

Vergaderjaar 1997–1998

25 735

Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 15 december 1997

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de ministers van Financiën en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en aan de staatssecretaris van Economische Zaken over het rapport Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid. De vragen en de daarop gegeven antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Rey

De griffier van de commissie,
Van der Windt

¹ Samenstelling:

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

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

1

Hoe denkt de Europese Commissie over de verhouding tussen gemeenschapstrouw en ministeriële verantwoordelijkheid? Heeft de Europese Commissie eigenlijk een aanwijzingsbevoegdheid ingeval taken niet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht worden vervuld? (blz. 8)

Het is niet aan de Europese Commissie om zich uit te laten over de staatsrechtelijke inrichting van de lidstaten. De Commissie kan slechts controleren of het overeenkomstig de bepalingen van de nationale rechtsorde vastgestelde stelsel van controle- en toezichtmaatregelen afdoende is om een juiste toepassing van de communautaire voorschriften mogelijk te maken.

Op grond van art. 169 van het EG-Verdrag kan de Commissie, indien zij van oordeel is dat een lidstaat een krachtens het Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen, daarover een advies uitbrengen. Indien de betrokken lidstaat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Daarnaast kent de Commissie mogelijkheden tot het geven van financiële prikkels bij de niet-naleving van Europese regelgeving.

2

Op de begroting werd 10% van de f 3,5 miljard aan afdracht aan invoerrechten (in totaal dus f 350 miljoen) verantwoord als vergoeding voor door de lidstaat gemaakte kosten voor inning van deze rechten. De gemaakte kosten bedroegen echter f 470 miljoen. Is de Minister van Financiën voornemens hier iets mee te doen? (blz. 10)

Het bedrag van f 470 miljoen dat in het rapport wordt genoemd betreft de totale uitgaven aan materieel en personeel van de Douane. De werkzaamheden van de Douane hebben echter niet uitsluitend betrekking op het heffen en innen van invoerrechten. De Douane verricht daarnaast andere werkzaamheden, bijvoorbeeld met betrekking tot de accijnzen en controle op verboden invoer (drugs, wapens, etc.).

3

Wat wordt er gedaan om het «exploitatieverlies» van f 120 miljoen te verminderen? (blz. 10)

Zie het antwoord op vraag 2.

4

Wat is de oorzaak van het late tijdstip waarop de wijzigingen in de invoertarieven in 1996 bekend werden? Kunnen nadelige gevolgen met automatisering worden voorkomen, of is hier de inzet van meerdere middelen nodig? (blz. 11)

In verband met de onderhandelingen in de Uruguay-ronde en een extra afbraak van douanerechten in de industriële sector werd de besluitvorming in Brussel rond de douanerechten geldend voor 1996 eerst eind december 1995 afgerond. De resultaten van deze onderhandelingen vormen mede de basis voor het geautomatiseerde aangiftesysteem van de Douane. Deze resultaten waren niet in geautomatiseerde vorm voorhanden. Het was niet mogelijk deze grote hoeveelheid gegevens in de tijdspanne gelegen tussen eind december 1995 en 1 januari 1996 in het geautomatiseerde aangiftesysteem te verwerken. Ter voorkoming van problemen bij de handel – correcties achteraf – en de Douane is er voor gekozen het systeem te blokkeren. Deze blokkade is begin 1996 gefaseerd opgeheven. In overleg tussen de lidstaten en de Commissie is inmiddels

besloten de gegevens over de douanerechten langs elektronische weg aan de lidstaten mee te delen. Het ligt in de bedoeling deze gegevens rechtstreeks in de databank van het nationale geautomatiseerde aangiftesysteem te laten instromen. Dit heeft tot gevolg dat het aangiftesysteem sneller geactualiseerd is, waardoor blokkeringen zoals die in 1996 noodzakelijk waren, tot het verleden zullen behoren.

5

Welke «onvoorspelbare factoren» liggen ten grondslag aan het feit dat er substantiële verschillen bestaan tussen de geraamde en de werkelijke opbrengsten? (blz. 12)

Onvoorspelbare factoren die ten grondslag liggen aan de verschillen tussen de geraamde en de werkelijke opbrengsten, worden onder meer gevormd door:

- de macro-economische ontwikkeling is onzeker. De CPB-prognose ten aanzien van de invoerontwikkeling ligt aan de raming ten grondslag; die kent onzekerheden zowel ten aanzien van volume- en prijsontwikkeling als qua belastbare categorieën;
- er doet zich een mondiale afbraak van de tarieven van de rechten voor (bijvoorbeeld Uruguay-ronde), waarmee bij de ramingen nog geen rekening kan worden gehouden, aangezien dergelijke maatregelen veelal op korte termijn in werking treden;
- wijzigingen in preferentiële regelingen waarbij, al dan niet in de vorm van contingentering, aanspraak kan worden gemaakt op een verlaagd tarief bij invoer, blijken invloed op de opbrengsten te hebben. Dit kan zowel tot een meer opbrengst (de handel besluit ook bij uitputting van het contingent te blijven invoeren) als tot een minder opbrengst (de handel besluit na uitputting van het contingent niet meer in te voeren) leiden;
- de importeurs zijn vrij in de keuze waar zij de aangifte ten invoer doen. Voor de toepasselijke wetgeving – deze is binnen de EU immers volledig geharmoniseerd – maakt het geen verschil in welke lidstaat die aangifte wordt gedaan.

Zoals uit het vorenstaande mag worden afgeleid zijn de onvoorspelbare factoren de redenen voor de afwijkingen van de opbrengsten ten opzichte van de ramingen. Dit houdt derhalve geen verband met de controleprocessen van de Douane, die overigens een hoge prioriteit hebben.

6

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

Zie het antwoord op vraag 5.

