na oplossing van dit meningsverschil plaatsvinden.

Tevens zijn de afgelopen jaren initiatieven ontplooid om de samenwerking op het gebied van de informatie-uitwisseling tussen de Commissie en de lidstaten te versterken. Zo heeft de Commissie in het voorjaar van 1994 het Raadgevend Comité Coördinatie Fraudebestrijding ingesteld, waarin ambtenaren van de lidstaten belast met de coördinatie van de EG-fraudebestrijding zitting hebben. Als gevolg hiervan zijn de contacten tussen de deskundigen binnen de lidstaten en de gespecialiseerde eenheden binnen de Commissie versterkt.

Ook op nationaal niveau zijn de afgelopen jaren diverse initiatieven ontplooid om fraude met EG-gelden te bestrijden. Sinds voorjaar 1994 functioneert een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gecoördineerd interdepartementaal EG-fraudebestrijdingsoverleg. Tijdens dit overleg worden de Nederlandse standpunten ten aanzien van EG-fraudebestrijdingsmaatregelen bepaald. Hiernaast vormt dit overleg een platform voor de uitwisseling van informatie over EG-fraude- (bestrijding) in Nederland.

In april 1995 stelde de Nederlandse regering een zeven-puntenprogramma op met als doel versterking van de controle op EG-gelden. Op het gebied van de fraudebestrijding wordt ernaar gestreefd om een doeltreffend complementair geheel van communautair-administratieve en nationaal-strafrechtelijke sancties te kunnen opleggen bij het constateren van onregelmatigheden en fraudes (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 202, nr. 1).

Ter bestrijding van fraude met EG-gelden in Nederland geldt hetzelfde strafrechtelijke regime als voor fraude met nationale middelen.<sup>1</sup> Het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor het algemene beleid ten aanzien van EG-fraudebestrijding. Met de opsporing van EG-fraude zijn politie en bijzondere opsporingsdiensten belast, zoals de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Economische Controledienst (ECD) en de Algemene Inspectiedienst (AID). De bijzondere opsporingsdiensten zijn vertegenwoordigd in het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten. Hierin worden beleidsmatige aspecten van de fraudebestrijding behandeld. Verder is een landelijk coördinerend EG-fraude-officier benoemd. Daarnaast bestaat er een Coördinerend fraudeberaad waarin zitting hebben vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie, de Douane, de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI), de bijzondere opsporingsdiensten en de reguliere politiediensten.

---

<sup>1</sup> Hiermee voldoet Nederland aan de eerste verplichting uit artikel 209 A van het EG-Verdrag: «De Lid-Staten nemen ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, dezelfde maatregelen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad. Onverminderd andere bepalingen van dit Verdrag coördineren de Lid-Staten hun optreden om de financiële belangen van de Gemeenschap tegen fraude te beschermen. Zij stellen daartoe met de hulp van de Commissie een nauwe en geregelde samenwerking tussen hun bevoegde overheidsdiensten in.»



### **3. GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID**

#### **3.1. Algemeen**

Het landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap is erop gericht landbouwproducten te produceren, de voedselvoorziening in de Gemeenschap veilig te stellen en de markten te stabiliseren. Daarnaast wordt gestreefd naar een redelijk inkomen voor de boeren.

De uitvoering van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid is in Nederland vastgelegd in circa vijftig wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Op Europees niveau bestaan 22 basisverordeningen, die zijn uitgewerkt in ongeveer 350 overige Raadsverordeningen en ongeveer 900 Commissieverordeningen. Dit geheel wordt jaarlijks uitgewerkt in ongeveer 3500 Commissieverordeningen met een beperkte werkingsduur.

Uitgaven en ontvangsten in verband met het Gemeenschappelijk landbouwbeleid worden in Nederland verantwoord in het LEF, dat twee afdelingen (A en B) heeft. Uitgaven en ontvangsten die ten laste van Nederland komen, worden verantwoord in het LEF-A. Dit is een begrotingsfonds waarvan het saldo wordt verrekend met de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Uitgaven en ontvangsten die Nederland ten laste dan wel ten gunste van de EG-begroting brengt, worden verantwoord in het LEF-B. Uitgaven die Nederland ten laste van de EG-begroting wil brengen moeten door de Commissie worden goedgekeurd. Indien de Nederlandse declaratie niet wordt goedgekeurd, komt het daarmee gemoeide bedrag niet ten laste van het LEF-B, maar ten laste van het LEF-A (en daarmee de rijksbegroting).

In het LEF-B werden in 1994 de volgende uitgaven en ontvangsten verantwoord:

- de middelen die de Commissie aan Nederland ter beschikking stelt voor de toekenning van subsidies aan landbouwbedrijven (financieel belang f 4,1 miljard);
- de subsidies die Nederland aan landbouwbedrijven verleent en bij de Commissie in rekening brengt (financieel belang f 3,9 miljard).
- de communautaire landbouwheffingen die Nederland oplegt (financieel belang f 402 miljoen);
- de landbouwheffingen die Nederland aan de Commissie ter beschikking stelt (financieel belang f 410 miljoen).

#### **3.2. Markt- en prijsordening**

Het landbouwbeleid van de EG omvat de volgende instrumenten:

- exportrestituties;
- landbouwheffingen;
- interventie-aankopen en -opslag;
- be- en verwerkingsteun;
- directe inkomenssteun (MacSharry-regelingen).

##### *3.2.1. Exportrestituties*

Exportrestituties beogen de verschillen tussen de prijsniveaus in de Europese Unie en de lagere prijsniveaus op de wereldmarkt te overbruggen en zodoende export van landbouwproducten mogelijk te maken. De exportrestituties zijn voor Nederland de belangrijkste prijs- en marktordeningsmaatregel. Het grootste aandeel in de restituties heeft de export van zuivelproducten en vlees. Het financieel belang van de

exportrestituties neemt af, mede in verband met de afspraken gemaakt in het kader van de laatste ronde van de wereldhandelsbesprekingen.

#### Schema 1. Beheers- en controlesituatie exportrestituties

---

**Verantwoordelijk minister in Nederland:**

minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

**Uitvoerende instanties/activiteiten:**

Produktschappen administratieve controles en verrichten van betalingen

**Controlerende instanties/activiteiten:**

Douane	controle invoeraangiften en boekhoudkundige nacontroles
AID	«technisch administratieve bedrijfscontroles» en boekhoudkundige nacontroles
DAD (LNV)	controle financiële verantwoording LEF, financial audit bij erkende betaalorganen, beoordeling medebewindsvergoeding, deelname in coördinerende instanties/activiteiten
DAD (Financiën)/IAB	controle Belastingdienst/Douane
Europese Commissie	goedkeuring declaratie EOGFL en controle op juiste uitvoering van de verordeningen
Europese Rekenkamer	controle op de uitbetalingen en goed financieel beheer door Commissie en lidstaten
Algemene Rekenkamer	controle LEF-A en LEF-B

**Coördinerende instanties/activiteiten:**

Controle Coördinatiegroep	afstemmen en bewaken voortgang boekhoudkundige nacontroles
Coördinerend Bureau	harmoniseren toepassing regelgeving door betaalorganen en voorkomen kortingen op declaratie EOGFL
Douane en AID	samenwerking

---

**Openbare verslagen:**

- Beheersverslag Belastingdienst, jaarverslag AID en jaarverslagen produktschappen
- Jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer (hebben niet altijd betrekking op Nederland)
- Rapporten bij de financiële verantwoordingen en andere publicaties van de Algemene Rekenkamer (hebben slechts in beperkte mate betrekking op EG-geldstromen)

**Toekomstige ontwikkelingen:**

- Versnelling en vereenvoudiging controle declaratie EOGFL door Commissie (nieuwe aanpak n.a.v. «Belle»-verordening)
- Hardere sancties bij fraude («zwarte lijst»-verordening en verordening administratieve sancties)
- Overeenkomst inzake bescherming financiële belangen van de Gemeenschappen (toepassing strafrecht bij geconstateerde fraude)

---

De *produktschappen* zijn belast met de betaling van de restituties. Zij verrichten daartoe administratieve controles op onder meer de aanwezigheid van douanedocumenten en documenten waaruit de invoer in een derde land blijkt. De produktschappen hebben alle een interne controleafdeling en/of een interne accountantsdienst, die de inning en de uitgaven van de gelden controleert. Voor de uitvoering van de medebewindstaken ontvangen de produktschappen van het ministerie jaarlijks een vergoeding.

De *Douane* onderwerpt elke aangifte ten uitvoer aan controle op basis van de erbij gevoegde documenten en formulieren. In dat verband verricht zij zo nodig wat wordt genoemd «grondige opneming van de goederen». Ten behoeve van haar werkzaamheden beschikt de Douane over een eigen laboratorium. Ook schakelt zij gespecialiseerde diensten in, zoals de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees. Bij de opneming geldt het communautaire voorschrift dat bij de export van landbouwproducten waarvoor een aanvraag om toekenning van exportrestituties is

ingediend, gemiddeld 5% fysieke controles op aard, samenstelling en hoeveelheid moet worden verricht (Vo. (EEG) nr. 386/90, gewijzigd bij Vo. (EG) nr. 163/94). Blijkens het Nationaal rapport EG-fraudebestrijding: Nederland (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 501-07/23 490, nr. 137) wordt dat percentage ruim gehaald (9% in 1992 en 7% in 1993). In 1994 controleerde de Douane 20 000 van de ruim 300 000 ingediende aangiften ten uitvoer met aanspraak op restitutie (bijna 7%). Hierbij werd in 1140 (5,7%) gevallen een afwijking vastgesteld, die voor een deel tot wijziging van het restitutiebedrag leidde (brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer, 1 mei 1995, kenmerk J 956385, blz. 5). De Douane verricht haar controles op grond van het in december 1994 vastgestelde Bedrijfsplan Douane 1995–2000. In dat plan worden, met behulp van risico-analyses, de meest fraudegevoelige ondernemingen, handelsschakels en goederen voor controle geselecteerd. Belangrijk hulpmiddel bij de taakuitoefening door de Douane is SAGITTA, een systeem voor de geautomatiseerde afhandeling en verwerking van aangiften.

De *Algemene Inspectiedienst* voert «Technisch Administratieve Bedrijfscontroles» (TAB's) uit, waaronder de communautair voorgescreven boekhoudkundige nacontroles (Vo. (EEG) nr. 4045/89). Een klein deel van de boekhoudkundige nacontroles neemt de Douane voor haar rekening, meestal in samenhang met andere controles. De AID legt haar controlevoornemens vast in een jaarlijks plan. Op regelingenniveau worden controlememoranda en controleprogramma's opgesteld. Op bedrijfsniveau komen er plannen van aanpak. Dit zal op den duur leiden tot een controle-aanpak per bedrijf die is gebaseerd op risico-analyse. In de voornoemde brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt vermeld dat op aandringen van met name Nederland de communautaire voorschriften nu ook risico-analyse toestaan. Ook wordt in deze brief gesteld dat in 1993–1994 bij ruim 60 van de 300 door de AID gecontroleerde ondernemingen (20%) onregelmatigheden werden geconstateerd. Het belang van bovengenoemde boekhoudkundige nacontroles is groot, omdat volgens de minister van Financiën de belangrijkste fraudes bij deze controles aan het licht komen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 946, nr. 1).

Geconstateerde onregelmatigheden waarvan het bedrag de 4 000 ecu overstijgt, dienen aan de Commissie te worden gemeld (Vo. (EEG) nr. 595/91). Al naar gelang de ernst van de onregelmatigheid kan daarnaast een proces-verbaal worden aangezegd of kan een officiële waarschuwing worden gegeven. Volgens het Jaarverslag 1994 van de AID werden in dat jaar 9 908 TAB-controles van transacties verricht. Daarbij werden uiteindelijk 111 onregelmatigheden (van de 463 vastgestelde onregelmatigheden of afwijkingen) aangemerkt als onregelmatig in de zin van de EG-verordening 595/91 en aan de Commissie gemeld (f 13,7 miljoen). Voorts werden 58 processen-verbaal aangezegd en 47 waarschuwingen uitgedeeld.

Bij overmaking aan de Commissie van teruggevorderde bedragen inzake onverschuldigde betalingen aan exporteurs heeft het behandelende betaalorgaan recht op 20% inhouding van het terugontvangen bedrag, indien door het betaalorgaan geen ernstige inbreuk is gemaakt op bovengenoemde verordening.

Reeds enkele jaren constateert de DAD van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dat enkele produktschappen niet of onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheid om de volledigheid van de meldingen aan de Commissie vast te stellen. In zijn financieel-beheerbrief d.d. 15 mei 1995 (kenmerk DAR 95/227M) wijst de minister

van Financiën zijn collega van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hier nadrukkelijk op. Inmiddels zijn bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij maatregelen in voorbereiding om hierin verandering aan te brengen.

### 3.2.2. Landbouwheffingen

Landbouwprodukten die van buiten de EG worden ingevoerd, zijn aan heffingen onderhevig. Zij beogen het verschil tussen de wereldmarktprijs en de prijs binnen de EG te overbruggen. Van deze heffingen wordt 80% door produktschappen opgelegd en het resterende deel door de Douane. In de eerdergenoemde brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer stelt de minister dat landbouwheffingen vrij gevoelig zijn voor fraude.

#### Schema 2. Beheers- en controlesituatie landbouwheffingen

##### Verantwoordelijk minister in Nederland:

minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

##### Uitvoerende instanties/activiteiten:

Produktschappen/Douane	administratieve controles en opleggen van heffingen
------------------------	---

##### Controlerende instanties/activiteiten:

Douane	controle invoeraangiften en boekhoudkundige nacontroles
AID	«technisch administratieve bedrijfscontroles» en boekhoudkundige nacontroles
DAD (LNV)	controle LEF-administratie, controle betaalorganen, financial audit en controle declaratie bij het EOGFL
DAD (Financiën)/IAB	controle Belastingdienst/Douane
Europese Commissie	controle op juiste en tijdige afdracht
Europese Rekenkamer	controle op de inningen en goed financieel beheer door Commissie en lidstaten
Algemene Rekenkamer	controle LEF-A en LEF-B

##### Coördinerende activiteiten:

Douane-instanties lidstaten	informatie-uitwisseling
Douane en AID	samenwerking

##### Openbare verslagen:

- Beheersverslag Belastingdienst, jaarverslag AID en jaarverslagen produktschappen
- Jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer (hebben niet altijd betrekking op Nederland)
- Rapporten bij de financiële verantwoordingen en andere publicaties van de Algemene Rekenkamer (hebben slechts in beperkte mate betrekking op EG-geldstromen)

##### Toekomstige ontwikkelingen:

- Overeenkomst inzake bescherming financiële belangen van de Gemeenschappen (toepassing strafrecht bij geconstateerde fraude)

De *produktschappen* en de *Douane* leggen de landbouwheffingen op en verrichten daartoe controles. Zowel de Douane als de AID heeft een taak bij de fysieke en administratieve controle op deze heffingen. De controle is vergelijkbaar met die bij de exportrestituties (paragraaf 3.2.1). De landbouwheffingen worden verantwoord in het LEF-B en als Eigen Middelen afgedragen aan de EG.

### 3.2.3. Interventie-aankopen en -opslag

Het doel van interventie maatregelen is landbouwprodukten uit de markt te nemen zodra de prijs onder een bepaald niveau dreigt te komen. De interventiegoederen worden in openbare opslag (boter en rundvlees) of in particuliere opslag (overige interventieprodukten) genomen. Als de prijs weer stijgt kunnen de aangelegde voorraden worden verkocht. Ook komt

het voor dat voorraden in het kader van voedselhulp worden geschonken aan niet-lidstaten, met subsidie worden verkocht aan instellingen zonder winstoogmerk of worden verwerkt in of tot een ander eindproduct (paragraaf 3.2.4).

### Schema 3. Beheers- en controlesituatie interventie maatregelen

#### Verantwoordelijk minister in Nederland:

minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

#### Uitvoerende instanties/activiteiten

VIB	administratieve controles en verrichten van betalingen
Producentengroeperingen en Produktschappen	administratieve controles en verrichten van betalingen voor enkele kleine regelingen

#### Controlerende instanties/activiteiten:

VIB	fysieke controles en boekhoudkundige nacontroles
Produktschappen	toezicht op producentengroeperingen
DAD (LNV)	controle LEF-administratie, produktschappen en VIB, financial audit en controle declaratie bij het EOGFL
Europese Commissie	goedkeuring declaratie EOGFL en controle op juiste uitvoering van de verordeningen
Europese Rekenkamer	controle op de uitbetalingen en goed financieel beheer door Commissie en lidstaten
Algemene Rekenkamer	controle LEF-A en LEF-B

#### Openbare verslagen:

- Jaarverslagen DUR (VIB) en produktschappen
- Jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer (hebben niet altijd betrekking op Nederland)
- Rapporten bij de financiële verantwoordingen en andere publicaties van de Algemene Rekenkamer (hebben slechts in beperkte mate betrekking op EG-geldstromen)

#### Toekomstige ontwikkelingen:

- Afnemend financieel belang vanwege afspraken in het kader van de wereldhandel

Uitvoering van de interventie maatregelen is opgedragen aan het nationaal interventiebureau. Voor Nederland is dat het *Voedselvoorzieningsin- en Verkoopbureau* (VIB).<sup>1</sup> De *producentengroeperingen* zijn voor enkele kleine interventieregelingen (vis en visproducten, groenten en fruit) met de interventie belast. Het *produktschap* ziet bij deze regelingen toe op de uitvoering en verrekent de steunbedragen met de producenten.

De laatste jaren is er nauwelijks nog sprake van interventie. De voorraad in openbare opslag neemt af. In 1994 werd zelfs in het geheel geen boter en rundvlees uit de markt genomen. Deze ontwikkeling laat zich aflezen uit de volgende cijfers.

**Tabel 3. Gefinancierde voorraad landbouwproducten in openbare opslag (x 1000 kg op transactiebasis)**

Produkt	31 dec 1992	31 dec 1993	31 dec 1994
boter	19 819	18 336	1 115
rundvlees	1 774	681	305

Bron: Rapport van de DAD (LNV) inzake het VIB over 1994.

Het VIB verricht de verificatie van de documenten en draagt zorg voor de fysieke controles (monstername en niet aangekondigde en periodieke controles van aard en hoeveelheid opgeslagen producten). Van belang voor de controle door het VIB is het voorschrift dat jaarlijks ten minste 5% van de voorraad interventiegoederen moet worden gecontroleerd.

<sup>1</sup> Dit onderdeel van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is per 15 oktober 1995 ondergebracht bij de directie Uitvoering Regelingen (DUR).

leerd aan de hand van de voorraadadministratie van het VIB (Vo. (EEG), nr. 3757/89). Daarnaast worden stelselmatig boekhoudkundige nacontroles verricht.

### 3.2.4. Be- en verwerkingssteun

Ter bevordering van de afzet van bepaalde landbouwgrondstoffen wordt communautaire steun verleend bij de be- of verwerking ervan tot een ander eindproduct. De hiermee gemoeide grondstoffen komen of uit de openbare opslag (paragraaf 3.2.3) of rechtstreeks van de producenten.

#### Schema 4. Beheers- en controlesituatie be- en verwerkingssteun

---

##### Verantwoordelijk minister in Nederland

minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

##### Uitvoerende instanties/activiteiten:

VIB/Produktschappen administratieve controles en verrichten van betalingen

##### Controlerende instanties/activiteiten:

VIB/Produktschappen	fysieke controles
AID	controle toereikendheid bedrijfsadministratie, aanwezigheid vergunningen en fysieke controle
DAD (LNV)	controle LEF-administratie, produktschappen, VIB, financial audit en controle declaratie bij het EOGFL
Europese Commissie	goedkeuring declaratie EOGFL en controle op juiste uitvoering van de verordeningen
Europese Rekenkamer	controle op de uitbetalingen en goed financieel beheer door Commissie en lidstaten
Algemene Rekenkamer	controle LEF-A en LEF-B

---

##### Openbare verslagen:

- Jaarverslagen VIB, AID en produktschappen
  - Jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer (hebben niet altijd betrekking op Nederland)
  - Rapporten bij de financiële verantwoordingen en andere publicaties van de Algemene Rekenkamer (hebben slechts in beperkte mate betrekking op EG-geldstromen)
- 

Het *VIB* is belast met de uitvoering van steunmaatregelen voor zover de grondstoffen afkomstig zijn uit de openbare opslag. De *produktschappen* voeren de maatregelen uit voor producten waarvoor uitsluitend steun wordt verleend indien zij uit de markt afkomstig zijn. De verificatie is vergelijkbaar met die welke het VIB verricht bij de interventie maatregelen (paragraaf 3.2.3).

De *AID* is belast met de bedrijfscontroles in het kader van de be- en verwerkingssteun. Een hulpmiddel daarbij is de voorwaarde dat de producent een geldige vergunning of erkenning moet hebben. Daarnaast worden eisen gesteld aan de administratie van deze bedrijven.

### 3.2.5. Directe inkomenssteun (MacSharry-regelingen)

Teneinde in de landbouwsector minder afhankelijk te zijn van het markt- en prijsbeleid voor het bereiken van de inkomensdoelstelling, is in het begin van de jaren negentig mede als gevolg van de onderhandelingen over het wereldhandelssysteem het stelsel van de directe inkomenssteun ingevoerd. In de sectoren rundvlees, schapevlees en akkerbouw worden de boeren direct in hun inkomen gesteund. De garandeerde minimumprijs voor landbouwproducten kan hierdoor worden verlaagd of zelfs geheel verdwijnen. De steun is gerelateerd aan de hoeveelheid door de boer ingezette produktiemiddelen.

## Schema 5. Beheers- en controlesituatie directe inkomenssteun

---

### Verantwoordelijk minister in Nederland:

minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

### Uitvoerende instanties/activiteiten:

DUR coördinatie uitvoering, administratieve controles en verrichten van betalingen

### Controlerende instanties/activiteiten:

AID	fysieke controles (teledetectie en bedrijfsbezoeken)
DAD (LNV)	controle LEF-administratie, produktschappen, DUR, financial audit en controle declaratie bij het EOGFL
Europese Commissie	goedkeuring declaratie EOGFL en controle op juiste uitvoering van de verordeningen
Europese Rekenkamer	controle op de uitbetalingen en goed financieel beheer door Commissie en lidstaten
Algemene Rekenkamer	controle LEF-A en LEF-B

---

### Openbare verslagen:

- Jaarverslagen DUR, AID en produktschappen
- Jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer (hebben niet altijd betrekking op Nederland)
- Rapporten bij de financiële verantwoordingen en andere publicaties van de Algemene Rekenkamer (hebben slechts in beperkte mate betrekking op EG-geldstromen)

### Toekomstige ontwikkelingen:

- Geïntegreerd beheers- en controlesysteem dient per 1 januari 1996 in werking te zijn getreden
- 

De *Dienst Uitvoering Regelingen* (DUR), onderdeel van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, is belast met de behandeling en administratieve controle van de inkomenssteunmaatregelen. Alle aanvragen worden onderworpen aan een administratieve controle. Voor de uitvoering van de steunmaatregelen is een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voorgeschreven (Vo. (EEG) nrs. 3508/92 en 3887/92). Een belangrijk onderdeel hiervan is een databank met gegevens over de aanvragers. Voorts maken registratiesystemen voor subsidiabele dieren en voor landbouwpercelen deel uit van een dergelijk systeem. Laatstgenoemd systeem is nog in ontwikkeling en moet op 1 januari 1996 operationeel worden.

De *Algemene Inspectiedienst* verricht fysieke controles in aanvulling op de administratieve controles door de DUR. Volgens communautair voorschrift moet in de dierlijke sector ten minste 10% van de aanvragen door middel van een bedrijfsbezoek worden gecontroleerd. In de planning voor 1995 zijn 4600 controles opgenomen. Voor de akkerbouwsteun is 5% fysieke controles het voorgeschreven minimum, waarbij in eerste aanleg gebruik wordt gemaakt van satellietopnamen om de arealen verbouwde gewassen te bepalen. Pas bij vermoedelijke afwijkingen wordt ter plaatse gecontroleerd.

In de brief van 1 mei 1995 stelt de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dat het stelsel van de inkomenssteun minder gevoelig is voor fraude dan andere maatregelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dit zou liggen in het feit dat het financieel belang per begunstigde veel geringer is en de produktiemiddelen, op basis waarvan de steun wordt berekend, gedurende langere tijd in het zicht van de controle instanties zijn. Bovendien zou het stelsel zich minder lenen voor grootschalige fraudepraktijken door de georganiseerde criminaliteit.

In samenhang met de bovengenoemde vormen van directe inkomenssteun is in het kader van de hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid sprake van een pakket begeleidende maatregelen (Vo. (EEG) nrs. 2078/92 en 2080/92). Het betreft hier landbouwstructuurmaatregelen die grotendeels worden bekostigd uit het EOGFL-garantie en

deels uit het EOGFL-oriëntatie. In Nederland zijn van deze maatregelen alleen het milieu-, natuur- en bosgedeelte van kracht. Deze regelingen worden uitgevoerd en administratief gecontroleerd door de DUR en enkele andere diensten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De AID verricht hierbij doorgaans de fysieke controles.

### **3.3. Controle accountantsdiensten**

De DAD van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is belast met de controle van de EG-gelden die in het LEF worden verantwoord. Hiermee wordt invulling gegeven aan de artikelen 4 en 5 van Vo. (EEG) nr. 729/70 betreffende de financiering van het landbouwbeleid en artikel 7 van Vo. (EEG/Euratom) nr. 1552/89 betreffende het stelsel van Eigen Middelen. In dit kader controleert de DAD ook de administraties en financiële verantwoordingen van de betaalorganen van het LEF. De DAD maakt gebruik van de controlebevindingen van de AID.

De financiële verantwoording van het LEF is niet voorzien van een accountantsverklaring. Sinds 1993 wordt binnen het ministerie onderzocht onder welke voorwaarden en op welke termijn een dergelijke verklaring kan worden afgegeven. In tegenstelling tot de verwachting dat in 1994 een verklaring mogelijk zou zijn, bleek dit niet het geval. Hiervoor geeft de DAD in zijn rapport 1994 over het LEF als reden dat de uitgaven en ontvangsten van het EOGFL-garantie en de Eigen Middelen van de EU worden gecontroleerd met inachtneming van het door de EU geformuleerde controlebeleid. Dit beleid is voornamelijk gericht op fraudepreventie en -detectie en op het nakomen van regelingsvoorwaarden. De uitgevoerde controles op de derdengegevens geven, volgens de DAD, een onvoldoende representatief beeld van de populatie. Hierdoor wordt volgens de DAD het afgeven van een accountantsverklaring verhinderd. Een (goedkeurende) verklaring bij de declaratie geeft overigens niet de garantie dat de Commissie geen correcties op de declaratie zal toepassen. De Commissie dient zich volgens de DAD uit te spreken over de toereikendheid van de door de controleinstanties op nationaal niveau uitgevoerde controles en in het bijzonder over de aan de controleuitkomsten te verbinden conclusies c.q. de interpretatie en evaluatie van de controlebevindingen.

De Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB) van het Ministerie van Financiën controleert de uitvoering van de douane-activiteiten in het kader van de controle van de financiële verantwoording van de Belastingdienst. De IAB brengt aan de hoofden van de douanedistricten en -posten managementletters uit met de bevindingen van zijn controles. Bevindingen van de IAB die op meer eenheden betrekking hebben dan wel eenheden overstijgen, worden vermeld in de managementletter die halfjaarlijks ten behoeve van de directie Douane wordt opgesteld. De IAB verricht haar controles aan de hand van een accountantscontroleprogramma, dat onder meer geënt is op de geldstromen en de daarmee samenhangende risico's waarmee de Douane heeft te maken. Elk jaar wordt dit programma geactualiseerd. De accountantsverklaring inzake de verantwoording van de Belastingdienst wordt jaarlijks opgenomen in het onder verantwoordelijkheid van de directeur-generaal der Belastingen uitgebracht Beheersverslag Belastingdienst. Dit verslag bevat de belangrijkste zaken op douanegebied, naast aangelegenheden inzake de andere divisies van de Belastingdienst in het voorbije kalenderjaar.

De DAD van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt door de DAD van het Ministerie van Financiën en de IAB schriftelijk op de hoogte gebracht van de belangrijkste bevindingen van de controle op activiteiten van de Douane die van belang zijn voor het LEF.



### 3.4. Controle Europese Commissie

De jaarlijkse declaratie bij het EOGFL behoeft goedkeuring van de Europese Commissie. Indien de Commissie van mening is dat een bepaald bedrag ten onrechte door Nederland wordt gedeclareerd, leidt dit tot een korting op de declaratie. Uiteindelijk worden deze kortingen bij het «apurement» (goedkeuringsprocedure van de Commissie van de door de lidstaten ter uitvoering van het markt- en prijsbeleid uitbetaalde bedragen) ten laste van de nationale begroting gebracht. Kortingen op de declaratie kunnen voortkomen uit, naar de mening van de Europese Commissie, onjuiste interpretatie van regelgeving door de lidstaat, misbruik of oneigenlijk gebruik en/of onvoldoende controle. Eventuele correcties op de declaratie kunnen op maximaal twee voorafgaande boekjaren betrekking hebben.

Over de periode 1983–1990 is er voor totaal f 177 miljoen gekort op de Nederlandse declaraties bij het EOGFL-garantie. Hiervan had f 25 miljoen betrekking op de verwerkingssteun voor magere melkpoeder (onvoldoende controle) en f 41 miljoen op de superheffing (inningsproblemen en ernstige nalatigheid bij de uitvoering). Voorts was f 83 miljoen gemoeid met volgens een nieuw procédé geproduceerde boter (NIZO-boter), die volgens de Commissie ten onrechte in interventie-opslag was genomen. Het restant (f 28 miljoen) betrof diverse kleine correcties. Overigens heeft Nederland met betrekking tot de problematiek van de NIZO-boter beroep aangetekend bij het Hof van Justitie. De korting van f 83 miljoen werd in 1994 ten laste van de begroting van het LEF-A gebracht.

De Commissie kan een lidstaat voor het Hof van Justitie dagen als zij meent dat onterecht te weinig of geen heffingen zijn afgedragen. Zo deed het Hof van Justitie in 1991 uitspraak inzake de zogeheten «Equinox»-zaak. Nederland had ruim 60 000 ton maniok – ondanks een waarschuwing van de Commissie – tegen verlaagd tarief ingevoerd. De ten onrechte niet opgelegde, maar alsnog door Nederland af te dragen, landbouwheffing bedroeg f 20 miljoen, verhoogd met bijna f 58 miljoen rente. Het totaalbedrag werd in 1991 ten laste van de begroting van het LEF-A gebracht.

Jaarlijks bezoekt de Commissie de lidstaten voor het verrichten van controles. Daarnaast vinden bezoeken plaats die niet in de planning zijn opgenomen en die slechts enkele dagen van tevoren worden aangekondigd. Deze vinden plaats indien de Commissie hiertoe een bijzondere aanleiding ziet. Doorgaans worden deze controles uitgevoerd door de UCLAF. In 1994 verrichtte de UCLAF in Nederland één onderzoek inzake EOGFL-garantiegelden.

Van de controlebevindingen worden verslagen gemaakt die uiteindelijk terechtkomen in het syntheseverslag dat de Commissie opstelt in het kader van de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL-garantie.

In zijn (eerderevermelde) brief van 1 mei 1995 schreef de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Tweede Kamer dat bij de beoordeling van de nationale uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid de Commissie zijns inziens voorbij gaat aan de opzet, het bestaan en de werking van de nationale controle op de naleving van de regels (de voorcontrole).

### **3.5. Coördinatie en versterking van de nationale uitvoering en controle**

De controleplannen van de AID en de Douane worden afgestemd in de onder verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vallende Controle Coördinatiegroep (CCG). Deze groep vormt het communautair voorgeschreven orgaan ter uitvoering van de verplichting de boekhoudkundige nacontroles op elkaar af te stemmen (Vo. (EEG), nr. 4045/89). De CCG is met name belast met de bewaking van de voortgang van de controles.

De Raad heeft inmiddels – naar aanleiding van de bevindingen van commissie-Belle, die zich richt op hervorming van de financiële afrekeningsprocedure – regels vastgesteld voor de erkenning van betaalorganen (Vo. (EG) nr. 1287/95, ter wijziging van Vo. (EEG) nr. 729/70). In de toekomst zullen op de declaratie bij het EOGFL-garantie alleen betalingen worden geaccepteerd die verricht zijn door erkende betaalorganen. De erkenning diende tot stand te zijn gebracht met ingang van het nieuwe begrotingsjaar van het EOGFL per 16 oktober 1995. Volgens het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is de erkenning inmiddels een feit.

De jaarlijkse goedkeuringsprocedure met betrekking tot de door de lidstaten ten laste van het EOGFL-garantie gedeclareerde uitgaven zal ingaande het nieuwe boekjaar van het EOGFL, worden gesplitst in twee fasen. De eerste fase leidt tot een beschikking van de Commissie betreffende een boekhoudkundige goedkeuring van de declaratie. De basis van deze beschikking wordt gevormd door de uitkomsten van de «financial audit», welke wordt uitgevoerd door de lidstaten, in Nederland door de DAD van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De tweede fase houdt controle door de Commissie in met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van regelingen («conformiteits-audit»).

De voorgestelde wijziging voorziet ook in preventieve controles door de Commissie. Deze zullen plaatsvinden bij de invoering van geheel nieuwe regelingen en bij belangrijke wijzigingen van bestaande regelingen. Deze controles leiden niet direct tot financiële consequenties, maar wel tot aanwijzingen en adviezen om hetzij procedures, hetzij interpretaties aan te passen.

In lidstaten met meer dan één betaalorgaan zal in het kader van de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, op grond van Vo. (EEG) nr. 1663/95, er één coördinerende instantie moeten komen. Bij brief van 10 oktober 1995 heeft de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de Commissie meegedeeld dat zijn ministerie als bedoelde instantie moet worden beschouwd. Hierop vooruitlopend was per 1 januari 1994 bij het ministerie een Coördinerend Bureau ingesteld. Dit bureau diende een geharmoniseerde toepassing van communautaire regelgeving door betaalorganen te waarborgen, alsmede een gelijke behandeling van alle begunstigden. Inmiddels zijn daartoe door de betaalorganen controle-memoranda ontwikkeld. Bovendien heeft het Coördinerend Bureau een taak bij het voorkomen van kortingen op de declaratie bij het EOGFL.

Los van deze wijzigingen heeft het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in 1994 met de produktschappen overeenstemming bereikt over een «Gedragscode medebewind gemeenschappelijk landbouwbeleid». Hierin wordt met name aangegeven hoe de verantwoordelijkheden tussen produktschappen en het ministerie bij de uitvoering van EG-landbouwregelingen zijn verdeeld. De gedragscode is sinds medio 1994 in gebruik en zal najaar 1995 worden ondertekend door

de secretaris-generaal van het ministerie en de voorzitters van de produktschappen.

Op basis van internationale verdragen (onder andere het Verdrag van Napels) en diverse EG-verordeningen (waaronder Vo. (EEG) nr. 1468/81 en Vo. (EG) nr. 1831/94) werkt de Nederlandse douane samen met douaneinstanties in de andere lidstaten. Ter stimulering van de onderlinge samenwerking is voorts in 1990 het Matthaeus-project gestart, waarbij douanebeambten van de lidstaten met vergelijkbare functies worden uitgewisseld.

### **3.6. Fraude en fraudebestrijding**

In zijn brief aan de Tweede Kamer stelt de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dat vooral de regelingen met betrekking tot restituties en invoerheffingen fraudegevoelig zijn. Dit zou voortkomen uit het feit dat het ontdekkingsrisico klein is, terwijl het per transactie vaak om een aanmerkelijk bedrag gaat. Dit klemte te meer daar de goederen waarvoor restitutie wordt verleend of waarop een heffing wordt opgelegd na uit- of invoer aan het zicht van de controlerende instanties zijn onttrokken. Bij gedifferentieerde restituties (waarvan de hoogte afhankelijk is van het land van bestemming) speelt dit in het bijzonder.

Volgens het jaarverslag van de Commissie over fraudebestrijding over 1994 is door Nederland over de periode 1991–1993 voor 16,2 miljoen ecu aan verplichte meldingen van fraude en onregelmatigheden inzake het EOGFL-garantie gedaan. Dit is 0,23% van hetgeen aan Nederland over diezelfde periode werd toegekend.<sup>1</sup> De laatste jaren nemen de meldingen van fraude en onregelmatigheden door de lidstaten toe. Blijkens het jaarverslag van de Commissie werden vooral gevallen van fraude en onregelmatigheid gemeld op het gebied van het EOGFL-garantie (voor een overzicht voor 1991–1994: tabel 4).

De toename van het aantal meldingen en bedragen hangt (mede) samen met de toegenomen middelen die de EG beschikbaar stelt voor fraudebestrijding. In 1994 werd 139,1 miljoen ecu ter beschikking gesteld, waarvan 93% besteed werd in de landbouwsector. Met name de Nederlandse autoriteiten maakten volgens de Commissie goed gebruik van de beschikbaar gestelde middelen. Zo heeft Nederland – als enige lidstaat – in 1993 alle toegekende middelen ten behoeve van de bestrijding van fraude met EOGFL-garantiegelden besteed.

Gezamenlijke vermoedelijke fraude worden door de AID en de Douane voor een opsporingsonderzoek in principe overgedragen aan de afdeling Recherche van de AID of de Douanerecherche. Deze bijzondere opsporingsdiensten voeren overleg met het Openbaar Ministerie over eventuele strafrechtelijke vervolging. Per kwartaal geven de AID en de Douane de meldingen van geconstateerde fraude en onregelmatigheden door aan het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Na toetsing van de gegevens aan de criteria van Vo. (EEG) nr. 595/91 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, zendt het ministerie deze meldingen door aan de Commissie.

---

<sup>1</sup> Daarbij moet worden bedacht dat alleen gevallen van 4000 ecu en meer dienen te worden gemeld en dat fraudemeldingen vaak het resultaat zijn van steekproefsgewijze controle. Het werkelijke financieel belang van de fraude ligt hierdoor hoger.

**Tabel 4. Door de lidstaten aan de Commissie gemelde gevallen van fraude en onregelmatigheden inzake het EOGFL-garantie in de periode 1991-1994**

	aantal zaken	fin. belang (miljoen ecu)	% teruggevorderd
België*	119	11,45	6%
Denemarken	221	10,50	47%
Duitsland	546	66,22	19%
Frankrijk	389	54,25	32%
Griekenland*	327	86,35	66%
Ierland	65	5,51	39%
Italië	955	560,69	6%
Luxemburg	0	0	n.v.t.
Nederland	428	22,62	49%
Portugal	270	14,96	7%
Spanje	519	82,75	3%
Verenigd Koninkrijk	670	26,77	45%
Alle 12 lidstaten	4 509	942,07	17%

\* de meldingen voor het laatste kwartaal van 1994 ontbreken.

Bron: Protecting the Community's financial interests. The fight against fraud. Annual Report 1994 (Europese Commissie), tabel 10.

In internationaal verband werken AID en de Douanerecherche bij strafrechtelijke onderzoeken ook wel samen met buitenlandse zusterinstellingen.

De bestrijding van fraude was tot voor kort gericht op het wegnemen van het ten onrechte genoten voordeel en in bepaalde gevallen strafrechtelijke vervolging in Nederland. Aan dit systeem zijn onlangs enkele administratieve instrumenten toegevoegd, die beogen niet alleen het ten onrechte genoten voordeel weg te nemen, maar ook financiële en andere sancties op te leggen. Zo moeten lidstaten per 1 april 1995 kortingen opleggen bij onregelmatigheden met exportrestituties (Vo. (EG) nr. 2945/94 ter wijziging van Vo. (EEG) nr. 3665/87). Deze kortingen variëren van 50% tot 200% van het onterecht genoten voordeel, al naar gelang de ernst van de onregelmatigheid. Boetes van 200% zijn tot nu toe in Nederland niet opgelegd. De toepassing van de administratieve instrumenten laten de mogelijkheid tot nationale strafrechtelijke vervolging onverlet.

Blijkens het Nationaal rapport EG-fraudebestrijding leiden VIB-controles slechts in een zeer gering aantal gevallen tot het nemen van maatregelen. In 1994 is slechts één geval als onregelmatig aangemerkt, waarbij tot terugvordering is overgegaan.

Specifiek voor de MacSharry-regelingen moeten lidstaten kortingen opleggen in geval van geconstateerde, geringe afwijkingen. Bij majeure afwijkingen vervalt het recht op steun geheel. Indien sprake is van valse verklaringen moet de begunstigde enige tijd van deelname aan de regeling worden uitgesloten.

In juni 1995 heeft de Raad een verordening vastgesteld (Vo. (EG) nr. 1469/95) die ondermeer behelst dat lidstaten risico's ten aanzien van de betrouwbaarheid van betrokken begunstigten van uit het EOGFL-garantie gefinancierde verrichtingen melden aan de Commissie («zwarte lijst»-verordening). Ook verplicht deze verordening de lidstaat tot verscherpte controle op de verrichtingen van de als onbetrouwbaar aangemerkte begunstigten, opschorting van de betaling en/of uitsluiting van betrokkene voor een bepaalde periode en voor een bepaalde verrichting. Een complicerende factor hierbij is dat de Commissie hiervoor nog een uitvoeringsverordening moet vaststellen, terwijl de lidstaten al wel verplicht zijn de Raadsverordening uit te voeren.

Op initiatief van de Commissie is in 1994 gestart met een gecoördineerde aanpak van controles van een aantal multinationale ondernemingen. Blijkens het jaarverslag van de AID over 1994 neemt Nederland aan drie van dergelijke onderzoeken deel.

### **3.7. Europese Rekenkamer**

De Europese Rekenkamer besteedt jaarlijks uitvoerig aandacht aan het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zij rapporteert daarover in haar jaarverslagen en over bijzondere onderzoeken in speciale verslagen. De controles van de Europese Rekenkamer betreffen onderdelen van bepaalde ontvangst- en uitgavencategoriën, waarbij Nederland overigens niet altijd wordt betrokken. Jaarlijks terugkerende onderwerpen zijn beheer en begrotingscontrole alsmede ordening en beheer van de markten van specifieke landbouwprodukten. In bijlage 2 worden de gepubliceerde onderzoeken van de Europese Rekenkamer in de periode 1990–1994 weergegeven met vermelding van doelstelling en hoofdbevindingen van de voor Nederland meest relevante onderzoeken.

In speciaal verslag 7/93 constateerde de Europese Rekenkamer dat zowel de lidstaten als de Commissie op het gebied van de controle en bestrijding van landbouwfraude ernstig tekort waren geschoten. De EG-verordening betreffende de melding van fraude en onregelmatigheden bleek van weinig betekenis te zijn als instrument voor de bestrijding van fraude. Als knelpunten werden genoemd de onvolledigheid van de meldingen door de lidstaten, de gebrekkige vervolgacties door de Commissie met betrekking tot terug te vorderen bedragen en het onvoldoende gebruik door de Commissie van de doorgegeven informatie. De Europese Rekenkamer achtte een communautair boetebeleid noodzakelijk.

In de zuivelsector heeft de Europese Rekenkamer problemen geconstateerd ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik. Over 1992 stelde de Europese Rekenkamer vast dat de ingewikkelde en onnauwkeurige gemeenschapsverordeningen in de zuivelsector misbruik in de lidstaten in de hand werkten. De verrichte fysieke controles en boekhoudkundige nacontroles waren ontoereikend. Uit een vervolgonderzoek uit 1994 bleek dat slechts 7% van het terugvorderbaar geachte bedrag daadwerkelijk was terugontvangen. De lidstaten hadden onvoldoende inspanningen verricht om tot terugvordering te komen.

### **3.8. Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer controleert het LEF-A op grond van de Comptabiliteitswet en het LEF-B op grond van artikel 11, tweede lid van de Landbouwwet.

De Algemene Rekenkamer constateerde in de afgelopen jaren dat de opzet en de werking van de administratieve organisatie bij de betaalorganen en de centrale administratie van het LEF over het algemeen aan de daaraan te stellen eisen voldeed. Ten aanzien van de produktschappen merkte zij wel op dat beschrijving en onderhoud van de administratieve organisatie aandacht verdient.

De Algemene Rekenkamer had de afgelopen jaren een positief oordeel over de financiële verantwoording van het LEF-A. Sinds 1992 merkte zij wel op dat onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van enkele posten op de saldbalans, die betrekking hebben op de uitgaven en ontvangsten van het LEF-B.

In het rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het LEF merkte de Algemene Rekenkamer op dat – indien uit haar rechtmatigheids-onderzoek over 1995 blijkt dat een accountantsverklaring bij het LEF-B nog steeds ontbreekt – zij zal overwegen bezwaar te maken als bedoeld in artikel 55 van de CW. Gebreken in de controlesituatie bij het LEF-B brengen volgens de Rekenkamer het gevaar mee dat de Commissie een korting oplegt op de Nederlandse declaratie bij het EOGFL-garantie.

Naast de reguliere controle van het LEF rapporteert de Algemene Rekenkamer over haar onderzoek naar afzonderlijke regelingen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (bijlage 3).

Zo publiceerde zij in 1992 over het systeem van vergoeding van de medebewindskosten. Zij constateerde dat de produktschappen op dit punt onvolledige informatie verstrekten en dat de rekeningen van de produktschappen niet tijdig door de minister werden goedgekeurd. Uit een in datzelfde jaar gepubliceerd onderzoek inzake de opzet van de bestrijding van EG-fraude ten aanzien van landbouwsubsidies en exportrestituties bleek dat in Nederland actief werd gewerkt aan de vergroting van de effectiviteit van de EG-fraudebestrijding, onder andere door verbetering van de coördinatie tussen de betrokken departementen, diensten en Openbaar Ministerie.

In 1993 publiceerde de Algemene Rekenkamer over de regeling houdende een gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector schape- en geitevlees. De regeling was volgens haar complex en gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Bij 10 tot 14% van de gecontroleerde aanvragen kwamen onregelmatigheden voor.

## 4. STRUCTUURFONDSEN

### 4.1. Algemeen

Het sociaal-economische structuurbeleid van de EG heeft tot doel de sociale en economische samenhang in de Gemeenschap te versterken. Instrumenten om het structuurbeleid te realiseren, zijn de structuurfondsen, leningen van de Europese Investeringsbank (EIB) en andere financieringsinstrumenten.

De structuurfondsen waaruit voor dit doel gelden beschikbaar komen, zijn het:

- Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO);
- Europees Sociaal Fonds (ESF);
- Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-oriëntatie).

Van de andere financieringsinstrumenten is voor Nederland van belang het eind 1993 ingestelde Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV), hierna ook als structuurfonds aangeduid.

De middelen uit de structuurfondsen dienen ertoe bij te dragen dat de vijf prioritaire doelstellingen die zijn vastgelegd in Vo. (EEG) nr. 2081/93, ter wijziging van de kaderverordening Vo. (EEG) nr. 2052/88 worden bereikt. Deze doelstellingen zijn:

1. bevordering van de ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV).
2. omschakeling van regio's, grensregio's of deelregio's (met inbegrip van werkgelegenheidsgebieden en stedelijke gemeenschappen) die zwaar door de achteruitgang van de industrie zijn getroffen (EFRO, ESF en FIOV).
3. bestrijding van langdurige werkloosheid en vergemakkelijking van de inschakeling in het arbeidsproces van jongeren en met uitsluiting van de arbeidsmarkt bedreigde personen (ESF).
4. vergemakkelijking van de aanpassing van de werknemers aan de gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven en aan de ontwikkeling van de produktiestelsels (ESF).
5. bevordering van de plattelandsontwikkeling:
  - a. door de aanpassing van de landbouwstructuren in het kader van de hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid te bespoedigen, waaronder ook de maatregelen vallen op het gebied van de aanpassing van de visserijstructuur (EOGFL-oriëntatie en FIOV);
  - b. door de ontwikkeling en de structurele aanpassing van het platteland te vergemakkelijken (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV).

De huidige doelstelling 4 werd in 1994 van kracht. De oude doelstelling 4 (het vergemakkelijken van de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces) werd geïntegreerd in doelstelling 3, die bovendien enigszins werd verruimd. De overige doelstellingen bleven nagenoeg ongewijzigd. Voorts bestaat een – overigens voor Nederland niet van toepassing zijnde – doelstelling 6: ontwikkeling van de arctische zones.

Naast programma's in het kader van bovengenoemde doelstellingen worden uit de structuurfondsen zogeheten communautaire initiatieven gefinancierd. Dit zijn samenwerkingsverbanden tussen de lidstaten die zijn ingesteld op initiatief van de Commissie, in overleg met de lidstaten.

Het financieel belang van de structuurfondsen voor Nederland is in vergelijking met andere lidstaten beperkt. In de periode 1989–1993 werd hiervoor 679 miljoen ecu in Nederland besteed, terwijl de bestede

structuurgelden voor alle lidstaten in deze periode 61 miljard ecu bedroegen. Het aandeel van Nederland bedroeg dus ruim 1% van het totale budget.

**Tabel 5. In Nederland bestede structuurgelden in de periode 1989–1993 (x 1 miljoen ecu; 1989: 1 ecu = f 2,34)**

Doelstelling	EFRO	ESF	EOGFL	Totaal
2	110,43	51,24	n.v.t.	161,67
3 en 4*	n.v.t.	328,01	n.v.t.	328,01
5a	n.v.t.	n.v.t.	32,00	32,00
5b	24,90	6,60	12,50	44,00
communautaire initiatieven	89,08	14,50	0,10	103,68
<b>Totaal</b>	<b>224,41</b>	<b>400,35</b>	<b>44,60</b>	<b>679,36</b>

n.b. = niet bekend

\* Betreft voor het ESF de periode 1990–1993.

In het huidige kaderprogramma 1994–1999 is het aan Nederland toegezegde bedrag toegenomen tot circa 2,7 miljard ecu. Gezien het totale budget van 155 miljard ecu voor deze periode is het Nederlandse aandeel echter nog steeds bescheiden (1,7% van het totaal, prijzen 1994). Het grootste bedrag, ruim 800 miljoen ecu, is toegezegd in het kader van de bestrijding van langdurige werkloosheid.

De verstrekking van gelden uit de structuurfondsen dient vergezeld te gaan van de inzet van nationale middelen. In de meerderheid van de gevallen gaat het om een fifty-fifty verhouding. Hiermee wordt invulling gegeven aan het in Vo. (EEG) nr. 2081/93 genoemde complementariteitsbeginsel. De co-financiering heeft voor een gedeelte plaats met gelden ten laste van de rijksbegroting. Daarnaast is co-financiering mogelijk door lagere overheden, door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie of door particuliere instellingen.

**Tabel 6. Nederland voor 1994–1999 toegezegde bijdragen uit de structuurfondsen (x 1 miljoen ecu; 1994: 1 ecu = f 2,17)**

Doelstelling	EFRO	ESF	EOGFL	FIOV	Totaal
1	80	40	22	8	150
2 <sup>1</sup>	206	94	n.v.t.	n.v.t.	300
3	n.v.t.	843	n.v.t.	n.v.t.	843
4	n.v.t.	236	n.v.t.	n.v.t.	236
5a	n.v.t.	n.v.t.	118	47	165
5b	82	17	51	n.v.t.	150
communautaire initiatieven	269	129	8	13	419
<b>Totaal<sup>2</sup></b>	<b>637</b>	<b>1 359</b>	<b>199</b>	<b>68</b>	<b>2 263</b>

<sup>1</sup> Betreft de periode tot en met 1996. Voor de resterende periode wordt 350 miljoen ecu verwacht.

<sup>2</sup> Met inbegrip van de ontvangsten in 1993 (230 miljoen ecu), de hiervoor genoemde nog te ontvangen bedragen (350 miljoen ecu) en de verrekening in prijzen 1992, bedraagt het totaal 2,7 miljard ecu, zoals in 1992 door de Commissie toegezegd. Inmiddels is aan Nederland in het kader van de dijkverzwaring 45 miljoen ecu additioneel toegezegd.

Bron: Ministerie van Financiën, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, opgave 14 november 1995.

Sinds de hervorming van de structuurfondsen wordt verreweg het grootste deel van de middelen door de Commissie rechtstreeks overgemaakt aan de met de uitvoering van de programma's belaste instanties. Een beperkt deel gaat nog via de verantwoordelijke ministeries, zoals de middelen voor het doelstelling-4-programma en een deel van de middelen voor doelstelling-5a-bijdragen en voor de communautaire initiatieven. De



ministers zijn echter wel verantwoordelijk voor de uitvoering van de programma's in Nederland, ook voor de programma's waarvoor de bijdragen niet in de financiële verantwoording van de departementen worden opgenomen. De ministers dienen hun toezichhoudende verantwoordelijkheid invulling te geven door middel van vertegenwoordiging in de verschillende comités van toezicht en door controle- en reviewwerkzaamheden door de DAD's.

## 4.2. Instrumenten van het structuurbeleid

### 4.2.1. Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

Het EFRO is gericht op het verkleinen van de verschillen in economische ontwikkeling tussen de regio's in de Gemeenschap. De daarbij in acht te nemen regels zijn vastgelegd in Vo.(EEG) nr. 2083/93 (ter wijziging van Vo.(EEG) nr. 4254/88).

#### Schema 6. Beheers- en controlesituatie EFRO

##### Verantwoordelijk minister in Nederland:

minister van Economische Zaken

##### Uitvoerende instanties/activiteiten:

Provincies uitvoeren van programma's en projecten en het verrichten van controles

##### Controlerende instanties/activiteiten:

Openbare accountants	controle op individuele projecten
Accountant aanwezig door provinciebestuur	controle op de programma's
DAD (EZ)	review en controle
Comités van toezicht	algemeen toezicht op de uitvoering van programma's
Europese Commissie	goedkeuring communautaire bestekken en programma's, goedkeuring declaraties en controle op juiste uitvoering
Europese Rekenkamer	controle op de uitbetalingen en financieel beheer door Commissie en lidstaten

##### Coördinerende activiteiten:

Ministerie en provincies	opstellen van decentralisatiebrieven
DAD (EZ)	opstellen controleprotocollen ten behoeve van provincies
Commissie en lidstaten	maken van afspraken omtrent informatieverstrekking aan de Commissie («monitoringmodel»)

##### Openbare verslagen:

- Jaarverslag Commissie
- Jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer (hebben niet altijd betrekking op Nederland)
- Publicaties van de Algemene Rekenkamer (hebben slechts in beperkte mate betrekking op EG-geldstromen)

##### Toekomstige ontwikkelingen:

- Opstellen van samenwerkingsprotocol tussen Nederland en de Europese Commissie
- Afronden van nationale en regionale beheers- en controlesystemen
- Maken van afspraken omtrent informatieverstrekking aan de Commissie

De middelen uit het EFRO komen Nederland ten goede in het kader van programma's voor de doelstellingen 1, 2, 5b en enkele communautaire initiatieven.

De *provincie* is voor het EFRO eerstverantwoordelijk uitvoerder van de door de Commissie goedgekeurde regionale programma's. De *minister van Economische Zaken* blijft evenwel jegens de Commissie eindverantwoordelijk voor de juiste uitvoering van de EFRO-programma's. Bij het ministerie is deze taak opgedragen aan de hoofdafdeling Regionaal

Stimuleringsbeleid van de directie Regio's, Bedrijfsomgeving en Milieu (RBM/RSB). Deze hoofdafdeling is betrokken bij de planvorming en de indiening van de regionale programma's en projecten bij het directoraat-generaal Regionale Politiek (DG XVI) van de Commissie. Verder berust bij deze hoofdafdeling ook de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de uitvoering van de programma's voor de doelstellingen 1 en 2 (de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is coördinerend voor het programma voor doelstelling 5b; paragraaf 4.2.3). De hoofdafdeling is vertegenwoordigd in de verschillende regionale comités van toezicht.

Het ministerie heeft de *Colleges van Gedeputeerde Staten* van de betrokken provincies in maart 1995 als verantwoordelijke instantie aangewezen en hen – voor akkoord – decentralisatiebrieven gezonden. Daarin is vastgelegd dat de provincies eerstverantwoordelijk zijn voor het beheer van de uitvoering van de projecten en voor het verrichten of laten verrichten van de financiële controle van de projecten. Ingediende declaraties dienen te zijn voorzien van een verklaring van de door de provincie aangewezen accountant. De DAD van het Ministerie van Economische Zaken zal gedurende de looptijd van het programma reviewwerkzaamheden verrichten. Voorts is vastgelegd dat de provincies de Staat der Nederlanden zullen vrijwaren van eventuele claims van de Commissie tot terugbetaling van ten onrechte genoten financiële bijdragen. De decentralisatiebrieven zijn nog slechts door twee provincies voor akkoord getekend.

Het Besluit co-financiering EFRO-programma's 1995–2001 (Stb. 1994, 907) bevat regels voor de accountantscontrole. Daarnaast zijn administratieve regelingen vastgelegd in de structuurfondsverordeningen en in de uitvoeringsbepalingen van de Enig Programmeringsdocumenten (EPD's), waarin het gehele Nederlandse regionale programma is vastgelegd. Daarnaast heeft het Ministerie van Economische Zaken een controle-protocol opgesteld, dat voor de provincies als leidraad dient bij accountantscontroles.

De EFRO-gelden die de Commissie verstrekt ten behoeve van communautaire initiatieven (Interreg, Resider, Mkb, Retex en Konver; totaal 260 miljoen ecu in de periode 1994–1999) worden rechtstreeks beschikbaar gesteld aan de uitvoerende instanties (provincies, regio's en gemeenten). De controlesituatie ten aanzien hiervan is door de minister nog niet in kaart gebracht, maar zal in aantal gevallen aansluiten bij de controlesituatie van de EPD's. Het communautair initiatief Urban (9 miljoen ecu), dat ook uit het EFRO wordt gefinancierd, wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. Bij dit ministerie vormt de controle-aanpak voor dit communautaire initiatief thans een punt van aandacht.

#### 4.2.2. *Europees Sociaal Fonds*

Het ESF is gericht op verbetering van de werkgelegenheid in de Gemeenschap. De daarbij in acht te nemen regels zijn vastgelegd in Vo. (EEG) nr. 2084/93, ter wijziging van Vo. (EEG) nr. 4255/88. De middelen uit het ESF komen ons land ten goede in het kader van de doelstellingen 1, 2, 3, 4, 5b en enkele communautaire initiatieven.

## Schema 7. Beheers- en controlesituatie ESF

### Verantwoordelijk minister in Nederland

minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

#### Uitvoerende instanties/activiteiten:

CBA	uitvoeren van programma's en verrichten van controles
RBA's	uitvoeren van projecten en verrichten van controles
Bureau Uitvoering Europese subsidie-instrumenten	uitvoeren van programma's en projecten in het kader van doelstelling 4 en de communautaire initiatieven en het verrichten van controles

#### Controlerende instanties/activiteiten:

Openbare accountants	controle individuele projecten (ook communautaire initiatieven-projecten), controle jaarrekening CBA en RBA's
DAD (SZW)	controle en review CBA; controle departementale uitvoering
Comités van Toezicht	algemeen toezicht op de uitvoering van programma's en projecten
Europese Commissie	goedkeuring communautaire bestekken en programma's, goedkeuring declaraties en controle op juiste uitvoering
Europese Rekenkamer	controle op de uitbetalingen en het financieel beheer door Commissie en lidstaten

#### Coördinerende activiteiten:

Ministerie en CBA	bestuursovereenkomst (wordt thans herzien)
CBA	subsidieregeling ESF

#### Openbare verslagen:

- Jaarverslag Commissie
- Jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer (hebben niet altijd betrekking op Nederland)
- Publikaties van de Algemene Rekenkamer (hebben slechts in beperkte mate betrekking op EG-geldstromen)

#### Toekomstige ontwikkelingen:

- Opstellen van samenwerkingsprotocol tussen Nederland en de Europese Commissie
- Beschrijven van beheers- en controlesystemen
- Maken van afspraken omtrent informatieverstrekking aan de Commissie

Verantwoordelijke instantie voor de programma's in het kader van de genoemde doelstellingen, behalve voor doelstelling 4, is het *Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA)*. De uitvoering van de regionale programma's is een taak van de 28 *Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening (RBA's)*. In een juridisch bindende bestuursovereenkomst uit 1991 (Stcrt. 1991, 192) heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid regels voor de verantwoordelijkheid van het CBA vastgelegd. Daarin is bepaald dat de ontwikkeling en de uitvoering van plannen, de subsidiëring van derden en het toezicht op deze derden, taken van Arbeidsvoorziening zijn. Het CBA heeft ter uitwerking van de overeenkomst inzake de subsidieverstrekking een regeling Europees Sociaal Fonds opgesteld (Stcrt. 1995, 73).

De projecten die onder verantwoordelijkheid van de RBA's worden uitgevoerd, worden gecontroleerd door een *openbaar accountant* en ten behoeve van de declaratie voorzien van een verklaring. De rekeningen van de RBA's en die van het CBA (die is samengesteld uit de rekeningen van de afzonderlijke RBA's) worden eveneens gecontroleerd door een openbaar accountant en van een verklaring voorzien.

De taak van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beperkt zich volgens de bestuursovereenkomst tot coördinatie, formele toetsing en ondersteuning van voorstellen in EG-verband, alsmede tot toezicht op de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het ministerie is verder vertegenwoordigd in de verschillende *comités van toezicht* voor de

regionale projecten (doelstellingen 1, 2 en 5b) en in de landelijke comités van toezicht voor doelstellingen 3 en 4.

Uit een departementaal onderzoek (rapport SozaConsult, 20 september 1994, kenmerk SCZ/94/012) kwam naar voren dat de wijze waarop de uitvoering van het ESF verloopt en het daarbij behorende controle- en beheerssysteem de minister nog onvoldoende waarborgen biedt om zijn verantwoordelijkheid te dragen. Overigens werd daarbij aangegeven dat dit niet inhoudt dat de ESF-gelden in Nederland onrechtmatig worden besteed. Er wordt thans gewerkt aan een herziening van de bestuurs-overeenkomst met het CBA. Deze zou ultimo 1995 haar beslag moeten krijgen. De huidige bestuursovereenkomst kent geen relatie met de Arbeidsvoorzieningswet.

Voor het doelstelling-4-programma en de communautaire initiatieven Employment en Adapt (totaal 129 miljoen ecu) is het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zelf verantwoordelijk voor de uitvoering. Daartoe heeft het ministerie begin 1995 het bureau Uitvoering Europese Subsidie-instrumenten «op afstand» ingesteld. De projecten in het kader van de communautaire initiatieven worden in opdracht van het ministerie door externe accountants gecontroleerd. De beschikbaar gestelde middelen worden verantwoord op een derden-rekening en maken deel uit van de jaarlijkse controle van de financiële verantwoording. Voor de uitvoering van het doelstelling-4-programma is in april 1995 een subsidieregeling vastgesteld en voor de communautaire initiatieven Employment en Adapt op 22 februari 1995 respectievelijk 14 juni 1995.

Uit het ESF worden ook programma's gefinancierd waarbij andere ministeries betrokken zijn. Zo wordt in Nederland op het beleidsterrein van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen financieel bijgedragen aan diverse activiteiten op het grensvlak van onderwijs en arbeidsmarkt. Daarbij is sprake van 55% co-financiering van de goedgekeurde projecten ten laste van de rijksbegroting. Zo werd in de periode 1990-1994 circa f 2 miljoen ontvangen in het kader van het zogeheten PETRA-project. Ook zullen ESF-gelden beschikbaar komen voor een project «Voortijdig Schoolverlaten». Het gaat hierbij om een taakstelling voor 1995 en 1996 van jaarlijks f 50 miljoen. Deze gelden gaan veelal rechtstreeks naar de uitvoerende instellingen en scholen.

De DAD van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen constateerde dat parallelle geldstromen, met afzonderlijke subsidievoorwaarden, mogelijkheden bieden tot oneigenlijk gebruik. Daarom werd een nader onderzoek ingesteld naar de verantwoordelijkheid van het ministerie voor de rechtmatige en doelmatige besteding van door de Europese Commissie verstrekte gelden. In dat kader zijn voorstellen ontwikkeld voor een betere coördinatie binnen het ministerie aangaande het verkrijgen van ESF-gelden. Voorts is een departementale richtlijn Subsidievoorwaarden Europese Unie in voorbereiding. Uitgangspunt is dat het ministerie bij co-financiering de verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van en de controle op de betreffende ESF-gelden.

Op het beleidsterrein van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport komen bejaardenoorden onder bepaalde voorwaarden in aanmerking voor een bijdrage uit het ESF. Het ministerie hanteert bij ESF-gelden een decentrale aanpak. Eventuele bijdragen uit het fonds lopen aldus niet via de begroting. Dit past volgens de minister in het departementaal beleid om sociale partners en instellingen meer verantwoordelijk te maken voor het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid. Bovendien worden mogelijke budgettaire risico's voor de begroting

volgens de minister hierdoor ontweken. De opstelling, financiering, uitwerking en uitvoering van de plannen zijn in eerste instantie volgens de minister een verantwoordelijkheid van werkgeversorganisaties (brief minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 11 mei 1994, kenmerk CDFEZ/EB/AIA-U-941 220).

Een projectgroep waarin het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de werkgevers zitting hebben is ingesteld om wederzijds informatie uit te wisselen over de procedures van het ESF en de mogelijkheden die dit structuurfonds biedt. Het ministerie verwacht met betrekking tot de uitvoering een actieve dienstverlenende rol van het CBA, respectievelijk de RBA's. Volgens de toenmalige minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur speelt ook het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een rol bij deze projecten. Zo is dit ministerie het aangewezen departement om het Nederlandse standpunt tijdens overleg in Brussel uit te dragen.

#### *4.2.3. Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie*

Het EOGFL-oriëntatie is bedoeld voor medefinanciering van enerzijds nationale steunmaatregelen in de landbouwsector (doelstelling 5a) en anderzijds maatregelen met het oog op de ontwikkeling van de plattelandsgebieden in de Gemeenschap en de diversifiëring van de economische activiteiten in die gebieden (doelstelling 5b). De daarbij in acht te nemen regels zijn vastgelegd in Vo. (EEG) nr. 2085/93, ter wijziging van Vo. (EEG) nr. 4256/88.

## Schema 8. Beheers- en controlesituatie EOGFL-oriëntatie

---

### Verantwoordelijk minister in Nederland:

minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

### Uitvoerende instanties/activiteiten:

Diverse directies en diensten	uitvoeren van programma's en projecten en het van het Ministerie van LNV verrichten van controles (doelstelling 5a)
Provincies	uitvoeren van programma's en projecten en het verrichten van controles (doelstelling 5b)

### Controlerende instanties/activiteiten:

AID	controle individuele projecten (doelstelling 5a)
Accountant aangewezen door provincies	controle individuele projecten (doelstelling 5b)
DAD (LNV)	review en controle
Comités van Toezicht	algemeen toezicht op de uitvoering van programma's
Europese Commissie	goedkeuring communautaire bestekken en programma's, goedkeuring declaraties en controle op juiste uitvoering
Europese Rekenkamer	controle op de uitbetalingen en het financieel beheer door Commissie en lidstaten

### Coördinerende instanties/activiteiten:

Ministerie en provincies	opstellen van decentralisatiebrieven (doelstelling 5b)
DAD (LNV)	opstellen van controleprotocollen (doelstelling 5b)

---

### Openbare verslagen:

- Jaarverslag Commissie
- Jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer (hebben niet altijd betrekking op Nederland)
- Publicaties van de Algemene Rekenkamer (hebben slechts in beperkte mate betrekking op EG-geldstromen)

### Toekomstige ontwikkelingen:

- Opstellen van samenwerkingsprotocol tussen Nederland en de Europese Commissie
  - Afronden van nationale en regionale beheers- en controlesystemen
  - Maken van afspraken omtrent informatieverstrekking aan de Commissie
- 

De uit het EOGFL-oriëntatie ontvangen bijstand in het kader van doelstelling 5a betreft medefinanciering door de Commissie van diverse nationale regelingen. De uitvoering hiervan is een taak van onderdelen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Er zijn in het kader van doelstelling 5a vier groepen regelingen te onderscheiden. De eerste betreft de verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten (Vo. (EEG) nr. 866/90). Met de uitvoering is belast de *Directie Industrie en Handel (DIH)* van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De selectie van de ingediende aanvragen heeft plaats door een projecten adviescommissie, waarin naast de DIH de produktschappen zitting hebben als vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Controle en toezicht is opgedragen aan de *AID*, die in principe elk kwartaal alle projecten controleert en daarover de Europese Commissie inlicht. Deze controle heeft betrekking op zowel de financieel-administratieve verantwoording als de uitvoering van de projecten.

De tweede groep regelingen betreft steun ten behoeve van ruilverkavelingen (72/159/EEG, artikel 13). Deze regeling (die sinds 1985 gesloten is voor nieuwe aanvragen) wordt uitgevoerd en gecontroleerd door de *Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden (LBL)*.

Een derde groep regelingen bestaat uit het Besluit Structuurverbetering Landbouwbedrijven, de Rentesubsidieregeling en de Bedrijfsbeëindigingsbesluiten. Deze regelingen worden uitgevoerd door de *DUR* van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, die ook met

de fysieke controle belast is. Alleen de eerstgenoemde regeling staat nog open voor nieuwe aanvragen. Voor de andere regelingen is sprake van – een nog vele jaren – vergende afwikkeling.

De vierde groep regelingen (Aanpassing Vangstcapaciteit 1988 en Modernisering vissersvloot en aquicultuur) wordt uitgevoerd door de *directie Visserij* van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De regelingen zijn gebaseerd op Vo. (EEG) nr. 4028/86. De AID is belast met de fysieke controles van de aanvragen.

In het kader van doelstelling 5b (plattelandontwikkeling) heeft de Commissie in januari 1994 zes plattelandzones in Nederland aangewezen voor steun. Deze steunverlening is erop gericht de structurele aanpassing van die gebieden te vergemakkelijken. Een van de aangewezen gebieden is Friesland, dat reeds eerder (1990–1993) in aanmerking kwam voor bijstand in het kader van doelstelling 5b.

De *provincies* hebben voor deze doelstelling het voortouw bij het opstellen van het ontwikkelingsplan en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. De ter beschikking gestelde gelden worden door de Commissie rechtstreeks aan de provincie overgemaakt of komen via Arbeidsvoorziening aan projecten ten goede. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vervult een coördinerende taak voor doelstelling 5b. De Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Economische Zaken werken bij het 5b-programma nauw samen wat betreft de delegatie van bevoegdheden naar de betrokken provinciebesturen, de beoordeling vooraf van de beschrijving van de administratieve organisatie (AO) en het uitvoeren van reviews. Ter vastlegging van de verantwoordelijkheden heeft de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de provincies als bevoegde instantie aangewezen (zijn brief d.d. 12 december 1994, kenmerk SLV.94617/do) op een wijze vergelijkbaar met die van de minister van Economische Zaken voor het EFRO (paragraaf 4.2.1).

De gelden die rechtstreeks aan de provincies worden uitbetaald, worden gecontroleerd door *de accountant die door het provinciebestuur is aangewezen*. Daartoe is tussen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het desbetreffende College van Gedeputeerde Staten een overeenkomst gesloten. De gelden die via Arbeidsvoorziening beschikbaar komen vallen onder het voor het ESF geldende controle-regime (paragraaf 4.2.2).

In de periode 1994–1999 is uit het EOGFL-oriëntatie een bedrag van 8 miljoen ecu beschikbaar voor het communautair initiatief Leader. Dit bedrag komt geheel ten goede aan de provincies en valt qua controle onder de afspraken van doelstelling 5b.

#### 4.2.4. *Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij*

Het FIOV dient voor de financiering van maatregelen ter begeleiding van de herstructurering van de visserijsector. De daarbij in acht te nemen regels zijn vastgelegd in Vo. (EEG) nr. 2080/93. Dit instrument is op 1 januari 1994 in werking getreden. Voordien werden deze activiteiten gefinancierd ten laste van het EOGFL-oriëntatie.

## Schema 9. Beheers- en controlesituatie FIOV

---

### Verantwoordelijk minister in Nederland:

minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

### Uitvoerende instanties/activiteiten:

directie Visserij uitvoeren van programma's en projecten en het verrichten van controles

### Controlerende instanties/activiteiten:

AID	controle individuele projecten
DAD (LNV)	review en controle
Comités van toezicht:	algemeen toezicht op de uitvoering van programma's
Europese Commissie	goedkeuring communautaire bestekken en programma's, goedkeuring declaraties en controle op juiste uitvoering
Europese Rekenkamer	controle op de uitbetalingen en het financieel beheer door Commissie en lidstaten

---

### Openbare verslagen:

- Jaarverslag Commissie
- Jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer (hebben niet altijd betrekking op Nederland)
- Publikaties van de Algemene Rekenkamer (hebben slechts in beperkte mate betrekking op EG-geldstromen)

### Toekomstige ontwikkelingen:

- Opstellen van samenwerkingsprotocol tussen Nederland en de Europese Commissie
- Beschrijven van nationale en regionale beheers- en controlesystemen
- Maken van afspraken omtrent informatieverstrekking aan de Commissie

---

Met de uitvoering van het FIOV in Nederland is de *directie Visserij* van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij belast. Uit het FIOV is in de periode 1994–1999 47 miljoen ecu beschikbaar in het kader van bijdragen tot de realisatie van doelstelling 5a. Daarnaast is voor deze periode 8 miljoen ecu beschikbaar voor doelstelling-1-projecten in de provincie Flevoland. Tot slot wordt het communautair initiatief Pesca met 13 miljoen ecu uit het FIOV gefinancierd. In enkele Nederlandse visserijgemeenten worden daarmee projecten gesteund.

### 4.3. Controle accountantsdiensten

De structuurfondsgelden die de Commissie ter beschikking stelt aan de ministeries zelf en waarvan de besteding wordt verantwoord in de financiële verantwoording, vallen onder de algemene controle van de DAD's. Dit is het geval voor bepaalde communautaire initiatieven, het doelstelling-4-programma en de steunverlening in het kader van doelstelling 5a. De DAD's besteden tot nu toe weinig aandacht aan de controle op de communautaire initiatieven waarvoor de gelden rechtstreeks aan de belanghebbende worden overgemaakt.

Voor de controle van de regionale programma's heeft het Ministerie van Economische Zaken een controleprotocol opgesteld ten behoeve van de bij de provincie fungerende accountant. Bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn dergelijke protocollen in voorbereiding. De controlesituatie bij het ESF wordt thans bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid herzien.

Indien de voorgeschreven co-financiering plaatsvindt met gelden ten laste van de rijksbegroting, is de desbetreffende geldstroom onderworpen aan de reguliere DAD-controle. Het beheer en de controle van de door het Rijk en de Commissie beschikbaar gestelde gelden hangen in de praktijk sterk met elkaar samen.



Het controleplan en de rapportages van de DAD van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bevatten passages over de Europese structuurfondsen. Bij de DAD's van de overige betrokken ministeries is daarvan geen sprake. Hiermee is tot nu toe maar ten dele invulling gegeven aan de toezegging van de minister van Financiën aan DG XX dat ingaande 1994 dit het geval zou zijn (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 830, nr. 1). Opgemerkt zij dat in het Besluit taak DAD (Stb. 1995, 426) de bijzondere controletaken van de DAD's zich ook uitstrekken tot de EU.

#### **4.4. Controle Europese Commissie**

In het vijfde verslag over de hervorming van de structuurfondsen dat in 1995 werd uitgebracht, meldt de Commissie de resultaten van de door haar uitgevoerde controles in 1993. De rechtsgrondslag voor deze controles wordt gevormd door Vo. (EEG) nr. 4253/88. Blijkens het verslag heeft de Commissie voor alle structuurfondsen in de lidstaten controles ter plaatse verricht.

Voor het EFRO betrof dit twee tot drie controlebezoeken per lidstaat. De Commissie constateerde een zekere verbetering in het regionale en plaatselijke beheer over de periode 1989–1993. Desondanks waren er volgens de Commissie nog problemen met de juistheid van de attesten (bestuursverklaringen) en uitgavendeclaraties, met de duur van de betalingstermijnen aan de begunstigden en met de naleving van de communautaire regels.

De controle van het ESF omvatte 54 bezoeken, waaronder enkele in Nederland. Hierbij werd in het kader van de verruimde verantwoordelijkheid van de lidstaten de aandacht geconcentreerd op de beheersregelingen aan de hand van de door het ESF uitgewerkte leidraad. De controles werden aangevuld met steekproefsgewijze controle van representatieve communautaire acties. De Commissie constateerde dat de lidstaten, met uitzondering van Luxemburg en Denemarken, verbeteringen moesten aanbrengen op onder meer de conformiteit met de communautaire regelgeving. Samenvattend stelde de Commissie dat in de periode 1991–1993, ondanks de door de lidstaten verrichte inspanningen, de door hen uitgevoerde controles niet zo volledig waren als wordt vereist door hun verruimde verantwoordelijkheid voor het beheer van de structuurfondsen.

Ten aanzien van het EOGFL-oriëntatie vonden 17 controlebezoeken door de Commissie plaats in zes lidstaten (waaronder Nederland niet). De Commissie beval aan de communautaire regelgeving strikter na te leven, zodat niet-subsidiabele bijdragen konden worden tegengegaan.

In 1992 startte DG XX een programma gericht op de verificatie van de systemen van beheer en controle. In het kader van dit programma werden in 1993, naast de reguliere controles door de beleidsonderdelen van de Commissie, 70 controles ter plaatse uitgevoerd. Daaronder had een aantal betrekking op Nederland. Uit deze controles bleek ondermeer dat de bevoegde instanties zich tot op het niveau van de uiteindelijke begunstigde te veel baseerden op de bestaande beheerssystemen. Zij oefenden zelf geen controle uit op de werking en de betrouwbaarheid van die systemen. Ook bleek dat in bepaalde gevallen sprake was van onvoldoende of geen scheiding tussen beheer en controle en dat in andere gevallen de systemen niet operationeel waren.

#### **4.5. Samenwerking tussen Europese Commissie en controle instanties op nationaal niveau**

Sinds 1993 voeren de Commissie en de Nederlandse regering overleg over mogelijke samenwerking tussen de Commissie en de controle instanties op nationaal niveau. Daarbij gaat het om het totstandbrengen van een samenwerkingsprotocol tussen de lidstaten en DG XX van de Commissie, het opstellen van beschrijvingen van de beheers- en controlestructuur van de fondsen en het maken van afspraken met DG XX over de informatieverstrekking.

De in het protocol vast te leggen samenwerking van de Commissie met de controle instanties op nationaal niveau heeft vooral ten doel de uniformiteit van uit te voeren controles te waarborgen. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van controlemethoden die voldoen aan de kwaliteitsnormen van de Commissie. De besprekingen voor Nederland worden gecoördineerd door de directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) van het Ministerie van Financiën. Belangrijkste knelpunt vormt het feit dat het model dat DG XX voorstaat (één enkele controle instantie per lidstaat op centraal niveau te belasten met de controle op alle structuurfondsen) niet aansluit op het Nederlandse controlebestel, zoals vastgelegd in de Comptabiliteitswet. Hierover wordt overlegd met de Commissie. Over het afsluiten van een protocol is inmiddels overeenstemming bereikt tussen de betrokken departementen. Het Ministerie van Financiën zond op grond daarvan een nota inzake het «controlebeleid Europese uitgaven en ontvangsten in Nederland» aan de drie betrokken ministeries (brief van de directeur-generaal van de Rijksbegroting, 24 mei 1995, kenmerk DAR 95/277m). In deze brief wordt voorgesteld de DAD's van de betrokken ministeries aan te wijzen als de partijen die – elk voor het eigen ministerie – met DG XX een samenwerkingsprotocol afsluiten.

Beschrijving van de gebruikte beheers- en controlesystemen is sinds medio 1994 op grond van artikel 23 van Vo. (EEG) nr. 2082/93 een verplichting voor de lidstaten. Aan deze verplichting heeft Nederland tot nu toe slechts beperkt invulling gegeven. Weliswaar legde het Ministerie van Financiën in het voorjaar van 1994 een algemene beschrijving van de controlesituatie voor de structuurfondsen aan DG XX voor (brief van de directeur-generaal van de Rijksbegroting, d.d. 22 maart 1994, kenmerk DAR 94/089), maar beschrijvingen van de controlesituatie van de onderscheiden structuurfondsen kwamen tot op heden niet voor alle ministeries gereed. In augustus 1994 meldde de minister van Financiën de Tweede Kamer dat het beschrijven van de systemen in de loop van 1994 zou zijn afgerond (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 830, nr. 1). In dit verband heeft de DAR een lijst met aandachtspunten opgesteld voor de betrokken departementen.

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zond in maart 1995 (brief d.d. 24 maart 1995, kenmerk AD 95/101) een beschrijving van de beheers- en controlesystemen voor het EOGFL-oriëntatie en het FIOV op nationaal niveau aan DG XX. De beschrijvingen van de situatie bij de verschillende provincies lagen nog ter beoordeling bij de DAD.

Het Ministerie van Economische Zaken heeft de verschillende provincies verzocht concept-beschrijvingen van de beheers- en controlesystemen op te stellen voor het EFRO. Consultatie tussen het Ministerie van Economische Zaken en de betrokken provinciebesturen moet leiden tot een definitieve versie per provincie, die door het ministerie voorzien zal worden van een beschrijving op nationaal niveau. Tevens zal het ministerie een beschrijving van de controlesituatie rond de communautaire initiatieven bijvoegen. Het totaal zal aan de Commissie en

zoals toegezegd aan de Tweede Kamer worden gezonden. Naar verwachting zal dit eind 1995 gereed zijn.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in 1995 begonnen de beheers- en controlesituatie inzake ESF-gelden in relatie tot het CBA in kaart te brengen. Deze werkzaamheden waren tijde van dit onderzoek nog niet afgerond. Ook ontbrak nog een beschrijving van de beheers- en controlesituatie met betrekking tot de uitvoering van doelstelling 4 en de communautaire initiatieven door het ministerie zelf.

Ten einde te komen tot nadere uitwisseling van informatie tussen de ministeries en DG XX, heeft DG XX in een brief van 19 september 1995 verzocht om toezending van de departementale programma's (planning) van de in 1996 uit te voeren controles. Op basis van deze departementale programma's en dat van de Commissie zal later, in onderling overleg tussen DG XX en de betrokken DAD's, een gemeenschappelijk werkplan voor 1996 worden opgesteld.

#### 4.6. Fraude en fraudebestrijding

Uit het Nationaal rapport EG-fraudebestrijding blijkt dat op het terrein van de structuurfondsen in Nederland geen specifieke wet- of regelgeving tot stand is gebracht. Wel zijn via bestuurlijke weg nadere regels gesteld. Een belangrijk regel is de verplichte melding van fraude en onregelmatigheden (Vo. (EG) nr. 1681/94). De ministeries hebben de regionale autoriteiten hiervan in kennis gesteld en de meldingsformulieren toegezonden. De verordeningen voor de structuurfondsen bieden niet de mogelijkheid tot het opleggen van sancties. Er kan alleen terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen plaatsvinden, eventueel vermeerderd met moratoire interest (Vo. (EEG) nr. 2082/93).

**Tabel 7. Door de lidstaten aan de Commissie gemelde gevallen van fraude en onregelmatigheden inzake de structuurfondsen in de periode 1991-1994\***

	aantal zaken	fin. belang (miljoen ecu)
België	niet bekend	niet bekend
Denemarken	9	0,12
Duitsland	16	0,39
Frankrijk	5	1,76
Griekenland	52	3,14
Ierland	5	0,04
Italië	10	1,25
Luxemburg	0	0
Nederland	12	0,13
Portugal	8	0,42
Spanje	17	2,16
Verenigd Koninkrijk	8	0,43
Alle 12 lidstaten	142	9,84

\* Melding krachtens Vo. (EEG) nr. 1681/94 en nr. 1831/94 (de laatste specifiek voor het Cohesiefonds) is pas medio 1994 verplicht. Eerder gemelde gevallen vanaf 1990 zijn in deze cijfers opgenomen.

Bron: Protecting the Community's financial interests. The fight against fraud. Annual Report 1994 (Europese Commissie), tabellen 3 en 4 en UCLAF, Werkdocument IRENE 21.XLS, d.d. 31 mei/1 juni 1995.

Bij de uitvoering van EFRO-projecten werd in 1992 en in 1993 in Nederland geen fraude geconstateerd. Ook bij het ESF en het EOGFL-oriëntatie was daarvan geen sprake (Nationaal rapport EG-fraudebestrijding: Nederland, blz. 20-21). Wel gaven in de afgelopen periode enkele gevallen bij het EFRO aanleiding tot discussie tussen Commissie, ministerie en de betreffende regio over de juiste toepassing van de administratieve bepalingen. Terugvordering om andere redenen dan

fraude heeft de afgelopen jaren voor het EFRO wel plaatsgevonden, bijvoorbeeld omdat het reeds uitbetaalde voorschot groter was dan de definitieve vaststelling. De Commissie heeft Nederland in het Raadgevend Comité Coördinatie Fraudebestrijding ook enkele malen verzocht om een mondelinge toelichting inzake de verplichte melding van onregelmatigheden op grond van Vo. (EEG) nr. 1681/94.

#### **4.7. Europese Rekenkamer**

De resultaten van het onderzoek van de Europese Rekenkamer naar de structuurfondsen komen aan de orde in haar jaarverslagen en een enkele keer in een speciaal verslag (bijlage 2).

Uit een onderzoek gepubliceerd in het jaarverslag over 1993 kwam naar voren dat het beheer van de structuurfondsen vooral op lokaal niveau in het algemeen onvoldoende doorzichtig was. De comités van toezicht waren niet in staat om op dit terrein een doeltreffende rol te spelen. Verder werd de begrotingsuitvoering in 1993 ten aanzien van het EFRO- en het EOGFL-oriëntatie gekenmerkt door een concentratie van vastleggingen en betalingen aan het eind van het begrotingsjaar.

Ten aanzien van het EFRO en meer specifiek de uitvoering van doelstelling 2 meldde de Europese Rekenkamer in haar jaarverslag 1991 dat onder meer de coördinatie van programmering en tenuitvoerlegging geïntensiveerd diende te worden. Het toezicht op de communautaire acties moest eveneens worden verbeterd, met strikte inachtneming van de eis van complementariteit. Uit onderzoek over 1993 bleek dat de operationele programma's in het kader van doelstelling 2 onvoldoende werden voorbereid. Dit leidde tot aanzienlijke wijzigingen in de tijdschema's door een concentratie van de acties aan het eind van de periode. Door gebreken in de financiële procedures werd volgens de Europese Rekenkamer een goed beheer van de acties belemmerd en was een doeltreffend toezicht niet altijd mogelijk. Ook gold dat de rol van de comités van toezicht en de methoden voor toezicht en evaluatie dienden te worden verbeterd.

Met betrekking tot het ESF en meer specifiek de doelstellingen 3 en 4, constateerde de Europese Rekenkamer in haar jaarverslag 1991 dat de hervorming van de structuurfondsen niet gepaard was gegaan met de opzet van administratieve ad-hoc-structuren voor onder andere planning, programmering, toezicht en controle. Vastgesteld werd dat bij de uitwerking van plannen het accent niet werd gelegd op de principes van goed financieel beheer en dat het beheer niet werd afgestemd op de respectievelijke doelstellingen.

In het jaarverslag 1992 rapporteerde de Europese Rekenkamer dat bij de bestrijding van langdurige werkloosheid (doelstelling 3) geen poging was gedaan om doelstellingen te bepalen voor door de EG medegefinancierde programma's. Doelstelling 3 werd evenmin vertaald in specifiek nationaal beleid. Nationale en communautaire criteria waren volgens de Europese Rekenkamer niet altijd verenigbaar. Fysieke controles door de lidstaten waren gering in aantal en de goedkeuring van de verzoeken tot betaling bevatten zelden een evaluatie van de effecten van de actie.

In het jaarverslag over 1993 kwam Nederland wat betreft het ESF specifiek aan de orde. Vastgesteld werd dat het controlesysteem voor het ESF zich traag ontwikkelde. Het CBA diende volgens de Europese Rekenkamer een controlesysteem te ontwikkelen dat ook grondig aandacht zou besteden aan de uiteindelijke begunstigde. Tevens bestonden er moeilijkheden ten aanzien van de co-financiering. De

minister van Financiën deelde in zijn brief van 3 april 1995 ter beantwoording van kamervragen naar aanleiding van het verslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 1993 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 202, nr. 1) mee dat overleg met de betrokken departementen plaats vond over de beschrijvingen van de beheers- en controlesystemen op het terrein van de structuurfondsen (paragraaf 4.5).

In het kader van de aanpassing van de landbouwstructuren en bevordering van de ontwikkeling van het platteland (doelstelling 5a en 5b) werkt het EOGFL-oriëntatie samen met het EFRO, het ESF en de EIB. De Europese Rekenkamer constateerde in haar jaarverslag 1991 dat het administratief beheer noch bij de Commissie noch in de lidstaten was afgestemd op de door de hervorming van 1989 tot stand gekomen wijzigingen. Ook hier beschikten de comités van toezicht over onvoldoende bevoegdheden. Nauwkeurige statistische gegevens over de Europese plattelandsgebieden ontbraken, waardoor het moeilijk was een doeltreffende actie ten behoeve van de grootste probleemgebieden uit te voeren.

In speciaal verslag 3/93 rapporteerde de Europese Rekenkamer dat de door de Commissie verstrekte steun in het kader van de herstructurering, modernisering en aanpassing van de communautaire vissersvloot, gezien de bestaande overcapaciteit, onvoldoende had bijgedragen aan aanpassing van de vangstcapaciteit.

#### **4.8. Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer besteedde in de afgelopen jaren in een aantal verslagen aandacht aan de structuurfondsen. Enkele van deze onderzoeken worden hieronder kort behandeld (bijlage 3).

Ten aanzien van het EFRO rapporteerde de Algemene Rekenkamer in 1992 dat de gewijzigde opzet van de uitvoering van het beleid gericht op de versterking van de economische structuur in Noord-Nederland – beter dan voorheen – waarborgen bood dat projecten werden gesubsidieerd die aansloten bij het Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP). Ook stelde de Algemene Rekenkamer vast dat de planvormingsfasen die waren ontstaan bij de hervorming van het EFRO, een verbetering vormden. Aan de uitgangspunten die aan de Tweede Kamer waren medegedeeld omtrent de selectie van ISP-projecten werd evenwel niet altijd de hand gehouden.

In 1992 rapporteerde de Algemene Rekenkamer verder over een onderzoek naar uitgaven voor communautaire acties ter verbetering en aanpassing van de structuur van de visserij (Vo. (EEG) nr. 4028/86). Deze maatregel beoogt onder andere reductie van de vlootcapaciteit. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat de doelstelling van het meerjarig oriëntatieprogramma voor de vissersvloot, dat Nederland eind 1987 bij de Commissie had ingediend, was gehaald wat betreft de reductie van de vangstcapaciteit. Deze reductie was slechts ten dele gerealiseerd door structurele maatregelen en voor een groot deel door administratieve/technische maatregelen waarmee de Commissie had ingestemd. De doelstelling van beperking van de vangstcapaciteit van trawlers was daarentegen niet gehaald.

In 1992 publiceerde de Algemene Rekenkamer voorts de resultaten van een onderzoek naar de regeling inzake het uit de productie nemen van bouwland («braaklegregeling»). Zij constateerde dat de hoofddoelstelling van de regeling – het beperken van de productie van gewassen waarvoor een marktordening bestaat – was gehaald. De gewenste toename van het

areaal bosbebouwing, nevendoelestelling van de regeling, was daarentegen niet gehaald. Ondanks duidelijke voorschriften bood de regeling volgens de Algemene Rekenkamer mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik, waarvan in de praktijk ook sprake was. De voorwaarden van de regeling werden overigens, blijkens controles van de DAD van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de AID, goed nageleefd. De Algemene Rekenkamer stelde bovendien vast dat de controles door de AID veel tijd vergden, maar dat niettemin het aantal voorgeschreven controles was gehaald.

In 1993 onderzocht de Algemene Rekenkamer het beheer van een uit het EOGFL-oriëntatie aan Friesland toegezegd bedrag, waarvoor de verantwoordelijkheid middels een overeenkomst tussen de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het provinciebestuur bij laatstgenoemde was gelegd. De afgesproken toezichtsregeling vormde volgens de Algemene Rekenkamer een te smalle basis om gestalte te geven aan de verantwoordelijkheid van de minister voor een rechtmatige besteding van de Europese bijdragen. De lidstaat blijft immers ook in het kader van het gedeeld beheer verantwoordelijk voor verwijtbare onrechtmatigheden.

## 5. EIGEN MIDDELEN

### 5.1. Algemeen

De inkomsten van de Gemeenschap worden gevormd door de zogeheten Eigen Middelen: landbouwheffingen, douanerechten, de afdracht van een deel van de Belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de bijdrage op basis van het Bruto Nationaal Produkt (BNP). Deze bijdragen worden door de lidstaten afgedragen en hebben tot doel de EG-begroting, die jaarlijks sluitend moet zijn, te financieren.

De Eigen Middelen kennen een plafond (1,20% van het BNP van de EG voor de betalingskredieten en 1,30% voor de vastleggingskredieten). Hiermee is de financiële bijdrage van de lidstaten aan de EG-begroting gemaximeerd. Het (nieuwe) Eigen Middelenbesluit – dat met terugwerkende kracht per 1 januari 1995 van kracht wordt – kent hogere aan het BNP van de EG gerelateerde plafonds (1,27% voor de betalingskredieten, respectievelijk 1,335% voor de vastleggingskredieten, te bereiken in 1999). De afdracht van Nederland zal als gevolg hiervan tot en met 1999 jaarlijks toenemen met een bedrag oplopend tot circa f 0,5 miljard in 1999. In 1999 zullen de afdrachten f 12 tot f 12,5 miljard (1994: f 9,5 miljard) bedragen.

**Tabel 8. Door Nederland in de periode 1990–1994 afgedragen Eigen Middelen (x f 1 miljoen)**

Categorie	1990	1991	1992	1993	1994
Landbouwheffingen	409	604	432	411	426
Douanerechten <sup>1</sup>	2 516	3 299	3 257	3 144	3 285
BTW-afdracht	3 407	3 959	3 893	3 947	3 890
BNP-bijdrage	7	753	851	1 622	1 909
Bijdrage monetaire reserve EOGFL	–	–	3	–	30
Totaal	6 339	8 615	8 436	9 124	9 540

<sup>1</sup> Hieronder worden ook de zogeheten anti-dumping heffingen verantwoord, die door de directie Douane Aangelegenheden van het Ministerie van Financiën worden opgelegd en geïnd en die onder de verantwoordelijkheid vallen van de minister van Economische Zaken.  
Bron: Jaarlijkse rapportage Algemene Rekenkamer inzake de Eigen Middelen.

### 5.2. De vier Eigen Middelen

#### 5.2.1. Landbouwheffingen

De landbouwheffingen zijn reeds behandeld in paragraaf 3.2.2.

#### 5.2.2. Douanerechten

Over goederen die van buiten de Europese Unie worden ingevoerd, worden douanerechten geheven. Het is daarbij niet van belang via welke lidstaat de goederen de EU binnenkomen. De met de douanerechten gemoeide bedragen vallen als Eigen Middel aan de EG toe. Op de afdracht mag de lidstaat conform de communautaire regels 10% inningskosten in mindering brengen.

## Schema 10. Beheers- en controlesituatie douanerechten

---

### Verantwoordelijk minister in Nederland:

minister van Financiën

### Uitvoerende instanties/activiteiten:

Douane controle, vaststellen hoogte heffing en innen van de opgelegde bedragen

### Controlerende instanties/activiteiten:

IAB controle heffing en inning opgelegde bedragen  
DAD (Financiën) controle afdracht aan de EG  
Europese Commissie controle juistheid afdrachten  
Europese Rekenkamer controle op de afdrachten en het financieel beheer door Commissie en lidstaten  
Algemene Rekenkamer controle afdracht Eigen Middelen

### Coördinerende activiteiten:

Douane-instanties lidstaten informatie-uitwisseling

---

### Openbare verslagen:

- Beheersverslag Belastingdienst en jaarverslag Commissie
- Jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer (hebben niet altijd betrekking op Nederland)
- Rapport bij de financiële verantwoording van de Algemene Rekenkamer betreffende het Ministerie van Financiën

---

Met de controle op de invoer en het vaststellen en innen van de douanerechten is de *Douane* belast. De Douane controleert in het algemeen in één handeling de Eigen Middelen van de EG en de nationale middelen. Sinds het begin van de jaren negentig hebben diverse externe ontwikkelingen geleid tot wijzigingen in de werkzaamheden van de Douane, zoals in het bijzonder het wegvallen van de intracommunautaire grenzen op 1 januari 1993. Per januari 1994 zijn de regels voor de taakuitoefening door de Douane vastgelegd in het Communautair Douanewetboek. Belangrijkste hulpmiddel bij de taakuitoefening door de Douane is SAGITTA, het systeem voor de geautomatiseerde afhandeling en verwerking van aangiften. In dat systeem zijn zogenoemde selectieprofielen opgenomen die als uitwerking dienen van zowel op centraal als lokaal niveau door het Douane Informatiecentrum (DIC) verrichte risico-analyses en daarop gebaseerde controleplannen.

Bij de Douane wordt thans gewerkt aan versterking en optimalisering van de systematische controle. Dit vindt plaats aan de hand van de administratie van in- en exportbedrijven en heeft betrekking op de in-, uit- en doorvoer van goederen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de communautaire voorschriften op dit punt.

### 5.2.3. BTW-afdracht

De BTW-afdracht is een aan de lidstaten opgelegde heffing die wordt berekend op basis van de zogeheten BTW-grondslag. Deze grondslag is voor een groot deel gebaseerd op de BTW-opbrengsten van een lidstaat in het voorafgaande jaar en op het gemiddelde BTW-percentages in de lidstaat. Bij de berekening van de grondslag worden bepaalde correcties aangebracht om tot een gelijke voor alle lidstaten geharmoniseerde grondslag te komen.



## Schema 11. Beheers- en controlesituatie BTW-afracht

### Verantwoordelijk minister in Nederland:

minister van Financiën

### Uitvoerende instanties/activiteiten:

directie AFEP	verantwoordelijk voor de ramingen van de BTW-grondslag
directie Verbruiksbelastingen	opstellen feitelijke BTW-grondslag
Rijkshoofdboekhouding	verrichten van betaling afdracht
Belastingdienst	innen BTW

### Controlerende instanties/activiteiten:

DAD (Financiën)	controle berekening BTW-grondslag en controle Rijkshoofdboekhouding
IAB	controle Belastingdienst (geïnde BTW-opbrengsten)
Europese Commissie	controle juistheid opgave en feitelijke afdrachten
Europese Rekenkamer	controle op de afdrachten en goed financieel beheer door Commissie en lidstaten
Algemene Rekenkamer	controle afdracht Eigen Middelen

### Openbare verslagen:

- Beheersverslag Belastingdienst en jaarverslag Commissie
- Jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer (hebben niet altijd betrekking op Nederland)
- Rapport bij de financiële verantwoording van de Algemene Rekenkamer betreffende het Ministerie van Financiën

*De directie Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP) van het Ministerie van Financiën raamt in het voorjaar de BTW-grondslag voor het komende jaar en meldt die aan de Commissie. Na onderzoek stelt de Commissie de hoogte van de Nederlandse afdracht vast door deze grondslag te vermenigvuldigen met een voorgeschreven percentage (over 1993 was dat bijna 1,39%, op een toegestaan maximum van 1,4%). Het Ministerie van Financiën maakt in het betreffend jaar maandelijks een evenredig deel van de afdracht over aan de Commissie. In het volgende jaar dient het Ministerie van Financiën de daadwerkelijke grondslag bij de Commissie in, waarop deze de definitieve afdracht vaststelt. Per december van dat jaar vindt afrekening met de Commissie plaats (in december 1995 voor de afdracht over 1994). Indien in geval van eventuele nabetaaling door Nederland het communautair bepaalde maximum van de BTW-afracht wordt overschreden, komt deze overschrijding ten laste van de BNP-afracht (paragraaf 5.2.4).*

De Nederlandse afdracht aan BTW-middelen aan de EG bedraagt jaarlijks circa 10% van de Nederlandse BTW-opbrengsten. Controle door de Belastingdienst op de geïnde BTW is dan ook van belang voor een correcte Nederlandse afdracht. Een grotere BTW-opbrengst leidt immers via een hogere BTW-grondslag uiteindelijk tot een grotere Nederlandse afdracht.

#### 5.2.4. BNP-bijdrage

Het in 1989 ingevoerde vierde Eigen Middel van de Gemeenschap is een bijdrage van de lidstaten die gebaseerd is op het BNP van de lidstaat als deel van het BNP van de Gemeenschap als geheel. Deze bijdrage dient ervoor de begroting van inkomsten en uitgaven van de EG in evenwicht te brengen. Vanwege de toegenomen EG-uitgaven is de BNP-bijdrage de laatste jaren een steeds groter deel van de Nederlandse betalingen aan de EG gaan uitmaken. De BNP-bijdrage vormt een «communicerend vat» met de BTW-afrachten, daar de BTW-grondslag aan een plafond gebonden is (paragraaf 5.2.3).

## Schema 12. Beheers- en controlesituatie BNP-bijdrage

---

### Verantwoordelijk minister in Nederland:

ministers van Financiën en van Buitenlandse Zaken

### Uitvoerende instanties/activiteiten:

CBS	opstellen BNP
directie AFEP	verantwoordelijk voor de ramingen BNP-grondslag
Rijkshoofdboekhouding	verrichten van betaling bijdrage en doorbelasten begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken

### Controlerende instanties/activiteiten

DAD (Financiën)	controle berekening
DAD (Buitenlandse Zaken)	controle juistheid afdracht
Europese Commissie	controle juistheid opgave en feitelijke afdrachten
Europese Rekenkamer	controle bijdrage en het financieel beheer door Commissie en lidstaten
Algemene Rekenkamer	controle afdracht Eigen Middelen

---

### Openbare verslagen:

- Jaarverslag Commissie
- Jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer (hebben niet altijd betrekking op Nederland)
- Rapport bij de financiële verantwoording van de Algemene Rekenkamer betreffende het Ministerie van Financiën

---

De BNP-gegevens waarop deze bijdrage is gebaseerd, zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De directie *AFEP* van het Ministerie van Financiën raamt op grond daarvan de Nederlandse BNP-bijdrage en brengt die ter kennis van de *Europese Commissie*, die vervolgens de afdracht vaststelt. De afdeling Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën verzorgt de maandelijkse betaling aan Brussel en brengt de ermee gemoeide bedragen ten laste van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook hier vindt na afloop van het jaar een definitieve vaststelling van de afdracht plaats, gevolgd door nabetaling aan dan wel restitutie door de Commissie.

Lidstaten blijken vaak niet de vereiste gegevens voor de correcte berekening van hun BNP aan de Commissie te verstrekken. Volgens de Europese Rekenkamer behoort Nederland daar overigens niet toe. In EG-verband worden thans nadere regels opgesteld inzake een Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen. Doel hiervan is het totstandbrengen van een bindende basis voor de samenstelling van (vergelijkbare) nationale rekeningen, welke onder andere de basis zullen vormen voor de bepaling en de hoogte van de Eigen Middelen.

### 5.3. De Nederlandse betalingspositie

In het saldo van de Nederlandse afdrachten aan en ontvangsten van de EG (de «netto-positie») is de afgelopen jaren een sterke wijziging opgetreden. Nederland ontving tot en met 1990 meer geld van de EG dan het eraan afdroeg. Sindsdien is het saldo van afdrachten en ontvangsten voor Nederland negatief geworden en bovendien jaarlijks toegenomen. De Nederlandse afdrachten zullen naar verwachting in 1999 het dubbele zijn van die in 1990 en f 12 tot f 12,5 miljard bedragen.

Op 14 februari 1995 stuurde de minister van Financiën een nota aan de Tweede Kamer waarin hij ingaat op de financiële relatie tussen Nederland en de EU (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 099, nr. 1). Hoewel de minister in zijn begeleidende brief aangeeft dat het aanzienlijke belang van de Europese integratie veel meer omvat dan hetgeen wordt weergegeven door de netto-posities van de diverse lidstaten en dat de economische voordelen van de integratie zeer moeilijk te kwantificeren zijn, stelt

hij zich kritisch op tegenover het niveau van de uitgaven en de verdeling van lasten tussen de lidstaten.

De omvang van de netto-positie staat volgens de minister van Financiën niet meer in verhouding tot de bandbreedte waarbinnen de betalingspositie historisch gefluctueerd heeft. Dit komt doordat de EG-begroting voornamelijk is gestegen voor die bestedingscategorieën waaruit Nederland relatief weinig ontvangt. De recente hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de verandering in de Nederlandse betalingspositie. Zo bedraagt 1995 het totaal van de MacSharry-steun in 1995 circa 50 procent van de uitgaven in het kader van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Nederland heeft in die steun slechts een aandeel van 1,1 procent. In 1995 bedraagt de netto-betalingspositie van Nederland volgens de genoemde nota circa f 4,2 miljard. Naar verwachting zal dit bedrag in 1999 oplopen tot f 6,1 miljard.

Volgens de minister van Financiën is na 1999 een herziening van het beleid essentieel, ondermeer in het licht van de financiële inpasbaarheid van eventuele toekomstige uitbreiding van de EU.

#### **5.4. Controle accountantsdiensten**

De DAD van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is belast met de controle van de landbouwheffingen die in het LEF-B worden verantwoord (paragraaf 3.3).

De IAB en de DAD van het Ministerie van Financiën zijn gezamenlijk belast met de controle op de financiële verantwoording van de Belastingdienst. Daarin zijn onder meer begrepen de omzetbelasting (BTW) en de geldstromen waarmee de Douane bemoeienis heeft, zoals de douanerechten en een deel van de landbouwheffingen.

In september 1995 is door de IAB – in samenwerking met haar zusterinstellingen in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken – een voorstel ingediend om de samenwerking met de Commissie bij controle van de Eigen Middelen en de bestrijding van georganiseerde internationale fraude met EG-middelen te versterken. Hierbij wordt onder meer gestreefd naar het gebruik van dezelfde, internationaal erkende standaarden en normen en naar een zelfde professionele planning van controles (audits). Een gezamenlijk model-werkprogramma is inmiddels ontwikkeld en zal binnenkort in samenwerking met de Commissie worden getest. Ook wordt meer tijd gevraagd voor discussie in het Advisory Committee van het UCLAF over zaken die verband houden met financiële controle.

De DAD van het Ministerie van Financiën controleert de grondslagberekening van de BTW-afdracht. Daarbij wordt de juistheid van de berekening bekeken in het licht van de toepasselijke verordeningen. Voor 1993 en 1994 stelde deze DAD vast dat het eindbedrag van de grondslag voor de berekening van de BTW-middelen «consistent, aanvaardbaar en juist was opgebouwd».

De afdracht van de BNP-bijdrage maakt deel uit van de algemene controle van de DAD van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het kader van de financiële verantwoording.

## 5.5. Controle Europese Commissie

De Commissie verricht jaarlijks onderzoek naar de afdracht van de Eigen Middelen. Zo werden in 1994 de BTW-grondslagen voor 1991 en 1992, de zuivering van documenten en de teruggaaf, navordering en bezwaar bij de Douane in onder meer Rotterdam gecontroleerd tijdens werkbezoeken van enkele dagen. De Commissie onderzocht in het kader van een controle bij de Douane ook de administratie van de Eigen Middelen bij het Ministerie van Financiën.

## 5.6. Fraude en fraudebestrijding

In haar jaarverslag over de fraudebestrijding in 1994 geeft de Commissie de volgende cijfers over de meldingen door de lidstaten van fraude en onregelmatigheden inzake de Eigen Middelen (tabel 9).

**Tabel 9. Door de lidstaten aan de Commissie gemelde gevallen van fraude en onregelmatigheden inzake Eigen Middelen in de periode 1991–1994**

	aantal zaken	fin. belang (miljoen ecu)	% teruggevorderd
België	328	49,21	15%
Denemarken	86	6,85	41%
Duitsland	1 548	171,44	5%
Frankrijk	544	53,50	10%
Griekenland	66	3,22	0%
Ierland	32	8,00	15%
Italië	408	92,48	1%
Luxemburg	2	0,09	53%
Nederland	44	9,51	1%
Portugal	84	2,97	20%
Spanje	192	14,05	7%
Verenigd Koninkrijk	961	92,17	2%
Alle 12 lidstaten	4 295	503,49	6%

\* De cijfers betreffen alleen de eerste helft van 1994.

Bron: Protecting the Community's financial interests. The fight against fraud. Annual Report 1994 (Europese Commissie), tabel 10.

Uit deze tabel blijkt het relatief geringe aantal zaken dat Nederland heeft gemeld. Opvallend is het verschil tussen het aantal Nederlandse meldingen van fraude en onregelmatigheden op het terrein van het EOGFL-garantie (paragraaf 3.6) en dat betreffende de Eigen Middelen. Het bedrag aan fraude en onregelmatigheden dat Nederland inzake de Eigen Middelen over de jaren 1991–1993 meldde is slechts 0,17% van de afdracht. Daarmee neemt Nederland de laatste positie in. Bij de terugvordering is sprake van een vergelijkbare situatie.

Blijkens het Nationaal rapport EG-fraudebestrijding bedroeg het bedrag aan kwijtschelding van omzetbelasting f 3,9 miljoen (1992) en f 5,6 miljoen (1993). Een onderverdeling fraude/niet-fraude is daarbij niet te geven. Op het totaal bedrag aan afdracht Eigen Middelen inzake de BTW zijn deze bedragen, volgens de minister, verwaarloosbaar.

In een notitie inzake EG-fraude die de minister van Justitie en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in juni 1993 aan de Tweede Kamer zonden, wordt gesteld dat de BNP-bijdrage geen directe mogelijkheden voor frauduleuze handelingen biedt, aangezien deze direct bij de lidstaat wordt opgevraagd en uit de algemene middelen wordt betaald (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 17 050, nr. 181). Opgemerkt zij wel dat door verschillen in de berekeningswijze van het BNP tussen de lidstaten en door het bestaan van zwarte circuits verschillen kunnen ontstaan bij de bepaling van de BNP-afdracht.

## 5.7. Europese Rekenkamer

De Eigen Middelen van de EG komen jaarlijks aan de orde in de jaarverslagen van de Europese Rekenkamer. Tweemaal werd in een speciaal verslag aandacht besteed aan de Eigen Middelen (bijlage 2).

Uit onderzoek van de Europese Rekenkamer blijkt dat de bepalingen van de verordeningen op het terrein van de Eigen Middelen door de lidstaten niet correct werden toegepast. Zij constateerde in haar jaarverslag 1991 ten aanzien van Nederland dat het boekhoudsysteem te kort schoot, dat sommige vastgestelde Eigen Middelen nooit waren overgedragen en dat sommige invoerrechten met vertraging ter beschikking van de Commissie waren gesteld. Voorts beschikte Nederland niet over een specifieke boekhouding voor douanerechten. Een dergelijke afzonderlijke boekhouding was er wel voor de landbouwheffingen.

In het jaarverslag 1991 rapporteerde de Europese Rekenkamer over de toegepaste systemen voor het beheer en de controle ten aanzien van de ontvangsten in de suikersector. Daarin werd geconstateerd dat de door de lidstaten verstrekte informatie te kort schoot en met vertraging aan de Commissie was toegezonden. In speciaal verslag 4/91 werd overigens geconstateerd dat de communautaire aanpak in de suikersector op een mislukking was uitgelopen.

Naar aanleiding van onderzoek gepubliceerd in het jaarverslag 1993 stelde de Europese Rekenkamer vast dat op het gebied van de douanerechten de Commissie en de lidstaten de verificatie van de declaraties, de controle van bescheiden en de controles bij de ondernemingen dienden te verbeteren. Hierbij zou de inklaring van goederen ook moeten worden betrokken. De coördinatie van de controles en de wederzijdse bijstand tussen de lidstaten dienden volgens de Europese Rekenkamer te worden versterkt onder leiding van de Commissie.

Verder stelde zij vast dat de uitvoering van het inklaringsstelsel werd gekenmerkt door ontoereikende fysieke controles van de goederen en door onvoldoende informatisering. Ten aanzien van Nederland werd opgemerkt dat men doende was een regeling voor systematische controles bij de ondernemingen in te voeren. Het aantal door de Douane geplande controlebezoeken was echter nog niet gehaald. Het Ministerie van Financiën gaf in zijn reactie aan dat de Douane inmiddels een controlebeleidsplan had opgesteld, gericht op een aanzienlijke verhoging van het aantal te verrichten controles.

