

Vergaderjaar 2006–2007

30 455

EU-trendrapport 2006

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, 4 december 2006

Het kabinet heeft u dit jaar geïnformeerd over het initiatief om te komen tot een mogelijke invoering van een nationale verklaring betreffende de verantwoording van de besteding van EU-fondsen in gedeeld beheer in Nederland¹. De nationale verklaring is een jaarlijkse verklaring, waarin de minister van Financiën namens het kabinet een uitspraak doet over zowel de kwaliteit van de systemen voor het financiële beheer als over de rechtmatigheid van de besteding van EU-fondsen in gedeeld beheer in Nederland. De ministerraad is onlangs akkoord gegaan met de invoering van de nationale verklaring in Nederland. Met deze brief informeer ik u over dit besluit.

Aanleiding voor een nationale verklaring

Gedurende twaalf jaar op rij kan de Europese Rekenkamer geen zekerheid geven over de rechtmatige besteding van de Europese begroting in de vorm van een positieve betrouwbaarheidsverklaring ofwel Déclaration d'Assurance (DAS). Nederland heeft in 2006 met brede instemming van de Tweede Kamer tegen de décharge voor de EU-begroting 2004 gestemd om aan te geven dat de lidstaten hun verantwoordelijkheid voor de controle op de fondsen in gedeeld beheer onvoldoende nemen. Zoals de vertegenwoordiger van de PvdA-fractie aangaf in het algemeen overleg naar aanleiding van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2004 van de Europese Rekenkamer², is het niet langer uit te leggen dat er jaar op jaar geen goedkeurende verklaringen kunnen worden afgegeven. Het ontbreken van een positieve DAS ondergraaft de geloofwaardigheid van de EU richting haar burgers. Het heeft een negatieve invloed op het beeld van burgers over de rechtmatigheid van besteding van EU-geld. Dit kan het draagvlak voor verdere integratie van Europa belasten. Het nemen van meer eigen verantwoordelijkheid als lidstaat door een dergelijke nationale verklaring kan een belangrijke prikkel zijn om kritisch naar de organisatie van het financiële beheer te kijken. Invoering van de nationale verklaring leidt zo tot meer beheersing van de Europese subsidiestromen. Naar

¹ Brief van het kabinet van 19 januari 2006 inzake het EU-trendrapport 2006 aan de Algemene Rekenkamer; Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, Aanghangsel.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 445 en 24 202, nr. 3.

verwachting reduceert dit de kans op onregelmatigheden en het risico op terugvorderingen zoals in de huidige periode bij ESF en EFRO.

Om tot een positieve DAS te komen heeft de Europese Commissie in 2005 voorstellen gedaan ter verbetering van het financiële beheer in de vorm van de mededeling «*routekaart naar een geïntegreerd internecontrolekader*». Een nationale verklaring van lidstaten over het functioneren van controlesystemen en de rechtmatigheid van de bestedingen vormde hiervan een onderdeel. Ondanks de steun van Nederland voor de voorstellen zijn deze in de Ecofinraad van november 2005 niet aangenomen, zij het dat het belang om te komen tot verbetering van het financiële beheer van EU-gelden wel werd – en wordt – onderschreven. In de Raadsconclusies is wel de mogelijkheid van het vrijwillig invoeren van de nationale verklaring door de lidstaten of een lidstaat neergelegd. De Commissie heeft op basis van de Ecofin-conclusies nieuwe, minder vergaande voorstellen gedaan in de vorm van het Actieplan voor een geïntegreerd intern controlekader. Daarmee wil de Commissie belangrijke stappen zetten naar een betrouwbaar en goed werkend intern controlekader.

Op basis van de genoemde vrijwilligheid neemt Nederland nu het initiatief tot het geven van een verklaring op ministersniveau over het financiële beheer van EU-gelden in Nederland. Nederland verantwoordt zich op politiek niveau naar de Tweede Kamer en de Europese Commissie voor de naleving van Europese regels bij het gedeeld beheer van Europese geldstromen. Nederland geeft daarmee een goed voorbeeld aan andere lidstaten, zoals in het algemeen overleg naar aanleiding van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2004 van de Europese Rekenkamer is bepleit door het lid van de CDA-fractie en van de SP-fractie¹. Voor Nederland is het uitgangspunt dat richting de Tweede Kamer verantwoording wordt afgelegd over EU-gelden in Nederland op een wijze die gelijkwaardig is aan de manier van verantwoorden in de nationale begroting. Het gaat uiteindelijk om belastinggeld van de burgers.

