

Vergaderjaar 1997–1998

25 735

Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4	Structuurbeleid in regio's met afnemende industriële activiteit	22
1	Inleiding	7	4.1	Inleiding	22
1.1	Achtergrond	7	4.2	Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden	23
1.2	Doel- en probleemstelling	7	4.3	Informatie over beleid	24
1.3	Ministeriële verantwoordelijkheid	8	4.4	Financiële informatie	24
1.4	Normenkader	8	4.5	Informatie over uitvoering	25
1.5	Opbouw rapport	9	4.6	Informatie over controle	25
			4.7	Informatie over fraude en onregelmatigheden	26
			4.8	Conclusies en aanbevelingen	27
2	Invoerrechten	10		Conclusies en aanbevelingen	28
2.1	Inleiding	10			
2.2	Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden	10	5		
2.3	Informatie over beleid	11			
2.4	Financiële informatie	11	6	Reacties bewindspersonen en nawoord Rekenkamer	30
2.5	Informatie over uitvoering	12		Financiën	30
2.6	Informatie over controle	13	6.1	Reactie minister	30
2.7	Informatie over onregelmatigheden en fraude	14	6.1.1	Nawoord Rekenkamer	30
2.8	Conclusies en aanbevelingen	15	6.1.2	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	31
			6.2	Reactie minister	31
3	Marktordering suiker, isoglucose en inuline	16	6.2.1	Nawoord Rekenkamer	32
3.1	Inleiding	16	6.2.2	Economische Zaken	32
3.2	Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden	16	6.3	Reactie staatssecretaris	32
3.3	Informatie over beleid	17	6.3.1	Nawoord Rekenkamer	33
3.4	Financiële informatievoorziening	18	6.3.2		
3.5	Informatie over uitvoering	18			
3.6	Informatie over controle	18	Bijlage 1	Lijst van afkortingen	34
3.7	Informatie over fraude en onregelmatigheden	20			
3.8	Conclusies en aanbevelingen	20			

SAMENVATTING

De Rekenkamer onderzocht de informatievoorziening van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en het Ministerie van Economische Zaken (EZ) over de uitvoering van drie beleidsterreinen van de Europese Unie (EU), respectievelijk: de heffing en inning van invoerrechten, de marktordening suiker, isoglucose en inuline, en het structuurbeleid in regio's met afnemende industriële activiteit (de zogenoemde doelstelling 2-programma's). Het gaat hierbij om beleidsterreinen die betrekking hebben op de drie belangrijkste geldstromen van de Europese Gemeenschap.

De Rekenkamer stelt als voorwaarde voor een goede informatievoorziening dat verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden duidelijk zijn vastgelegd. Bij decentrale uitvoering dient vanwege de gemeenschapsverplichtingen van de centrale overheid de minister minimaal een informatierecht, bevoegdheden tot het (doen) uitvoeren van onderzoek en/of controle, bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen en de financiële aansprakelijkheid te hebben geregeld. De Rekenkamer stelt verder als norm dat de informatievoorziening bij de uitvoering van EU-beleid minimaal dient te voldoen aan de EU-regelgeving en daaruit voortvloeiende informatieverplichtingen. De minister dient volgens de Rekenkamer tevens geïnformeerd te worden over de belangrijkste aspecten betreffende beleid, financiën, uitvoering, controle en onregelmatigheden en fraude. Tevens is het van belang dat de beschikbare informatie wordt gebruikt, bijvoorbeeld ter bijstelling van het beleid en/of verbetering van de uitvoering.

De Rekenkamer concludeert dat de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de bij de uitvoering betrokken organen op de drie terreinen in het algemeen voldoende duidelijk zijn vastgelegd. De minister van EZ mist echter een aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de provincies op het doelstelling 2-terrein. Ook is de regeling van de financiële aansprakelijkheid op dit terrein nog niet geformaliseerd.

De informatievoorziening van de drie ministers voldoet aan de door de Europese Unie gestelde eisen. De ministers kunnen voldoen aan de informatieverplichtingen die voortvloeien uit EU-regelgeving. De informatievoorziening voldoet bovendien aan de meeste inhoudelijke eisen die de Rekenkamer aan de informatievoorziening stelt. Op een aantal punten zijn er echter nog tekortkomingen.

De nadruk ligt bij de informatievoorziening op financiële informatie. Informatie over effecten, neveneffecten, uitvoeringskosten en efficiency is slechts beperkt aanwezig. Het instrument evaluatie-onderzoek wordt op de terreinen van de marktordening suiker en de invoerrechten niet of nauwelijks ingezet. Gebleken is verder dat er op alledrie de terreinen tekortkomingen bestaan in de (financiële) controle door de uitvoerende organen: de Douane, het Hoofdproduktschap voor Akkerbouwproducten (HPA) en de provincies. Als gevolg hiervan bestaat er mogelijk enig risico voor de betrouwbaarheid van informatievoorziening. Ook is de volledigheid van de meldingen van fraude en onregelmatigheden voor de invoerrechten en de doelstelling 2-programma's nog niet voldoende gewaarborgd. De aandacht hiervoor in de accountantscontrole en interne controle laat te wensen over. De Rekenkamer beveelt de drie ministers aan de informatievoorziening van de ministeries en decentrale uitvoerders op bedoelde punten te (laten) verbeteren.

Ten aanzien van het gebruik van informatie kwam naar voren dat met name het Ministerie van EZ een onvoldoende actieve rol speelt waar het

gaat om het initiëren van verbeteringen in de uitvoering door de regio's. De Rekenkamer beveelt een meer actieve opstelling van de minister van EZ bij de uitvoering van het doelstelling 2-beleid aan.

De Rekenkamer beveelt aan dat ministers bij decentrale uitvoering van EU-beleid door andere partijen dan de rijksoverheid minimaal een aantal bevoegdheden, een informatierecht en de financiële aansprakelijkheid regelen. Naast aandacht voor de onderscheiden aspecten beveelt de Rekenkamer de ministers meer specifiek aan een actueel en toegankelijk overzicht bij te houden van horizontale en verticale EU-regelgeving en daaruit voortvloeiende informatieverplichtingen. Tevens beveelt de Rekenkamer aan de uitvoering van het EU-beleid periodiek te evalueren en in de controle systematisch aandacht te besteden aan EU-verplichtingen, met name op het gebied van het fraudebeleid.

De bewindspersonen schreven in hun reacties op het rapport dat zij de bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamer in belangrijke mate onderschreven. Zij hadden inmiddels op onderdelen maatregelen genomen of kondigden initiatieven daartoe aan. Wel plaatsten zij kanttekeningen bij bepaalde bevindingen en aanbevelingen.

De drie bewindspersonen besteedden aandacht aan de opmerkingen van de Rekenkamer over de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Europese regelgeving. De minister van Financiën was van mening dat de Europese Commissie primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van de communautaire begroting en dat er alleen sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid indien taken aan nationale ministeries zijn toebedeeld. De minister van LNV stelde dat de Europese Commissie primair verantwoordelijk is voor de evaluatie van de uitvoering van het Europees beleid. De staatssecretaris van EZ was van mening dat een bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen aan de regio's niet past bij de coördinerende rol van het ministerie. Indien de uitvoering te wensen overlaat, dan ligt het volgens haar op de weg van de Europese Commissie om primair de bevoegde autoriteit (de regio's) daarop aan te spreken.

Volgens de Rekenkamer doet de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie niets af aan de verantwoordelijkheid van lidstaten. Deze dienen volgens het beginsel van gemeenschapstrouw immers alle maatregelen te treffen om de nakoming van EU-verplichtingen te verzekeren. Uiteraard zal de invulling van de uitvoering per beleidsterrein verschillen. De Rekenkamer verstaat het beginsel van gemeenschapstrouw echter aldus, dat de minister daarvoor niettemin verantwoordelijkheid draagt. De Rekenkamer is verder van mening dat de minister van LNV een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de evaluatie van de uitvoering, met het oog op de verbetering van de nationale uitvoering en om eventuele problemen in het beleid in Brussel aan de orde te kunnen stellen. De Rekenkamer blijft tevens van oordeel dat de minister van Economische Zaken vanwege zijn eindverantwoordelijkheid als dat nodig is moet kunnen ingrijpen in de uitvoering van het doelstelling 2-beleid door de regio's.

De Rekenkamer plaatst daarnaast nog enkele kanttekeningen bij de door de ministers genomen en aangekondigde maatregelen, met name op het gebied van (interne) controle en meldingen van fraude en onregelmatigheden.

1. INLEIDING

1.1 Achtergrond

De Algemene Rekenkamer deelde in haar Verslag 1994 mede de EU als speerpunt van onderzoek aan te merken. Daarmee wil zij meer dan voorheen gestructureerd aandacht geven aan het EU-terrein en op termijn komen tot uitspraken over de wijze waarop in Nederland het beleid van de EU in de praktijk wordt uitgevoerd en hoe de ministeries daarbij zijn betrokken (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 130, nrs. 1–2, deel A).

In het rapport «Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland» meldde de Rekenkamer dat het toekomstig uit te voeren Rekenkameronderzoek naar dit speerpunt zich in belangrijke mate zou richten op de wijze waarop de minister gestalte geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het EU-beleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 500, nrs. 1–2). Dit onderzoek draagt hieraan bij wat betreft het aspect informatievoorziening bij de uitvoering van EU-beleid.

De Rekenkamer onderzocht de informatievoorziening van de volgende drie ministeries op drie terreinen van EU-beleid:

- het Ministerie van Financiën wat betreft de uitvoering van de heffing en inning van invoerrechten;
- het Ministerie van LNV wat betreft de uitvoering van de marktordening suiker, isoglucose en inuline;
- het Ministerie van EZ wat betreft de uitvoering van het structuurbeleid voor regio's met afnemende industriële activiteit (de zogenoemde doelstelling 2-programma's).

Deze drie terreinen zijn onderzocht omdat zij betrekking hebben op de belangrijkste EU-geldstromen, namelijk de Eigen Middelen, het Gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen.

1.2 Doel- en probleemstelling

Het onderzoek heeft als doel te inventariseren hoe de drie ministers door de verschillende bij de uitvoering betrokkenen geïnformeerd worden over de uitvoering van EU-beleid en te beoordelen of zij hun verantwoordelijkheid tegenover de EU en de Tweede Kamer kunnen waarmaken.

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt: op welke wijze worden de ministers geïnformeerd over de uitvoering van het EU-beleid op de drie terreinen en is deze informatievoorziening voldoende?

De verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de bij de uitvoering betrokken actoren binnen en buiten de ministeries is medebepalend voor de eisen die gesteld worden aan de informatievoorziening. Een belangrijk aspect van de informatievoorziening is tevens de mate waarin informatie daadwerkelijk gebruikt wordt voor sturing en bijstelling van beleid. Deze twee aspecten komen daarom ook aan de orde.

Het onderzoek betreft de informatievoorziening in de periode 1995 en 1996 en werd uitgevoerd in de periode juni tot december 1996. De Rekenkamer onderzocht documenten en dossiers en voerde gesprekken met medewerkers van de ministeries, van uitvoerende instanties en van de Europese Commissie.

1.3 Ministeriële verantwoordelijkheid

De Europese Unie houdt de regeringen van de lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering en naleving van het EU-beleid en voor het beheer van en de controle op de EG-geldstromen. De EU streeft ernaar om, conform het subsidiariteitsbeginsel, de communautaire doelstellingen zoveel mogelijk door de lidstaten te laten verwezenlijken en slechts op te treden indien het eigen optreden van de lidstaten niet toereikend blijkt te zijn. Bewindspersonen dienen ervoor te zorgen dat doeltreffende maatregelen worden getroffen voor de uitvoering van het EU-beleid op het eigen grondgebied (het beginsel van gemeenschapstrouw). Tenslotte zijn met de uitvoering van EU-beleid in veel gevallen ook nationale begrotings-gelden gemoeid, met een daarmee corresponderende ministeriële verantwoordelijkheid.

1.4 Normenkader

De Rekenkamer stelt als norm dat de informatievoorziening van de minister zodanig is vormgegeven dat hij zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het EU-beleid kan dragen. Daartoe dient de informatievoorziening **minimaal** te voldoen aan de eisen die de EU-regelgeving stelt en de minister in staat te stellen de informatieverplichtingen aan de Europese Commissie na te komen.

