

Vergaderjaar 1997–1998

25 735

Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid

Nr. 3

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 15 december 1997

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid.

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 15 december 1997.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van commissie,
Van Rey

De griffier van de commissie,
Van der Windt

¹ Samenstelling:

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

Plv. leden: Vlies van der (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Jeekel (D66), Van Zuijlen (PvdA), De Jong (CDA), Van Heemst (PvdA), Dijke van (RPF), Hendriks (HDRK), Rosenmüller (GroenLinks), Vliegenthart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), vacature CDA, Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD) en De Hoop Scheffer (CDA).

1

Kan (per norm) worden vermeld op welke verdrags- of wetteksten of op welke jurisprudentie het door de Algemene Rekenkamer gehanteerde normenkader gebaseerd is? Hoe verhoudt het normenkader van de Algemene Rekenkamer zich tot het normenkader van de Europese Rekenkamer? (blz. 8)

Basis voor het normenkader van de Algemene Rekenkamer zijn specifieke verplichtingen gestoeld op primair of secundair gemeenschapsrecht aangevuld met algemene verplichtingen uit het EG-verdrag¹. In artikel 5 EG-verdrag is het algemene beginsel van de gemeenschapstrouw neergelegd, dat de rechtsgrondslag vormt van de verplichtingen van de lidstaten die niet uit andere verdragsbepalingen kunnen worden afgeleid, maar die wel noodzakelijk zijn om de doeleinden van de Gemeenschap te bereiken. Uit dit beginsel volgt dat op lidstaten niet alleen een verplichting rust om uitvoering te geven aan EU-beleid, maar ook om er nuttig effect aan te geven. Daarnaast stelt artikel 209 A EG-verdrag dat de lidstaten ter bestrijding van EG-fraude dezelfde maatregelen nemen als die welke zij treffen ter bestrijding van nationale fraude. Een en ander heeft aldus ook gevolgen voor de informatievoorziening die zodanig moet zijn opgezet dat de minister zijn verantwoordelijkheid jegens de EU en de Staten-Generaal kan dragen.

Uit deze verplichtingen leidt de Rekenkamer in de eerste plaats de norm af dat de informatievoorziening minimaal moet voldoen aan de eisen die EU-regelgeving stelt en de minister in staat dient te stellen de informatieverplichtingen aan de Europese Commissie na te komen. De uitwerking van deze norm per deelterrein is te vinden op de pagina's 10, 16 en 20 van het rapport.

Uit de verplichtingen leidt de Rekenkamer voorts de algemene norm af dat de minister geïnformeerd dient te zijn over de belangrijkste aspecten die de doel- en rechtmatigheid van de uitvoering betreffen. De in het rapport onderscheiden vijf aspecten (p.8) berusten ten dele op expliciet in primair of secundair gemeenschapsrecht opgenomen bepalingen (controle en onregelmatigheden en fraude) en vloeien voorts voort uit de algemene verplichtingen. De specifieke inhoud van deze aspecten verschilt per regeling. Bij de uitwerking is de Rekenkamer tevens uitgegaan van algemene normen die gelden voor het financieel beheer, beleidsevaluaties, etcetera.

De norm dat informatie ook gebruikt dient te worden ter verbetering van de uitvoering of bijstelling van het beleid leidt de Rekenkamer mede af uit het beginsel van gemeenschapstrouw (artikel 5 EG-verdrag) waarin wordt gesteld dat lidstaten doeltreffende maatregelen dienen te nemen.

De normen inzake de decentrale uitvoering zijn analoog aan de normen die de Rekenkamer hanteerde ten aanzien van de uitvoering van EU-beleid door zelfstandige bestuursorganen². Daarbij is tevens van belang de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie in de zaak Duitsland versus de Europese Commissie (zaak 8/88).

In principe ontlenen zowel de Europese Rekenkamer als de Algemene Rekenkamer normen (mede) aan EU-regelgeving. De controles van de Europese Rekenkamer zijn vooral gericht op de verantwoording van uitgaven en ontvangsten en de rechtmatigheid. De controles van de Algemene Rekenkamer omvatten daarnaast ook doelmatigheidsaspecten.

¹ Lidstaten kunnen voor de niet-naleving van verdragsverplichtingen aansprakelijk worden uit hoofde van onrechtmatige overheidsdaad dan wel op grond van rechtstreeks uit het EG-verdrag voortvloeiende Europese aansprakelijkheid.

² «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid» Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 103, nrs. 1–2.

2

Wat is het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de kwaliteit van het Handboek Organisatiemanagement Belastingdienst? (blz. 10)

De Rekenkamer heeft geen specifiek onderzoek ingesteld naar de kwaliteit van bedoeld handboek. Zij betrok het handboek in haar onderzoek om zicht te krijgen op de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de verschillende onderdelen van de Belastingdienst, zoals die daarin zijn beschreven. Deze organisatiebeschrijving van de Belastingdienst was afdoende in het licht van de opzet van haar onderzoek.

