

Vergaderjaar 2004–2005

**29 751**

**Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid**

**29 832**

**Evaluatie Wet toezicht Europese subsidies**

**27 813**

**EU Structuurfondsen**

**Nr. 3**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 18 januari 2005

De vaste commissie voor Europese Zaken<sup>1</sup> en de commissie voor de Rijksuitgaven<sup>2</sup> hebben op 9 december 2004 overleg gevoerd met vice-minister-president, minister Zalm van Financiën en staatssecretaris Nicolai van Buitenlandse Zaken over:

- **de brief van de president van de Rekenkamer aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 16 september 2004 over aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid (29 751, nrs. 1 en 2);**
- **de brief van de minister van Financiën d.d. 11 oktober over het kabinetsstandpunt met betrekking tot de evaluatie van de Wet toezicht Europese subsidies (Wet TES) (29 832, nr. 1);**
- **de brief van de president van de Rekenkamer aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 1 december 2004 inzake Single Audit en Wet toezicht Europese subsidies (RU04–23/EU04–205);**
- **de brief van de minister van Financiën d.d. 7 december houdende de aanbieding van de tweede jaarlijkse rapportage in het kader van de Wet toezicht Europese subsidies (27 813, nr. 9).**

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Nieuwenhoven (PvdA), Dijkma (PvdA), voorzitter, De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Atsma (CDA), Karimi (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Albayrak (PvdA), Van der Staaij (SGP), Waalkens (PvdA), Weekers (VVD), Balemans (VVD), Van Baalen (VVD), Van Winsen (CDA), Van den Brink (LPF), Duyvendak (GroenLinks), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Dijk (CDA), Nawijn (LPF), ondervoorzitter, Dubbelboer (PvdA), Van der Laan (D66), Brinkel (CDA), Szabó (VVD), Griffith (VVD) en Jonker (CDA).

Plv. leden: Duivesteijn (PvdA), Kruijssen (PvdA), Hessels (CDA), Van Heteren (PvdA), Çörüz (CDA), Halsema (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), De Wit (SP), Eijsink (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Douma (PvdA), Wilders (Groep Wilders), Veenendaal (VVD), Geluk (VVD), Algra (CDA), Nawijn (LPF), Vos (GroenLinks), Vergeer (SP), Ormel (CDA), Buijs (CDA), Varela (LPF), Fierens (PvdA), Dittrich (D66), Ferrier (CDA), Dezentjé Hamming (VVD), Hirsi Ali (VVD) en Spies (CDA).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Bibi de Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Balemans (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Heemskerck (PvdA), Van Dam (PvdA) en Schippers (VVD).

Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Fierens (PvdA), Van der Vlies (SGP), Van Egenschot (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GroenLinks), Duyvendak (GroenLinks), De Ruiters (SP), Dezentjé Hamming (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Hofstra (VVD), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Vergeer (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA), Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Kalsbeek (PvdA) en Van Beek (VVD).

## 1. Vragen en opmerkingen uit de commissie over:

- de brief van de president van de Rekenkamer aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 16 september 2004 over aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid (29 751, nrs. 1 en 2).

De heer **Van Baalen** (VVD) meent dat het de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie is om helder aan te geven welke financiële consequenties bepaalde beleidsvoorstellen macro gezien voor de Europese Unie hebben. Vervolgens dient de Nederlandse regering op basis van de BNC-fiches haar oordeel hierover te geven, waarbij het ministerie van Financiën tijdig het voortouw dient te nemen. Thans komt het nogal eens voor dat de termijn van zes weken hierbij niet gehaald wordt. De Kamer zou zich echter ook serieuzer moeten bezighouden met de fiches. In het licht van de in de Europese grondwet opgenomen subsidiariteitstoets moet de Kamer in ieder geval sneller dan nu inzicht hebben in de financiële consequenties van voorstellen. Is dat mogelijk, bijvoorbeeld middels een quick scan door het ministerie van Financiën? Tot slot merkt de heer Van Baalen op dat het ministerie van Financiën of de Rekenkamer ook achteraf zou moeten beoordelen wat de consequenties van bepaalde voorstellen zijn.