7

Waarom vindt de monitoring van de Douane door PFC (Directie Planning, Financiën en Control) (nog) niet systematisch plaats en waarom worden de resultaten ervan niet altijd vastgelegd? (blz. 13)

Vóór het onderzoek lag een belangrijk accent van het toezicht op de Douane op het volgen van de opbrengsten. Tijdens het onderzoek is de aanbeveling met betrekking tot een meer systematische monitoring van de Douane overgenomen. In 1996 is daartoe een vaste monitorgroep bij de Directie PFC van de Belastingdienst ingesteld, waarbij tevens is voorzien in vastlegging van de bevindingen.

8

Directie Douane staat kritisch tegenover de aanbevelingen van de IAB met betrekking tot interne controles en weigert vooralsnog tot invoering over te gaan. Zet de Minister van Financiën hier wel voldoende druk achter? (blz. 13)

In paragraaf 2.6 (pagina 13) wekt de slotzin van de tweede alinea een onjuiste indruk met betrekking tot de interne controle bij de Douane. Dit komt terug in paragraaf 2.8, conclusies en in de aanbevelingen. Ter zake merk ik het volgende op. De IAB meldt in haar rapportage over 1996 dat over het algemeen sprake is geweest van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer met een toereikend stelsel van interne controle. Bij een aantal eenheden is de uitvoering van interne controle voor verbetering vatbaar. Vanuit een oogpunt van vergelijkbaarheid en efficiency beveelt de IAB aan te streven naar een uniforme opzet van de interne controle en de verslaglegging daarover. Afspraken daarover worden per directie vastgelegd in een jaarlijks convenant. In augustus 1997 is voor de resterende maanden van dat jaar door de Douane een convenant afgesloten.

9

Wat zijn de eerste ervaringen met het kostenregistratiesysteem «Activity Based Costing», dat sinds januari 1997 is ingevoerd? (blz. 13)

In 1997 is begonnen met het op beperkte schaal invoeren van Activity Based Costing (ABC). Uit dit project bleek dat de tijd-werk-registratie op onderdelen aangepast moet worden. De Douane gebruikt de eerste uitkomsten nu voor het onderling vergelijken van de uitkomsten per district, met als doel de berekeningen te ijkken.

10

Waarom is het, ondanks het in januari 1997 ingevoerde «Activity Based Costing», nog steeds slechts beperkt mogelijk uitvoeringskosten bij de Douane in verband te brengen met de opbrengsten? (blz. 13)

Vanwege de geïntegreerde aanpak van de verschillende fiscale en niet-fiscale controles zijn de uitvoeringskosten niet apart te herkennen. Er is een spanningsveld tussen de vanuit ABC gewenste mate van detaillering van de tijd-werk-registratie en de acceptatie van een dergelijke detaillering door de uitvoerende ambtenaren. Mede in verband daarmee zal worden bezien in hoeverre op basis van aannames tot een toedeling kan worden gekomen.

11

Wat waren de argumenten van de directie Douane om niet over te gaan tot het sluiten van een convenant met de IAB over de te verrichten controles? (blz. 13)

Zie het antwoord op vraag 8.

12

Hoe scoort Nederland (ten opzichte van andere lidstaten) in het informatiebestand van de Europese Commissie inzake fraude en onregelmatigheden? (blz. 14)

Uit gegevens van de Europese Commissie blijken de volgende cijfers inzake formeel gemelde onregelmatigheden per lidstaat op het terrein van de traditionele eigen middelen in 1995¹:

¹ Enkel eerste en tweede kwartaal 1995.

Traditionele eigen middelen

	gemelde gevallen	gemelde bedragen (x 1 000 ecu)
België	54	22 419
Denemarken	8	1 213
Duitsland	558	39 548
Griekenland	9	1 603
Spanje	22	3 342
Frankrijk	121	28 754
Ierland	15	613
Italië	73	22 123
Luxemburg	0	0
Nederland	110	11 600
Oostenrijk	2	33
Portugal	18	2 103
Finland	1	25
Zweden	2	38
Verenigd Koninkrijk	155	10 456
TOTAAL	1 148	143 870

Overeenkomstige cijfers per lidstaat over 1996 kan de Europese Commissie niet op snelle en eenvoudige wijze uit haar gegevensbestanden afleiden. Dit heeft te maken met het feit dat in de loop van 1996 de overgang heeft plaatsgevonden naar een elektronische manier van aanmelden. Overigens heeft Nederland geen aanwijzingen dat de Commissie de indruk zou hebben dat Nederland op het terrein van de traditionele eigen middelen niet aan zijn meldingsplicht zou voldoen.

13

Wat wordt gedaan om de naleving van de fraude-aanmeldingsrichtlijnen door de Douane alsmede de interne controle op het gebruik van het standaard-aanmeldingsformulier (AMF) te verbeteren? Hoe wordt, na invoering van het nieuwe systeem, de volledigheid van de meldingen van fraude en onregelmatigheden gewaarborgd? (blz. 14, 15 en 31)

In het convenant voor 1998 tussen de Directeur Douane en de Directeur van de Interne Accountantsdienst Belastingen wordt in het onderdeel «standaard interne controleprogramma» een interne controlemaatregel op de volledigheid van de meldingen opgenomen. Dit betekent dat hieraan voortdurend en gestructureerd aandacht zal worden besteed.

14

Welke aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer heeft de Minister van Financiën overgenomen? Tot welke concrete maatregelen heeft dat geleid?

De aanbeveling dat de directie Planning, Financiën en Control meer permanente aandacht moet geven aan de aansturing en daarbij aan het systeem van bestuurlijke informatie heb ik overgenomen (zie het antwoord op vraag 7).

Ten aanzien van de aanbeveling om de opbrengsten een grotere rol te laten spelen bij de sturing van de Douane zij opmerkt dat de Douane de aandacht voor de bestuurlijke informatie op dit punt heeft geïntensiveerd.

