

Vergaderjaar 1998–1999

26 425

EU-geldstromen 1995–1998

Nr. 2

NOTA

Inhoud

1	Samenvatting	4	3.3.1	Structuurfondsen	20
	Inleiding	6	3.3.2	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	21
1.1	Het onderzoek	6	3.4	Afdoende controle	22
1.2	Europese ontwikkelingen	6	3.4.1	Algemeen	22
1.3	Beheer en controle in Nederland	8	3.4.2	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	22
			3.4.3	Eigen Middelen	23
2	Ontwikkelingen in beheer en controle	10	3.4.4	Structuurfondsen	23
2.1	Inleiding	10	3.5	Informatievoorziening aan de minister	24
2.2	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	10	3.5.1	Inleiding	24
2.2.1	Inleiding	10	3.5.2	Totaalbeeld	24
2.2.2	Opzet beheer en controle	10	3.5.3	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	25
2.2.3	Werking	11	3.5.4	Structuurfondsen	26
2.2.4	Toekomstige ontwikkelingen	11	3.5.5	Eigen Middelen	26
2.3	Structuurfondsen	12	3.6	Ministeriële verantwoordelijkheid	27
2.3.1	Inleiding	12			
2.3.2	Opzet beheer en controle	13	4	Conclusies	29
2.3.3	Werking	14			
2.3.4	Toekomstige ontwikkelingen	14	5	Reacties bewindspersonen en nawoord	
2.4	Eigen Middelen	15		Rekenkamer	31
2.4.1	Inleiding	15	5.1	Reactie van de minister van Financiën	31
2.4.2	Opzet beheer en controle	15	5.2	Reactie van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	31
2.4.3	Werking	15	5.3	Reactie van de minister van Economische Zaken	32
2.4.4	Toekomstige ontwikkelingen	16	5.4	Reacties van andere betrokken bewindspersonen	32
2.5	Overige geldstromen	16	5.5	Nawoord Rekenkamer	33
3	Resultaten Rekenkameronderzoek 1995–1998	18	Bijlage 1	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	35
3.1	Inleiding	18	Bijlage 2	Structuurfondsen	44
3.2	Ordelijkheid en controleerbaarheid	19	Bijlage 3	Eigen Middelen	54
3.2.1	Structuurfondsen	19	Bijlage 4	Overige geldstromen	61
3.2.2	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	19			
3.2.3	Eigen Middelen	20			
3.3	Adequaat toezicht	20			

Samenvatting

In 1995 publiceerde de Rekenkamer het rapport «Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland», waarin een beeld werd gegeven van de opzet van de beheers- en controlesystemen voor de belangrijkste EU-geldstromen. Om te beoordelen welke verbeteringen er sinds 1995 zijn gemaakt heeft de Rekenkamer in de eerste helft van 1998 de inventarisatie uit 1995 geactualiseerd en aangevuld met een overzicht van haar onderzoeksbevindingen op dit terrein in de jaren 1995–1998.

De vergelijking leidde tot een overwegend positief oordeel over de ontwikkelingen die vanaf 1995 hebben plaatsgevonden in het beheer van en de controle op de EU-geldstromen in Nederland. Dit geldt met name voor de geldstromen in het kader van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid en voor de Eigen Middelen, samen het leeuwendeel van de Nederlandse ontvangsten van en afdrachten aan de EU.

De Rekenkamer is dus positief over de stappen die de afgelopen drie jaren zijn gezet in de verbetering van het financieel beheer, maar signaleert desondanks diverse aandachtspunten. Bijvoorbeeld het *toezicht op het beheer*, dat volgens de Rekenkamer in veel gevallen nog verbetering behoeft. Dit geldt vooral voor de structuurfondsen, met name het Europees Sociaal Fonds, waarvoor overigens verbeteringen zijn aangekondigd. Ook over het *toezicht op de uitvoering* is de Rekenkamer minder positief. In vele gevallen behoeft dit nog verbetering. Bij de structuurfondsen laat bijvoorbeeld het functioneren van de Comités van Toezicht nog te wensen over. De afgelopen jaren zijn enkele hierop gerichte acties aangekondigd, onder meer het versterken van de ministeriële vertegenwoordiging in deze comités.

Eveneens verdient de *controle* op de EU-geldstromen nog de nodige aandacht. Met name bij de structuurfondsen laat de accountantscontrole te wensen over (gebrekkige provinciale controles, achterblijvende reviewwerkzaamheden). Maar ook bij de andere geldstromen is ruimte voor verbetering in de controle, wat geïllustreerd wordt door het feit dat de Nederlandse afdrachten van Eigen Middelen aan de Europese Commissie incidenteel te laat gebeuren waardoor achterstandsrente moet worden betaald. Meer aandacht voor de controle is extra noodzakelijk, omdat het aantal controles ter plaatse van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer tot nu toe beperkt is gebleven.

De minister is, in lijn met artikel 5 van het EG-Verdrag, in laatste instantie verantwoordelijk voor de juiste besteding en een goed financieel beheer van de gelden die in gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en Nederland worden besteed. Om aan deze verantwoordelijkheid inhoud te geven is een actieve betrokkenheid bij beheers- en controlezaken, een goede informatievoorziening en zicht op de resultaten van de diverse EU-programma's noodzakelijk.

Een actievere betrokkenheid bij beheer en controle is volgens de Rekenkamer geboden. Uit het overzicht van onderzoeksbevindingen 1995–1998 kwam naar voren dat ministers de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de structuurfondsen vaak «eng» interpreteren. Verbeteringsacties werden pas geïnitieerd wanneer zich problemen bij beheer en controle voordeden.

Ook op het tweede punt, informatievoorziening, zijn er verbeteringen mogelijk. Onder een goede informatievoorziening verstaat de Rekenkamer informatie over de belangrijkste aspecten van beleid, financiën, uitvoering, controle en fraude en onregelmatigheden. Uit een aantal recente Rekenkameronderzoeken blijkt dat er nog lacunes zijn in de informatievoorziening van de minister en het gebruik hiervan, met name op belangrijke punten als uitvoeringskosten, efficiency en evaluatie.

Ten slotte pleit de Rekenkamer voor een grotere betrokkenheid van de ministeries bij het beoordelen van de resultaten van EU-programma's en -beleid.

Gelet op de vérstrekking van de ministeriële verantwoordelijkheid op dit terrein, beschouwt de Rekenkamer de controle op EU-aangelegenheden als onderdeel van haar taak om het functioneren van de rijksoverheid te controleren. Daartoe gebruikt zij informatie van de instanties die de EU-gelden ontvangen. Het onderhavige onderzoek kon voor een groot deel (met name bij de structuurfondsen en bij de overige geldstromen) tot stand komen dankzij de vrijwillige medewerking van de subsidiebeherende en -ontvangende instellingen. Voorstellen om de bevoegdheid tot het inwinnen van informatie bij deze instellingen een wettelijke basis te geven, heeft de Rekenkamer voorgelegd aan de regering.

De Rekenkamer komt tot de eindconclusie dat waakzaamheid bij het beheer van en de controle op de EU-geldstromen in Nederland geboden blijft. Stringenter toezicht en actievere controle lijken haar de aangewezen methoden om hieraan vorm te geven, mede ter voorkoming van corruptie en fraude.

De zogenoemde «overige geldstromen» van de EU naar Nederland (dat wil zeggen andere dan de landbouwsubsidies of structuurfondsgelden) hebben tot nu toe nog niet zoveel aandacht gekregen. Toch betreft het hier een aanzienlijk financieel belang, ruim f 1 miljard per jaar. Uit de geactualiseerde inventarisatie bleek dat de beheers- en controlestructuren van de overige geldstromen divers van opzet zijn. De betrokkenheid van de minister bij het beheer van en de controle op deze gelden is doorgaans beperkt, zelfs wanneer hij hiervoor directe verantwoordelijkheid draagt (zoals bijvoorbeeld bij Transeuropese netwerken voor energie). De Rekenkamer is van plan in de komende jaren meer aandacht aan de overige geldstromen te besteden. Eind 1998 is reeds een onderzoek naar de uitvoering van het Vierde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling in Nederland gestart.

In het algemeen onderschreven de verantwoordelijke bewindspersonen de conclusies van de Rekenkamer. Dit waren de ministers van Financiën, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), van Economische Zaken (EZ), van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Verkeer en Waterstaat en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. De minister van Financiën zegde toe zich ervoor te zullen inzetten dat vanuit de vakministeries de vereiste maatregelen zouden worden getroffen om de gebleken tekortkomingen weg te nemen. De ministers van LNV en EZ delen de Rekenkameropvatting over de ministeriële verantwoordelijkheid bij decentrale uitvoering van het EU-beleid niet geheel. De eerste vindt dat de lidstaat Nederland als geheel verantwoordelijk is, de tweede brengt een nuance aan door te wijzen op het feit dat de financiële risico's bij de provincies liggen. De opvatting van de minister van Financiën is meer in lijn met die van de Rekenkamer: hij vindt dat elke minister op het eigen terrein inzicht moet hebben in de omvang en wijze van besteding van EU-gelden die, al dan niet via het ministerie, naar decentrale overheden of andere begunstigden gaan.

De Rekenkamer is verheugd over de positieve reacties op haar conclusies. Wel wijst zij erop dat haar conclusie uit 1995 dat de Nederlandse beheers- en controlestructuur complex en weinig doorzichtig is, nog steeds geldt. Daarom stelt zij met instemming vast dat de departementen verschillende maatregelen hebben genomen en hebben toegezegd om te komen tot goed financieel beheer, adequaat toezicht en afdoende controle.

1 INLEIDING

1.1 Het onderzoek

In 1995 verzocht de Commissie voor de Rijksuitgaven de Rekenkamer het beheer van en de controle op de EU-geldstromen in Nederland in kaart te brengen. In het daaruit resulterende rapport (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 500, nrs. 1–2) is de opzet van het beheer en de controle geschetst. Aan het verzoek van de commissie om ook de werking van deze systemen in de analyse te betrekken, kon destijds niet worden voldaan. In het onderhavige onderzoek heeft de Rekenkamer haar oorspronkelijke inventarisatie geactualiseerd en waar mogelijk aandacht geschonken aan de werking van de systemen (zie hoofdstuk 2). Aanvullend daarop heeft zij haar onderzoeksbevindingen vanaf 1995 geëvalueerd. De actualisering heeft plaatsgevonden in de eerste helft van 1998. Om de geconstateerde ontwikkelingen in beheer en controle te beoordelen, worden deze geplaatst tegen de achtergrond van de normen die de Rekenkamer hanteert bij haar financieel beheeronderzoek. Ook de resultaten van de onderzoeken die de Rekenkamer sinds 1995 heeft uitgevoerd op het EU-controleterrein worden getoetst aan deze normen en gepresenteerd in hoofdstuk 3.

De Rekenkamer geeft met dit rapport een actueel beeld en op onderdelen een beoordeling van het beheer van en de controle op de EU-geldstromen in Nederland. Daarmee wil zij een bijdrage leveren aan de discussie over de ontwikkelingen in en vormgeving van het EU-beheers- en controlebestel.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in december 1998 naar de bewindspersonen van Financiën, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Economische Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Verkeer en Waterstaat, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Buitenlandse Zaken. Zij reageerden in januari en februari 1999. Hun reacties zijn op hoofdlijnen verwerkt in hoofdstuk 5.

1.2 Europese ontwikkelingen

De Europese Unie (EU) staat aan de vooravond van ontwikkelingen met ingrijpende gevolgen, zowel voor haarzelf als voor de lidstaten. In 1999 start de derde fase van de Economische en Monetaire Unie (EMU), waardoor Nederland – samen met tien andere lidstaten – op 1 januari 2002 de euro zal invoeren als het enige wettige betaalmiddel.

Verder treedt naar verwachting in de eerste helft van 1999 het Verdrag van Amsterdam in werking. Hiermee krijgt de EU belangrijke nieuwe bevoegdheden ten aanzien van vreemdelingenzaken, daar het Akkoord van Schengen (1995) en onder meer het visum-, asiel- en immigratiebeleid tot de zogenaamde eerste pijler gaan behoren. Ook krijgt de EU nieuwe (coördinerende) bevoegdheden voor de werkloosheidsbestrijding en zijn de bepalingen voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid versterkt. Door de toepassing van de vereenvoudigde medebeslissingsprocedure op vele terreinen zal de rol van het Europees Parlement een verdere verschuiving vertonen van adviserend naar medebeslissend, en dus belangrijker worden.

Na de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam zijn de toetredingsonderhandelingen met de landen van Midden- en Oost-Europa (LMOE) en Cyprus van start gegaan. Wanneer alle elf kandidaatlidstaten toetreden zal de EU-bevolking met meer dan een kwart stijgen tot bijna 500 miljoen, terwijl het BNP met maar vijf procent zal toenemen. Begin april 1998

waren de interne hervormingen in zes landen (Polen, Tsjechië, Hongarije, Slovenië, Estland en Cyprus) zover gevorderd, dat daadwerkelijk aan de concrete onderhandelingen is begonnen. Verwacht wordt echter dat geen van deze landen vóór 2002 zal kunnen toetreden.

Met een ware toetredingsgolf voor de deur moet de EU zich aanpassen, hervormen en ontwikkelen. Met haar zogeheten Agenda 2000 (juli 1997) reageert de Europese Commissie op de snelle externe en interne veranderingen waarvoor de EU zich gesteld ziet. Volgens de Europese Commissie dient de EU zich te concentreren op haar essentiële taken en op haar activiteiten met een werkelijke toegevoegde waarde (voorwaarden scheppen voor duurzame groei en werkgelegenheid, kennisontwikkeling stimuleren, werkgelegenheids- en zorgstelsels moderniseren en levensomstandigheden verbeteren).

De Europese Commissie stelt nadere hervormingen voor op de belangrijkste uitgaventerreinen: het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), dat financieel gezien via het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-garantie) loopt, en het structuurbeleid, samen ruim 80% van de EU-uitgaven (zie tabel 1). Zo stelt zij maatregelen voor om de marktevenwichten en de interventievoorraden verder te hervormen door verlaging van de prijsondersteuning en invoering van directe betalingen (compensatie-bedragen al dan niet per dier of hectare grond). De Europese Commissie legt hierbij veel nadruk op de ontwikkeling van een geïntegreerd beleid voor de plattelandsontwikkeling.