De informatievoorziening dient tevens, om als **voldoende** te worden beoordeeld door de Rekenkamer, de belangrijkste aspecten van recht- en doelmatigheid te omvatten, namelijk:

- beleid: EU-beleid, nationale invulling, knelpunten EU-regelgeving;
- financiën: ontvangsten, verplichtingen, uitgaven, accountantsverklaringen en -mededelingen;
- uitvoering: activiteiten, voortgang, prestaties, (neven)effecten, uitvoeringskosten en efficiency;
- controle: controlesystemen, -beleid en -resultaten;
- onregelmatigheden en fraude: gevallen, maatregelen, gerechtelijke procedures.

Hierbij is het volgens de Rekenkamer van belang dat ook daadwerkelijk **gebruik** wordt gemaakt van de informatie ten behoeve van het sturen of bijstellen van het beleid, het afleggen van verantwoording of het verstrekken van informatie aan derden.

De Rekenkamer stelt verder als norm dat de minister er voor zorgt dat verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van bij de uitvoering betrokken organen duidelijk vastgelegd worden en dat hij daarover geïnformeerd is.

De minister dient in het geval van decentrale uitvoering, vanwege zijn verantwoordelijkheid jegens de Europese Commissie, **minimaal** het volgende, zo nodig bij wet, te regelen:

- het recht op nadere inlichtingen, om aan eventuele informatiebehoefte van de Europese Commissie te voldoen;
- de bevoegdheid tot het uitvoeren van onderzoek en controle;
- de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen in het geval de opgedragen taak niet in overeenstemming met de bepalingen van het gemeenschapsrecht wordt vervuld;
- de financiële aansprakelijkheid in geval van tekortkomingen in de uitvoering.

1.5 Opbouw rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd: eerst volgen de onderzoeken op de drie deelterreinen van respectievelijk de ministeries van Financiën (Invoerrechten), van LNV (Marktordening suiker, isoglucose en inuline) en van EZ (Structuurbeleid in regio's met afnemende industriële activiteit). Daarbij volgen steeds conclusies en aanbevelingen die het onderzochte deelterrein betreffen. In hoofdstuk 5 volgen vergelijkenderwijs conclusies met betrekking tot de drie onderzochte terreinen en worden enkele algemene aanbevelingen gedaan.

De Rekenkamer zond het concept-rapport in augustus 1997 ter commentaar aan de ministers van Financiën, LNV en EZ. Hun schriftelijke reactie's werden ontvangen in september/oktober. De reacties van de bewindspersonen zijn op hoofdlijnen weergegeven en van een nawoord van de Rekenkamer voorzien in hoofdstuk 6 van dit rapport.

2 INVOERRECHTEN

2.1 Inleiding

De Rekenkamer onderzocht de informatievoorziening bij het Ministerie van Financiën over het heffen en innen van de invoerrechten, die als Eigen Middelen moeten worden afgedragen aan de Europese Commissie.

Nederland vormt in het kader van de gemeenschappelijke markt een deel van de (buiten)grens van de EU. Over goederen die van buiten het grondgebied van de EU worden ingevoerd, worden invoerrechten geheven. De heffing kan in Nederland plaatsvinden, maar ook in elke andere lidstaat.

De Douane, een onderdeel (divisie) van de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën, is belast met het heffen en het innen van de invoerrechten. Bij de Europese Commissie zijn Directoraat-Generaal (DG) XIX (Begrotingen) en XXI (Douane en indirecte belastingen) direct betrokken bij douanezaken en invoerrechten.

De regels voor de invoer, doorvoer en uitvoer van goederen zijn volledig geharmoniseerd en vastgelegd in het Communautair Douanewetboek (CDW)¹. De EU kent een gemeenschappelijke douanetarief dat bij uitvoeringsverordening² wordt vastgesteld. De afdracht en de verantwoording van Eigen Middelen is geregeld in het Eigen Middelenbesluit en twee verordeningen³. Voorts bestaan er voorschriften voor de melding van (trends in) fraude en onregelmatigheden aan de Europese Commissie⁴. De invulling van de taken van de Douane is verder geregeld in nationale wet- en regelgeving. De belangrijkste daarvan zijn de Douanewet, het Douanebesluit en daarop gebaseerde ministeriële regelingen en mededelingen.

De door Nederland over 1996 aan de Europese Commissie afgedragen invoerrechten bedroegen circa f 3,5 miljard. De uitgaven voor personeel en materieel voor de Douane waren f 470 miljoen. Aan ontvangsten werd op de begroting f 350 miljoen verantwoord. Dit bedrag bestaat uit de 10% inhouding op de afdracht aan invoerrechten als vergoeding voor door de lidstaat gemaakte kosten voor de inning van deze rechten.

2.2 Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden

Lidstaten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het CDW en het eigen middelenbesluit. Hierbij wordt het subsidiariteitsbeginsel strikt in acht genomen. De minister van Financiën⁵ is verantwoordelijk voor de heffing en inning van invoerrechten door de Douane en de afdracht daarvan aan de Europese Commissie.

Vanwege het feit dat de uitvoering plaatsvindt door een onderdeel van een departementale dienst heeft de minister een informatierecht en de bevoegdheid tot onderzoek, controle en het geven van aanwijzingen. Tevens is hij aansprakelijk voor de financiële gevolgen in geval van geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering.

De Douane heeft als taken de controle van de in-, uit- en doorvoer⁶ van goederen, de heffing en inning van de bij invoer verschuldigde belastingen en binnenlandse accijnzen, het leveren van een bijdrage aan de werking van de Nederlandse en Europese marktordering en aan de bescherming van de kwaliteit van de samenleving. De verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de betrokken actoren zijn onder meer vastgelegd in het Handboek Organisatiemanagement Belastingdienst.

¹ Verordening 2913/92 (EEG, Euratom).

² Verordening 2658/97 (EEG, Euratom).

³ Besluit 376/88 en Verordening 1552/89 (EEG), gewijzigd bij Verordening 1355/96 (EG).

⁴ Verordeningen 1468/81 en 1552/89 (EEG).

⁵ In de praktijk heeft de staatssecretaris van Financiën de Belastingdienst (Douane) in zijn portefeuille.

⁶ Goederen die Nederland binnenkomen en worden doorgevoerd (Transit) naar andere landen binnen of buiten de EU (80% van de totale goederenstroom). Die stroom goederen leidt in veel gevallen niet tot het heffen van invoerrechten. De Douane controleert thans 0,5% van de goederen die voor vervoer zijn bestemd fysiek. Het streven is in 1997 te komen tot 1% fysieke controle op de goederenstroom «vervoer».

De dagelijkse uitvoering van douanetaken is opgedragen aan zeven Douanedistricten en de daaronder ressorterende posten. De Divisie Douane omvat verder enkele ondersteunende eenheden, waaronder de Centrale Beheersadministratie Douane (CBD) en het Douane Informatie Centrum (DIC). De CBD heeft als voornaamste taak het voeren van de geautomatiseerde administraties van de Douane. Het DIC ontvangt, veredelt en distribueert (fraude)informatie onder meer ten behoeve van de Douane.

Binnen het ministerie zijn verscheidene stafonderdelen van het Directoraat-Generaal der Belastingen bij het functioneren van de Douane betrokken, waaronder de directie Douane-aangelegenheden (DA), de directie Planning, Financiën en Control (PFC) en de Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB). De DA heeft als primaire taak het informeren van de minister van Financiën over politiek gevoelige zaken op douanegebied en is onder meer belast met internationale aspecten van de douane. De directie PFC vervult de rol van concerncontroller van de Belastingdienst. De IAB is samen met de Departementale Accountantsdienst Financiën (DAF) belast met het controleren van de administraties, de interne controle en de jaarlijkse financiële verantwoording van de Belastingdienst.

2.3 Informatie over beleid

De nationale beleidsvrijheid op het terrein van invoerrechten is gering, omdat de meeste voorschriften op EU-niveau worden vastgesteld. Het Ministerie van Financiën bepaalt zelf de verdere nationale invulling van het EU-beleid en is hierover dus per definitie geïnformeerd. Door middel van mededelingen van de staatssecretaris van Financiën (12 stuks in 1996) wordt de Douane over regelgeving ingelicht. Met behulp van managementcontracten met de eenheden wordt binnen de Douane invulling gegeven aan nieuw beleid.

Het ministerie wordt via zijn vertegenwoordigers op verschillende niveaus bij de Europese Commissie geïnformeerd over de wijzigingen in het EU-beleid. In het algemeen is het ministerie tijdig op de hoogte. Een belangrijk knelpunt vormde in 1996 het late tijdstip waarop – buiten de schuld van het ministerie – de wijzigingen in de invoertarieven bekend werden. Door verdere automatisering streeft de Douane ernaar nadelige gevolgen te voorkomen of minder ingrijpend te maken.

Het Ministerie van Financiën stelt via Nederlandse vertegenwoordigers op verschillend niveau eventuele knelpunten bij de uitvoering van het EU-beleid door de Douane in «Brussel» aan de orde. Ambtelijk gebeurt dat via de permanente vertegenwoordiging en in de verschillende (technische) subcomités. In tegenstelling tot het verleden loopt Nederland daarbij de laatste jaren niet al te veel voorop. Een belangrijke uitzondering hierop vormt thans de problematiek van het douanevervoer (transit), vanwege het grote Nederlandse belang terzake.

2.4 Financiële informatie

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor een juiste en tijdige afdracht van alle opgelegde invoerrechten aan de Europese Commissie. Uitgangspunt bij de eigen middelen is dat alle geheven rechten ook moeten worden afgedragen. Alleen in bijzondere gevallen kunnen opgelegde bedragen later of niet meer worden afgedragen. De lidstaat moet de Europese Commissie dan tijdig verantwoordingsinformatie verstrekken. Het betreft hier informatie over de opbrengsten van invoerrechten, de (nog) niet geïnde en de oninbaar geleden invoerrechten.

De directeur Douane ontvangt maandelijks van de CBD gegevens over de opbrengsten, waaronder de invoerrechten. De Belastingdienst verstrekt op haar beurt de cijfers over de opbrengsten aan de directie PFC ter beoordeling alsmede ter vergelijking met de ramingcijfers belasting-opbrengsten. De Rijkshoofdboekhouding (RHB) van de directie Begrotingszaken stelt de maandoverzichten en jaarlijkse rekening ten behoeve van de Europese Commissie op.

Pas sinds medio 1995 wordt door de Douane voor invoerrechten de mogelijkheid benut van het voeren van een afzonderlijke boekhouding voor nog niet geïnde bedragen. Deze bedragen behoeven (nog) niet te worden afgedragen aan de Europese Commissie, waarmee een aanzienlijk rentevoordeel wordt behaald: f 8 miljoen in 1996¹. Elk kwartaal stelt de CBD een verslag van deze zogenoemde B-boekhouding op en zendt dit naar de RHB die vervolgens de Europese Commissie informeert. Eind 1996 beliep het saldo van de B-boekhouding bij de Douane f 109 miljoen, waarvan f 79 miljoen uit invoerrechten bestond.

Oninbare douaneschulden van meer dan f 21 000 (10 000 ecu) moeten aan de Europese Commissie worden gemeld. De oninbaar geleden posten uit 1995 (18 gevallen) en uit 1996 (6 gevallen) hadden op één na alle betrekking op bedragen minder dan f 21 000. Zij werden allemaal, en niet alleen de grote post van f 300 000 bij de Europese Commissie gemeld met een toelichting over de oorzaak van het oninbaarlijden.

De verschillen tussen geraamde en werkelijke opbrengsten zijn punt van bespreking in diverse gremia binnen de Douane en Belastingdienst. In 1995 en in 1996 waren deze verschillen substantieel. Het betrof daarbij zowel meer- als minderopbrengsten. Ramen is volgens de Douane moeilijk vanwege het grote aantal onvoorspelbare factoren. De sturing van de Douane is, conform de filosofie bij de Belastingdienst, gericht op klantbehandeling en handhaving van wetgeving en daarnaast op controleprocessen. Directe sturing op opbrengsten vindt bij de Douane niet plaats.

