

Vergaderjaar 2001–2002

24 202

26 264

Jaarverslag Europese Rekenkamer

Beheer en controle EU-geldstromen

Nr. 14

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 15 maart 2002

¹ Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Rosenmöller (GroenLinks), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Weekers (VVD), Kuijper (PvdA), Blok (VVD), De Swart (VVD), Bolhuis (PvdA).

Plv. leden: Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Ross-van Dorp (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Depla (PvdA), Lambrechts (D66), Kant (SP), Feenstra (CDA), Slob (ChristenUnie), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Hamer (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Rabbae (GroenLinks), Udo (VVD), Geluk (VVD), Smits (PvdA), Balemans (VVD), De Vries (VVD), Hindriks (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), voorzitter, Weisglas (VVD), Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (ChristenUnie), Van Oven (PvdA), ondervoorzitter, Voûte-Droste (VVD), Hessing (VVD), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), Verhagen (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Van den Akker (CDA), Ross-van Dorp (CDA), Karimi (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Timmermans (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Albayrak (PvdA), Eurlings (CDA), Van Baalen (VVD), Molenaar (PvdA).

Plv. leden: Verbugt (VVD), Blaauw (VVD), Dittrich (D66), Van den Berg (SGP), Valk (PvdA), Wilders (VVD), Remak (VVD), Ter Veer (D66), Van Bommel (SP), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), De Graaf (D66), Van der Hoeven (CDA), Waalkens (PvdA), Balkenende (CDA), Çörüz (CDA), M. B. Vos (GroenLinks), Feenstra (PvdA), Zijlstra (PvdA), Harrewijn

De commissie voor de Rijksuitgaven¹, de algemene commissie voor Europese Zaken² en de vaste commissie voor Financiën³ hebben op 28 februari 2002 overleg gevoerd met minister Zalm van Financiën over:

- **het jaarverslag over het begrotingsjaar 2000 van de Europese Rekenkamer;**
- **de kabinetsreactie op het jaarverslag van de Europese Rekenkamer en het voorstel van de Europese Commissie van 20 december 2001 tot herziening van het Financieel Reglement (24 202/26 264, nr. 13).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Bolhuis** (PvdA) wijst erop dat het jaarverslag evenals in voorgaande jaren veel te wensen overlaat. Dit blijkt wel uit het feit dat de betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer wederom negatief is. De Nederlandse regering moet dan ook alleen meewerken aan het verlenen van de decharge als duidelijk is dat het financieel-administratief systeem daadwerkelijk wordt verbeterd.

De Europese Rekenkamer vermeldt in haar jaarverslag geen foutenpercentages. Dit was voor de minister vorig jaar aanleiding om binnen Europa aan te dringen op het opnemen van foutenpercentages. In de kabinetsreactie wordt echter niet aangegeven welke mogelijkheden men

(GroenLinks), Geluk (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Örgü (VVD), Gortzak (PvdA), Crone (PvdA).

³ Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Crone (PvdA), voorzitter, Voûte-Droste (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Giskes (D66), Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), De Vries (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), ondervoorzitter, Stroeken (CDA), Van Beek (VVD), Balkenende (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Wijn (CDA), Kuijper

(PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Bolhuis (PvdA), Slob (ChristenUnie), Çörüz (CDA).

Plv. leden: Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Balemans (VVD), Van Oven (PvdA), Schimmel (D66), Klein Molekamp (VVD), De Wit (SP), Hoekema (D66), Van Walsem (D66), Wilders (VVD), Blok (VVD), Dankers (CDA), Hillen (CDA), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Van den Akker (CDA), Timmermans (PvdA), Hindriks (PvdA), Smits (PvdA), Van der Vlies (SGP), Ten Hoopen (CDA), Duijkers (PvdA).

nu nog ziet om te bewerkstelligen dat in de toekomst wel per sector kwantitatieve informatie wordt opgenomen over de resultaten van de lidstaten. De Commissie heeft de Nederlandse regering een compliment gemaakt voor haar inspanningen om het beheer van en de controle op de Europese geldstromen te verbeteren. Dit terechte compliment roept echter wel de vraag op op welke wijze de controle en het beheer in de andere lidstaten is geregeld. Is hier een coördinerende rol weggelegd voor de Raad van ministers?

Uit het jaarverslag blijkt dat er nog steeds op grote schaal wordt gefraudeerd. Kan de minister aangeven welke maatregelen de Commissie heeft genomen om dit tegen te gaan? Hoe staat hij verder tegenover de kritiek van de Europese Rekenkamer dat de Commissie te weinig doet om de verordeningen te vereenvoudigen en beter controleerbaar te maken?