Op het terrein van het structuurbeleid stelt de Europese Commissie voor het aantal doelstellingen waarover de middelen uit de structuurfondsen verdeeld worden terug te brengen tot drie. Met name de regio's met een ontwikkelingsachterstand of met ernstige problemen op het gebied van inkomen, werkgelegenheid en dergelijke blijven onverminderd van belang. Zij wil verder de armste gebieden meer prioriteit geven dan nu het geval is en de werkgelegenheid en een duurzame ontwikkeling centraal stellen. Hierdoor zal niet langer 51% van de EU-bevolking van de structuurfondsen profiteren, maar ongeveer 38%.

Tabel 1. EU-geldstromen 1995-1998 (afgerond, in miljarden ecu's)

Uitgaven	1995	1996	1997	1998*	Inkomsten	1995	1996	1997	1998*
EOGFL-garantie	34,5	39,1	40,6	40,7	Invoer-/douanerechten	13,9	13,1	13,6	12,4
Structurele acties/ visserij	19,5	24,6	26,3	28,6	Landbouwheffingen	2,2	2,0	2,1	1,9
Samenwerking met derde landen	3,4	3,8	4,0	4,3	BTW-afdracht	39,6	35,7	34,9	34,1
Onderzoek en technologische ontwikkeling	2,5	2,9	3,1	3,0	BNP-bijdrage	14,4	21,1	27,4	35,9
Diversen**	7,0	6,4	6,2	6,9	Inningskosten	-1,6	-1,5	-1,6	-1,4
					Diversen**	0,1	1,7	-0,3	0,6
					Overschot vorig begrotingsjaar	6,5	9,2	4,4	pm
Totaal	66,9	76,8	80,2	83,5	Totaal	75,1	81,3	80,5	83,5

* Begroot bedrag

** Onder diversen zijn minder belangrijke ontvangsten- en uitgavenposten opgenomen.

Jaarlijks brengt de fraudebestrijdingsdienst van de Europese Commissie (UCLAF) fraudebestrijdingsrapporten uit. In 1997 signaleerde UCLAF op basis van eigen onderzoeken en meldingen uit de lidstaten een totaal aan opgespoorde fraude en onregelmatigheden van 1,4 miljard ecu (een stijging van 4552 gevallen in 1996 naar 5144 in 1997). Bij de stemming over een rapport inzake justitiële samenwerking in maart 1998 nam het Europees Parlement een motie aan, waarin zij opriep tot de instelling van

een Europese openbare aanklager voor de bestrijding van fraude. Onder de huidige omstandigheden blijkt het moeilijk corruptie en fraude met EU-gelden en het witwassen van gelden effectief te bestrijden. De rechtsstelsels van de lidstaten lopen teveel uiteen, de lidstaten zijn nauwelijks bereid samen te werken en UCLAF heeft te weinig bevoegdheden. Daarenboven verloopt de ratificatie traag van de Overeenkomst uit 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, die een inbreuk op de financiële belangen van EU onder de bescherming van het strafrecht brengt. Hiervan profiteren met name internationale criminele organisaties. Pas op 18 december 1998 heeft de Nederlandse regering een ontwerp van de goedkeuringswet voor deze overeenkomst en enkele aanvullende protocollen aan de Raad van State voorgelegd voor advies.

1.3 Beheer en controle in Nederland

In Nederland is, mede onder invloed van de fraudeproblematiek, de belangstelling voor het beheer van en de controle op de EU-geldstromen de afgelopen jaren sterk gegroeid. Andere factoren die hierbij van belang zijn:

- ontstane netto-betalpositie voor Nederland (ontvangsten minus afdrachten) door het besluit over Financiële Perspectieven van de Europese Raad van Edinburgh (december 1992) (zie tabel 2);
- standpunt van de minister van Financiën dat het financieel beheer van EU-gelden dient te voldoen aan de eisen van ordelijkheid en controleerbaarheid (augustus 1993);
- nieuwe taak voor de Europese Rekenkamer na het Verdrag van Maastricht in het kader van de kwijtingsprocedure voor de uitvoering van de EU-begroting – afgeven van een Verklaring van betrouwbaarheid (DAS) bij de jaarrekeningen (november 1993);
- zeven-punten-programma van de minister van Financiën voor de verbetering van het beheer van en de controle op EU-gelden, zowel in Nederland als op Europees niveau (april 1995).

Ook bij de Algemene Rekenkamer is de belangstelling voor het EU-controleterrein toegenomen. Zij heeft haar EU-activiteiten de afgelopen jaren uitgebreid. Naast haar reguliere controle op sommige EU-gelden (met name de in het Landbouw-Egalisatiefonds verantwoorde uitgaven), werd het EU-controleterrein vanaf 1990 dan ook een speerpunt van Rekenkameronderzoek. In dit verband heeft zij ook aandacht besteed aan de wijze waarop ministers omgaan met de verplichtingen die in het kader van de EU zijn aangegaan. Naar aanleiding van haar onderzoeken is er een discussie ontstaan over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid op het EU-controleterrein. In het kader van de herbezinning op haar taken en bevoegdheden heeft de Rekenkamer aandacht gevraagd voor haar bevoegdheden op het EU-controleterrein en de wens geuit in de Nederlandse situatie over dezelfde bevoegdheden te beschikken als de Europese Rekenkamer.

De Rekenkamer acht het van belang de Europese ontwikkelingen te blijven volgen. De invloed hiervan op de Nederlandse samenleving is namelijk groot, niet alleen beleidsmatig maar zeker ook financieel. De EU-begroting (circa 180 miljard gulden, waarvan circa vijf miljard gulden per jaar naar Nederland gaan) komt nu al overeen met die van een kleine lidstaat. Daarenboven is de lidstaat veelal financieel aansprakelijk indien er problemen zijn met de besteding of het beheer.

Tabel 2. EU-geldstromen van en naar Nederland in 1995 en 1996¹ (afgerond, in miljoenen ecu's)

Ontvangsten	1995	1996	Afdrachten ²	1995	1996
EOGFL-garantie	1 945	1 536	Invoer-/ douanerechten	1 659	1 575
– Exportrestituties	1 324	810			
– Inkomenssteun	164	246	Landbouwheffingen	190	214
– overig	457	480	BTW-afdracht	1 982	1 836
Structurele acties	232	262			
– EOGFL-oriëntatie	14	24	BNP-bijdrage	704	990
– EFRO	29	42			
– ESF	151	178	Inningskosten	-185	-179
– overig	38	18			
Intern beleid	210	266			
– Opleiding, jeugd en sociaal beleid	36	37			
– Energie, Euratom, milieu	7	8			
– Interne markt, consument, industrie	11	14			
– Transeuropese Netwerken	14	19			
– Onderzoek en ontwikkeling	138	177			
– overig	5	11			
Totaal	2 387	2 064	Totaal	4 350	4 436

¹ De ontvangstencijfers voor 1997 zijn pas bekend als de Miljoenennota 2000 verschijnt.

² Hiernaast draagt Nederland in de periode 1991–2000 gemiddeld 128 mecu per jaar bij aan het Europees Ontwikkelingsfonds (zie verder paragraaf 2.5).

Bron: De bedragen zijn ontleend aan de Miljoenennota 1998 en 1999 (ontvangsten) en aan het Jaarverslag over het begrotingsjaar 1997 van de Europese Rekenkamer (afdrachten).

2 ONTWIKKELINGEN IN BEHEER EN CONTROLE

2.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft haar inventarisatie van de Nederlandse beheers- en controlesystemen voor EU-geldstromen geactualiseerd. Op basis van een vergelijking hiervan met de oorspronkelijke inventarisatie heeft zij vastgesteld of en waar ontwikkelingen in de opzet van deze beheers- en controlestructuren hebben plaatsgevonden. Waar mogelijk is ook aandacht geschonken aan de werking van de systemen. De volledige weergave van de bevindingen van de opnieuw uitgevoerde inventarisatie is opgenomen in bijlagen 1 tot en met 4.

2.2 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

2.2.1 Inleiding

Het GLB richt zich op de verbetering van de productiviteit, de veiligstelling van de voedselvoorziening en de stabilisering van de markten in de EU. Ook wordt gestreefd naar een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking en redelijke prijzen voor de verbruiker.

De uitgaven en ontvangsten in het kader van de markt- en prijsordening van het GLB vormen nog steeds de omvangrijkste EU-geldstroom. De uitgaven betroffen in 1996 39,1 miljard ecu, waarvan 1,5 miljard ecu (3,3 miljard gulden) ten goede kwam aan Nederland. In 1997 kwam 3,9 miljard gulden ten goede aan Nederland. In Nederland worden deze bedragen verantwoord in het Landbouw-Egalisatiefonds (LEF), dat twee afdelingen kent. In het LEF-A worden uitgaven en ontvangsten verantwoord, die ten laste en ten gunste van Nederland komen¹. In het LEF-B worden uitgaven en ontvangsten verantwoord die Nederland ten laste dan wel ten gunste van de algemene begroting van de EU brengt. Uitgaven die Nederland ten laste van de EU-begroting brengt moeten door de Europese Commissie worden goedgekeurd. Indien een deel van de Nederlandse declaratie niet wordt goedgekeurd, komt het daarmee gemoeide bedrag ten laste van het LEF-A (dus ten laste van de rijksbegroting). De Europese Commissie heeft de Nederlandse declaraties over 1993 en 1994 definitief afgewikkeld. De omvang van deze declaraties over deze jaren bedroeg circa 9,2 miljard gulden en leidde bij de afrekening tot een korting van circa 32 miljoen gulden (ruim 0,3%).

Het GLB kent vijf instrumenten die sinds 1995 nauwelijks beleidsinhoudelijk gewijzigd zijn:

- exportrestituties;
- landbouwheffingen;
- interventie-aankopen en -opslag;
- be- en verwerkingssteun;
- directe inkomenssteun (MacSharry-regelingen).

2.2.2 Opzet beheer en controle

De opzet van de beheers- en controlestructuur voor het GLB was de afgelopen jaren voortdurend in ontwikkeling. De belangrijkste ontwikkelingen waren:

- *versnelling in afwikkeling van declaraties door Europese Commissie* – De zogenoemde Belle-verordeningen voorzien in een systeem van erkenning vóóraf en controles achteraf van betaalorganen. Hiermee wordt bereikt dat de betaalorganen zelf voldoende garanties bieden voor de betrouwbaarheid van de ingediende declaraties. De departementale accountantsdienst van LNV (DAD/LNV) voert onderzoek uit

¹ Dit is een begrotingsfonds waarvan het saldo wordt verrekend met de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

- voor de certificatie van de jaarlijkse rekeningen van de – per 15 oktober 1996 – erkende betaalorganen. De Europese Commissie kan op grond van deze controle-informatie de declaraties sneller afwickelen, wat leidt tot een betere beheersing van de EU-begroting.
- *onderbrenging Controle Coördinatiegroep (CCG) bij Algemene Inspectiedienst (AID)* – Medio 1997 is de CCG van het Ministerie van LNV, die met name belast was met de coördinatie en bewaking van de voorgeschreven boekhoudkundige nacontroles, vervangen door de Controle Coördinatie Unit (CCU) van de AID van het Ministerie van LNV, die op 1 januari 1998 van start is gegaan;
 - *aanwijzing coördinerende instantie (CI)* – In Nederland is het Coördinerend Bureau (CB) per 1 januari 1997 aangewezen als CI, dat als aanspreekpunt voor de Europese Commissie dient voor vragen betreffende het EOGFL-garantie in Nederland. De CI heeft tevens de taak om financiële correcties bij de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen te voorkomen;
 - *stroomlijning van organisatie van beheer EOGFL-garantie* – Een interne projectgroep van het Ministerie van LNV concludeerde in 1997 dat een nieuw coördinatiemodel gewenst was. Dit heeft geleid tot de instelling van een periodiek Coördinerend Overleg binnen het ministerie, alsmede een verduidelijking van met name de coördinatie en bewaking door het CB;
 - *invoering geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS)* – Het per 1 januari 1996 ingevoerde GBCS voor de directe inkomenssteun dient bij te dragen aan een adequaat financieel beheer in de lidstaten.

2.2.3 Werking

De bovenbeschreven veranderingen in de opzet van de beheers- en controlestructuur hebben (mede) geresulteerd in een goedkeurende accountantsverklaring van het LEF over 1996 en 1997 door de DAD/LNV. Er zijn echter ook punten van zorg. Op het terrein van het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik is het kwaliteitsborgingssysteem, waarmee de AID gebreken in de bedrijfsvoering wil voorkomen, nog niet ingevoerd. In 1996 werden, ondanks de hoge inzet aan capaciteit voor EU-fraude (44%), maar 6 van de 25 geplande EU-fraude-onderzoeken ingesteld. De oorzaak hiervan ligt, volgens de AID, in het tekort aan samengevoegde deskundigheid. Verder bestaat een achterstand bij de uitvoering van de administratieve nacontroles door de CCU.

In juni 1998 hadden de betaalorganen 36 van de 60 op regelingenniveau op te stellen controlememoranda in concept bij het Ministerie van LNV ingediend, waarvan er 17 zijn beoordeeld en goedgekeurd. Door deze memoranda kunnen risico's op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik worden geëxpliciteerd waardoor het controle-instrumentarium beter kan worden ingezet. Ten slotte blijkt uit een rapportage van een projectgroep van het ministerie dat de structuur binnen het Ministerie van LNV voor de werkzaamheden op het gebied van het beheer van EU-geldstromen geen waarborgen bevat dat aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in de beleidsvoorbereiding worden meegenomen. Inmiddels zijn stappen ondernomen om hierin verbetering aan te brengen.

