

Vergaderjaar 2001–2002

24 202

Jaarverslag Europese Rekenkamer

26 264

Beheer en controle EU-geldstromen

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2002

1. Inleiding

Naar aanleiding van het verzoek van de commissie voor de Rijksuitgaven van 21 november 2001 doe ik u hierbij, mede namens de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, de reactie van het kabinet toekomen op het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2000 (PbEG 2001, nummer C 359). Voorts bevat deze brief een kabinetsreactie op het voorstel van de Europese Commissie van december 2001 tot herziening van het Financieel Reglement.

De hoofdlijnen van de bevindingen van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 2000 worden in paragraaf 2 uiteengezet. Hierbij zal tevens in worden gegaan op bevindingen welke herleidbaar zijn tot Nederland. In paragraaf 3 zal een uiteenzetting gegeven worden van de maatregelen die door de Europese Commissie genomen zijn danwel genomen zullen worden. De daaropvolgende paragraaf 4 zet een aantal belangrijke maatregelen uiteen die door het kabinet genomen zijn om het financieel beheer ten aanzien van Europese geldstromen te verbeteren. In paragraaf 5 zal in worden gegaan op de dechargeprocedure. Ten slotte is in paragraaf 6 de kabinetsreactie op het Commissievoorstel tot herziening van het Financieel Reglement opgenomen.

2. Betrouwbaarheidsverklaring

2.1 Inleiding

Op 14 november 2001 is het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2000 uitgebracht. In het jaarverslag is de betrouwbaarheidsverklaring, déclaration d'assurance (DAS), opgenomen. De betrouwbaarheidsverklaring is evenals voorgaande jaren negatief. De Europese Rekenkamer heeft een onaanvaardbaar hoog aantal fouten geconstateerd bij de geconsolideerde rekeningen van de Europese Gemeenschappen.

2.2 Uitkomsten controle

De Europese Rekenkamer heeft de geconsolideerde rekeningen van de Europese Gemeenschappen voor het op 31 december 2000 afgesloten begrotingsjaar onderzocht. Deze rekeningen omvatten de geconsolideerde jaarrekening, de balans en de toelichtingen daarbij en vallen onder de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie. Krachtens de Verdragen moet de Europese Rekenkamer aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voorleggen waarin de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die aan deze rekeningen ten grondslag liggen, worden bevestigd. De Europese Rekenkamer heeft de controle overeenkomstig haar controlebeleidslijnen en normen verricht.

Op basis van de door haar uitgevoerde controles is de Europese Rekenkamer gekomen tot de volgende oordelen:

1. Behoudens enige beperkingen is zij van oordeel dat de *rekeningen* een *getrouw beeld* geven van de ontvangsten en uitgaven van de Gemeenschappen gedurende het jaar en van de financiële situatie aan het eind van het jaar;
2. De controle van de belangrijkste beheers- en controlesystemen van toepassing op de landbouw en de structurele maatregelen bracht *tekortkomingen* aan het licht in de *werking van de controleprocedures* die de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen moeten garanderen;
3. Uit de controle van de *beleidsuitgaven* is een *onaanvaardbaar hoog aantal fouten* gebleken dat van invloed was op het bedrag van de betalingen of op de realiteit of subsidiabiliteit van de onderliggende verrichtingen;
4. Op grond van al haar controleresultaten is de Europese Rekenkamer van oordeel dat de *verrichtingen* die aan de jaarrekening ten grondslag liggen over het geheel genomen *wettig en regelmatig* zijn waar het gaat om *ontvangsten, betalingsverplichtingen en huishoudelijke uitgaven*, maar *onthoudt* zij zich van *een oordeel over andere betalingen*.

2.3 Eigen Middelen

Algemeen

Opvallend is de aandacht die de Europese Rekenkamer besteedt aan het (forse) overschot in 2000 van 11,6 miljard euro (zo'n 14% van de uitgaven). Volgens de Europese Rekenkamer zou de Europese Commissie beter gebruik moeten maken van de gewijzigde en aanvullende begrotingen om overmatige begrotingsoverschotten te voorkomen. In de Nederlandse visie echter mogen gewijzigde en aanvullende begrotingen slechts in noodgevallen toegepast worden, en dient een dergelijk overschot voorkomen te worden door zeer behoedzaam te begroten. Ook zou het voorstel tot herziening van het Financieel Reglement moeten leiden tot meer flexibiliteit in de begrotingssystematiek.

Specifiek

Ten aanzien van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap constateert de Europese Rekenkamer dat de cijfers die de lidstaten aanleveren inzake Beschikking 97/245/EG over fraude en onregelmatigheden op het terrein van de eigen middelen niet homogeen zijn. De Europese Commissie heeft de lidstaten om opheldering verzocht. Op initiatief van de Europese Commissie kan binnen communautair verband een oplossing gezocht worden zodat de cijfers in de toekomst wel homogeen worden aangeleverd.

De Europese Rekenkamer kreeg met betrekking tot de BTW en het BNP redelijke zekerheid dat middelen correct werden berekend en geïnd. Zij beklemtoont dat douanerechten en BTW vatbaar zijn voor ontduiking.

De Europese Rekenkamer legt sterk de nadruk op BTW-fraude. Het beeld wordt geschetst dat in alle landen zeer veel fraude wordt gepleegd. Voor Nederland kan dit beeld in zoverre genuanceerd worden dat zowel door de Europese Rekenkamer als de Europese Commissie gepropageerde aanpak van BTW-fraude door een systeem van risico-analyse in Nederland al jarenlang door de Belastingdienst wordt toegepast en nog steeds verder wordt verfijnd. Daarnaast vervult het bij de FIOD-ECD ondergebrachte Centraal Punt BTW-fraude (CPB) binnen Europa een voortrekkersrol bij de aanpak en het beheersbaar maken van met name de zogenaamde carrouselfraude. De activiteiten en resultaten van het CPB hebben onder meer geleid tot een vergelijkbare opzet in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Ook hebben leden van de Duitse en Zweedse Rekenkamer het CPB bezocht.

Ten aanzien van de anti-dumpingrechten meldt de Europese Rekenkamer dat er in Nederland een onderzoek is geweest. Over de meeste landen maakt ze opmerkingen over fouten (vooral over Duitsland). Ook merkt de Europese Rekenkamer op dat onder andere Nederland de Europese Commissie om raad heeft gevraagd over de regel inzake opeenvolgende verkopen bij anti-dumpingaangelegenheden. De Belastingdienst/Douane is in afwachting van het advies en hoopt dat het advies spoedig gegeven zal worden.

De Europese Rekenkamer concludeert dat de opgevoerde bedragen bij de traditionele eigen middelen correct zijn en betrekking hebben op wettig en regelmatig geïnde rechten. Niettemin dienen bijzondere problemen bij het voeren van de B-boekhouding nog opgelost te worden. De Europese Rekenkamer merkt hierover op dat in Nederland de procedures worden herzien ten aanzien van de B-boekhouding.

Na de invoering van de B-boekhouding in Nederland op 1 juli 1995, is per 1 februari 2001 het systeem van de B-boekhouding aangepast. Deze werkte met ficties en bleek niet geheel conform de wettelijke eisen te zijn. In de B-boekhouding mogen de bedragen worden opgenomen die worden betwist of waarvoor geen zekerheid is gesteld. Er werd met de fictie gewerkt dat bedragen van € 22 689 of meer (later verlaagd tot € 9076) altijd in de B-boekhouding konden worden opgenomen. Deze fictie is gebaseerd op de veronderstelling dat een belanghebbende bij dergelijke hoge bedragen aan invoerrechten en dergelijke altijd bezwaar zou maken. Bedragen lager dan € 22 689 resp. € 9076 worden altijd in de A-boekhouding opgenomen. Uitgezocht wordt nu aan de hand van queries hoe vaak de fictie achteraf niet juist was en in welke mate dit heeft geleid tot een te late afdracht aan Brussel.

