

Vergaderjaar 1996–1997

**24 500**

**Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland**

**Nr. 5**

**BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 april 1997

Hierbij bieden wij u de notitie Taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer op EU-terrein aan. Deze notitie, aangekondigd in hoofdstuk 2 van het Verslag 1996, mondt uit in voorstellen tot versterking van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer teneinde haar taak op het EU-controleterrein optimaal te kunnen uitoefenen.

Algemene Rekenkamer  
H. E. Koning  
president

T. A. M. Witteveen  
secretaris

## **1. Inleiding**

In november 1995 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport «Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, nr. 24 500, nrs. 1–2). Uit deze inventarisatie, die mede naar aanleiding van een verzoek van de Commissie voor de Rijksuitgaven is uitgevoerd, kwam naar voren dat bij het beheer van en de controle op de EG-geldstromen sprake is van een complex en ondoorzichtig geheel van regelgeving en voorschriften. Bovendien stelde de Algemene Rekenkamer vast dat de controlerende activiteiten die door de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en haarzelf werden ontplooid, beperkt waren. Ter versterking van de controlesituatie in Nederland kondigde de Algemene Rekenkamer aan zelf actiever «Europese» controles ter hand te nemen, hechter met de Europese Rekenkamer te zullen samenwerken bij haar controles in Nederland en meer gezamenlijk onderzoek met zusterinstellingen op het terrein te zullen uitvoeren.

In deze notitie wordt ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de controle op het EU-terrein. In paragraaf 2 worden de ontwikkelingen en problemen op het controleterrein kort geschetst. De stand van de discussie die wordt gevoerd naar aanleiding van de behandeling van het rapport «Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland» komt in paragraaf 3 aan de orde. Ten slotte geeft de Algemene Rekenkamer in paragraaf 4 haar visie op de benodigde taken en bevoegdheden om vorm te kunnen geven aan een afdoende controle op de EU-geldstromen en aan de daarbij beoogde samenwerking met de Europese Rekenkamer en andere zusterinstellingen.

## **2 Ontwikkelingen en problemen op het controleterrein**

Sinds het rapport «Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland» zijn enkele ontwikkelingen met betrekking tot de controle op het EU-terrein te bespeuren. Zo is de Algemene Rekenkamer in het kader van haar speerpuntonderzoek thans doende de wijze waarop betrokken ministers invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de inhoud, totstandkoming en uitvoering van het overeengekomen EU-beleid in kaart te brengen. Sinds 1 januari 1995 zijn vijf onderzoeken gepubliceerd over een EG-geldstroom of een EU-regeling: «EG-steunmaatregelen» (RMO 1994, 24 275, nrs. 1–2, blz. 16), «Landbouw Egalisatiefonds» (RMO 1994, 24 275, nrs. 1–2, blz. 269–274 en RMO 1995, 24 830, nrs. 1–2, blz. 220–226), «Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland», «Uitvoering hervormd gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland» (December-verslag 1995, 24 555, nrs. 1–2, blz. 40–47) en «EG-aanbestedingsrichtlijnen» (RMO 1995, 24 830, nrs. 1–2, blz. 16–17). Hiernaast lopen thans vijf speerpuntonderzoeken («Internationale uitwisseling van belastinggegevens», «Intracommunautaire BTW-fraude», «Plattelandsprojecten», «Uitvoering ESF door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie» en «Informatievoorziening EU-regelgeving»). De publicatie van twee van deze onderzoeken wordt nog vóór het zomerreces 1997 verwacht. Verder worden in het kader van het onderzoeksprogramma 1997–1998 zeven speerpuntonderzoeken voorbereid (zie Verslag 1996, 25 286, nrs. 1–2, blz. 22–32).

Met de uitvoering van haar speerpunt EU streeft de Algemene Rekenkamer ernaar aan het einde van de huidige periode van speerpuntonderzoek – in 1999 – een algemene opvatting te formuleren omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid op het EU-terrein. Gelet op de huidige stand van zaken lijkt dit voor de EG-geldstromen een haalbare zaak.