2.2.4 Toekomstige ontwikkelingen

In het GLB komt steeds meer nadruk te liggen op directe inkomenssteun voor boeren in plaats van prijsondersteuning voor landbouwproducenten. Met de door de Europese Commissie in Agenda 2000 voorgestelde prijsverlagingen zal het aandeel van de landbouw in de EU-begroting verder afnemen. Zij is eveneens van oordeel dat, gelet op de verwachte

economische groei en de stabilisatie van de landbouwuitgaven, de lopende verplichtingen en de komende uitbreiding tot en met 2006 jaarlijks kunnen worden betaald, zonder overschrijding van het afgesproken plafond van 1,27% van het BBP van de EU. Ten slotte heeft de Europese Commissie voor het beheer van de overige EU-uitgaven voorgesteld om een aantal uitgavencategorieën (zoals plattelandsbeleid en veterinaire uitgaven) onder EOGFL-garantie te brengen.

2.3 Structuurfondsen

2.3.1 Inleiding

De EU streeft met haar structuurbeleid na de sociaal-economische verschillen tussen de regio's van de verschillende lidstaten te verkleinen. Instrumenten hiervoor betreffen voor Nederland met name de vier structuurfondsen:

- het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO);
- het Europees Sociaal Fonds (ESF);
- het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-oriëntatie);
- het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).

In de periode 1994-1999 worden de structuurfondsmiddelen aangewend ter verwezenlijking van zes doelstellingen en veertien communautaire initiatieven (c.i.'s).

De doelstellingen zijn:

1. bevordering van de ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV);
2. omschakeling van regio's, grensregio's of deelregio's (met inbegrip van werkgelegenheidsgebieden en stedelijke gemeenschappen) die zwaar door de achteruitgang van de industrie zijn getroffen (EFRO, ESF en FIOV);
3. bestrijding van langdurige werkloosheid en vergemakkelijking van de inschakeling in het arbeidsproces van jongeren en met uitsluiting van de arbeidsmarkt bedreigde personen (ESF);
4. vergemakkelijking van de aanpassing van de werknemers aan de gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven en aan de ontwikkeling van de productiestelsels (ESF);
5. bevordering van de plattelandsontwikkeling:
 - a. door de aanpassing van de landbouwstructuren in het kader van de hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid te bespoedigen, waaronder ook de maatregelen vallen op het gebied van de aanpassing van de visserijstructuur (EOGFL-oriëntatie en FIOV);
 - b. door de ontwikkeling en de structurele aanpassing van het platteland te vergemakkelijken (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV);
6. ontwikkeling van de zeer dun bevolkte (sub)arctische gebieden in Zweden en Finland (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV).

De voor Nederland van belang zijnde c.i.'s betreffen:

- grensoverschrijdende samenwerking (Interreg II-A/-C);
- lokale plattelandsontwikkeling (Leader II);
- inschakeling van vrouwen, jongeren en kansarmen in het arbeidsproces (Employment);
- aanpassingen aan de veranderingen in de industrie (Adapt, MKB, Konver II, Resider II, Retex II);
- stedenbeleid (Urban);
- herstructurering van de visserij (Pesca).

Het structuurbeleid van de EU en de instrumenten ervoor zijn de afgelopen jaren nauwelijks inhoudelijk gewijzigd, uitgezonderd de instelling in 1996 van het voor Nederland aanzienlijk van belang zijnde c.i. Interreg II-C.

De Nederlandse ontvangsten uit de structuurfondsen vormen nog steeds de tweede omvangrijkste EU-geldstroom. In mei 1996 zegde de Europese Commissie Nederland ruim 430 mecu toe uit de reserve voor de c.i.'s voor de periode 1994–1999. Verder wees zij in mei 1997 de Nederlandse doelstelling 2-regio's 423 mecu toe voor de periode 1997–1999. Het financieel belang voor de periode 1994–1999 is hierdoor toegenomen tot ruim 2,7 miljard ecu. Het Nederlandse aandeel (1,9% van het totaal) is bescheiden in vergelijking met dat van andere lidstaten.

2.3.2 Opzet beheer en controle

De *opzet* van de beheers- en controlesystemen voor de structuurfondsen is in de onderzoeksperiode verder ontwikkeld, mede als gevolg van een SEM 2000-initiatief («Sound and Efficient Management») van de Europese Commissie. In februari 1996 sloten de DAD's van de ministeries van EZ, van LNV en van SZW samenwerkingsprotocollen met de Europese Commissie, tot dusver ingevuld middels het (jaarlijks) opsturen van elkaars controlerapporten. Verder stelde de Europese Commissie in 1997 criteria vast voor subsidiabele kosten, alsmede interne richtsnoeren voor de toepassing van (geëxtrapoleerde) financiële correcties. Daarenboven legde zij eind 1997 de verantwoordelijkheden van de lidstaten voor de financiële controle op de structuurfondsuitgaven nader vast, welke momenteel worden geïmplementeerd. De door de Europese Commissie begin 1998 ontwikkelde «Audit Trail» kan door de lidstaten hierbij worden betrokken.

De minister van EZ wijzigde vanaf 1995 de opzet van de beheers- en controlesystemen voor het EFRO niet. Twee positieve ontwikkelingen:

- eind 1997 heeft de minister van EZ de financiële aansprakelijkheid van de provincies voor de doelstelling 2-programma's geregeld voor de periode 1997–1999 in ondertekende decentralisatiebrieven, echter nog niet voor de periode 1994–1996;
- vanaf 1997 dienen de provincies jaarlijks de controlebevindingen van de externe provinciale accountants in de Comités van Toezicht (CvT's) in te brengen, alsook de fraude en onregelmatigheidsmeldingen.

Een kanttekening bij de opzet van de beheers- en controlesystemen voor het EFRO is dat de ministeries van VROM (voor c.i. Interreg II-C) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voor c.i. Urban) – voor het lokale niveau – momenteel (nog) niet een definitieve (verplichte) beschrijving hiervan aan de Europese Commissie hebben gezonden.

De minister van SZW bracht aanzienlijke veranderingen aan in de opzet van de beheers- en controlesystemen voor het ESF (doelstellingen 1, 2, 3, 5b en enkele c.i.'s), met name naar aanleiding van controlebezoeken van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer. In mei 1996 wijzigde de minister van SZW de bestuursovereenkomst met Arbeidsvoorzieningsorganisatie (Arbvo). Vanaf dat moment ligt het eindoordeel over het indienen van bijstandsaanvragen bij de Europese Commissie weer bij de minister van SZW, in overleg met Arbvo. Ook stelt hij vanaf 1997 na overleg met Arbvo subbudgetten vast voor door Arbvo of door derden uit te voeren maatregelen. Vanaf 1996 dient Arbvo jaarlijks een toezichtsplan op te stellen voor de naleving van de subsidievoorwaarden door derden. Dit plan behoeft goedkeuring van de minister van SZW. Op verzoek van de minister stelde Arbvo vervolgens een plan

van aanpak voor het toezicht en de controle op het ESF op (mei 1997). Belangrijk onderdeel van het plan is de overgang van toezicht op basis van (accountants)verklaringen op alle projecten naar integrale controle door Arbvo van projecten met een ESF-bijdrage groter dan 250 000 gulden en steekproefsgewijze controle van kleinere projecten. In geval van tekortkomingen dient allereerst Arbvo zelf nader onderzoek te doen, pas in laatste instantie kan controle door de DAD/SZW aan de orde zijn. Nadere invulling is ook gegeven aan het «eerstelijns toezicht» door Arbvo (team Interne Controle/Operational Audit) en het «tweedelijns toezicht» door de minister van SZW (directie Toezicht).

De minister van LNV wijzigde vanaf 1995 de opzet van de beheers- en controlesystemen voor het EOGFL-oriëntatie (doelstellingen 5a, 5b en c.i. Leader II), alsmede voor het FIOV (doelstelling 5a en c.i. Pesca). Najaar 1995 stelde hij controleprotocollen vast voor externe provinciale accountants. In 1996 riepen de DAD/EZ en de DAD/LNV de provincies op de controle-aanpak van hun externe accountants hierop aan te laten sluiten. De formalisering van de financiële aansprakelijkheid van een aantal provincies voor de doelstelling 5b-programma's kwam vanaf 1995 niet tot stand. In oktober 1996 gaf de minister van LNV een nadere uitwerking van de beheers- en controlestructuur binnen het ministerie. Volgens een interne projectgroep was dit echter niet meer dan een rudimentaire beschrijving en zou de minister van LNV een onderzoek naar de uitvoeringsorganisatie medio 1998 af moeten ronden. De minister van LNV had begin 1997 de verplichte beschrijving van de beheers- en controlesystemen voor het c.i. Pesca nog niet aan de Europese Commissie gezonden.

2.3.3 Werking

Wat betreft de werking van de verschillende beheers- en controle-systemen zijn op een aantal punten tekortkomingen geconstateerd:

- de externe provinciale accountants in de doelstelling 2-regio's besteden te weinig aandacht aan de rechtmatigheid van aangelegane verplichtingen;
- de provincies dienen de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik beter te ontwikkelen en uit te voeren;
- het financieel beheer bij het bureau Uitvoering Europese Subsidie Instrumenten (BUESI) en bij projecten voor doelstelling 4 en c.i.'s Employment en Adapt is nog niet op orde;
- de FIOV-controle vertoont volgens de DAD/LNV een achterstand.

Een positief punt: medio 1998 waren bij BUESI verbeteringen opgetreden bij de toekenning van ESF-bijdragen en bij de financiële (project)-administraties, mede door afspraken met de DAD/SZW voor de procedure voor de eindafrekening bij afwijkende verklaringen.

Een kanttekening bij het voorgaande is dat de (resultaten van) controle-inspanningen van de DAD's van EZ (uitgezonderd Interreg II-A), LNV en SZW voor de c.i.'s waarvoor de bijdragen rechtstreeks aan de eindbegunstigde worden overgemaakt, de Rekenkamer onbekend zijn.

2.3.4 Toekomstige ontwikkelingen

Met het oog op de aanstaande uitbreiding van de EU pleitte de Europese Commissie er in Agenda 2000 voor het aantal c.i.'s te beperken en het aantal doelstellingen terug te brengen tot drie. Het budget voor de structuurfondsen en het Cohesiefonds voor de periode 2000-2006 zal worden verhoogd tot ongeveer 275 miljard ecu, waarvan vijf procent voor de c.i.'s. De minister van Financiën verwacht dat deze voorstellen voor

Nederland een (relatieve) daling van de structuurfondsontvangsten inhouden en daarmee een verdere verslechtering van haar netto-positie.

2.4 Eigen Middelen

2.4.1 Inleiding

De inkomsten van de EU bestaan uit afdrachten van de lidstaten en hebben tot doel de EU-begroting, die jaarlijks sluitend moet zijn, te financieren. De lidstaten stellen deze zogenoemde Eigen Middelen ter beschikking van de Europese Commissie, die de begroting uitvoert. De Eigen Middelen worden gevormd door:

- landbouwheffingen;
- invoer-/douanerechten;
- afdracht van een deel van de Belasting over de toegevoegde waarde (BTW);
- bijdragen van de lidstaten op basis van hun Bruto Nationaal Product (BNP).

De totale Nederlandse afdracht is mede vanwege de verhoogde maximale afdrachtpercentages sinds begin van de jaren negentig aanmerkelijk toegenomen en bedraagt nu ruim 11 miljard gulden per jaar.

2.4.2 Opzet beheer en controle

Een belangrijke wijziging in de opzet van de beheers- en controlestructuur voor de invoerrechten was de invoering van de B-boekhouding bij de Douane medio 1995. In deze administratie worden de (nog) niet geïnde bedragen vastgelegd waarvoor geen zekerheid was gesteld dan wel de rechten worden betwist. Samen met het systeem Melding onregelmatigheden (MOR) – sinds 1 oktober 1998 vervangen door het geïntegreerd meldsysteem Douane Fraudebestrijding – vormt deze administratie de basis voor de verplichte meldingen aan de Europese Commissie van (fraude en) onregelmatigheden bij invoerrechten.

De beheers- en controlestructuur voor de BTW-afdracht en de BNP-bijdrage zijn in de onderzoeksperiode niet gewijzigd. Het Ministerie van Financiën maakt maandelijks een evenredig deel van de BTW-afdracht en de BNP-bijdrage over aan de Europese Commissie op basis van een door haar goedgekeurde jaarraming, waarna afrekening plaatsvindt.

2.4.3 Werking

De werking van de beheers- en controlestructuur voor de invoerrechten en de landbouwheffingen behoeft nog verdere verbetering. Bij de controles van de Europese Commissie en van de Europese Rekenkamer werden tekortkomingen vastgesteld in de uitvoering, die soms leidden tot nabetalingen en verschuldigde achterstandrente (2,6 miljoen gulden in 1996 en 0,7 miljoen gulden in 1997) vanwege niet-tijdige betaling. In het algemeen betrof het incidentele tekortkomingen, waaraan de Douane afdoende aandacht besteedt. Het aantal Nederlandse onregelmatigheidsmeldingen is de voorbije jaren sterk toegenomen, mede door een verhoogde bestuurlijke aandacht bij de Douane. Uit onderzoek van de Europese Rekenkamer blijkt dat de informatie van de Europese Commissie daarover in haar jaarverslag Fraudebestrijding echter verre van volledig en betrouwbaar was. Een belangrijke ontwikkeling als uitvloeisel van het SEM 2000-initiatief is voorts de samenwerking tussen de accountantsdiensten van vier lidstaten, waaronder Nederland, bij de ontwikkeling van controleprogramma's voor de landbouwheffingen en de invoerrechten.

De BTW-afracht en de BNP-bijdrage door Nederland geven de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer in het algemeen weinig aanleiding tot opmerkingen. De controle heeft hier betrekking op de juiste toepassing van de regelgeving en op het berekenen van de relevante macro-economische gegevens voor het BNP en de geharmoniseerde BTW-grondslag.