2.4 Landbouw (EOGFL-Garantie)

Algemeen

Op landbouwgebied hebben de hervormingen van het systeem van goedkeuring van de rekeningen en het geïntegreerd beheers- en controlestelsel (GBCS) uit 1996 wederom bijgedragen tot een beter – zij het nog geen volledig bevredigend – beheer. De Europese Rekenkamer noemt de hervormingen slechts gedeeltelijk geslaagd. Specifiek stelt zij dat de Europese Commissie door de hervorming er in geslaagd is de uitgaven voor uit de markt genomen producten terug te dringen. Nederland ontving slechts € 1,7 miljoen ten opzichte van bijvoorbeeld de circa € 52 miljoen voor Griekenland en Italië.

Ook de aanpak van de BSE-crisis door de Europese Commissie wordt door de Europese Rekenkamer als correct beschouwd. De strategie voor de aanpak van BSE noemt zij in beginsel adequaat, maar heeft wel door een aantal factoren aan doeltreffendheid ingeboet. De Europese Rekenkamer merkt op dat er een verslechtering is opgetreden in het financieel beheer bij de landbouwgarantie-uitgaven. In vergelijking met het begrotingsjaar 1999 zijn zowel de overschrijvingen als het bedrag van de negatieve uitgaven aanmerkelijk gestegen. De overschrijvingen wijzen op een wisselende kwaliteit van de ramingen van zowel de ontvangsten als de uitgaven. Ook in Nederland zijn gebreken geconstateerd in het systeem.

De Europese Rekenkamer merkt ook op dat in sommige lidstaten nog steeds tekortkomingen bestaan (speciaal verslag nr. 4/2001). De Europese Rekenkamer is van mening dat het GBCS in het algemeen als een goede basis kan worden beschouwd om het risico van onjuiste of onnauwkeurige aanvragen te beheersen. De Europese Rekenkamer merkt daarbij op dat de Europese Commissie er beter zorg voor moet dragen dat het GBCS volledig en consequent door de lidstaten wordt toegepast.

De bepalingen van het GBCS en van de marktordeningen waarop het GBCS betrekking heeft, zijn veelal naar hun aard ingewikkeld, soms op onderdelen voor meerdere interpretaties vatbaar en vaak aan wijzigingen onderhevig. Deze aspecten kunnen een volledige en juiste toepassing van het GBCS compliceren. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is verheugd te constateren dat de Europese Commissie inmiddels een aanvang heeft genomen de relevante regelgeving te herzien, teneinde deze te harmoniseren en te vereenvoudigen. Daarnaast onderschrijft het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de suggestie van de Europese Rekenkamer de lidstaten te voorzien in een begeleiding door de Europese Commissie bij de implementatie van het GBCS.

De geconstateerde tekortkomingen in speciaal verslag nr. 4/2001 hebben met name betrekking op de door de Europese Rekenkamer onderzochte lidstaten: Duitsland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk. De voor Nederland geconstateerde tekortkomingen betreffen het I&R-systeem voor dieren alsmede de controles ter plaatse. Nederland spant zich in om deze tekortkomingen te verhelpen door het bedrijfsregister en de controles ter plaatse te verbeteren. Zorg zal worden gedragen te voldoen aan het vereiste de controles ter plaatse voor de dierlijke steunaanvragen tijdens de aanhoudperiode te verrichten en voor de oppervlakte-gerelateerde steunaanvragen tijdens de gewasperiode. Bovendien zullen voor beide steunaanvragen de controlebevindingen beter gedurende de controleperiode worden gemonitord zodat de controlefrequentie tijdens de controleperiode op de bevindingen wordt afgestemd.

Specifiek

De Europese Rekenkamer heeft nog een aantal specifieke opmerkingen gemaakt ten aanzien van onder meer Nederland. Zo constateert zij dat Nederland tot de vijf belangrijkste producerende lidstaten behoort waar de EOGFL-uitgaven voor actiefondsen, operationele programma's, uit de markt genomen producten en verwerkte groenten en fruit het hoogst zijn. Deze vijf lidstaten zijn betrokken in een controle over het beheer en de verwerking. Ook constateert zij dat de waarde van de via producentenorganisaties (PO's) verkochte productie sterk varieert van PO tot PO. De gemiddelde «value of marketed production» (VMP) per PO is in Nederland het hoogst. Ook geldt dat Nederland 15% van de actiefondsen ontving terwijl zij circa 7% van de waarde van de totale EU-productie voor haar rekening neemt. Het niveau van georganiseerde VMP tussen de afzonderlijke lidstaten varieert; Nederland heeft daarin een aandeel van 70%.

Bovendien constateert de Europese Rekenkamer dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de jaarinkomens van landbouwers. In Nederland ontwikkelden de inkomens zich gunstiger dan in Griekenland en Italië, en, in mindere mate, Spanje, hoewel de laatste twee lidstaten het meest produceren. Het inkomen van groentetelers in Nederland nam tussen 1992 en 1998 toe met circa 49%. Het inkomen van Nederlandse fruittelers nam in dezelfde periode toe met 138%.

De Europese Rekenkamer merkt ook op dat zowel in Nederland als in Italië en Frankrijk er operationele programma's (OP's) zijn goedgekeurd zonder bezoek vooraf. Nederland is van mening dat instrumenten, zoals certificering en accountantsverklaring voldoende waarborgen bieden om dit af te dekken.

Samen met Duitsland en Frankrijk behoort Nederland tot de lidstaten welke tezamen ongeveer 70% van de uitgaven voor steun voor de zetmeelproductie en steun aan aardappelmeelproducenten ontvangen. De Europese Rekenkamer heeft tijdens bezoeken een aantal opmerkingen gemaakt waar het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij uitgebreid op gereageerd heeft richting de Europese Rekenkamer.

2.5 Structuurfondsgelden

Algemeen

De Europese Rekenkamer concludeert dat het beheer en de begrotingsuitvoering van de structuurfondsen de laatste jaren diverse onregelmatigheden vertonen. Zij vindt de begrotingsuitvoering over 2000 door de Europese Commissie en de gedelegeerde taken door de lidstaten zeer gebrekkig. Er waren moeilijkheden bij de uitvoering van de programmeringsperiode 2000–2006, met name vanwege de trage procedures in de Gemeenschap en de lidstaten. Ook de afsluiting van acties over de voorafgaande periode verloopt zeer traag. De in 2000 getroffen organisatorische maatregelen hebben nog geen concreet resultaat opgeleverd.

Ook vindt de Europese Rekenkamer dat de Europese Commissie de controlesystemen doeltreffender moet maken en ervoor moet zorgen dat de beheersprocedures bijdragen tot het waarborgen van de wettigheid en de regelmatigheid van de uit de structuurfondsen gefinancierde acties.

Specifiek

De Europese Rekenkamer heeft geconstateerd dat de vaststelling van de nieuwe vormen van bijstandsverlening meer tijd in beslag heeft genomen dan gepland. De officiële termijn van vijf maanden is voor bijna alle bijstands aanvragen overschreden. De nieuwe bepalingen hebben niet tot het gewenste resultaat geleid.

Ook het begin van de uitvoering van Nederlandse structuurfondsprogramma's is in het jaar 2000 vooral door terughoudendheid van de aanvragers vertraagd. Over het algemeen zullen de oude programma's het komende half jaar afgesloten worden. Bovendien zijn er reeds nieuwe programma's goedgekeurd en opgestart. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is nog in overleg over de afwikkeling van de oude periode.

Uit controles van de Europese Rekenkamer is gebleken dat de lidstaten voor de uitgavendeclaratie of de afsluiting van bijstandsvormen de nodige verificaties in het geheel niet of slechts in beperkte mate verricht hebben. Ook is gebleken dat de Europese Commissie geen duidelijke instructies heeft gegeven inzake de doelstellingen van de 5%-controles of de selectie van de te controleren verrichtingen.

