

Vergaderjaar 2008–2009

31 842

EU-trendrapport 2009

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2009

Hierbij bied ik u aan, namens het kabinet, de derde nationale verklaring over het financieel beheer van de Europese Fondsen in gedeeld beheer.¹ Dit jaar betreft de nationale verklaring:

- het Europees Landbouw Garantiefonds (hierna: ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (hierna: ELFPO) over het begrotingsjaar 16 oktober 2007 tot en met 15 oktober 2008;
- het Europees Sociaal Fonds (hierna: ESF), het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (hierna: EFRO) en het Europees Visserij Fonds (hierna: EVF) over het kalenderjaar 2008.

De nationale verklaring is – naast uw Kamer – ook aangeboden aan de Europese Commissie (hierna: de Commissie) ten behoeve van haar verantwoording over de Europese begroting aan het Europees Parlement.

Alvorens deze verklaring toe te lichten, ga ik in op een aantal actuele ontwikkelingen in EU-verband met betrekking tot de verbetering van het financieel beheer.

Europese ontwikkelingen financieel beheer

Decharge EU begroting 2007

Nederland heeft in de ECOFIN van februari 2009 voor de derde maal tegen een positief décharge advies gestemd. De hoofdreden was dat het financiële beheer van de EU begroting slechts beperkte verbeteringen laat zien. Voor de veertiende maal is door de Europese Rekenkamer geen positieve betrouwbaarheidsverklaring verstrekt over de rechtmatigheid, zeventien-vijftig procent van de Europese begroting 2007 is volgens de Europese Rekenkamer niet goed te verantwoorden. Met name binnen het gedeeld beheer van de structuurfondsen door de lidstaten was het percentage onregelmatigheden ook in 2007 hoog. Ten opzichte van 2006 is geen vooruitgang van betekenis zichtbaar ondanks de voortdurende inzet van de Commissie. De sleutel voor verbeteringen ligt met name bij lidstaten. Het décharge advies van de Raad bevat onvoldoende oproep aan de lidstaten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

om hun verantwoordelijkheid op nationaal niveau te nemen voor de fondsen onder hun beheer. Met de tegenstem heeft Nederland – met de brede steun van de Tweede Kamer (AO Ecofin 5 februari 2009) – een signaal aan collega lidstaten gegeven dat concrete stappen tot verbetering van het financieel beheer en de verantwoording nodig zijn van hun kant.

Nationale verklaring binnen de EU

In juli 2008 heeft het Verenigd Koninkrijk zijn eerste nationale verklaring afgegeven. In november 2008 heeft de Deense Rekenkamer haar jaarlijkse verklaring over het financieel beheer afgegeven. De nationale verklaring van Zweden is afgegeven in april 2009. Nederland heeft zich in 2008 binnen Europa ingespannen ook andere lidstaten te interesseren voor het instrument nationale verklaring door het uitwisselen van ervaringen. Hierbij is ook samenwerking gezocht met het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Hoewel er zeker belangstelling bestaat zijn hieruit nog geen nieuwe initiatieven voortgekomen.

Vereenvoudiging Europese regels

Complexe regels vergroten het risico op onregelmatigheden. Vereenvoudigingen kunnen daarom helpen bij het verminderen van fouten en het reduceren van de kosten voor het financieel beheer. Nederland heeft eind 2008 algemene en specifieke voorstellen voor simplificatie van structuurbeleid, gedaan. Deze voorstellen worden door Zweden en het Verenigd Koninkrijk gesteund. Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk hebben afgesproken in de toekomst verdere voorstellen voor vereenvoudiging met elkaar zoveel mogelijk te coördineren. Daarnaast heeft de Commissie mede op aandringen van Nederland een informele simplificatie werkgroep voor de vereenvoudiging van structuurbeleid opgezet. Deze gaat haar adviseren welke aanpassingen en veranderingen voor regelgeving mogelijk zijn. Het gaat daarbij om voorstellen voor de huidige financiële periode en de nieuwe regelgeving voor de financiële periode na 2013. Nederland is in deze informele werkgroep vertegenwoordigd. De Commissie heeft op basis van deze adviezen in maart de eerste voorstellen gepresenteerd zoals het vereenvoudigen van voorwaarden voor subsidieverlening voor EU-projecten en het stroomlijnen van rapportageverplichtingen. Het voornemen is om voor de zomer de besluitvorming omtrent deze eerste voorstellen af te ronden. Ook binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt gestreefd naar verdere vereenvoudigingen ter vermindering van de administratieve lasten voor agrariërs. Via haar actieplan (CAP Simplification Action Plan) wil de Commissie een reductie van 25% realiseren in 2012. Zij heeft in maart jl. vorderingen op dit gebied gemeld ondermeer dankzij de stroomlijning van de regels voor randvoorwaarden («Cross compliance») en beter gebruik van informatie- en communicatiesystemen. Het EU-voorzitterschap heeft lidstaten uitgenodigd om ook met vereenvoudigingvoorstellen te komen. Het kabinet wil onderzoeken of in aanvulling op reeds bestaande initiatieven verdere vereenvoudigingen mogelijk zijn met name gericht op het verminderen van het risico op onregelmatigheden en de reductie van de kosten van het financieel beheer.