De heer **Van Dijk** (CDA) merkt op dat de Rekenkamer niet alleen constateert dat in de BNC-fiches niet goed wordt omgegaan met de financiële gevolgen van het beleid, maar ook dat de BNC-fiches over het algemeen veel te laat komen. Vaak zijn de fiches pas beschikbaar wanneer de onderhandelingen al bijna afgerond zijn of wanneer de termijn voor inspreken op een witboek of een groenboek al bijna verstreken is. Dit klemt te meer, omdat de informatievoorziening in sommige andere EU-landen veel beter is, zoals in het Verenigd Koninkrijk. Waarom kan in Nederland niet snel in een stuk aangegeven worden wat de inhoud van een voorstel is, wat het standpunt daarover zou moeten zijn en wat de financiële gevolgen ervan zijn? In het licht van de constatering dat de financieel-economische afdelingen van ministeries niet of te laat bij de opstelling van de financiële informatie betrokken worden, suggereert de Rekenkamer dat er op het financiële vlak meer coördinatie zou moeten plaatsvinden en dat het ministerie van Financiën die taak op zich zou moeten nemen. Hoe kijken de bewindlieden hier tegenaan? Is het wel verstandig om de inhoudelijke coördinatie bij het ministerie van Buitenlandse Zaken te leggen en de financiële coördinatie bij het ministerie van Financiën?

De Rekenkamer stelt dat in de BNC-fiches in ieder geval aandacht moet worden besteed aan de subsidiariteit, de financiële gevolgen, de administratieve-lastendruk en de regelgeving. Volgens de heer Van Dijk zou evenwel ook aangegeven moeten worden wat het standpunt van de Nederlandse regering is, wat de meerwaarde is van een richtlijn voor de Nederlandse situatie en wat de gevolgen ervan zijn voor de Nederlandse wet- en regelgeving. Behelzen de «financiële gevolgen» trouwens alleen de kosten die een Europese regeling met zich brengt voor de overheid of bijvoorbeeld het bedrijfsleven, of bevatten zij ook de transformatiekosten? Tot slot vraagt de heer Van Dijk of de Kamer er ook van op de hoogte wordt gesteld, wanneer de inhoud van een voorstel als gevolg van onderhandelingen tussentijds substantieel gewijzigd wordt.

De heer **Timmermans** (PvdA) memoreert dat de Rekenkamer in het onderhavige rapport, dat overigens van matige kwaliteit is, de conclusie trekt dat er te weinig aandacht is voor de financiële gevolgen van het beleid, dat de financiële informatie van gebrekkige kwaliteit is en dat het informatievoorzieningsproces te traag is. Het mag inderdaad niet zo zijn dat pas bij de implementatie duidelijk wordt wat de financiële gevolgen voor Nederland zijn van Europese regelingen. Dat zou zelfs al helder

moeten zijn, voordat de Commissie een voorstel formuleert. De Nederlandse ambtenaren die deel uitmaken van de verschillende werkgroepen die voorstellen voorbereiden voor de Commissie, zouden zich er dan ook meer in moeten verdiepen wat een voorstel Nederland gaat kosten en hoe die kosten mogelijkerwijze in de hand gehouden kunnen worden. Dit zou tevens de kwaliteit van de financiële informatie positief kunnen beïnvloeden. Overigens is de traagheid van het informatievoorzieningsproces niet alleen aan de regering, maar ook aan de Kamer te wijten. Om die reden moet de vaste commissie voor Europese Zaken de vakcommissies aansporen om de BNC-fiches de waarde toe te kennen die zij verdienen. Verder zou de minister van Financiën een systematiek kunnen ontwikkelen om vakdepartementen er bijvoorbeeld op hun begrotingen op af te rekenen als zij er niet in slagen om de financiële consequenties van Europese regelingen van te voren goed in te schatten.