De tekortkomingen in Nederland bij het EFRO en EOGFL-Oriëntatie zijn in 2001 gehouden gesprekken onder de aandacht van de desbetreffende ministeries gebracht en hier zijn inmiddels maatregelen tegen genomen. In gezamenlijk overleg met de betrokken provinciale accountants en de departementale accountantsdiensten (DAD's) is al eerder een uniforme controle-aanpak opgesteld ten behoeve van de accountantscontrole van structuurfondsuitgaven, vastgelegd in een controleprotocol. Over de controle bij de afronding van het IRMA-programma is intensief overleg gevoerd in de Stuurgroep en het Comité van Toezicht.

De Europese Rekenkamer merkt op dat de Europese Commissie onvoldoende vat heeft op de processen van interne controle, met name op de gedecentraliseerde niveaus. Er kan geen redelijke zekerheid worden gegeven dat de onderliggende verrichtingen bij de betalingen over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn.

Mede door het subsidiariteitsbeginsel is de uitvoering van veel taken door de Europese Commissie gedelegeerd naar de lidstaten. Het kabinet is van mening dat Nederland mede door het bestaande controlebestel voldoende vat heeft op de gedelegeerde processen. Het huidige bestel wordt gekenmerkt door gelaagdheid en decentralisatie. Ten aanzien van het EFRO en het EOGFL kan opgemerkt worden dat er controles plaats vinden op diverse niveaus. Daarbij ligt een belangrijke verantwoordelijkheid bij de projectaccountants die de controles uitvoeren op de declaraties. Deze projectaccountants worden gereviseerd door de provincieaccountant. Daarnaast voeren de provincieaccountants de zogenaamde 5%-controles uit, zoals bedoeld in artikel 3 van Verordening 2064/97. Ten slotte voeren de DAD's jaarlijks reviews uit op de provinciale accountantscontrole. Vanaf 2001 zijn deze reviews aangevuld met het bijwonen van de onafhankelijke controles ter plaatse zoals bedoeld in artikel 3 van Verordening (EG) 2064/97 die door de provinciale accountants worden uitgevoerd. De verantwoordelijke beleidsdirecties van de ministeries hebben het controleprotocol, inclusief een model-30 juni-rapportage met accountantsverklaring in 2001 ter beschikking gesteld aan de regionale beheersautoriteiten. Het Ministerie van Economische Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben gezamenlijk een systeemaudit in gang gezet. Deze systeemaudit wordt door een extern bureau uitgevoerd en het onderzoek loopt.

Ten aanzien van Interreg is er geen sprake van een tussenlaag van provincieaccountants en worden de 5%-controles derhalve uitgevoerd in opdracht van of vanuit het ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

In paragraaf 4.3 van deze brief wordt uitgebreid ingegaan op de verbeteracties welke uitgevoerd zijn ten behoeve van verbetering van het beheer, de controle en het toezicht in Nederland.

De Europese Rekenkamer merkt op dat ook Nederland betrokken is geweest bij een steekproefonderzoek naar de wettigheid en regelmatigheid van onderliggende verrichtingen in het kader van de controle voor de betrouwbaarheidsverklaring 2000. Zij merkt op dat in Nederland alle projecten van het EFRO tussentijds ter plaatse worden gecontroleerd. Bij de afsluiting maakt de controleur gebruik van het werk van de externe controleur van het project zelf.

Over het algemeen is de rol van de projectaccountant in Nederland goed ingevuld ten aanzien van de controle op de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen. Voor de nieuwe periode zijn, daar waar nodig, verbeteringen aangebracht. Zo zijn er op verzoek van de regio's richtlijnen opgesteld ten behoeve van een controleprotocol voor projectaccountants. Er is

aandacht voor een goede Administratieve Organisatie-beschrijving bij diverse programma's. Daarnaast is de nadruk gelegd op de rechtmatigheidscontrole. Ook zijn er tal van andere documenten opgesteld en verspreid, bijvoorbeeld taakverdelingen, checklists, et cetera.

2.6 Intern en extern beleid

Intern beleid

De Europese Rekenkamer merkt ten aanzien van het intern beleid van de Gemeenschappen op dat wegens de hieronder genoemde aspecten de eindbegunstigden slechts een gering risico lopen wanneer zij hun werkelijke kosten te hoog declareren:

- het beperkte karakter van de verrichte controles;
- de geringe reikwijdte van de financiële controles achteraf;
- het ontbreken van contractueel vastgelegde sancties.

Bij het vijfde Kaderprogramma Onderzoek, veruit de grootste kostenpost bij het intern beleid, bleek de interne controle binnen de Europese Commissie op verrichtingen ontoereikend.

Extern beleid

Ten aanzien van het extern beleid heeft de Europese Rekenkamer haar controles in 2000 geconcentreerd op het programma Tacis. De Europese Rekenkamer concludeert dat de door de Europese Commissie gesloten overeenkomsten en de betalingen voor het programma Tacis over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn. Verder juicht de Europese Rekenkamer de invoering van de nieuwe praktische handleiding voor contractprocedures inzake externe steun toe. De Europese Rekenkamer heeft een aantal aandachtspunten zoals ten aanzien van de kwaliteit, de ervaring en de opleiding van de beheerders en ten aanzien van de versterking van de interne controle. Zij is redelijk positief over de wijze waarop de Europese Commissie heeft geopereerd in de Kosovo-crisis. Wel maakt zij een aantal kritische opmerkingen over de besluitvormingsstructuren. Ze constateerde onder andere dat de betrekkingen tussen ECHO en zijn VN-partners gespannen waren en dat de ECHO-kantoren ter plaatste te weinig personeel hadden.

2.7 Pretoetredingssteun

Algemeen

Sinds 2000 bestaat er een afzonderlijke titel in de financiële vooruitzichten voor pretoetredingssteun. Naast het bestaande PHARE-programma concentreerde de controle van de Europese Rekenkamer zich in het bijzonder op de nieuwe pretoetredingsinstrumenten ISPA (Instrument for Structural Policies for pre-Accession) en SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development).

De Europese Rekenkamer merkt op dat er vertragingen zijn opgetreden waardoor onderuitputting is ontstaan. De Europese Commissie staat nu voor de taak om de problemen op te lossen en om toereikende (juridische, administratieve en financiële) structuren op te zetten die nodig zijn voor een gedecentraliseerd beheer.

Tijdens haar controle heeft de Europese Rekenkamer bepaalde problemen met de regels voor het doen van uitgaven in het kader van de programma's ISPA en SAPARD ontdekt. Bovendien bevatten de Verordeningen voor deze twee programma's afwijkingen van het Financieel Reglement terwijl ze niet zijn vastgesteld krachtens artikel 279 EG. Er is thans overleg gaande tussen de Europese Rekenkamer en de Europese Commissie om te bezien hoe dit probleem kan worden opgelost.

3. Verbeteracties Europese Commissie

In deze paragraaf zal in worden gegaan op een aantal belangrijke maatregelen die de Europese Commissie heeft getroffen ten aanzien van het verbeteren van het beheer en de controle van de Europese geldstromen.

3.1 Nieuwe Verordeningen 438/2001 en 448/2001

Op 2 maart 2001 heeft de Europese Commissie twee nieuwe Verordeningen vastgesteld. Deze Verordeningen zijn een verdere uitwerking van de basisverordening (EG) 1260/99. Met deze nieuwe Verordeningen beoogt de Europese Commissie het aantal onregelmatigheden op het gebied van structuurfondsen verder terug te dringen.

Verordening (EG) 438/2001

Verordening (EG) nr. 438/2001 regelt de beheers- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand die door de lidstaat wordt beheerd. Artikel 1 bepaalt dat elke lidstaat er zorg voor dient te dragen dat de beheers- en betaalautoriteiten en de bemiddelende instanties adequate richtsnoeren ontvangen over de inrichting van beheers- en controlesystemen die noodzakelijk zijn om een goed financieel beheer van de structuurfondsen te garanderen, volgens algemeen aanvaarde normen en beginselen, en in het bijzonder om voldoende zekerheid te verschaffen met betrekking tot de juistheid, de regelmatigheid en de subsidiabiliteit van de aanvragen voor communautaire bijstand.