Nationale verklaring 2008

Inleiding

Sinds mei 2007 legt het kabinet verantwoording af over het functioneren van de financiële beheerssystemen en de rechtmatigheid van de transacties tot op het niveau van eindbegunstigden. De nationale verklaring is dit jaar wat betreft de opzet van de systemen uitgebreid met het EFRO, het

ESF en het EVF. De migratiefondsen zullen vanaf 2011 onderdeel vormen van de nationale verklaring.

Dit invoeringsmoment volgt de rapportagemomenten van de desbetreffende migratiefondsen. De migratiefondsenverordening voor de huidige programmaperiode schrijft voor dat in december 2010 de eerste maal moet worden gerapporteerd over auditwerkzaamheden. De deelverklaring van de minister van Justitie zal mede hierop gebaseerd zijn zodat de afgifte van de deelverklaring na dit moment plaatsvindt. In samenwerking met het ministerie van Justitie zal de komende tijd gewerkt worden aan de voorbereiding van de integratie van de migratiefondsen in de nationale verklaring.

Totstandkoming nationale verklaring 2008 nader toegelicht

De Nationale Verklaring wordt gebaseerd op deelverklaringen van de beleidsverantwoordelijke ministers voor de desbetreffende middelen. Bij de deelverklaring van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) heeft de auditdienst LNV zekerheid gegeven over de deugdelijke totstandkoming van de deelverklaring door middel van een «assurance report» en een accountantsverklaring inzake de rechtmatigheid op eindbegunstigden niveau.

Bij de deelverklaringen van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) en de minister van Economische Zaken (hierna: EZ) geeft de Rijksauditdienst zekerheid over de deugdelijke totstandkoming door het afgeven van een «assurance report». Het ministerie van Financiën voert een toets uit op de deelverklaring en consolideert de deelverklaringen van de ministers van LNV, SZW en EZ in de nationale verklaring op basis van de beschikbare verantwoording- en controle-informatie en de «assurance reports» en een accountantsverklaring inzake de rechtmatigheid op eindbegunstigden niveau.

Evenals bij de nationale verklaring 2006 en 2007 zal de Algemene Rekenkamer ten behoeve van uw Kamer deze verklaring van haar oordeel voorzien. Een afschrift van dit oordeel zal door de minister van Financiën aan de Commissie worden aangeboden als aanvullende zekerheid bij de Nederlandse verantwoording.

Landbouwfondsen ELGF en ELFPO

Namens het kabinet wordt over het Nederlandse deel van het financieel beheer van het ELGF en ELFPO voor het begrotingsjaar 16 oktober 2007 tot en met 15 oktober 2008 verklaard dat op basis van de informatie die de minister van Financiën tot zijn beschikking heeft en naar beste weten:

- a. de financiële beheerssystemen in Nederland een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van transacties tot op het niveau van eindbegunstigden en;
- b. de gesaldeerde uitgaven en ontvangsten met betrekking tot die fondsen wettig en regelmatig zijn tot op het niveau van eindbegunstigden;
- c. de vorderingen ten gunste van het ELGF en het ELFPO die zijn opgenomen in bijgaande consolidatiestaat van door de Nederlandse betaalorganen over het begrotingsjaar 16 oktober 2007 tot en met 15 oktober 2008 opgestelde en bij de Commissie ingediende rekeningen conform wet- en regelgeving, volledig en juist zijn.

Over het begrotingsjaar 2007/2008 is bij ELGF en ELFPO respectievelijk € 856,3 miljoen en € 23,3 miljoen aan uitgaven gedeclareerd. Op basis van de beschikbare inspectieresultaten (fysieke inspecties) heeft extrapolatie plaatsgevonden van de bij de controles geconstateerde onrechtmatigheden.

Het totaal aan geëxtrapoleerde onregelmatigheden bij de gedeclareerde uitgaven blijft beneden de materialiteitsgrens van 2 procent, onverlet inherente onzekerheden ten aanzien van de interpretatieverschillen van Europese regelgeving die altijd kunnen optreden.

Een voorbeeld van een dergelijk interpretatieverschil betreft de financiële correctie die het ministerie van LNV in 2008 opgelegd heeft gekregen en betaald van € 7,3 miljoen. Dit betreft de jaren 2003, 2004 en 2005. Gebleken is dat de uitvoering van controles door de Algemene Inspectiedienst (hierna: AID) op aangevraagde steun voor bepaalde melkproducten (caseïne en caseïnaten) niet EU-conform is. Vooruitlopend op de definitieve uitkomst van het interpretatie geschil hierover met de Commissie heeft het ministerie van LNV de controleprocedure vanaf 2006 aangepast. Deze financiële correctie is opgenomen in het financieel jaarverslag 2008 van het ministerie van LNV.