3

Wat wordt bedoeld met de opmerking dat Nederland de laatste jaren niet al te veel voorop loopt met het in «Brussel» aan de orde stellen van eventuele knelpunten bij de uitvoering van EU-beleid door de Douane? (blz. 11)

Zie antwoord op vraag 4.

4

Wat is de betekenis van de zin «In tegenstelling tot het verleden loopt Nederland daarbij de laatste jaren niet al te veel voorop» en waarnaar verwijst deze zin? (blz. 11)

Met deze passage geeft de Rekenkamer de opvatting van de Douane weer dat uit ervaringen in het verleden geleerd is dat de effectiviteit van de bijdrage van Nederland in de overlegkaders van de EU gediend is als Nederland daarin niet teveel voorop loopt.

5

Niet duidelijk is wat de belangrijkste reden is waarom ramen van douaneopbrengsten moeilijk is: vanwege het grote aantal onvoorspelbare processen of vanwege de filosofie dat controleprocessen niet de eerste prioriteit hebben? (blz. 12)

De sturing van de Douane is primair gericht op klantbehandeling, handhaving van wetgeving én controleprocessen. Oorzaken van mutaties in de opbrengst aan invoerrechten houden verband met vele factoren. Economische ontwikkelingen in de EU, ontwikkelingen in de wereldhandel en wijzigingen in de invoertarieven spelen daarbij een rol. Voorts hebben de douaneplanning van het bedrijfsleven en het verleggen van goederenstromen als gevolg van bijvoorbeeld een (vermeende) meer of minder intensieve controle en fraudebestrijding invloed. Het belang van deze afzonderlijke factoren voor de opbrengst aan invoerrechten en andere – nationale – belastingen bij invoer is moeilijk te kwantificeren. Er is dan ook sprake van het frequent moeten bijstellen van de verwachte opbrengsten en daaraan gekoppeld de geraamde ontvangsten op de rijksbegroting vanwege de inhouding van 10% van de geheven invoerrechten voor afdracht aan de EU. De Rekenkamer heeft geen aanwijzingen gevonden voor een negatieve invloed op de ramingen aan invoerrechten door onvoldoende prioriteit voor controleprocessen bij de Douane.

6

Directie Douane staat kritisch tegenover de aanbevelingen van IAB met betrekking tot interne controles en weigert vooralsnog tot invoering over te gaan. Vindt de Algemene Rekenkamer dat de minister hier wel voldoende druk achterzet? (blz. 13)

De Algemene Rekenkamer stelde op basis van rapportages van de IAB vast dat bij de Douane in 1995 en 1996 de interne controle nog enige

tekortkomingen kende en dat de IAB aanbevelingen ter verbetering had gedaan. Inmiddels is bij de Douane een speciale werkgroep Interne Controle ingesteld en werd, zo deelde de minister in zijn commentaar mee, in augustus 1997 tussen de directie en de IAB een convenant gesloten over de uit te voeren interne controle. Naar het oordeel van de Rekenkamer is de minister hiermee voldoende actief om tekortkomingen in de interne controle bij de Douane weg te nemen.

7

Heeft het niet optimaal functioneren van het Coördinerend bureau (CB) van de directie Internationale Zaken (IZ), door gebrek aan vastlegging van bevoegdheden, nadelige gevolgen gehad? Zo ja, welke? (blz. 17)

Het Coördinerend bureau (CB) gold als aanspreekpunt voor de Europese Commissie en moest waken over de uitvoering van de EG-regelingen in de lidstaat Nederland. Door gebrek aan duidelijkheid in verantwoordelijkheden en bevoegdheden kon het CB haar coördinerende taak niet optimaal verrichten. Een goede coördinatie tussen de vele bij de uitvoering betrokken actoren is van belang om tekortkomingen en onjuistheden te voorkomen, c.q. tijdig te herstellen, opdat voor het EOGFL geen grond aanwezig is financiële correcties op te leggen. Deze correcties, met nadelige gevolgen voor Nederland, werden in het verleden regelmatig toegepast.

8

De Algemene Rekenkamer blijft bedenkingen hebben bij de reactie van de staatssecretaris op het gebied van zowel de aanwijzingsbevoegdheid van de minister als wel de coördinerende rol van het ministerie. Kan ingegaan worden op hetgeen hierover in het nawoord van de Algemene Rekenkamer wordt opgemerkt?

De Algemene Rekenkamer stelt in haar rapport dat de minister van EZ in laatste instantie aansprakelijk is voor een goede uitvoering van het gemeenschapsrecht en aldus eindverantwoordelijk is (zie ook het antwoord op vraag 1). Het feit dat de minister de uitvoering van de doelstelling 2 programma's bij de provincies (de zogenoemde bevoegde autoriteit) heeft neergelegd doet hier niets aan af¹. De minister zal volgens de Algemene Rekenkamer te allen tijde moeten kunnen ingrijpen op het moment dat de opgedragen taken niet in overeenstemming met de bepalingen van het gemeenschapsrecht worden uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer acht het dan ook gewenst dat de minister van EZ de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen – voor het geval de hiervoor genoemde situatie zich voordoet – regelt, zonedig bij wet. Het belang hiervan wordt nog versterkt door de verantwoordelijkheid die de minister heeft voor de cofinanciering vanuit zijn departement voor de uitvoering van de doelstelling 2-programma's en het feit dat de decentralisatiebrieven nog niet zijn ondertekend (zie ook vraag 11).