De IAB en de DAF geven jaarlijks een verklaring af bij de financiële verantwoording van de Belastingdienst. De DAF geeft een verklaring af bij de financiële verantwoording van het ministerie als geheel.

2.5 Informatie over uitvoering

De doelstellingen van de Douane worden vastgelegd in management-contracten en informatiecontracten tussen de verschillende verantwoordelijke niveaus. Daarin worden afspraken vastgelegd over uit te voeren activiteiten en te leveren prestaties. De verantwoording over de uitvoering vindt plaats door middel van kwartaal- en jaarverslagen aan het naast hogere niveau, het Jaarverslag Douane en het overkoepelende Beheersverslag Belastingdienst. De Rekenkamer merkt op dat de monitoring van de Douane door de directie PFC van het ministerie (nog) niet systematisch plaatsvindt en dat de resultaten ervan niet altijd worden vastgelegd.

Bij de Douane is eind 1996 een onderzoek gestart van de IAB naar de bestuurlijke informatievoorziening. Aanleiding daarvoor waren signalen over de grote omvang van de te verstrekken informatie binnen de dienst, de veelal handmatige wijze van verzamelen van de gevraagde informatie en het gebrek aan inzicht in hoeverre de aangeleverde informatie ook daadwerkelijk wordt gebruikt. Over de bevindingen is in mei 1997 gerapporteerd aan de directeur Douane.

¹ Vanwege de handmatige administratie worden alleen bedragen hoger dan f 50 000 (per 1 januari 1997 f 20 000) in de B-boekhouding opgenomen. Automatisering van de inning, voorzien begin 1998, zal opname van alle nog niet geïnde invoerrechten mogelijk maken en een groter rentevoordeel tot gevolg hebben.

Informatie over de (neven)effecten van het functioneren van de Douane is beperkt aanwezig en slechts gedeeltelijk gebaseerd op systematisch onderzoek. Uit de jaarlijkse landelijke fiscale monitor is bekend hoe bedrijven over de Douane denken. Enkele recente onderzoeken van de Douane (naar «gevaarlijke» goederen) tonen aan dat het mogelijk is inzicht te krijgen in het verplaatsen van goederenstromen als gevolg van intensievere controle. Onder invloed van het onderzoek van de Enquête-commissie communautair douanevervoer van het Europees Parlement is recent meer systematische informatie-uitwisseling tussen de lidstaten tot stand gekomen over (neven)effecten.

Bij het ministerie is geen informatie beschikbaar over de kosten die specifiek gemoeid zijn met het heffen en innen van invoerrechten. De uitvoeringskosten zijn (dus) ook niet direct in verband te brengen met de opbrengsten. Bij de Douane loopt sinds 1995 een project kosten-registratiesysteem, als onderdeel van een Belastingdienstbreed project, waarmee toerekening van kosten aan producten mogelijk moet worden. Per januari 1997 wordt het eerste deel (Activity Based Costing) ingevoerd. Volgens de directie Douane zal dit systeem slechts beperkte mogelijkheden bieden vanwege het uitgangspunt dat de Douane een geïntegreerde controle-aanpak voor fiscale en niet fiscale taken kent.

2.6 Informatie over controle

De IAB voert de accountantscontrole uit op de financiële verantwoording van de Belastingdienst als geheel en geeft daarbij een oordeel over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het daaraan ten grondslag liggende financiële beheer. De IAB verricht haar taak op basis van een controleprogramma, het Accountants Controle Programma Douane (ACP Douane). De directeur Douane ontvangt alle rapportages die de IAB over de Douane-eenheden uitbrengt. Tevens ontvangt hij halfjaarlijks een managementletter, waarvan de directeur-generaal der Belastingen een afschrift krijgt.

Uit de rapportages over 1995 en 1996 blijkt dat de werking van de interne controle, waaronder de vastlegging van controles, nog enige tekortkomingen vertoont. De IAB heeft een lijst opgesteld met aanbevelingen voor verbetering en deze toegevoegd aan zijn managementletter over het eerste halfjaar van 1996. De aanbevelingen van de IAB hebben geleid tot het instellen van een speciale IC-werkgroep voor ontwikkeling van een standaard aanpak. De IAB suggereerde in de managementcontracten afspraken vast te leggen over te verrichten controles en met de directie Douane daarover een convenant te sluiten. De laatste staat kritisch tegenover deze ideeën en is (nog) niet tot invoering ervan overgegaan.

Enkele keren per jaar bezoeken controleteams van de Europese Commissie en van de Europese Rekenkamer de douane-eenheden in het kader van controle op de heffing en inning van de invoerrechten. De rapporten van die controles worden aan het ministerie voorgelegd en aldaar afgehandeld. Die rapporten kunnen aanleiding geven tot bijsturing van het primaire proces bij de Douane.

Beide genoemde EU-instellingen maken nauwelijks gebruik van de uitkomsten van de reguliere controles van de IAB. Onlangs zijn de Europese Rekenkamer en het Ministerie van Financiën een overeenkomst aangegaan over het gebruik door de Europese Rekenkamer van de bevindingen van de IAB ten behoeve van het uitbrengen van haar verklaring van betrouwbaarheid bij de EG-rekening.

2.7 Informatie over onregelmatigheden en fraude

De minister dient te worden geïnformeerd over onregelmatigheden en fraude om (de uitvoering van) het fraude- en controlebeleid te optimaliseren en te kunnen voldoen aan de door de Europese Commissie voorgeschreven melding van onregelmatigheden en fraude. Onregelmatigheden bij invoerrechten met een financieel belang van meer dan f 21 000 dienen te worden gemeld aan de Europese Commissie.

Bij de Douane functioneren twee aparte systemen voor de meldingen van onregelmatigheden en fraude: namelijk het systeem Melding Onregelmatigheden (MOR) en het systeem van melding van fraude met een aanmeldingsformulier (AMF). Posten en districten dienen onregelmatigheden met een fiscaal belang van f 25 of meer (ingaaude januari 1996 is dat bedrag verhoogd tot f 100) te melden bij het Douane Informatie Centrum (DIC). De registratie van eenmaal geconstateerde onregelmatigheden kende in het verleden enige problemen. Deze zijn volgens de Douane in principe opgelost met de in 1996 ingevoerde nieuwe computerapplicatie.

De interne controle en accountantscontrole van de werking van het MOR-systeem is beperkt. In het IAB-controleplan Douane noch in de IAB-rapportages van de controle bestaat aandacht voor beoordeling van de opzet en werking van het MOR-systeem. Wel heeft de IAB najaar 1996 te kennen gegeven een onderzoek te gaan verrichten naar de MOR. Dit voornemen was eind 1996 nog niet uitgevoerd.

De meldingen van onregelmatigheden aan de Europese Commissie vinden volgens voorschrift plaats en zijn meestal in kwalitatief opzicht goed. Bij de Europese Commissie worden de meldingen opgenomen in het geautomatiseerde informatiebestand fraude en onregelmatigheden. Ook worden jaarlijks volgens voorschrift fraudetrends aan de Europese Commissie gemeld.

Meldingen door de Douane van fraude of vermoedens van fraude vinden plaats conform de Aanmeldings-, Transactie- en Vervolgingsrichtlijnen (ATV-richtlijnen) van de Belastingdienst. De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en het Openbaar Ministerie zijn hierbij betrokken. Dit systeem functioneert bij de Douane naast het MOR-systeem en kent ook andere grensbedragen.

Indien fraude wordt geconstateerd, moet bij een financieel belang van meer dan f 25 000 voor ondernemingen of f 12 000 voor particulieren, de zaak met behulp van een standaard aanmeldingsformulier (AMF) worden gemeld. De zaak wordt behandeld in het selectie-overleg van de fraudecoördinatoren met de FIOD. Vervolgens wordt in tripartite overleg met de Officier van Justitie besloten of verdere opsporing en strafrechtelijke vervolging wenselijk en mogelijk is.

Volgens onderzoek van de IAB van begin 1996 volgde de Douane de aanmeldingsrichtlijnen niet voldoende, hoewel er sprake was van enige verbetering. Bovendien was de uitgevoerde interne controle op het gebruik van de AMF-applicatie onvoldoende. De «zwaarste» fraudezaken werden echter wel gemeld, zo stelde de IAB vast.

Het DIC gebruikt de MOR-informatie voor het opstellen van fraude-rapportages en risicoprofielen. Het gebruik van deze informatie door de districten en posten neemt weliswaar toe, maar het vertrouwen van de eenheden in de rapportages van het DIC blijkt echter nog niet zodanig dat

zij afzien van het opzetten en onderhouden van eigen informatiesystemen over (risicovolle) zaken.

2.8 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de organen, die bij het heffen en innen van invoerrechten betrokken zijn, voldoende duidelijk zijn vastgelegd. Er is ook voldaan aan de EU-regelgeving en de Europese Commissie wordt conform de voorschriften geïnformeerd. Voorts blijkt dat voldaan is aan de minimale eisen ten aanzien van informatierecht en bevoegdheden van het Ministerie van Financiën en de financiële aansprakelijkheid bij tekortkomingen in de uitvoering.

De minister beschikt over voldoende informatie over de invulling van het EU-douanebeleid en stelt knelpunten bij de uitvoering zonodig bij de Europese Commissie aan de orde.

De minister beschikt over de noodzakelijke financiële informatie om zijn verantwoordelijkheid voor de afdracht van invoerrechten te dragen. De Rekenkamer geeft in overweging om de opbrengsten uit invoerrechten een grotere rol te laten spelen in de sturing van de Douane, omdat het eigen middelen van de EU betreft die in principe volledig moeten worden afgedragen.

De minister is met behulp van de planning en control bij de Belastingdienst voldoende geïnformeerd over de uitgevoerde activiteiten en geleverde prestaties van de Douane. De informatievoorziening ten aanzien van de (neven)effecten, de uitvoeringskosten en efficiency van de heffing en inning van invoerrechten behoeft verbetering. De Rekenkamer stelt verder vast dat de aanwezige bestuurlijke informatie gebruikt wordt voor sturing en verantwoording op de verschillende niveaus. De Rekenkamer plaatst daarbij de kanttekening dat de beoordeling van deze informatie door de directie PFC tot nu toe beperkt is geweest. Tevens acht de Rekenkamer het van belang dat het systeem van de bestuurlijke informatievoorziening permanente kritische aandacht krijgt.

De minister is geïnformeerd over de controle- en beheerssystemen en het controlebeleid van de Douane. Hij heeft de Europese Commissie daarover ook op hoofdlijnen geïnformeerd. De minister wordt voorts door middel van de rapportages van de IAB geïnformeerd over de accountantscontrole bij de Douane en over de resultaten van de verrichte controle. De Rekenkamer stelt op grond van de IAB-controle vast dat meer aandacht moet worden besteed aan de interne controle, en de verslaglegging daarvan, bij de Douane.

Het ministerie beschikt over voldoende uitgewerkte systemen voor de melding van onregelmatigheden en fraude aan de Europese Commissie, de FIOD en het Openbaar Ministerie. De geconstateerde fraude en onregelmatigheden en opgestelde fraudetrends worden conform regelgeving door het ministerie aan de Europese Commissie worden gemeld. Deze informatie wordt door het ministerie ook gebruikt voor de verbetering van het fraude- en controlebeleid. Door het ontbreken van voldoende interne controle en accountantscontrole op de twee separate meldsystemen is de volledigheid van de meldingen van fraude en onregelmatigheden echter niet voldoende gewaarborgd. De minister is wel op de hoogte van de grootste onregelmatigheden en de zwaarste fraudegevallen. Meer aandacht voor dit aspect in de controle is evenwel gewenst. Tevens verdient het aanbeveling de beide meldsystemen voor onregelmatigheden en fraude in één systeem te integreren.

3 MARKTORDENING SUIKER, ISOGLUCOSE EN INULINE

3.1 Inleiding

De Rekenkamer onderzocht de informatievoorziening bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) over de uitvoering van de marktordening suiker, isoglucose en inuline. De onderzochte voorzieningen bleken niet altijd specifiek voor de suikersector te zijn. Zij betreffen vaak ook andere regelingen die door het ministerie en het Hoofddoelprodukschap voor Akkerbouwproducten (HPA) worden uitgevoerd.