Wat betreft het begrip rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden bestaat zoals vorig jaar tussen de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer een verschil in benadering van EU-conformiteit in de wijze van controleren. Om dit verschil in benadering te overbruggen zijn gesprekken gaande met de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer, de Algemene Rekenkamer, en de ministeries van LNV en Financiën.

Voorbehoud met betrekking tot controles op randvoorwaarden

Er was in 2006 en 2007 sprake van een voorbehoud inzake de implementatie en uitvoering van de handhavingcontrole van specifieke regelgeving («Cross compliance»). Hoewel er duidelijk vooruitgang is geboekt is dit voorbehoud ook in de nationale verklaring 2008 opgenomen.

Sinds 1 januari 2009 is er een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) als vertegenwoordiger van de provincies. In de loop van 2009 worden soortgelijke afspraken gemaakt met vertegenwoordigers van gemeenten en waterschappen met als doel de implementatie en uitvoering van «Cross compliance» controles te verbeteren.

Voorts zijn ten opzichte van de afgegeven nationale verklaring 2008 de volgende aanvullingen opgenomen in de voorliggende nationale verklaring:

- de volledigheid en conformiteit met wet- en regelgeving van openstaande vorderingen ten gunste van ELGF en het ELFPO.
- het op basis van extrapolatie verkregen maximale foutpercentage bij ELFPO. Dit bedraagt op basis van de laatste inzichten na de vaststelling van de nationale verklaring, 4,57 %. Dit is een aandachtspunt. Het cijfer voor Nederland is in lijn met de resultaten van de Europese Rekenkamer voor de Europese Unie als geheel. De Europese materialiteitsnorm van 2% voor de landbouwfondsen als totaal is, zoals ook in 2007 en 2006 niet overschreden.

EFRO, ESF en EVF

Namens het kabinet wordt over het Nederlandse deel van het financieel beheer van EFRO, ESF en EVF verklaard dat de opzet van de systemen voor financieel beheer voor de programmaperiode 2007–2013 voldoet aan de artikelen 57 tot en met 61 van de structuurfondsverordening van de Europese Commissie.

Omdat in 2007 en 2008 nog geen declaraties zijn ingediend bij de Europese Commissie is het nog niet mogelijk een verklaring af te geven over de rechtmatigheid van transacties op eindbegunstigdeniveau. Specifiek voor EFRO geldt dat hoewel de minister van EZ niet twijfelt aan de goede

werking van de systemen de Commissie nog geen goedkeuring heeft gegeven aan de opzet van de systemen. Dit komt vanwege het ontbreken van testresultaten van de gebruikte informatie- en communicatiesystemen en het niet volledig formaliseren van alle werkinstructies. Dit is ook in de toelichting van de nationale verklaring 2008 gemeld.

Aanvullende achtergrondinformatie nationale verklaring 2008

Om de transparantie en het inzicht te vergroten in de totstandkoming van de nationale verklaring is informatie bijgevoegd over:

- Het door het ministerie van Financiën gebruikte wegingskader bij de consolidatie van de Nationale Verklaring. Hierin zijn opgenomen de gehanteerde criteria voor de kwantitatieve beoordeling van materialiteit en de gehanteerde criteria voor het benoemen van mogelijke aandachtspunten en reserves (zie bijlage 2);¹
- De jaarlijkse samenvatting («Annual summary») van de Landbouwfondsen voor de Commissie. Daarin zijn relevante verbeterpunten en andere relevante informatie over auditresultaten toegelicht.¹

Deze informatie is ook raadpleegbaar op www.minfin.nl, onder het dossier «Financieel Management Overheid/Auditbeleid/Europa».

Tot Slot

Om de nationale verklaring te kunnen laten aansluiten op de verantwoordingscyclus van de Commissie is dit jaar de nationale verklaring aan de Commissie afgegeven in maart van dit jaar.

De Europese Commissie heeft in haar «Activity report» 2008 voor DG Agri melding gemaakt van de nationale verklaringen van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden. Zij heeft over de Nederlandse nationale verklaring opgenomen dat deze zekerheid geeft over de rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden. De nationale verklaring wordt hierdoor officieel onderdeel van het «Control framework» van de Commissie. Dit is een belangrijke stap voorwaarts in het gebruik van de van de nationale verklaring.

Nederland zal binnen de Europese Unie blijven aandringen op meer verantwoordelijkheid een betere verantwoording op nationaal niveau. Via gesprekken met de Commissie en de Europese Rekenkamer en de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer wil het kabinet het instrument uitbreiden en doorontwikkelen. Het kabinet hoopt daarbij ook in 2009 de constructieve samenwerking met hen te kunnen voortzetten.

De minister van Financiën
W. J. Bos

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.