

Vergaderjaar 2009–2010

32 437

Verordening herziening Financieel Reglement – COM (2010) 260

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2010

Aanleiding

Binnen de Europese Unie (EU) wordt in 2010 en 2011 gewerkt aan de herziening van het financieel reglement. De herziening bestaat uit drie onderdelen: technische aanpassingen die voortkomen uit de inwerking-treding van het Verdrag van Lissabon, het inpassen van de nieuwe Europese diplomatieke dienst EDEO¹ en de reguliere driejaarlijkse herziening van het financieel reglement van toepassing op de algemene begroting van de EU.

Het voorstel van de Europese Commissie voor de driejaarlijkse herziening van het financieel reglement² gaat in op een aantal kwesties die de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer raken: de nationale verantwoording over EU-gelden en het aanvaardbaar foutenrisico. Met deze brief informeren wij de Tweede Kamer over ons oordeel over deze kwesties. De Tweede Kamer kan deze informatie gebruiken bij het bepalen van haar standpunt, ten behoeve van het overleg met de minister van Financiën over het behandelvoorbehoud financieel reglement, dat op 15 september 2010 zal plaatsvinden.³

Nationale verantwoording besteding EU-gelden

Artikel 53 van het Commissievoorstel voor de driejaarlijkse herziening van het financieel reglement regelt de wijze waarop de gelden van de EU worden besteed voor zover dit niet gebeurt door de Europese Commissie zelf, maar door andere partijen. In de praktijk wordt jaarlijks circa 80% van de EU-gelden in en door lidstaten uitgegeven.

In artikel 53*bis* van het voorstel wordt aangegeven dat lidstaten per fonds één of meer publieke organen dienen aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor het beheer en de controle van de fondsgelden.⁴ Deze organen moeten voortaan voor 1 februari de volgende informatie over het voorgaande jaar aanleveren: (a) de rekeningen, (b) een overzicht van

¹ In het Verdrag van Lissabon is vastgelegd dat de EU een eigen diplomatieke dienst krijgt: de Europese dienst voor extern optreden (EDEO). Hierin gaan ambtenaren van de Europese Commissie, de Raad van Ministers en de EU-lidstaten werken. De dienst moet ook samenwerken met de ambassades en consulaten van de lidstaten.

² Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende het financieel reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Unie (herschikking), COM (2010) 260 definitief. Europese Commissie: Brussel.

³ Het kabinet heeft over het Commissievoorstel COM (2010) 260 definitief (kamerstuk 32 437, nr. 2) een fiche (beknopt informatiedocument) voorbereid dat naar het parlement is gestuurd (kamerstuk 22 112, nr. 1035). Hierin is het eerste standpunt van het kabinet over het Commissievoorstel opgenomen.

⁴ Artikel 53*ter* van het Commissievoorstel regelt hetzelfde, maar dan voor indirect management van de EU-gelden door bijvoorbeeld derde landen, internationale organisaties en de Europese Investeringsbank.

resultaten van controles en audits inclusief een analyse van problemen en corrigerende maatregelen, (c) een managementverklaring over de rekeningen, het functioneren van de interne controlesystemen en de rechtmatigheid van de onderliggende transacties, (d) de opinie van een onafhankelijke auditinstantie over de onder (c) genoemde managementverklaring. Als lidstaten meer dan één orgaan per fonds hebben aangewezen, moeten ze voor 15 februari tevens een syntheserapport aanbieden met een nationaal overzicht van alle managementverklaringen en de opinies daarover van onafhankelijke auditinstanties.

In het Commissievoorstel wordt de basis gelegd voor de invoering van een verantwoording per lidstaat over het beheer en de besteding van EU-gelden. Nederland is voorstander van verantwoording over EU-gelden op nationaal niveau. Onze regering stelt sedert 2007 op eigen initiatief een lidstaatverklaring op over het beheer en de besteding van gelden van de EU in Nederland. De Algemene Rekenkamer publiceert jaarlijks een onafhankelijk oordeel bij de Nederlandse lidstaatverklaring. Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben ook nationale verantwoordingen over het beheer en de besteding van EU-geld in hun land ingevoerd en openbaar gemaakt. Ook in deze landen zijn de nationale rekenkamers hierbij betrokken.

Ambitieniveau van het Commissievoorstel

In het Commissievoorstel wordt voor alle geldstromen een min of meer uniform verantwoordingssysteem geïntroduceerd. Dit verantwoordingssysteem lijkt op het systeem dat nu wordt gehanteerd bij de landbouwfondsen. Wanneer we dit systeem vergelijken met de door Nederland ontwikkelde lidstaatverklaring, dan moeten we vaststellen dat het ambitieniveau van de voorstellen van de Commissie betrekkelijk laag is. Ook in vergelijking met de voorstellen die het Europees Parlement in de loop der jaren in dechargeresoluties heeft gedaan voor de invoering van nationale verantwoordingen, is het thans voorliggende Commissievoorstel minder stringent.