In Verordening (EG) nr. 438/2001 erkent de Europese Commissie dat de systemen van de lidstaten onderling kunnen verschillen, naargelang hun bestuurlijke traditie en bestaande praktijk. Na de invoering van deze Verordening is de Europese Commissie begonnen met de preventieve doorlichting van deze systemen. Tegelijkertijd verricht de Europese Commissie administratieve controles van alle programma's aan de hand van de systeembeschrijvingen die de lidstaten krachtens art. 5 aan haar hebben toegezonden. Regelmatig zullen de systemen opnieuw gecontroleerd en herzien worden zoals art. 6 voorschrijft. Deze Verordening geeft onder andere bepalingen voor de certificering van de uitgaven, de steekproefcontroles van verrichtingen, de verklaring bij de afsluiting van het bijstandspakket en de vorm en inhoud van de te bewaren en desgevraagd aan de Europese Commissie mee te delen boekhoudkundige informatie.

Verordening (EG) 448/2001

Verordening (EG) nr. 448/2001 regelt de procedure inzake financiële correcties betreffende uit de structuurfondsen toegekende bijstand die door de lidstaten wordt beheerd. Deze Verordening maakt een onderscheid in de procedure tussen financiële correcties door de lidstaten en door de Europese Commissie. In de slotbepaling is opgenomen dat Verordening (EEG) nr. 2052/88 voor de programmaperiode 1994–1999 van toepassing blijft. Deze slotbepaling is belangrijk vanwege de onderhandeling over de financiële afwikkeling van ESF-gelden tussen de Europese Commissie en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de oude programmaperiode.

3.2 Toelichting en documenten over 5%-controles

Op 15 oktober 1997 heeft de Europese Commissie Verordening (EG) nr. 2064/97 vastgesteld. In artikel 3 lid 2 is opgenomen dat de controles die voor de beëindiging van iedere vorm van bijstandsverlening worden uitgevoerd ten minste betrekking dienen te hebben op 5% van de totale voor bijstand in aanmerking komende uitgaven en op een representatieve steekproef van de goedgekeurde projecten of acties. Volgens lid 3 van dit

artikel dient bij de samenstelling van de steekproef met een aantal punten rekening gehouden te worden. Deze bepaling is voor de periode 2000–2006 opgenomen in art 10 lid 2 van Verordening 438/01. Middels de 5%-controle-eis wil de Europese Commissie zekerheid ontvangen dat de beheer- en controlesystemen voldoen aan de gestelde eisen.

Tijdens de uitvoering van de programma's bleek de interpretatie danwel de invulling van deze 5%-controles tot onduidelijkheden te leiden. Er ontstonden verschillen in standpunten tussen de betrokkenen bij de diverse programma's in de lidstaten en de Europese Commissie. Teneinde duidelijkheid en eenduidigheid te verschaffen over deze verplichte controles zijn de lidstaten hierover met de Europese Commissie gaan overleggen. Tijdens deze overleggen zijn er mondelinge toelichtingen gegeven. Daarnaast is er enige toelichting vastgelegd in documenten.

Van belang is onder meer een document van de Europese Commissie uit oktober 2000. In dit document geeft de Europese Commissie aan dat Verordening 2064/97 gezien dient te worden in combinatie met algemeen geaccepteerde auditstandaarden en met de praktische kennis van het werk op auditgebied. De regelgeving is niet uitputtend, omdat de Europese Commissie van mening is dat iedere lidstaat een eigen systeem dient te ontwikkelen dat aangepast kan worden aan de eigen behoeften en tradities en dat ook voldoende flexibel is om te reageren op nieuwe ontwikkelingen. In een ander document uit november 2001 van de Europese Commissie is ingegaan op de toepassing van Verordening nr. 2064/97. Hierin is opgenomen dat de 5%-controles onafhankelijk van de betalings- en beheersautoriteit moeten plaatsvinden.

DG Regio van de Europese Commissie heeft van 15 t/m 19 oktober 2001 een controlebezoek gebracht aan Nederland met als doel zich een oordeel te vormen over de naleving van Verordening 2064/97. Over het algemeen toonde de Europese Commissie zich tevreden. Sterke punten van de Nederlandse controlestructuur noemde zij: de controle op de eind-declaratie van een project door de projectaccountant, de jaarlijkse controle van het voortgangsverslag van het Structuurfondsprogramma en de jaarlijkse controle op de art. 9 rapportages (de zogenaamde 30 juni-rapportages).

3.3 Oprichting en taken IAS

De Europese Commissie stelt in het witboek betreffende de administratieve hervormingen voor om de, door de Financieel Controleur verrichte, centrale controles vooraf (ex ante-controles) af te schaffen en het accent te verschuiven naar controles achteraf (ex post-controles). In afwachting van de integrale herziening van het Financieel Reglement (zie paragraaf 3.4 en 6) heeft er een fast-track procedure plaatsgevonden voor artikel 24. Artikel 24, alinea 5, tweede zin van het Financieel Reglement regelt de functie van de interne audit (de zogenaamde ex post-controles) van de Financieel Controleur. Dit artikel scheidt deze functie van de traditionele controlefuncties vooraf (de zogenaamde ex ante-controles) van de Financieel Controleur. De Tweede Kamer is hierover ingelicht in de vorm van een BNC-fiche (TK, 1999–2000, 22 112, nr. 64).

Artikel 24 is middels de fast-track procedure versneld aangenomen tijdens de Ecofinraad op 12 maart 2001. De wijziging van dit artikel houdt in dat voortaan een interne auditor bij de Europese Commissie, vanuit een functioneel onafhankelijke positie, de bevoegdheid uitoefent die bij het Verdrag aan de Financieel Controleur is verleend. Met het aannemen van het nieuwe artikel 24 middels deze fast-track is daartoe in maart 2001 formeel de Internal Audit Service (IAS) opgericht. Hiermee werd invulling

gegeven aan de scheiding tussen ex ante en ex post-controles. Deze Interne Audit Dienst heeft in het algemeen tot doel *alle* activiteiten van de Europese Commissie te auditen en daarover redelijke zekerheid te verschaffen, en met name op onafhankelijke wijze een oordeel te vellen over de geschiktheid en de deugdelijkheid van de interne controle-systemen van de Europese Commissie voor al haar werkzaamheden, de geschiktheid en de effectiviteit van de systemen en acties te onderzoeken en, meer algemeen, de prestaties van de Commissiediensten wat betreft het uitvoeren van beleid, programma's en acties kwalitatief te evalueren. Deze Interne Audit Dienst is niet ondergebracht onder het DG Financiële Controle, maar heeft een afzonderlijke, onafhankelijke positie.

Het raamwerk waarbinnen de IAS werkt, haar onafhankelijkheid en het mandaat zijn geformaliseerd in de «Charter of the Internal Audit Service of the European Commission». Als onderdeel van het witboek betreffende administratieve hervormingen zijn er ook charters opgesteld voor andere financiële actoren waarin de regels, rechten en plichten beschreven zijn.

3.4 Financieel Reglement

In oktober 2000 bracht de Europese Commissie een voorstel uit voor de herziening van het Financieel Reglement. Aan dit voorstel lag enerzijds het witboek ten grondslag dat de Europese Commissie op 1 maart 2000 presenteerde over de administratieve hervormingen binnen de Europese Commissie naar aanleiding van het terugtreden van de Commissie Santer (de bevindingen van het Comité van Wijzen over fraude en wanbeheer). Anderzijds bestaat het huidige Financieel Reglement ruim 20 jaar en is het ook aan modernisering en vereenvoudiging toe. Inmiddels hebben de Raad, de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement hun advies hierover afgegeven. Op basis van deze drie adviezen heeft de Europese Commissie het voorstel in december 2001 officieel herzien. In januari 2002 zijn de onderhandelingen nu per artikel in het begrotingscomité gestart. In paragraaf 6 van deze brief is de kabinetsreactie op het voorstel van de Europese Commissie tot herziening van het Financieel Reglement opgenomen.