Binnen de controle-activiteiten van de Europese Rekenkamer neemt het opstellen van de jaarlijkse Verklaring van betrouwbaarheid (DAS) bij de Europese Rekening een belangrijke plaats in. Door de verschillen in taken en bevoegdheden die de rekenkamers van de EU-lidstaten in eigen land hebben, is het nog niet gelukt op dit terrein een algemene vorm van samenwerking te vinden. Derhalve voert de Europese Rekenkamer de controles in het kader van de DAS nog steeds zelfstandig uit. In grote lijnen vindt dit nog steeds conform de oorspronkelijke opzet plaats. De uitvoering van deze taak kost de Europese Rekenkamer veel onderzoekscapaciteit (circa 40 procent van de totaal beschikbare). Dientengevolge heeft zij haar overige controle-activiteiten moeten beperken.

De Algemene Rekenkamer heeft vanaf het begin aangegeven een pilot samenwerkingsproject op het terrein van de DAS uit te willen voeren met de Europese Rekenkamer en andere zusterinstellingen. Ook de Britse en de Zweedse Rekenkamer hebben dit kenbaar gemaakt. Na langdurig intern beraad heeft de Europese Rekenkamer in maart 1997 kenbaar gemaakt met (ondermeer) de Algemene Rekenkamer in overleg te zullen treden over een op te zetten pilot project.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen moet worden geconstateerd dat de controlesituatie in Nederland op het EU-terrein voor verbetering vatbaar is. In belangrijke mate heeft dit te maken met drie factoren:

– *de beperkte feitelijke controle door de Europese Rekenkamer*

Het controleterrein wordt niet goed afgedekt. Dit heeft deels te maken met het geringe aantal controlebezoeken dat de Europese Rekenkamer jaarlijks aan Nederland brengt (de afgelopen jaren gemiddeld vijftien) en deels met het feit dat de Europese Rekenkamer de «single audit»-gedachte (nog) niet in de praktijk brengt.

– *de beperkte controlemogelijkheden van de Algemene Rekenkamer op het EU-terrein*

Bij de uitoefening van haar controletaak is de Europese Rekenkamer bevoegd te controleren tot op het niveau van de uiteindelijke begunstigde in de lidstaat. De Algemene Rekenkamer beschikt daarentegen slechts over de bevoegdheid op het niveau van de centrale overheid en de daarmee verbonden organen (zoals vermeld in artikel 59 CW) onderzoek te verrichten. Bij natuurlijke personen, bij niet onder artikel 59 CW vallende instellingen/bedrijven en bij lagere overheden is zij niet bevoegd te controleren. De mogelijkheden voor de Algemene Rekenkamer om de EG-geldstromen te controleren zijn dan ook beperkt en daardoor de mogelijkheden om op dit terrein op grond van eigen bevoegdheden samen te werken met de Europese Rekenkamer.

– *de ontbrekende externe controle op de (grotendeels decentraal) uitgevoerde EU-regelgeving en bestede EG-gelden*

In Nederland bestaan – in tegenstelling tot lidstaten als Duitsland – geen controle instanties vergelijkbaar met de Algemene Rekenkamer op decentraal niveau. Tot nu toe is nog weinig bekend over de wijze waarop de decentrale uitvoering van EU-regelgeving in de praktijk plaatsvindt.

Een verbetering van de controlesituatie kan deels worden bereikt door uitbreiding van de personele capaciteit van de Europese Rekenkamer en/of het verrichten van meer systeemgerichte controles door de Europese Rekenkamer. Die oplossing zou uiteraard voor de controle voor alle lidstaten inclusief Nederland gelden. Vanuit de positie van Nederland zelf geredeneerd zou de verbetering van de controlesituatie gezocht moeten worden in het aanvullen van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer met die van de Europese Rekenkamer waar het Europees beleid/middelen betreft.

### 3 Stand van de discussie

Tijdens de briefing aan de commissies voor de Rijksuitgaven en EU-zaken over het rapport «Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland» heeft de Algemene Rekenkamer gepleit voor een grotere betrokkenheid op het EU-terrein. De volgende argumenten werden toen genoemd:

– *de strekking van de ministeriële verantwoordelijkheid op het terrein*

De ministers zijn verantwoordelijk voor de inhoud en de totstandkoming van het EU-beleid en primair verantwoordelijk voor de uitvoering en naleving van het vastgestelde EU-beleid in eigen land.

– *de indirecte verantwoordingslijn bij EU-aangelegenheden*

De Raad van Ministers van de EU legt geen verantwoording voor het vastgestelde beleid aan het Europees Parlement af. Verantwoording wordt door de betrokken ministers (als vertegenwoordiger van hun lidstaat) nationaal afgelegd aan hun volksvertegenwoordiging.

