

Vergaderjaar 2007–2008

31 335

EU-trendrapport 2008

24 202

Jaarverslag Europese Rekenkamer

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2008

Hierbij bied ik u, namens het kabinet, aan: de tweede Nationale Verklaring over het financieel beheer van het Europees Landbouw Garantiefonds (hierna: ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (hierna: ELFPO) over het begrotingsjaar 16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007¹. De Nationale Verklaring wordt – naast uw Kamer – ook aangeboden aan de Europese Commissie (hierna: de Commissie) ten behoeve van haar verantwoording over de Europese begroting aan het Europees Parlement. Alvorens deze verklaring toe te lichten, ga ik in op een aantal actuele ontwikkelingen in EU-verband met betrekking tot de verbetering van het financieel beheer.

Europese ontwikkelingen financieel beheer

In EU-verband is een aantal ontwikkelingen te constateren dat relevant is voor een verdere verbetering van het financiële beheer en de verantwoording van EU-gelden. Deze zijn:

1. de verplichting tot het afgeven van een «Annual Summary» door EU-lidstaten;
2. de recentelijk gedane toezeggingen van de Commissie aan het Europese Parlement naar aanleiding van de kwijtingprocedure van de EU begroting 2006;
3. het Actieplan voor een geïntegreerd interne controlekader.

Bovengenoemde ontwikkelingen worden hieronder toegelicht.

Annual Summary

Dit jaar is door de Commissie invulling gegeven aan de verplichting in het financieel reglement van de Europese Unie voor het afgeven van een Annual Summary over Europese fondsen in gedeeld beheer. Het betreft een door de lidstaat af te geven samenvattende verklaring van bestaande rapportageverplichtingen. De Annual Summary wordt op nationaal niveau afgegeven door een daartoe aangewezen coördinerende instantie.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De jaarlijkse samenvatting voor de structuurfondsen betreft alle afgeronde auditbevindingen, ingestelde terugvorderingen, de eventuele aanwezigheid van materiële punten voor het financieel beheer en eventuele verbeteracties. Voor de landbouwfondsen wordt een afzonderlijke Annual Summary afgegeven.

Het is verheugend dat inmiddels vijftig lidstaten deels of geheel hebben meegewerkt aan deze nieuwe verplichting. De Annual Summary is een verdere stap naar verhoogde verantwoordelijkheid voor lidstaten met betrekking tot EU-middelen in gedeeld beheer. Het is echter nog geen verantwoording tot op het niveau van de Nationale Verklaring.

Hoewel de Nationale Verklaring en de Annual Summary beiden zijn gebaseerd op bestaande verantwoordingsinformatie, geeft de Nationale Verklaring – mede door het politieke karakter en de uitspraak over rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden –, in combinatie met het onafhankelijk oordeel van de Algemene Rekenkamer, extra zekerheid bij de verantwoording van EU-geldstromen in Nederland. Daarentegen heeft de Annual Summary meer het karakter van een rapportagedocument dan van een verantwoordingsdocument. Lidstaten zijn bovendien niet verplicht hierbij overall eindconclusie te geven met verbetermaatregelen. Ook is onder druk van lidstaten het voorzien van de jaarlijkse samenvatting van een opinie van een onafhankelijke auditinstantie, zoals een nationale rekenkamer, slechts als een aanbeveling en dus niet als een verplichting opgenomen. Nederland zal zich daarom verder blijven richten op de uitbreiding van het systeem van nationale verklaringen in Europa.

Specifiek voor de landbouwfondsen heeft de Commissie met ingang van het begrotingsjaar 2007 de lidstaten verplicht tot het verstrekken van de jaarrekeningen van elk van hun betaalorganen, aangevuld met een borgingsverklaring die is ondertekend door de directeur van het betreffende betaalorgaan. De borgingsverklaringen kunnen punten van voorbehoud bevatten waarin de mogelijke financiële gevolgen van die punten zijn gekwantificeerd. In dat geval moet de borgingsverklaring een verbeteractieplan en een nauwkeurig tijdschema voor de uitvoering daarvan bevatten. De borgingsverklaring moet zijn gebaseerd op een doeltreffend toezicht dat gedurende het hele jaar op het bestaande beheers- en controlesysteem is uitgeoefend. De borgingsverklaring is voorwerp van toetsing door de certificerende instantie.