2.4.4 Toekomstige ontwikkelingen

Belangwekkend in dit verband zijn de bevindingen van de Europese Rekenkamer uit mei 1998. Zij vond de structuur en de werking van de Eigen Middelen uit BTW en BNP buiten proportie en wees op de mogelijkheid van een eenvoudiger stelsel van financiële bijdragen van de lidstaten. Verder wees zij voor de BNP-middelen op de noodzaak over te gaan op een voor de draagkracht van de lidstaten veel nauwkeuriger stelsel van nationale rekeningen (ESR 1995) dan het huidige stelsel (ESR 1979). Voorts gaf de Europese Rekenkamer in overweging te kiezen voor een systeem van bijdragen dat op langere termijn de garantie biedt voor de financiering van het communautaire beleid zonder dat herhaaldelijk wijzigingen in het juridische kader noodzakelijk zijn. Dit systeem moet tevens garanties en procedures bevatten, waarmee het betrouwbaar en controleerbaar wordt.

In het Regeerakkoord uit 1998 is een bezuiniging op de afdrachten opgenomen oplopend tot 1,3 miljard gulden in 2002. Eventuele wijzigingen van het Eigen Middelenbesluit zijn eerst per 2000 aan de orde als de Europese Commissie daarover een voorstel doet, dat door alle lidstaten wordt aanvaard.

2.5 Overige geldstromen

Naast de hiervoor behandelde EU-geldstromen omvat de financiële relatie tussen Nederland en de EU een groot aantal door de Rekenkamer zogenoemde overige geldstromen. Het betreffen uitgaven ten laste van de rijks- en de EU-begroting, die worden besteed in Nederland, alsook door Nederlandse bedrijven en (onderzoek-)instellingen in andere EU-lidstaten en/of derde landen. Daarnaast komen ook afdrachten van de lidstaten buiten de EU-begroting voor. In de inventarisatie van 1995 worden deze geldstromen slechts summier aangeduid omdat het toen niet mogelijk bleek de betreffende beheersing controlestructuur tijdig te achterhalen.

Voor de actualisering van de inventarisatie zijn vijf volgens de EU-begroting voor 1997 vanuit Europees perspectief financieel omvangrijke stromen onderzocht, namelijk:

- *Onderzoek en technologische ontwikkeling* (Vierde Kaderprogramma – beoogt het concurrentievermogen van de Europese industrie te versterken, de kwaliteit van het bestaan te verbeteren en de wetenschappelijke en technologische grondslag te leggen die nodig is ter ondersteuning van de duurzame ontwikkeling, milieubescherming en andere maatschappelijke beleidsmaatregelen);
- *Europees Ontwikkelingsfonds* (EOF VII en EOF VIII – beogen bij te dragen aan de sociale en economische ontwikkeling van de ACS-landen (staten in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan) door de financiële ondersteuning van projecten en programma's);
- *Samenwerking met de landen van Midden- en Oost-Europa en met de Nieuwe Onafhankelijke Staten van de voormalige Sovjetunie en Mongolië* (Phare en Tacis – beogen de economische en politieke hervorming in de bovengenoemde landen te ondersteunen);
- *Transeuropese netwerken* (TEN-Transport, TEN-Energie en TEN-Telecom – beogen de werking van de interne markt te verbeteren)

- en de economische en sociale samenhang te versterken door het bevorderen van de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de nationale netwerken en de toegang hiertoe);
- *Opleiding en jeugd* (Leonardo da Vinci, Socrates en Jeugd voor Europa III – beogen de beroepsopleiding beter af te stemmen op veranderende behoeften van de arbeidsmarkt, het onderwijs van hoog gehalte te bevorderen en bij te dragen aan uitwisselingsactiviteiten voor jongeren).

Deze overige geldstromen betreffen zowel het interne beleid van de EU (Vierde Kaderprogramma, TEN's, Leonardo da Vinci/Socrates/Jeugd voor Europa III), als ook het externe beleid (Phare/Tacis, EOF). Nederlandse bedrijven en (onderzoek-)instellingen participeren in alle genoemde programma's. Aan het EOF draagt Nederland daarnaast jaarlijks bij. Het financieel belang van deze overige geldstromen schat de Rekenkamer in de periode 1995–1998 op ruim 1 miljard gulden per jaar. De EOF-bijdrage en de ontvangsten uit het budget voor het Vierde Kaderprogramma maakten hiervan het leeuwendeel uit. In de nabije toekomst zullen de Nederlandse ontvangsten voor de TEN's naar verwachting toenemen.

De *betrokkenheid van de ministeries* bij het beheer van en de controle op de overige geldstromen varieert van vertegenwoordiging in beheers- en/of reglementeringscomités tot departementale controle en review. Bij Phare/Tacis en het EOF beperkt de betrokkenheid zich tot het in de beheerscomités volgen van de uitvoering van de programma's en de verplichte evaluaties, daar de feitelijke besteding (veelal) niet in Nederland plaatsvindt. De DAD/Buitenlandse Zaken controleert wel jaarlijks de afdracht aan het EOF. Bij het Vierde Kaderprogramma, de TEN's en de programma's voor opleiding en jeugd participeren de ministeries in de verschillende reglementeringscomités. Verder hebben de DAD/V&W, de DAD/EZ en de DAD/OC&W (reguliere) controletaken bij respectievelijk TEN-Transport, TEN-Energie en Leonardo da Vinci, daar de EU-bijdrage is opgenomen in de departementale financiële verantwoordingen. Een kanttekening hierbij is dat de minister van EZ voor TEN-Energie nog geen beschrijving heeft opgesteld van de beheers- en controlestructuur. Daar de EU-bijdrage voor projecten van het Vierde Kaderprogramma, TEN-Telecom, Socrates en Jeugd voor Europa III door de Europese Commissie rechtstreeks aan derden wordt overgemaakt, zijn er geen departementale controletaken.

De Europese Commissie (of haar vertegenwoordiger) controleert de (eind)declaraties (van de contractanten). Voor zover de Rekenkamer bekend, zijn zij niet verplicht hierbij een accountantsverklaring af te geven. De Europese Commissie verricht verder boekhoudkundige controles of controles ter plaatse of laat deze door externe accountants verrichten. De Europese Rekenkamer heeft dezelfde bevoegdheden als de Europese Commissie.

3.1 Inleiding

Aan het financieel beheer van de EU-geldstromen stelt de Rekenkamer dezelfde eisen als aan het financieel beheer van de departementen, namelijk ordelijkheid en controleerbaarheid. Deze houden in dat het financieel beheer volgens duidelijke, vastgelegde regels moet plaatsvinden en dat de besluitvorming tijdens het beheer op elk gewenst moment op eenvoudige wijze gereconstrueerd moet kunnen worden. Daarnaast is de Rekenkamer van mening dat de eerstverantwoordelijke minister ook dient te zorgen voor adequaat toezicht op de uitvoering van het beleid, voor een afdoende controle op en voor een goede informatievoorziening over het beleid, de uitvoering, het financieel beheer, de controle en fraude en onregelmatigheden. De mogelijkheden die de minister heeft om indien nodig in te grijpen, moeten aansluiten bij diens verantwoordelijkheden.

De Rekenkamer is van opvatting dat de ministeriële verantwoordelijkheid op het EU-controleterrein verstrekt. De minister is volledig verantwoordelijk voor de voorbereiding en inbreng van het Nederlandse standpunt in de Raad. De reikwijdte van zijn verantwoordelijkheid varieert van beleidsterrein tot beleidsterrein en is afhankelijk van de concrete EU-verplichtingen die aan de lidstaat worden gesteld (in het Verdrag of de secundaire regelgeving). Daarenboven dient de minister in algemene zin – krachtens artikel 5 van EG-Verdrag – alle maatregelen te treffen die een doeltreffende uitvoering verzekeren van het op Nederland gerichte EU-beleid. De minister draagt dus in laatste instantie de verantwoordelijkheid voor de juiste besteding en goed financieel beheer van de gelden die in gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en Nederland (en veelal via de rijksbegroting lopen) worden uitgevoerd. Indien zich hierbij problemen voordoen, kan het ministerie hiervoor financieel aansprakelijk worden gesteld.

Tussen 1995 en 1998 is deze normatiek toegepast in een aantal gepubliceerde Rekenkameronderzoeken. Naast het jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek dat de Rekenkamer uitvoert in het kader van de rapporten bij de financiële verantwoording, betreft het de volgende onderzoeken:

1. Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland (november 1995, 24 500, nrs. 1–2);
2. Uitvoering hervormd gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland (MacSharry-maatregelen) (december 1995, 24 555, nrs. 1–2, blz. 40–47);
3. Voorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie (mei 1997, 25 399, nrs. 1–2);
4. Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid (november 1997, 25 735, nrs. 1–2);
5. Bestrijding werkloosheid met Europese gelden (april 1998, 25 965, nrs. 1–2);
6. Kwaliteit uitvoering Europese akkerbouwsteunregeling (oktober 1998, 26 240, nrs. 1–2);
7. Europese gelden voor de grote steden (december 1998, brief aan de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, d.d. 4 december 1998, kenmerk 1294R).

De Rekenkamer heeft voor iedere norm de resultaten van haar onderzoeken (zoveel mogelijk gerangschikt naar geldstroom) geïnventariseerd, is vervolgens nagegaan of de toezeggingen van de verantwoordelijke ministers naar aanleiding van de rapporten zijn nagekomen en heeft ten slotte beoordeeld of dit tot verbeteringen heeft geleid.

3.2 Ordelijkheid en controleerbaarheid

3.2.1 Structuurfondsen

In het onderzoek «*Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland*» (1995) sprak de Rekenkamer haar zorg uit over het feit dat de verantwoordelijke ministers op het terrein van de structuurfondsen (EZ, SZW en LNV) er nog niet in waren geslaagd de verplichte beschrijvingen van de beheers- en controlesystemen aan de Europese Commissie te doen toekomen. Inmiddels is hieraan voldaan. Nog zorgelijker was haar vaststelling dat de bestuursovereenkomst tussen het Ministerie van SZW en Arbvo de minister onvoldoende waarborgen bood om zijn verantwoordelijkheid te kunnen dragen. De minister heeft deze overeenkomst in mei 1996 herzien. Hierin is onder meer geregeld dat hij het nationale beleidsplan voor doelstelling 3 zal opstellen, dat hij het aandeel van Arbvo in het ESF-budget gaat vaststellen en dat de toezichhoudende verantwoordelijkheid van Arbvo nadrukkelijker dient te worden ingevuld. De aanbeveling van de Rekenkamer om meer aandacht te besteden aan de opzet van de controle van de c.i.'s die niet via de rijksbegroting lopen (zie paragraaf 2.3.2) behoeft in veel gevallen echter nog opvolging.

In haar financieel beheer onderzoek van de afgelopen jaren stelde de Rekenkamer vast dat de uitvoering van ESF-regelingen nog steeds te wensen overlaat. Zij riep de minister van SZW in haar *Rechtmatigheidsonderzoek 1996* op de subsidietoekenning door en de financiële administratie van BUESI voor de ESF-regelingen voor doelstelling 4 en de c.i.'s Employment en Adapt snel te verbeteren, vóór de afronding van de projecten. In haar *Rechtmatigheidsonderzoek 1997* constateerde de Rekenkamer verbeteringen met name bij de subsidietoekenningen. Verder stelde zij vast dat de procedure voor het definitief vaststellen van subsidies niet op orde was (reviews van de afwijkende accountantsverklaring bij einddeclaraties vonden plaats nadat BUESI de subsidie had vastgesteld). Het Ministerie van SZW heeft in juli 1998 aangegeven deze procedure te hebben aangepast en de functiescheiding binnen BUESI te hebben verbeterd.

In het rapport «*Bestrijding werkloosheid met Europese gelden*» (1998) constateerde de Rekenkamer dat het financieel beheer bij projecten voor doelstelling 3 in veel gevallen te wensen overliet. Bovendien bevatte het rapportagesysteem van Arbvo een aantal weeffouten en werd het bovendien niet altijd juist toegepast. De minister van SZW merkte naar aanleiding van het rapport op dat hij verbetertrajecten inmiddels had gestart: na aandringen van zijn kant was Arbvo eind 1997 begonnen met de implementatie van het plan van aanpak toezicht en controle ESF van Arbvo. Zowel het eerstelijns toezicht door Arbvo als het tweedelijns toezicht door het Ministerie van SZW werd verbeterd en er werden nadere afspraken gemaakt over de controlewerkzaamheden van de DAD/SZW.

In verschillende rapporten wees de Rekenkamer op knelpunten of onduidelijkheden in de regelgeving: bijvoorbeeld in de ESF-regelgeving («*Bestrijding werkloosheid met Europese gelden*», 1998). Al eerder, in het rapport «*Vorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie*» (1997) had de Rekenkamer knelpunten in de regelgeving geconstateerd. De betrokken ministeries van LNV, van EZ en van SZW zegden toe hiervoor een oplossing te zoeken.

3.2.2 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

In het rapport «*Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland*» (1995) oordeelde de Rekenkamer positief over de hervorming van de beheers- en

controlestructuur die had plaatsgevonden op het terrein van het GLB. Positieve ontwikkelingen betroffen de erkenning van betaalorganen, de certificatie van de einddeclaraties aan het EOGFL-garantie, het instellen van een Coördinerend Bureau en het stroomlijnen van de organisatie van het beheer van de EOGFL-uitgaven binnen het Ministerie van LNV. Hierop wordt uitgebreid ingegaan in paragraaf 2.2. De afgifte van goedkeurende accountantsverklaringen bij het LEF over 1996 en 1997 heeft dit positieve beeld bevestigd (*Rechtmatigheidsonderzoek 1996 en 1997*). Naar aanleiding van het onderzoek naar het LEF in *het Rechtmatigheidsonderzoek 1995* zegde de minister van LNV een inhaalslag toe om de interpretatie van de regelgeving vast te leggen in een bestand. Medio 1998 was de interpretatie voltooid en systematisch vastgelegd. Een beslissing om de interpretaties algemeen toegankelijk te maken in geautomatiseerde vorm was nog niet genomen.