Dit blijkt om te beginnen uit het feit dat de verklaringen per beleidsterrein niet op nationaal niveau door een politieke ambtsdrager worden ondertekend. In Nederland worden de deelverklaringen per beleidsterrein ondertekend door de desbetreffende minister. Verder worden in het Commissievoorstel de verklaringen per beleidsterrein niet doorvertaald naar een totaalverklaring per lidstaat, ondertekend door een politieke ambtsdrager. In Nederland gebeurt dat wél. De deelverklaringen worden hier samengebracht in een nationale lidstaatverklaring, die wordt ondertekend door de minister van Financiën. Doordat in het Commissievoorstel de verantwoording op nationaal niveau niet voor rekening komt van een politieke ambtsdrager, is er geen duidelijke rol weggelegd voor de nationale rekenkamer om over de verantwoording een oordeel op nationaal niveau te geven. Dit betekent dat de nationale parlementen geen onafhankelijke rapportages van nationale rekenkamers ontvangen over de afgelegde verantwoording. Hun rol bij de controle van EU-gelden in hun land wordt in het huidige Commissievoorstel dus niet versterkt.

Ons standpunt is dat het gewenst is om verklaringen per beleidsterrein te consolideren tot een totaalverklaring op lidstaatniveau. Dit biedt de mogelijkheid tot (a) verantwoording over het geheel door een politieke ambtsdrager, (b) onafhankelijke externe controle door de nationale rekenkamer en (c) rapportage aan het nationale parlement. Alleen zo kan – met een consolidatie in Brussel – een overkoepelend en sluitend verantwoordingsbouwwerk ontstaan dat de EU-geldstromen naar alle 27 lidstaten omvat.¹

¹ Wij hebben dit standpunt verwoord in de EU-trendrapporten en de rapporten bij de Nederlandse EU-lidstaatverklaring die wij de afgelopen jaren hebben uitgebracht.

De Tweede Kamer zou er bij de minister van Financiën op aan kunnen dringen dat hij deze punten bij de Europese Commissie onder de aandacht brengt.

Harmonisatie van rapportagemomenten

Om een uitspraak te kunnen doen over de verantwoording die is afgelegd over de EU-gelden in één bepaald jaar, moet het rapportagemoment van de verschillende geldstromen gelijk zijn.¹ Dat is op dit moment niet het geval. De sectorale wetgeving voor de verschillende EU-fondsen schrijft uiteenlopende rapportagemomenten voor. Het is naar ons oordeel gewenst om te komen tot harmonisatie van rapportagemomenten voor Europese geldstromen. De Tweede Kamer zou de minister van Financiën kunnen uitnodigen dit punt met de Europese Commissie te bespreken. Hij zou daarbij kunnen aangeven dat bij een harmonisatie waarbij de systematiek van de landbouwfondsen ook voor andere fondsen gaat gelden, ook de datum waarop de Europese Commissie de landengegevens wil ontvangen – 1 februari, of 15 februari voor een synthese van verklaringen – haalbaar wordt.

Openbaarmaking van verklaringen

Vanuit een oogpunt van transparantie zou het nieuwe financieel reglement een artikel moeten bevatten dat de openbaarmaking van de verklaringen en onafhankelijke oordelen regelt. Dat is op dit moment niet het geval, waardoor het risico bestaat dat deze nieuwe vorm van verantwoording geen bijdrage kan leveren aan publieke verantwoording over de besteding van EU-gelden in de lidstaten van de EU. Ook op dit punt zou de Tweede Kamer de minister van Financiën kunnen vragen er bij de Europese Commissie op aan te dringen dit probleem in het nieuwe financieel reglement op te lossen.

Aanvaardbaar foutenrisico

Voor de legitimiteit van het handelen van de EU is het van belang dat er sprake is van transparante en betrouwbare instellingen die zorgvuldig omgaan met het EU-geld, dat immers uiteindelijk afkomstig is van Europese burgers. Hierbij is onder andere de vraag aan de orde welk percentage fouten bij het uitvoeren van Europees beleid aanvaardbaar is. De discussie over de foutenrisico's – of foutenniveaus – die voor verschillende geldstromen toelaatbaar zijn, komt voort uit de jaarlijks terugkerende hoge foutenpercentages die de Europese Rekenkamer signaleert bij bepaalde beleidsterreinen. Hierdoor is een positieve betrouwbaarheidsverklaring (déclaration d'assurance; DAS) van de Europese Rekenkamer over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen van de EU-begroting nog niet binnen bereik. In 2006 deed de Europese Commissie voorstellen om een positieve DAS dichterbij te brengen.² Eén van die voorstellen was om na te gaan welke foutenrisico's acceptabel zijn voor de verschillende geldstromen.