### **Het antwoord van de bewindslieden**

De **staatssecretaris** beschouwt het als een meerwaarde van het rapport van de Rekenkamer dat de Kamer ook haar eigen functioneren onder de loep neemt. De regering ziet het rapport zelf als aansporing om door te gaan met de verbeteringen die zij al in 2003 heeft ingevoerd en nog gaat invoeren om de financiële consequenties van Europese voorstellen beter te kunnen inschatten. Uiteraard is de Commissie er ook verantwoordelijk voor om duidelijk te maken wat de financiële consequenties van haar voorstellen zijn. Van Nederlandse kant worden die consequenties, als zij onvoldoende duidelijk zijn, sinds 2003 in een zo vroeg mogelijk stadium aan de orde gesteld in de raads werkgroepen. Verder zullen de bewindslieden hier bij gelegenheid de aandacht van de Commissarissen voor vragen. Overigens is de genoemde termijn van zes weken een interne vuistregel, met als doel dat de BNC-fiches tijdig voor de onderhandelingen over een voorstel beschikbaar zijn. Dat is niet alleen van belang voor de beoordeling van een en ander door de Kamer, maar ook voor de standpuntbepaling van de regering. Hierbij dient nog opgemerkt te worden dat het zelden voorkomt dat fiches niet beschikbaar zijn, voordat de onderhandelingen beginnen. In die gevallen waarin de consequenties van een voorstel dan nog onvoldoende duidelijk zijn, spreekt de regering intern een vervolgtraject af voor nadere bestudering. Normaal gesproken, wordt de Kamer van het besluitvormingstraject op de hoogte gehouden middels de geannoteerde agenda's of, wanneer het grote onderwerpen betreft, middels aparte brieven. De staatssecretaris is evenwel bereid om, wanneer er niet tijdig voldoende duidelijkheid is over de consequenties van een voorstel, de Kamer een update te geven van de financiële consequenties. Overigens is Nederland na het Verenigde Koninkrijk een goede tweede bij het uitbrengen van BNC-fiches. Hierbij dient voorts opgemerkt te worden dat de Rekenkamer niet heeft bekeken hoe het Engelse systeem in de praktijk uitwerkt.

De primaire verantwoordelijkheid voor de beoordeling van nieuwe voorstellen van de Commissie ligt bij de afzonderlijke vakministers. De coördinatie van een en ander is in handen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het ministerie van Financiën kan hier wel ondersteuning bij verlenen, waar het gaat om de financiële implicaties. Overigens is het streven erop gericht om in de BNC-fiches op de belangrijkste punten informatie te verstrekken. Verder is er sprake van een verbetering van de BNC-fiches, in die zin dat daarin nu ook melding wordt gemaakt van het standpunt van de regering over een voorstel en de gevolgen ervan voor nationale wetgeving. Verder wordt daarin ingegaan op de subsidiariteit en de proportionaliteit, waaruit vervolgens de meerwaarde van een voorstel voor Nederland valt af te leiden. Desgewenst kan de meerwaarde van voorstellen trouwens nog wel wat scherper geformuleerd worden. Het is inderdaad van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium inzicht

te krijgen in de financiële consequenties van een nieuw voorstel. Dat neemt niet weg dat zich op enig moment onvoorziene omstandigheden kunnen voordoen, bijvoorbeeld door een uitspraak van het Europese Hof. Er wordt in ieder geval naar gestreefd om een beter onderscheid te maken tussen de zaken die noodzakelijkerwijze voortvloeien uit de implementatie van een richtlijn, en de zaken die een vakminister bij gelegenheid van die implementatie extra opneemt in zijn voorstel, en de kosten die daarmee gemoeid zijn.