De aanbeveling ten slotte om de twee bestaande meldingssystemen voor onregelmatigheden door één systeem te vervangen heb ik overgenomen. Bij de ingebruikneming van het nieuwe systeem Douane Fraudebestrijding (DFB) begin 1998 zullen de twee huidige systemen kunnen vervallen.

15, 16, 18, 19, 20 en 23

Wat zijn de resultaten van de projectgroep die in het voorjaar 1997 is ingesteld met als doel de taken en bevoegdheden van het Coördinerend Bureau uit te werken (blz. 17)?

Kan een overzicht worden verstrekt van de taken en verantwoordelijkheden van het Coördinerend Bureau?

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

Waarom is niet eerder een projectgroep ingesteld om de taken en bevoegdheden uit te werken, in aanmerking nemend dat de coördinatieproblemen al sinds 1995 bekend waren (blz. 17)?

Op welke termijn kan de Kamer het rapport met bevindingen en aanbevelingen van de projectgroep tegemoet zien (blz. 17)?

Er is een projectgroep ingesteld die taken en bevoegdheden van het Coördinerend Bureau (CB) van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) nader moet uitwerken. Is er inmiddels meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het CB (blz 17 en 31)?

Omdat bovenstaande vragen allemaal betrekking hebben op het Coördinerend Bureau en derhalve een nauwe onderlinge samenhang vertonen is bij de beantwoording gekozen voor een geïntegreerde benadering. Bovendien kan daarmee ook op de achtergrond van de instelling van het Coördinerend Bureau worden ingegaan alsmede op de ontwikkeling ervan in de loop van de tijd.

Bij de uitvoering van EOGFL-Garantie is in Nederland een groot aantal organisaties betrokken, elk met zijn of haar eigen verantwoordelijkheden. Partijen zijn: de Europese Commissie, het ministerie van LNV (verschillende directies en diensten), het ministerie van Financiën (verschillende directies en de douane) en de erkende betaalorganen.

Met ingang van 1 januari 1994 is het Coördinerend Bureau (CB) ingesteld als «over-all»-procesbewaker van de uitvoering van EOGFL-Garantie.

Hoofddoelstelling van deze totaalbewaking van het proces is het voorkomen van eventuele tekortkomingen in de uitvoering van EOGFL-Garantie en daarmee het voorkomen van financiële correcties bij de jaarlijkse goedkeuring der rekeningen («apurement»).

Het CB coördineert en bewaakt de uitvoering van de uiteenlopende werkzaamheden. In dit coördinatiemodel beschikt het CB niet over eigen bevoegdheden.

Vanuit de rol van «overall»-procesbewaker doet het CB onder meer de volgende werkzaamheden:

- Registratie, beheer en verspreiding van interpretaties vanuit een interpretatiebestand;
- Voorzitter en secretariaat van de zogenaamde Begeleidingsteams (B-teams), waarin de «over-all» procesbewaking van de uitvoering van EOGFL-Garantie bij uitstek gestalte krijgt. In deze B-teams bespreken vertegenwoordigers van het ministerie en van de betaalorganen aangelegenheden als interpretatieproblemen, uitvoeringsproblemen, nieuwe uitvoeringsregelgeving, controlebevindingen en de opvolging ervan, probleemdoSSIERS en onregelmatigheidsmeldingen en maken over de afwikkeling ervan concrete afspraken;
- Planning, voortgangsbewaking en onderhoud van controlememoranda van bestaande en nieuwe regelingen;
- Voorbereiding, begeleiding en nazorg van controlebezoeken van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer;
- Coördinatie van de diverse stadia in de procedures van de totstandkoming van de goedkeuring van de rekeningen («apurement»).

Het «niet optimaal» functioneren van het CB zou volgens het in de rapportage van de Algemene Rekenkamer aangehaalde rapport van Moret, Ernst & Young te wijten zijn aan een gebrek aan bevoegdheden van het CB. Genoemd «niet optimaal» heeft voornamelijk betrekking op de als onduidelijk gekenschetste positie van het CB binnen het geheel van actoren, dat zich bezighoudt met de uitvoering van EOGFL-Garantie. Achteraf is niet aan te geven of dit in de door de Algemene Rekenkamer onderzochte periode nadelige gevolgen heeft gehad. Er kan niet gesteld worden, dat al sinds 1995 coördinatieproblemen bekend waren. Instelling van een projectgroep was toen dan ook niet aan de orde. Aanleiding tot het onderzoek van Moret, Ernst & Young waren niet coördinatieproblemen, maar de komende aanscherpingen in de Europese procedures voor de goedkeuring der rekeningen (erkenning van betaalorganen en certificering van de jaarrekeningen van de betaalorganen). Deze aanscherpingen en de financiële risico's, die Nederland zou lopen bij niet juiste dan wel onvolledige uitvoering ervan, heeft genoopt tot het instellen van een nader onderzoek naar de uitvoeringsorganisatie van EOGFL-Garantie en de positie van het CB daarin. Naar aanleiding van de rapportage van Moret, Ernst & Young en de besluitvorming over het rapport binnen het ministerie van LNV is besloten de in de vragen genoemde projectgroep in te stellen.

Een van de taken van de projectgroep is het bezien van de LNV-organisatie ten aanzien van het beheer van EOGFL-Garantie-uitgaven, waaronder de rol van het CB. De projectgroep heeft ook als opdracht gekregen te bezien of de werkzaamheden ten aanzien van de Eigen-Middelen-aangelegenheden, voorzover het ministerie van LNV daarvoor verantwoordelijk is, onder de «over-all»procesbewaking van het CB kunnen worden gebracht. Derde taak is het geven van uitwerking aan de positie van het CB als Coördinerende Instantie. De projectgroep is inmiddels gereed met haar werkzaamheden. Besluitvorming over de conclusies en aanbevelingen in de concept-eindrapportage moet nog plaatsvinden. Dit zal zeer binnenkort gebeuren. Ik zal u dan per brief op de hoogte stellen van de resultaten.