De gemeenschappelijke marktordening in de sector suiker is een klassieke communautaire marktordening met invoerheffingen, uitvoerrestituties en marktinterventies gericht op het gewenste en stabiele prijspeil. Vanaf de start in 1968 zijn ook andere doeleinden ingebracht zoals productiebeheersing en specialisatie met behulp van nationale productiequota. In 1977 werd het concurrerende product isoglucose onder de productiebeheersende werking van de marktordening gebracht en in 1995 het nieuwe product inulinestroop. In 1995 werd voor circa f 250 miljoen aan uitgaven bij het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) gedeclareerd, terwijl aan ontvangsten circa f 200 miljoen aan de Europese Commissie werd afgedragen.

De belangrijkste EU-regelgeving is neergelegd in de basisverordening voor de marktregulering in de sector suiker¹, de handelsregelingen voor in- en uitvoer van producten waarin suiker is verwerkt², de horizontale gemeenschapsverordeningen voor de financiering van landbouwverordeningen³, de verordening voor de toepassing van het stelsel van eigen middelen van de Gemeenschappen⁴, en de verordeningen voor de controle, de melding van onregelmatigheden en de melding van «onregelmatige» bedrijven, de zogenoemde «zwarte lijst»-verordening⁵.

3.2 Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden

De marktregulering op Europees niveau geschiedt door de Europese Commissie op advies van het Comité van Beheer voor Suiker, waarin Nederland is vertegenwoordigd. De minister van LNV houdt toezicht op de uitvoering in medebewindschap door het HPA en door het bedrijfsleven.

Op nationaal niveau ligt de eindverantwoordelijkheid voor de juiste uitvoering van de Europese suikerregeling bij de minister, die deze regeling in medebewind uitvoert met het HPA. Medebepalend voor deze verantwoordelijkheid is het feit dat de uitgaven en ontvangsten in verband met het Gemeenschappelijk landbouwbeleid worden verantwoord in het landbouwegalisatiefonds (LEF) waarvan het saldo wordt verrekend met de begroting van het ministerie.

In overeenstemming met communautaire bepalingen⁶ is het HPA per 16 oktober 1996 door het ministerie als betaalorgaan erkend. De Departementale Accountantsdienst (DAD) is belast met de controle van de betaalorganen en verifieert of een juiste, rechtmatige en regelmatige uitvoering van de EG-regelingen is gewaarborgd. De Algemene Inspectiedienst (AID) is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de met het HPA overeengekomen controles bij de bedrijven. De Douane (Ministerie van Financiën) is naast de AID verantwoordelijk voor de fysieke en administratieve controles op de in- en uitvoer.

Het ministerie heeft de verdeling van verantwoordelijkheden vastgelegd in een gedragscode, die vanaf 1994 wordt toegepast. Het HPA is volgens

¹ Verordening 1785/81 (EEG).

² Verordeningen 3448/93 (EEG) en 804/68 (EEG).

³ Verordeningen 729/70 (EEG) en 1663/95 (EG).

⁴ Verordening 1552/89 (EEG).

⁵ Verordeningen 4045/89 (EEG), 595/91 (EEG) en 1496/95 (EG).

⁶ Verordening 1663/95 (EG) tot wijziging van Verordening 729/70 (EEG).

de code primair verantwoordelijk voor de voorbereiding en de uitvoering van de gemandateerde taken. De minister, alsmede de directeur FEZ zijn bevoegd tot het geven van formele aanwijzingen, indien ambtelijk of bestuurlijk overleg niet tot een voor de minister aanvaardbaar resultaat hebben geleid. Op grond van de Medebewindskostenbeschikking 1980, vergoedt de minister de kosten van de uitvoering door het betaalorgaan en neemt hij de financiële gevolgen van tekortkomingen in de uitvoering voor zijn rekening, tenzij het betaalorgaan ernstig nalatig blijkt te zijn.

Het ministerie is in 1995 op grond van EU-regelgeving, aangewezen als coördinerende instantie voor alle aangelegenheden betreffende de afdeling Garantie van het EOGFL. Per 1 januari 1997 is het Coördinerend Bureau (CB), onderdeel van de directie Internationale Zaken (IZ), aangesteld als centraal aanspreekpunt voor de Europese Commissie en de productschappen. Het CB functioneerde daarvoor niet optimaal onder meer door gebrek aan vastlegging van bevoegdheden¹. Er is een projectgroep ingesteld die taken en bevoegdheden van het CB als coördinerende instantie in het voorjaar 1997 nader moet uitwerken.

3.3 Informatie over beleid

Het ministerie en het HPA kunnen in een vroeg stadium geïnformeerd zijn over het EU-beleid door onder meer deelname aan de Nederlandse afvaardiging naar de diverse beheerscomités in Brussel. In de onderzoeksperiode deden zich overigens geen belangrijke beleidswijzigingen op het gebied van de marktordening suiker voor. Het beleid is vastgesteld voor het verkoopseizoen 1995/1996 tot en met 2000/2001 en is conform de GATT-afspraken.

Bij het ministerie en het HPA is geen toegankelijk en actueel overzicht voorhanden van horizontale en verticale EU-regelgeving in de suikersector. Ook de Europese Commissie kon een dergelijk overzicht niet aan de Rekenkamer verstrekken. Al langere tijd bestaat bij het ministerie het plan om te komen tot een interpretatie-/regelgevingsdatabase. Realisatie hiervan laat op zich wachten.

Knelpunten in de uitvoering van de EU-regelgeving, waarvoor het HPA zelf geen oplossing vindt, dienen door het HPA aan de orde te worden gesteld in het begeleidingsteam HPA. Daarin is het ministerie vertegenwoordigd door onder meer het CB en JZ. Het CB heeft ten behoeve van de afstemming een draaiboek «Aanmelden van probleemdoSSIERS» opgesteld. In de suikersector hebben zich in de onderzoeksperiode (1995–1996) nauwelijks interpretatieproblemen voorgedaan.

De communicatie tussen het HPA en het ministerie over interpretatie kwesties verliep in het verleden niet altijd optimaal. Het HPA had volgens het ministerie in een aantal gevallen eerder moeten onderkennen dat overleg noodzakelijk was over interpretaties naar aanleiding van gewijzigde omstandigheden in «Brussel». Probleem volgens het HPA was dat in het begeleidingsteam niet altijd bindende afspraken te maken waren met betrokken partijen. Het HPA concludeerde na een intern onderzoek van begin 1996 dat nog te veel gebruik werd gemaakt van het informele circuit en dat schriftelijke vastlegging vaak ontbrak. Mede naar aanleiding daarvan is door het HPA in mei 1996 een interne instructie «Communicatie met het Ministerie van LNV» opgesteld.

¹ Dit blijkt onder meer uit een rapport van Moret Ernst & Young, 25 april 1996.

3.4 Financiële informatievoorziening

De afdeling Financiële Zaken van het HPA verzorgt de financiële afhandeling van de EG- en productschapsregelingen die door het HPA worden uitgevoerd. Het HPA rapporteert ook over de inkomsten en uitgaven met betrekking tot de toegepaste regelgeving. De directie FEZ verzorgt de periodieke declaraties voor de EOGFL-uitgaven bij de Europese Commissie op basis van door de betaalorganen verstrekte gegevens.

De heffingen worden door het Ministerie van LNV aan het Ministerie van Financiën gemeld. Het Ministerie van Financiën zendt de Europese Commissie binnen de gestelde termijn een maandoverzicht van vastgestelde rechten en een kwartaaloverzicht van de (nog) niet geïnde rechten, opgenomen in de zogenaamde B-boekhouding.

De DAD en de IAD zien er bij het HPA op toe dat het verstrekken van gegevens aan de Europese Commissie op een correcte manier plaatsvindt. De AD stuurt jaarlijks het financial audit-rapport van de FEZ-declaratie bij het EOGFL naar de Europese Commissie.

De minister ontvangt jaarlijks een samenvattend accountantsrapport Landbouw Egalisatiefonds (LEF) en de rapportage over het HPA van de DAD. Over de jaren tot en met 1995 ontbrak een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording van het LEF. Inmiddels is bij de verantwoording over 1996 wel een goedkeurende verklaring opgenomen, zij het dat in een toelichtende paragraaf nog enige tekortkomingen en onzekerheden werden gesignaleerd¹.

3.5 Informatie over uitvoering

Informatie over de uitvoering van de marktordening suiker wordt rechtstreeks door het HPA aan de Europese Commissie gezonden. Het betreft de volgende onderwerpen: verevening opslagkosten suiker, minimumvoorraad in de sector suiker, preferentiële invoerregeling suiker, certificaten, uitvoerrestituties, restitutie bij uitvoer industriële landbouwproducten, quotaregeling in de suikersector en restitutie bij verwerking van suiker in de chemische industrie.

Het ministerie krijgt een afschrift van de mededelingen aan de Europese Commissie. Ook ontvangt het een afschrift van het jaarverslag EOGFL dat het HPA aan de Europese Commissie stuurt.

Het ministerie wordt door deelname aan de suikerbegeleidingscommissie (SBC) en het begeleidingsteam geïnformeerd over de te verrichten werkzaamheden, knelpunten in de uitvoering, de uitvoeringskosten en beleidsontwikkelingen in de suikersector. In de gedragscode is vastgelegd dat het CB via het begeleidingsteam periodiek geïnformeerd wordt over de uitvoering. Het is echter niet duidelijk omschreven waaruit deze informatie dient te bestaan. Informatie over de uitvoeringskosten per regeling en de efficiency van het HPA ontbreekt vooralsnog. Het systeem van planning en control is volgens het ministerie nog in ontwikkeling. Evaluaties over de uitvoering van het suikerbeleid hebben in de onderzoeksperiode niet plaats gevonden.

3.6 Informatie over controle

De EU-regelgeving voor de controle is nationaal uitgewerkt in de gedragscode «Medebewind Gemeenschappelijk landbouwbeleid» en de notitie «Coördinatie uitvoering GLB-regelingen». Volgens de gedragscode is het HPA verantwoordelijk voor de bewaking van de controles en dient

¹ Het betreft een zogeheten onverplichte toelichtende paragraaf bij de verklaring. Hierin wordt – zonder afbreuk te doen aan de strekking van de verklaring – gewezen op kwalitatieve tekortkomingen in het toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden door de AID. Tevens wordt gewezen op de onzekerheid als gevolg van de mogelijkheid van de Europese Commissie om na afsluiting van het boekjaar eigen aanvullende controles uit te voeren.

hiervoor een controlememorandum te worden opgesteld. Het ministerie moet door het HPA op de hoogte worden gebracht van gemaakte afspraken met de controlediensten AID en Douane. Ook moet het ministerie het controlememorandum en de controleprogramma's ontvangen.

Het HPA zal naar eigen zeggen voor 1 december 1997 een controle-memorandum suiker gereed hebben. Tot die datum ontbreekt voor een deel de basis van de controleprogramma's van de AID. Er zijn wel controle-afspraken gemaakt tussen HPA en AID. De AID heeft ook controleprogramma's opgesteld die de suikersector afdekken. De controleprogramma's zijn een uitwerking van het jaarplan van de AID. Het ministerie is over de controle-afspraken geïnformeerd.

De Douane zal volgens een overeenkomst met het ministerie in de toekomst aan de betaalorganen rapporteren over de controles die de dienst voor de betaalorganen verricht. De DAD van het Ministerie van LNV zal bij de betaalorganen via de kwartaalrapportages beoordelen of de werkzaamheden van de Douane toereikend zijn. Het ministerie zal hierdoor beter geïnformeerd zijn over de verrichtingen van de Douane. De betaalorganen hebben hierover inmiddels afspraken met de Douane gemaakt.

De AD heeft een werkplan opgesteld dat richtlijnen en informatie geeft ten behoeve van een juiste, evenwichtige en tijdige AD-rapportage over de geconsolideerde verantwoording van het LEF en over de hiermee samenhangende financiële verantwoordingen. De DAD steunt in haar controle op de IAD van het HPA, en op controles door de Douane en de AID.