Reikwijdte nationale verklaring

De nationale verklaring is een jaarlijkse verklaring over zowel de kwaliteit van de controlesystemen voor financieel beheer als over de rechtmatigheid van transacties op het niveau van eindbegunstigden. De nationale verklaring zal worden gegeven over de Europese fondsen die Nederland in gedeeld beheer met de Europese Commissie heeft. De fondsen die onder de nationale verklaring gaan vallen zijn: het Landbouwarantie-fonds², Europees Fonds voor de Visserij, Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Daarnaast is het voornemen om zo spoedig mogelijk ook de afdrachten aan de Europese Commissie uit Eigen middelen³ op te nemen in de nationale verklaring. In de nationale verklaring wordt een oordeel gegeven over de kwaliteit van het systeem en de rechtmatigheid van de transacties. In het geval er onregelmatigheden worden geconstateerd zal dit ook in de nationale verklaring terug te vinden zijn in de vorm van een voorbehoud, eventuele verbetermaatregelen of opmerkingen.

Op deze manier legt de minister van Financiën namens het kabinet met de nationale verklaring verantwoording af aan de Tweede Kamer en de Europese Commissie over de wijze waarop Nederland omgaat met EU-gelden in gedeeld beheer. Ten behoeve van de Tweede Kamer geeft de Algemene Rekenkamer een oordeel over de nationale verklaring. De minister van Financiën zal dit oordeel van de Rekenkamer eveneens aan de Europese Commissie sturen.

¹ Verslag van algemeen overleg naar aanleiding van het jaarverslag over het begrotingsjaar 2004 van de Europese Rekenkamer.

² Vanaf 2007 is het Plattelandsontwikkelingsfonds geïncorporeerd in het Landbouwarantie-fonds.

³ Eigen middelen betreft de afdracht aan de Europese Commissie afkomstig van douanerechten, landbouwrechten, heffingen en bijdragen inzake suiker, een percentage van de geharmoniseerde grondslag van de belasting op toegevoegde waarde en een percentage van het bruto nationaal inkomen.

Doelstellingen

Het kabinet streeft er naar het financiële beheer van EU-fondsen in gedeeld beheer te verbeteren en als lidstaat daarvoor verantwoordelijkheid te nemen.

Zij hanteert daarvoor de volgende doelstellingen:

Verbetering verantwoording en de transparantie

Met de nationale verklaring legt Nederland als lidstaat verantwoording af over EU-gelden in gedeeld beheer in Nederland aan de Europese Commissie en de Tweede Kamer, en daarmee aan de burgers. De nationale verklaring, samen met het oordeel van de Algemene Rekenkamer, verschaft de Europese Commissie meer zekerheid over de wijze waarop Nederland met EU-gelden omgaat. Door de rapportage van eventuele onzekerheden en verbetermogelijkheden neemt de transparantie over de bestedingen van EU-gelden in Nederland toe. Met de nationale verklaring wordt een grotere betrokkenheid gecreëerd van de politiek en de burger. Dit kan leiden tot meer begrip over, en daarmee draagvlak voor Europa.

Verminderen budgettaire risico's

Door als lidstaat eigen verantwoordelijkheid te nemen, creëert Nederland nationaal een prikkel voor efficiëntie en verbeteringen in het financiële beheer van EU-gelden.

De verwachting is dat met de doorvoering van de organisatorische maatregelen voor de nationale verklaring de budgettaire risico's in de toekomst afnemen. Het gaat dan om minder terugvorderingen van de Europese Commissie in geval van onregelmatigheden.

Voorbeeldfunctie in de Europese context

Nederland laat met het initiatief zien dat een nationale verklaring mogelijk is en kan haar ervaringen delen met andere lidstaten. Daartoe is tijdens de voorbereidingen voor de invoering van de nationale verklaring ook intensief contact geweest met vertegenwoordigers van andere lidstaten.

Verantwoordelijkheidsverdeling nationale verklaring

De nationale verklaring is een jaarlijkse verklaring van de minister van Financiën namens het kabinet over de staat van het financiële beheer van EU-fondsen in Nederland. De nationale verklaring zal daartoe ter besluitvorming in de ministerraad worden behandeld.

De verklaring wordt opgebouwd uit deelverklaringen – over zowel het functioneren van het systeem voor financieel beheer als de rechtmatigheid van uitgaven – van de betrokken ministers die verantwoordelijk zijn voor het desbetreffende EU-fonds. De verantwoordelijkheid voor de deelverklaringen is als volgt belegd:

- minister van Economische Zaken: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling;
- minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Europees Sociaal Fonds;
- minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: Europees Garantie Fonds voor de Landbouw en Europees Fonds voor de Visserij;
- minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: LIFE +¹.

Zodra de Eigen middelen onder de nationale verklaring gaan vallen zal de minister van Financiën de deelverklaring aangeven voor de afdracht Eigen middelen.

De nationale verklaring wordt gericht aan de Europese Commissie. De Commissie blijft eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de EU-begroting en de verantwoording aan het Europese Parlement. Met de nationale verklaring legt de minister van Financiën namens het

¹ Dit is afhankelijk van de Europese besluitvorming over het wel of niet gedeeld beheren van LIFE +. Als besloten wordt tot een centraal beheer door de Commissie of een hybridevorm dan zal LIFE + geen onderdeel vormen van de nationale verklaring.

kabinet ook verantwoording af aan de Tweede Kamer over EU-gelden in gedeeld beheer in Nederland. Daarmee ontstaat een nieuwe verantwoordingslijn naar de Tweede Kamer. De Algemene Rekenkamer geeft ten behoeve van de Tweede Kamer en de betrokken ministers een oordeel over de nationale verklaring.

Zoals ook in het Nationaal Strategisch Referentiekader is aangekondigd worden door het kabinet mede in verband met de uitvoering van de nationale verklaring voor de nieuwe programmaperiode een aantal verbeteringen in de uitvoering en controle van EU-fondsen doorgevoerd. Voor de structuurfondsen wordt de Dienst Regelingen van het ministerie van LNV de certificeringsautoriteit voor declaraties aan de Europese Commissie¹ in de nieuwe programmaperiode. Voor de structuurfondsen wordt de auditfunctie gecentraliseerd bij de auditdienst van het ministerie van Financiën. De auditdienst van LNV doet de audit voor de Landbouwfondsen. Op verzoek van de minister van Financiën kan de auditdienst van Financiën ten behoeve van de nationale verklaring een «review» uitvoeren over het financiële beheer voor de Landbouwfondsen.

Met deze wijzigingen wordt de werkwijze meer uniform en ontstaat meer beheersing over, en controle op het auditwerk en de rapportages. Het overzicht over de organisatie en de verantwoordelijkheden neemt toe en het financiële beheer van de EU-fondsen in Nederland wordt hierdoor transparanter. De inrichting sluit aan bij de aanbevelingen van de Europese Commissie in de «best practices note» voor de inrichting van de organisatie en de uitvoering van financieel beheer.

Rol van de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer ondersteunt het initiatief van het kabinet om een nationale verklaring te gaan afgeven. De Rekenkamer neemt in dat kader ook een belangrijke rol op zich. Ten behoeve van de Tweede Kamer zal de Rekenkamer als externe, onafhankelijke partij een oordeel geven bij de nationale verklaring. De minister van Financiën zal dit oordeel ook aan de Europese Commissie sturen. De Algemene Rekenkamer geeft dus geen oordeel ten behoeve van de Europese Commissie of de Europese Rekenkamer en er ontstaat dan ook niet een juridische of andere formele relatie met de Europese instellingen. Europa krijgt door de verklaring van de Rekenkamer wel extra zekerheid over de waarde van de Nederlandse nationale verklaring.

Europese context

Bij de ontwikkeling van het traject om te komen tot een nationale verklaring hebben vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën nauw contact onderhouden met ambtenaren van de Europese Commissie. Met de Commissie is overeengekomen dat op termijn – als de opzet van de organisatie en de onderliggende controleaanpak is neergezet – de ambtenaren van de Europese Commissie het Nederlandse systeem bezien met als doel te komen tot afspraken over vermindering van controlelasten. De verordening voor structuurfondsen biedt daartoe ook de mogelijkheid. Op dit moment is de controlelast van de Commissie relatief beperkt. Toch is verdere vermindering van administratieve lasten mogelijk². De Commissie kan voor haar oordeel meer gaan steunen op de Nederlandse controles dan wel overgaan tot «reviews» op het Nederlandse auditwerk. Dit past in de single audit gedachte, waarbij dubbel controlewerk zoveel mogelijk wordt voorkomen door, waar mogelijk uit te gaan van het werk van de verschillende controlelagen in de keten. Tevens wordt bezien in hoeverre «partial closure» van projecten kan worden toegepast. Hierbij is het de bedoeling dat Nederland bij het afronden van projecten, en na eventuele