– *het subsidiariteitsbeginsel (artikel 3 B EG)*

De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel geldt niet alleen bij het opstellen van EU-regelgeving, maar ook bij het beheer van en de controle op EG-gelden.

– *de gewenste mate van controle*

Er dient een afdoende controle te zijn op gelden waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijk is.

De commissies bleken ontvankelijk te zijn voor deze argumenten en pleitten in schriftelijke vragen aan de regering voor uitbreiding van de bevoegdheden van de Rekenkamer op dit terrein. Tijdens het algemeen overleg op 13 februari 1996 met de commissies voor de Rijksuitgaven, EU-zaken, Financiën en Justitie sprak ook de minister van Financiën zich uit voor het toekennen van een bevoegdheid aan de Algemene Rekenkamer voor het verrichten van EU-controles bij lagere overheden en voor het versterken van de relatie tussen de Europese en Algemene Rekenkamer. Hij merkte daarbij op eerder voorstander te zijn van een eigenstandige bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer op het EU-terrein, dan van een afgeleide bevoegdheid via artikel 188 C EG. Inmiddels heeft de Algemene Rekenkamer haar interne discussie over de gewenste reikwijdte van haar taken en bevoegdheden afgerond. Zoals reeds in het Verslag 1996 vermeld (blz. 8–9) acht ook zij uitbreiding van haar bevoegdheden op het EU-terrein gewenst.

### 4 Visie van de Algemene Rekenkamer

De Europese Unie houdt de ministers van de lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering en naleving van het EU-beleid en voor het beheer van en de controle op de EG-geldstromen. De EU streeft ernaar de communautaire doelstellingen zoveel mogelijk door het optreden van de lidstaten te laten verwezenlijken en slechts op te treden indien het eigen optreden van de lidstaten niet toereikend blijkt te zijn (het subsidiariteitsbeginsel). Ministers dienen ervoor te zorgen dat doeltreffende maatregelen worden getroffen voor de uitvoering van het EU-beleid op het eigen grondgebied (het beginsel van gemeenschapstrouw). Naast de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering, leggen ministers aan de Staten-Generaal ook verantwoording af over de voorbereiding van en hun betrokkenheid bij de vaststelling van het EU-beleid in de Raad.

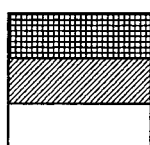
Gelet op het subsidiariteitsbeginsel en de verstrekkendheid van de ministeriële verantwoordelijkheid op het EU-terrein heeft ook de Algemene Rekenkamer een taak om bij te dragen aan de controles op dit terrein. Zij beschouwt het EU-terrein als één van haar belangrijke controlegebieden.

Daarbij benadert zij het EU-beleid dat gericht is tot de lidstaat, als ware het rijksbeleid en controleert zowel op recht als doelmatigheid. Met de uitvoering van haar speerpunt EU (zie paragraaf 2) geeft de Algemene Rekenkamer thans invulling aan deze taakopvatting.

In de praktijk blijkt de Europese Rekenkamer diepgaander te kunnen controleren op het Nederlandse grondgebied («tot op het niveau van de uiteindelijke begunstigde») dan de Algemene Rekenkamer. In onderstaand schema worden de controlebevoegdheden ten aanzien van EG-geldstromen weergegeven van zowel de Europese Rekenkamer als de Algemene Rekenkamer. Daarbij is het van belang erop te wijzen, dat de Europese geldstromen – onverlet de ministeriële verantwoordelijkheid ervoor – voor een deel niet via de rijksbegroting lopen.

	EOGFL- Garantie	Structuurfondsen				Eigen Middelen	Overige geldstromen (onder andere)	
		ESF	EFRO	EOGFL-O	FIOV		Europees Ontwikke- lingsfonds	Onderzoek en technol. ontwikkel.
Ministeriële verantwoor- delijkheid	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nee	ja
<i>Instanties betrokken bij de (decentrale) uitvoering in Nederland</i>								
Betrokken ministeries								
Product- schappen								
CBA/RBA's								
Provincies								
Gemeenten								
Bedrijven/ Instellingen								
Natuurlijke personen en éénmans- bedrijven								
Financieel belang in Nederland *	4.103	319	62		29	9.521	256	236

\* in 1995 (in miljoenen guldens)



controlebevoegdheid voor zowel de Europese Rekenkamer als de Algemene Rekenkamer  
 alleen controlebevoegdheid voor de Europese Rekenkamer  
 niet van toepassing