4. Standpunt kabinet inzake Jaarverslag Europese Rekenkamer

Allereerst wordt in paragraaf 4.1 kort uiteengezet wat de mening van het kabinet is ten aanzien van de bevindingen in het Jaarverslag. In de daarop volgende subparagrafen wordt verder ingegaan op een aantal belangrijke maatregelen die het Nederlandse kabinet heeft getroffen ten aanzien van het verbeteren van het beheer en de controle van de Europese geldstromen in Nederland.

4.1 Inleiding

Het kabinet betreurt dat ook dit jaar de Europese Rekenkamer weer een onaanvaardbaar hoog aantal fouten heeft geconstateerd bij de rekeningen van de Europese Gemeenschappen. Een negatieve verklaring bleek, zij het niet in de vorm van het benoemen van foutenpercentages, om deze reden nodig. Voor de komende jaren zou het kabinet het aantal fouten dusdanig willen zien dalen dat de Europese Rekenkamer kan komen tot een positieve betrouwbaarheidsverklaring. In paragraaf 5 van deze brief wordt nader ingegaan op de dechargeprocedure die naar aanleiding van het Jaarverslag van de Europese Rekenkamer gevolgd zal worden.

4.2 Wet TES en achtste wijziging Comptabiliteitswet

Het kabinet is van mening dat voor een actieve betrokkenheid bij het deel

van het EU-structuurbeleid dat regionaal wordt uitgevoerd, het nodig is dat de ministers over adequate bevoegdheden beschikken. In Nederland is daartoe de Wet toezicht Europese Subsidies opgesteld. Deze formuleert ministeriële bevoegdheden ten aanzien van bestuursorganen die EG-subsidies ontvangen dan wel belast zijn met beheer-, controle- of toezichtstaken ter uitvoering van ten aanzien van EG-subsidies aan de lidstaat opgelegde communautaire verplichtingen. Het gaat hierbij om subsidies voor de besteding waarvan de Nederlandse Staat door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld. Deze aansprakelijkheid geldt niet alleen indien zich tekortkomingen voordoen op rijksniveau (bij de ministeries), maar ook indien deze toegeschreven moeten worden aan het niet correct toepassen van gemeenschapsrecht door organen van (territoriaal of functioneel) gedecentraliseerde overheden. Deze wet bevat onder meer de volgende drie bevoegdheden:

- a. een inlichtingenrecht voor de minister en een kennisgevingsplicht voor het bestuursorgaan;
- b. de bevoegdheid voor de minister tot het geven van aanwijzingen aan het bestuursorgaan;
- c. een verhaalsrecht van de Staat op het bestuursorgaan voorzover de Staat aansprakelijk wordt gesteld voor het niet of onjuist naleven van communautaire verplichtingen door het bestuursorgaan.

Dit wetsvoorstel is in 2001 door de Tweede Kamer aanvaard en onlangs, 15 januari 2002, door de Eerste Kamer.

Tegelijkertijd is er een wijziging van de Comptabiliteitswet door de Eerste en Tweede Kamer aanvaard. Daarbij krijgt de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid om tot op het niveau van de uiteindelijke ontvanger van EG-subsidies zelfstandig onderzoek te doen naar de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtmatige en doelmatige aanwending van EG-subsidies invulling is gegeven.

4.3 Verbeteracties structuurfondsen

Kamerbrieven

Medio 1999 heeft het kabinet besloten om rijksbreed te onderzoeken in hoeverre ten aanzien van structuurfondsen verbeteringen in beheer, controle en toezicht nodig zijn. Het Ministerie van Financiën heeft ten behoeve van dit onderzoek een checklist opgesteld met een aantal belangrijke algemene elementen van beheer, controle en toezicht. Deze elementen zijn: inzicht in financiële stromen, controle, regelgeving, afhandeling van onregelmatigheden/sanctiebeleid en vastlegging in de administratieve organisatie. Aan de hand van deze checklist is bij de desbetreffende ministeries nagegaan of er op deze terreinen ten aanzien van de hun in periode 1994–1999 regarderende structuurfondsgelden verbeteringen wenselijk en mogelijk zijn. Bij brief van 20 december 2000 (TK 26 264, nr. 3) zijn de departementale rapportages aan de Tweede Kamer verzonden.

De desbetreffende ministeries hebben de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitvoering van structuurfondsen. In de brief van 8 juni 2001 (TK 27 813, nr. 1) is de wijze waarop in de programmaperiode 2000–2006 de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de structuurfondsen tussen de departementen is verdeeld beschreven. In deze brief is niet alleen aangegeven welke bewindspersoon of bewindspersonen verantwoordelijk zijn voor welk fonds van welk Enkelvoudig Programmeringsdocument (EPD), maar ook welke bewindspersoon er als aanspreekpunt optreedt.

In de brief van 17 september 2001 (TK 27 813, nr. 2) hebben dezelfde departementen uiteengezet op welke wijze de bij de Europese structuurfondsen betrokken bewindspersonen de Tweede Kamer zullen informeren over de voortgang van de structuurfondsenprogramma's en de totale daarmee gemoeide financieringsstromen tijdens de programmaperiode 2000–2006.

Convenanten

In het continue proces waarin maatregelen ten aanzien van het verbeteren van het beheer en de controle van de Europese geldstromen zijn genomen, zijn er in de loop van 2001 convenanten afgesloten tussen de Ministeries van: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de steden en de regio's. Hiermee is een belangrijke stap gezet in de afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen de ministeries, de steden en de regio's.

Op hoofdlijnen regelt een convenant de volgende zaken:

- In de convenanten is bepaald wie er verantwoordelijk is/zijn voor de voorbereiding, uitvoering, controle en evaluatie van het EPD;
- De steden en de regio's zijn verantwoordelijk richting het desbetreffende Ministerie voor een deugdelijk en doeltreffend beheer, controle en toezicht ten aanzien van de uitvoering van de deelprogramma's. De steden en de regio's zijn daarenboven medeverantwoordelijk voor het EPD;
- In het convenant zijn de taken en verantwoordelijkheden van de uitvoeringsinstanties op centraal en decentraal niveau opgenomen, te weten: de beheersautoriteit, het programmasecretariaat, de centrale betaalautoriteit, de accountant en het Comité van Toezicht;
- In de meeste convenanten is opgenomen dat er bij de steden en de regio's een beschrijving van de administratieve organisatie aanwezig dient te zijn.

Melding onregelmatigheden

De lidstaten zijn verplicht op het moment van ontdekking vermoedelijke onregelmatigheden aan de Europese Commissie te melden. Melding dient te worden gedaan bij het Europees bureau voor fraudebestrijding, OLAF (Office Européen de Lutte Anti-Fraude). De melding van onregelmatigheden varieert sterk tussen de lidstaten op diverse aspecten zoals volledigheid, tijdigheid en kwaliteit. Zowel door OLAF als door de lidstaten zijn en worden er maatregelen getroffen.

Allereerst zijn de diverse betrokkenen met elkaar in gesprek gegaan. Zo is er in mei 2001 op het Ministerie van Financiën een bijeenkomst geweest waarbij OLAF-medewerkers vragen van de Nederlandse structuurfondsministeries hebben beantwoord en toelichting hebben gegeven.

Een maatregel die zal worden getroffen door OLAF is de invoering van een nieuw informatiesysteem, Anti-Fraude Information System (AFIS) genaamd. Dit nieuwe systeem dient een aantal problemen op te lossen. Nu worden de meldingen nog schriftelijk gedaan. Met de automatisering van de meldingen worden bijvoorbeeld de invulmogelijkheden voorgescreven en daarmee eenduidiger. OLAF biedt lidstaten de mogelijkheid om mensen te trainen in het gebruik van het AFIS-systeem. Nederland heeft aangegeven hier gebruik van te willen maken en de training van de gebruikers bij de structuurfondsministeries zal op korte termijn plaats gaan vinden.