Het belang dat de Algemene Rekenkamer hecht aan een meer concrete invulling van de coördinerende rol van het ministerie van EZ – naar aanleiding van gesignaleerde knelpunten in de uitvoering door de regio's – is hieraan rechtstreeks gekoppeld. Een actieve houding van de minister van EZ bij het stimuleren en initiëren van verbeteringen bij knelpunten in de uitvoering door de regio's kan een niet juiste uitvoering van het gemeenschapsrecht – en daarmee financiële claims van de Europese Commissie – helpen voorkomen, waardoor recht wordt gedaan aan het gemeenschapsrecht.

De staatssecretaris van EZ stelt in haar reactie dat een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid zich slecht verstaat met de bij de coördinerende rol passende terughoudende opstelling, die ingevolge het Enig Programmeringsdocument (EPD) aan de minister is voorbehouden. De

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

Algemene Rekenkamer deelt deze mening echter niet en blijft bij haar aanbevelingen terzake.

9

Geldt het gebrekkige inzicht van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) in de uitvoeringskosten en de efficiency van het Hoofdproduktschap voor akkerbouwprodukten (HPA) alleen voor de suikersector? (blz. 18).

Het ontbreken van inzicht in de uitvoeringskosten per regeling en de efficiëntie van het HPA betreft het HPA als geheel. Het ministerie is doende het systeem van planning en control te verfijnen, waardoor tevens meer inzicht ontstaat in de verhouding tussen uitvoering en gemaakte kosten van de betaalorganen.

10

Waarom is de informatievoorziening bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de uitvoering van het ESF-deel van het doelstelling 2-programma door de Algemene Rekenkamer buiten beschouwing gelaten? (blz. 22/23).

De minister van EZ is door de Europese Commissie aangewezen als coördinerend ministerie voor de uitvoering van het gehele doelstelling 2-programma. De minister van EZ is jegens de Europese Commissie tevens verantwoordelijk voor de juiste uitvoering en het financieel beheer van het EFRO-deel van de doelstelling 2-programma's, waarvan het financieel belang twee keer zo groot is als het ESF-deel hiervan. Voorts verricht de Algemene Rekenkamer thans onderzoek naar de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (zogenoemde doelstelling 3-programma's). Dit heeft geleid tot het besluit de informatievoorziening bij de minister van SZW over de uitvoering van het ESF-deel van de doelstelling 2-programma's in dit onderzoek buiten beschouwing te laten.

11

Wat is uw visie op de mogelijke eindverantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Economische Zaken voor de juiste uitvoering van het doelstelling 2-programma en op de verantwoordelijkheid voor eventuele claims van de Europese Commissie vóór, respectievelijk ná ondertekening van de decentralisatiebrieven door de provincies, en hoe verhoudt dit zich tot de verantwoordelijkheid die de staatssecretaris sowieso heeft ten aanzien van de cofinanciering door het Rijk? (blz. 23 en 33).

De decentralisatiebrieven regelen de decentralisatie van de uitvoering van de Enig Programmeringsdocumenten en het financieel beheer van het EFRO-deel naar de provincies. De provincies zijn eerstverantwoordelijk voor het beheer van de uitvoering van de projecten en voor het verrichten of laten verrichten van de financiële controle van de projecten. Voorts is hierin vastgelegd dat in gevallen dat de provincies niet kunnen aantonen dat misbruik of nalatigheid de provincies niet kan worden aangerekend, de provincies zelf verantwoordelijk zijn voor terugbetalingen aan de Europese Commissie. Ondertekening van de decentralisatiebrieven zou deze verdeling van verantwoordelijkheden en financiële aansprakelijkheid formaliseren. Dit doet naar de opvatting van de Rekenkamer echter niets af of toe aan de eindverantwoordelijkheid van de minister jegens de Europese Commissie (zie het antwoord op vraag 1). Hetzelfde geldt voor de verantwoordelijkheid van de minister van EZ jegens de Staten-Generaal voor de co-financiering.

12

Heeft de Algemene Rekenkamer helemaal geen indruk kunnen krijgen van de uitvoeringskosten op projectniveau en over de administratieve lasten van projectuitvoerders van doelstelling 2-programma's? Wat is bijvoorbeeld het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de uitvoering door het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) en de NOM? (blz. 25).

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer richtte zich op de informatievoorziening van het Ministerie van EZ. De Algemene Rekenkamer constateerde dat informatie over uitvoeringskosten op projectniveau en over de administratieve lasten van projectuitvoerders in de monitoring en de tussentijdse evaluaties ontbreekt. De Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de **uitvoering** op regionaal niveau.