Commissievoorstel voor differentiatie in toelaatbare foutenniveaus

In artikel 28ter van het Commissievoorstel voor het financieel reglement wordt een basis gelegd voor het introduceren van verschillende foutenniveaus voor verschillende beleidsterreinen. De uiteindelijke beslissing over het al dan niet invoeren van verschillende foutenniveaus – en de hoogte daarvan – is een bestuurlijke beslissing van de Raad van de EU en het Europees Parlement.

¹ Algemene Rekenkamer, *EU-trendrapport 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 335, nrs. 1–2, p. 82. Den Haag: Sdu.

² Mededeling Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader, COM(2006) 9 definitief. Europese Commissie: Brussel.

Een systeem van gedifferentieerde foutenniveaus dient volgens de Europese Commissie te worden gebaseerd op een analyse van de kosten en baten die gemoeid zijn met controles. In 2008 en 2010 heeft de Europese Commissie daarvoor ideeën naar buiten gebracht.¹ In de betreffende publicaties worden de financiële kosten en baten in ogenschouw genomen, en wordt bezien hoe het toestaan van een hoger foutenniveau kan leiden tot lagere controlekosten.² Niet kwantificeerbare baten van controles, zoals het vertrouwen van de burger in overheidshandelen en andere reputatie-effecten, blijven in deze analyses grotendeels buiten beschouwing.

Wij vinden de discussie over differentiatie van foutenniveaus voor de Europese schaal zinnig omdat er sprake is van beleidsterreinen die qua aard en omvang van elkaar verschillen. Tegelijkertijd willen wij opmerken dat de oplossing van de problemen bij bepaalde geldstromen in de eerste plaats lijkt te liggen bij vereenvoudiging van regelgeving, waarmee ook lagere administratieve lasten tot stand kunnen worden gebracht. Verlaging van foutenpercentages is tevens mogelijk door verbeterde uitvoering van programma's en hogere effectiviteit van controles. Nederland zou de Europese Commissie kunnen uitnodigen op beide terreinen met nadere voorstellen te komen. Een nadeel van verschillende foutenniveaus per geldstroom is bovendien – nog afgezien van de verwarring waartoe een dergelijke differentiatie aanleiding kan geven – dat de Europese Commissie en de lidstaten mogelijk minder noodzaak zullen zien om te blijven streven naar verbeterde uitvoering en effectiviteit van controles.

De Tweede Kamer zou de minister van Financiën kunnen vragen na te gaan of de Europese Commissie op de punten vereenvoudiging van regelgeving, verbeterde uitvoering van programma's en hogere effectiviteit van controles voldoende heeft gedaan, alvorens een differentiatie in foutenniveaus voor te stellen.

¹ In de Mededeling «Naar een gemeenschappelijke visie op het begrip aanvaardbaar foutenrisico» (COM (2008) 866 definitief) analyseert de Europese Commissie de kosten van controles van het Europees fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Europees landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO). Het gewenste foutenniveau voor beide fondsen was 5%. In de Mededeling «Meer of minder controles» (COM (2010) 261 definitief), die tegelijkertijd met het voorstel voor de driejaarlijkse herziening van het financieel reglement werd gepubliceerd, worden de terreinen onderzoek, energie en transport en – opnieuw – ELFPO geanalyseerd. Voor beide fondsen komt de Europese Commissie nu uit op een gewenst foutenniveau tussen 2% en 5%, waarbij voor de betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer volgens de Commissie uitgegaan kan worden van circa 3,5%. In 2010 zal de Commissie nog met een mededeling komen over foutenniveaus bij administratieve uitgaven en bij externe acties, ontwikkeling en uitbreiding. In 2011 volgt een mededeling over de resterende beleidsterreinen.

² Algemene Rekenkamer, *EU-tendrapport 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 842, nrs. 1–2, p. 23. Den Haag: Sdu.

³ De nationale rekenkamers van Bulgarije, Duitsland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Slovenië, Slowakije, Tsjechië brengen momenteel voor hun eigen land de kosten en baten van controles van structuurfondsen in kaart. Het rapport over Nederland wordt gepubliceerd in ons *EU-tendrapport 2011* (publicatie februari 2011). Het gezamenlijke rapport wordt medio 2011 verwacht.

Kwaliteit van gegevens uit de EU-lidstaten

Een aandachtspunt bij de analyses van de Europese Commissie over de kosten van controles betreft de kwaliteit van de gehanteerde gegevens uit lidstaten. Naar aanleiding van signalen dat er sprake zou zijn van gebreken in de door sommige lidstaten aangeleverde informatie, is een aantal nationale rekenkamers begonnen met een gezamenlijk onderzoek waarin de kosten en baten van controles in hun landen in kaart worden gebracht.³

Naar ons oordeel moet worden voorkomen dat een besluit over aanvaardbare foutenniveaus wordt genomen op basis van onjuiste en/of onvolledige gegevens.

De Tweede Kamer zou de minister van Financiën kunnen verzoeken ook dit punt met de Europese Commissie te bespreken.

Een afschrift van deze brief wordt naar de minister van Financiën gestuurd.

Algemene Rekenkamer

Drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris