

Vergaderjaar 1995–1996

**24 500**

**Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland**

**Nr. 3**

### **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 17 januari 1996

De algemene commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport «Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland».

De vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Van Rey

De griffier van de commissie,  
Hubert

<sup>1</sup> Samenstelling:

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

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Roethof (D66), Van Zuylen (PvdA), vacature CDA, Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks (HDRK), Rosenmöller (GroenLinks), Vliegenghart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD) en De Hoop Scheffer (CDA).

1

*Verdient het gelijkschakelen in bevoegdheden van de wettelijk vastgelegde taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer uitvoering? Kan het opstellen van samenwerkingscontracten tussen de Rekenkamers van de lidstaten en de Europese Rekenkamer een oplossing zijn? (blz. 5)*

De Algemene Rekenkamer is bereid, bij wijze van experiment en voor zover haar bevoegdheden en werkwijze dat toelaten, namens de Europese Rekenkamer in enkele sectoren controlewerkzaamheden uit te voeren in het kader van de door de Europese Rekenkamer af te geven Verklaring van Betrouwbaarheid. Dit kan vastgelegd worden in een samenwerkingscontract. Mocht blijken dat de Algemene Rekenkamer hierbij tegen de grenzen van haar bevoegdheden aanloopt dan zal zij hierover rapporteren aan de wetgever. Daarbij ligt het in de rede dat de bevoegdheden van beide rekenkamers meer met elkaar in overeenstemming worden gebracht. De reikwijdte die de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zouden moeten hebben is overigens op dit moment onderwerp van interne beraadslagingen.

2

*Wat is de positie van de Rekenkamers in de andere lidstaten in hun relatie tot de wetgever en de medewetgever (pag. 5) (zie ook pagina 14 van de brief/reactie regering rapport Europese Rekenkamer)*

Historische, politieke en staatkundige achtergronden bepalen voor een belangrijk deel de positie van rekenkamers binnen het staatsbestel van hun land. Dit verklaart de bestaande verschillen tussen rekenkamers met betrekking tot hun taken, bevoegdheden, controle-aanpak en de vormgeving van hun onafhankelijkheid. Ter illustratie van deze verscheidenheid geeft onderstaande tabel een globaal overzicht van de bevoegdheden en de onderzoeksmogelijkheden van de rekenkamers van de landen van de Europese Unie.

**Tabel Bevoegdheden en mogelijkheden rekenkamers lidstaten Europese Unie**

Land	Bevoegdheden				Soorten onderzoek			
	Staat	Lokale autoriteiten	Publieke organisaties	Private organisaties	Rechtmatigheid	Efficiency	Effectiviteit	
Nederland	ja	nee	ja	ja	ja	ja	ja	
België	ja	nee	ja	ja (n.r.)	ja	ja	nee	
Denemarken	ja	nee	ja (100%)	ja (100%)	ja	ja	ja	
Duitsland	ja	nee	ja	ja (n.r.)	ja	ja	ja	
Verenigd Koninkrijk	ja	nee	nee	ja (n.r.)	ja	ja	ja	
Ierland	ja	nee	ja	ja (n.r.)	ja	ja	nee	
Frankrijk	ja	ja (n.r.)	ja	ja	ja	nee	nee	
Griekenland	ja	ja	ja	ja	ja	nee	nee	
Italië	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	
Luxemburg	ja	nee	ja	ja	ja	nee	nee	
Portugal	ja	ja	ja	nee	ja	ja	ja	
Spanje	ja	ja	ja	ja (>50%)	ja	ja	ja	
Finland	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	
Zweden	ja	nee	ja	ja	ja	ja	ja	
Oostenrijk	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	

n.r. = niet rechtstreeks

Ook in hun positie ten opzichte van regering en parlement lopen de rekenkamers zeer uiteen. Zo verschilt de invloed van het parlement op het onderzoeksprogramma per land, is de wijze van rapportage aan het parlement niet overal gelijk en is ook de organisatorische inbedding niet overal hetzelfde. In sommige landen maakt de rekenkamer bijvoorbeeld

deel uit van het Ministerie van Financiën. Wat alle rekenkamers in de Europese Unie echter gemeen hebben is dat waarborgen bestaan voor hun onafhankelijke positie.

Overigens zijn er landen met meer dan één rekenkamer. In Duitsland bijvoorbeeld heeft iedere deelstaat zijn eigen rekenkamer. Daarnaast is er één overkoepelend Bundesrechnungshof.

3

*De Europese Commissie wil per lidstaat één enkele instantie met de controle belasten. Omdat dit niet aansluit op de Nederlandse controlestructuur, zullen de DAD'S van de drie meest betrokken ministeries (LNV, EZ en SZW) als controle-instantie gaan functioneren. Wat vindt de Algemene Rekenkamer van deze oplossing (Kamerstuk 24 500, nr. 2, blz. 7)*

In Nederland dragen de vakministers verantwoordelijkheid voor de juiste aanwending van EG-gelden op hun beleidsterrein. Gelet op deze ministeriële verantwoordelijkheid en de daarop gebaseerde structuur van beheer en controle is de Algemene Rekenkamer van mening dat de gekozen oplossing aanvaardbaar is. Wel acht zij het van groot belang dat een goede afstemming plaatsvindt tussen de drie genoemde accountantsdiensten opdat er een uniforme rapportage aan de Commissie kan worden uitgebracht.

4

*Is de Algemene Rekenkamer het eens met de opvatting van de minister in zijn brief (24 202, nr. 2) dat de door de Algemene Rekenkamer getoonde bereidheid bij wijze van experiment ten behoeve van de Europese Rekenkamer in enkele sectoren controlewerkzaamheden uit te voeren (zie 24 500, nr. 2, blz. 65) zal uitmonden in concentratie op gegevensgerichte controles?*

De methode die de Europese Rekenkamer ten behoeve van de Verklaring van Betrouwbaarheid heeft ontwikkeld, bestaat vooralsnog uit een gegevensgerichte controle-aanpak. Daarbij worden de wettigheid en regelmatigheid van de rekeningen tot op het niveau van de uiteindelijke begunstigde onderzocht. Het streven van de Europese Rekenkamer is deze aanpak te vervangen door een meer systeemgerichte benadering, die meer overeenkomt met de controlemethode van de Algemene Rekenkamer. Tot die tijd zal de deelname van de Algemene Rekenkamer aan de controles in het kader van de Verklaring van Betrouwbaarheid – noodgedwongen – ook gegevensgericht moeten zijn.

5

*Is de Algemene Rekenkamer bereid een definitieve analyse van de beheers- en controlesituatie samen te stellen? Kan daarin ook de werking van de co-financiering worden meegenomen? Wanneer zou een dergelijk analyse afgerond kunnen zijn? (blz. 11)*

De door de Algemene Rekenkamer opgestelde inventarisatie richtte zich vooral op de opzet van de beheers- en controlestructuur. Een analyse van de werking van de beheers- en controlestructuur vereist een meerjarige aanpak. De Algemene Rekenkamer is voornemens haar onderzoek naar de werking van delen van de beheers- en controlestructuur in de komende jaren te intensiveren in het kader van haar onderzoeksspeerpunt «Europa». In dat onderzoek zal bij de structuurfondsen ook aandacht worden besteed aan de problematiek van de co-financiering.

De Kamer zal de komende jaren dus op gezette tijden informatie ontvangen over de werking van delen van de beheers- en controle-

structuur. Een meer omvattende analyse van de beheers- en controle-situatie mag pas daarna tegemoet worden gezien.

6

*De Algemene Rekenkamer heeft de mogelijkheid om, binnen haar bevoegdheden, deel te nemen aan controlebezoeken van de Europese Rekenkamer in Nederland, maar maakt daar weinig gebruik van. Maakt de Algemene Rekenkamer zo'n spaarzaam gebruik van deze mogelijkheid om een zo groot mogelijke spreiding van middelen te bereiken, of zijn er (nog) andere redenen waarom de Algemene Rekenkamer dit niet doet? Verloopt de coördinatie en communicatie met de Europese Rekenkamer naar tevredenheid? (Kamerstuk 24 500, nr. 2, blz. 16)*

Gezien de omvang van de overige controletaken van de Algemene Rekenkamer en de daarvoor beschikbare capaciteit is de deelname aan controlebezoeken van de Europese Rekenkamer in Nederland beperkt. Het gaat overigens veelal om kortstondige bezoeken die zijn gericht op het verzamelen van onderzoeksgegevens op een specifiek terrein. De toegevoegde waarde voor de Algemene Rekenkamer hiervan is in het algemeen niet erg groot. De (procedurele) begeleiding van deze controlebezoeken van de Europese Rekenkamer verloopt volgens de Algemene Rekenkamer naar wens. Momenteel worden initiatieven genomen om de samenwerking tussen beide rekenkamers te intensiveren, onder andere wat betreft de afstemming van plannings op elkaar en het uitvoeren van meer gezamenlijk onderzoek.

7

*Op blz. 27 van Kamerstuk 24 500 nr. 2 wordt vermeld dat over de periode 1983–1990 in totaal voor 177 miljoen gulden is gekort op de Nederlandse declaraties bij de EOGFL-garantie. Bestaat er inzicht in de ontwikkeling na die tijd? Is de Algemene Rekenkamer van mening dat Nederland zich voldoende inspant om dergelijke kortingen in de toekomst te voorkomen?*

De meest recente door de Europese Commissie vastgestelde Nederlandse declaratie bij het EOGFL betrof het boekjaar 1991. Per saldo ontving Nederland van de Commissie over 1991 f 1 575 600.

Dit bedrag kwam als volgt tot stand:

● Door Nederland gewonnen zaken voor het Hof van Justitie (medeverantwoordelijkheidsheffing op graan)	+ 708 540
● Teveel betaalde superheffing	+ 2 710 140
Subtotaal terug te ontvangen	+ 3 418 680
● Fouten bij uitvoer van runderen naar Polen	– 550 150
● Vervalsing van bewijzen van uitgevoerd vlees naar het Midden-Oosten	– 1 091 617
● Overig	– 201 313
Subtotaal kortingen	– 1 843 080
Totaal afrekening 1991	+ 1 575 600

De Rekenkamer constateerde in haar Rapport bij de financiële verantwoording over 1994 (Kamerstuk 24 275 nr. 2, blz. 272) dat het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een aantal positieve ontwikkelingen in gang heeft gezet ter voorkoming van kortingen in de toekomst. Zo werd in 1994 met de produktschappen overeenstemming bereikt over een «Gedragscode medebewind gemeenschappelijk landbouwbeleid». Verder werd een begin gemaakt met het vastleggen van interpretaties van de EU-regelgeving en maakten de verschillende controle instanties

onderling afspraken over de wijze van controle van gegevens van begunstigen.

8

*De Algemene Rekenkamer merkt op dat, t.a.v. het LEF, de beschrijving en het onderhoud van de administratieve organisatie van de produktschappen aandacht verdient. Kan de Algemene Rekenkamer dit toelichten? Om welke produktschappen gaat het eigenlijk? Vindt de Algemene Rekenkamer dat de produktschappen hun administratieve taak naar behoren uitvoeren? (Kamerstuk 24 500, nr. 2, blz. 31)*

De administraties van de produktschappen, die voor een aantal onderdelen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid belast zijn met administratieve controles en het verrichten van betalingen, maken deel uit van de administratie van het LEF. Een duidelijk en actueel beschreven administratieve organisatie is van belang voor een ordelijk en controlebaar beheer.

De produktschappen waar de Rekenkamer op doelde waren het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (HPA) en het Produktschap voor Zuivel. Bij het HPA ontbraken onder meer nog adequate procedures voor de verantwoording van opgelegde heffingen en het Produktschap voor Zuivel gaf nog geen uitvoering aan een versnelde afwerking van AID-rapporten over melkrealisaties.

Met inachtneming van het voorgaande is de Rekenkamer overigens van mening dat de produktschappen hun administratieve taak bij de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in het algemeen naar behoren uitvoeren.

9

*Is de Algemene Rekenkamer bereid een evaluatierapportage samen te stellen m.b.t. projecten die gedurende een bepaalde periode op basis van gelden uit een Structuurfonds medegefinancierd zijn? (algemeen)*

Evaluatie van projecten gefinancierd uit de structuurfondsen acht de Rekenkamer van groot belang, maar de verantwoordelijkheid daarvoor berust volgens haar primair bij de Europese Commissie, het betrokken ministerie en/of de uitvoerders. De Rekenkamer maakt bij haar onderzoek wel gebruik van beschikbare evaluaties. Overigens verricht de Rekenkamer wel onderzoek op het terrein van de structuurfondsen. In de komende periode zal de Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld onderzoek doen naar de voorbereiding van projecten die worden opgezet in het kader van de plattelandsontwikkeling (5 b-regio's).

10

*Waaruit bestaat de onzekerheid over de rechtmatigheid van enkele (welke?) posten op de saldibalans, die betrekking hebben op de uitgaven en ontvangsten van het LEF-B (Kamerstuk 24 500, nr. 2, blz. 31)*

De onzekerheid over de rechtmatigheid van de posten op de saldibalans die betrekking hebben op het LEF-B komt voort uit het feit dat de DAD van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (DAD) geen accountantsverklaring afgeeft bij het LEF-B. Uitgaven en ontvangsten van het LEF-B (EOGFL-garantie en Eigen Middelen van de EU) worden door de DAD gecontroleerd met inachtneming van het door de EU geformuleerde controlebeleid. Dit controlebeleid resulteert naar de mening van de DAD in een onvoldoende representatief beeld van de populatie en verhindert daarom het afgeven van een accountantsverklaring. De Rekenkamer is evenals de minister van Financiën van mening dat de door de DAD aangevoerde reden vanuit de optiek van de accountantscontrole niet relevant is. De communautaire voorschriften dienen namelijk te worden

beschouwd als een pakket van minimumeisen. De DAD dient zijn controle zo in te richten dat de daaruit voortvloeiende bevindingen voldoende representatief zijn om tot een accountantsoordeel over het geheel te komen.

De Algemene Rekenkamer zal in het Rapport bij de financiële verantwoording 1995 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan deze kwestie (opnieuw) aparte aandacht besteden.

11

*T.a.v. de «overige geldstromen» hebben de betrokken ministeries vaak geen totaalbeeld van de gelden die, al dan niet buiten de begroting om, in Nederland terechtkomen. Vindt de Algemene Rekenkamer dat de betrokken ministeries zich te weinig inspanning getroosten om deze ontvangsten in kaart te brengen? Geldt dit ook voor andere categorieën geldstromen? (Kamerstuk 24 500, nr. 2, blz. 57)*

De informatie over de overige geldstromen die de Algemene Rekenkamer nodig had voor haar inventarisatie bleek bij de ministeries niet in die mate aanwezig dat een volledig beeld kon worden verkregen. Gezien de algemene verantwoordelijkheid die de lidstaten dragen voor de uitvoering van het EU-beleid acht de Rekenkamer het beschikbaar zijn van een totaalbeeld nodig. Om dit te verwezenlijken zouden de ministeries zich meer dienen in te spannen om bedoelde geldstromen in kaart te brengen, mede ten behoeve van het door de Rekenkamer aanbevolen financieel overzicht Europese geldstromen bij de Miljoenennota.

De Rekenkamer heeft ten aanzien van de andere door haar onderzochte geldstromen (EOGFL-garantie, Structuurfondsen en Eigen Middelen) kunnen vaststellen dat de financiële informatie daarover bij de ministeries in het algemeen voorhanden was.

12

*Vindt de Algemene Rekenkamer dat de gebrekkige beschrijving van de beheers- en controlesystemen van het EFRO door het Ministerie van Economische Zaken mede oorzaak zou kunnen zijn van de problemen met de ontvangst van de gelden voor EFRO-projecten van vóór 1989 (Kamerstuk 24 500, nr. 2, blz. 68)*

De problematiek van de afhandeling van de bijdrage uit Brussel aan de genoemde EFRO-projecten kwam in het onderzoek naar de EG-geldstromen niet aan de orde. De vraag of eventuele tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van het EFRO mede oorzaak zijn van bedoelde problemen kan de Rekenkamer niet zonder meer beantwoorden.