Toezeggingen van de Commissie naar aanleiding van de kwijting-procedure over de begroting 2006 in het Europese Parlement

De Europese Rekenkamer heeft in haar jaarverslag over de begroting 2006 vorig jaar voor de dertiende maal geen positieve betrouwbaarheidsverklaring (DAS) af kunnen geven. De problemen spitsen zich met name toe op de structuurfondsen in gedeeld beheer waar volgens de Europese Rekenkamer minimaal twaalf procent van de uitgaven onregelmatig was. Dit vertegenwoordigt een bedrag van circa vier miljard euro. Terwijl op andere onderdelen van de begroting verbeteringen zichtbaar zijn of aan de normen wordt voldaan, is de vooruitgang bij de structuurfondsen nauwelijks zichtbaar.

Nederland heeft in de ECOFIN van februari 2008 tegen een positief décharge advies bij de EU begroting 2006 gestemd. Dit omdat het décharge advies te weinig concrete acties bevatte om de problemen bij de structuurfondsen op te lossen. Met de tegenstem heeft Nederland de medeverantwoordelijkheid van de lidstaten benadrukt en is aan collega lidstaten het signaal gegeven dat concrete stappen nodig zijn. Inmiddels heeft het Europees Parlement onder voorwaarde décharge verleend aan de Commissie. De Commissie heeft ondermeer de volgende toezeggingen gedaan aan het Europees Parlement:

- stevige politieke steun aan de initiatieven voor nationale verklaringen;
- het nemen van alle nodige stappen om de naleving van het financieel reglement – en met name de afgifte van de Annual Summary – te handhaven;
- het uitvoeren van een evaluatie van de kwaliteit van de Annual Summaries per lidstaat en per fonds;
- commitment om over de resterende periode alle onterechte betalingen terug te vorderen nog voor de afsluiting van de programmaperiode. Over de financiële correcties wordt periodiek gerapporteerd;
- interim rapportages per kwartaal over het Actieplan van de Commissie voor de structuurfondsen;
- snellere stopzettingen van betalingen in geval van serieuze problemen in de systemen;
- per kwartaal rapportage over correcties en terugvorderingen door de lidstaten;
- meer transparantie over de subsidiebetalingen aan eindbegunstigden binnen de lidstaten.

Door een strikter handhavingsbeleid onder meer van financiële correcties en een verbetering van het rapportagestelsel (ook op lidstaatniveau) ontstaat naar onze mening een beter inzicht in de verhoudingen tussen lidstaten over de jaren heen en probleemgebieden. Hierdoor kan gericht vervolgcacties worden ondernomen.

Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd interne controlekader

De Commissie heeft in februari 2008 gerapporteerd over de voortgang met betrekking tot het Actieplan voor een geïntegreerd interne controlekader. Hierin heeft zij aangegeven een groot deel van haar acties te hebben geïmplementeerd. De komende tijd zal het effect van de maatregelen zichtbaar moeten worden.

Voorts heeft de Commissie specifiek voor structuurfondsen een actieplan opgesteld dat met name de naleving van bestaande verordeningen en verplichtingen zal gaan volgen en zo nodig afdwingen door sancties.

Tot slot zal Nederland, samen met gelijkgestemde landen, actief blijven werken aan verbetering van financieel beheer en verantwoording op lidstaatniveau. Naar verwachting zal in 2008 het Verenigd Koninkrijk uitvoering geven aan hun initiatief voor de Nationale Verklaring en zal in 2009 ook Zweden volgen. Denemarken heeft in november 2007 haar verklaring van de Deense Rekenkamer over de EU fondsen 2006 afgegeven. Naast deze landen heeft ook Luxemburg zich in het openbaar uitgesproken voor een nationale verklaring.

Nationale Verklaring Financieel beheer ELGF en ELFPO 2007

Inleiding

De Nationale Verklaring is het instrument waarmee sinds mei 2007 het kabinet verantwoording aflegt over het functioneren van de financiële beheerssystemen en de rechtmatigheid van de transacties tot op het niveau van eindbegunstigden. Tot nu toe betreft dit uitsluitend de landbouwfondsen. In het vervolg van de programmaperiode 2007–2013 zal de Nationale Verklaring mede gaan omvatten het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Visserij Fonds en de Eigen Middelen. In samenwerking met het ministerie van Justitie wordt ernaar gestreefd ook de migratiefondsen in deze periode onder de Nationale Verklaring te brengen.

De invoering van de Nationale Verklaring is een leerproces waarbij gaandeweg verbeteringen worden doorgevoerd. Bij de opstelling van de tweede Nationale Verklaring zijn, overeenkomstig de aan de Algemene Rekenkamer toegezegde aanbevelingen, de volgende verbeteringen doorgevoerd:

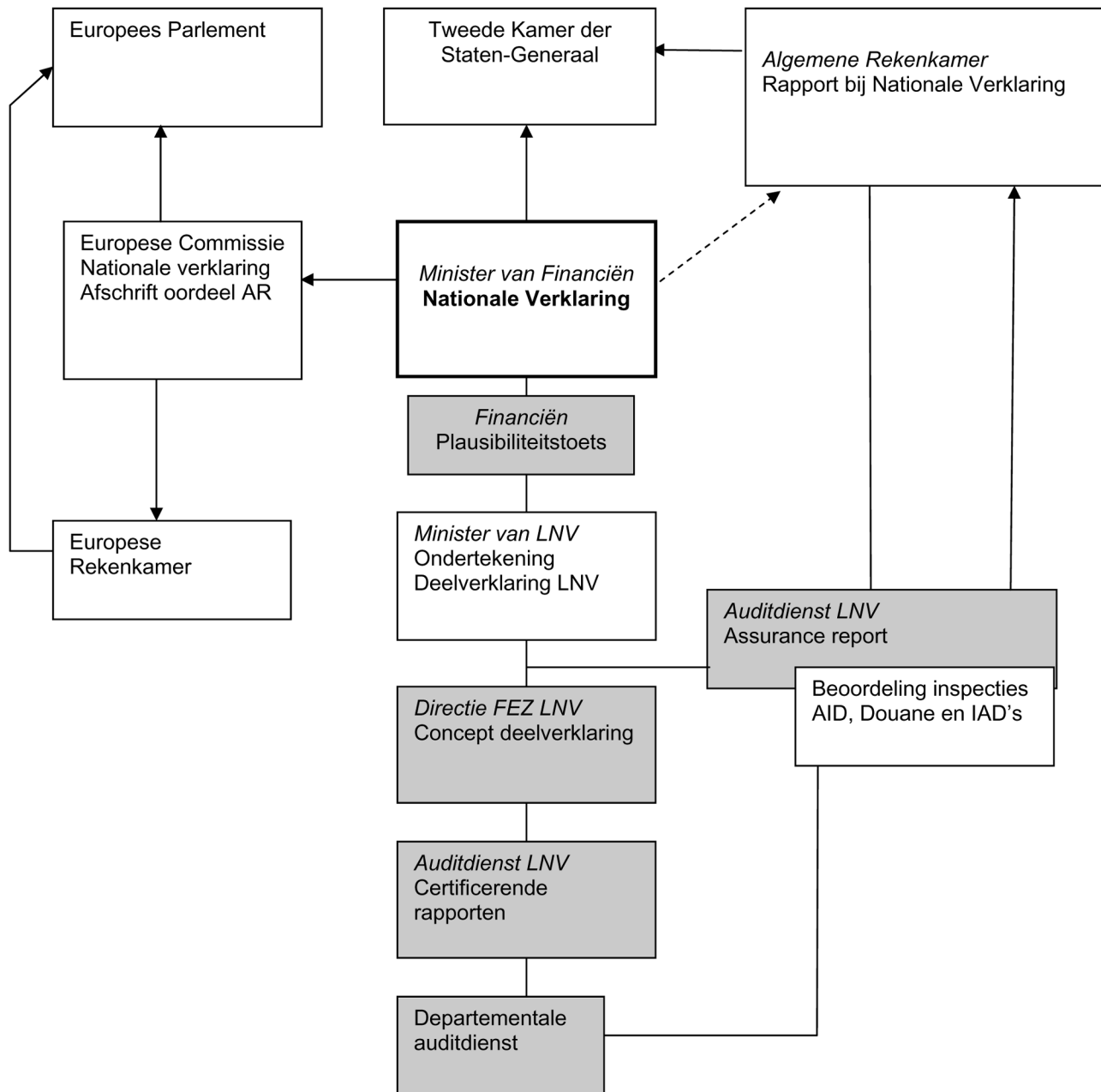
- Met de Algemene Rekenkamer is een assurance framework opgesteld waardoor via een efficiënte controleaanpak de rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden geformuleerd kan worden. Deze aanpak komt er op neer dat de auditdienst van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) het systeem en de afwikkeling van de door de technische diensten uitgevoerde fysieke controles beoordeelt en eventuele fouten extrapoleert.
- Daarnaast geeft de auditdienst van LNV een accountantsverklaring bij de consolidatiestaat 2007 en een assurance report over de deugdelijke totstandkoming van de deelverklaring van de minister van LNV. Hierdoor kan een review door het ministerie van Financiën op de deelverklaring achterwege blijven.

Totstandkoming Nationale Verklaring 2007 nader toegelicht

De Nationale Verklaring wordt gebaseerd op deelverklaringen van de beleidsverantwoordelijke ministers voor de desbetreffende middelen. Voor de afgifte van de deelverklaring 2007 over de landbouwfondsen maakt de minister van LNV gebruik van verantwoordingen van betaalorganen en inspectiediensten, controlerapporten van de certificerende instantie en overige beschikbare informatie. De auditdienst van LNV geeft zekerheid bij de deelverklaring door middel van een assurance report en een accountantsverklaring. Het ministerie van Financiën voert een plausibiliteitstoets uit en integreert de deelverklaring van de minister van LNV in de Nationale Verklaring op basis van beschikbare verantwoordings- en controle-informatie.

Evenals bij de Nationale Verklaring 2006 zal de Algemene Rekenkamer ten behoeve van uw Kamer deze verklaring van haar oordeel voorzien. Een afschrift van dit oordeel zal door de minister van Financiën aan de Commissie worden aangeboden als aanvullende zekerheid bij de Nederlandse verantwoording.

In onderstaand model is de totstandkoming van de Nationale Verklaring schematisch weergegeven:



Inhoud Nationale Verklaring 2007

Namens het kabinet wordt over het Nederlandse deel van het financieel beheer van het ELGF en ELFPO voor het begrotingsjaar 16 oktober 2006 tot en met 15 oktober 2007 verklaard dat op basis van de informatie die de minister van Financiën tot zijn beschikking heeft en naar beste weten:

- a. de financiële beheerssystemen in Nederland een redelijke mate van zekerheid bieden voor de wettigheid en regelmatigheid van transacties tot op het niveau van eindbegunstigden en;
- b. de gesaldeerde uitgaven en ontvangsten met betrekking tot die

fondsen wettig en regelmatig zijn tot op het niveau van eindbegunstigden.

Over het begrotingsjaar 2006/2007 is bij ELGF en ELFPO respectievelijk € 1 013,1 miljoen en € 18,1 miljoen aan uitgaven gedeclareerd. Op basis van de beschikbare inspectieresultaten (fysieke inspecties) heeft extrapolatie plaatsgevonden van de geconstateerde onrechtmatigheden. Het totaal aan geëxtrapoleerde onregelmatigheden bij de gedeclareerde uitgaven blijft met een betrouwbaarheid van 95 procent beneden de materialiteitsgrens van 2 procent, onverlet inherente onzekerheden ten aanzien van de interpretatie van Europese regelgeving die altijd kan optreden.

De minister van Financiën baseert zich voor de Nationale Verklaring 2007 in het bijzonder op de voor de Europese landbouwfondsen ELGF en ELFPO afgegeven (deel)verklaring van de minister van LNV. In die deelverklaring is toegelicht dat er sprake is van rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden met betrekking tot de in deze brief opgenomen consolidatiestaat van uitgaven en ontvangsten. Over de praktische uitwerking van het begrip rechtmatigheid tot op het niveau van eindbegunstigden bestaat tussen de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer echter op dit moment een verschil in benadering. Om dit verschil in benadering – hopelijk tijdelijk – te overbruggen, is, in overleg met de Algemene Rekenkamer en de betrokken ministeries van LNV en Financiën, een assurance framework opgesteld dat ertoe leidt een uitspraak over rechtmatigheid te kunnen doen tot op het niveau van eindbegunstigden.

Niettemin is het wenselijker dat er een eenduidige normatiek op EU-niveau is. Het kabinet zal blijven aandringen dat hierover op korte termijn overeenstemming wordt bereikt tussen de Commissie en de Europese Rekenkamer.

Voorbehoud met betrekking tot controles op randvoorwaarden

Hoewel er duidelijk vooruitgang is geboekt in 2006/2007, is – evenals in de Nationale Verklaring 2006 – een voorbehoud voor de uitvoering van de zogenoemde cross compliance-regeling (controles op de randvoorwaarden) opgenomen.

De uitvoering van controles op randvoorwaarden (het voldoen aan wettelijke bepalingen over milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn, voor betaling van inkomenssteun of bedrijfstoelag aan agrariërs) in Nederland is in januari 2007 onderworpen aan een onderzoek door de Commissie. De voorlopige bevindingen van de Commissie hebben betrekking op de inzet van andere overheden als medehandhavers bij de controles op randvoorwaarden en het rekenmodel voor de berekening van de korting bij niet-naleving.

Deze bevindingen maken aanpassing van het Nederlands controlesysteem noodzakelijk. In 2007 is een aanpassing van het rekenmodel voorbereid, welke per 1 januari 2008 in werking is getreden. De kortingberekening voldoet hiermee aan de Europese eisen. Daarnaast laat de inzet van medehandhavers in 2007 al een duidelijk stijgende lijn zien ten opzichte van 2006. Verdere concrete afspraken met medehandhavers over hun inzet bij de uitvoering van de cross compliance controles wil de minister van LNV in 2008 bekrachtigen in een samenwerkingsconvenant. De minister van LNV gaat er op grond van de aangebrachte verbeteringen vanuit dat in de deelverklaring over 2008 het voorbehoud niet meer noodzakelijk zal zijn.

Oordeel Algemene Rekenkamer Nationale Verklaring 2007

De Algemene Rekenkamer richt haar oordeel bij de Nationale Verklaring 2007 op drie onderdelen:

- a. de totstandkoming van de lidstaatverklaring en de onderliggende deelverklaring met bijbehorende consolidatiestaat;
- b. de kwalificatie van de systemen en de daarin vervatte maatregelen voor het beheer en de controle van de EU-fondsen;
- c. de kwalificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de verantwoorde financiële transacties tot op het niveau van de eindbegunstigde.

De Rekenkamer geeft op deze drie onderdelen een algemeen positief oordeel en doet een aantal aanbevelingen voor de toekomst. Aanbevelingen zullen zo veel mogelijk worden betrokken bij de voorbereiding van de Nationale Verklaring 2008.

Financiële betekenis ELGF en ELFPO 2007

Het gaat bij de Europese landbouwfondsen om de volgende gesaldeerde uitgaven en ontvangsten (in bijlage 1 zijn deze fondsen nader financieel gespecificeerd)¹:

- ELGF: € 1013 mln;
- ELFPO: € 18 mln.

De uit het ELGF gefinancierde steunregelingen hebben onder andere tot doel landbouwers van een redelijk inkomen te verzekeren (inkomenssteun) en de EU-landbouwmarkt te stabiliseren. Door middel van marktmaatregelen (heffingen en restituties) worden de verschillen tussen de EU-prijzen voor landbouwproducten en de wereldmarktprijzen vereffend. Deze laatste vorm van steun is de laatste jaren steeds verder beperkt ten gunste van rechtstreekse betalingen (bedrijfstoeslag) aan agrariërs. De uit het ELFPO gefinancierde steun betreft financiering van het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland (POP 2007–2013).

Overige aandachtspunten

Er zijn tekortkomingen geconstateerd bij zowel het tijdig verwerken van bij inspecties geconstateerde afwijkingen als het debiteurenbeheer. Door het niet tijdig verwerken van inspectieresultaten worden vorderingen (boetes) soms te laat ingesteld. Tekortkomingen met betrekking tot het debiteurenbeheer betreft vooral een tijdelijke, administratieve kwestie die te maken heeft met de conversie van vijf naar één betaalorgaan.

In 2007 is al gewerkt aan verbetering. De verbetering zal in 2008 gecontinueerd worden. Het financieel belang van deze tekortkomingen in relatie tot het totaal aan EU geldstromen voor landbouw is overigens gering en niet materieel.

Aanvullende achtergrondinformatie Nationale Verklaring 2007

In het kader van de Nationale Verklaring 2006 heeft het kabinet naar aanleiding van suggesties van de Algemene Rekenkamer toegezegd uw Kamer meer achterliggende informatie met betrekking tot de Nationale Verklaring en de deelverklaring ter beschikking te stellen. Het betreft informatie over:

- Het door het ministerie van Financiën gebruikte wegingskader bij de consolidatie van de Nationale Verklaring. Hierin zijn opgenomen de gehanteerde criteria voor de kwantitatieve beoordeling van materialiteit en de gehanteerde criteria voor het benoemen van mogelijke aandachtspunten en reserves (zie bijlage 2)¹;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- De certificerende rapporten van de auditdienst van LNV met daarin relevante verbeterpunten en andere relevante informatie. Deze zijn ter inzage gelegd bij de griffie van de Tweede Kamer (zie bijlage 3)¹;
- Een samenvatting van de definitieve beschikkingen van de Commissie inzake geschilpunten met de Commissie of financiële correcties op basis van door de Commissie uitgevoerde onderzoeken (zie bijlage 4)¹.

Deze informatie is als bijlagen bijgevoegd en is ook raadpleegbaar op www.minfin.nl, onder het dossier «Financieel Management Overheid/ Auditbeleid/Europa».

Tot Slot

Het streven is de Nationale Verklaring te laten aansluiten op de verantwoordingscyclus van de Commissie. Dat betekent dat voor de Nationale Verklaring en onderliggende deelverklaringen gestreefd wordt naar afgifte in februari van het jaar zodat deze kunnen worden meegenomen in de annual activity reports van de afzonderlijke DG's van de Commissie en het overall syntheseverslag van de Commissie.

Met deze tweede Nationale Verklaring – op basis van vrijwilligheid – neemt het kabinet zijn (mede)verantwoordelijkheid voor het financieel beheer van EU-gelden, in casu de Europese landbouwfondsen ELGF en ELFPO, in Nederland. Bij de totstandkoming van de tweede Nationale Verklaring is gebruik gemaakt van de ervaringen van vorig jaar, de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en opmerkingen van de Europese Rekenkamer.

Het kabinet wil die ervaringen verder benutten bij de uitbreiding van de Nationale Verklaring naar onder andere de structuurfondsen in 2009. Wij zullen de Algemene Rekenkamer vragen wederom te participeren in deze voorbereiding.

Ook door de actieve opstelling van de Algemene Rekenkamer op dit vlak in haar contacten met rekenkamers van andere lidstaten, de ERK en het Europees Parlement wordt een krachtig signaal gegeven. Daarnaast zal het kabinet in EU-verband blijven aandringen op het belang van nationale verklaringen bij het verantwoordingsproces van de Europese Unie. Voorts zullen we aandringen op transparantie van de prestatie van afzonderlijke lidstaten op het gebied van financieel beheer. Uw betrokkenheid en opstelling richting EU-collega's is daarbij minstens zo belangrijk.

De minister van Financiën,
W. J. Bos

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.