¹ De certificeringsautoriteit heeft als taak declaraties te beoordelen op basis van de regels in de Europese verordening. Daarna kunnen declaraties worden doorgestuurd aan de Europese Commissie.

² Alleen wanneer onregelmatigheden worden geconstateerd worden aanvullende controles uitgevoerd en kunnen de controlelasten toenemen.

controles door de Commissie, op jaarbasis de zekerheid krijgt dat projecten zijn afgesloten. Dit zou dan in de plaats komen van een afsluiting jaren na beëindiging van de programmaperiode in 2013. De onzekerheid over mogelijke terugvorderingen na het einde van de programmaperiode wordt hierdoor sterk gereduceerd. Dit leidt tot vermindering van administratieve lasten omdat ook de bewaartermijnen van administratieve stukken sterk kan worden teruggebracht.

Lidstaten: andere initiatieven

Nederland heeft met de nationale verklaring bewust een voortrekkersrol op zich genomen. Inmiddels is Nederland niet meer de enige lidstaat die vrijwillig overgaat op een systeem van nationale verklaringen. De landen Denemarken en het Verenigd Koninkrijk hebben eveneens initiatieven genomen om te komen tot een nationale verklaring, zij het dat hun verklaringen niet op politiek niveau worden afgegeven. Het Verenigd Koninkrijk heeft het voornemen jaarlijks een samenvattend statement over het beheer van Europese gelden op te stellen dat gezonden zal worden aan het nationale Parlement en de Europese Commissie. De Engelse Rekenkamer zal dit statement «auditen». De nationale rekenkamer van Denemarken geeft sinds 2006 jaarlijks een verklaring over de betrouwbaarheid van het financiële beheer en de rechtmatigheid van de onderliggende transacties.

Ik hoop en verwacht dat in de komende jaren nog meer van dit soort initiatieven zullen worden ontplooid.

Implementatie

Voor de toepassing van de nationale verklaring op genoemde EU-gelden is voorzien in een groeitraject. Met ingang van 2007 wordt over de verantwoording van 2006 voor het landbouwgarantiefonds gestart met een nationale verklaring. Deze zal eenmalig in het voorjaar 2007 worden afgegeven. Vervolgens zal in 2008 over de verantwoording van 2007 de verklaring eveneens de structuurfondsen en eigen middelen beslaan. Deze fasering houdt verband met de inwerkingtreding van de nieuwe EU-verordening voor de structuurfondsen voor de programmaperiode 2007–2013 en de daarmee gewijzigde beheerinrichting van deze fondsen. De nationale verklaring zal voor wat betreft de structuurfondsen en Eigen middelen alleen betrekking hebben op de uitgaven en afdrachten in de nieuwe periode.

Zo is er vanaf 2008 één jaarlijks verantwoordingsmoment over de wijze waarop Nederland met EU-fondsen in gedeeld beheer en de afdrachten aan de EU in Nederland omgaat. Beoogd is de nationale verklaring zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de rapportage van de Europese Commissie richting de begrotingautoriteiten (met name de Europese Rekenkamer). Gezien de verantwoordingscyclus van de structuurfondsen is de planning dat de nationale verklaring over alle Europese fondsen in gedeeld beheer in het najaar wordt afgegeven.

Conclusie

Met de invoering van de nationale verklaring is een belangrijke stap gezet naar een beter financieel beheer en een transparante verantwoording voor Europese fondsen naar de Tweede Kamer. Door de wijzigingen in de organisatie en de inrichting van het financiële beheer heeft Nederland een goed fundament gelegd voor de nationale verklaring waarmee de budgettaire risico's richting EU afnemen.

De komende periode wordt met de Europese Commissie verder gesproken over vermindering van de administratieve- en controlelasten zodat ook langs die lijn Nederland voordelen kan hebben van een nationale verklaring.

De Minister van Financiën,
G. Zalm