De **minister** waardeert het dat de Kamer enige zelfkritiek heeft geuit, maar voegt daaraan toe dat het voor Kamerleden eigenlijk niet doenlijk is om alle BNC-fiches tot in detail te bestuderen. De kritiek van de Rekenkamer is echter niet geheel onterecht. Daarom heeft het ministerie van Financiën inmiddels met de BNC-coördinatoren en de directies FEZ van de verschillende departementen een financiële toets ontwikkeld. De minister heeft deze toets goedgekeurd. Aan de hand van die toets en de bijbehorende checklist kunnen de expert/opsteller en de directie FEZ van een departement nagaan hoe groot de kosten van een bepaald Europees voorstel zijn en voor wiens rekening die komen. Verder moeten zij onder meer bekijken of er nog enige onduidelijkheid bestaat en, zo ja, wanneer een en ander opgehelderd zal worden en of er sprake is van cofinanciering. Afgesproken is dat er in ieder geval voordat er in Europees verband verdere onderhandelingen plaatsvinden over een voorstel, duidelijkheid moet zijn over de financiële consequenties en dat consequenties van enige betekenis aan de Kamer gerapporteerd moeten worden. Controle achteraf heeft niet zo veel zin, omdat er dan geen invloed meer uitgeoefend kan worden op een voorstel. Wel moet er een nieuwe financiële analyse worden gemaakt, als voorstellen substantieel worden gewijzigd. Zo nodig, zal de Kamer daar dan ook nader over geïnformeerd worden. Wanneer er groenboeken of witboeken aan de orde zijn, wordt de Kamer daar afzonderlijk bij brief over geïnformeerd.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken neemt de algehele coördinatie van de beoordeling van Europese voorstellen voor zijn rekening. Het ministerie van Financiën beoordeelt of departementen de financiële consequenties ervan goed aangegeven hebben en ondersteunt de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken waar het gaat om zijn inbreng in de Begrotingsraad. Aangezien de verhouding tussen de departementen goed is, moet het ministerie van Financiën geen zwaarder stempel gaan drukken op de gang van zaken rond de fiches. Overigens is in de Ecofin geconcludeerd dat de Commissie voortaan niet alleen studies moet doen naar de impact van haar voorstellen, maar ook aan de hand van een uniforme rekenmethodiek moet aangeven welke administratieve lasten en kosten daaruit voortvloeien voor het bedrijfsleven. De nieuwe Commissaris voor Ondernemingen en industrie zal een en ander coördineren. Voor het overige is het van belang dat de Nederlandse ambtenaren die deel uitmaken van werkgroepen die voorstellen van de Commissie voorbereiden, alert zijn op de financiële consequenties van die voorstellen en hier, zo nodig, al in het voortraject invloed op proberen uit te oefenen.

Een vakminister die wil overgaan tot implementatie van een EU-voorstel, moet van te voren aangeven hoe een en ander gefinancierd kan worden. Verder is de algemene regel dat degene die het initiatief neemt voor een regeling, in principe financieel aansprakelijk is middels zijn begroting. Aangezien implementatievoorstellen ook altijd in de ministerraad besproken worden, acht de minister de kans niet groot dat er als gevolg daarvan opeens een gat in een begroting wordt geslagen. Bovendien gaan de Nederlandse ministers altijd met een mandaat naar de vergaderingen van de verschillende Raden. Tot slot merkt de minister op dat het onderhavige rapport van de Rekenkamer een aansporing is om het systeem dat het ministerie van Buitenlandse Zaken ontwikkeld heeft voor de beoordeling van Europese voorstellen, verder te verbeteren.

De **voorzitter** concludeert dat, indien voorstellen tijdens de behandeling substantieel gewijzigd worden, de Kamer geïnformeerd zal worden over de mogelijke financiële consequenties daarvan en dat, indien bij opstellen van het fiche de financiële consequenties nog niet duidelijk zijn, de Kamer een update zal ontvangen over de stand van zaken op dit punt.

De **staatssecretaris** voegt hieraan toe dat dit alleen zal gebeuren in die gevallen waarin de regering besloten heeft tot een vervolgotraject om meer duidelijkheid te krijgen.

## **2. Vragen en opmerkingen van de commissie over:**

- **de brief van de minister van Financiën d.d. 11 oktober over het kabinetsstandpunt met betrekking tot de evaluatie van de Wet toezicht Europese subsidies (29 832, nr. 1);**
- **de brief van de president van de Rekenkamer aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 1 december 2004 inzake Single Audit en Wet toezicht Europese subsidies;**
- **de brief van de minister van Financiën d.d. 7 december houdende de aanbieding van de tweede jaarlijkse rapportage in het kader van de Wet toezicht Europese subsidies.**

De heer **Timmermans** stemt in met het schrappen van artikel 2 van de Wet TES. Overigens is het de vraag of de Wet TES niet ingetrokken kan worden. Immers, ingevolge de systematiek van de Europese subsidie-stromen blijft de centrale overheid toch financieel aansprakelijk voor EG-subsidies.