3.2.3 Eigen Middelen

Bij het financieel beheer van de Eigen Middelen stelde de Rekenkamer in *«Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland»* geen bijzondere knelpunten vast. Opmerkelijk vond zij wel het geringe aantal gemelde gevallen van fraude en onregelmatigheden. Inmiddels zijn verbeteringen aangebracht in de achterliggende systemen (sinds 1 oktober 1998 werkt het geïntegreerd meldsysteem Douane Fraudebestrijding), welke ertoe hebben geleid dat het aantal meldingen fors is toegenomen.

In haar *Rechtmatigheidsonderzoek 1997* besteedde de Rekenkamer aandacht aan de werking van de interne controle van de decentrale eenheden Belastingdienst (waaronder de douaneposten). Daarbij bleek dat bij 10 van de 49 douaneposten de werking van de interne controle van één van de meer belangrijke belastingmiddelen of processen (waaronder de invoer) tekortkomingen vertoonde en dat dit beeld overeenkwam met dat over 1996. Naar aanleiding van een ander Rekenkamerrapport uit 1997, *«Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid»*, meldde de minister van Financiën dat in augustus 1997 een convenant tussen de divisie Douane en de Interne Accountantsdienst belastingen (IAB) was gesloten over een meer uniforme opzet van de interne controle en de verslaglegging daarover. De uitwerking van dit convenant zal in 1998 merkbaar moeten worden.

3.3 Adequaat toezicht

3.3.1 Structuurfondsen

Bij de structuurfondsen zijn de Comités van Toezicht (CvT's) de belangrijkste toezichthoudende organen. Onder meer door zijn vertegenwoordiging hierin geeft de minister gestalte aan zijn toezichthoudende verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het structuurbeleid in Nederland. Uit het rapport *«Voorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie»* (1997) blijkt echter dat de CvT's niet in staat waren een doeltreffende rol te spelen. Door de grote hoeveelheid te behandelen onderwerpen kunnen de CvT's weinig aandacht besteden aan de kwaliteit van de afzonderlijke projectvoorstellen. De betrokkenheid van het Ministerie van SZW in de CvT's bleek louter formeel te zijn; in de onderzochte periode namen alleen de Arbeidsbureaus actief deel aan de besluitvorming. In zijn reactie op het rapport merkte de minister van SZW op dat hij het voldoende achtte dat het ministerie kennisneemt van de verslagen en voortgangsrapportages van de CvT's. In de praktijk was volgens de minister gebleken dat in geval van majeure vraagstukken de vertegenwoordiger van het ministerie tijdig advies kon geven.

Ook in het rapport «*Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid*» (1997) werden problemen met het functioneren van de CvT's gesignaleerd. Dit sloot aan bij de constatering in het *Rechtmatigheidsonderzoek 1996* dat de CvT's geen of nauwelijks aandacht besteedden aan de bevindingen van de provinciale accountants. In een reactie op beide onderzoeken zegde de staatssecretaris van EZ in december 1997 toe dat haar vertegenwoordiger in de diverse comités erop zou toezien dat de accountantscontrole, de meldingen van misbruik en oneigenlijk gebruik en van fraude en onregelmatigheden periodiek onderwerp van de beraadslagingen zou worden.

In het rapport «*Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland*» wijst de Rekenkamer erop dat de afgesproken toezichtsregelingen met de bij de uitvoering van de structuurfondsen betrokken instanties de minister van SZW niet voldoende basis bieden om zijn verantwoordelijkheid gestalte te geven. In zijn reactie op het rapport zegde de minister toe de bestuurs-overeenkomst met Arbvo zo te zullen herzien dat de toezichhoudende verantwoordelijkheid van de Arbvo nadrukkelijker wordt ingevuld. In haar rapport «*Bestrijding werkloosheid met Europese gelden*» (1998) concludeerde de Rekenkamer dat de minister alleen zijn verantwoordelijkheid voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering van het ESF kan waarmaken, wanneer hij zich een eigen oordeel te vormt over de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie aangeleverd door Arbvo. In zijn reactie onderschreef de minister van SZW deze mening van de Rekenkamer. In het Plan van aanpak toezicht en controle ESF van Arbvo was dit punt meegenomen door te zorgen voor een tweedelijns toezicht door het ministerie.

In het rapport «*Europese gelden voor de grote steden*» (1998) wees de Rekenkamer erop dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de uitvoering van het c.i. Urban had verzuimd conform de EU-verplichting steekproefcontroles uit te voeren bij de gemeenten. In zijn reactie op het rapport gaf de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid aan de steekproefcontroles inmiddels ter hand te hebben genomen en de voortgang van de programma's nauwlettend te zullen volgen.

3.3.2 *Gemeenschappelijk landbouwbeleid*

Ook op het terrein van het GLB constateerde de Rekenkamer punten van zorg bij het toezicht. Zo stelde zij naar aanleiding van het onderzoek naar de uitvoering van de MacSharry-maatregelen in het *Decemberverslag 1995* vast, dat de AID-controles op dat gebied geïntensiveerd dienden te worden, gelet op de hoeveelheid en de ernst van de geconstateerde overtredingen. In overleg met de vaste commissie voor LNV van de Tweede Kamer bestreed de minister de representativiteit van deze bevinding voor de totale uitvoering en zag geen aanleiding de aanbeveling op te volgen. Wel zegde hij de Kamercommissie toe de uitvoering van de MacSharry-regelingen nauwgezet te zullen volgen. Krap drie jaar later bleek uit het rapport «*Kwaliteit uitvoering Europese akkerbouwsteunregeling*» (1998) dat de AID ruimschoots voldeed aan haar communautair-rechtelijke controleverplichting.

In haar *Rechtmatigheidsonderzoek 1996* verzocht de Rekenkamer de AID/Douane aandacht te besteden aan de resterende tekortkomingen in de controle van derdengegevens (gebrekkige dossiervorming, incidentele toetsing en achterstanden in het opstellen van controleprogramma's op bedrijfsniveau). De AID zegde toe hiervoor een kwaliteitsborgingssysteem in te zullen voeren. In verband met de vele werkzaamheden van de AID

werd de invoering uitgesteld tot 1 maart 1999, zo bleek uit het *Rechtmatigheidsonderzoek 1997*.

3.4 Afdoende controle

3.4.1 Algemeen

In «*Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland*» (1995) wees de Rekenkamer erop dat de controlerende activiteiten van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer beperkt waren. In de afgelopen jaren is daarin geen wezenlijke verandering opgetreden. Nog steeds vinden de meeste controlebezoeken van de Europese Commissie plaats op het terrein van de structuurfondsen (23 in de periode 1995–1997, waarvan twee voor c.i.'s – Interreg II-A en Leader II). Daarnaast controleert de Europese Commissie geregeld de afdracht van de Eigen Middelen (wat ook geldt voor de Europese Rekenkamer). Voor de Europese Rekenkamer ligt het zwaartepunt van de controlerende activiteiten in Nederland bij het GLB (wat overeenkomt met ruim 80% van de Nederlandse ontvangsten).

In hetzelfde rapport constateerde de Rekenkamer met instemming de voorgenomen samenwerking van de IAB, de zusterinstellingen van het Verenigde Koninkrijk en Denemarken en de Europese Commissie ter versterking van de controle bij de Eigen Middelen. Inmiddels is sprake van samenwerking met drie andere EU-lidstaten en worden controleprogramma's op het gebied van de traditionele Eigen Middelen (invoer/douanerechten en landbouwheffingen) ontwikkeld. Vier andere lidstaten overwegen toe te treden tot het samenwerkingsverband.

In navolging van haar toezegging haar activiteiten op het EU-controleterrein te zullen intensiveren en uitbreiden, heeft de Rekenkamer de afgelopen jaren met name meer aandacht geschonken aan het beheer en de controle van de structuurfondsen. Verder hebben de Rekenkamer en de zusterinstellingen van het Verenigd Koninkrijk en Zweden als enige nationale rekenkamers proefprojecten opgezet ter ondersteuning van de Europese Rekenkamer op het terrein van de DAS (de door de Europese Rekenkamer af te geven Verklaring van betrouwbaarheid bij de jaarrekeningen van de EU). Medio 1997 sprak de Rekenkamer af enkele systemen van de Nederlandse voorcontrole te evalueren. Op basis hiervan moet duidelijk worden in hoeverre de Europese Rekenkamer zich kan baseren in haar toekomstige DAS-activiteiten op de bevindingen van deze systemen. De systeemevaluatie wordt momenteel uitgevoerd.

3.4.2 Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Tot en met het LEF-boekjaar 1995 voorzag de DAD/LNV de financiële verantwoordingen van de betaalorganen van het LEF van een accountantsverklaring met beperking. Als reden hiervoor gaf het Ministerie van LNV het feit dat het communautaire controlebeleid niet leidde tot een representatief beeld van de populatie. In «*Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland*» riep de Rekenkamer het Ministerie van LNV op te komen met een goedkeurende verklaring bij het LEF-B. Deze zag zij als een belangrijke indicatie van de betrouwbaarheid van de EOGFL-garantie-declaratie. In zijn reactie op het rapport stelde de minister van Financiën de communautaire voorschriften te beschouwen als een minimumpakket. Volgens de minister van Financiën dient de DAD zijn controle zo in te richten dat de bevindingen voldoende representatief zijn om tot een accountantsoordeel over het geheel te komen. De minister van LNV zegde toe over dit onderwerp te zullen overleggen met het Ministerie van Financiën, Europese controle-instanties en de Rekenkamer. Naar aanleiding hiervan kwam het Ministerie van LNV met een plan van

aanpak met concrete en controleerbare maatregelen dat beoogde een goedkeurende accountantsverklaring over 1996 af te geven. Sinds het LEF-boekjaar 1996 is de financiële verantwoording van het LEF voorzien van een dergelijke verklaring (*Rechtmatigheidsonderzoek 1996 en 1997*). Niettemin blijft er volgens de Rekenkamer ruimte voor verbetering. Zo formuleerde zij in haar *Rechtmatigheidsonderzoek 1997* enkele punten van aandacht, zoals de geringe voortgang bij de opstelling van controlememoranda per regeling, een achterstand bij de uitvoering administratieve nacontroles bij ondernemingen die restituties hebben ontvangen en achterstallig onderhoud van de geautomatiseerde systeem van de betaalorganen, met name het Hoofdproductschap voor Akkerbouwproducten (HPA).

3.4.3 Eigen Middelen

Op het gebied van de Eigen Middelen zijn de DAD's van de ministeries van LNV (deel landbouwheffingen), van Buitenlandse Zaken (afdracht BNP-bijdrage) en van Financiën (de activiteiten van het ministerie) en de IAB (samen met DAD/Financiën de activiteiten van de Belastingdienst: BTW, invoerrechten en deel landbouwheffingen) belast met de accountantscontrole op de financiële verantwoordingen van respectievelijk het LEF-B, van Buitenlandse Zaken, van Financiën en van de Belastingdienst. In de onderzochte periode leidden de accountantscontroles steeds tot goedkeurende verklaringen – met uitzondering van het LEF-boekjaar 1995. In haar rapporten bij de financiële verantwoording van het Ministerie van Financiën (*Rechtmatigheidsonderzoek 1995, 1996 en 1997*) oordeelde de Rekenkamer steeds positief over de afdrachten van de Eigen Middelen. De Rekenkamer onderzoekt verder jaarlijks het Verslag over de toepassing van het Besluit Eigen Middelen dat de minister van Financiën zendt aan de Europese Commissie en rapporteert daarover in haar *Rechtmatigheidsonderzoek*. In de periode 1995–1997 constateerde zij dat het verslag voldeed aan de eisen van de Europese Commissie en dat de bedragen aansloten bij de gegevens in de onderliggende administraties.

3.4.4 Structuurfondsen

In «*Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland*» sprak de Rekenkamer haar steun uit voor het overleg dat gaande was tussen de Europese Commissie en de DAD's van EZ, LNV en SZW om te komen tot samenwerkingsprotocollen. Voornaamste doel hiervan was het waarborgen van de uniformiteit bij uit te voeren controles. In februari 1996 werden de samenwerkingsprotocollen ondertekend. Tot nu toe is het belangrijkste resultaat hiervan het (jaarlijks) opsturen van elkaars controlerapporten.

In de onderzochte periode stelde de Rekenkamer echter wel problemen met de accountantscontrole vast. In het rapport «*Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid*» (1997) constateerde de Rekenkamer dat de provinciale controle op enkele punten te kort schoot. Hierdoor ontstonden er risico's voor de betrouwbaarheid van de informatie, waaronder de meldingen van fraude en onregelmatigheden. Enkele maanden eerder had de Rekenkamer in haar onderzoek van het EFRO (*Rechtmatigheids-onderzoek 1996*) vastgesteld dat bij een aantal provincies de controle over 1995 nog steeds niet afgerond was en dat de provinciale accountants meer aandacht aan controle op de verplichtingen dienden te geven. In haar *Rechtmatigheidsonderzoek 1997* meldde de Rekenkamer dat de DAD/EZ aandacht vroeg voor onder meer het M&O-beleid. In een reactie op het eerstgenoemde rapport zegde de staatssecretaris van EZ in december 1997 toe dat hij in de driemaandelijke brieven inzake fraude-

en onregelmatigheidsmeldingen aandacht zou schenken aan het volgen van procedures bij de provinciale controle en de uitvoering van het M&O-beleid.

Wat betreft het EOGFL-oriëntatie vroeg de Rekenkamer in haar *Rechtmatigheidsonderzoek 1997* aandacht voor het feit dat de opdracht-formulering aan de provinciale (externe) accountant niet expliciet gericht was op de beoordeling van de communautaire controledoelstellingen.