De heer Bolhuis merkt vervolgens op dat de fraude mede een gevolg is van gebrekkige controle door de Commissie. Zo worden landen die zelf geen gegevens aandragen, niet gecontroleerd. Dat heeft er mede toe geleid dat Nederland in het ESF-dossier met een grote terugvordering wordt geconfronteerd, terwijl bijvoorbeeld Spanje niet wordt gestraft voor de fouten die daar zijn gemaakt met subsidies voor olijfolie en vlas. Zal de minister de Commissie aansporen om hier actief tegen op te treden?

In het jaarverslag wordt opgemerkt dat het spijtig is dat niet alle budgetten volledig zijn uitgegeven. Dit is een verkeerde benadering. Eventuele onderuitputting mag immers nooit een aanleiding zijn voor aanvullende begrotingen. Wel moet het een aanleiding zijn om een en ander te toetsen aan doelmatigheids- en rechtmatigheidscriteria.

In het jaarverslag staat dat er geen eenduidige methodiek is voor het vaststellen van het BNP van de verschillende lidstaten. De Commissie volgt verder niet de adviezen van de Europese Rekenkamer terzake. Betekent dit dat er eigenlijk geen controle plaatsvindt op de opgave van de lidstaten van de hoogte van het BNP? Zo ja, worden de lidstaten dan niet in de verleiding gebracht om hun bijdrage aan Europa te verminderen door hun BNP te laag in te schatten?

Het ministerie van Economische Zaken heeft de Kamer een brief doen toekomen over vermeende onregelmatigheden bij een project in Twente dat wordt gefinancierd uit het regionale structuurfonds. Is dit het enige project waarbij onregelmatigheden zijn geconstateerd?

Ten slotte vraagt de heer Bolhuis naar het standpunt van de regering over de mogelijkheid in het nieuwe Financiële reglement om binnen de begroting gelden die op de ene post overblijven door te schuiven naar een andere post.

De heer **Weekers** (VVD) noemt het in en in triest dat de Europese Rekenkamer geen positieve betrouwbaarheidsverklaring heeft afgegeven. Hierbij moet natuurlijk in het oog worden gehouden dat de commissie van wijzen pas in de loop van 2000 met voorstellen voor verbeteringen is gekomen. Dat doet echter niets af aan het feit dat men in 2000 vooruitgang had moeten boeken.

In het overleg over het vorige jaarverslag is gevraagd of de Commissie ertoe kan worden aangezet om aan te geven wanneer volgens haar wel een positieve betrouwbaarheidsverklaring kan worden afgegeven. Heeft de Commissie hiervoor inmiddels een tijdpad gepubliceerd en zo nee, wil de minister er dan op aandringen dat dit alsnog gebeurt?

In het jaarverslag worden de foutenpercentages niet gespecificeerd naar de diverse begrotingshoofdstukken en de afzonderlijke lidstaten. In de wandelgangen wordt er echter van uitgegaan dat het percentage voor landbouw 3 en dat voor de structuurfondsen 10 bedraagt. Kan de minister aangeven of deze percentages juist zijn en waarom de regel niet wordt ingevoerd dat een positieve accountantsverklaring alleen mag worden afgegeven als het foutenpercentage maximaal 0,5 bedraagt? Vervolgens vraagt hij of de Europese Commissie ertoe kan worden bewogen de

percentages openbaar te maken als de Europese Rekenkamer hiertoe niet bereid blijkt te zijn.

De heer Weekers merkt op dat de beheers- en controlesystemen op orde moeten zijn voor de uitbreiding van de EU en dat er pas nieuwe lidstaten mogen worden opgenomen als de Europese Rekenkamer een betrouwbaarheidsverklaring kan afgeven. Verder moeten ook de administratieve systemen van de nieuwe lidstaten op orde en betrouwbaar zijn als zij toetreden tot de Unie. Kan de minister aangeven wat de stand van zaken is en of de Europese Rekenkamer hierover al een oordeel heeft gevormd? Volgens de heer Engwirda van de Nederlandse Rekenkamer wordt er subsidie gegeven voor hoeveelheden vis die volgens het laatste wetenschappelijke inzicht helemaal niet in de Noordzee aanwezig zijn. De heer Weekers merkt op dat dit volstrekt onaanvaardbaar is en dat hiertegen zo spoedig mogelijk opgetreden moet worden.