De heer **Van Dijk** memoreert dat de Wet TES is ontwikkeld naar aanleiding van de ESF-affaire. Ingevolge deze wet moeten de decentrale bestuursorganen de rijksoverheid informeren over ontvangen EG-subsidies en de besteding ervan en kan de rijksoverheid ingrijpen wanneer die subsidies niet goed aangewend worden. De heer Van Dijk voelt er niet voor om de gehele wet in te trekken. De rijksoverheid moet namelijk een instrument houden om in te grijpen wanneer decentrale bestuursorganen met de Commissie gemaakte afspraken over de besteding van de subsidies niet goed nakomen. Aangezien de wijze waarop de decentrale bestuursorganen aan de Commissie moeten rapporteren over de aanwending van EG-subsidies, afwijkt van de wijze waarop zij daarover aan de rijksoverheid moeten rapporteren, en de informatieplicht dus een grote administratieve belasting met zich brengt voor de decentrale bestuursorganen, meent de heer Van Dijk dat artikel 2 wel geschrapt kan worden, zeker omdat de financiële risico's van de rijksoverheid in dit verband verwaarloosbaar zijn.

De heer **Van Baalen** meent dat Nederland, gezien het belang dat de regering hecht aan een deugdelijk financieel beleid van de EU, ook betrouwbaar moet overkomen bij de besteding van Europese subsidies. Het is dan ook de vraag waarom nu wordt voorgesteld om de informatieplicht ingevolge artikel 2 van de Wet TES te schrappen. Overigens is het de vraag waarom geen navolging wordt gegeven aan het idee van de Rekenkamer om een centraal betaalpunt voor alle EG-subsidies in te richten.

De **minister** is zeer verheugd dat de Kamer instemt met het schrappen van artikel 2. Naast de landbouwsubsidies en de ESF-gelden – hiermee is meer dan 80% van de Europese geldstromen gemoeid en daarvoor is een adequate administratie opgezet – wordt er in Nederland nog zo'n 300 mln aan EG-subsidies ontvangen. Van dat bedrag gaat 200 mln naar bedrijven voor activiteiten op het gebied van research and development. Verder gaat een deel van dat bedrag rechtstreeks naar Nederlandse universiteiten voor kaderprogramma's. De rijksoverheid kan hier weinig invloed op

uitoefenen. Hieruit kan worden afgeleid dat de decentrale bestuursorganen slechts een betrekkelijk klein bedrag aan EG-subsidies ontvangen en dat de financiële risico's van de rijksoverheid dus ook niet zo groot zijn. Bovendien is in de zaken waarin de subsidies niet goed aangewend zijn, geen sprake geweest van terugvordering of aansprakelijkheidstelling. Met de Wet TES is indertijd dus wellicht wat overgereageerd op de ESF-affaire. Mede met het oog op de effecten van de informatieplicht op de decentrale bestuursorganen is daarom besloten om artikel 2 te schrappen. De minister acht het geen goed idee om de Wet TES geheel in te trekken. Daarmee zouden de aanwijzingsbevoegdheid, de controlebevoegdheid en het terugvorderingsrecht verloren gaan, terwijl dat belangrijke instrumenten zijn voor de rijksoverheid wanneer er iets mis dreigt te gaan of is gegaan bij de aanwending van EG-subsidies door de decentrale bestuursorganen. De desbetreffende artikelen van de Wet TES worden weliswaar bij hoge uitzondering toegepast, maar zij brengen ook geen grote administratieve belasting met zich voor de decentrale bestuursorganen. Geen enkele EU-lidstaat heeft een centraal betaalpunt voor andere EG-subsidies dan de landbouw gelden en de structuurfondssubsidies. Dit is natuurlijk geen doorslaggevend argument, maar er kleven ook andere bezwaren aan een centraal betaalpunt. Het zou leiden tot een verschuiving in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de centrale overheid en de decentrale bestuursorganen. Verder zou de rijksoverheid door een centraal betaalpunt rechtstreeks verantwoordelijk worden voor de besteding van EG-subsidies. De minister meent dan ook dat volstaan moet worden met het schrappen van artikel 2 van de Wet TES.

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,  
Dijkema

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
B. M. de Vries

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken,  
Beun