Met betrekking tot het ESF heeft het Ministerie van SZW sinds 1995 verbeteringen aangebracht in de accountantscontrole. In haar *Rechtmatigheidsonderzoek 1997* stelde de Rekenkamer voor de procedure voor het definitief vaststellen van de subsidies voor doelstelling 4 en de c.i.'s Employment en Adapt te veranderen: de review op de verklaring van de externe projectaccountant bij de einddeclaraties vond in de praktijk pas plaats nadat de subsidie door BUESI was vastgesteld. Inmiddels heeft het ministerie bepaald dat de DAD/ SZW alle afwijkende verklaringen zal beoordelen voordat de subsidie definitief wordt vastgesteld. Ook de controle op doelstelling 3 is verbeterd. Sinds de implementatie van het Plan van aanpak toezicht en controle ESF van Arbvo eind 1997 reviewt de DAD/SZW de Arbvo-controles om zich een oordeel te vormen over de juistheid van de declaraties ESF. Bij geconstateerde tekortkomingen dient allereerst Arbvo nader onderzoek te doen; pas in laatste instantie kan onderzoek bij projecten door de DAD/SZW aan de orde zijn.

3.5 Informatievoorziening aan de minister

3.5.1 Inleiding

Om gestalte te kunnen geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het EU-beleid in Nederland dient de minister hierover goed geïnformeerd te zijn. Zo dient de informatievoorziening minimaal te voldoen aan de eisen die de EU-regelgeving stelt en de minister in staat te stellen de informatieverplichtingen aan de Europese Commissie na te komen. De minister dient volgens de Rekenkamer tevens geïnformeerd te worden over de belangrijkste aspecten betreffende beleid, financiën, uitvoering, controle en fraude en onregelmatigheden. Verder dient de minister ervoor te zorgen dat verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van bij de uitvoering betrokken organen duidelijk vastgelegd worden en dat hij daarover geïnformeerd is. Gelet op zijn verantwoordelijkheid om voor doeltreffende uitvoeringsmaatregelen te zorgen, dient de minister volgens de Rekenkamer in geval van decentrale uitvoering minimaal te regelen:

- het recht op nadere inlichtingen;
- de bevoegdheid tot uitvoeren van onderzoek en controle;
- de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen bij niet-naleving van communautair-rechtelijke bepalingen;
- de financiële aansprakelijkheid in geval van tekortkomingen in de uitvoering.

3.5.2 Totaalbeeld

In «*Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland*» stelde de Rekenkamer vast dat de rijksoverheid op de hoogte dient te zijn van de omvang van alle EU-geldstromen. De achtergrond hiervan is gelegen in de algemene verantwoordelijkheid die de lidstaten dragen voor de uitvoering van het EU-beleid en in de gewenste doorzichtigheid van de beheers- en controlestructuur. Volgens de Rekenkamer zou inzicht hierin gegeven kunnen worden in de vorm van een financieel overzicht Europese Unie in of bij de Miljoenennota. In zijn reactie stelde de minister van Financiën

vast dat een totaalbeeld van de gelden die in Nederland terechtkomen bij de ministeries ontbreekt, daar deze niet altijd via de rijksbegroting lopen. Hij zegde toe een door de Europese Commissie toegezegd overzicht van de per land verstrekte bijdragen – indien voldoende actueel en gedetailleerd – in een overzicht in de bestaande bijlage bij de Miljoenennota op te nemen. Bij de Miljoenennota 1998 is deze toezegging nagekomen, nadat de Europese Commissie voor het eerst een overzicht verstrekte voor 1995 (zie tabel 2 van hoofdstuk 1).

Dat het inzicht bij de rijksoverheid in de omvang van de EU-geldstromen nog steeds niet compleet is, bewijst echter het onderzoek *«Europese gelden voor de grote steden»* (1998). Uit dit onderzoek blijkt dat bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken geen inzicht bestaat in de omvang en inhoudelijke invulling van de geldstromen die naar de decentrale overheden gaan. Het verkrijgen van een dergelijk inzicht is zeer van belang met het oog op het financiële risico dat bij het c.i. Urban wordt gelopen, namelijk terugvordering van de gelden indien niet is aangetoond dat aan de eis van additionaliteit is voldaan. De Rekenkamer riep de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid dan ook op prioriteit hieraan te geven. In zijn reactie merkte de minister op dat het gaat om zeer diverse regelingen van uiteenlopende instanties, die doorgaans geen structureel karakter hebben. Hij kondigde een vooronderzoek aan naar de mogelijke opzet van een informatiesysteem voor de inventarisatie van de EU-geldstromen naar gemeenten en provincies. Op basis van de resultaten zal hij een beslissing nemen over de uitvoering van een inventarisatie.

3.5.3 *Gemeenschappelijk landbouwbeleid*

In 1997 publiceerde de Rekenkamer de resultaten van een onderzoek dat specifiek gericht was op de vraag hoe de ministers van LNV, EZ en Financiën worden geïnformeerd over de uitvoering van belangrijk EU-beleid onder hun verantwoordelijkheid in het rapport *«Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid»* (1997).

Op het terrein van het GLB onderzocht zij de marktordening suiker, isoglucose en inuline. Zij concludeerde dat de informatievoorziening van de minister van LNV op hoofdlijnen voldeed aan de eisen. Zo waren de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in het algemeen voldoende duidelijk vastgelegd (behalve die van het CB). Verder had de minister aan de minimumeisen ingeval van decentrale uitvoering (informatierecht, bevoegdheden voor de minister en financiële aansprakelijkheid) voldaan. Uit het onderzoek bleek dat de minister beschikte over de minimaal vereiste informatie over financiële, uitvoerings- en controleaspecten. Hij voldeed ook aan zijn meldplicht aan de Europese Commissie over geconstateerde fraude en onregelmatigheden, zij het dat de meldingen soms traag verliepen. Naast deze positieve punten constateerde de Rekenkamer ook enkele tekortkomingen. Zo was slechts beperkte informatie aanwezig over uitvoeringskosten, (neven)effecten en efficiency. Ook het instrument evaluatie-onderzoek was op het terrein nauwelijks ingezet. Een actueel en toegankelijk overzicht van de per sector toepasbare horizontale en verticale EU-regelgeving bleek te ontbreken. Verder schoot de geautomatiseerde gegevensverwerking van het HPA op enkele punten te kort, waardoor de betrouwbaarheid van de gegevens niet volledig was gegarandeerd.

In zijn reactie op het rapport meldde de minister van LNV op dit laatste punt dat een verbeteringsactie inmiddels was uitgevoerd. Ook had hij acties ondernomen ten aanzien van de gevraagde verduidelijking van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het CB. Als reactie op

vragen van de Commissie voor de Rijksuitgaven naar aanleiding van het Rekenkamerrapport besloot de minister in juni 1998 om de organisatie van het beheer van het EOGFL-garantie te stroomlijnen (zie ook paragraaf 2.2.2). Op de aanbeveling van de Rekenkamer om meer evaluatieonderzoek te verrichten, stelde de minister dat de evaluatie van de uitvoering van het suikerbeleid primair een verantwoordelijkheid is van de Europese Commissie en dat zij via de Nederlandse vertegenwoordiger in het beheerscomité de vinger aan de pols houdt over de Nederlandse ervaringen.

3.5.4 Structuurfondsen

Op het terrein van de structuurfondsen onderzocht de Rekenkamer de uitvoering van doelstelling 2-programma's (EFRO en ESF). Zij concludeerde onder meer dat de informatievoorziening van de minister van EZ over de uitvoering op hoofdlijnen voldoende was. In het algemeen waren de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden voldoende duidelijk en overeenkomstig EU-regelgeving vastgelegd, zij dat de coördinerende verantwoordelijkheid nadere concretisering behoeft. Wat betreft de minimumeisen in geval van decentrale uitvoering, constateerde de Rekenkamer dat de financiële aansprakelijkheid (door de niet-ontekening van de decentralisatiebrieven) en de aanwijzingsbevoegdheid nog niet waren geregeld. Over financiële, beleids-, uitvoerings- en controle aspecten bleek de informatie aan de minimale eisen te voldoen. Wel plaatste de Rekenkamer een kanttekening bij de communicatie met de regio's over de afhandeling van knelpunten in EU-regelgeving. Verder bleek de informatie over (neven)effecten en uitvoeringskosten zowel bij het ministerie als in de regio's te wensen over te laten. Aan zijn informatieverplichtingen aan de Europese Commissie voldeed de minister. De Rekenkamer merkte echter wel op dat de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie over fraude en onregelmatigheden niet voldoende gewaarborgd was. Als oorzaak daarvan bracht zij naar voren de beperkte aandacht hiervoor in de interne controle en accountantscontrole en tekortkomingen in de meldprocedure. Het beleid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik was onvoldoende uitgewerkt door de regio's.

De staatssecretaris van EZ was van mening dat de eerste verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de doelstelling 2-programma's lag bij de aangewezen «bevoegde autoriteit» (i.c. de provincies). Derhalve zou de minister volgens haar niet eindverantwoordelijk zijn voor de uitvoering en niet eerst verantwoordelijk zijn voor financiële claims. Verder kondigde zij initiatieven aan om de accountantscontrole, meldingen van misbruik en oneigenlijk gebruik en fraudemeldingen periodiek onderwerp van beraadslagingen in de comités van toezicht te maken. Zij noemde enkele reeds genomen maatregelen ter verbetering van de controle en toezicht door het ministerie, zoals de ontwikkeling van een monitoringsysteem, instelling van periodiek overleg, beoordeling van voortgangsrapportages en uitvoering van reviews door DAD/EZ. In antwoord op schriftelijke vragen van de Commissie voor de Rijksuitgaven naar aanleiding van het Rekenkamerrapport (december 1997) zegde zij toe in de driemaandelijke brieven aan de provincies aandacht te zullen schenken aan fraude- en onregelmatigheidsmeldingen, het volgen van procedures in provinciale controle en beleid inzake misbruik en oneigenlijk gebruik.

3.5.5 Eigen Middelen

De Rekenkamer onderzocht op het terrein van de Eigen Middelen hoe de Douane de heffing en inning van invoerrechten uitvoerde. Op hoofdlijnen kwam de Rekenkamer tot een positief oordeel over de informatievoorziening van de minister hierover. Uit het onderzoek bleek dat de

taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voldoende duidelijk waren vastgelegd, dat aan de minimale eisen in geval van decentrale uitvoering was voldaan en dat de minister over voldoende informatie beschikte over beleid, financiën, uitvoering, controle en fraude en onregelmatigheden. Op enkele punten plaatste de Rekenkamer echter kanttekeningen. Evenals bij de andere onderzochte beleidsterreinen constateerde de Rekenkamer bij de uitvoering van de invoerrechten dat de informatievoorziening op het gebied van (neven)effecten, uitvoeringskosten en de efficiency van de heffing en inning verbetering behoefde. Zij stelde verder vast dat meer aandacht diende te worden besteed aan de interne controle, en de verslaglegging daarvan, bij de Douane. Ook de registratie en aanmelding van fraude en onregelmatigheden bij de Europese Commissie en de FIOD behoefden volgens haar verbetering (ontbrekende interne controle en accountantscontrole op de twee separate meldsystemen).

In zijn reactie op het rapport deelde de minister van Financiën mede dat een monitorgroep permanente aandacht zou schenken aan de aansturing en het systeem van bestuurlijke informatie bij de Douane. In verband met het streven naar een meer uniforme opzet van de interne controle en de verslaglegging daarover maakte hij melding van de afsluiting van een convenant met de Douane in augustus 1997. Hij kondigde verder aan dat begin 1998 één nieuw systeem Douane Fraudebestrijding de twee bestaande meldsystemen zou vervangen en dat voorzieningen zouden worden getroffen om de verslaglegging van meldingen en de interne controle daarop te faciliteren. Volgens het Ministerie van Financiën is het nieuwe meldsysteem op 1 oktober 1998 in werking getreden.

3.6 Ministeriële verantwoordelijkheid

Met name bij structuurfondsen leidde Rekenkameronderzoek tot een discussie met de ministers over de reikwijdte van hun verantwoordelijkheid. In het rapport «*Voorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie*» (1997) stelde de Rekenkamer vast dat het Ministerie van SZW in de praktijk geen actieve belangstelling had getoond voor de uitvoering van het plattelandsprogramma en niet deelnam aan de besluitvorming over de voorbereiding van de onderzochte projecten in de overlegorganen noch aan de bijeenkomsten van het CvT. Volgens de Rekenkamer had de minister onvoldoende inhoud gegeven aan zijn ministeriële verantwoordelijkheid en was een grotere betrokkenheid bij het partnerschap dringend gewenst. In zijn reactie op het onderzoek verdedigde de minister van SZW zich door te stellen dat krachtens de bestuursoverkomst met Arbvo de verantwoordelijkheid voor de goede uitvoering van het ESF bij Arbvo ligt. De invoering van het partnerschap-beginsel door de EU had geleid tot de gekozen uitvoeringsstructuur via Arbvo, waardoor een grotere betrokkenheid van het ministerie bij het partnerschap niet meer aan de orde was. Volgens de minister was het voldoende dat het ministerie kennisneemt van de verslagen en de voortgangsrapportages van de CvT's en bij majeure vraagstukken tijdig advies kan geven. In haar nawoord merkte de Rekenkamer op dat gelet op de communautair-rechtelijke verantwoordelijkheid van de minister een directere betrokkenheid gewenst is, zonder dat dit iets afdoet aan de verantwoordelijkheid van Arbvo voor de uitvoering. Sindsdien heeft het Ministerie van SZW wel gevolg gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer door bij Arbvo erop aan te dringen het Plan van aanpak toezicht en controle ESF (eind 1997) te implementeren. Hierdoor is de betrokkenheid van het ministerie bij het toezicht van en de controle op Arbvo vormgegeven (zie ook paragraaf 2.3.2 en 2.3.3).