De werkwijze bij de structuurfondsen laat veel te wensen over. Verder leidt de ondoorzichtige regelgeving tot conflicten tussen de lidstaten en de Commissie. Kan de minister aangeven welke maatregelen de Commissie zal treffen om aan deze onacceptabele situatie een einde te maken? Een ander probleem is het rondpompen van geld van de structuurfondsen naar lidstaten die dit geld eigenlijk niet nodig hebben. De heer Weekers steunt daarom het streven van de regering om de begroting van de EU in te perken.

Goede controle door een lidstaat vergroot het risico voor deze lidstaat op een terugvordering. Nederland heeft dit bij het ESF ondervonden. Dit kan voor lidstaten een reden zijn om controles achterwege te laten. Ziet de minister mogelijkheden om binnen Europa steun te krijgen voor een systeem waarbinnen eerlijke controles worden beloofd en het «onder de pet houden» van misstanden wordt bestraft?

Nederland heeft ingrijpende maatregelen getroffen om het beheer van en de controle op de Europese geldstromen te verbeteren, bijvoorbeeld door de Wet toezicht Europese subsidies en de wijziging van de Comptabiliteitswet. Zijn dergelijke maatregelen ook in andere lidstaten getroffen? Moet hier niet worden gestreefd naar meer uniformiteit tussen de lidstaten?

Bij de vaststelling van het BNP worden correcties aangebracht voor het grijze en zwarte circuit. Kan de minister daarop ingaan?

De btw-carrouselfraude is mede een gevolg van de onvoldoende harmonisatie van de btw-tarieven. Wordt er inmiddels gewerkt aan deze harmonisatie en werken de lidstaten voldoende samen bij de opsporing van deze fraude? De heer Weekers merkt vervolgens op dat «revenue sharing» een oplossing kan zijn, omdat het daardoor interessant wordt voor de lidstaten om actief mee te werken aan de opsporing. Wat zijn overigens de financiële gevolgen voor Nederland en de EU?

Het is een goede zaak dat in het nieuwe Financieel reglement is gekozen voor ex postcontroles. Hoe wordt echter de onafhankelijkheid hiervan gegarandeerd?

De heer Weekers benadrukt vervolgens dat het systeem van het VBTB-beleid ook binnen Europa zou moeten worden toegepast. Zal de regering hiervoor binnen Europa een pleidooi houden?

In artikel 44 van het Financieel reglement wordt de mogelijkheid geopend om een negatieve reserve in de begroting op te nemen. Is de minister bereid om een veto uit te spreken over dit artikel? Voorkomen moet immers worden dat Europa op de pof gaat leven. Hij benadrukt evenwel dat ook moet worden voorkomen dat de invoering van het Reglement hierdoor vertraging oploopt. Is de minister het ermee eens dat dit Reglement na vijf jaar dient te worden geëvalueerd?

De regering heeft de Commissie gevraagd of zij van zins is op termijn een baten-lastenstelsel in te voeren. Het is echter de vraag of een dergelijk stelsel aansluit bij het karakter van de uitgaven van de EU.

Ten slotte vraagt de heer Weekers naar de convenanten die zijn afgesloten met de ministeries, de steden en de regio's. Deze convenanten moeten leiden tot een verbetering van het beheer van en de controle op de Europese geldstromen. Wie hebben deze convenanten echter ondertekend? Zijn dat het IPO en de VNG of zijn dat de steden, de kaderwetgebieden en de WGR-regio's zelf? Deze vraag is van belang om vast te stellen in hoeverre gemeentes, steden en provincies juridisch gebonden zijn door deze convenanten.

De heer **De Haan** (CDA) herinnert eraan dat door de Kamer altijd is benadrukt dat de controle op de Europese geldstromen door de lidstaten zelf moet worden uitgevoerd. Het overgrote deel van deze geldstromen, zo'n 75%, wordt immers door de lidstaten zelf uitgegeven. Hij zegt het daarom hogelijk te waarderen dat de kritiek van de Europese Rekenkamer voor de minister aanleiding is geweest om de Nederlandse besteding van Europese gelden tegen het licht te houden. Dat hij zijn verantwoordelijkheid in dezen heeft genomen, blijkt goed uit de kabinetsreactie.

De minister heeft twee jaar geleden in de Ecofin-raad ingestemd met een positief advies aan het Europees parlement om kwijting te verlenen. Hij heeft dit gedaan, omdat de Commissie een aantal belangrijke verbeteringen in het vooruitzicht had gesteld. Vindt de minister echter dat er inmiddels dusdanige procedurele verbeteringen zijn doorgevoerd dat hij nu wel van harte met een positief advies kan instemmen? De heer De Haan zegt op grond van het jaarverslag te moeten concluderen dat het ontbreken van verbeteringen rechtvaardigt dat de minister ditmaal niet meewerkt aan de kwijting.