4.4 ESF

Vanaf 1999 zijn verbeteringen doorgevoerd in de uitvoeringsstructuur

voor de periode 2000–2006. Zo is onder meer besloten het aantal aanvragers te reduceren. Hierdoor neemt de controleerbaarheid en beheersbaarheid van de ESF-uitvoering toe.

Op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Algemene Rekenkamer een oordeel gegeven over de voorgenomen beheerstructuur, die waarborgen moet bieden voor een rechtmatige, efficiënte en effectieve inzet van de beschikbare ESF-middelen. Hierover is het rapport van de Algemene Rekenkamer «Beheer, controle en toezicht ESF 2000–2006» uitgebracht.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft, onder meer op grond van de conclusie in het Rekenkamerrapport besloten om de uitvoering van de ESF-subsidieregelingen onder te brengen bij een Agentschap van het Ministerie. Hiermee verkrijgt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, meer dan voorheen, een rechtstreekse sturing- en interventiemogelijkheid op de uitvoering van het ESF.

De keuze voor een agentschap brengt, via een aantal voorgeschreven schakels een dekkende controle- en beheersstructuur inzake de uitvoering van ESF-regelingen met zich mee. Het toezicht op de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van ESF-gelden wordt hiermee in opzet geborgd.

Voor de programmaperiode 2000–2006 is de accountantsverklaring bij de einddeclaratie van ESF-projecten weer verplicht gesteld. Daarbovenop zal het Agentschap lopende de uitvoering van de ESF-projecten het financieel beheer van de aanvragers (en steekproefsgewijs bij de uitvoerders) beoordelen en waar nodig bijsturen.

Tussentijdse bezoeken door het Agentschap bieden de aanvragers voorts de gelegenheid om eventuele vragen met betrekking tot de uitvoering bij het Agentschap SZW neer te leggen. Het kernministerie van SZW beoordeelt vervolgens of het Agentschap zijn opdracht naar behoren uitvoert, onder meer op basis van de verantwoordingsrapportages van het Agentschap en de controles door de Accountantsdienst van SZW.

5. Decharge

Het Jaarverslag van de Europese Rekenkamer speelt een belangrijke rol in het dechargeproces. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 maakt de betrouwbaarheidsverklaring expliciet onderdeel uit van de dechargeprocedure. De Ecofinraad adviseert aan het Europees Parlement mede op basis van het Jaarverslag over de uitvoering van de begroting wel of niet kwijting te verlenen. In voorgaande jaren heeft de Ecofinraad geadviseerd kwijting te verlenen aan de Europese Commissie over de uitvoering van de begroting. Hierbij dient opgemerkt te worden dat bij het advies in de Raadsconclusies altijd de nodige kritische kanttekeningen en aanbevelingen zijn gemaakt. Uiteindelijk beslist het Europees Parlement zelf of zij overgaat tot het verlenen van decharge aan de Europese Commissie.

Het kabinet betreurt het dat van jaar op jaar de betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer minder transparant wordt. Concrete, kwantitatieve foutenpercentages ontbreken, ondanks het verzoek vorig jaar van zowel de Raad als het Europees Parlement om deze percentages wel te publiceren. Een belangrijke reden voor het opnemen van deze percentages is om een beoordeling van de voortgang in de loop der tijd mogelijk te maken, wat de transparantie bevordert.

Tijdens de Ecofinraad van 5 maart 2002 zal er een decharge-advies aan het Europees Parlement over het begrotingsjaar 2000 vastgesteld worden. De Nederlandse inzet ten aanzien van het decharge-advies zal gebaseerd worden op de volgende criteria. Namelijk:

- De voortgang in het hervormingsproces, specifiek gericht op de verbetering van het financieel management;
- De belangrijkste opmerkingen uit de jaarverslagen van de diverse DG's waar de «statements of internal control» deel van uit maken;
- Het opstellen van een actieplan met concrete activiteiten en tijdspaden om te komen tot beheerste processen welke een basis kunnen gaan vormen voor de systeemgerichte controles door de Europese Rekenkamer¹.

Daarnaast is het kabinet van mening dat de Europese Rekenkamer moet worden opgeroepen haar foutenpercentage in de verklaring van betrouwbaarheid te kwantificeren.

6. Kabinetsreactie Financieel Reglement

6.1 Inleiding

Op 31 mei 2001 heeft tijdens een Europa-overleg de Tweede Kamer de minister van Financiën (TK 2000–2001, 21 501-07, nr. 326) om een kabinetsstandpunt gevraagd op het herziene voorstel van de Europese Commissie tot herziening van het Financieel Reglement waarin de adviezen van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer zijn meegenomen. Ten aanzien van de herziening van het Financieel Reglement is de Tweede Kamer in de vorm van een fiche geïnformeerd over de spoedprocedure met betrekking tot de organisatorische scheiding van de ex post-systeemcontroles en de ex ante-controles (TK, 1999–2000, 22 112, nr. 164) en op hoofdlijnen over het eerste voorstel van de Commissie (TK, 2000–2001, 22 112, nr. 178).

In het afgelopen jaar hebben de Raad, de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement allen een eerste positie ingenomen ten aanzien van de voorwaarden waaraan een nieuw Financieel Reglement zou moeten voldoen. Op basis hiervan is de Europese Commissie op 21 december 2001 met een herzien voorstel gekomen (COM(2001) 691 def). Dit voorstel is bijgesloten.² Met de herziening van het Financieel Reglement wordt door de Europese Commissie invulling gegeven aan een van de belangrijkste steunpilaren van haar hervormingsbeleid: de verbetering van de financiële huishouding van de EU-instellingen en de Europese Commissie in het bijzonder. Het kabinet is een sterk voorstander van dit hervormingsbeleid en dientengevolge eveneens een sterk voorstander van een snelle herziening van het Financieel Reglement.

Doel van de Raadsbespreking is om in de komende maanden te komen tot een gezamenlijk standpunt over dit herziene voorstel. Besluitvorming geschiedt met unanimiteit. Indien de Raad in belangrijke mate afwijkt van het advies van het Europees Parlement is er voorzien in een conciliatie procedure. Op basis van een verklaring afgegeven door het Spaanse Voorzitterschap tijdens de Begrotingsraad van 21 november 2001 zou deze bijeenkomst met het Europees Parlement voor 1 juli 2002 gehouden kunnen worden. Als algemeen uitgangspunt geldt dat, conform de conclusies van de Europese Raad van Gotenburg, uiterlijk eind 2002 sprake moet zijn van een nieuw Financieel Reglement. Dit is ook het Nederlands uitgangspunt. Veel zal afhangen van de uitkomsten van de onderhandelingen binnen de Raad en met het Europees Parlement.

¹ Elk jaar dienen er zowel uit de centrale als de decentrale systemen verbeteringen voort te komen met als uiteindelijk doel te komen tot een verklaring met een meer positieve strekking.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

6.2 Inhoud van het voorstel

De herziening van het Financieel Reglement beoogt de volgende doelstellingen te realiseren. Namelijk:

- Vereenvoudiging en rationalisatie van de bestaande regelgeving op dit terrein;
- Introductie van Activity Based Budgetting (ABB) als algemeen principe van begrotingsopstelling en uitvoering. Dit is enigszins vergelijkbaar met de in Nederland gaande VBTB-operatie. ABB is echter in tegenstelling tot VBTB een meer inputgerichte benadering;
- Een aanpassing en verduidelijking van de omschrijving van de verantwoordelijkheid van de verschillende financiële actoren ten aanzien van de begrotingsuitvoering;
- Rationalisatie en vereenvoudiging van de algemene regelgeving met betrekking tot overheidsopdrachten en subsidies.

Het herziene Financieel Reglement valt uiteen in drie delen. Het eerste deel omvat gemeenschappelijke bepalingen onderverdeeld in een achttal titels. Het tweede deel omvat bijzondere bepalingen onderverdeeld in een zestal titels. Het derde deel omvat overgangs- en slotbepalingen.

6.3 Kabinetsreactie

Het kabinet is ingenomen met het feit dat nu eindelijk vaart kan worden gemaakt met de behandeling van het Financieel Reglement. Het kabinet ziet de herziening van het Financieel Reglement als een belangrijke voorwaarde voor een effectief en modern opereren van de Europese Commissie en de andere EU-instellingen. Het kabinet ondersteunt de doelstelling van de Europese Commissie om met dit nieuwe Financieel Reglement toe te werken naar eenduidige en transparante regels. Het kabinet is verheugd met het feit dat het Financieel Reglement alleen de belangrijkste, veelal horizontale bepalingen bevat en dat veel van de uitwerking wordt overgelaten aan de uitvoeringsvoorschriften, zonodig uitsluitend op sectoraal niveau. In dit verband wijst het kabinet wel op het feit dat de Raad meerdere malen heeft aangegeven behoefte te hebben aan inzicht in deze uitvoeringsvoorschriften om een goed oordeel over het geheel te kunnen geven. De Europese Commissie heeft toegezegd inzicht te verschaffen in deze uitvoeringsvoorschriften.

Het kabinet staat achter de basisideeën van de Europese Commissie die ten grondslag liggen aan de herziening van het Financieel Reglement. Kernpunten daarvan zijn de invoering van «activity based management» en de overgang naar een nieuwe (gedecentraliseerde) structuur voor financieel beheer en controle. Het kabinet steunt de plannen van de Europese Commissie om de rollen van de spelers (ordonnateur, rekenplichtige, controleur en interne auditor) in het communautaire begrotingsproces opnieuw te beschrijven. Het kabinet is het met de Europese Commissie eens dat er een organisatorische scheiding dient te worden aangebracht tussen de ex ante-controles (visum vooraf) en de ex post-systeemcontroles (evaluerende controles achteraf). Het kabinet steunt de Commissieplannen om de interne controles, waaronder de ex ante-controles neer te leggen bij de Commissie-diensten die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en uitvoering van het beleid, de beleids-DG's. Zij steunt ook de plannen om per DG een «internal audit capability» te creëren welke als primaire doel heeft het verlenen van assistentie aan de DG. De scheiding van ex ante- en ex post-controles en de decentralisatieplannen hebben vorm gekregen in de fast-track procedure ten aanzien van artikel 24 welke reeds is doorlopen. Het past ook in een ontwikkeling naar meer integrale managementverantwoordelijkheid. Om de voortgang in de verbeteringen in het financieel beheer te kunnen volgen is het kabinet er een voor-

stander van de betrouwbaarheidsverklaring die de Europese Rekenkamer afgeeft meer te kwantificeren.

Hieronder is op de belangrijkste artikelen de appreciatie en de inzet van het kabinet weergegeven.

Deel I: Gemeenschappelijke bepalingen

Titel I: Voorwerp

Het kabinet kan de inhoud van deze twee artikelen ondersteunen. Met name artikel 2 is van belang aangezien het vastlegt dat ieder besluit betreffende de uitvoering van de begroting moet voldoen aan de algemene begrotingsbeginselen zoals vastgelegd onder titel II. Indien het de lidstaten ernst is om eenduidigheid en transparantie in de begrotingsuitvoering te realiseren is het handhaven van dit artikel van groot belang.

Titel II: Begrotingsbeginselen

Het kabinet ondersteunt in grote lijnen de uitgangspunten zoals onder deze titel verwoord. Specifiek onderschrijft het kabinet de volgende voorstellen:

Artikel 22 en 23:

Het gaat hier over de schuifvrijheid van de instellingen en de Europese Commissie in het bijzonder binnen de eigen begroting.

Artikel 22:

Dit artikel bepaalt dat de instellingen, zolang als overschrijvingen binnen hoofdstukken vallend onder een titel en tussen artikelen worden gedaan, geen toestemming vooraf hoeven te vragen aan de twee takken van de begrotingsautoriteit, de Raad en het Europees Parlement. De begrotingsautoriteit wordt achteraf in kennis gesteld van de overschrijvingen. Alles wat hiervan afwijkt moet gewoon worden voorgelegd.

Artikel 23:

Lid 1 gaat specifiek in op de Europese Commissie, waarbij in feite verdere beperkingen worden opgelegd vergeleken met de voorgestelde schuifvrijheden zoals in artikel 22 bepaald. Reden is de centrale rol die de Europese Commissie speelt bij het uitvoeren van het communautair beleid. Belangrijkste beperking is dat maximaal 10% van de middelen binnen een titel van het ene hoofdstuk naar het andere kan worden verschoven. Afgesloten wordt met de bepaling dat de Europese Commissie 3 weken *vooraf* de Raad en het Europees Parlement in kennis stelt van haar voornemen.

Artikel 33 d:

ABB is een inputgerichte invulling van de begroting en niet zozeer op output. Hoewel het kabinet voorstander is van een outputgerichte invulling, is dit nog een brug te ver. Dit artikel is waarschijnlijk het meest haalbare en mag dus zeker niet worden afgeschaft. Wel zou het kabinet er voor willen pleiten dat er in het artikel aandacht is voor de beoogde resultaten en de behaalde resultaten (zie artikel 126).

Artikel 41:

Om ABB meer inhoud te geven is het kabinet er een voorstander van passages toe te voegen over kengetallen en prestatiegegevens (zie ook artikel 126).

Artikel 44:

In dit artikel wordt voorgesteld om het mogelijk te maken om negatieve reserves in de begroting op te nemen. Het kabinet is geen voorstander van negatieve reserves, omdat de vaststelling van de begroting een zo getrouw mogelijk beeld dient te geven van de te verwachte uitgaven. Negatieve reserve doet geen recht aan dit principe. Daarnaast kan gedurende het jaar middels kredietoverschrijvingen hetzelfde doel worden bereikt. In het verleden is gebleken dat het instrument van negatieve reserves soms nodig was om met het Europees Parlement een akkoord te bereiken over de begroting. Om deze reden zullen lidstaten deze mogelijkheid waarschijnlijk willen behouden.

Artikel 47: (tweede alinea)

In dit artikel wordt onder meer aangegeven dat de instellingen 10% van de aan hun toegewezen ambten mogen wijzigen mits dit binnen de bestaande begrotingsmiddelen en het totaal aantal toegestane ambten blijft. In feite wordt gevraagd of er enige flexibiliteit bij de vaststelling van het soort ambten die de instellingen werven mogelijk is. Het kabinet kan met dit voorstel instemmen. Enige flexibiliteit voor de instellingen is nodig.

Titel IV: Uitvoering van de Begroting

Artikel 60:

In dit artikel wordt alleen ingegaan op de decentrale ex ante-controles, terwijl er door de hervormingen van Kinnock wel degelijk ex post-units («internal audit capabilities») binnen elke DG zijn opgericht. Het lijkt het kabinet goed om deze units te formaliseren en ze een grotere rol toe te bedelen, omdat nu nergens in het Financieel Reglement is vastgelegd wie de individuele ex post-controles gaat uitvoeren. De Centrale Interne Auditdienst voert immers vooral systeemcontroles uit.

Artikel 66:

In dit artikel worden de modaliteiten voor delegatie van verantwoordelijkheden van ordonnateur naar ondergeschikten geregeld. Van belang hierbij is de eindverantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de delegerende ordonnateur. De bewoordingen zijn in huidige vorm akkoord. Het kabinet hecht aan deze bepaling.

Artikel 85–87:

In deze artikelen worden de rol en verantwoordelijkheden van de interne auditor bij de verschillende instellingen vastgelegd. Naar de mening van het kabinet is dit een belangrijke bepaling, die zeker niet mag worden afgezwakt. Het kabinet zal er wel voor willen pleiten dat in deze artikelen meer concreet wordt aangegeven dat het hier gaat om ex post-controles. Daarnaast dient de onafhankelijkheid gewaarborgd te worden en dienen de rapportages van de IAS ter beschikking te worden gesteld aan de Europese Rekenkamer.