Naar aanleiding van het onderzoek «*Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid*» (1997) merkte de staatssecretaris van Economische Zaken op dat de Europese Commissie primair de door de lidstaat aangewezen «bevoegde autoriteit» aanspreekt bij problemen in de uitvoering (de eerstverantwoordelijke voor de uitvoering). Volgens de staatssecretaris staat de regering in beginsel hierbuiten. De lidstaat draagt in haar visie wel subsidiaire verantwoordelijkheid bij een financiële claim – dat wil zeggen in geval van nalatigheid van de aangewezen (decentrale) autoriteit. In haar nawoord stelde de Rekenkamer dat aanwijzing van een bevoegde autoriteit niets afdoet aan de aansprakelijkheid van de minister voor een goede uitvoering van het EU-beleid. De minister is immers in laatste instantie verantwoordelijk. Indien er problemen zijn en een inbreukprocedure ex artikel 169 EG door de Europese Commissie bij het Hof van Justitie wordt gestart, dan stelt zij de lidstaat aansprakelijk. Ter afdekking van de ministeriële verantwoordelijkheid is de Rekenkamer van mening dat de financiële aansprakelijkheid van de decentrale uitvoerders geregeld dient te zijn en de minister bij problemen de bevoegdheid moet hebben aanwijzingen te geven. Na publicatie van het onderzoek is het Ministerie van EZ erin geslaagd de decentralisatiebrieven voor de periode 1997–1999 door de provincies te laten ondertekenen. Verder heeft het ministerie maatregelen getroffen om de door de Rekenkamer geconstateerde problemen bij het toezicht op de uitvoering van de doelstelling 2-programma's te versterken.

Ook de minister van LNV heeft zich de afgelopen jaren aangesloten bij de hierboven omschreven visie op de beperkte reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid bij de structuurfondsen. Voor afdekking van de financiële aansprakelijkheid door ondertekening van decentralisatiebrieven, heeft het Ministerie van LNV echter niet gezorgd. Het ministerie is van mening dat deze brieven niet ondertekend hoeven te zijn om rechtskracht te hebben.

In het rapport «*Bestrijding werkloosheid met Europese gelden*» (1998) gaf de Rekenkamer aan dat de subsidiaire aansprakelijkheid van de minister inhoudt dat de minister instaat voor de besteding van de toegekende subsidie overeenkomstig de daaraan gegeven bestemming en dat hij zorgt voor een doeltreffend toezicht. Uitvoering door een zelfstandig bestuursorgaan (Arbvo) doet niets af aan deze verantwoordelijkheden.

Het Rekenkameronderzoek vanaf 1995 overziend, is het opvallend dat – ondanks de behoudende visies over de reikwijdte van ministeriële verantwoordelijkheid bij de structuurfondsen – de betrokken bewindspersonen eigenstandig maatregelen hebben getroffen om de door de Rekenkamer gesignaleerde knelpunten in beheer en controle aan te pakken.

4 CONCLUSIES

Na vergelijking van de resultaten van de huidige inventarisatie met die van het onderzoek «Beheer en controle EG-geldstromen in Nederland» uit 1995 en van ander sindsdien gepubliceerd Rekenkameronderzoek, concludeert de Rekenkamer dat veel van haar opmerkingen en aanbevelingen zijn opgevolgd. Alles overziend komt zij tot een overwegend positief oordeel over de ontwikkelingen die vanaf 1995 hebben plaatsgevonden in het beheer van en de controle op de EU-geldstromen in Nederland. Dit geldt met name voor de geldstromen in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en voor de Eigen Middelen – tezamen het leeuwendeel van de Nederlandse ontvangsten van en afdrachten aan de EU. Onderscheiden naar opzet en werking, is de Rekenkamer positief over de ontwikkelingen in de opzet van de beheers- en controlestructuren, hoewel deze op sommige punten nog voltooiing behoeft. Bij de werking hiervan ziet zij nog de nodige ruimte voor verbeteringen, met name bij de structuurfondsen.

Afgezet tegen de normen die de Rekenkamer in haar onderzoek stelt, ontstaat het volgende beeld. Zij is positief over de stappen die zijn of worden gezet in het financieel beheer, maar signaleert desondanks diverse punten die om (meer) aandacht vragen. De nodige zorg heeft de Rekenkamer nog over het financieel beheer van het ESF. Zij zal dan ook met belangstelling de (aangekondigde) verbeteringen volgen.

Over het toezicht op de uitvoering is de Rekenkamer minder positief. In vele gevallen behoeft dit nog verbetering. Bij de structuurfondsen laat bijvoorbeeld het functioneren van de CvT's nog te wensen over. De afgelopen jaren zijn enkele hierop gerichte acties aangekondigd (onder meer het versterken van de ministeriële vertegenwoordiging). Verder stelt de Rekenkamer met instemming vast dat de minister van SZW inmiddels maatregelen heeft genomen om zich een eigen oordeel te vormen over de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie van Arbvo. Om het toezicht bij het GLB te versterken is in een verbetering van de gegevenscontroles van de AID door invoering van een kwaliteitsborgingssysteem voorzien, die echter inmiddels is uitgesteld.

Eveneens verdient de controle op de EU-geldstromen nog de nodige aandacht. Met name bij de structuurfondsen laat de accountantscontrole te wensen over (gebrekige provinciale controles, achterblijvende reviewwerkzaamheden). Maar ook bij de andere geldstromen is ruimte voor verbetering in de controle, zoals de aan de Europese Commissie (bescheiden) betaalde renten vanwege niet-tijdige afdrachten van Eigen Middelen nog altijd bewijzen. Bij de meeste overige geldstromen zijn accountantsverklaringen niet verplicht, wat een zorgvuldige afwikkeling van de einddeclaraties door de Europese Commissie vereist. Daar komt nog bij dat het aantal controles ter plaatse van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer beperkt is (gebleven).

Uit de geactualiseerde inventarisatie bleek dat de beheers- en controlestructuren van de overige geldstromen divers van opzet zijn. De betrokkenheid van de minister bij het beheer van en de controle op deze gelden is doorgaans beperkt, zelfs wanneer hij hiervoor directe verantwoordelijkheid draagt (zoals bij Transeuropese netwerken op energiegebied). Gelet op het aanzienlijk financieel belang dat deze geldstromen voor Nederland vertegenwoordigen (ruim 1 miljard gulden per jaar), is de Rekenkamer voornemens meer aandacht aan deze gelden te besteden. Inmiddels is zij begonnen met een onderzoek naar de uitvoering van het Vierde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling in Nederland.

De Rekenkamer is van opvatting dat de ministeriële verantwoordelijkheid op het EU-controleterrein ver strekt. De minister is naar haar oordeel volledig verantwoordelijk voor de voorbereiding en inbreng van het Nederlandse standpunt in de Raad. Daarenboven dient hij maatregelen te treffen om een doeltreffende uitvoering van het beleid in Nederland te verzekeren. Uit de inventarisatie van resultaten van Rekenkameronderzoek in de jaren 1995–1998 bleek dat ministers de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de structuurfondsen vaak «eng», naar het oordeel van de Rekenkamer te eng, interpreteren. Het verheugt de Rekenkamer dat zij desondanks bereid zijn verbeteringsacties te initiëren wanneer zich problemen voordoen bij beheer en controle. Op het terrein van het GLB, de structuurfondsen en de Eigen Middelen is een dergelijke houding volgens de Rekenkamer niet minder dan logisch, gelet op de EU-verplichtingen die op de lidstaat rusten. Maar ook op terreinen waar de minister niet financieel aansprakelijk gesteld kan worden, dienen de ministeries volgens de Rekenkamer een actieve houding aan te nemen, ook wanneer hun directe betrokkenheid bij beheer en controle gering is. Alleen op deze wijze kan de minister invulling geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de beleidsvoorbereiding, het beginsel van gemeenschapsrouw en het subsidiariteitsbeginsel. Ook bij het beoordelen van de resultaten van EU-programma's pleit de Rekenkamer voor een grotere betrokkenheid van de ministeries. Het stimuleren van eigen evaluaties van de uitvoering van programma's in Nederland en het vergroten van de aandacht voor vraagstukken van efficiency en uitvoeringskosten zouden ook het beheer en de controle hierop ten goede komen.

Gelet op de vérstrekking van de ministeriële verantwoordelijkheid op dit terrein en omdat Europees recht, Nederlands recht is (artikel 93 GW), beschouwt de Rekenkamer de controle op EU-aangelegenheden als onderdeel van haar taak om het functioneren van de rijksoverheid te controleren. Met haar onderzoek hiernaar wil de Rekenkamer de Staten-Generaal voorzien van onafhankelijke bevindingen over de uitvoering van het EU-beleid, en daarmee ondersteunen bij hun controle op het handelen van de regering. Om aan een versterking van de controle zelf te kunnen bijdragen, is zij voorstander van het uitbreiden van haar bevoegdheden op het EU-controleterrein. Haar huidige controlebevoegdheden gaan minder ver dan die van de Europese Rekenkamer en de Europese Commissie.

Samenvattend is de Rekenkamer, ondanks haar overwegend positief oordeel over de ontwikkelingen van de afgelopen drie jaren, van mening dat waakzaamheid bij het beheer van en de controle op de EU-geldstromen in Nederland geboden blijft. Een nog stringenter toezicht en een nog actievere controle lijken haar de aangewezen methoden om hieraan vorm te geven, mede ter voorkoming van corruptie en fraude.

5.1 Reactie van de minister van Financiën

De minister van Financiën onderschrijft in zijn reactie de opvatting van de Rekenkamer dat er onverminderd aandacht voor beheer en controle nodig is, ondanks de belangrijke stappen in de goede richting die vanaf 1995 in het beheer van en de controle op de EU-geldstromen in Nederland zijn gezet. Daarbij geeft hij aan zich ervoor in te zullen zetten dat vanuit de vakministeries de vereiste maatregelen worden getroffen om de gebleken tekortkomingen weg te nemen.

Meer in het bijzonder is de minister het met de Rekenkamer eens dat het beginsel van toezicht op het beheer en op de uitvoering van met EU-gelden (mede)gefinancierde acties vanuit de verantwoordelijke ministeries de nodige aandacht moet krijgen. In verband met het toezicht op het beheer van ESF-gelden kondigt hij aan met aandacht de verbeteracties van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op dit vlak te zullen volgen. Daarbij is hij van mening dat het ministerie voldoende toezichtinformatie, in het bijzonder controle-informatie, dient te ontvangen om zijn verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de juiste besteding van ESF-gelden. Wat betreft het toezicht op de uitvoering pleit hij ervoor dat op het terrein van de structuurfondsen de Comités van Toezicht zich meer gaan toeleggen op beheer- en controle-aspecten. De minister van Financiën deelt verder de opvatting van de Rekenkamer dat elke minister op het hem/haar aangaande terrein inzicht moet hebben in de omvang en wijze van besteding van EU-gelden die (al dan niet via het desbetreffende ministerie) naar decentrale overheden of andere begunstigten gaan.

De minister merkt over de melding van onregelmatigheden en fraude op dat de directie Accountancy Rijksoverheid van zijn ministerie thans een onderzoek verricht naar de meldingsprocedures bij de verantwoordelijke ministeries. Als voorlopige conclusie komt daaruit naar voren dat de door de Europese Commissie gehanteerde definitie van onregelmatigheden bij structuurfondsgelden vragen oproept. Daarom heeft hij de Europese Commissie schriftelijk gevraagd nader uit te leggen hoe de definitie gehanteerd dient te worden. De minister meldt voorts dat de Nederlandse regering vindt dat fraude en corruptie hard moeten worden aangepakt en dat er op Europees niveau een goed functionerend bureau moet zijn, belast met de fraudebestrijding. De regering verwelkomt daarom het voorstel van de Europese Commissie om te komen tot de oprichting van een van de Europese instellingen onafhankelijk bureau dat onder bepaalde voorwaarden ook onderzoek kan verrichten bij deze instellingen.

Over zijn eigen ministerie merkt de minister van Financiën op dat er voortdurende inspanningen zijn om voor een juiste, correcte en tijdige afdracht van de Eigen Middelen zorg te dragen en dat de geconstateerde incidentele tekortkomingen een eenmalig geval vormden.

5.2 Reactie van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

De minister van LNV spreekt in zijn antwoord op het rapport zijn tevredenheid uit over het feit dat het positieve oordeel van de Rekenkamer met name betrekking heeft op het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Hij geeft verder aan dat op een aantal terreinen waarop volgens de Rekenkamer verbeteringen mogelijk waren, inmiddels diverse acties in gang zijn gezet dan wel afgerond. Hij meldt hierbij aanzienlijke vorderingen. Volgens de minister is veruit het grootste deel van de regelingen voorzien

van een controlememorandum, is de achterstand bij de administratieve nacontroles aanzienlijk ingelopen en zal de vernieuwing van de programmatuur bij het HPA in 1999 worden afgerond. Verder merkt hij op dat de AID in september 1998 begonnen is met de invoering van het kwaliteitsborgingssysteem en dat deze medio 1999 zal worden afgerond.

Over het financieel beheer in de doelstelling 5b-regio's en voor de communautaire initiatieven Leader II en Pesca meldt de minister dat het kader hiervoor inmiddels wordt gevormd door verordening (EG) 2064/97. In brieven aan de betrokken programmamanagers heeft het Ministerie van LNV de provincies gewezen op de noodzakelijke implementatie van deze verordening (dat onder andere een aangepast controle-protocol voor de regionale accountants en een model-jaarrapportage behelst). Tevens deelt de minister mee dat de beschrijving van de beheers- en controlesystemen voor het c.i. Pesca in de loop van 1998 aan de Europese Commissie is verzonden.

Over de verantwoordelijkheidsverdeling bij de uitvoering van de structuurfondsen meldt de minister van LNV ten slotte zijn opvatting dat de financiële aansprakelijkheid van de provincies reeds is geregeld. Daar de decentralisatiebrieven volgens hem een «declaratoir» karakter hebben, is (mede)ondertekening door de provincies volgens hem niet noodzakelijk. Overigens merkt hij op dat niet de ministers, maar de lidstaat Nederland krachtens het EG-Verdrag verantwoordelijk is voor de uitvoering van het op Nederland gerichte EU-beleid.

5.3 Reactie van de minister van Economische Zaken

In haar antwoord op het rapport erkent de minister van Economische Zaken dat de aandachtspunten die de Rekenkamer signaleert, zoals het toezicht op het beheer, het toezicht op de uitvoering en de controle, ook voor een deel op haar ministerie van toepassing zijn. Zij merkt op zich te zullen blijven inspannen om daar waar nodig is verbeteringen aan te brengen. In het bijzonder zegt zij toe een beheers- en controlestructuur voor de geldstroom TEN-Energie ter hand te nemen. Verder meldt zij dat kort geleden overleg tussen de DAD/EZ en de controlerende accountants op provinciaal niveau heeft plaatsgevonden, om nadere invulling te geven aan de EFRO-controle.