17

Wordt door de instelling van het reguliere overleg tussen het HPA en het ministerie voorkomen dat «nog te veel gebruik werd gemaakt van het informele circuit en dat schriftelijke vastlegging vaak ontbrak»?

Ja.

Het instellen van een begeleidingsteam voor het HPA voor de uitvoering van de marktordeningen – waaronder ook de suikermarktordening – heeft er toe geleid dat overleg, alsmede de correspondentie tussen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het HPA over de suikermarktordening via dit begeleidingsteam loopt. Afspraken die in het begeleidingsteam worden gemaakt worden altijd vastgelegd in de verslaglegging en zo nodig nog schriftelijk bevestigd.

21 en 34

Waarom laat de interpretatie/regelgevingsdatabase met betrekking tot horizontale en verticale EU-regelgeving zo lang op zich wachten. Wanneer wordt deze gerealiseerd?

Op welke wijze zal de minister informatievoorziening over de horizontale en verticale EU-regelgeving verbeteren (blz. 32)?

Met betrekking tot de regelgevingsdatabase wordt dezerzijds opgemerkt dat begin 1997 een project is gestart met als doel digitalisering van de zgn. Blauwe Bundel. Dit is de door LNV samengestelde verzameling van de (onofficiële) geconsolideerde versies van de gehele communautaire

landbouwregelgeving. Een door de EU geconsolideerde versie daarvan is niet voorhanden.
Naar verwachting zal dit project circa twee jaar in beslag nemen.

In de eigenlijke betekenis van het woord bestaat er bij LNV, de betaalorganen en de technische diensten feitelijk al een (deel-)interpretatiebestand. Wat in de passage waar de vraag naar verwijst wordt bedoeld is het bestaande voornemen bij LNV te komen tot een centraal geïntegreerde en geautomatiseerde vorm daarvan, waartoe alle partijen die bij de uitvoering van de regelgeving zijn betrokken, direkt toegang kunnen hebben.

De opbouw van een dergelijke geautomatiseerde database blijkt echter complexer te zijn dan voorzien.

Een aantal oorzaken ligt daaraan ten grondslag. Allereerst is er het feit dat de Commissie de aan haar voorgelegde interpretatieve vragen doorgaans beantwoordt in dezelfde taal als waarin ze zijn gesteld.

Dit is ook logisch omdat een vraag voortkomt uit de dagelijkse uitvoeringspraktijk in een Lidstaat. Wat om uiteenlopende redenen in de ene Lidstaat geen vragen bij de uitvoering oproept, kan in een andere Lidstaat vanwege de daar bestaande uitvoeringsstructuur juist wel tot grote onduidelijkheden aanleiding geven.

Een andere oorzaak vormt het feit, dat de Commissie de aan haar gestelde vragen meestal schriftelijk beantwoordt aan de betrokken Lidstaat en nooit langs geautomatiseerde weg. Opname in een database dient bij gevolg handmatig of door middel van bijvoorbeeld scanning te gebeuren. Het toegankelijk maken van deze base wordt voorts bemoeilijkt vanwege de lange reeks van trefwoorden die gelet op het bovenstaande zou moeten worden opgenomen.

Tenslotte zij vermeld dat in een prioriteitsstelling is besloten eerst te pogen de tot nu toe afgegeven interpretatieve nota's volledig en handmatig in kaart te brengen. Dit zal eerst per sector, per verordening en eventueel per artikel plaatsvinden, alvorens te gaan zoeken naar automatiseringsmogelijkheden teneinde de bruikbaarheid van de aldus verkregen bestanden te verbreden.

22

Wat zijn de resultaten van de interne instructie «Communicatie met het ministerie van LNV» voor de samenwerking tussen Hoofdproductschap Akkerbouw (HPA) en het ministerie van LNV (blz. 17)?

Volgens van het HPA verkregen informatie is sinds 9 september 1996 bedoelde interne instructie in het handboek Administratieve Organisatie opgenomen. Doel van de instructie is vanuit één centraal coördinatiepunt bij het HPA zicht te houden op de contacten die de diverse afdelingen van het HPA met de verschillende LNV-diensten en -directies onderhouden. Dit om overlap te voorkomen en voortgang in besluitvorming te bevorderen. Naar eigen zeggen van het HPA is de omgang met LNV sinds de opstelling van de interne instructie aanzienlijk verbeterd.

24

Waarom zijn zowel het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij als het HPA niet in staat een interpretatie/regelgevingsdatabase van horizontale en verticale EU-regelgeving in de suikersector te realiseren en waarom kan het ministerie slechts met zeer veel moeite een actueel regelgevingsoverzicht genereren?

Dat het HPA en het ministerie van LNV niet in staat zouden zijn de bedoelde interpretatiedatabase te realiseren is onjuist. Zowel het HPA als LNV zijn thans doende om de interpretaties omtrent alle marktordeningen

in een database onder te brengen. In dit verband wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 21.

Overigens is wel degelijk een bijgewerkte, geconsolideerde versie van de communautaire regelgeving van de suikersector bij LNV en HPA voorhanden. Deze wordt verzorgd door de Suikerbegeleidingscommissie van het HPA.

25

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft geen inzicht in de uitvoeringskosten per regeling en de efficiency van het HPA, hoewel het ministerie wel de uitvoeringskosten en de financiële gevolgen van tekortkomingen (tenzij bij ernstige nalatigheid) van het HPA vergoedt. Op welke termijn denkt de minister wel inzicht in de kosten en efficiency van het HPA te hebben? (blz. 17 en 18).

Binnen mijn ministerie bestaat inzicht in de diverse kostencategorieën (personeelskosten, huisvestingskosten en dergelijke) die de uitvoering van de medebewindstaken van EU-verordeningen door het HPA jaarlijks met zich meebrengt. Dit kostenoverzicht, voorzien van een accountants-verklaring, vormt de basis voor de jaarlijks vast te stellen vergoeding voor de uitvoeringskosten.

Naast de indeling in de kostencategorieën bestaat er een globaal inzicht in de kosten per cluster van regelingen die door het HPA worden uitgevoerd. Vooral nog ontbreekt gedetailleerde informatie over de kosten per afzonderlijke regeling. Het gaat daarbij om circa 65 financiële regelingen. Deze informatie kan alleen worden verkregen door het gebruik van een zeer verfijnd tijdschrijfsysteem. Er zijn maatregelen getroffen om dit systeem per 1 januari 1998 in te voeren bij het HPA. De resultaten ervan zullen een onderdeel gaan vormen van de jaarlijks in te dienen declaratie. Aangezien de declaratie over 1998 voor 1 juni 1999 dient te zijn ingediend, is het de verwachting dat een nauwkeurig inzicht in de kosten per regeling medio 1999 bekend kan zijn. Door de kosten van de regelingen te vergelijken met de prestaties per regeling kan dan tevens meer inzicht worden verkregen in de efficiency van de uitvoering.

26

Op welke termijn verwacht de minister dat het planning- en controlesysteem operationeel is (blz. 18)?

Sinds de inwerkingtreding van de gewijzigde medebewindskostenbeschikking in 1990 wordt er gebruik gemaakt van een planning- en controlesysteem in die zin dat door het productschap jaarlijks een begroting en een einddeclaratie wordt ingediend alsmede tussentijdse kwartaalrapportages. Door middel van deze documenten wordt mijn ministerie periodiek geïnformeerd over de uitvoeringskosten per kostencategorie. Verfijningen kunnen worden aangebracht met dien verstande dat het productschap periodiek inzicht kan gaan verstrekken over de uitvoeringskosten per regeling.

Aangezien het in het voornemen ligt om per 1 januari 1998 een nieuw tijdschrijfsysteem bij het HPA te implementeren, is het de verwachting dat het vernieuwde planning- en controlesysteem in de loop van 1998 operationeel kan zijn.

27 en 35

Gaan er in de toekomst tussentijdse evaluaties plaatsvinden met betrekking tot de uitvoering van het suikerbeleid en wanneer kan de Kamer hierover de rapportages verwachten (blz. 18)?

Is de minister het eens met de vaststelling van de Algemene Rekenkamer dat monitoring geen adequate vervanging is voor periodieke evaluaties?

Waarom weigert de minister periodieke evaluaties over de nationale uitvoering van de suikerverordening (blz. 32)?

De marktordening voor suiker kan globaal worden onderverdeeld in:

- de regelingen met betrekking tot het handelsverkeer van suiker en dergelijke;
- de regelingen met betrekking tot de opslag, chemische industrie en de medefinanciering;
- het quotumstelsel voor de productie van suiker.

De uitvoering van de regelingen met betrekking tot het handelsverkeer lopen voor een belangrijk deel parallel met die van onder meer andere akkerbouwproducten.

In de evaluaties van de uitvoering vormt suiker een onderdeel.

De uitvoering van de regelingen met betrekking tot opslag, chemische industrie en de medefinanciering zijn specifiek voor de sector. De specifieke productiemethode van suiker – slechts in enkele ondernemingen in Nederland alsmede het zeer beperkte aantal bedrijven dat zich met opslagregelingen en dergelijke bezighoudt – maakt een afzonderlijke evaluatie van deze regelingen niet noodzakelijk.

Het toepassen van het quotumstelsel voor de productie van suiker wordt door het betrokken bedrijfsleven – suikerbienteler en suikerindustrie – na goedkeuring van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zelf uitgevoerd.

Deze uitvoering geschiedt op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst (Bewaakt Mengprijs Systeem).

De jaarlijkse goedkeuring van deze overeenkomst, binnen de daartoe toegestane criteria van de Europese Commissie, geeft de Minister van LNV de mogelijkheid, gelet op de evaluerende opmerkingen uit voorgaande productieseizoenen, aanpassingen voor te schrijven.

Indien daartoe aanleiding bestaat zal de minister van LNV de Kamer hierover informeren.

28 en 30

Met betrekking tot welke eisen bestaan interpretatieverschillen over certificering door de Departementale Accountantsdienst (DAD) voor de accountantscontrole? Wat waren de consequenties voor de toekomstige accountantsverklaringen en zijn de interpretatieverschillen reeds opgehelderd (blz. 19)?

Waaruit bestaat precies de onzekerheid over het door de DAD van het ministerie van LNV af te geven certificaat met betrekking tot de FEZ-declaratie bij het EOGFL-Garantie (blz. 19).

De interpretatieverschillen hebben betrekking op door de Europese Commissie gestelde eisen met betrekking tot de reikwijdte van de accountantscontrole. Het interpretatieverschil tussen de controlediensten van de Europese Commissie en de Accountantsdienst van het ministerie van LNV laat zich als volgt samenvatten:

Is het af te geven certificaat uitsluitend bedoeld om een kwalitatief oordeel te geven over de opzet, het bestaan en de werking van de interne administratieve organisatie zodat er redelijke zekerheid bestaat dat de ingediende declaraties juist en volledig zijn of dient het af te geven certificaat tevens een oordeel te geven over de rechtmatigheid van de uitgaven?

De Accountantsdienst van mijn departement was van mening dat het certificaat uitsluitend een kwalitatief oordeel dient te bevatten over de opzet, bestaan en werking van de interne administratieve organisatie. In de certificeringsrapporten over 1996 heeft de AD daarom duidelijk de

reikwijdte van haar controle-werkzaamheden uiteengezet. De controle-diensten van de Europese Commissie hebben deze rapporten voor 1996 als toereikend gekwalificeerd.

Na overleg met de controlediensten van de Europese Commissie is de reikwijdte van de toekomstige accountantsverklaring nader vastgesteld en zijn de interpretatieverschillen opgehelderd.

29

Het HPA zou voor 1 december 1997 een controlememorandum opgesteld hebben. Hoe staat het hiermee (blz. 19)?

Op 10 december 1997 heeft het HPA aan het ministerie van LNV ter goedkeuring voorgelegd het concept-controlememorandum productierestitutie. Het HPA werkt nog aan controlememoranda voor de regeling opslagkostenvergoeding suiker respectievelijk suikerregelingen diversen.

31

Waarom is door de Europese Rekenkamer niet over de controle marktordening suiker periode 1995–1996 gerapporteerd (blz. 20)?

Op de vraag waarom de Europese Rekenkamer geen rapport heeft opgesteld van haar controlebezoek inzake «marktordening suiker 1995–1996» kan alleen de Europese Rekenkamer antwoord geven. De Europese Rekenkamer bepaalt autonoom haar controleprogramma en bepaalt zelf, waarover zij wel en waarover zij niet rapporteert. Wel leert de ervaring dat de Europese Rekenkamer doorgaans rapportage achterwege laat als zij bij de controle geen bemerkingen heeft of geen tekortkomingen heeft waargenomen die tot kritische bevindingen of eventuele aanbevelingen aanleiding geven.

32

Waarom is gekozen voor een mandaatsconstructie en geen medebewindvoering door het HPA?

Bij gebreke aan een afzonderlijk productschap voor de sector suiker is in 1968 ten tijde van de introductie van de gemeenschappelijke marktordening suiker besloten de uitvoering van genoemde regelgeving in mandaat op te dragen aan het HPA.

33

Hoe garandeert de Minister dat het HPA de opgedragen taken in het kader van de suikerverordening in overeenstemming met het gemeenschapsrecht uitvoert?

Hoewel de Gedragscode Medebewind GLB formeel op de uitvoering van de suikermarktordening niet van toepassing is – het betreft immers geen medebewind, maar mandaat –, bestaat al sinds de inwerkingtreding van die gedragscode overeenstemming tussen het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het HPA dat ook de uitvoering van de suikermarktordening is onderworpen aan de werking van die gedragscode.

Derhalve vindt het toezicht op de uitvoering van de marktordening suiker plaats via het Begeleidingsteam.

36

Is het met de huidige automatiseringssystemen mogelijk om actuele overzichten van horizontale en verticale EU-regelgeving voor de suikersector te genereren?

Via CELEX, de databank van de EG, is het mogelijk de in de officiële Publicatiebladen van de EG opgenomen regelgeving in gedigitaliseerde vorm te verkrijgen. Het ministerie van LNV heeft een abonnement op dit systeem. Bovendien beschikt LNV over het systeem ELEX dat wordt uitgegeven door Kluwer. Dit systeem bevat EG-regelgeving op CD-Rom; vier keer per jaar verschijnt een geactualiseerde versie. Overigens zij vermeld dat de informatie die door middel van bovenbedoelde systemen kan worden verkregen uitsluitend de regelgevingsteksten en de daarop betrekking hebbende wijzigingen bevatten. Een communautaire geconsolideerde versie van de communautaire landbouwregelgeving is niet in een geautomatiseerde vorm voorhanden (zie ook het antwoord op vraag 21).

37

De staatssecretaris meldt dat de decentralisatiebrieven nog steeds niet door de provincies zijn ondertekend. Wat betekent dit in concreto voor de aansprakelijkheid van het ministerie van Economische Zaken in geval van nalatigheid of misbruik van EU-gelden? Op welke termijn is ondertekening te verwachten?

De decentralisatiebrieven die in het kader van de doelstelling 2 programma's 1994-1996 m.b.t. de EFRO-middelen, ter tekening zijn voorgelegd aan de colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies Groningen/Drenthe, Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg zijn alleen door Noord-Brabant getekend aan mij geretourneerd. In het kader van de doelstelling 2-programma's is het ministerie van Economische Zaken subsidiair aansprakelijk. Dat betekent dat indien er in het kader van bovengenoemde programma's zou moeten worden terugbetaald aan de Europese Commissie, deze eerst verhaald zullen worden op de provincie, die als bevoegde autoriteit voor deze programma's in het programmadocument is aangewezen. Indien de provincie aan het verzoek van de Europese Commissie niet zou voldoen, kan de Europese Commissie deze middelen verhalen op het Ministerie van Economische Zaken. De provincies, die de decentralisatiebrief hebben ondertekend hebben deze subsidiaire aansprakelijkheid overgenomen. Het is overigens de vraag of een dergelijke situatie zich in de praktijk zal voordoen.

Immers, de Europese Commissie stelt altijd eerst een eindcontrole in alvorens de laatste 20% van de Europese programmamiddelen uit te betalen. Indien er gelden niet worden toegekend zullen deze in mindering worden gebracht op die 20%-tranche.

De provincies die niet hebben getekend zijn tot op heden niet bereid gebleken de decentralisatiebrieven alsnog te tekenen.

38

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

De Algemene Rekenkamer stelt: «De Minister is in laatste instantie aansprakelijk voor een goede uitvoering van het gemeenschapsrecht en aldus eindverantwoordelijk. Aanwijzing van een bevoegde instantie doet daar niets aan af.»

De Algemene Rekenkamer beroept zich daarbij op de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in zaal C-8/88 (Jur. pr. Hof EG 1990 I 2355 e.v.).

De ter zake relevante rechtsoverweging 13 luidt:

«In dit verband zij opgemerkt, dat alle autoriteiten van een Lid-Staat – dus zowel die van de bond als die van een deelstaat of van andere territoriale

publiekrechtelijke lichamen – verplicht zijn om binnen de grenzen van hun bevoegdheden de inachtneming van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Anderzijds is het niet aan de Commissie, zich uit te laten over de verdeling van de bevoegdheden volgens de organieke bepalingen van elke Lid-Staat en over de respectieve verplichtingen van de autoriteiten van de bond en van de deelstaten. De Commissie kan slechts controleren, of het overeenkomstig de bepalingen van de nationale rechtsorde vastgestelde stelsel van controle- en toezichtsmaatregelen afdoende is om een juiste toepassing van de communautaire voorschriften mogelijk te maken.»

Ik meen dat deze uitspraak geen grond geeft voor de hierboven geciteerde stellingen van de Algemene Rekenkamer en voor haar mening dat een aanwijzingsbevoegdheid van de minister gewenst is. Daarbij wijs ik in het bijzonder op de in de eerste volzin van de hiervoor geciteerde rechtsoverweging opgenomen clausulering «binnen de grenzen van hun bevoegdheden». Ik trek daaruit de conclusie, dat de Europese Commissie zich niet bezig houdt met de verdeling van bevoegdheden binnen de lid-staat, maar slechts beoordeelt of het totale stelsel van controles – dat van de centrale en de decentrale overheid bijeen genomen – voldoet aan de eisen die daaraan vanuit het gemeenschapsrecht kunnen worden gesteld. Daarenboven is uiteraard van doorslaggevend belang, dat de Commissie nimmer heeft kenbaar gemaakt dat het Nederlandse controlestelsel met betrekking tot de EU-gelden in het kader van de doelstelling-2-programma's van het EFRO ontoereikend zou zijn.

39

Is de minister van mening dat, wanneer hij een verantwoordelijkheid heeft, hij ook de bevoegdheid dient te hebben? (blz. 33)

Inderdaad dient een minister, wanneer hij een eindverantwoordelijkheid heeft, ook de nodige bevoegdheden te hebben. Anders kan hij die verantwoordelijkheid niet dragen. Daarbij past wel de kanttekening, dat dit een uitgangspunt is dat in het algemeen geldt binnen onze nationale rechtsorde, waar het gaat om de politieke verantwoordelijkheid. Een financiële aansprakelijkheid kan – ook al is dat op zich geen nastrevenswaardige situatie – ook bestaan voor het handelen van derden, ook wanneer men tegenover die derde over onvoldoende bevoegdheden beschikt. Zo'n aansprakelijkheid kan ontstaan uit een eigen keuze, maar kan ook voortvloeien uit rechtsregels. Dat laatste is het geval bij art. 23 coördinatieverordening. Overigens betreft het daar voor de staat slechts een subsidiaire aansprakelijkheid. De gevolgen daarvan kunnen beperkt worden door de aangewezen (decentrale) autoriteit op zijn beurt aansprakelijk te maken voor betaling aan de staat van wat de staat eventueel verplicht is te betalen aan de EU, voor zover dat een gevolg is van nalatigheid van de aangewezen autoriteit. Dat is in de decentralisatiebrieven gedaan.

40

Wordt de aanwijzingsbevoegdheid wel of niet betrokken bij de vastlegging van de verantwoordelijkheden inzake het financieel beheer van het EFRO-deel na lezing van het nawoord van de Algemene Rekenkamer? (blz. 27, 33)

Ik meen dat, gegeven de staatsrechtelijke verhoudingen in Nederland, uiterste terughoudendheid past bij het creëren van een aanwijzingsbevoegdheid voor een minister ten opzichte van provincies. Gelet op het vraag op antwoord 38 is er op dit moment geen aanleiding om zo'n bevoegdheid in het leven te roepen.

41

Welke actiepunten worden er ondernomen om het beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik door de regio's uit te werken? (blz. 27)

Binnen mijn ministerie wordt periodiek gezien hoe het beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik door de regio's uitgewerkt zou moeten worden. Op basis hiervan stelt vervolgens de departementale Accountantsdienst de administratieve organisatie en de daarin opgenomen beschrijving van het M&O-beleid jaarlijks aan de orde in het overleg met de provinciale accountants. In dit overleg wordt gezien welke maatregelen de provincie moet nemen om het M&O-beleid te verbeteren.

42

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

Het is onjuist te spreken over een eindverantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Economische Zaken. Bij de staat berust slechts een subsidiaire aansprakelijkheid voor financiële claims van de EU in geval van nalatigheid van de aangewezen (decentrale) autoriteit. Na ondertekening van de decentralisatiebrief ontstaat voor de staat de mogelijkheid het uit dien hoofde betaalde bedrag te verhalen op de betrokken – nalatige – provincie. Is de decentralisatiebrief niet ondertekend dan wordt dit wellicht moeilijker, maar daarmee is niet gezegd dat de staat dan van zijn claim afziet. Gelet op het verband dat bestaat met de cofinanciering door het Rijk zal ook getracht worden in dat kader de door de staat geleden schade vergoed te krijgen. Daartoe is thans in de decentralisatiebrieven voor de periode 1997–1999 opgenomen dat, indien de decentralisatiebrief niet ondertekend wordt niet meer dan 80% van de uit dien hoofde toegezegde EZ-cofinancieringsmiddelen als voorschot zal worden verstrekt, zolang de eindafrekening met betrekking tot de EFRO-middelen van het programma door de Europese Commissie niet is vastgesteld.

43

Komt het ooit nog tot ondertekening van de decentralisatiebrieven en zo neen, wat dan? (blz. 23)

Ten aanzien van de ondertekening van de decentralisatiebrieven voor de periode 1994–1996 zal het m.i. niet meer tot ondertekening door andere provincies dan Noord-Brabant komen. Voor de gevolgen hiervan wordt verwezen naar het antwoord op vraag 42.

Ten aanzien van de ondertekening van de decentralisatiebrieven voor de periode 1997–1999 verwacht ik meer respons. De daartoe strekkende brieven heb ik eind november verstuurd. Het is nog te kort dag om aan te geven wie wel en wie niet de decentralisatiebrieven zullen ondertekenen. Voor de gevolgen van geen ondertekening wordt eveneens verwezen naar het antwoord op vraag 42.

44

Welke concrete maatregelen zijn er genomen om de comités van toezicht (CvT's) beter te laten functioneren? (blz. 24, 25).

Voor wat de rol van de Comité's van Toezicht (CvT's) betreft bij de accountantscontrole, misbruik en oneigenlijk gebruik en fraudemeldingen, zal ik binnenkort een zodanig initiatief nemen dat deze onderwerpen periodiek voorwerp worden van beraadslaging in de CvT's. De vertegenwoordiger van het Ministerie van Economische Zaken in het CvT zal er op toezien dat het CvT deze taken ook op zich neemt.

45

Waarom ontvangt het ministerie van Economische Zaken niet altijd een afschrift, zoals is voorgeschreven, van de relevante correspondentie tussen provincies en de Europese Commissie? (blz. 25).

De Algemene Rekenkamer signaleert dat de Europese Commissie de provincie rechtstreeks benadert met verzoeken om informatie over de uitvoering. Het ministerie van Economische Zaken ontvangt niet altijd een afschrift van de relevante correspondentie. Dat laatste is juist, maar anders dan de Rekenkamer meent, is dat niet voorgeschreven in de decentralisatiebrieven.

Wat wel in de decentralisatiebrieven is voorgeschreven, is dat van alle relevante correspondentie van de provincies met de Europese Commissie een afschrift wordt verzonden aan mijn ministerie. Het gaat hierbij om zaken als voorschot aanvragen, verzoeken tot termijnverlenging, wijzigingsvoorstellen voor een nieuwe beschikking en melding van onregelmatigheden.

46

Waarom is er geen informatie in de monitoring en tussentijdse evaluaties beschikbaar over de uitvoeringskosten van doelstelling-2-programma's op projectniveau en over de administratieve lasten van projectuitvoerders? (blz. 25).

In de monitoring en tussentijdse evaluatie is geen informatie beschikbaar over de uitvoeringskosten van doelstelling-2 programma's op projectniveau en over de administratieve lasten van projectuitvoerders.

Deze informatie is natuurlijk wel beschikbaar bij het programmabureau, dat immers alle aanvragen voorzien van een degelijke begroting waarin dit soort kosten worden opgevoerd, registreert en beoordeelt. Gelet op de gekozen uitgangspositie van decentralisatie aan de provincies is aan informatie over dit type kosten op individueel projectniveau geen behoefte, tenzij de provincie in haar rol als uitvoerder onvolkomenheden of neveneffecten signaleert. Dergelijke zaken worden door mijn ministerie meegenomen in het periodiek overleg met de regio's in het streven de uitvoering van de programma's verder te optimaliseren.

47

Acht de staatssecretaris het haar verantwoordelijkheid melding van administratieve en gerechtelijke procedures door de regio's en de provincies via het ministerie van Economische Zaken door te geleiden aan de Europese Commissie? Zo ja wat wordt er gedaan om deze doorgeleiding te waarborgen? (blz. 26).

Uit de in het antwoord op vraag 38 geciteerde jurisprudentie leid ik af dat ook met betrekking tot het op de hoogte houden van de Commissie van administratieve en gerechtelijke procedures het gemeenschapsrecht niet met zich brengt, dat deze taak uitsluitend door de minister vervuld kan worden. Van belang is slechts, of afdoende verzekerd is dat de Commissie op de hoogte gehouden wordt. Het komt mij voor dat het meest in de rede ligt en ook het doelmatigst is deze taak bij de aangewezen autoriteit te leggen. De aangewezen plaats om dat te regelen lijkt mij het Enig Programmerings Document (EPD).

48

Kan gereageerd worden op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer voor een actievere houding van het ministerie van Economische Zaken ten aanzien van het verbeteren van de uitvoering door de regio's (met name de afstemming van EFRO-2 en ESF-3-projecten, de beleidsmatig invulling door de regio's en de geconstateerde tekortkomingen in het provinciale controle- en M&O-beleid? (blz. 27)

Met betrekking tot de door de Rekenkamer gesignaleerde onvolkomenheden acht ik het CvT het geëigende forum om dit daar aan de orde te stellen. Ik merk daarbij op dat ten aanzien van uitvoering en beleidsmatige invulling van de programma's de provincies mede in het kader van de decentralisatie eerst verantwoordelijke zijn om met adequate voorstellen te komen ter bespreking en bekrachtiging in het CvT. Wat betreft de geconstateerde tekortkomingen in het provinciale controle en M&O-beleid acht ik het tot mijn verantwoordelijkheid er voor te zorgen dat bedoelde procedures worden gevolgd. Ik zal daartoe een passage terzake in mijn 3-maandelijks brieven aan de provincies doen opnemen.

49

Impliceert de reactie van de Minister van Financiën (blz. 30, eerste alinea) een afwijzing van de algemene aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op bladzijde 29? (blz. 29/30)

De Algemene Rekenkamer gaat voorbij aan de staatsrechtelijke verhoudingen in Nederland en de daaruit voortvloeiende grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zo zou een bevoegdheid van een minister tot het geven van aanwijzingen aan lagere overheden die EU-beleid uitvoeren zonder dat daarbij Rijksgeld betrokken is een doorkruising betekenen van de Nederlandse constitutioneel-bestuurlijke verhoudingen. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat met autonome gemeenten en provincies die een eigen democratisch bestel kennen met een gekozen volksvertegenwoordigende en controlerende vergadering waaraan verantwoording moet worden afgelegd. Hierbij past geen ministeriële aanwijzingsbevoegdheid.