Over de BTW-afdracht merkte de Europese Rekenkamer in haar jaarverslag 1993 op dat met betrekking tot de methoden volgens welke de netto geïnde ontvangsten werden vastgesteld, de criteria voor de goedkeuring voor het kwijtschelden en voor het schrappen van belasting-schulden per lidstaat sterk verschilden. Volgens de Europese Rekenkamer kon dit afbreuk doen aan het neutrale karakter van de BTW. Ten aanzien van Nederland werd gesteld dat – in verband met een concentratie van beslissingsbevoegdheid ter zake van vaststelling en de kwijtschelding van een schuld – een strengere interne controle nodig was. Het Ministerie van Financiën merkte op dat functiescheiding binnen de kantoren voorgescreven en ook de praktijk is. Bovendien vormen kwijtscheldingen minder dan 0,01% van de netto geïnde BTW.

Over de BNP-bijdrage publiceerde de Europese Rekenkamer in haar jaarverslag 1993. Volgens de Europese Rekenkamer dienden onder andere de mate van vergelijkbaarheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de door de lidstaten verstrekte gegevens verbeterd te worden alsmede de

harmonisatie van het systeem. Inmiddels zijn nadere afspraken in voorbereiding ten behoeve van een stelsel van nationale en regionale rekeningen in de EG.

### **5.8. Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer rapporteert jaarlijks over de afdracht van de Eigen Middelen in het rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van Financiën. Deze informatie vormt – naast de informatie in de Miljoenennota – een bron waarin de afdrachten van de Eigen Middelen aan de EG in hun totaliteit aan de orde komen. Deze rapportage verstrekt de Staten-Generaal geen informatie over het door de betrokken ministeries gevoerde financieel beheer van de EG-afdrachten.

Jaarlijks ontvangt de Rekenkamer voorts van de minister van Financiën het door de EG voorgeschreven jaarlijkse verslag van de afgedragen middelen. De Rekenkamer voert een vergelijkende administratieve toets uit op de in verslagen vermelde bedragen en rapporteert daarover.

Hiernaast rapporteerde de Algemene Rekenkamer in 1991 en 1993 over de werkzaamheden van de douane na de herstructurering per 1 januari 1990. Uit deze onderzoeken bleek dat de controlewerkzaamheden van de Douane, vooral door het verschuiven van de aandacht voor fysieke controles van goederen bij aangevers naar controles van administraties van bedrijven, steeds aan verandering onderhevig waren. Vastgesteld werd dat de Douane de in 1993 geplande operationaliteit van het controleplan niet had gehaald. De vastlegging van de uitgevoerde controle op goederen met landbouwrestitutie was volgens de Algemene Rekenkamer wel verbeterd. De kwaliteit van de vastlegging van de overige fysieke controles was echter nog niet conform de daartoe uitgevaardigde richtlijn.

## 6. OVERIGE GELDSTROMEN

### 6.1. Algemeen

De financiële relatie tussen Nederland en de Europese Unie omvat naast de drie behandelde geldstromen nog diverse andere geldstromen. Het gaat hierbij zowel om uitgaven die ten laste komen van de rijksbegroting als om bestedingen in Nederland die ten laste komen van de EG-begroting. Deze laatste gelden gaan veelal buiten de rijksbegroting om. Onder «overige geldstromen» kunnen onder meer worden begrepen de Nederlandse afdracht aan het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en de EG-steunverlening aan bedrijven voortkomend uit het kaderprogramma onderzoek en technologische ontwikkeling en uit de maatregelen in het kader van Transeuropese Netwerken (TEN).

Ook op andere terreinen worden door Nederland ingediende projecten met EG-middelen gesubsidieerd. Enkele voorbeelden hiervan zijn projecten ter bescherming van het milieu (zoals onderzoek naar pesticiden, het organiseren van internationale congressen) en ter bevordering van de volksgezondheid (zoals bijdragen in de kanker- en aidsbestrijding). Naast het toekennen van middelen uit de EG-begroting, worden voor laatstgenoemde projecten ook door de EIB leningen tegen gunstige voorwaarden verstrekt.

Verder dient te worden opgemerkt dat de toegerekende Nederlandse bijdragen aan diverse EG-hulpprogramma's in mindering wordt gebracht op het nationale ontwikkelingssamenwerkings- of hulpplafond. Het gaat hier om toerekeningen van bedragen ten laste van de EG-begroting bestemd voor de EU-hulpverlening. Dit betreft onder meer de EU-samenwerking met ontwikkelingslanden, Midden- en Oost-Europa, het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) en het Middellandse Zee-gebied, alsmede voedsel- en noodhulp. Hoe groter de bedragen die hiermee zijn gemoeid (f 372 miljoen in 1995), hoe minder beschikbaar blijft voor ontwikkelingssamenwerking door Nederland zelf (Ministerie van Financiën, rapport «Bijdragen aan internationale organisaties door de Rijksoverheid, 1992-1995», DAR 95/12n, juli 1995).

Een veelheid aan bedrijven en instellingen in Nederland ontvangt jaarlijks gelden uit de EG-begroting. Zo ontving Nederland volgens de minister van Economische Zaken 8% van alle gelden uit het derde kaderprogramma onderzoek en technologische ontwikkeling 1990-1994 (dat een financiële omvang had van 5,7 miljard ecu) (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 900 XIII, nr. 2, blz. 11). Omgerekend komt dit neer op een gemiddelde jaarlijkse ondersteuning van Nederlandse bedrijven en instellingen van circa f 200 miljoen. Volgens de minister hebben in de periode 1989-1995 circa 250 bedrijven aan het kaderprogramma meegedaan.

Ter inventarisatie van de overige geldstromen heeft de Algemene Rekenkamer getracht informatie bij de ministeries te verzamelen. Daar bij de betrokken ministeries vaak geen totaalbeeld bestaat van de gelden die, al dan niet buiten de begroting om, in Nederland terecht komen, leverde de inventarisatie geen volledig beeld op.

De ministeries meldden dat in de afgelopen jaren met betrekking tot deze geldstromen bij hun weten geen controlebezoeken van de Commissie hadden plaatsgevonden. In de controleprogramma's van de DAD's waren geen passages opgenomen die specifiek betrekking hadden op de controle op deze EG-gelden.

Door het beperkte inzicht in de overige geldstromen kan de financiële omvang van de overige Nederlandse ontvangsten en afdrachten niet precies worden vastgesteld. Volgens de minister van Financiën zou het financieel belang van de overige geldstromen in 1994 voor Nederland circa f 400 miljoen bedragen, waarvan een relatief groot deel afkomstig was uit onderzoek- en technologieprogramma's (nota bij brief minister van Financiën aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 099, nr. 1). Het werkelijke financiële belang van de overige geldstromen voor Nederland is wellicht hoger.

In de paragrafen 6.2 tot en met 6.5 worden enkele belangrijke overige geldstromen beschreven.

## **6.2. Het Europees Ontwikkelingsfonds**

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), dat een intergouvernementele basis heeft, wordt gefinancierd uit rechtstreekse bijdragen van deelnemende landen. Op basis van de Overeenkomsten van Lomé worden uitgaven in het kader van de economische samenwerking met de zogenaamde ACS-staten (een groep landen in Afrika, het Caraïbisch Gebied en de Stille Oceaan) gefinancierd door het EOF. Hoewel het in feite om hulpprogramma's van de Europese Unie gaat, wordt het fonds niet uit de EG-begroting gefinancierd.

De lidstaten zijn via het EOF-Comité betrokken bij de uitvoering van de EOF-begroting. Hierin is Nederland vertegenwoordigd door het directoraat-generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In het EOF-Comité komen de programmering en projectvoorstellen aan de orde. Het comité heeft voorts een controlerende taak bij de uitvoering van de projecten.

Bij het EOF vindt geen accountantscontrole plaats, maar een controle door de Europese Rekenkamer. Deze controle heeft betrekking op de uit de middelen van het EOF gefinancierde verrichtingen en projecten, waarover de Europese Commissie het beheer voert. Daar de Lomé-samenwerking niet is opgenomen in het EG-Verdrag, heeft het Europees Parlement geen begrotingsrecht met betrekking tot het EOF. Wel verleent het Europees Parlement de Commissie – op basis van het rapport van de Europese Rekenkamer – kwijting voor de uitvoering van de begroting van het EOF.

Nederland droeg in 1994 ten laste van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken f 224 miljoen bij aan het EOF. Voor 1995 is een bijdrage begroot van f 256 miljoen.

## **6.3. Onderzoek en technologische ontwikkeling**

De Commissie voert sinds de oprichting van de EG een technologiebeleid dat is gericht op versterking van de internationale concurrentiepositie van de Europese industrie. De laatste jaren is dit beleid vooral gericht op het verkleinen van de technologische voorsprong van de Verenigde Staten en Japan in de high-techsectoren. De belangrijkste high-techsectoren zijn informatie- en communicatietechnologie, biowetenschappen en onderzoek naar nieuwe materialen.

Het EG-beleid op dit terrein is sinds 1982 georganiseerd via zogenoemde communautaire kaderprogramma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling. Deze programma's zijn bedoeld om een toegevoegde waarde te geven aan activiteiten die reeds worden ontplooid op nationale en regionale basis. In de kaderprogramma's worden niet



alleen de doelstellingen en prioriteiten vastgelegd, maar eveneens de omvang van de voor onderzoek beschikbare communautaire middelen voor de periode. In principe zijn de EG-activiteiten gericht op pre-commercieel en fundamenteel onderzoek. Deelname is in het algemeen mogelijk voor bedrijven, universiteiten en onderzoeksinstituten. Organisaties dienen voor financiële ondersteuning in landen van de EU te zijn gevestigd. De toegekende gelden – afhankelijk van het type onderzoek tussen de 30 en 100% van de kosten – worden zonder tussenkomst van de departementen aan de deelnemende partijen uitbetaald. Voor zover de Algemene Rekenkamer bekend, vindt verantwoording rechtstreeks plaats tussen de Commissie en de deelnemende partijen.

Het budget van het vierde kaderprogramma 1994–1998 bedraagt 12,3 miljard ecu en zal in de loop van 1996 mogelijk met 0,7 miljard ecu worden verhoogd. De belangrijkste onderzoeksgebieden zijn:

- telematicatoepassing, informatie- en communicatietechnologie (3 384 miljoen ecu);
- biotechnologie, medische biologie, landbouw en visserij, niet-nucleaire energietransport, sociaal-economisch onderzoek (2 702 miljoen ecu);
- industrie- en materiaaltechnologie, normalisatie, metingen en proeven (1 790 miljoen ecu);
- nucleair onderzoek via Euratom (1 472 miljoen ecu);
- milieu en klimaat, mariene wetenschappen en technologieën (760 miljoen ecu).

Volgens het Ministerie van Economische Zaken komt het Nederlandse aandeel in het huidige kaderprogramma voor 1995 neer op ruim f 400 miljoen. Verwacht wordt dat Nederland uiteindelijk ongeveer 7,5% van het budget voor de vijftien lidstaten van de EU zal ontvangen.

Hiernaast kent de EG door de nationale overheden gefinancierde programma's – zoals Eureka – die beogen de samenwerking op Europees niveau te bevorderen. Terwijl het kaderprogramma in principe betrekking heeft op pre-commercieel en fundamenteel onderzoek, zijn de Eureka-projecten meer marktgericht, zoals de projecten op audiovisueel terrein.

#### **6.4. Transeuropese Netwerken**

In het Verdrag van Maastricht zijn bepalingen opgenomen over transeuropese netwerken die een kader scheppen voor maatregelen voor de ontsluiting van regionale en lokale gemeenschappen en voor de bevordering van de economische en sociale samenhang. Thans is een verordening betreffende de TEN in voorbereiding. Deze netwerken betreffen – naast de vervoersinfrastructuur – telecommunicatie- en energie-netwerken. In de Ecofin-Raad zal binnenkort voorts het Financiële Besluit inzake de EG-medefinanciering van de TEN worden vastgesteld.

De EG heeft voor de periode 1993–1999 een bedrag van 2 395 miljoen ecu gereserveerd voor het bevorderen van de totstandkoming van TEN's. Voor vervoersinfrastructuur betreft dit 1 868 miljoen ecu, voor energie- en voor telecommunicatie-infrastructuur is dit respectievelijk 105 en 422 miljoen ecu (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 400 hoofdstuk XII, nr. 2). De TEN-begrotingslijn maakt geen deel uit van de structuurfondsmiddelen.

De Europese Raad van Essen van december 1994 heeft veertien grote Europese transportprojecten geselecteerd, waaronder de Betuwe-lijn en Hoge Snelheidslijn, waarvoor ongeveer 80% van de TEN-gelden wordt

ingezet. Ten behoeve van de TEN-projecten kunnen tevens EIB-leningen of garanties in het kader van het Europees Investeringsfonds worden afgesloten.

### **6.5. Onderwijs en beroepsopleiding**

Op het terrein van onderwijs en beroepsopleiding bestaan – naast programma's die in het kader van het ESF worden medegefinancierd – ook enkele zelfstandige subsidieprogramma's. Zo bestaat het Leonardo-programma dat tot doel heeft de beroepsopleiding in de EU beter af te stemmen op veranderende behoeften op de arbeidsmarkt (620 miljoen ecu voor de periode 1995–1999). Daartoe worden onder meer acties ter verbetering van de kwaliteit van beroepsopleidingen ondersteund, alsmede acties voor uitwisseling en stage. Met het Socrates-programma (850 miljoen ecu voor 1995–1999) wordt beoogd de mobiliteit van studenten te bevorderen en partnerschappen tussen onderwijsinstellingen te stimuleren.

### **6.6. Europese Rekenkamer**

De voornaamste overige terreinen waarop de Europese Rekenkamer jaarlijks onderzoek verricht naar de uitvoering van het communautair beleid betreffen de in voorgaande paragrafen behandelde terreinen:

- Samenwerking met de ontwikkelingslanden en derde landen en met de landen in Midden- en Oost-Europa en het GOS;
- EOF;
- Onderzoek en technologische ontwikkeling.

Daarnaast verricht de Europese Rekenkamer onder meer onderzoek naar de financiële staten en het financieel beheer van de EGKS. Voorts worden onderzocht de jaarrekeningen van het Voorzieningsagentschap van Euratom, de financiële staten van Joint European Taurus (JET), de rekeningen en het beheer van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Stichting Dublin), de rekeningen en het beheer van het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Centrum Berlijn) en de Europese scholen.

### **6.7. Algemene Rekenkamer**

Naast haar onderzoek naar de drie belangrijkste geldstromen, heeft de Algemene Rekenkamer enkele onderzoeken gepubliceerd die betrekking hebben op EU-regelgeving. In een enkel geval waren hierbij ook EG-gelden betrokken (bijlage 3).

Naar aanleiding van een onderzoek naar de coördinatie en uitvoering van het beleid met betrekking tot Europese onderwijsprogramma's stelde de Algemene Rekenkamer in 1993 vast dat in het onderwijsveld geen duidelijkheid bestaat over de financiële mogelijkheden in het kader van EG-actieprogramma's. Zij beval aan de toezeggingen van de directies tot deelname aan EG-actieprogramma's op te nemen in de begroting, respectievelijk de meerjarenraming. Uit het onderzoek bleek verder dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de taken van de betrokken intermediairs alleen globaal had aangegeven. De Algemene Rekenkamer kon op grond van haar onderzoek geen betrouwbare schatting maken van de met dit beleid gemoeide uitgaven.

## 7. CONCLUSIES

Bij het beheer van en de controle op EG-geldstromen in Nederland zijn vele actoren betrokken en is een complex geheel van regelgeving en uitvoeringsvoorschriften van toepassing. Hoewel de hoofdlijnen van de beheers- en controlestructuur helder zijn (hoofdstuk 2), is bij de uitwerking daarvan voor de diverse geldstromen een ingewikkeld samenstel van actoren en regels ontstaan.

Dit wordt in het bijzonder veroorzaakt door het feit dat de EG voor de afzonderlijke geldstromen verschillende regels voor het beheer en de controle heeft opgesteld. Deze ontwikkeling wordt versterkt door het gedeeld beheer tussen Commissie en lidstaten. In Nederland is de meest betrokken bewindspersoon verantwoordelijk voor het treffen van doeltreffende uitvoeringsmaatregelen op zijn/haar beleidsterrein. In de praktijk wordt de uitvoering van EU-regelgeving verschillend aangepakt. Door delegatie en decentralisatie – zowel territoriale als functionele – van taken en bevoegdheden is bovendien de feitelijke uitvoering van EU-regelgeving veelal «op afstand» gezet. Het gevolg hiervan is een complexe beheers- en controlestructuur die weinig doorzichtig is.

Ten aanzien van het *Gemeenschappelijk landbouwbeleid* stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de afgelopen jaren een hervorming van de beheers- en controlestructuur heeft plaatsgevonden. Zo is vanaf medio oktober 1995 een versnelling en vereenvoudiging van de financiële afrekeningsprocedure in het kader van het EOGFL-garantie in werking getreden. Daarbij is onder meer een onderscheid aangebracht in typen controles (financiële uitgevoerd door de lidstaten, conformiteits- en preventieve controles door de Commissie) en zijn regels opgenomen over de wijze waarop deze moeten worden verricht.

Verder stelde het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in 1994 het Coördinerend Bureau in, dat een geharmoniseerde toepassing van communautaire regelgeving door de diverse betaalorganen moest waarborgen. Vanaf 10 oktober 1995 fungeert het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als de voorgeschreven coördinerende instantie in het kader van goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL-garantie. Voorts heeft per 15 oktober 1995 de communautair voorgeschreven erkenning van de betaalorganen plaatsgevonden. Sinds medio 1994 is bovendien tussen het ministerie en de produktschappen de «Gedragscode medebewind gemeenschappelijk landbouwbeleid» in gebruik, waarin de verdeling van verantwoordelijkheden is vastgelegd.

Met deze maatregelen beoogt het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij forse kortingen te voorkomen op de Nederlandse declaratie in het kader van het EOGFL-garantie. De Algemene Rekenkamer merkt in dit verband op dat ook als het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij erin slaagt een goedkeurende verklaring bij het LEF-B af te geven, dit niet de garantie biedt dat kortingen door de Commissie zullen uitblijven. Niettemin acht zij de totstandkoming van een accountantsverklaring bij het LEF-B een belangrijke indicatie dat de declaratie betrouwbaar is. Hoewel de Algemene Rekenkamer positief staat tegenover het geheel van maatregelen dat is getroffen, merkt zij op dat de werking van deze nieuwe aanpak nog moet worden nagegaan.

Uit het in mei 1995 door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer aangeboden Nationaal rapport EG-fraudebestrijding blijkt dat in Nederland de afgelopen jaren het voorgeschreven aantal (fysieke) controles op het landbouwterrein is verricht. Ten opzichte van de andere lidstaten blijkt Nederland goede resultaten te boeken bij het

opsporen van landbouwfraude en het terugvorderen van de daarmee gemoeide gelden. In dit verband zijn van belang de activiteiten van de Controle Coördinatiegroep, die de controles van AID en Douane op elkaar afstemt. Niettemin concludeerde de Europese Rekenkamer in 1993 dat in zijn algemeenheid zowel de Commissie als de lidstaten ernstig tekort waren geschoten op het terrein van de controle en bestrijding van landbouwfraude.

Ten aanzien van de *structuurfondsen* merkt de Algemene Rekenkamer op dat verreweg het grootste deel van de EG-gelden rechtstreeks wordt overgemaakt aan de met de uitvoering van de programma's belaste instanties. Om gestalte te kunnen geven aan zijn/haar (eind)verantwoordelijkheid tegenover de Commissie voor de juiste uitvoering in Nederland is de betreffende minister vertegenwoordigd in de diverse comités van toezicht en verricht de DAD van zijn/haar ministerie review-werkzaamheden. Volgens de Europese Rekenkamer blijken de comités van toezicht echter niet in staat te zijn om een doeltreffende rol te spelen.

Mede naar aanleiding van kritiek van de Europese Rekenkamer op het beheer van de structuurfondsen zijn ook op dit terrein de afgelopen jaren stappen gezet om de beheers- en controlestructuur te verbeteren. Naast het overleg dat met de Commissie is gevoerd om tot het afsluiten van samenwerkingsprotocollen te komen, zijn concrete afspraken gemaakt ten aanzien van de communautaire verplichting fraude en onregelmatigheden aan de Commissie te melden.

Ondanks deze stappen kent de Nederlandse beheers- en controlestructuur de nodige problemen. Zo stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Economische Zaken er nog steeds niet in zijn geslaagd een beschrijving van de beheers- en controlesystemen aan de Commissie te doen toekomen. De beschrijving van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is nog niet afgerond wat betreft het regionaal niveau. In het geval van het ESF blijkt verder dat de huidige bestuursovereenkomst tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het CBA onvoldoende waarborgen aan de minister biedt om zijn/haar verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Bij de andere structuurfondsen blijkt het bereiken van overeenstemming met de betrokken lagere overheden over de verdeling van verantwoordelijkheden en de financiële aansprakelijkheid moeizaam te verlopen. Ten slotte merkt de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de zogenoemde communautaire initiatieven op dat de opzet van de controle nog veel aandacht behoeft.

De Algemene Rekenkamer acht de situatie zorgelijk en roept de betrokken ministeries op tot verhoogde aandacht en spoed bij het realiseren van de noodzakelijke verbeteringen. Daarbij onderstreept zij dat afgesproken toezichtsregelingen met bij de uitvoering betrokken instanties voldoende basis moeten bieden voor de minister om zijn/haar verantwoordelijkheid voor de besteding van EG-gelden gestalte te geven. De Algemene Rekenkamer is dan ook voornemens de komende jaren in haar onderzoek meer aandacht te schenken aan het beheer van en de controle op de structuurfondsen in Nederland.

Op basis van haar inventarisatie heeft de Algemene Rekenkamer geen bijzondere knelpunten kunnen vaststellen ten aanzien van de afdracht van de *Eigen Middelen*. Met instemming constateert zij dat de Interne Accountantsdienst Belastingen – in samenwerking met zusterinstellingen van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken – een voorstel heeft ingediend om de samenwerking met de Commissie bij de controle van de Eigen Middelen te versterken en bij te dragen aan de bestrijding van

georganiseerde internationale fraude met EG-middelen. Ten aanzien van de fraudebestrijding met de Eigen Middelen is opmerkelijk het geringe aantal door Nederland gemelde gevallen van fraude en onregelmatigheden aan de Commissie en de beperkte omvang van de teruggevorderde gelden. De verklaring die de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in 1993 gaf voor de geringe BNP-fraude had slechts betrekking op een beperkt deel van de afdracht van Eigen Middelen. De Algemene Rekenkamer zal in het kader van haar rechtmatigheidsonderzoek aandacht besteden aan het door de Belastingdienst gevoerde beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, ook gezien de belangrijke rol van de BTW-afdracht in de Eigen Middelen.

Verder stelt de Algemene Rekenkamer vast dat vooral ten aanzien van de *overige geldstromen* weinig bekend is. Dit betreft niet alleen de omvang van deze geldstromen, maar ook de beheers- en controlestructuur daarvan. De verklaring voor dit ontbrekend inzicht ligt in het feit dat veel van deze gelden rechtstreeks door de Commissie aan de begunstigde beschikbaar worden gesteld en derhalve niet via de rijksbegroting lopen. Gelet bovendien op het beperkte aantal controles dat de Commissie ter plaatse verricht, acht de Algemene Rekenkamer het mogelijk dat op dit terrein lacunes in de controle bestaan.

De vraag die hierbij rijst is wel in hoeverre de minister verantwoordelijk is voor de rechtmatige besteding van deze gelden op zijn/haar beleids-terrein en voor de uitvoering van het daarmee verbonden beleid. Hoe het antwoord op deze vraag ook mag luiden, de Algemene Rekenkamer is van mening dat inzicht in de omvang van alle EG-geldstromen goed in of bij de Miljoenennota zou passen, bijvoorbeeld in de vorm van een financieel overzicht Europese Unie. De achtergrond hiervan is gelegen in de algemene verantwoordelijkheid die de lidstaten dragen voor de uitvoering van het EG-beleid en in de gewenste doorzichtigheid van de beheers- en controlestructuur.

In dit onderzoek is verder gebleken dat de controlerende activiteiten van de Commissie, de Europese en de Algemene Rekenkamer in aantal beperkt zijn. De controlebevoegdheden van de Commissie variëren van het vaststellen van controlevoorschriften tot het uitvoeren van en deelnemen aan controles in lidstaten. Controlebezoeken van de Commissie komen in de praktijk niet veelvuldig in Nederland voor. Voor 1995 zijn op het terrein van het EOGFL-garantie vier bezoeken door de Commissie gepland. Op het terrein van de structuurfondsen vinden tussen de tien en twintig controlebezoeken per jaar plaats. Wel onderzoekt de Commissie ieder jaar de afdracht van de Eigen Middelen.

De Europese Rekenkamer besteedt jaarlijks ruimer aandacht aan de controle op de EG-geldstromen. Haar werkzaamheden leiden dusverre niet tot een algemeen oordeel over het beheer van en de controle op de EG-geldstromen of per lidstaat. Met de Verklaring van betrouwbaarheid zal zij echter wel een oordeel geven over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EG en de wet- en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Hierbij dient te worden aangetekend dat onderzoeken van de Europese Rekenkamer slechts in beperkte mate op Nederland betrekking hebben. Met uitzondering van de sectoren EOGFL-garantie en de Eigen Middelen wordt Nederland slechts een enkele keer door de Europese Rekenkamer bezocht. Dit valt te verklaren uit het feit dat Nederland in vergelijking met andere lidstaten slechts een gering aandeel uit de overige financieringsinstrumenten ontvangt.

In het verleden heeft ook de Algemene Rekenkamer maar beperkte aandacht besteed aan de controle op EG-gelden. Zij is van plan in de

toekomst haar activiteiten op dit terrein uit te breiden en te intensiveren. Als onafhankelijk controle-orgaan is de Algemene Rekenkamer van mening dat een afdoende controle op de besteding van gelden waarvoor de centrale overheid verantwoordelijk is, dient te worden nagestreefd. Het in de EG toegepaste «subsidiariteitsbeginsel» maakt dat de Nederlandse rijksoverheid op het EU-terrein een belangrijke rol dient te vervullen. Dit geldt voor zowel het beheer van als de controle op EG-geldstromen.

De minister is niet alleen (mede) verantwoordelijk voor de inhoud en totstandkoming van het EU-beleid, maar ook over de uitvoering van het overeengekomen beleid. Doordat de minister alleen op nationaal niveau verantwoording voor zijn/haar betrokkenheid aflegt (immers het Europees Parlement kan alleen de Commissie ter verantwoording roepen), is het van belang dat de Staten-Generaal hieraan aandacht kunnen besteden en de beschikking kunnen hebben over onafhankelijke bevindingen over de uitvoering van het beleid. De Algemene Rekenkamer beschouwt het als een onderdeel van haar taak de Staten-Generaal hierbij van dienst te zijn.

Zoals in haar jaarverslag 1994 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nrs. 1–2, deel A) is vermeld, heeft de Algemene Rekenkamer de Europese Unie opnieuw aangewezen als speerpunt voor haar onderzoek. In de periode 1995–1999 wil zij meer dan voorheen gestructureerd aandacht besteden aan het EU-terrein. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer zal zich in belangrijke mate richten op de wijze waarop de minister gestalte geeft aan zijn/haar verantwoordelijkheid om doeltreffende maatregelen te nemen voor de uitvoering van en de controle op het EU-beleid. Daarbij zal zij trachten voor verschillende beleidsterreinen na te gaan hoe EU-verplichtingen in de praktijk worden uitgevoerd, nageleefd, gecontroleerd en verantwoord. Op basis van deze aanpak hoopt de Algemene Rekenkamer aan het einde van de voornoemde periode meer algemene uitspraken te kunnen doen over de uitvoering van het EU-beleid in Nederland en de betrokkenheid van de ministeries daarbij.

Naast deze intensivering van haar onderzoek op EU-terrein, zal Algemene Rekenkamer de komende jaren nauwer met de Europese Rekenkamer samenwerken. Het EG-Verdrag verplicht de nationale rekenkamers namelijk samen te werken met de Europese Rekenkamer bij de controles in de lidstaten. Artikel 188C lid 3 van het EG-Verdrag spreekt immers van samenwerking indien de nationale rekenkamer «over de nodige bevoegdheden beschikt». Als dit niet het geval is dient de Europese Rekenkamer samen te werken met de bevoegde nationale diensten. Hoewel er tot op heden geen consensus tussen de Europese Rekenkamer en de rekenkamers van de lidstaten bestaat over de precieze interpretatie van deze tekst, lijkt de bedoeling van de verdragsluitende partijen wel duidelijk. In het licht van het «subsidiariteitsbeginsel» en gegeven de beperkte capaciteit van de Europese Rekenkamer, dient de Europese Rekenkamer bij de uitvoering van haar taken door nationale instanties te worden ondersteund – bij voorkeur door rekenkamers.

De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat de Europese Rekenkamer haar taak goed kan uitvoeren. Zij zal de Europese Rekenkamer dan ook bij haar taakuitoefening ondersteunen en streven naar het uitvoeren van meer gezamenlijke onderzoeken («joint audits») met de Europese Rekenkamer. Knelpunten van juridische en methodologische aard, zoals verschillen in bevoegdheden en controle-aanpak, kunnen verdergaande samenwerking echter belemmeren. Zo heeft de Europese Rekenkamer in overleg met de rekenkamers in de lidstaten recent in kaart gebracht welke mogelijkheden er bestaan om samenwerking op het terrein van de Verklaring van betrouwbaarheid gestalte te geven. Voornoemde knelpunten bleken zich bij alle lidstaten voor te doen (voor

de Nederlandse situatie: bijlage 4). Als gevolg hiervan heeft de Europese Rekenkamer besloten het onderzoek dat moet uitmonden in deze verklaring voorlopig zelfstandig uit te voeren.

Daar de Europese Rekenkamer het meest gebaat is bij een vergelijkbare aanpak in alle lidstaten, is de Algemene Rekenkamer van mening dat een gezamenlijke oplossing van deze uitvoeringsproblemen de voorkeur verdient. Deze dient volgens haar te worden gezocht in Europees verband, bijvoorbeeld in het kader van de Intergouvernementele Conferentie 1996. In de tussentijd is de Algemene Rekenkamer bereid, bij wijze van experiment en voor zover haar bevoegdheden en werkwijze dat toelaten, namens de Europese Rekenkamer in enkele sectoren controlewerkzaamheden in het kader van de Verklaring van betrouwbaarheid uit te voeren.

Deze voorlopige oplossing laat onverlet dat de Algemene Rekenkamer van mening is dat bij de controle op EG-geldstromen meer gebruik dient te worden gemaakt van de resultaten van de bestaande controlesystemen (de zogeheten voorcontrole). Evenals de minister van Financiën (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 202, nr. 1) acht zij het belangrijk dat alle betrokkenen meer aandacht gaan besteden aan de integratie van de controles die reeds worden verricht.

## **8. REACTIES MINISTERS EN COMMENTAAR ALGEMENE REKENKAMER**

### **8.1. Minister van Financiën**

De minister van Financiën ging in zijn reactie in op de door de accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gegeven reden voor het feit dat over 1994 nog geen accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van het LEF-B kon worden afgegeven. De opgegeven reden – het communautaire controlebeleid maakt een onvoldoende representatief beeld van de populatie mogelijk – is volgens de minister vanuit de accountantscontrole bezien niet relevant. Vanuit de optiek van de departementale accountantsdienst moeten communautaire voorschriften primair worden beschouwd als een minimum eisenpakket. De departementale accountantsdienst dient zijn controle volgens de minister zo in te richten dat de daaruit voortvloeiende bevindingen voldoende representatief zijn om tot een accountantsoordeel over het geheel te komen.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat zij het met deze zienswijze van de minister eens is.

Verder gaf de minister een verklaring voor het lage aantal Nederlandse meldingen van fraude en onregelmatigheden op het terrein van de Eigen Middelen. Nederland had tot voor kort ten aanzien van de douanerechten een boekhoudsysteem waarbij niet zonder meer een onderscheid zichtbaar was tussen gevallen waarin wel en gevallen waarin geen sprake was van fraude en onregelmatigheden. Inmiddels is een systeem in gebruik genomen waarin dit onderscheid wel zichtbaar is. Ook is een geautomatiseerd systeem ter ondersteuning van de meldingen in gebruik genomen. Een en ander heeft geresulteerd in een aanmerkelijke stijging van het aantal meldingen over 1995. Was er over de periode van 1991 tot 1 juli 1994 in totaal sprake van 44 meldingen, over 1995 bedroeg het aantal meldingen van januari tot en met oktober reeds 41.

Het uitvoeren van de aanbeveling van de Rekenkamer bij de Miljoenennota een financieel overzicht EG-geldstromen op te nemen, werd volgens de minister bemoeilijkt door een aantal factoren. Omdat structuurfonds- en overige communautaire bijdragen rechtstreeks aan lagere overheden of bedrijven worden uitgekeerd, ontbreekt bij de ministeries een totaalbeeld van de gelden die in Nederland terechtkomen. Bovendien geeft de EU geen overzicht van verstrekte bijdragen per lidstaat en per algemene uitgavencategorie. De minister wees erop dat de Commissie heeft toegezegd na ratificatie van het nieuwe Eigen-Middelenbesluit een overzicht te geven van de per land verstrekte bijdragen. Mede afhankelijk van de actualiteit en gedetailleerdheid van dit overzicht, kan hieruit een overzicht worden afgeleid ten behoeve van de bestaande bijlage van de Miljoenennota over de financiering van de EU.

De Rekenkamer hoopt dat de minister deze mogelijkheid nader zal bekijken en zo mogelijk in de praktijk zal brengen. Het streven dient erop gericht te zijn zo volledig en accuraat mogelijk inzicht te verschaffen in de omvang van de EG-geldstromen. Het verheugt de Algemene Rekenkamer dan ook dat de Commissie begin november 1995 plannen heeft gepresenteerd ter verbetering van de opzet van het eigen financieel beheer en de verantwoording daarover. Wellicht is het mogelijk om tot nadere afspraken met de Commissie te komen over het verstrekken van financiële gegevens.

De minister onderkende dat bepaalde juridische en methodologische knelpunten moeten worden opgelost om te komen tot nauwere samenwerking tussen de Europese en de Algemene Rekenkamer. Hij vroeg zich



echter af of de Intergouvernementele Conferentie 1996 wel de juiste plaats is om die knelpunten op te lossen, zoals de Algemene Rekenkamer suggereerde. Methodologische knelpunten vragen volgens hem om nader overleg tussen de Europese en de nationale rekenkamers, terwijl de juridische knelpunten (zoals verschil in controlebevoegdheden) veeleer op het vlak van de nationale wetgeving liggen en niet door Europese Verdragswijzigingen zijn op te lossen. Verder merkte de minister op dat uit de huidige wettelijke voorschriften inzake de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer niet kan worden afgeleid dat zij wat betreft alle EU-bedragen die in Nederland terechtkomen thans bij alle begunstigden over onderzoeksbevoegdheden zou beschikken.

De Rekenkamer is het met de minister eens dat methodologische knelpunten het beste in overleg tussen de diverse rekenkamers kunnen worden opgelost. Zij stelt tegelijkertijd vast dat deze knelpunten ten dele voortkomen uit het verschil in bevoegdheden waarover de rekenkamers beschikken. Vastlegging van bevoegdheden van nationale rekenkamers is vanzelfsprekend een nationale aangelegenheid. Een discussie over het doel van de samenwerking tussen de rekenkamers in het kader van de Intergouvernementele Conferentie 1996 zou echter voor de rekenkamers een belangrijke stimulans zijn om, gegeven ieders bevoegdheden, te komen tot een zo groot mogelijke onderlinge afstemming.

Tenslotte schreef de minister de mening van de Rekenkamer van harte te ondersteunen dat alle betrokkenen meer aandacht moeten besteden aan de integratie van de controles die reeds worden verricht. De conclusies van de Algemene Rekenkamer sluiten volgens de minister aan bij de aanpak van het kabinet, die er mede op is gericht de doelmatigheid van het EU-controlebestel te bevorderen.

## **8.2. Minister van Buitenlandse Zaken**

De minister van Buitenlandse Zaken schreef in zijn reactie het voornemen van de Rekenkamer haar activiteiten op EU-terrein uit te breiden en te intensiveren en de samenwerking met de Europese Rekenkamer uit te breiden, van harte te ondersteunen. De Europese Rekenkamer dient in staat te worden gesteld de taak die haar is toegevoegd in het Verdrag van Maastricht naar behoren uit te voeren. Daarvoor moet zij mede kunnen steunen op het onderzoek dat door nationale rekenkamers wordt verricht.

Het voorstel van de Rekenkamer een beter inzicht te verschaffen in de omvang van alle EG-geldstromen, bijvoorbeeld in de vorm van een financieel overzicht in of bij de Miljoenennota, achtte de minister nuttig. Hij betwijfelde echter of het op korte termijn mogelijk is dit op een volledige en accurate manier te doen.

## **8.3. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij**

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij deelde in zijn reactie mee de conclusie van de Rekenkamer in belangrijke mate te onderschrijven. Hij plaatste wel enkele kanttekeningen.

In de eerste plaats ging de minister evenals de minister van Financiën (paragraaf 8.1) in op het ontbreken van een accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van het LEF-B. Deze problematiek is op dit moment onderwerp van overleg tussen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het Ministerie van Financiën, Europese (controle)instanties en de Algemene Rekenkamer.

In de tweede plaats merkte de minister op dat bij de uitvoering van beoordelings- en reviewwerkzaamheden met betrekking tot door de provincies beheerde projecten in het kader van de structuurfondsen een gecoördineerde samenwerking bestaat tussen de diverse betrokken ministeries. Deze samenwerking werkt volgens de minister versterkend.

Tenslotte merkte de minister op de conclusie van de Rekenkamer niet geheel te onderschrijven dat het ingewikkelde samenstel van factoren en regelgeving wordt veroorzaakt door het in Nederland van toepassing zijnde stelsel van delegatie en decentralisatie. De complexe beheers- en controlestructuur wordt in sterke mate bepaald door de verschillende EG-regimes en het gegeven dat het beheer wordt gedeeld door de Commissie en de lidstaat.

De Algemene Rekenkamer merkt hierbij op dat zij niet geconcludeerd heeft dat alleen het Nederlandse stelsel van delegatie en decentralisatie de oorzaak is van de ingewikkelde beheers- en controlestructuur. Ook andere factoren spelen hierbij een rol, zoals het gedeeld beheer tussen Commissie en lidstaat en de verschillen in regelgeving op EG-niveau.

#### **8.4. Minister van Economische Zaken**

De minister van Economische Zaken deelde in zijn reactie mee dat zijn ministerie poogt de beschrijving van de beheers- en controlesystemen van het EFRO nog dit jaar aan de Commissie toe te zenden. Momenteel wordt met de provincies de laatste hand gelegde aan de bedoelde beschrijvingen. Gezien de forse inspanning van zijn ministerie op dit terrein was de minister het niet eens met de conclusie dat de stand van zaken bij het beschrijven van de systemen zorgelijk is en verhoogde aandacht en spoed nodig is.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat haar zorg en aanmaning tot spoed niet alleen de beschrijving van de beheers- en controlesystemen van het EFRO betreft, maar het geheel van de geschetste problemen bij de controle op de structuurfondsen. Zij is verheugd te vernemen dat het Ministerie van Economische Zaken nog dit jaar de beschrijving gereed zal hebben.

De minister vroeg zich af hoe het voornemen van de Algemene Rekenkamer om met de Europese Rekenkamer meer gezamenlijk onderzoek te verrichten zich verhoudt tot de afspraken tussen de Commissie en Nederland over de rol van de departementale accountantsdienst als enkele controle-instantie bij de structuurfondsen.

Volgens de Algemene Rekenkamer hebben de door de minister bedoelde afspraken betrekking op de uitvoering en de verantwoording van de structuurfondsen en niet op de controle achteraf. Deze laatste controlewerkzaamheden verricht de Europese Rekenkamer, waar mogelijk bijgestaan door de nationale rekenkamers. Ondermeer met het voornemen meer gezamenlijk onderzoek met de Europese Rekenkamer te verrichten wil de Algemene Rekenkamer hieraan invulling geven.

Ten slotte signaleerde de minister een zekere spanning tussen de ruimte in bevoegdheden op grond van de regelgeving en de rol die de Algemene Rekenkamer op grond van haar missie voor zichzelf ziet.

#### **8.5. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deelde mee dat waarschijnlijk nog in 1995 een beschrijving van de beheers- en controlesystemen voor wat betreft het aandeel van zijn ministerie in de EG-geldstromen zal worden afgerond.

Verder schreef hij de conclusie te delen dat in het geval van het ESF de huidige bestuursovereenkomst tussen het ministerie en het CBA onvoldoende waarborgen biedt om de ministeriële verantwoordelijkheid te dragen. Een betere beheers- en controlestructuur bij Arbeidsvoorziening ten aanzien van het ESF is noodzakelijk gebleken. Daarom is besloten de overeenkomst op een groot aantal punten bij te stellen. Zo zal de minister in de toekomst het nationaal beleidsplan voor doelstelling 3 (bestrijding langdurige werkloosheid) opstellen. Tevens gaat hij het aandeel van Arbeidsvoorziening in het ESF-budget vaststellen. Arbeidsvoorziening moet volgens de minister in de toekomst een separate ESF-begroting opstellen. Verder zullen richtlijnen worden geformuleerd voor het handelen van Arbeidsvoorziening indien de ESF-subsidieaanvragen het beschikbare budget overtreffen. De minister wees er ten slotte op dat de toezichthoudende verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening nadrukkelijker dient te worden ingevuld.

### **8.6. Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de ministers zich in belangrijke mate kunnen vinden in de resultaten van haar onderzoek. Zij wil nog kort ingaan op de kanttekeningen, die de ministers van Financiën en van Economische Zaken plaatsten bij de reikwijdte van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op het EU-controleterrein. Terecht wijzen de ministers erop dat de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op het EU-terrein minder ver strekken dan die van de Europese Rekenkamer. Zo beschikt de Algemene Rekenkamer niet over wettelijke mogelijkheden om zelfstandig onderzoek te verrichten bij lagere overheden en natuurlijke personen, wat met name bij onderzoek op het terrein van de structuurfondsen en de overige geldstromen beperkingen oplegt. Op het gebied van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid en de Eigen Middelen bestaan minder belemmeringen voor onderzoek, daar deze geldstromen door de ministeries worden verantwoord en de betrokkenheid van de rijksoverheid groot is.

Ongeacht de genoemde beperkingen stelt de Algemene Rekenkamer vast dat haar bevoegdheden niet op alle controleterreinen al in de praktijk volledig zijn verkend. Met name op het EU-terrein, waar zowel Europese regelgeving als nationale wetgeving van toepassing zijn, is een nadere uitwerking vereist. In de komende periode is de Algemene Rekenkamer van plan meer duidelijkheid te verwerven over haar mogelijkheden voor onderzoek op EU-terrein en deze vervolgens ook te gaan gebruiken. Achtergrond hiervoor vormt haar opvatting dat er afdoende controle moet zijn op de besteding van gelden waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijkheid draagt. Gelet op de verantwoordelijkheid van de ministers op het EU-terrein, beschouwt zij dit terrein als een belangrijk controlegebied. Mocht de Algemene Rekenkamer bij haar taakuitoefening op dit terrein tegen de grenzen van haar bevoegdheden aanlopen – een mogelijke spanning waar beide ministers terecht op wijzen – dan zal zij ook daarover rapporteren aan de wetgever.

## Lijst van gebruikte afkortingen

Adapt	Communautair initiatief ter aanpassing van kwalificaties van werknemers en ter verbetering concurrentiepositie van bedrijven
AFEP	directie Algemene Financiële en Economische Politiek
AID	Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
AO	Administratieve Organisatie
BNP	Bruto Nationaal Produkt
BTW	Belasting over de toegevoegde waarde Commissie Europese Commissie
CBA	Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
CCG	Controle Coördinatiegroep
CRI	Centrale Recherche Informatiedienst
CW	Comptabiliteitswet
DAD	Departementale Accountantsdienst
DAF	Departementale Accountantsdienst Financiën
DAF-bestand	Documentation Anti Fraude
DAR	Directie Accountancy Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën
DG VI	directoraat-generaal Landbouw van de Europese Commissie
DG XVI	directoraat-generaal Regionale Politiek
DG XIX	directoraat-generaal Begrotingen
DG XX	directoraat-generaal Financiële controle
DG XXI	directoraat-generaal Douane en indirecte belastingen
DIC	Douane Informatiecentrum
DIH	Directie Industrie en Handel van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
DIS	Douane Informatie Systeem
DUR	Directie Uitvoering Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
ECD	Economische Controledienst van Ministerie van Economische zaken
ECU	European Currency Unit
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EIB	Europese Investeringsbank
Employment	Communautair initiatief voor de werkgelegenheid en de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EPD	Enig Programmeringsdocument
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het Ministerie van Financiën
FIOV	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
GOS	Gemenebest van Onafhankelijke Staten
Hof van Justitie	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
IAB	Interne Accountantsdienst Belastingen van het Ministerie van Financiën
Interreg	Communautair initiatief voor grensoverschrijdende samenwerking
IRENE	Irrégularités, Enquêtes et Exploitation
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën
ISP	Integraal Structuurplan
JET	Gemeenschappelijke onderneming voor de experimentele ontwikkeling van thermonucleaire kernversmelting
Konver	Communautair initiatief voor de economische diversificatie van de sterk van de defensiesector afhankelijke gebieden
LBL	Dienst Landinrichting en Beheer Landbouwgronden van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Leader	Communautair initiatief voor de plattelandsontwikkeling
LEF	Landbouw-Egalisatiefonds
Mkb	Communautair initiatief voor de versterking van het concurrentievermogen van de industrie- en dienstensector van het Midden- en Kleinbedrijf
NCI	Nationale controle instantie
PAD	Provinciale Accountantsdienst
Pesca	Communautair initiatief voor bijdragen ter herstructurering van de visserijsector
Petra	Actieprogramma voor de beroepsopleiding van jongeren
Raad	Raad van Ministers van de Europese Unie
RBA's	Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening
RBM	directie Regio's, Bedrijfsomgeving en Milieu van het Ministerie van Economische Zaken

Resider	Communautair initiatief voor de ondersteuning van de economische en sociale omschakeling van gebieden met ijzer- en staalindustrie
Retex	Communautair initiatief voor de economische diversificatie van sterk van de textiel- en kledingsector afhankelijke gebieden
RSB	hoofdafdeling Regionaal Stimuleringsbeleid van het Ministerie van Economische Zaken
SAGITTA	Systeem voor de Automatische Gegevensverwerking met betrekking tot Invoeraangiften met Toepassing van Terminals voor het doen van Aangiften
TAB	Technisch Administratieve Bedrijfscontroles
TEN	Transeuropese Netwerken
UCLAF	Unité de la Coordination de la Lutte Antifraude
UIMS	UCLAF Integrated Information Management System
Urban	Communautair initiatief ter ondersteuning van een geïntegreerde aanpak van de economische, sociale en milieuproblemen van achtergebleven stedelijke gebieden
Vo	Verordening
VvB	Verklaring van Betrouwbaarheid
VIB	Voedselvoorzienings- en verkoopbureau van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
WTO	World Trade Organisation

**ARTIKEL 188C VAN HET EG-VERDRAG**

1. De Rekenkamer onderzoekt de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschap. Zij onderzoekt tevens de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van elk door de Gemeenschap ingesteld orgaan, voor zover het instellingsbesluit dit onderzoek niet uitsluit.

De Rekenkamer legt aan het Europees Parlement en aan de Raad een verklaring voor waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid en wettigheid van de onderliggende verrichtingen worden bevestigd.

2. De Rekenkamer onderzoekt de wettigheid en de regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven, en gaat tevens na of een goed financieel beheer werd gevoerd.

De controle van de ontvangsten geschiedt aan de hand van de vaststellingen en van de stortingen van ontvangsten aan de Gemeenschap.

De controle van de uitgaven geschiedt aan de hand van betalingsverplichtingen en van betalingen.

Deze controles kunnen plaatsvinden vóór de afsluiting van de rekeningen van het betrokken begrotingsjaar.

3. De controle geschiedt aan de hand van stukken, en, zo nodig, ter plaatse bij de overige Instellingen van de Gemeenschap en in de Lid-Staten. De controle in de Lid-Staten 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. Deze instanties of diensten delen aan de Rekenkamer mee of zij voornemens zijn aan de controle deel te nemen.

Alle bescheiden en inlichtingen die nodig zijn voor de vervulling van de taak van de Rekenkamer, worden haar op haar verzoek verstrekt door de overige Instellingen van de Gemeenschap en door de nationale controle instanties of, indien deze niet over de nodige bevoegdheden beschikken, door de bevoegde nationale diensten.

4. De Rekenkamer stelt na afsluiting van elk begrotingsjaar een jaarverslag op. Dit verslag wordt toegezonden aan de overige Instellingen van de Gemeenschap en te zamen met de antwoorden van deze Instellingen op de opmerkingen van de Rekenkamer, in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen gepubliceerd.

De Rekenkamer kan voorts te allen tijde met betrekking tot bijzondere vraagstukken opmerkingen maken, met name in de vorm van speciale verslagen, en kan op verzoek van één van de overige Instellingen van de Gemeenschap adviezen uitbrengen.

De Rekenkamer neemt haar jaarverslagen, speciale verslagen of adviezen aan met meerderheid van stemmen van haar leden.

De Rekenkamer staat het Europees Parlement en de Raad bij bij de controle op de uitvoering van de begroting.

## OVERZICHT VAN DOOR DE EUROPESE REKENKAMER GEPUBLICEERD ONDERZOEK IN DE PERIODE 1990–1994

In de periode 1990–1994 heeft de Europese Rekenkamer vier jaarverslagen<sup>1</sup> uitgebracht en publiceerde zij 19 speciale verslagen. Het merendeel van de rapportages had betrekking op de drie belangrijkste geldstromen. Hieronder volgt een overzicht van de onderzoeken die in de jaarverslagen en speciale verslagen van de Europese Rekenkamer zijn neergelegd. Bij de belangrijkste onderzoeken is een korte weergave van doelstelling respectievelijk bevindingen/oordeel opgenomen. Bij de overige onderzoeken werd de situatie in Nederland doorgaans niet specifiek onderzocht.

### 1. GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

#### 1.1. Nationale controles op de garantie-uitgaven, PB C 324, 13.12.1991, blz. 50.

##### *Doelstelling:*

Analyse van de nationale controles op garantie-uitgaven, van de nauwkeurigheid van de declaraties en van de toereikendheid van de bewijsstukken.

##### *Bevindingen:*

- uitvoeringsregels Commissie noodzakelijk ten aanzien van verantwoordelijkheid betaalorganen.

##### *Nederland:*

- noodzakelijkheid aansluiting maandelijkse declaratie van garantie-uitgaven met boekhouding DUR;
- DUR betalingen aantal EEG-maatregelen te laat;
- noodzaak van aanzienlijk inspanningen om het percentage fysieke controles van goederen waarvoor uitvoerrestituties worden betaald te behalen.

#### 1.2. Uitvoerrestituties voor niet onder bijlage II vallende goederen, PB C 324, 13.12.1991, blz. 65.

##### *Doelstelling:*

Analyse van de controlesystemen van de lidstaten en van de Commissie inzake zekerheid voor correcte uitgaven en waarborgen voor goed financieel beheer.

##### *Bevindingen:*

- vastleggen door Commissie van richtsnoeren voor lidstaten en het toezicht op toepassing hiervan.

##### *Nederland:*

- ontbreken van georganiseerd systeem inzake monsterneming en van analyse tot staving van controles aan de hand van stukken;
- weinig contact tussen verantwoordelijke betaalorganen en douanediensten.

<sup>1</sup> Jaarverslag 1990: PB C 324, 13.12.1991  
Jaarverslag 1991: PB C 330, 15.12.1992  
Jaarverslag 1992: PB C 309, 16.11.1993  
Jaarverslag 1993: PB C 327, 24.11.1994.

**1.3. Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-garantie), Prijscompenserende steun, PB C 330, 15.12.1992, blz. 74.**

*Doelstelling:*

Analyse van de toepassing van de speciale premie voor rundvleesproducenten en het effect hiervan op de gemeenschappelijke marktordening voor rundvlees in verscheidene lidstaten.

*Bevindingen:*

- bestaande verordening dienden in overeenstemming te worden gebracht met beginselen van goed financieel beheer;
- een evaluatie-instrument diende ontwikkeld te worden voor het toezicht op de uitwerking van de premie op het inkomen en tevens als hulpmiddel ter beoordeling van het effect van verlaging van interventie-prijzen op vraag en aanbod.

*Nederland:*

- het aantal voorgeschreven controles werd in 1990 niet gehaald.

**1.4. Speciaal verslagen 2/92 en 1/94 (follow-up) over de controle op uitvoerrestituties die zijn betaald aan geselecteerde grote handelaren in de sector zuivelprodukten, PB C 101, 22.4.1992 en PB C 75, 12.3.1994.**

*Doelstelling:*

Analyse van de controlesystemen inzake de uitvoerrestitutie ten aanzien van grote handelaren van zuivelprodukten.

*Bevindingen:*

- complexe regelgeving die misbruik in de hand werkte;
- ten onrechte uitbetaalde bedragen diende te worden teruggevorderd;
- fysieke controles en boekhoudkundige nacontroles waren ontoereikend;
- onvoldoende inspanningen lidstaten ten aanzien van terugvorderingen (vervolgonderzoek).

**1.5. Speciaal verslag 4/93 over de tenuitvoerlegging van het quotastelsel voor de beheersing van de melkproductie, PB C 179, 1.7.1993.**

*Doelstelling:*

Analyse van het herziene systeem voor de beheersing van de melkproductie.

*Bevindingen:*

- controle op de tenuitvoerlegging van het quotastelsel voor de beheersing van de melkproductie was in Nederland bevredigend.



### **1.6. Speciaal verslag 7/93 over controles van fraudes en onregelmatigheden in de landbouwsector (tenuitvoerlegging van de Verordeningen (EEG) nrs. 4045/89 en 595/91 van de Raad), PB C 53, 19.2.1994**

#### *Doelstelling:*

Analyse van de tenuitvoerlegging van Vo. (EEG) nrs. 4045/89 en 595/91.

#### *Bevindingen:*

- lidstaten en de Commissie schoten ernstig tekort op het gebied van de controle en bestrijding van landbouwfraude;
- verordening (EEG) nr. 595/91 (fraudebestrijding) had een geringe betekenis, door onvolledigheid meldingen lidstaten, gebrek aan follow-up bij de Commissie van terug te vorderen bedragen en onvoldoende gebruik van doorgegeven informatie;
- gemeenschappelijke boetebeleid diende geïnitieerd te worden.

### **1.7. Steun voor ondermelk die tot caseïne en caseïnaten wordt verwerkt, PB C 327, 24.11.1994, blz. 91.**

#### *Doelstelling:*

Analyse van de naleving van de communautaire regeling (Vo. (EEG) nr. 2921/90) en evaluatie van de eenvormige uitvoering in de lidstaten en van de doeltreffendheid van de communautaire uitgaven.

#### *Bevindingen:*

- harmonisatie steunaanvraagprocedures en subsidiebetaling in de lidstaten werd noodzakelijk geacht;
- alleen Frankrijk en Nederland pasten het sanctiestelsel toe.

### **1.8. Overige onderzoeken jaarverslagen:**

- Begrotingsaspecten/-discipline (jaarlijks);
- Beheer van kredieten (PB C 324, 13.12.1991, blz. 58);
- Nationale controles op de garantie-uitgaven 1990–1993 (bevindingen ten aanzien van Nederland in PB C 324, 13.12.1991, blz. 60);
- Werking van de gemeenschappelijke marktordening in de sector suiker en isoglucose (PB C 324, 13.12.1991, blz. 83);
- Door het EOGFL-garantie gefinancierde voedselhulp en spoedhulp voor Oost-Europese landen en de voormalige Sovjetunie (PB C 330, 15.12.1992, blz. 55 en PB C 309, 16.11.1993, blz. 57);
- Inkomenssteun (PB C 330, 15.12.1992, blz. 62);
- Internationale olijfolieraad (PB C 330, 15.12.1992, blz. 64);
- Tenuitvoerlegging Verordening (EEG) nr. 4045/89, boekhoudkundige nacontroles (PB C 330, 15.12.1992, blz. 64);
- Prijscompenserende steun: productie- en consumptiesteun voor olijfolie (PB C 330, 15.12.1992, blz. 94);
- Ordening en beheer van de markten van landbouwproducten: rijst en textielvezels (PB C 309, 16.11.1993, blz. 65);
- Verstrekking van melk aan leerlingen van onderwijsinstellingen (PB C 309, 16.11.1993, blz. 82);
- Openbare opslag (PB C 327, 24.11.1994, blz. 40);
- Verevening van de rekeningen (PB C 327, 24.11.1994, blz. 45);
- Ordening en beheer van de landbouwmarkten: wijnbouwproducten (PB C 327, 24.11.1994, blz. 71).

## **1.9. Speciale verslagen:**

- Speciaal verslag 1/90 betreffende bepaalde opslagverrichtingen in de sector varkensvlees (PB C 76, 26.3.1990);
- Speciaal verslag 4/91 over de werking van de gemeenschappelijke marktordening in de sector suiker en isoglucose (PB C 290, 7.11.1991);
- Speciaal verslag 1/92 over het subsidiestelsel voor oliehoudende zaden (niet gepubliceerd);
- Speciaal verslag 8/93 inzake de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak (PB C 65, 2.3.1994).

## **2. STRUCTUURFONDSEN**

### **2.1. Algemeen**

*2.1.1. De hervorming van de Structuurfondsen, PB C 324, 13.12.1991, blz. 98.*

Opmerkingen van de Europese Rekenkamer inzake de op 1 januari 1989 van kracht geworden hervorming van de structuurfondsen betroffen onder meer:

- de doeltreffendheid van de interventies diende verhoogd te worden, met name door een meer geconcentreerde en convergerende opzet van de structuurfondsen en van het communautair beleid in het algemeen;
- de coördinatie was voor verbetering vatbaar;
- het technisch karakter van de programmeringsprocedures diende meer te worden afgestemd op de te verwachte voordelen;
- een grotere doeltreffendheid kon worden bereikt door toepassing van de additionaliteitseis en verbetering van het beheer.

*2.1.2. Structuurfondsen – Algemene opmerkingen, PB 327, 24.11.1994, blz. 112*

Opmerkingen over de budgettaire en financiële situatie van de structuurfondsen over de periode 1989–1993 betroffen:

- begrotingsuitvoering 1993 ten aanzien van het EFRO en het EOGFL-oriëntatie werd opnieuw gekenmerkt door concentratie vastleggingen en betalingen aan einde begrotingsjaar;
- financieringskanalen dienden strikter en doeltreffender te worden gemaakt;
- beheer vooral op lokaal niveau was onvoldoende doorzichtig;
- aanwending interesten dienden plaats te vinden overeenkomstig communautaire doelstellingen;
- comités van toezicht speelden geen doeltreffende rol en beschikten vaak over onvoldoende informatie;
- onterecht betaalde bedragen dienden te worden teruggevorderd.

### **2.2. Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling**

*2.2.1. De omschakeling van regio's die zwaar door de achteruitgang van de industrie worden getroffen (doelstelling 2 van de hervorming van de structuurfondsen) PB C 330, 15.12.1992, blz. 116*

*Doelstelling:*

Analyse van de uitvoering van doelstelling 2 periode 1989–1991.

*Bevindingen:*

- het structuurbeleid van de Commissie diende beter afgestemd te worden op het mededingingsbeleid;
- coördinatie van programmering en uitvoering diende geïntensiveerd te worden;
- toezicht op de acties in verband met doelbereiking diende verbeterd te worden;
- complementariteit diende te worden nageleefd.

*2.2.2. Maatregelen ten behoeve van de regio's, PB C 309, 16.11.1993, blz. 102*

*Doelstelling:*

Analyse van het beheer van de bijstand in het kader van het regionaal beleid (acties doelstelling 1 ter bevordering van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand).

*Bevindingen:*

- meer aandacht van de Commissie was nodig op beheer, toezicht, programmering, coördinatie en evaluatie;
- in verband met het gebrek aan nauwgezetheid bij de voorbereiding van de acties traden vertragingen en talrijke wijzigingen van tijdschema's op en in de inhoud programma's;
- invloed van quotavrije acties was moeilijk te evalueren; de verwezenlijking van de gestelde doelen was moeilijk te verifiëren.

*2.2.3. Regionale aangelegenheden, PB 327, 24.11.1994, blz. 118*

*Doelstelling:*

Analyse operationele programma's doelstelling 2.

*Bevindingen:*

- onvoldoende voorbereiding van de operationele programma's leidde tot aanzienlijke wijzigingen in tijdschema's door concentratie van acties aan het eind van de periode;
- gebreken in procedures van de betalingsverplichtingen vormden een belemmering voor het goed beheer van acties en veroorzaakten problemen met betrekking tot doeltreffend toezicht en de doorzichtigheid van de operaties;
- versterking van de rol comités van toezicht en verbetering methoden voor toezicht en evaluatie was gewenst.

## **2.3. Europees Sociaal Fonds**

*2.3.1. Tenuitvoerlegging door het Europees Sociaal Fonds van de doelstellingen 3 (bestrijding van langdurige werkloosheid) en 4 (inschakeling van jongeren in het arbeidsproces), PB C 330, 15.12.1992, blz. 133*

*Doelstelling:*

Analyse van de tenuitvoerlegging van de diverse fasen van de doelstellingen 3 en 4 (voorbereiding besluit, besluitvormingsfase en uitvoeringsfase).

*Bevindingen:*

- de hervorming van de structuurfondsen was niet gepaard gegaan met de opzet van administratieve ad hoc structuren voor onder andere planning, programmering, toezicht en controle;
- er was geen accent gelegd op principes van goed financieel beheer;
- het beheer werd niet afgestemd op de doelstellingen.

*2.3.2. Uitgaven van het sociaal beleid, PB 309, 16.11.1993, blz. 123*

*Doelstelling:*

Analyse van de doeltreffendheid van doelstelling 3 van de structuurfondsen (bestrijding van langdurige werkloosheid).

*Bevindingen:*

- geen doelstellingen waren opgesteld voor door de EU medegefinancierde communautaire bestekken en operationele programma's;
- criteria voor steun werden restrictief geïnterpreteerd, waardoor het effect van communautaire steunverlening werd afgezwakt;
- nationale en communautaire criteria waren niet altijd verenigbaar;
- doelstelling 3 had niet geleid tot specifiek nationaal beleid;
- fysieke controles door lidstaten waren gering.

*2.3.3. Europees Sociaal Fonds, PB 327, 24.11.1994, blz. 137*

*Doelstelling:*

Onderzoek naar officiële verklaring van de lidstaten tot staving van aanvragen om bijstand uit het fonds, om eerste en tweede voorschotten en om saldobetalingen (attesteren).

*Bevindingen:*

- beheer- en controlesystemen meeste lidstaten diende te worden verbeterd;
- subsidiabiliteitscriteria in de lidstaten werden uiteenlopend geïnterpreteerd;
- aanvraagformulieren bleken onduidelijk;
- controles van de Commissie waren te beperkt.

*Nederland:*

- controlesysteem werd te traag ontwikkeld;
- er bestonden moeilijkheden ten aanzien van cofinanciering;
- bij de ontwikkeling van het controlesysteem van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening diende grondige aandacht te worden besteed aan de uiteindelijke begunstigde.

## **2.4. Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie**

*2.4.1. Bespoediging van de aanpassing van de landbouwstructuren en bevordering van het plattepland (doelstellingen 5a en 5b van de hervorming van de structuurfondsen), PB C 330, 15.12.1992, blz. 149*

*Doelstelling:*

Analyse van de tenuitvoerlegging van doelstelling 5.

*Bevindingen:*

- nauwkeurige statistische gegevens van de Europese plattelandsgebieden ontbraken, zodat een doeltreffende actie ten behoeve van de grootste probleemgebieden bemoeilijkt werd;
- geen verbetering was opgetreden ten aanzien van het beschikbaarstellen van communautaire kredieten aan begunstigden;
- nationale procedures belemmerden een efficiënte kredietoverdracht;
- administratief beheer van de Commissie en de lidstaten bleek niet afgestemd op de hervorming;
- comités van toezicht beschikten over onvoldoende bevoegdheden.

*2.4.2. Speciaal verslag 3/93 over de uitvoering van de maatregelen inzake de herstructurering, modernisering en aanpassing van de capaciteit der vissersvloten van de Gemeenschap, PB C 158, 10.6.1993*

*Doelstelling:*

Analyse van bepaalde aspecten van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Het onderzoek had ook betrekking op Nederland en is ten dele als een joint audit met de Algemene Rekenkamer uitgevoerd.

*Bevindingen:*

- mogelijkheden om sneller tot uniforme meting van communautaire vissersschepen te komen werden niet optimaal door de Commissie benut;
- door de Commissie verstrekte steun droeg onvoldoende bij aan de aanpassing van de vangstcapaciteit van de communautaire vissersvloot.

## **2.5. Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij**

*2.5.1. Gemeenschappelijk visserij- en zeebeleid, PB 327, 24.11.1994, blz. 100*

*Doelstelling:*

Analyse van de procedures voor het beheer van de steun in de sector van de aquicultuur.

*Bevindingen:*

- steun leverde een bijdrage aan de ontwikkeling van produktiestructuren in de aquicultuursector;
- toezicht van de Commissie op naleving van de mededingingsregels inzake overheidssteun diende te worden verbeterd;
- de doeltreffendheid van het administratieve beheer van nationale overheidsinstanties diende te worden verbeterd.

## **2.6. Overige onderzoeken jaarverslagen:**

### *Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling:*

- De bevordering van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van probleemgebieden (doelstelling 1 van de hervorming van de structuurfondsen, PB 324, 13.12.1991, blz. 106);
- Het specifieke programma voor de ontwikkeling van de Portugese industrie (PB 330, 15.12.1992, blz. 174).

### *Europees Sociaal Fonds:*

- Afwikkeling van het 23 oktober 1983 in werking getreden fonds (PB C 324, 13.12.1991, blz. 121);
- Communautaire actie in kader van het Erasmus-programma (PB C 324, 13.12.1991, blz. 128);
- Communautaire acties ten gunste van gelijke kansen voor mannen en vrouwen (PB C 330, 15.12.1992, blz. 161);
- Maatregelen ter ondersteuning van de werkgelegenheid in Saksen-Anhalt (PB C 309, 16.11.1993, blz. 123).

### *Europees Oriëntatie- en Garantie Fonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie:*

- Gemeenschappelijk visserij- en zeebeleid, tenuitvoerlegging structurele maatregelen (PB C 324, 13.12.1991, blz. 91);
- Compenserende vergoeding voor landbouwers in probleemgebieden (PB C 324, 13.12.1991, blz. 137);
- Gemeenschappelijk visserij- en zeebeleid, tenuitvoerlegging van de steun voor tijdelijke stillegging (PB C 330, 15.12.1992, blz. 107);
- De geïntegreerde mediterrane programma's (PB C 330, 15.12.1992, blz. 169);
- De door het EOGFL-oriëntatie gefinancierde maatregelen betreffende de wijnbouw in Griekenland, Spanje en Portugal (PB C 330, 15.12.1992, blz. 179);
- Gemeenschappelijk visserij- en zeebeleid, uitgaven in verband met internationale visserijovereenkomsten (PB C 309, 16.11.1993, blz. 91);
- Verordening (EEG) nr. 1118/88: Gemeenschappelijke actie van het EOGFL-oriëntatie ter bevordering van de ontwikkeling van de landbouw in bepaalde gebieden van Spanje (PB C 309, 16.11.1993, blz. 148);
- De plattelandsontwikkeling: doelstelling 5 b van de hervorming van de structuurfondsen (PB C 327, 24.11.1994, blz. 167).

## **2.7. Speciale verslagen:**

- Speciaal verslag 4/90 over de geïntegreerde mediterrane programma's (PB C 298, 28.11.1990);
- Speciaal verslag 5/90 over de uitvoering van Verordening (EEG) nr. 815/84 van de Raad betreffende het verlenen van uitzonderlijke financiële steun aan Griekenland op sociaal terrein (PB C 331, 31.12.1990).

### **3. EIGEN MIDDELEN**

#### **3.1. Algemeen**

*3.1.1. Traditionele Eigen Middelen, PB C 330, 15.12.1992, blz. 27*

*Doelstelling:*

Analyse van de uitvoering van het systeem van de Eigen Middelen.

*Bevindingen:*

- bepalingen van de verordeningen werden niet correct toegepast.

*Nederland:*

- het boekhoudsysteem schoot te kort;
- sommige vastgestelde Eigen Middelen werden niet ter beschikking gesteld;
  - invoerrechten werden met vertraging beschikbaar gesteld;
  - voorgeschreven specifieke boekhouding voor douanerechten werd niet, specifieke boekhouding voor landbouwheffingen werd wel ingevoerd.

#### **3.2. Landbouwheffingen**

*3.2.1. Heffingen en andere rechten in de sector suiker en isoglucose, PB 330, 15.12.1992, blz. 34*

*Doelstelling:*

Analyse van de toegepaste systemen voor het beheer en de controle ten aanzien van de ontvangsten in de suikersector.

*Bevindingen:*

- door de lidstaten verstrekte inlichtingen schoten tekort en werden met vertraging toegezonden.

*Nederland:*

- binnen de gestelde termijn werden de samenvattende rekeningen voor het begrotingsjaar 1990 naar de Commissie gezonden, maar geen gebruik werd gemaakt van het voorgestelde formulier van de Commissie voor het toezenden van boekhoudkundige informatie.

*3.2.2. Speciaal verslag 4/91 over de werking van de gemeenschappelijke marktordening in de sector suiker en isoglucose, PB C 290, 7.11.1991*

*Doelstelling:*

Analyse van het functioneren van de werking van de gemeenschappelijke marktordening in de sector suiker en isoglucose.

*Bevindingen:*

- de communautaire aanpak was in deze sector op een mislukking uitgelopen;
- de beginselen van goed financieel beheer werden nageleefd.

### **3.3. Douanerechten**

*3.3.1. Controles bij invoer na inklaring, PB C 327, 24.11.1994, blz. 21*

*Doelstelling:*

Analyse van de controles bij invoer na inklaring.

*Bevindingen:*

- de Commissie en de lidstaten dienden de verificatie van de declaraties, de controle van bescheiden én de controles bij de ondernemingen te optimaliseren en uit te breiden met betrekking tot de inklaring van goederen;
- de coördinatie van de controles en de wederzijdse bijstand tussen de lidstaten dienden onder leiding van de Commissie te worden versterkt;
- fysieke controles van de goederen waren ontoereikend en de informatisering bleek onvoldoende te zijn.

*Nederland:*

- regeling van systematische controles bij ondernemingen werd ingevoerd.

### **3.4. BTW-afdrachten**

*3.4.1. Eigen middelen uit BTW: Geïnde netto-ontvangsten, PB C 327, 24.11.1994, blz. 25*

*Doelstelling:*

Analyse van de methoden tot vaststelling netto geïnde ontvangsten.

*Bevindingen:*

- criteria voor de goedkeuring voor het kwijtschelden en het schrappen van belastingschulden verschilden per lidstaat.  
Dit kan afbreuk doen aan het neutrale karakter van de BTW.

*Nederland:*

- strengere interne controle was nodig in verband met een concentratie van beslissingsbevoegdheid ter zake van vaststelling en de kwijtschelding van een schuld.

### **3.5. BNP-afdrachten**

*3.5.1. Bruto Nationaal Produkt, PB 327, 24.11.1994, blz. 28*

Opmerkingen inzake Bruto Nationaal Produkt:  
het BNP werd door de Europese Rekenkamer behandeld als een instrument voor meting en vergelijking van het bijdragevermogen van de lidstaten, van de kwaliteit van de BNP-prognoses ter evaluatie van het aandeel van de lidstaten in de BNP-middelen, en van de naleving door de lidstaten van de procedures en methoden ter vaststelling van de statistische BNP's.

*Bevindingen:*

- onder andere de mate van vergelijkbaarheid, volledigheid en



betrouwbaarheid van de door de lidstaten verstrekte gegevens diende verbeterd en harmonisatie van het systeem diende nagestreefd te worden.

### **3.6. Overige onderzoeken jaarverslagen**

*Algemeen:*

- Inning van de Eigen Middelen door de Commissie (PB C 330, 15.12.1992, blz. 23).

*Douanerechten:*

- Invoer van automobielen (PB C 324, 13.12.1991, blz. 41);
- Regeling passieve veredeling (PB C 324, 13.12.1991, blz. 46);
- Geldboetes, dwangsommen en andere sancties (PB C 324, 13.12.1991, blz. 49 en PB C 309, 16.11.1993, blz. 36);
- Vereenvoudigde inklaringsprocedures (PB C 309, 16.11.1993, blz. 33);
- Douanewaarde van aan bederf onderhevige goederen (PB C 309, 16.11.1993, blz. 34).

*BTW-afdrachten:*

- De BTW-ontvangsten (PB C 324, 13.12.1991, blz. 33);
- Eigen middelen uit BTW (PB C 330, 15.12.1992, blz. 36);
- Het gewogen gemiddelde BTW-tarief (PB C 309, 16.11.1993, blz. 21);
- De correcties en compensaties (PB C 309, 16.11.1993, blz. 27).

*BNP-afdrachten:*

- Het Bruto National Produkt (PB C 330, 15.12.1992, blz. 41; PB C 309, 16.11.1993, blz. 30 en PB C 327, 24.11.1994, blz. 28).

### **3.7. Speciale verslagen Eigen Middelen**

- Speciaal verslag 2/90 over het beheer en de controle van uitvoer-restituties (PB C 133, 31.5.1990);
- Speciaal verslag 2/93 over het douanegebied van de Gemeenschap en daarmee verband houdende regelingen van het handelsverkeer (PB C 158, 10.6.1993).

## **4. OVERIGE ONDERZOEKEN**

De voornaamste overige terreinen waarop de Europese Rekenkamer jaarlijks onderzoek verricht naar de uitvoering van het communautair beleid betreffen:

- samenwerking met de landen in Midden- en Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie;
- samenwerking met de ontwikkelingslanden en andere derde landen;
- Europese Ontwikkelingsfondsen;
- onderzoek;
- financiële controle van de ontvangsten, de beleidsuitgaven, de boekhouding van de Commissie en de geconsolideerde rekeningen;
- opgenomen en verstrekte leningen en rentesubsidies.

*Speciale verslagen overig onderzoek:*

- Speciaal verslag 3/90 over opgenomen en verstrekte communautaire

leningen in het kader van de EGKS, Euratom en het NCI (PB C 160, 29.6.1990);

- Speciaal verslag 1/91 over «Het plan voor wederopbouw en herstel – Europese Ontwikkelingsfondsen» (PB C 83, 27.3.1991);
- Speciaal verslag 2/91 over «De exploitatie van de resultaten van het communautaire onderzoek» (PB C 133, 23.5.1991);
- Speciaal verslag 3/91 over de financiële en technische samenwerking met de derde landen in het Middellandse Zeegebied (PB C 252, 26.9.1991);
- Speciaal verslag 3/92 over het milieu (PB C 245, 23.9.1992);
- Speciaal verslag 1/93 over de financiering van de vervoersinfrastructuur (PB C 69, 11.3.1993);
- Speciaal verslag 5/93 over de bedrijfsinnovatie (PB C 13, 17.1.1994);
- Speciaal verslag 6/93 over de Europese onderzoek- en ontwikkelingsprogramma's op het gebied van informatietechnologie (ESPRIT-programma's, PB C 45, 14.2.1994);
- Speciaal verslag 2/94 over de in het kader van het 6e EOF ten uitvoer gelegde invoerprogramma's (PB C 97, 6.4.1994).

## 1. Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Titel/doelstelling van onderzoek	Onderzoeksaspecten/-opzet	Bevindingen onderzoek/oordeel AR
<p><i>Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling A – 1990</i> (Rapporten bij de rekeningen 1990, TK 22 246, nr. 2)</p> <p><i>Doelstelling</i> Verschaffen van inzicht in de uitvoering van de begroting en afleggen van verantwoording over het gevoerde begrotings-beheer</p>	<p><i>Aspecten:</i> – financiële omvang</p> <p>– administratieve organisatie en controleerbaarheid</p> <p>– departementale accountantscontrole</p> <p><i>Opzet:</i> – analyse departementale accountantscontrole – eigen onderzoek</p>	<p><i>Bevindingen:</i> – uitgaven: f 1 956 miljoen – ontvangsten: f 1 955 miljoen – beschrijving opzet van centrale LEF-administratie is in 1990 afgerond</p> <p>– AD verstrekte een goedkeurende verklaring</p> <p><i>Oordeel:</i> – redelijke zekerheid over de rechtmatigheid en volledigheid van de LEF-bedragen</p>
<p>– 1991 (Rapporten bij de rekeningen 1991, TK 22 725, nrs. 1–2, blz. 235 238)</p>	<p><i>Aspecten:</i> – financiële omvang</p> <p>– administratieve organisatie en controleerbaarheid</p> <p>– departementale accountantscontrole</p> <p><i>Opzet:</i> – analyse departementale accountantscontrole – eigen onderzoek</p>	<p><i>Bevindingen:</i> – uitgaven: f 1 665 miljoen – ontvangsten: f 1 665 miljoen – opzet en werking van centrale LEF-administratie voldeed aan de daaraan te stellen eisen – idem bij de betaalorganisaties van het LEF met uitzondering van de superheffingsadministratie – AD verstrekte een goedkeurende verklaring</p> <p><i>Oordeel:</i> – redelijke zekerheid over de rechtmatigheid en volledigheid van de LEF-bedragen</p>
<p>– 1992 (Rapporten bij de financiële verantwoordingen 1992, TK 23 264, nrs. 1–2, blz. 237–242)</p>	<p><i>Aspecten:</i> – financieel beheer</p> <p>– administratieve organisatie</p> <p>– geïntegreerde verplichtingen-/kas-administratie – departementale accountantscontrole</p> <p><i>Opzet:</i> – analyse departementale accountantscontrole – eigen onderzoek</p>	<p><i>Bevindingen:</i> – uitgaven: f 701 miljoen – ontvangsten: f 701 miljoen – verplichtingen: f 703 miljoen – te late vaststellingen van de op te leggen heffingen en te late afdrachten van de Eigen Middelen van de EG (zal leiden tot verdragingsrente) – verschillende betaalorganen hebben Vo. (EEG) nr. 595/91 verschillend geïnterpreteerd (inhouding 20 % van de onverschuldigd betaalde bedragen) – belangrijkste risico's (interventie-activiteiten VIB) in voldoende mate afgedekt door ao-maatregelen – bij de produktschappen zijn niet alle processen beschreven – voldeed in opzet en werking aan comptabele regelgeving – idem bij de betaalorganisaties van het LEF met uitzondering van de superheffingsadministratie – de controle van de DAD bood voldoende basis voor de oordeelsvorming</p> <p><i>Oordeel:</i> – redelijke zekerheid dat de LEF-bedrag geen fouten of onzekerheden bevatten die de tolerantiegrenzen overschrijden</p>

Titel/doelstelling van onderzoek	Onderzoeksaspecten/-opzet	Bevindingen onderzoek/oordeel AR
<p>– 1993 (Rapporten bij de financiële verantwoordingen, TK 23 825, nrs. 1–2, blz. 263–268)</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– financieel beheer</li>   <li>– administratieve organisatie</li> <li>– departementale accountantscontrole</li>   <p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– analyse departementale accountantscontrole</li> <li>– eigen onderzoek</li> </ul> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– uitgaven: f 128 miljoen</li> <li>– ontvangsten: f 128 miljoen</li> <li>– verplichtingen: f 123 miljoen</li> <li>– in de steunregeling voor de verwerking van magere melkpoeder in veevoeder is voldoende rekening gehouden met aspecten van m&amp;o</li> <li>– bij het Produktschap voor Zuivel zijn in het kader van het vorderingenbeheer geen procedures vastgesteld voor buiten invordering stelling en voor het vermelden van statuswijzigingen</li> <li>– bij het Produktschap voor Vee en Vlees worden niet alle vorderingen in de grootboekadministratie vastgelegd</li> <li>– bij enkele produktschappen is er nog een achterstand in de beschrijving van de ao</li> <li>– controle van de DAD bood voldoende basis voor de oordeelsvorming</li>   <p><i>Oordeel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– een deugdelijke weergave van de uitkomsten van het financieel beheer en opgesteld volgens voorschriften</li> <li>– de LEF-bedragen zijn rechtmatig, met uitzondering van LEF-B (zie paragraaf 3.4)</li> </ul> </ul>
<p><i>Landbouw-Egalisatiefonds, afdeling B – 1989/1990</i> (Juniverslag 1992, TK 22 655, nrs. 1–2, blz. 69–72)</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– financiële omvang</li>   <li>– administratieve organisatie en controleerbaarheid</li> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– uitgaven: 1989: f 8,8 miljard; 1990: f 6,4 miljard</li> <li>– ontvangsten: 1989: f 9,3 miljard; 1990: f 7,1 miljard</li> <li>– de administratieve organisatie van het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, alsmede de superheffingsadministratie van het Produktschap voor Zuivel, voldeed nog niet aan de daaraan te stellen eisen</li> <li>– het Audit Committee gaf voldoende aandacht aan de controlesituatie</li> <li>– aantal rapporten van AID over onregelmatigheden in de melkrealisaties nog niet afgewerkt</li> <li>– risico's voortvloeiend uit controlesituatie niet goed te becijferen</li> <li>– de in gang gezette verbetering van de ao verdient onverminderde aandacht</li> </ul>
<p><i>Doelstelling:</i> Controleren van de recht- en wetmatigheid van de Europese geldstromen van en naar Brussel ter financiering van het GLB</p>	<p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– analyse controle van de departementale accountantsdienst en het Audit Committee</li> <li>– eigen onderzoek</li> </ul>	
<p>– 1991 (Juniverslag 1993, TK 23 210, nrs. 1–2, blz. 76–80)</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– financiële omvang</li>   <li>– administratieve organisatie en controleerbaarheid</li>   <p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– analyse controle van de departementale accountantsdienst</li> <li>– eigen onderzoek</li> </ul> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– uitgaven: f 6,8 miljard</li> <li>– ontvangsten: f 6,7 miljard</li> <li>– de opzet van de ao van de centrale administratie van het LEF voldeed aan de eisen</li> <li>– die van de betaalorganen voldeed over het algemeen aan de eisen (met uitzondering van de superheffingsadministratie)</li> <li>– het Ministerie van LNV had nog niet alle taken (m.n. de halfjaarlijkse rapportageplicht aan de Commissie) vervuld uit het Eigen-Middelen-besluit (Vo. (EEG) 1552/89)</li> <li>– nog steeds achterstand bij de betaalorganen in het afwerken van rapporten van de verifiërende instanties (in verband met bestrijding fraude en onregelmatigheden)</li> <li>– risico's voortvloeiend uit controlesituatie niet goed te becijferen</li> </ul>

Titel/doelstelling van onderzoek	Onderzoeksaspecten/-opzet	Bevindingen onderzoek/oordeel AR
– 1992 (Juniverslag 1994, TK 23 785, nrs. 1–2, blz. 110–113)	<i>Aspecten:</i> – financiële omvang  – administratieve organisatie en controleerbaarheid  <i>Opzet:</i> – analyse controle van de departementale accountants- dienst – eigen onderzoek	<i>Bevindingen:</i> – uitgaven: f 6,0 miljard – ontvangsten: f 5,9 miljard – de opzet en werking van de ao van de centrale administratie van het LEF en van de betaalorganen voldeed over het algemeen aan de eisen – de administratie bij het Hoofdprodukschap voor Akkerbouwproducten (HPA) was terzake van de uitvoering van Vo. (EEG) 595/91 (20% inhouding bij terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen) onvoldoende toe- gankelijk – ontbreken van adequate procedures bij het HPA voor verantwoording van opgelegde heffingen in speciale of normale boekhouding – beleid steekproefsgewijze verificatie van gegevens van derde- belanghebbenden nog niet geëxpliciteerd – Produktschap voor Zuivel gaf geen uitvoering aan versnelling afwerking van AID-rapporten over melkrealisaties
<i>Vergoeding medebewinds- kosten</i> (Decemberverslag 1992, TK 22 960, nrs. 1–2, blz. 86–91)	<i>Aspecten:</i> – analyse van de regeling – werking van de organisatie	<i>Bevindingen:</i> – vaststelling van verdeelsleutels en explicitering van normen ontbraken – onvolledigheid van de door de produktschappen te verstrekken informatie – tijdigheid van de goedkeuring van de rekening van de produktschappen door de minister niet gehaald
<i>Doelstelling:</i> Vaststellen van de werking van het vergoedingssysteem voor de medebewindskosten	<i>Opzet:</i> – documentenanalyse – dossieronderzoek – interviews met betrokken ambtenaren	<i>Oordeel:</i> – de informatieverstrekking acht de AR weinig efficiënt
<i>Opzet bestrijding EG-fraude in Nederland</i> (Decemberverslag 1992, TK 22 960, nrs. 1–2, blz. 91–94)	<i>Aspecten:</i> – coördinatie  – administratieve aanpak  – strafrechtelijke aanpak – internationale samenwer- king	<i>Bevindingen:</i> – ingevolge Vo. (EEG) nr. 4045/89 en Vo. (EEG) nr. 386/90 is ingesteld een Controle coördinatiegroep belast met toezicht op en controle op de boek- houdkundige nacontroles – gevallen van vermoedelijke fraude worden door AID en Douane n.a.v. administratieve en/of fysieke controle in beginsel overgedragen aan afdeling Recherche/AID resp. Douanerecherche – kwartaal melding van AID en Douane van geconstateerde onregelmatigheidsmeldingen aan JBZ/LNV – oprichting van het Coördinerend fraudeberaad – benoeming landelijk coördinerend fraude-officier – aanzet tot gemeenschappelijke oprichting van internationaal netwerk voor de EG-fraudebestrijding – bij strafrechtelijk onderzoek naar fraude is er overleg en samenwerking met buitenlandse zusterinstellingen van de AID en Douanerecherche
<i>Doelstelling:</i> Analyseren van de organisatie en coördinatie van de bestrij- ding van fraude en onregelma- tigheden met EG-landbouwsubsidies en export-restituties over de periode 1989–1991	<i>Opzet:</i> – documentenanalyse – dossieronderzoek – interviews met betrokken ambtenaren	<i>Oordeel:</i> – de AR stelt vast dat in Nederland actief wordt gewerkt aan vergroting van de effectiviteit van de EG-fraudebestrijding en wel in het bijzonder door ver- betering van de coördinatie tussen betrokken departementen, diensten en Openbaar Ministerie

Titel/doelstelling van onderzoek	Onderzoeksaspecten/-opzet	Bevindingen onderzoek/oordeel AR
<p><i>Ooipremieregeling</i> (Juniverslag 1993, TK 23 210, nrs. 1–2, blz. 72–76)</p> <p><i>Doelstelling:</i> Analyseren van de uitvoering van de EG-regeling houdende een gemeenschappelijke ordening van de markten in de schape- en geitevlees over de periode 1990–1992</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– voorbereiding beleid</li> <li>– beleidsuitvoering</li> <li>– controle op uitvoering</li> </ul> <p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– enquêteformulieren</li> <li>– documentenanalyse</li> <li>– dossieronderzoek</li> <li>– interviews met betrokken ambtenaren</li> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– regeling wordt als complex ervaren en leidt tot veel gegrond verklaarde bezwaarschriften (in 1991 zelfs 50%)</li> <li>– regeling blijkt gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (bijvoorbeeld het begrip «subsidierECHthebbende»)</li> <li>– veel aanvragen blijken onvolledig en onjuist ingediend te worden</li> <li>– bij verrichte fysieke controles (AID verricht het door de EC voorgeschreven aantal) komen veel onregelmatigheden aan het licht (10–14% van de gecontroleerde aanvragen)</li> </ul> <p><i>Oordeel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– de AR pleit voor verbetering AID-controle door computersystemen AID en provinciale LNO-kantoren en de directie Uitvoering Regeling te koppelen</li> </ul>

## 2. Structuurfondsen

Titel/doelstelling van onderzoek	Onderzoeksaspecten/-opzet	Bevindingen onderzoek/oordeel AR
<p><i>Regionaal Beleid in Noord-Nederland</i> (Decemberverslag 1992, TK 22 960, nrs. 1–2, blz. 81–86)</p> <p><i>Doelstelling:</i> Analyseren van het beleid gericht op de versterking van de economische structuur in noordelijk Nederland</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Integraal structuurplan noorden des lands</li> <li>– EFRO</li> </ul> <p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– documentenanalyse</li> <li>– dossieronderzoek</li> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– de mate van precisering van de criteria voor selectie van clusterprojecten tussen de programmacommissies verschilde zeer sterk</li> <li>– uitwerking van selectiecriteria voor co-financiering vond niet plaats</li> <li>– bij toekenning van ISP-subsidies werd afgeweken van uitgangspunten vastgelegd in TK</li> <li>– beheer van projecten vertoonde gebreken</li> <li>– in eerste voortgangsrapportage doelstelling 2-projecten werd nauwelijks ingegaan op stand van zaken per project</li> <li>– doordat beslissing tot co-financiering plaatsvond na vaststelling ISP-project werd afstemming clusterproject met co-financieringsproject bemoeilijkt</li> </ul> <p><i>Oordeel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ondanks de gewijzigde opzet van ISP/EFRO vond nog onvoldoende afstemming van ISP- en EFRO-projecten plaats</li> </ul>
<p><i>Regeling voor het uit productie nemen van bouwland</i> (Juniverslag 1992, TK 22 655, nrs. 1–2, blz. 64–69)</p> <p><i>Doelstelling:</i> Analyseren van de uitvoering de braaklegregeling (Vo.(EEG) nr. 2328/91)</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– regelgeving</li> <li>– uitvoeringsproces</li> <li>– doelbereiking</li> </ul> <p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– documentenanalyse</li> <li>– dossieronderzoek</li> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– op een aantal onderdelen moest regeling worden aangepast aan akkerbouwpraktijk</li> <li>– afhandeling van bezwaarschriften nam veel tijd in beslag</li> <li>– ondanks duidelijke instructies terzake van uitvoeringsproces bood regeling mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik</li> <li>– voorwaarden van de regeling werden goed nageleefd</li> <li>– hoewel hoofddoelstelling (beperking van de productie van markt-orderingsgewassen) gehaald werd, werd het gewenste toename areaal bosbebouwing niet gehaald</li> </ul> <p><i>Oordeel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– de AR achtte het van groot belang dat zorgvuldig wordt gekeken naar de afstemming van Nederlandse regels op de Europese opdat de aangeboden mogelijkheden van Europese regelgeving benut worden</li> </ul>

Titel/doelstelling van onderzoek	Onderzoeksaspecten/-opzet	Bevindingen onderzoek/oordeel AR
<p><i>Financiële risico's bij Europese bijdragen</i> (Rapporten bij de financiële verantwoordingen 1993, TK 23 825, nrs. 1–2, blz. 207–208)</p>	<p><i>Aspecten:</i> – ministeriële verantwoordelijkheid voor doeltreffend toezicht</p>	<p><i>Bevindingen:</i> – ontworpen regeling tussen minister en provincie kende geen recht aan de minister om de werking van de controlewerkzaamheden van de provinciale accountantsdiensten te beoordelen en zonodig controles door de AD uit te laten voeren</p>
<p><i>Doelstelling:</i> Analyseren van de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer, meer in het bijzonder terzake van het uit het EOGFL-O aan de provincie Friesland toegezegde bedrag van f 69 miljoen</p>	<p><i>Opzet:</i> – analyse departementale accountantscontrole – eigen onderzoek</p>	<p><i>Oordeel:</i> – de AR achtte de toezichtsregeling een te smalle basis om gestalte te geven aan de verantwoordelijkheid van de minister voor de rechtmatige besteding van de Europese bijdrage</p>
<p><i>Subsidiëring verwerking en afzet landbouwprodukten</i> (Juniverslag 1994, TK 23 785, nrs. 1–2, blz. 95–99)</p>	<p><i>Aspecten:</i> – sectorplannen  – beheer van subsidieregeling</p>	<p><i>Bevindingen:</i> – minister heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die sectorplannen bieden om het beleid concreter uit te werken – ontbreken van evaluatiecriteria – inhoud van 10% van de ingediende investeringsprojecten in 1992–1993 werd anders gerealiseerd dan in subsidie-aanvraag (21% werd voor realisatie afgebroken; 54% werd minstens een jaar te laat gerealiseerd)</p>
<p><i>Doelstelling:</i> Analyseren van de uitvoering van Vo. (EG) 866/90</p>	<p><i>Opzet:</i> – documentenanalyse – dossieronderzoek – bezoeken aan in aanmerking komende bedrijven</p>	<p><i>Oordeel:</i> – de AR acht het beheer van deze subsidieregeling voor verbetering vatbaar</p>
<p><i>Capaciteitsbeperking in de zeevisserij</i> (Juniverslag 1992, TK 22 655, nrs. 1–2, blz. 60–63)</p>	<p><i>Aspecten:</i> – Meerjarig Oriëntatieprogramma voor de vissersvloot</p>	<p><i>Bevindingen:</i> – reductie vangstcapaciteit van kotters gehaald (maar slechts ten dele d.m.v. sanering en voor een groot deel door administratieve/technische maatregelen zoals zeedagenregeling, verkorting boomkor) – reductie vangstcapaciteit van trawlers niet gehaald</p>
<p><i>Doelstelling:</i> Analyseren van aspecten van de communautaire acties voor de verbetering en aanpassing van de structuur van de visserij op grond van Vo. (EEG) 4028/86</p>	<p><i>Opzet:</i> – gezamenlijke controle met ER – documentenanalyse – dossieronderzoek – interviews met betrokken ambtenaren</p>	

### 3. Eigen Middelen

Titel/doelstelling van onderzoek	Onderzoeksaspecten/-opzet	Bevindingen onderzoek/oordeel AR																																										
<p><i>Afdracht Eigen Middelen Europese Gemeenschap – 1989</i> (Decemberverslag 1990, TK 21 955, nrs. 1–2, blz. 74–75) – 1990 (Decemberverslag 1991, TK 22 455, nrs. 1–2, blz. 64–65) – 1991 (Rapporten bij de rekeningen 1991, TK 22 725, nrs. 1–2, blz. 115–116) – 1992 (Rapporten bij de financiële verantwoordingen 1992, TK 23 264, nrs. 1–2, blz. 125) – 1993 (Rapporten bij de financiële verantwoordingen 1993, TK 23 825, nrs. 1–2, blz. 133)</p> <p><i>Doelstelling:</i> Verschaffen van inzicht in de uitvoering van de begroting en het afleggen van verantwoording over het gevoerde begrotingsbeheer</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– landbouwheffingen en dergelijke</li> <li>– invoerrechten en dergelijke</li> <li>– omzetbelasting</li> <li>– BNP-afdrachten van de lidstaten</li> <li>– bijdrage monetaire reserve EOGFL</li> </ul> <p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– analyse (voor een deel) van de AD-rapportage/eigen onderzoek</li> <li>– toetsing van de bedragen aan de departementale administraties (landbouwheffingen: LEF; invoerrechten: Belastingdienst en centrale directie FEZ; omzetbelasting: centrale directie FEZ; BNP: bedrag wordt geboekt ten laste van hoofdstuk V (Buitenlandse Zaken))</li> </ul>	<p><i>Bevindingen</i> Aan EG afgedragen eigen middelen (in mln. guldens) over de jaren</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>1989</th> <th>1990</th> <th>1991<sup>2</sup></th> <th>1992<sup>4</sup></th> <th>1993<sup>5</sup></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>515</td> <td>409</td> <td>604</td> <td>432</td> <td>411</td> </tr> <tr> <td></td> <td>2487</td> <td>2516</td> <td>3299</td> <td>3257</td> <td>3144</td> </tr> <tr> <td></td> <td>3283</td> <td>3407</td> <td>3959</td> <td>3893</td> <td>3947</td> </tr> <tr> <td></td> <td>321</td> <td>7<sup>1</sup></td> <td>753<sup>3</sup></td> <td>851</td> <td>1622</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>3</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Totaal</td> <td>6606</td> <td>6339</td> <td>8615</td> <td>8436</td> <td>9124</td> </tr> </tbody> </table> <p><i>Oordeel:</i></p> <p><sup>1</sup> De AR heeft redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven ad f 9 mln. Voor f 3 mln. aan ontvangsten stelde de AR vast dat de rekening onvolledig was (Rapport bij de rekening 1990 van hoofdstuk V (Buiza)).</p> <p><sup>2</sup> De AR heeft redelijke zekerheid over de rechtmatigheid en volledigheid van de in de rekening 1991 van hoofdstuk IXB opgenomen bedragen.</p> <p><sup>3</sup> De AR heeft redelijke zekerheid over de rechtmatigheid van deze uitgaven (Rapport bij de rekening 1991 van hoofdstuk V (Buiza)).</p> <p><sup>4</sup> De AR heeft positief oordeel over de financiële verantwoording 1992</p> <p><sup>5</sup> De AR heeft een overwegend positief oordeel over de financiële verantwoording 1993.</p>		1989	1990	1991 <sup>2</sup>	1992 <sup>4</sup>	1993 <sup>5</sup>		515	409	604	432	411		2487	2516	3299	3257	3144		3283	3407	3959	3893	3947		321	7 <sup>1</sup>	753 <sup>3</sup>	851	1622					3		Totaal	6606	6339	8615	8436	9124
	1989	1990	1991 <sup>2</sup>	1992 <sup>4</sup>	1993 <sup>5</sup>																																							
	515	409	604	432	411																																							
	2487	2516	3299	3257	3144																																							
	3283	3407	3959	3893	3947																																							
	321	7 <sup>1</sup>	753 <sup>3</sup>	851	1622																																							
				3																																								
Totaal	6606	6339	8615	8436	9124																																							
<p><i>Beveiliging Intra Communautair Transactiesysteem</i> (Decemberverslag 1994, TK 24 045, nrs. 1–2, blz. 58–61)</p> <p><i>Doelstelling:</i> Aalyseren van de beveiliging van de binnen het ICT opgeslagen, verwerkte en uitgewisselde gegevens</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– beveiligingseisen en -risico's</li> <li>– beveiliging in de praktijk</li> </ul> <p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– documentenanalyse</li> <li>– dossieronderzoek</li> <li>– interviews met betrokken ambtenaren</li> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– concrete beveiligingsmaatregelen zijn niet in de wet- en regelgeving opgenomen</li> <li>– bij het ontwikkelen van het systeem heeft de beveiliging te weinig aandacht gekregen</li> <li>– Belastingdienst kan niet waarborgen dat buitenlandse belastingeenheden de ICT-gegevens op de juiste wijze beveiligen en gebruiken</li> </ul>																																										
<p><i>Douane na de herstructurering</i> (Juniverslag 1991, TK 22 158, nrs. 1–2, blz. 46–55)</p> <p><i>Doelstelling:</i> Analyseren van de functionering van de douane na de herstructurering</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– niet-fiscale werkzaamheden voor andere ministeries</li> <li>– verificatie</li> <li>– ao en controle</li> </ul> <p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– documentenanalyse</li> <li>– dossieronderzoek</li> <li>– interviews met betrokken ambtenaren</li> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nauwelijks overleg over de te controleren objecten, de controlefrequentie en de controlediepgang tussen betrokken ministeries en het Ministerie van Financiën, de directie Douane Aangelegenheden (DDA) of de directie Douane (DD)</li> <li>– in verband met het ontbreken van verantwoording van de Douane aan de betrokken ministeries hebben deze geen inzicht in de uitvoering</li> <li>– in 1988–1989 constateerden ER en controlerende ambtenaren EOGFL-G dat douanecontrole onvoldoende was</li> <li>– minder aandacht in het verleden voor verificatieselectie bij uitvoer dan bij invoer</li> <li>– door summiere en weinig gestructureerde wijze van vastlegging van opnames van ingevoerde goederen in het Sagitta-systeem was niet mogelijk aan te geven in hoeverre de door de DD gestelde 4%-richtlijn voor invoer, respectievelijk 5%-richtlijn voor uitvoer werd gehaald</li> <li>– vastlegging van gegevens over de verrichte fysieke opnames laat te wensen over</li> <li>– er bestond nauwelijks inzicht in de kwaliteit, de aard en de kosten van de verrichte controles</li> <li>– de administratieve organisatie en controle laat te wensen over</li> </ul> <p><i>Oordeel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– de ontwikkeling van een controlebeleid dient met voortvarendheid te worden doorgezet</li> </ul>																																										



Titel/doelstelling van onderzoek	Onderzoeksaspecten/-opzet	Bevindingen onderzoek/oordeel AR
<p><i>Werkzaamheden Douane</i> (Verslag 1993, TK 23 670, nrs. 1-2, blz. 96-100)</p> <p><i>Doelstelling:</i> Nagaan in hoeverre de toezeggingen in 1991 van de staatssecretaris van Financiën zijn nagekomen</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- controlebeleid</li> <li>- ao en interne controle</li> <li>- niet-fiscale activiteiten voor andere ministeries</li> </ul> <p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- documentenanalyse</li> <li>- dossieronderzoek</li> <li>- interviews met betrokken ambtenaren</li> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de structuur van de Douane en de aard van te verrichten werkzaamheden zijn sterk gewijzigd</li> <li>- Douane wil in toekomst meer administratieve controles bij fabrikanten, opslagbedrijven en im- en exporteurs verrichten</li> <li>- in 1993 was er nog geen volledig operationeel controleplan</li> <li>- vastlegging van uitgevoerde controle op goederen met landbouwrestitutie werd steeds beter</li> <li>- kwaliteit van de vastlegging van de overige fysieke controles was nog niet conform de daartoe uitgevaardigde richtlijn van de DD/IAB</li> <li>- in de periode 1990-1993 is de ao bij de onderzochte douaneposten regelmatig aangepast</li> <li>- het aantal te controleren dossiers en het aantal aandachtspunten bij de interne controle was nog beperkt van omvang</li> <li>- er bleek weinig te zijn veranderd ten opzichte van het eerdere onderzoek Douane</li> </ul>

#### 4. Overige onderzoeken

Titel/doelstelling van onderzoek	Onderzoeksaspecten/-opzet	Bevindingen onderzoek/oordeel AR
<p><i>Coördinatie van het internationale milieubeleid</i> (Decemberverslag 1992, TK 22 960, nrs. 1-2, blz. 5-11)</p> <p><i>Doelstelling:</i> Analyseren van de uitvoering van de coördinerende taak van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op het terrein van het internationale milieubeleid</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- voorbereiding van standpunten</li> <li>- vastlegging afspraken</li> <li>- uitvoering</li> </ul> <p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- documentenanalyse</li> <li>- dossieronderzoek</li> <li>- interviews met betrokken ambtenaren</li> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- samenhang van milieuvorstellen en de belangen van andere beleids-terreinen geven aanleiding tot veelvuldig interdepartementaal overleg</li> <li>- de internationale haalbaarheid botst met nationale normstelling</li> <li>- een overzichtelijk documentatiesysteem van internationale milieu-afspraken ontbreekt</li> <li>- de coördinerende werkzaamheden van het Ministerie van Buitenlandse Zaken strekken zich niet uit tot toezicht op naleving van internationale verplichtingen (behoudens een procedurele verantwoordelijkheid bij de verwerking van EG-richtlijnen)</li> </ul>
<p><i>Europa in het onderwijs</i> (Juniverslag 1993, TK 23 210, nrs. 1-2, blz. 13-24)</p> <p><i>Doelstelling:</i> Analyseren van de doelmatige coördinate en uitvoering van het internationaliseringsbeleid met betrekking tot Europese onderwijsprogramma's</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- coördinatie</li> <li>- beleidsuitvoering door intermediairs</li> </ul> <p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- documentenanalyse</li> <li>- dossieronderzoek</li> <li>- interviews met betrokken ambtenaren</li> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de AR heeft geen betrouwbare schatting kunnen maken van het financieel belang van de uitgaven</li> <li>- er bestaat onduidelijkheid in het onderwijsveld over de financiële mogelijkheden in het kader van EG-actieprogramma's</li> <li>- het Ministerie van O&amp;W had slechts globaal de taken bij alle intermediairs aangegeven</li> <li>- de beoogde netwerkvorming in het bo/vo/mbo/landbouwonderwijs was nog niet gerealiseerd</li> </ul> <p><i>Oordeel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de toezeggingen van de directies tot deelname aan EG-actieprogramma's dienen in de begroting, respectievelijk meerjarenraming te worden opgenomen</li> </ul>
<p><i>Invoering van de Seveso-richtlijn in Nederland</i> (Decemberverslag 1991, TK 22 455, nrs. 1-2, blz. 110-121)</p> <p><i>Doelstelling:</i> Analyseren van de doelmatige coördinate en uitvoering van het internationaliseringsbeleid met betrekking tot Europese onderwijsprogramma's</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- juridische verwerking</li> <li>- arbeidsveiligheid</li> <li>- externe veiligheid</li> <li>- voorlichting en rampbestrijdingsplannen</li> </ul> <p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- documentenanalyse</li> <li>- dossieronderzoek</li> <li>- interviews met betrokken ambtenaren</li> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de verwerking in het Nederlands recht was in maart 1991 nog niet volledig voltooid (uiterlijke invoeringsdatum november 1985)</li> <li>- het tempo van de totstandkoming van de arbeidsveiligheidsrapporten (AVR's) bleek problematisch</li> <li>- de drie betrokken ministeries (SZW, VROM en BiZa) bleken onvoldoende rekening te houden met de in de richtlijnen opgenomen verplichtingen</li> </ul>

Titel/doelstelling van onderzoek	Onderzoeksaspecten/-opzet	Bevindingen onderzoek/oordeel AR
<p><i>Doelstelling:</i> Analyseren van de verwerking en uitvoering van de richtlijn</p>	<p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– documentenanalyse</li> <li>– dossieronderzoek</li> <li>– interviews met betrokken ambtenaren</li> </ul>	<p><i>Oordeel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– er dient vroegtijdige aandacht te zijn voor wets- en uitvoeringstechnische aspecten van EG-richtlijnen</li> </ul>
<p><i>Voorkoming en bestrijding industriële ongelukken</i> (Juniverslag 1994, TK 23 785, nrs. 1–2, blz. 114–119)</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– verwerking in de Nederlandse wetgeving</li> <li>– voortgang opstelling veiligheidsrapporten</li> <li>– uitvoering</li> <li>– invulling inspectietaken</li> <li>– evaluatie</li> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– de juridische verwerking voorlichtingsverplichting door BiZa verliep traag</li> <li>– SZW kampte met achterstanden in de beoordeling van AVRs; er was nog een aanzienlijke achterstand in het opstellen van rampbestrijdingsplannen voor Seveso-bedrijven</li> <li>– VROM en BiZa hadden onvoldoende inzicht in de voortgang van de uitvoering door lagere overheden</li> <li>– VROM en BiZa hadden nauwelijks invulling gegeven aan hun inspectietaken</li> <li>– geen van de drie ministeries had evaluaties van de uitvoering van richtlijn verricht</li> </ul>
<p><i>Doelstelling:</i> Vaststellen van de stand van zaken met betrekking tot de Seveso-richtlijn</p>	<p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– documentenanalyse</li> <li>– dossieronderzoek</li> <li>– interviews met betrokken ambtenaren</li> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– door getroffen kabinetsmaatregelen trad een vermindering van het aantal niet-tijdig verwerkte richtlijnen op per 1 januari 1993</li> </ul>
<p><i>Wetgeving: organisatie, proces en produkt</i> (Tussentijds rapport, TK 23 710, nrs. 1–2, blz. 13–14)</p>	<p><i>Aspecten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– onder andere de verwerking EG-richtlijnen in nationale rechtsorde</li> </ul>	<p><i>Bevindingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– door getroffen kabinetsmaatregelen trad een vermindering van het aantal niet-tijdig verwerkte richtlijnen op per 1 januari 1993</li> </ul>
<p><i>Doelstelling:</i> Vaststellen van de wijze waarop de wetgevingsfunctie bij de ministeries is georganiseerd en van de voorzieningen die ter uitvoering van deze functie zijn getroffen</p>	<p><i>Opzet:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– documentanalyse</li> <li>– interviews met betrokken ambtenaren</li> </ul>	

**BELANGRIJKE BELEMMERINGEN VOOR SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE EN DE ALGEMENE REKENKAMER OP HET TERREIN VAN DE VERKLARING VAN BETROUWBAARHEID**

In deze bijlage wordt aangegeven in hoeverre het voor de Algemene Rekenkamer mogelijk is de door de Europese Rekenkamer gewenste inhoudelijke controles op verrichtingenniveau uit te voeren. Hierbij wordt uitgegaan van de aan de Algemene Rekenkamer in de Comptabiliteitswet (CW) en in andere wettelijke regelingen toegekende taken en bevoegdheden en de binnen dat kader toegepaste onderzoeksmethode en werkwijze.

**BELEMMERINGEN VAN JURIDISCHE AARD**

- *toegang tot gegevens*

Verschillen in taken en bevoegdheden tussen Europese en Algemene Rekenkamer kunnen het verstrekken van informatie belemmeren. Gegevens van de Algemene Rekenkamer zijn voor de Europese Rekenkamer in beginsel beschikbaar nadat deze in definitieve vorm door het College van de Algemene Rekenkamer zijn vastgesteld. De Comptabiliteitswet (CW) maakt een directe voorziening van vertrouwelijke interne documenten van de overheid en van gegevens over natuurlijke en/of rechtspersonen onmogelijk. Indien het om informatie gaat die uitsluitend het EU controle-object betreft, bestaan er mogelijkheden tot het verstrekken van (nadere) informatie.

- *rechtspositie*

Artikel 59 CW bevat een algemene regeling ten aanzien van de taak/bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de in dit artikel bedoelde instellingen (bedrijven). De Algemene Rekenkamer heeft geen bevoegdheden bij natuurlijke personen en bij andere overheden (zoals provincies en gemeenten). Bovendien beschikt zij niet over het «recht» andere controlelichamen te verzoeken personen en/of bedrijven te controleren.

- *sectorale belemmeringen*

In het geval van de overige geldstromen die in het kader van het intern beleid van de Commissie rechtstreeks aan begunstigden worden overgemaakt, beschikt de Algemene Rekenkamer over controlebevoegdheden indien de begunstigde de centrale overheid of de in artikel 59 CW bedoelde instellingen betreft. Gelet op de onduidelijkheid over de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de overige geldstromen, is uitvoering van controles door de Algemene Rekenkamer in andere gevallen slechts mogelijk wanneer de wettelijke bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer worden uitgebreid.

- *territoriale belemmeringen*

De samenwerking tussen Europese en Algemene Rekenkamer wordt bemoeilijkt indien de controles betrekking hebben op onderwerpen die aan een lagere bestuurslaag zijn gedelegeerd. Dit probleem doet zich in het bijzonder voor bij de geldstromen van de structuurfondsen.

## **BELEMMERINGEN VAN METHODOLOGISCHE AARD**

- *controle-aanpak*

De Algemene Rekenkamer controleert niet (zonder meer) alle individuele posten, maar richt zich op de opzet en de werking van beheerssystemen – de administratieve organisatie en de interne (accountants-)controle – die aan de uitgaven en ontvangsten van het rijk ten grondslag liggen. Indien de Europese Rekenkamer de controle van (een groot aantal) individuele posten zou wensen, kan dit aanleiding geven tot problemen (bijvoorbeeld problemen met betrekking tot tijdsbeslag en personele inzet). Hiernaast ontstaat het risico van overlap met de controle door accountants.

## **CONCLUSIE**

Gegeven de hierboven beschreven belemmeringen van juridische en methodologische aard is de Algemene Rekenkamer slechts in beperkte mate in staat de Europese Rekenkamer te ondersteunen bij de uitvoering van de verklaring van betrouwbaarheid.