De kwaliteit van het jaarverslag zou aanleiding moeten zijn om het functioneren van de Europese Kamer kritisch te bezien. De kwaliteit van het werk van de Rekenkamer komt namelijk zelfs niet in de buurt van dat van de Nederlandse Rekenkamer. Zo worden in het jaarverslag geen foutenpercentages genoemd en is het zo versluierend dat de vraag gerechtvaardigd is of men überhaupt in staat is om de vereiste steekproeven uit te voeren.

Ten slotte merkt de heer De Haan op dat het met name aan het Europees parlement is om te oordelen over het Financieel reglement. De nationale parlementen dienen zich te beperken tot een marginale toetsing en zich niet te bemoeien met de interne administratieve organisatie van de Commissie. Als door de Commissie fouten worden gemaakt, dient het Europees Parlement als eerst verantwoordelijke zijn stem te laten horen. Een en ander neemt niet weg dat het een goede zaak is dat onder meer de kritiek van het Nederlandse parlement heeft geleid tot de nu voorgestelde verbeteringen.

Het antwoord van de minister

De **minister** zegt de kritiek op het jaarverslag te delen. Dit is de reden dat hij zich bij de presentatie van het jaarverslag op de Ecofin-raad in harde bewoordingen heeft uitgelaten over het gebrek aan transparantie en cijfers. Het verweer van de Rekenkamer kwam erop neer dat men hiervoor heeft gekozen om te voorkomen dat journalisten cijfers zouden gebruiken om de EU fraude in de schoenen te schuiven.

De minister zegt dat dit enigszins bizarre verweer hem ertoe heeft gebracht om te proberen de andere lidstaten ervan te overtuigen dat de Ecofin-raad de wens moet uitspreken dat de Europese Rekenkamer deze foutenpercentages alsnog publiceert. Helaas heeft alleen Oostenrijk positief op dit verzoek gereageerd. Wellicht onthouden een aantal lidstaten hun steun aan dit verzoek, omdat zij bang zijn dat dit er op termijn toe leidt dat er ook foutenpercentages per lidstaat zullen worden gepubliceerd. Onderzocht zal worden of de gegevens waarover de Commissie en Nederland beschikken, een alternatief zijn voor de foutenpercentages van

de Europese Rekenkamer. Mocht dit het geval zijn, dan zal worden overwogen om de Commissie te verzoeken haar gegevens te publiceren. De foutenpercentages die voor landbouw en de structuurfondsen zijn genoemd, zijn in werkelijkheid vermoedelijk ondergrenzen. Verder verschillen de percentages, naar verluidt, nogal per land.

Aan de terugvordering van 157 mln euro aan ESF-gelden zal worden voldaan, mits er geen reden is om in hoger beroep te gaan. De minister tekent hier echter nadrukkelijk bij aan dat de Commissie elke schijn moet wegnemen dat er tussen de lidstaten met verschillende maatstaven wordt gemeten. Alle lidstaten moeten immers op dezelfde manier worden bejegend; gelijke monniken, gelijke kappen. Als de reactie van de Commissie onbevredigend is, zal worden bezien of het mogelijk is om actie te ondernemen. Hierbij kan worden gedacht aan de mogelijkheid dat de Commissie wordt gevraagd aannemelijk te maken dat andere lidstaten op dezelfde manier zijn behandeld als Nederland. De minister zegt vervolgens toe dat hij een onafhankelijk onderzoek zal laten instellen naar de systematiek achter de correcties en de vraag of andere lidstaten coulanter zijn of worden behandeld dan Nederland.

Commissaris Kinnock heeft goede plannen opgesteld voor de verbetering van het financiële beheer door de Commissie. De minister zegt dat deze plannen voldoende reden zijn om in te stemmen met de decharge. Nederland zal echter niet instemmen met de aanbevelingen die de Raad verbindt aan het jaarverslag, omdat de Raad de Europese Rekenkamer niet aanbeveelt om de percentages te publiceren en het rapport transparanter te maken.