Titel V: Plaatsing van overheidsopdrachten

Artikel 102:

In dit artikel wordt vastgelegd wat de instelling of de contractant moet doen indien er bij een aanbesteding sprake is van fouten, onregelmatigheden of fraude. Het kabinet vindt deze terminologie verwarrend. Het lijkt beter om hier de volgende begrippen of begripsomschrijvingen te gebruiken danwel toe te voegen: niet opzettelijke onregelmatigheden en opzettelijke onregelmatigheden (fraude).

Titel VI: Subsidies

Geen opmerkingen.

Titel VII: Rekening en verantwoording en boekhouding

Artikel 122:

Dit artikel spreekt over het afleggen van verantwoording in termen van lasten en baten. Opmerkelijk is dat het spiegelbeeld van de verantwoording, de begroting, volgens artikel 33 lid 1, in kastermen geschiedt. Het kabinet is van mening dat er meer samenhang dient te zijn in de grootheden waaruit de begroting en de verantwoording zijn opgebouwd. Deze verschillende grootheden komen ook in de artikelen 133–136 naar voren.

Artikel 126:

Dit artikel legt de voorwaarden vast voor de verslaglegging over de uitvoering van de begroting. Basis voor deze begroting is de Activity Based Budgetting-systematiek. Bij de verslaglegging zal dit ook moeten blijken. Het kabinet is er voorstander van om ook bij verslaglegging een zo helder mogelijk beeld te krijgen over niet alleen de inputkant maar ook de outputkant en bij voorkeur de «outcome» van deze middelen

Artikelen 133–136:

Deze artikelen leggen de voorwaarden vast voor het voeren van de boekhouding. Het kasstelsel (artikel 136) wordt hier als uitgangspunt genomen. Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat als het gaat om de presentatie van de rekeningen (artikel 122) het baten-lastenstelsel wordt gehanteerd. Het kabinet wil van de Europese Commissie vernemen of zij op termijn denkt over te gaan op een volledig baten-lastenstelsel.

Titel VIII: Externe controle en kwijting

Artikel 144:

In dit artikel wordt vastgelegd dat de Europese Rekenkamer een verklaring van betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van onderliggende verrichtingen voorlegt. Het kabinet zou wat ambitieuzer willen zijn en het volgende toe willen voegen dat aan die verklaring opmerkingen over de verschillende belangrijke werkterreinen van de Europese Gemeenschap kunnen worden toegevoegd. Daarnaast zou het kabinet willen zien dat de verklaring een samenvattend oordeel over alle relevante kwantitatieve en kwalitatieve controlebevindingen bevat.

Deel II, Bijzondere Bepalingen

Titel I: EOGFL

Geen opmerkingen.

Titel II: Structuurfondsen

Geen opmerkingen.

Titel III: Onderzoek

Artikel 161: (lid 2)

In dit artikel worden een aantal uitzonderingen voor dit beleidsterrein geformuleerd. Het tweede lid van dit artikel valt op omdat de Europese Commissie hier de bevoegdheid zou krijgen om met beleidskredieten te schuiven tussen titels mits er sprake is van hetzelfde doel. Het kabinet

heeft hier vraagtekens bij. Het kabinet zal de Europese Commissie hierover om opheldering vragen.

Titel IV: Externe maatregelen

Artikel 163 en 164:

In deze artikelen wordt vastgelegd dat de Europese Commissie gelden autonoom, samen met derde landen of via internationale instellingen kan uitgeven. De uitvoering kan derhalve ook op deze drie niveaus gebeuren. In het algemeen juicht het kabinet deze bepalingen toe. Wel zal het kabinet aan de Europese Commissie vragen hoe de uitvoering van programma's/projecten door NGO's is geregeld. Deze worden immers niet genoemd in artikel 164.

Artikel 165:

In dit artikel worden de voorwaarden vastgelegd voor gedecentraliseerde uitvoering door derde landen. De vraag is of er een Ontwikkelingssamenwerkingsland is die hier aan kan voldoen. Het gaat hier vooral om de inschatting van de Europese Commissie. Nederland kent ook dergelijke afspraken voor bijvoorbeeld sectorale steun of macro-steun. Het kabinet zal aan de Europese Commissie vragen hoe dit in de praktijk zou moeten werken. Uitgangspunt is een werkbaar geheel aan voorwaarden.

Artikel 166:

In dit artikel wordt vastgelegd dat de Europese Commissie controle vooraf, achteraf of middels een combinatie van deze twee kan uitvoeren op programma's die middels communautaire financiering door derde landen of door internationale instellingen worden uitgevoerd.

Het kabinet is van mening dat, mede gelet op artikel 165, de Europese Commissie vooraf bij derde landen moet vaststellen of aan deze voorwaarden is voldaan. Achteraf wordt gecontroleerd hoe het is gegaan. Ten aanzien van internationale organisaties neemt het kabinet aan dat afspraken inzake controle worden vastgelegd in algemene raamovereenkomsten. Controle achteraf is dan voldoende en kan op basis van rapportages van deze internationale instellingen worden verricht. De Europese Commissie zal om bevestiging van deze zienswijze worden gevraagd.

Artikel 167:

In dit artikel wordt de zogenaamde avondroodclausule (de sunset-clause) uitgewerkt. Voorstel van de Europese Commissie is om uiterlijk drie jaar na het jaar dat de vastlegging is goedgekeurd individuele contracten en overeenkomsten aan te gaan. Het kabinet heeft hierover twee opmerkingen.

Ten eerste wordt niet vastgesteld wat er gebeurt indien niet binnen een termijn van n+3 een individueel contract of overeenkomst wordt gesloten. Een zinsnede analoog aan artikel 77 derde alinea («deze vastleggingen worden door de bevoegde ordonnateur vrijgemaakt») zou hier uitkomst kunnen bieden.

Ten tweede is het kabinet van mening dat de periode n+3 te lang is. Nederland heeft daarom eerder al te kennen gegeven n+2 redelijk te vinden. Redenen hiervoor zijn: 1) dit zou parallel lopen met de bepaling voor de inzet van middelen bij de structuurfondsen. 2) Met de verbetering van de uitvoering van het externe beleid, onder andere door de oprichting van EuropAid en de deconcentratie naar de delegaties zou een snellere contractering mogelijk moeten zijn. 3) N+3 biedt een onvoldoende prikkel voor de Commissiediensten om vooraf goed te kijken naar kwaliteit en

haalbaarheid van programma's en projecten die in de «pijplijn» worden opgenomen.

Artikel 170:

In dit artikel wordt nu voor het gehele spectrum van extern beleid een uitzondering bedongen voor de regelgeving met betrekking tot subsidies. Dit is wat het kabinet betreft te breed. Volgens het kabinet valt een dergelijke uitzondering alleen te rechtvaardigen voor humanitaire hulp. Deze uitzondering moet wel gehandhaafd blijven. Het kabinet hecht aan deze bepaling. Wil de Europese Unie snel kunnen reageren op noodsituaties in de wereld dan kunnen niet alle regels met betrekking tot subsidies door de Europese Commissie van toepassing zijn.

Titel V: Europese Bureau's

Artikel 179:

In dit artikel wordt de relatie tussen de Europese Commissie en OLAF geregeld. Zoals bekend hecht het kabinet aan een onafhankelijk operend fraudebureau. Het kabinet zou dit meer benadrukt willen zien in dit artikel.

Titel VI: Administratieve kredieten

Geen opmerkingen.

Deel III: Overgangs- en Slotbepalingen

Titel I: Overgangsbepalingen

Geen opmerkingen.

Titel II: Slotbepalingen

Artikel 189:

De in dit artikel opgenomen bepalingen ten aanzien van de overlegprocedure tussen de Raad en het Europees Parlement vormt een weergave van de inhoud van de gemeenschappelijke verklaring van 1975 tussen de Raad en het Europees Parlement. Indien de Raad met dit artikel akkoord zou gaan dan zou een verklaring tot bindend recht worden verklaard. Het kabinet is van mening dat zulks niet nodig is en dat het Verdrag voldoende waarborgen biedt voor een adequate overlegprocedure tussen de Raad en het Europees Parlement.

De Minister van Financiën,
G. Zalm