Opvallend is dat de Algemene Rekenkamer slechts bij landbouw-uitgaven en -heffingen (ten aanzien van productschappen op basis van de Landbouwwet) en bij de structuurfondsen (in het geval van het ESF ten aanzien van CBA/RBA's op basis van de Arbeidsvoorzieningswet 1996) over controlebevoegdheden beschikt om de uitvoering te controleren. Op basis van haar eigen bevoegdheden kan de Algemene Rekenkamer geen verdere controle verrichten. Gelet op haar eigen verantwoordelijkheid op het EU-terrein is zij van mening dat dit een onbevredigende situatie is. Om te zorgen voor een afdoende reikwijdte (alle Europese geldstromen) en afdoende niveau van controle acht de Algemene Rekenkamer het gewenst dat zij – evenals de Europese Rekenkamer – de bevoegdheid verkrijgt te controleren tot op het niveau van de eindbestemming.

Over de wijze waarop de bedoelde bevoegdheden wettelijk worden geregeld zou de Algemene Rekenkamer met de regering in overleg willen treden. Gedacht zou kunnen worden aan opneming in de CW van een nieuw artikel over de controle op EU-beleid/geldstromen. Ook is het denkbaar artikel 59 CW in bepaalde opzichten aan te passen. Zo zou artikel 59, lid 1, sub c CW zodanig (kunnen) worden geïnterpreteerd dat EG-geldstromen als «financiële binding» worden beschouwd. Hiernaast zou een bevoegdheid in de CW kunnen worden opgenomen waardoor de Algemene Rekenkamer op het EU-terrein de bevoegdheid krijgt bij natuurlijke personen (zoals agrariërs) te controleren. Voorts zou artikel 59, lid 16 CW (uitsluiting lagere overheden en openbare lichamen voor beroep en bedrijf) buiten werking kunnen worden gesteld, waar het de EU-controle-activiteiten van de Algemene Rekenkamer betreft. De Algemene Rekenkamer benadrukt in dit verband overigens, dat zij niet streeft naar een controletaak in algemene zin ten aanzien van de lagere overheden.

Vanuit het oogpunt echter van de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor EU-beleid en middelen acht zij het haar taak om dit als geheel in haar onderzoek te kunnen betrekken. De in het geding zijnde bevoegdheden dienen ertoe de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid wordt gedragen volledig te kunnen onderzoeken en daarover verslag te kunnen doen. Tevens opent dit de mogelijkheid om over de volle breedte van de taak van de Europese Rekenkamer met die Rekenkamer samen te werken (zie artikel 188 C, meer in het bijzonder lid 3, EG-verdrag).

De Algemene Rekenkamer ziet bijkomende voordelen in het parallel laten lopen van haar bevoegdheden met die van de Europese Rekenkamer. Zodoende wordt de totstandbrenging van een EU-controlepiramide vergemakkelijkt, waardoor de Algemene Rekenkamer vaker zou kunnen optreden als «voorcontroleur» ten behoeve van de Europese Rekenkamer. In de praktijk zal dit betekenen dat zij zoekt naar vormen van samenwerking die tevens meerwaarde (kunnen) opleveren voor haar reguliere activiteiten. Bij de controle op de EG-geldstromen betekent dit dat de Algemene Rekenkamer zich blijft richten op gebruikmaking van de bestaande voorcontrole. Dit sluit aan bij het beleid van de regering zoals verwoord door de minister van Financiën in zijn «zevenpunten-programma».

Hiernaast wordt het verrichten van gezamenlijk onderzoek met de zusterinstellingen van de EU-lidstaten door gelijkschakeling van bevoegdheden bevorderd. In dit verband wordt opgemerkt dat enkele zusterinstellingen (het Franse Cour des Comptes en de Deense en Finse rekenkamers) al over dezelfde bevoegdheden als de Europese Rekenkamer beschikken. Voorts hebben de Ierse Rekenkamer en de Britse NAO thans voorstellen hiertoe ontwikkeld.

Ten slotte wijst de Algemene Rekenkamer erop dat zij geen voorstander is van uitbreiding van bevoegdheden door middel van een afgeleide bevoegdheid (de «namens»-constructie).

Haar onafhankelijkheid wat betreft de bepaling van onderzoeksobject en -methode wordt dan immers beperkt. Bovendien wordt dan geen stimulans gegeven aan haar zelfstandige controle-activiteiten op het EU-terrein.