Een van de mogelijkheden om de controle op de Europese geldstromen te verbeteren is het harmoniseren van de beheers- en controlesystemen van de lidstaten. Dat is echter een moeizame weg, gezien de staatkundige verschillen en de wijze waarop de verhouding tussen regio's en het centraal gezag in de diverse lidstaten is geregeld. Een andere complicatie is het feit dat niet alle nationale rekenkamers op dezelfde manier functioneren. De minister zegt met het oog hierop de voorkeur te geven aan het stellen van eisen aan de output en het corrigeren van eventuele fouten met boetes. Een dergelijk systeem van aansprakelijkheid zal uiteindelijk leiden tot een efficiëntere organisatie van de interne processen en op termijn wellicht ook tot harmonisatie. Het voorkomt verder dat een lidstaat zich kan verschuilen achter zijn specifieke staatkundige verhoudingen tussen regio's en centraal gezag.

Het Financiële reglement bevat financiële prikkels die ertoe moeten leiden dat de lidstaten hun controle verbeteren. Een van die prikkels is dat een lidstaat een project door een ander project mag vervangen als men zelf aangeeft dat er bij het eerste project een fout is gemaakt. Daarentegen kan een door de Commissie geconstateerde fout worden teruggevorderd en eventueel geëxtrapoleerd.

De minister zegt dat de vraag over de brief van het ministerie van Economische Zaken doorgegeven zal worden aan dit ministerie.

De vragen over de btw-carrouselfraude en de gevolgen hiervan voor Nederland en de eigen middelen van de Commissie zullen schriftelijk worden beantwoord.

Voor de kandidaat-lidstaten is een programma opgesteld dat deze landen moet helpen om hun administratie te laten voldoen aan de Europese normen. Verder is afgesproken dat de kandidaat-lidstaten in het kader van de «acquis-screening» aan de Commissie en de Raad moeten rapporteren over hun financieel beheer en hun controlesystemen.

Het rondpompen van geld via de structuurfondsen en de regionale en sociale fondsen moet inderdaad worden vermeden. De ESF-affaire heeft nog eens duidelijk gemaakt welke risico's men hiermee loopt. De minister zegt daarom een sterke voorkeur te hebben voor balansverkorting.

De BNP-sleutel wordt vastgesteld door de nationale bureaus voor statistiek. Eurostat heeft richtlijnen uitgevaardigd die moeten garanderen dat

deze bureaus een uniforme werkwijze hanteren. Een en ander neemt niet weg dat de Commissie in de toekomst stelselmatig gebruik zal moeten maken van het kader voor het beheer van de BNP-kwaliteitscontroles. Op instigatie van en inmiddels ook onder leiding van commissaris Kinnock zijn op de directoraten-generaal zogenaamde «internal audit capabilities» in het leven geroepen die zorg moeten dragen voor de ex postcontroles. De onafhankelijkheid van deze controles is op dezelfde manier gegarandeerd als de onafhankelijkheid van de controles door de departementale accountantsdiensten. Zo zal men zich aan de internationale controlenormen en de beroepsnormen houden. Verder controleert de Europese Rekenkamer deze «internal audit capabilities».

Het Financieel reglement maakt het mogelijk dat maximaal 10% van de middelen binnen een titel van het ene hoofdstuk naar het andere kan worden verschoven. Hierdoor kan de Commissie sneller reageren op gewijzigde omstandigheden. De regering heeft zich altijd terughoudend opgesteld tegenover deze mogelijkheid. De minister zegt dat het daarom een goede zaak is dat mede op aandrang van Nederland de bepaling is opgenomen dat de Commissie de Raad en het Europees parlement minstens drie weken voorafgaande aan een verschuiving op de hoogte moet stellen van haar voornemen hiertoe.

De minister zegt dat het zaak is dat het Financieel reglement op korte termijn in werking treedt. Vooral nog is het de bedoeling dat het Financieel reglement in juni 2002 wordt vastgesteld. Dat is de reden dat het niet publiceren van de foutenpercentages niet is aangegrepen om de implementatie van het reglement te blokkeren. Het reglement zal om de drie jaar worden geëvalueerd. Naar aanleiding van die evaluatie kan het reglement eventueel worden gewijzigd.

De convenanten met de lagere overheden zijn met het bevoegd gezag afgesloten. Om alle onduidelijkheid hierover weg te nemen zal hierop in een kunstig geciseleerd ambtelijk schrijven nader worden ingegaan. Ten slotte zegt de minister toe dat de Kamer informatie zal ontvangen over de controle- en beheerssystemen voor de Europese geldstromen die in de andere lidstaten worden gehanteerd. Het verzamelen van deze informatie zal echter wel enige tijd vergen.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Walsem

De voorzitter van de algemene commissie voor Europese Zaken,
Te Veldhuis

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Crone

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van der Windt