Sinds 1996 wordt jaarlijks een rapport door de IAD van het HPA uitgebracht, dat door FEZ wordt aangeboden aan het Ministerie van Financiën. Uit IAD-rapporten en een extern EDP-onderzoek bleken enkele tekortkomingen in met name de geautomatiseerde gegevensverwerking van het HPA en de externe verwerkingsorganisatie Agridata¹. Deze tekortkomingen hebben tot gevolg dat de blijvende betrouwbaarheid van de gegevens niet volledig gegarandeerd is. In het kader van de erkenning van het HPA als betaalorgaan zijn met het ministerie afspraken gemaakt om deze tekortkomingen te verhelpen.

Voor het EOGFL-boekjaar 1996 wordt door de DAD een accountants-mededeling afgegeven per betaalorgaan. De DAD stuurt jaarlijks het financial audit-rapport, inclusief mededeling, van de FEZ-declaratie bij het EOGFL naar de Europese Commissie. Bij het ministerie bestaat onzekerheid over de interpretatie van eisen die gesteld worden aan het door de DAD af te geven certificaat. Hierover vindt overleg plaats tussen het ministerie en de Europese Commissie. Voor de certificering voor 1996 zijn, volgens de DAD, inmiddels afspraken gemaakt tussen DAD en Europese Commissie over de interpretatie.

In de onderzoeksperiode heeft de Europese Commissie twee onderzoeken gedaan met betrekking tot de marktordening suiker. Het betrof een controle van Non-Annex-II producten (NA-II)² in juni 1995 en een EOGFL-controle in februari 1996. Daaruit bleken enkele tekortkomingen in de respectievelijk de AID-controle en de afhandeling van rapporten over boekhoudkundige nacontroles door de betaalorganen. Het ministerie is over de uitkomsten van de controles van de Europese Commissie geïnformeerd. Voor de EOGFL-controles van de Europese Commissie heeft het CB, in overleg met JZ en FEZ, een draaiboek opgesteld.

¹ Mededeling inzake de gegevensverwerking en informatievoorziening van Agridata B.V. met betrekking tot de HPA informatie-systemen, BDO CampsObers, 13 september 1996.

² Producten waarin suiker verwerkt is., niet opgenomen in de Annex II van de suikerregeling

Begin 1995 heeft de enige controle door de Europese Rekenkamer betreffende de marktordening suiker in de periode 1995–1996 plaatsgevonden. Over deze controle is niet gerapporteerd.

3.7 Informatie over fraude en onregelmatigheden

De directie JZ heeft een draaiboek onregelmatigheden voor de garantie-uitgaven opgesteld om de melding van fraude en onregelmatigheden aan de Europese Commissie te regelen. Tevens heeft JZ in samenwerking met FEZ, AD en IZ een draaiboek «onregelmatigheden Eigen Middelen» in voorbereiding, naar aanleiding van strengere rapportageverplichtingen in de gewijzigde eigen middelenverordening. Dit draaiboek zou in het voorjaar van 1997 definitief worden vastgesteld.

De onregelmatigheidsmeldingen aan de Europese Commissie zijn gebaseerd op rapportages van het AID en de Douane aan het HPA. De directie JZ stuurt kwartaaloverzichten van de garantiemeldingen (bedragen > f 8 200) en meldingen van eigen middelen (bedragen > f 21 000) aan de Europese Commissie.

Onder andere door de duidelijke regelgeving en het feit dat suiker geen fraudegevoelig product is vinden er in de suikersector weinig fraude- en onregelmatigheidsgevallen plaats. In het derde kwartaal van 1996 werden door de directie JZ in totaal 37 onregelmatigheden met de garantie-uitgaven aan de Europese Commissie gemeld. Hieronder bevond zich één onregelmatigheid van beperkte omvang in de sector suiker met betrekking tot de handelsregeling voor NA-II-producten.

De informatie over fraude en onregelmatigheden wordt door de controleinstanties (AID en Douane) gebruikt voor risico-analyses. De directie JZ stelt geconstateerde problemen in de EU-regelgeving die blijken uit de informatiestroom aan de orde in «Brussel».

De uitvoering van de zogenoemde «zwarte lijst»-verordening, die voorschrijft dat bepaalde «onregelmatige» bedrijven in «Brussel» moeten worden gemeld, stuit op problemen. Het blijkt in de praktijk heel moeilijk aan te tonen dat een onregelmatigheid van een bedrijf opzettelijk tot stand is gekomen. De risico's van ten onrechte aanmelding aan «Brussel» zijn volgens het ministerie groot.

3.8 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van de suikermarktordening in het algemeen voldoende duidelijk zijn vastgelegd. De minister van LNV en de Europese Commissie zijn hierover ook volgens voorschrift geïnformeerd. De Rekenkamer plaatst daarbij de kanttekening dat de regeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het Coördinerend Bureau verduidelijking behoeft. Het is daarnaast belangrijk dat het ministerie zicht houdt op de oplossing van knelpunten, die bij de erkenning van het HPA als betaalorgaan geconstateerd werden. De Rekenkamer constateert voorts dat voldaan is aan de (minimale) eisen ten aanzien van informatierecht en bevoegdheden van de minister van LNV en de financiële aansprakelijkheid bij tekortkomingen in de uitvoering.

Het Ministerie van LNV en het HPA zijn voldoende geïnformeerd over het EU-beleid en de nationale invulling van dit beleid. Het HPA wordt in een vroegtijdig stadium door het ministerie betrokken bij de besluitvorming in «Brussel». De communicatie tussen het HPA en het ministerie over probleemdossiers verliep niet altijd optimaal en verdient nog steeds

aandacht. De Rekenkamer beveelt aan dat het begeleidingsteam bevoegdheid krijgt tot het geven van bindende adviezen.

Een actueel en toegankelijk overzicht van de per sector toepasbare horizontale en verticale EU-regelgeving ontbreekt bij zowel het ministerie, het HPA als bij de Europese Commissie. Een dergelijk overzicht, eventueel in de vorm van de door het ministerie beoogde database, zou de uitvoering vergemakkelijken. Het opstellen van de beoogde interpretatiedossiers per regeling bij het ministerie en HPA vordert onvoldoende.

De minister beschikt over de vereiste financiële informatie om de Europese Commissie conform de regelgeving over de financiële aspecten te informeren. Een goedkeurende accountantsverklaring ontbrak tot voor kort bij de financiële verantwoording van het LEF (LEF). Over 1996 is inmiddels een goedkeurende verklaring van de DAD opgenomen, zij het dat in een toelichtende paragraaf nog enige tekortkomingen en onzekerheden werden gesignaleerd.

De minister is voldoende geïnformeerd over de reguliere uitvoeringsaspecten van de suikerordening, zoals certificaten, restituties, verevening opslagkosten en quota. Het ministerie is ook op de hoogte van knelpunten in de uitvoering. De Rekenkamer constateert wel dat de informatievoorziening over de uitvoering aan het Coördinerend Bureau beter omschreven moet worden.

Bij het ministerie is enige informatie over de effecten en neveneffecten aanwezig, maar hierover wordt niet systematisch gerapporteerd. Evaluaties over (de uitvoering van) het suikerbeleid hebben in de onderzoeksperiode niet plaatsgevonden. Het verdient aanbeveling de informatievoorziening over deze aspecten verder te ontwikkelen onder meer door een periodieke evaluatie.

De minister van LNV is voldoende geïnformeerd over de controle-systemen, het controlebeleid en de controle-resultaten. De Europese Commissie wordt over deze controle-aspecten ook volgens voorschrift geïnformeerd. Uit de informatie blijkt dat het controlememorandum suiker nog niet is opgesteld. Het HPA heeft inmiddels aangegeven dat dit voor december 1997 zal plaatsvinden.

Er bleken enige tekortkomingen in de geautomatiseerde gegevensverwerking van het HPA, waardoor de blijvende betrouwbaarheid van de gegevens niet volledig gegarandeerd is. In het kader van de erkenning van het HPA als betaalorgaan zijn met het ministerie afspraken gemaakt over het verhelpen van deze tekortkomingen.

Over eenmaal geconstateerde fraude en onregelmatigheden is het ministerie voldoende geïnformeerd. De minister voldoet aan de meldplicht jegens de Europese Commissie, hoewel de meldingen soms traag verlopen. De Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de waarborgen voor de volledigheid van geconstateerde fraude en onregelmatigheden in het algemeen.

De uitvoering van de «zwarte lijst»-verordening stuit op problemen. De risico's van meldingen aan de Europese Commissie, die ten onrechte gedaan zijn, zijn volgens het ministerie groot. Dit probleem zou volgens de Rekenkamer bij de Europese Commissie moeten worden aangekaart.

4 STRUCTUURBELEID IN REGIO'S MET AFNEMENDE INDUSTRIËLE ACTIVITEIT

4.1 Inleiding

De Rekenkamer onderzocht de informatievoorziening bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ) over de uitvoering van het structuurbeleid in regio's met afnemende industriële capaciteit, de zogenoemde doelstelling 2-programma's, van de Europese Unie (EU) in Nederland.

Voor dit beleid heeft de EU financieringsmiddelen ter beschikking gesteld: de structuurfondsen. De middelen van de structuurfondsen worden op basis van zes doelstellingen verdeeld over de regio's in de EU. Het onderzoek heeft betrekking op de uitvoering van doelstelling 2-programma's, die bedoeld zijn voor de omschakeling van regio's die zwaar door de achteruitgang van de industrie worden getroffen. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) financieren de maatregelen die onder deze doelstelling vallen.

In Nederland zijn door de Europese Commissie in december 1994 vijf doelstelling 2-regio's aangewezen: Arnhem/Nijmegen, Groningen/Drenthe, Twente, Zuid-Limburg en Zuid-Oost Brabant. Het totale financiële belang van doelstelling 2 voor de periode 1994–1996 is ongeveer f 2 miljard. De bijdrage van de EU daarin is ongeveer f 650 miljoen. De co-financieringsbijdrage van EZ bedraagt voor de periode 1994–1996 circa f 140 miljoen, ongeveer 7% van de totale omvang van de programma's. De overige bijdragen zijn afkomstig van andere overheidsorganen, de semi-overheid en private bronnen. In de periode 1997–1999 zal Nederland ongeveer f 760 miljoen uit de structuurfondsen van de EU ontvangen.

Op Europees niveau zijn drie DG's van de Europese Commissie betrokken bij de doelstelling 2-programma's. Dit zijn DG V (ESF), DG XVI (EFRO, doelstelling 2) en DG XX (financiële controle). Op rijksniveau is het Ministerie van EZ, voor het EFRO-deel bij het doelstelling 2-programma betrokken en het Ministerie van SZW voor het ESF-deel. Op regionaal niveau zijn in Nederland de provincies en de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) betrokken.

De verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van betrokken partijen alsmede de bepalingen omtrent de informatievoorziening zijn in vijf EU-verordeningen neergelegd: de Kaderverordening, de Coördinatieverordening, de EFRO-verordening, de ESF-verordening en de Verordening inzake onregelmatigheidsmeldingen¹. Daarnaast zijn verschillende horizontale verordeningen van toepassing op de uitvoering van de doelstelling 2 programma's².

In Nederland bestaat geen specifieke wet- of regelgeving voor de structuurfondsen. Het Ministerie van EZ heeft het uitvoeren van de doelstelling 2-programma's willen decentraliseren naar de provincies en heeft dit vastgelegd in decentralisatiebrieven. Tevens heeft het ministerie de co-financiering van de doelstelling 2-programma's, met uitzondering van Groningen/Drenthe³, geregeld in een Algemene Maatregel van Bestuur⁴. Deze AMvB is nader ingevuld door een ministeriële regeling, waarbij de co-financiering wordt gekoppeld aan de door de Europese Commissie vastgestelde regioprogramma's.

In het onderzoek is de informatievoorziening bij drie van de vijf doelstelling 2-regio's in Nederland nader onderzocht, te weten Groningen/Drenthe, Twente en Arnhem/Nijmegen. De informatievoorziening bij de

¹ Respectievelijk de verordeningen 1681/94 (EG) en 2081/93, 2082/93, 2083/93 en 2084/93 (EEG) en 2988/95 (EG, Euratom).

² De belangrijkste betreffen de mededinging, aanbesteding, milieu en gelijke behandeling mannen en vrouwen.

³ Voor het Noorden is het Besluit uitkeringen Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP) van kracht.

⁴ Besluit Co-financiering EFRO-programma's 1995–2001.

minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over de uitvoering van het ESF-deel van het programma blijft buiten beschouwing.

4.2 Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden

De Europese Commissie stelt de doelstelling 2-regio's en de bijdragen uit de structuurfondsen vast. De lidstaat dient per regio een meerjaren-programma in bij de Europese Commissie. Met een beschikking stelt de Europese Commissie vervolgens per regio het meerjarenprogramma vast, dat het Enig Programmeringsdocument (EPD) genoemd wordt.

De uitvoering dient tot stand te komen in overleg met de Europese Commissie, de betrokken lidstaat en de door de lidstaat aangewezen nationale, regionale, lokale of andere bevoegde autoriteiten. Hierbij handelt elke partij als een partner die een gemeenschappelijk doel nastreeft. Dit wordt aangeduid met «partnerschap». Het partnerschap heeft betrekking op de voorbereiding, de financiering, de beoordeling, het toezicht en de evaluatie van de acties. Het toezicht op de uitvoering van de doelstelling 2-programma's houden de Comit es van Toezicht (CvT's), die per doelstelling 2-regio moeten worden ingesteld. De Europese Commissie kan zich in de CvT's laten vertegenwoordigen en kan controles ter plaatse uitvoeren.

De minister van EZ is jegens de Europese Commissie eindverantwoordelijk voor de juiste uitvoering en het financieel beheer van het EFRO-deel van de doelstelling 2-programma's¹. De Europese Commissie heeft het ministerie tevens aangewezen als coördinerend ministerie voor de uitvoering van het gehele doelstelling 2-programma in Nederland. Deze coördinerende verantwoordelijkheid betreft de afstemming tussen het EFRO- en het ESF-deel van de doelstelling 2-programma's en de coördinatie tussen de betrokken regio's inzake regio-overstijgende aangelegenheden. Tevens draagt de minister van EZ verantwoordelijkheid voor de begrotingsgelden van zijn ministerie die als co-financiering worden ingezet. Het Ministerie van EZ is uiteindelijk verantwoordelijke in geval van een financiële claim van de Europese Commissie.

De uitvoering en het financieel beheer van het EFRO-deel is door het Ministerie van EZ gedecentraliseerd naar de provincies. De decentralisatie is geregeld in de zogenoemde decentralisatiebrieven. De minister van EZ is daarin met Gedeputeerde Staten van de provincies in principe overeengekomen dat hij het recht heeft tot het vragen om aanvullende informatie en de bevoegdheid tot onderzoek en controle bij de provincies. De minister heeft geen bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen.

De minister heeft ook getracht de financiële aansprakelijkheid van de provincies te regelen. In gevallen dat de provincie niet kan aantonen dat misbruik of nalatigheid de provincie niet kan worden aangerekend zou de provincie volgens de decentralisatiebrief zelf verantwoordelijk zijn voor terugbetalingen aan de Europese Commissie. De provincies stemmen hier niet mee in. Zij menen dat een groot deel van het risico ligt aan onduidelijkheid in de EU-regelgeving over subsidiabele kosten. Daarom hebben zij, met uitzondering van de provincie Noord-Brabant, de decentralisatiebrieven nog niet ondertekend. Eind 1996 bestond nog steeds een patstelling tussen de provincies en het ministerie.

In de decentralisatiebrieven staat op welke wijze de minister invulling wenst te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de doelstelling 2-programma's, namelijk door vertegenwoordiging van het ministerie in de CvT's, door adequaat geïnformeerd te worden over de voortgang van

¹ In de praktijk heeft de staatssecretaris van EZ het regionaal beleid, inclusief de Europese Structuurfondsen, in haar portefeuille.

de programma's en door reviews van de DAD gedurende de looptijd van de programma's.

In de praktijk stelt de minister van EZ zich terughoudend op en wil hij zo min mogelijk interveniëren in de taakuitvoering door de regio's en provincies. Het ministerie ziet voor zichzelf een coördinerende rol in de ontwikkelingsfase van de programma's en in uitvoeringszaken die alle regio's aangaan. Tot dusver heeft de minister van EZ deze rol ingevuld door het (laten) ontwikkelen van: een controleprotocol ten behoeve van de provinciale accountant, van beschrijvingen van de Administratieve Organisaties (AO) door de regio's, van een monitoringmodel en een evaluatiekader. Het ministerie van EZ meent dat de afstemming tussen EFRO- en ESF-projecten in de uitvoerende fase van de programma's in de regio's moet plaatsvinden.

Binnen de gestelde kaders bepalen de regio's zelf de wijze waarop de uitvoering georganiseerd is. Het algemene beeld is als volgt: het programmasecretariaat (dat gevoerd wordt door de provincie) toetst de EFRO-projectvoorstellen en geleidt deze door naar een stuurgroep, die de voorstellen al dan niet goedkeurt. De voorstellen worden vervolgens behandeld in het CvT dat tevens de invulling van selectie- en prioriteitscriteria dient vast te stellen. Het College van Gedeputeerde Staten geeft de EFRO-beschikkingen af op grond van de besluitvorming in de stuurgroep en het CvT¹.

4.3 Informatie over beleid

In de EPD's van de doelstelling 2-regio's zijn de beleidskaders vastgelegd waarbinnen de regio's projecten kunnen invullen. In de AO-beschrijvingen van de regio's zijn globale selectie- en prioriteitscriteria voor projecten opgenomen. Het ministerie is hierover geïnformeerd. Inhoudelijke wijzigingen van de EPD's hebben zich in de periode 1994-1996 niet voorgedaan.

De CvT's vervullen hun taak niet geheel in overeenstemming met de opzet, zoals is vastgelegd in het Reglement van Orde. De uitwerking van het globale beleidskader (EPD) in meer operationele selectiecriteria en regionaal beleid komt in de CvT's nauwelijks aan de orde en ook project-overstijgende beleidsmatige discussies vinden daarin nauwelijks plaats. Het Ministerie van EZ speelt hierin ook geen actieve rol.

Het Ministerie van EZ heeft de Europese Commissie in de periode 1994-1996 diverse malen gewezen op de in Nederland ervaren knelpunten in EU-regelgeving voor het beleid. Desalniettemin menen de regio's dat gesignaleerde knelpunten niet altijd doorkomen bij het Ministerie van EZ of niet altijd door het ministerie worden doorgeleid naar de Europese Commissie. De communicatie tussen ministerie en regio's verloopt op dit punt niet altijd optimaal.

4.4 Financiële informatie

Het Ministerie van EZ wordt door de regio's geïnformeerd over de stand van verplichtingen en betalingen in het kader van de uitvoering van de doelstelling 2-programma's, middels voortgangsrapportages, afschriften van betalingsverplichtingen en door middel van voorschot aanvragen en jaarrapportages. Ten behoeve van de regio's is een monitoringmodel voor deze informatievoorziening ontwikkeld. Het ministerie verkrijgt inzicht in de additionaliteit op programmaniveau middels additionaliteitstabellen².

¹ De ESF-voorstellen worden ook in de stuurgroep en het CvT behandeld, maar worden voorbereid door het ESF-programmasecretariaat en vastgesteld door het RBA.

² De EC stelt als voorwaarde dat Europese middelen niet in plaats van reguliere publieke uitgaven komen. Er is sprake van financiële additionaliteit als de publieke uitgaven niet afnemen ten opzichte van een referentieperiode.

De minister informeert de Europese Commissie over de vereiste financiële aspecten van de gehele doelstelling 2-programma's, dus inclusief het ESF-deel. De betrouwbaarheid van de ESF-informatie wordt door het ministerie van EZ gezien als een verantwoordelijkheid van het ministerie van SZW.

Pas bij de vaststelling van het definitieve bedrag van de co-financiering uitkering (uiterlijk medio 1999) is een verklaring van de provinciale accountant vereist, waarin moet worden verklaard dat de bedragen rechtmatig zijn besteed. De DAD geeft een jaarlijkse rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening van DG ES van het ministerie waar de co-financieringsuitgaven een onderdeel van zijn.

4.5 Informatie over uitvoering

Het Ministerie van EZ wordt door participatie in de CvT's en de stuurgroepen geïnformeerd over de mate waarin de projecten voldoen aan het globale beleidskader van het EPD middels: (1) informatie over de resultaten van het selectieproces in de vorm van projectvoorstellen; (2) periodieke overzichten van gecommitteerde projecten voor de verschillende EFRO/ESF-maatregelen en prioriteiten; en (3) de tussentijdse evaluaties.

Het ministerie en de regio's hebben beperkte informatie over (verwachte) effecten en neveneffecten van projecten. De werkgelegenheid wordt in het evaluatiekader en de tussentijdse evaluaties als effect-indicator gebruikt. Voor andere doelstellingen zijn de indicatoren veelal beperkt ingevuld. Ook informatie over neveneffecten, zoals over de verdringing op de arbeidsmarkt of over concurrentievervalsing, is niet beschikbaar.

Het ministerie heeft informatie over de kosten van technische bijstand, waaronder kosten van het programmasecretariaat, van de programma's. Informatie over de uitvoeringskosten op projectniveau en over de administratieve lasten van projectuitvoerders ontbreekt in de monitoring en de tussentijdse evaluaties. Ook ontbreekt inzicht in de relatie tussen ingezette middelen en de effecten van een project.

De Europese Commissie benadert de provincies vaak rechtstreeks met verzoeken om informatie over de uitvoering. Het Ministerie van EZ ontvangt niet altijd een afschrift van de relevante correspondentie, hoewel dit vanwege de coördinerende rol van het ministerie wel is voorgescreven in de decentralisatiebrieven.

Het Comité van Toezicht vervult nauwelijks een sturende rol bij de uitvoering van de programma's van de drie onderzochte regio's. Als er al opmerkingen bij agendastukken worden gemaakt zijn deze van procedurele en technisch-financiële aard. De afstemming tussen EFRO en ESF projecten is geen punt van bespreking in het CvT. Dit terwijl deze afstemming in de praktijk niet van de grond komt, getuige het geringe aantal gecombineerde projecten. Het Ministerie van EZ speelt geen actieve rol om dit te verbeteren.

4.6 Informatie over controle

De controle van de structuurfondsgelden wordt in Nederland gelaagd uitgevoerd. In de regio's controleren de accountants van de projectuitvoerders de uitgaven van de betreffende projecten en geven daarbij een standaard verklaring af. De provinciale accountant geeft verklaringen af bij de jaarlijkse verslagen aan de Europese Commissie, de slotbetalingsaanvraag en einddeclaratie voor het gehele programma en

bij de jaarlijkse provinciale rekening. De provinciale accountant dient zich bij zijn controles te houden aan het controleprotocol dat door de DAD is opgesteld. De DAD beoordeelt de controle- en beheerssystemen van de regio's en voert jaarlijks een review uit op het werk van de provinciale accountant.

De DAD heeft van medio 1996 tot november 1996 voor het eerst voor de programmaperiode 1994–1996 reviews uitgevoerd op de EFRO-controle door de provinciale accountants. Uit de reviews blijkt dat de opzet en werking van de accountantscontrole van de provincies nog verbetering behoeft. De DAD stelt onder meer dat het beleid gericht op bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) door de provincies beter moet worden ontwikkeld en uitgevoerd. De provinciale accountants dienen tevens meer aandacht te besteden aan controle op de rechtmatigheid van de aangegane verplichtingen. De DAD zal pas in de review 1997 weer aandacht te besteden aan de opvolging van de door haar gemaakte opmerkingen.

De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer hebben voor de periode 1994–1996 van de doelstelling 2-programma's nog geen controles in Nederland verricht. Begin 1996 heeft het ministerie van EZ een samenwerkingsprotocol gesloten met de Europese Commissie (DG XX) over het gebruik maken van elkaars controlebevindingen en het afstemmen van elkaars programmering van controles. Het betreft een intentieverklaring. De DAD heeft in het najaar van 1996 nadere werkafspraken gemaakt met de Europese Commissie over onder meer de wederzijdse toezending van controlerapporten.

4.7 Informatie over fraude en onregelmatigheden

De minister van EZ is verantwoordelijk voor het melden van fraude en onregelmatigheden in het kader van alle doelstelling 2-programma's. Het ministerie ontvangt eens per kwartaal fraude- en onregelmatigheidsmeldingen van de provincies. Tot op heden melden de provincies dat zich «voor zover bekend» geen fraude en onregelmatigheden hebben voorgedaan.

Uit de reviews van de AD van het Ministerie van EZ blijkt dat de accountantscontrole in de provincies niet gericht is op de volledigheid van de meldingen van fraude en onregelmatigheden. De DAD dringt er bij de regio's op aan meer aandacht te besteden aan de bestrijding van M&O.

De minister dient de Europese Commissie tevens te informeren over het verloop van administratieve en gerechtelijke procedures naar aanleiding van fraude. Omdat zich, volgens opgaaf van de provincies, geen gevallen van fraude en onregelmatigheden hebben voorgedaan, zijn er ook geen procedures gemeld. De melding van administratieve en gerechtelijke procedures door de regio's en de provincies aan EZ ter doorgeleiding aan de Europese Commissie is niet gewaarborgd, daar dit niet expliciet geregeld is in de AO's of de EPD's.

In de CvT's en de stuurgroepen is nauwelijks aandacht voor het aspect fraude en onregelmatigheden. Het is niet vastgelegd dat het CvT moet worden geïnformeerd over meldingen van fraude- en onregelmatigheden en gerechtelijke procedures.

4.8 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer concludeert dat de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de bij de uitvoering van de doelstelling 2-programma's betrokken actoren in het algemeen voldoende duidelijk en overeenkomstig de EU-regelgeving zijn vastgelegd. De minister van Economische Zaken is de informatieverplichtingen tegenover de Europese Commissie op dit punt ook nagekomen. De Rekenkamer plaatst hierbij de kanttekening dat de coördinerende verantwoordelijkheid van het Ministerie van EZ nadere concretisering verdient.

De minister heeft zijn bevoegdheden ten opzichte van de provincies en de financiële aansprakelijkheid in geval van tekortkomingen in de uitvoering nog niet voldoende geregeld. Er ontbreekt een juridische basis zolang de decentralisatie-brieven niet zijn ondertekend door de provincies. Bovendien mist de minister van EZ een bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen. De Rekenkamer beveelt aan deze bevoegdheid te regelen.

Het ministerie beschikt over voldoende informatie over de invulling van het EU-beleid. De regio's worden van wijzigingen in beleid op de hoogte gebracht. De minister stelt knelpunten in EU-regelgeving zonnig ook bij de Europese Commissie aan de orde. De Rekenkamer plaatst hierbij de kanttekening dat de communicatie tussen regio's en het Ministerie van EZ over de afhandeling van deze knelpunten soms te wensen over laat, en meer aandacht van het ministerie verdient.

Het Ministerie van EZ is op de hoogte van de door de Rekenkamer relevant geachte financiële aspecten. Ook komt de minister de EU-informatieverplichtingen op dit punt na.

De minister van EZ voldoet aan de informatieverplichtingen jegens de Europese Commissie met betrekking tot de uitvoering. De informatie over (verwachte) effecten en neveneffecten, uitvoeringskosten en efficiency laat zowel in de regio's als bij het ministerie nog te wensen over. De Rekenkamer beveelt het Ministerie van EZ aan in het evaluatiekader aandacht te besteden aan neveneffecten en de verdere uitwerking van effect-indicatoren.

Het Ministerie van EZ is op de hoogte van de controle- en beheerssystemen van de regio's en heeft de Europese Commissie daarover ook geïnformeerd. Het beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik is onvoldoende uitgewerkt door de regio's. Hierdoor bestaat het risico van onbetrouwbaarheid van geleverde informatie. Het ministerie beperkt haar actie tot het aan de orde stellen van deze punten in de jaarlijkse review van de provinciale accountant.

De informatievoorziening over fraude en onregelmatigheden voldoet aan de EU-regelgeving. De betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie over fraude en onregelmatigheden is echter niet voldoende gewaarborgd door beperkte aandacht hiervoor in de interne controle en accountantscontrole en door tekortkomingen in de meldprocedure. De Rekenkamer beveelt aan te regelen dat het ministerie en de CvT's worden geïnformeerd over gerechtelijke procedures bij fraude.

De Rekenkamer beveelt voorts een meer actieve houding van het ministerie aan waar het gaat om het stimuleren en initiëren van verbeteringen in de uitvoering door de regio's. Dit betreft met name het niet van de grond komen van de afstemming van EFRO- en ESF-projecten, het gebrek aan beleidsmatige invulling door de regio's en de geconstateerde tekortkomingen in het provinciale controle- en M&O-beleid.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De ministers van LNV en Financiën voldoen aan de minimum eisen die de Rekenkamer stelt ten aanzien van te regelen bevoegdheden, informatie-recht en financiële aansprakelijkheid. Bij de minister van EZ ontbreekt een bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen aan de provincies en deze heeft ook de financiële aansprakelijkheid op het terrein van de doelstelling 2-programma's nog niet afdoende geregeld. De drie ministeries hebben de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de bij de uitvoering betrokken organen verder in het algemeen voldoende duidelijk vastgelegd. Daarmee is voldaan aan een belangrijke voorwaarde voor een goede informatievoorziening.

De informatievoorziening over de uitvoering van EU-beleid op de drie terreinen voldoet aan de in de EU-regelgeving gestelde eisen. De ministeries zijn in het algemeen in staat aan de informatieverplichtingen van de Europese Commissie te voldoen. De volledigheid van meldingen van fraude en onregelmatigheden door de Douane en de doelstelling 2-regio's is echter nog niet voldoende gewaarborgd.

De drie ministeries zijn voldoende geïnformeerd over het EU-beleid, en zij informeren decentrale uitvoerders ook hierover. Daarbij tekent de Rekenkamer aan dat zowel bij het Ministerie van LNV als bij het HPA een actueel en toegankelijk overzicht van (complexe) horizontale en verticale EU-regelgeving voor de marktordening suiker ontbreekt.

De ministeries zijn geïnformeerd over de nationale (decentrale) invulling van het EU-beleid en over knelpunten in de uitvoering van de EU-regelgeving. De knelpunten worden door de ministeries ook in de geëigende organen in Brussel aan de orde gesteld.

De ministeries zijn voldoende geïnformeerd over de EU-ontvangsten en -uitgaven en de begrotingsgelden, die gemoeid zijn met de uitvoering. De jaarlijkse financiële verantwoordingen zijn voorzien van een accountants-verklaring.

De drie ministeries worden in het algemeen voldoende geïnformeerd over de voortgang, prestaties en specifieke uitvoeringsaspecten van het EU-beleid. Informatie over effecten, neveneffecten en uitvoeringskosten van EU-beleid is op de drie terreinen beperkt aanwezig, terwijl informatie over de efficiency van de uitvoering op de drie terreinen nagenoeg ontbreekt. De ministeries van LNV en Financiën gebruiken het instrument evaluatie-onderzoek niet of nauwelijks.

De ministeries hebben inzicht in de uitvoeringskosten van de uitvoerende organen. Bij de doelstelling 2-programma's is dit inzicht echter beperkt tot de kosten voor technische bijstand voor het hele programma. Bij de ministeries van LNV en Financiën ontbreekt specificatie van de uitvoeringskosten naar EU-beleid. Beide laatste ministeries werken aan verbetering van de informatievoorziening op dit punt. De Rekenkamer onderstreept het belang hiervan, mede omdat uitvoeringskosten voor rekening van de rijksbegroting komen.

De drie ministeries zijn voldoende geïnformeerd over de (interne) controlesystemen en het controlebeleid. De ministeries zijn ook op de hoogte van de resultaten van controles en de daarin gesignaleerde knelpunten. Er bleken onder meer enige tekortkomingen in de interne controle bij de Douane, in de geautomatiseerde gegevensverwerking van het HPA en in de accountantscontrole en het M&O-beleid van de provincies. Als gevolg van deze knelpunten bestaat er mogelijk enig risico

voor de betrouwbaarheid van de informatievoorziening op aspecten van de uitvoering van EU-beleid. De Rekenkamer heeft dit risico niet nader onderzocht.

De drie ministeries zijn geïnformeerd over door decentrale uitvoerders geconstateerde fraude en onregelmatigheden en kunnen daarmee voldoen aan de meldplicht jegens de Europese Commissie. De volledigheid van meldingen door de Douane en de doelstelling 2-regio's is echter niet voldoende gewaarborgd door interne controle en accountantscontrole van de decentrale meldsystemen. Volledige melding is mede van belang voor de optimalisering van het controle- en fraudebeleid.

Ten aanzien van het gebruik van informatie concludeert de Rekenkamer dat de ministeries van Financiën en van LNV in het algemeen actie ondernemen bij geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering. De minister van EZ was echter onvoldoende actief waar het gaat om het initiëren en stimuleren van verbeteringen in de uitvoering door de regio's. De Rekenkamer beveelt een meer actieve opstelling van de minister aan.

De Rekenkamer beveelt de ministers aan de tekortkomingen op genoemde punten te verbeteren. Voorts meent zij dat de in dit onderzoek gehanteerde normen van bredere toepassing zijn dan op de drie onderzochte terreinen van EU-beleid. Zij doet daarom een aantal algemene aanbevelingen voor de informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid.

De Rekenkamer beveelt de ministers aan om in geval van decentrale uitvoering van EU-beleid door organen buiten het rijk, **minimaal** het volgende, zonodig bij wet, te regelen:

- het recht op nadere inlichtingen om aan informatiebehoefte van de Europese Commissie te voldoen;
- de bevoegdheid tot het uitvoeren van onderzoek en/of controle;
- de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen indien de opgedragen taak niet in overeenstemming met de bepalingen van het gemeenschaprecht wordt vervuld;
- de financiële aansprakelijkheid in geval van tekortkomingen in de uitvoering.

De Rekenkamer beveelt voorts aan dat de ministers in het kader van uitvoering van EU-beleid, zich laten informeren over de belangrijkste aspecten van doel- en rechtmatigheid. Meer specifiek beveelt de Rekenkamer bij de uitvoering van EU-beleid de verantwoordelijke ministers aan:

- een actueel en toegankelijk overzicht bij te houden van horizontale en verticale EU-regelgeving;
- het beleid periodiek te evalueren, en de resultaten te gebruiken voor verbetering van het EU-beleid en/of de nationale invulling en uitvoering ervan;
- in de accountantscontrole en interne controle systematisch aandacht te besteden aan EU-verplichtingen en met name de (informatie)verplichtingen in het kader van het fraudebeleid.

6. REACTIES BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD REKENKAMER

6.1 Financiën

6.1.1 Reactie minister

In zijn antwoord ging de minister van Financiën in op de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van EU-beleid in Nederland. Hij is van mening dat de Europese Commissie primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van de communautaire begroting en dat er alleen sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid indien taken aan nationale ministeries zijn toebedeeld. De reikwijdte daarvan stelt hij afhankelijk van de taken en bevoegdheden die de nationale overheid in de Europese sectorspecifieke regelgeving heeft gekregen. In de reactie van de regering op de notitie van de Rekenkamer «Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op het EU-controleterrein» (Tweede Kamer 1996–1997, 24 500, nr. 5) zal hierop nader worden teruggekomen.

De minister van Financiën neemt voorts het merendeel van de specifiek voor zijn departement genoemde aanbevelingen op hoofdlijnen over. Dit heeft inmiddels geleid tot een aantal concrete maatregelen.

Bij de aanbeveling om de opbrengsten een grotere rol te laten spelen bij de sturing van de Douane merkte de minister op dat hij er vanuit gaat dat volume- en opbrengstgegevens een belangrijke indicator in het monitoren van het bedrijfsproces zijn. Vanuit dat perspectief deelde hij mede dat de Douane de aandacht voor de bestuurlijke informatie op dit punt heeft geïntensiveerd. De Douane is echter volgens hem niet primair verantwoordelijk voor de hoogte van de gerealiseerde opbrengsten en deze mogen ook niet als bedrijfsresultaat worden beschouwd.

De minister deelde mede dat een monitorgroep permanente aandacht zal schenken aan de aansturing en het systeem van bestuurlijke informatie bij de Douane. In verband met het streven naar een meer uniforme opzet van de interne controle en verslaggeving is in augustus 1997 een convenant met de directie Douane gesloten.

Tenslotte kondigde de minister aan dat de bestaande twee meldings-systemen voor geconstateerde onregelmatigheden begin 1998 zullen worden vervangen door één nieuw systeem voor Douane Fraudebestrijding. Daarin zijn tevens voorzieningen getroffen om de vastlegging van meldingen en de interne controle daarop te faciliteren.

In reactie op de bevindingen op het terrein van de ministeries van EZ en LNV deelde de minister mee dat hij vanuit zijn verantwoordelijkheid de ministeries aanspreekt op eventuele tekortkomingen in het financieel beheer en de controle daarop. In lijn daarmee heeft hij in het voorjaar bij de ministers van EZ en LNV aangedrongen op waarborgen voor voldoende fysieke controles bij de uitvoering van beleid. Ook achtte hij het van belang dat beide departementen de regio's stimuleren om de uitvoering van het beleid gericht op bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik nadrukkelijk(er) te formuleren en ter hand te nemen. Verder is aandacht gevraagd voor de ondertekening van de decentralisatiebrieven.

6.1.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer merkt op dat de Europese Commissie inderdaad formeel verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de communautaire begroting. Dit doet echter niets af aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Deze dienen volgens het beginsel van gemeenschapstrouw

(artikel 5 EG-Verdrag) immers alle maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van EU-verplichtingen te verzekeren. Uiteraard zal de invulling van de uitvoering per beleidsterrein verschillen. De Rekenkamer verstaat bovengenoemd artikel 5 echter aldus, dat de minister daarvoor niettemin verantwoordelijkheid draagt. De Rekenkamer ziet de toegezegde brief van de regering aan de Tweede Kamer met een reactie op de Rekenkamer-notitie «Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op het EU-controletterrein» met belangstelling tegemoet.

De Rekenkamer is verheugd dat de minister haar bevindingen en aanbevelingen onderschrijft en al maatregelen heeft genomen. Zij wijst in het bijzonder op het nieuwe geïntegreerde meldingssysteem voor fraude en onregelmatigheden dat begin 1998 in gebruik zal worden genomen. Nog punt van aandacht is of de daarin opgenomen voorzieningen voor de vastlegging en interne controle voldoende waarborgen bieden voor een volledige melding. Zij verneemt voorts met instemming dat de aandacht in de bestuurlijke informatievoorziening voor opbrengsten aan invoerrechten is geïntensiveerd. De Rekenkamer zal de informatievoorziening bij de Douane met belangstelling blijven volgen.

6.2 Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

6.2.1 Reactie minister

De minister van LNV onderschreef in belangrijke mate de conclusies en aanbevelingen, maar plaatste daarbij wel enkele kanttekeningen. De minister schreef dat het Hoofdprodukschap voor Akkerbouwproducten (HPA) de suikerverordening niet uitvoert in medebewind maar via een mandaatsconstructie. De begeleiding vanuit het ministerie vindt plaats via het voor het HPA ingestelde begeleidingsteam.

In zijn brief onderschreef de minister de conclusie dat behoefte bestaat aan een verduidelijking van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het Coördinerend Bureau. Hij had inmiddels de nodige acties in gang gezet en hij zegde toe daarover te zijner tijd nader te berichten.

De communicatieproblemen tussen het HPA en het ministerie behoren inmiddels tot het verleden, doordat er regulier overleg plaatsvindt via het begeleidingsteam.

De minister onderschreef niet de aanbeveling om het begeleidingsteam de bevoegdheid te verlenen tot het geven van bindende adviezen. In zijn ogen past dat immers niet bij de overlegfunctie van de teams. Hij wees er op dat de directeur FEZ in voorkomende gevallen wel de bevoegdheid heeft tot het geven van een aanwijzing.

Binnen het ministerie bestaan volgens de minister inderdaad geen volledige databases van EU-regelgeving, jurisprudentie van het Hof en dergelijke per sector, maar overzichten zijn volgens de bewindspersoon via het HPA wel te genereren.

Over de tekortkomingen bij de geautomatiseerde gegevensverwerking van het HPA meldt de minister dat de door het externe accountantsbureau voorgestelde maatregelen in belangrijke mate zijn overgenomen en inmiddels gerealiseerd.

Volgens de minister is het opstellen van evaluaties over de uitvoering van het suikerbeleid primair een verantwoordelijkheid van de Europese Commissie en niet van de lidstaten. De Europese Commissie houdt via de Nederlandse vertegenwoordiger van het beheerscomité en de laatste via de suikerbegeleidingscommissie en het HPA de vinger aan de pols bij de uitvoering van het suikerbeleid.

6.2.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat de minister haar bevindingen en aanbevelingen in belangrijke mate onderschrijft en op onderdelen al maatregelen heeft genomen.

Zij merkt op dat het feit dat het HPA de suikerregeling uitvoert door middel van een mandaatconstructie, zoals de minister schrijft, niets af doet aan zijn eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit beleid. De instelling van regulier overleg in het begeleidingsteam betekent een stap in de goede richting in de verbetering van de communicatie tussen het HPA en het ministerie. De Rekenkamer stelt echter dat de communicatie een belangrijk punt van aandacht blijft. Daarbij speelt mede een rol dat er geen bindend advies door de begeleidingsteams wordt gegeven, waardoor het HPA een andere handelwijze kan volgen dan het departement voorstaat. De Rekenkamer vraagt zich af of het ministerie daarmee voldoende waarborgt dat opgedragen taken in overeenstemming met het gemeenschapsrecht worden uitgevoerd. De aanwijzingsbevoegdheid van de directeur FEZ lost dit probleem maar ten dele en alleen in uiterste gevallen op.

De Rekenkamer merkt voorts op dat het ministerie, ondanks de door de minister genoemde systemen, slechts met zeer veel moeite een actueel overzicht van horizontale en verticale EU-regelgeving voor de suikersector kon genereren.

Evaluatie van het beleid is inderdaad primair de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie. Dit ontslaat de minister in de ogen van de Rekenkamer echter niet van een eigen verantwoordelijkheid daarvoor, met name met het oog op de verbetering van de nationale uitvoering en om eventuele problemen in het beleid in Brussel aan de orde te kunnen stellen. De door de minister beschreven monitoring van de uitvoering is belangrijk maar geen vervanging van een periodieke evaluatie.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen rond informatievoorziening met belangstelling blijven volgen.

6.3 Economische Zaken

6.3.1 Reactie staatssecretaris

De staatssecretaris van EZ onderschreef in algemene zin de bevindingen van de Rekenkamer, maar plaatste daarbij enkele kanttekeningen.

Zij gaf te kennen voortdurend in onderling overleg met de regio's te streven naar verbetering van de gesignaleerde tekortkomingen. Voor de ontwikkeling van effect-indicatoren is inmiddels een plan geaccordeerd. Het ministerie neemt regelmatig initiatieven om de rol van het Comité van Toezicht en stuurgroepen bij de beleidsmatige uitvoering van de programma's te versterken. Daarnaast zal zij binnenkort een initiatief nemen om er voor te zorgen dat accountantscontroles, misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) en fraudemeldingen periodiek onderwerp van beraadslaging in de Comités van Toezicht worden.

De staatssecretaris gaf aan dat het Enig Programmeringsdocument (EPD) de lidstaat de mogelijkheid biedt een «bevoegde autoriteit» aan te wijzen. Deze is eerstverantwoordelijke voor de uitvoering van het programma. Indien daar iets aan schort is het primair aan de Europese Commissie om de bevoegde autoriteit daarop aan te spreken. In beginsel staat de regering hier buiten. In geval van nalatigheid of misbruik kan de Commissie een claim indienen bij de subsidiair verantwoordelijke, de minister van EZ. Om die reden is in de decentralisatiebrieven een bepaling opgenomen die de minister in staat stelt een dergelijke claim alsnog te verhalen bij de bevoegde autoriteit. Uit dien hoofde is de veronderstelling dat de minister eindverantwoordelijk is voor de juiste uitvoering en eerst verantwoordelijke in het geval van financiële claims van de Commissie

volgens de staatssecretaris niet juist. Overigens meldt de staatssecretaris dat de decentralisatiebrieven nog steeds niet door de provincies zijn ondertekend.

Zij schreef verder dat bij de coördinerende rol die ingevolge het EPD aan de minister van EZ is voorbehouden een terughoudende opstelling past en dat verstaat zich in haar ogen slecht met een eventuele bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan de bevoegde autoriteit.

Ter verbetering van de controle en het toezicht door het ministerie van EZ op de besteding van middelen is volgens de staatssecretaris inmiddels een aantal maatregelen genomen, zoals de ontwikkeling van een monitorsysteem, periodiek overleg, beoordeling van de voortgangsrapportage en de uitvoering van reviews door de departementale accountantsdienst. De staatssecretaris gaf aan dat haar activiteiten er op zijn gericht om het provinciale controle- en M&O-beleid concreet vorm te gaan geven.

Zij schreef tenslotte dat naar haar inzicht de invulling van de coördinerende verantwoordelijkheid al concreet is. In de voorbereidende fase richt zij zich op de goede afstemming van de programma-inhoud met de betrokkenen. In de uitvoering kiest EZ de rol van intermediair, waarbij afstemming plaatsvindt met betrokken Commissiediensten.

6.3.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat de staatssecretaris haar bevindingen en aanbevelingen in belangrijke mate onderschrijft en op onderdelen naar verbetering streeft en maatregelen heeft genomen.

De Rekenkamer blijft, ondanks de door de staatssecretaris naar voren gebrachte nuanceringen, van mening dat een aanwijzingsbevoegdheid van de minister gewenst is. De minister is in laatste instantie aansprakelijk voor een goede uitvoering van het gemeenschapsrecht en aldus eindverantwoordelijk. Aanwijzing van een bevoegde instantie doet daar niets aan af¹. Dit nog afgezien van de verantwoordelijkheid die hij heeft voor de co-financiering vanuit zijn departement. De minister zal moeten kunnen ingrijpen op het moment dat de opgedragen taken niet in overeenstemming met de bepalingen van het gemeenschapsrecht worden vervuld.

De Rekenkamer blijft van mening dat de invulling van de coördinerende rol van het Ministerie van EZ aandacht verdient. Het gaat daarbij vooral om het nemen van initiatieven met betrekking tot gesignaleerde knelpunten. De Rekenkamer zal de ontwikkelingen rond informatievoorziening en de (voor)genomen initiatieven met belangstelling blijven volgen.

¹ Zie ook de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in zaak 8/88, Duitsland vs Commissie.

BIJLAGE 1**LIJST VAN AFKORTINGEN**

AD	Accountantsdienst
AID	Algemene Inspectiedienst
AMF	Aanmeldingsformulier (fraude)
AO	Administratieve organisatie
ATV	Aanmeldings-, Transactie- en Vervolgingsrichtlijnen
CB	Coördinerend Bureau
CBD	Centrale Beheersadministratie Douane
CDW	Communautair Douanewetboek
CI	Coördinerende Instantie
CvT	Comité van Toezicht
DA	Directie Douane-aangelegenheden
DAD	Departementale Accountantsdienst
DAF	Departementale Accountantsdienst Financiën
DG	Directoraat-generaal
DIC	Douane Informatie Centrum
EC	Europese Commissie
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
EPD	Enig Programmeringsdocument
ER	Europese Rekenkamer
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
FEZ	Financieel-economische Zaken
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GS	Gedeputeerde Staten
HPA	Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten
IAB	Interne Accountantsdienst Belastingen
IAD	Interne Accountantsdienst (HPA)
IZ	Internationale Zaken
JZ	Juridische Zaken
LEF	Landbouw Egalisatiefonds
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MOR	Melding Onregelmatigheden
PFC	Directie Planning Financiën en Control
RBA	Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
RHB	Rijkshoofdboekhouding
SBC	Suikerbegeleidingscommissie