Over de financiële aansprakelijkheid op het gebied van de structuurfondsen merkt zij ten slotte op dat in de decentralisatiebrieven is vastgelegd dat eventuele financiële risico's bij de uitvoering van doelstelling 2-programma's bij de provincies zijn gelegd en niet bij de minister. Volgens haar nuanceert dit de opvatting van de Rekenkamer van artikel 5 EG over ministeriële eindverantwoordelijkheden.

5.4 Reacties van andere betrokken bewindspersonen

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deelt in zijn reactie mee het belang van de actualisering van de Rekenkamer te onderschrijven. Verder merkt hij op de ernst te beseffen van de conclusie dat de Rekenkamer de nodige zorg heeft over het financieel beheer van het ESF. In dit verband geeft hij aan in 1998 de eerder omschreven verbetertrajecten met kracht te hebben doorgezet.

In zijn antwoord op het rapport merkt de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op dat voor de wetenschappelijke aspecten van het Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling zijn departement eerstverantwoordelijk is. Verder wijst hij op het verschil tussen de cijfers afkomstig van het Ministerie van Economische Zaken (zie

paragraaf 2 van bijlage 4) en die afkomstig van de Europese Commissie (zie tabel 2 van hoofdstuk 1) over de ontvangsten van Nederlandse bedrijven en instellingen uit het Vierde Kaderprogramma in 1996 en 1997.

Ten slotte onderschrijven de andere verantwoordelijke bewindspersonen bij de onderzochte geldstromen (de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken) de beschrijving van de op hun beleidsterreinen betrekking hebbende beheers- en controlesystemen en geven aan zich te kunnen vinden in de conclusies van de Rekenkamer.

5.5 Nawoord Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt met instemming vast dat de ministers haar conclusies onderschrijven en in diverse gevallen doende zijn verdere verbeteringen in beheer en controle aan te brengen. Dit laat onverlet dat haar in 1995 getrokken conclusie dat de Nederlandse beheers- en controlestructuur complex en weinig doorzichtig is, nog steeds opgeld doet. Zij is daarom verheugd dat de minister van Financiën met haar van opvatting is dat elke minister op zijn/haar terrein inzicht moet hebben in de omvang en wijze van besteding van EU-gelden, ook indien beheer en besteding buiten de rijksoverheid om plaatsvindt. Dit komt de transparantie en controleerbaarheid ten goede.

Dat de huidige situatie nog steeds niet transparant is, blijkt uit het antwoord van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, waar hij wijst op verschillen in de cijfers die door het Ministerie van Economische Zaken worden gehanteerd en de cijfers van de Europese Commissie over de Nederlandse deelname aan de communautaire programma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling. Wat ook de reden hiervoor is, dergelijke verschillen bevorderen de duidelijkheid niet. Dit geldt ook voor de cijfers van departementen over het Nederlandse aandeel in programmagelden voor een bepaald jaar. Diverse bewindspersonen wezen in hun reactie op de door hen gehanteerde methode om het Nederlandse aandeel te relateren aan het geld dat alle EU-lidstaten in het betreffende jaar ontvingen, overigens zonder dat laatste bedrag te expliciteren. Volgens de Rekenkamer is het zuiverder de Nederlandse ontvangsten voor een EU-programma in een bepaald jaar te relateren aan het totale budget voor de programmaperiode, zodat een heldere afweging van de totale kosten en baten van het betreffende EU-beleid kan worden bevorderd.

De opmerking van de minister van LNV, dat niet de ministers maar de lidstaat voor de uitvoering van het op Nederland gerichte EU-beleid verantwoordelijk is, is op zich (verdragsrechtelijk) correct. De Rekenkamer merkt op dat, indien decentrale organen het gemeenschapsrecht niet of niet juist toepassen, alleen de centrale overheid (in casu de ministers) door de Europese Commissie of ander lidstaten voor het Hof van Justitie van de EG ter verantwoording wordt geroepen. De centrale overheid kan zich dan – volgens jurisprudentie – niet verbergen achter beroepen op de constitutionele onafhankelijkheid of eigen bevoegdheid van de decentrale organen.

Ook over de verantwoordelijkheidsverdeling op het terrein van de structuurfondsen, blijft de Rekenkamer van opvatting dat de minister in laatste instantie verantwoordelijk is jegens de Europese Commissie. Ter afdekking van zijn verantwoordelijkheid in geval van tekortkomingen in de uitvoering dient volgens haar de minister onder meer de financiële aansprakelijkheid van de decentrale uitvoerders te regelen. Het verheugt de Rekenkamer dat vastlegging hiervan in decentralisatiebrieven

inmiddels plaatsvindt, maar zij merkt op te hechten aan formalisering van deze financiële aansprakelijkheid middels de ondertekening van deze brieven door beide partijen. Deze brieven hebben namelijk niet het beoogde effect indien decentrale uitvoerders niet willen meewerken. De wijze waarop de minister van Economische Zaken dit geregeld heeft voor haar beleidsterrein verdient volgens de Rekenkamer navolging. In dit verband merkt de Rekenkamer op dat, naast goed financieel beheer, adequaat toezicht en afdoende controle volgens haar bij uitstek de middelen zijn om het indienen van financiële claims bij de lidstaat te voorkomen. Met instemming stelt zij vast dat de departementen doende zijn verbeteringen hierin aan te brengen. De Rekenkamer zal deze ontwikkelingen met belangstelling volgen, want ook zij wil in de toekomst blijven bijdragen aan een adequate controle op de EU-gelden.

De Rekenkamer wacht in verband met de discussie over haar taken en bevoegdheden de reacties van het kabinet af op haar conclusie dat de ministeriële verantwoordelijkheid op het EU-terrein ver strekt en dat het onderdeel van haar taak is om het functioneren van de rijksoverheid op dit gebied te controleren. In de correspondentie over dit rapport heeft geen van de ministers hierop gereageerd.

1 Algemeen

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) richt zich op de verbetering van de productiviteit, de veiligstelling van de voedselvoorziening en de stabilisering van de markten in de Europese Unie (EU). Ook wordt gestreefd naar een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking en redelijke prijzen voor de verbruiker.

De uitgaven en ontvangsten in het kader van de markt- en prijsordening van het GLB vormen nog steeds de omvangrijkste EU-geldstroom. In Nederland worden deze bedragen verantwoord in het Landbouw-Egalisatiefonds (LEF), dat twee afdelingen kent. In het LEF-A worden uitgaven en ontvangsten verantwoord, die ten laste en ten gunste van Nederland komen². In het LEF-B worden uitgaven en ontvangsten verantwoord die Nederland ten laste dan wel ten gunste van de algemene begroting van de EU brengt. Uitgaven die Nederland ten laste van de EU-begroting brengt moeten door de Europese Commissie worden goedgekeurd. Indien een deel van de Nederlandse declaratie niet wordt goedgekeurd, komt het daarmee gemoeide bedrag ten laste van het LEF-A (dus ten laste van de rijksbegroting).

In het LEF-B werden voor de jaren 1995 tot en met 1997 de volgende uitgaven en ontvangsten verantwoord:

- de middelen die de Europese Commissie aan Nederland ter beschikking stelt voor de toekenning van subsidies aan landbouwbedrijven (financieel belang in 1995 ongeveer 4,1 miljard gulden, 3,3 miljard in 1996 en 3,9 miljard in 1997);
- de subsidies die Nederland aan landbouwbedrijven verleent en bij de Europese Commissie in rekening brengt (financieel belang 4,1 miljard gulden in 1995, 3,2 miljard in 1996 en 3,9 miljard in 1997);
- de communautaire landbouwheffingen die Nederland oplegt (financieel belang 400 miljoen gulden in 1995, 460 miljoen in 1996 en 566 miljoen in 1997);
- de landbouwheffingen die Nederland aan de Europese Commissie afdraagt (financieel belang 398 miljoen gulden in 1995, 457 miljoen in 1996 en 559 miljoen in 1997).

Als gevolg van de WTO/GATT-afspraken geldt sinds juli 1995 een beperking van de beschermende maatregelen voor de internationale handel in agrarische producten ten aanzien van de markttoegang, de exportsteun en de interne steun. Door het GATT-akkoord worden de regels voor de internationale handel in niet-landbouw-producten in toenemende mate op de landbouw van toepassing.

2 Opzet beheer en controle

2.1 Algemeen

De jaarlijkse goedkeuringsprocedure met betrekking tot de door de lidstaten ten laste van het EOGFL-garantie gedeclareerde uitgaven is vanaf het EU-begrotingsjaar 1996 gesplitst in twee fasen. De eerste fase leidt tot een beschikking van de Europese Commissie betreffende een boekhoudkundige goedkeuring van de declaratie. De basis van deze beschikking wordt gevormd door de uitkomsten van de «financial audit», welke wordt uitgevoerd door de lidstaten, in Nederland door de departementale accountantsdienst (DAD) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De tweede fase houdt controle door de

² Dit is een begrotingsfonds waarvan het saldo wordt verrekend met de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Europese Commissie in met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van regelingen («conformiteitsaudit»).

Indien de Europese Commissie van mening is dat een bepaald bedrag ten onrechte door Nederland wordt gedeclareerd, leidt dit tot een korting op de declaratie. Kortingen op de declaratie kunnen voortkomen uit onjuiste interpretatie van regelgeving door de lidstaat, misbruik of oneigenlijk gebruik en/of onvoldoende controle en worden bij het «apurement» (jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen) ten laste van de nationale begroting gebracht.

Met de Belle-verordeningen³ beoogde de EU, door middel van de erkenning vóóraf en controles achteraf van betaalorganen (product-schappen), te bereiken dat deze organen zelf voldoende garanties bieden voor de betrouwbaarheid van de ingediende declaraties. De Europese Commissie kan op grond van controle-informatie vervolgens overgaan tot versnelling in de afwikkeling van de declaraties en daarmee tot een betere beheersing van de communautaire begroting⁴.

In lidstaten met meer dan één betaalorgaan (waaronder Nederland) diende op grond van de Belle-verordeningen één Coördinerende Instantie (CI) te worden ingesteld, die als vertegenwoordiger van de lidstaat dient op te treden tegenover de Europese Commissie voor vragen betreffende het EOGFL-garantie. Hierop vooruitlopend was per 1 januari 1994 bij het ministerie een Coördinerend Bureau (CB) ingesteld als «overall»-procesbewaker van de uitvoering van het EOGFL-garantie. Dit bureau is per 1 januari 1997 als CI aangewezen. De CI heeft tevens de taak om financiële correcties bij de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen te voorkomen. Om tot een meer gestroomlijnde, meer doelmatige en meer doeltreffende organisatie op het terrein van de organisatie van het beheer van EOGFL-uitgaven te komen heeft het Audit Committee in december 1996 een projectgroep ingesteld. Ten aanzien van de werkzaamheden op het gebied van het beheer van EU-geldstromen concludeerde de projectgroep onder andere, dat er in ieder geval geen structuur is die waarborgt dat aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in de beleidsvoorbereiding worden meegenomen. Andere conclusies hadden betrekking op de structuur voor de Eigen Middelen en de overige EG-uitgaven.

In een brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 735, nr. 5) heeft deze aangegeven, dat op basis van de conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksproject het volgende is besloten:

- instelling van een periodiek coördinerend LNV-overleg, dat zich met zaken op langere termijn en horizontale aangelegenheden bezighoudt en daardoor een meer sturende invloed heeft op dagelijkse werkzaamheden op dit terrein;
- de controlediensten beter te betrekken bij de zogenaamde Begeleidingsteams, waarin ministerie en betaalorganen periodiek overleg plegen over de uitvoering van de Europese marktordeningen;
- het handhaven van het LNV-betaalorganenoverleg, maar dat meer toespitsen op behandeling van beleidsmatige vragen betreffende de uitvoering van EOGFL-garantie;
- een betere informatievoorziening tussen de betrokken directies binnen het ministerie;
- «overall»-bewaking eigen-middelen-aangelegenheden door het CB en voor het overige het scheppen van een structuur analoog aan die voor EOGFL-garantie-uitgaven;
- structurele aandacht voor integratie van aspecten van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en controleerbaarheid in beleidsvoorbereiding;

³ Verordeningen (EG) 1287/95 van de Raad en (EG) 1663/95 van de Europese Commissie.

⁴ De nieuwe procedure voorziet ook in preventieve audits door de Europese Commissie. Deze vinden plaats bij de invoering van geheel nieuwe regelingen en bij belangrijke wijzigingen van bestaande regelingen. Deze controles leiden niet direct tot financiële consequenties, maar wel tot aanwijzingen en adviezen om hetzij procedures, hetzij interpretaties aan te passen.

- onderzoek naar structuur voor financieel beheer van overige EU-uitgaven (dat wil zeggen niet EOGFL-garantie);
- een evaluatie van het model na één jaar.

In 1996 heeft het Ministerie van LNV met de productschappen formeel overeenstemming bereikt over een «Gedragscode medebewind gemeenschappelijk landbouwbeleid». Hierin wordt met name aangegeven hoe de verantwoordelijkheden tussen productschappen en het ministerie bij de uitvoering van EG-landbouwregelingen zijn verdeeld. De productschappen zijn onder andere verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief goede uitvoering van de aan de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Douane gedelegeerde controles. Zij hebben afspraken gemaakt inzake informatieuitwisseling. Deze zijn vastgelegd in een informatieprotocol.

De omvang van de controle-inzet van de AID wordt in overleg met de beleidsdirecties van het ministerie onder coördinatie van de Bestuursraad ingevuld. Tevens vindt afstemming plaats tussen de AID, het OM en de Bestuursraad van het Ministerie van LNV, van zowel het jaarplan als de voortgang en de realisatie door de AID. Eén en ander is in 1996 versterkt door het instellen van een driehoeksoverleg tussen de verantwoordelijke directeur-generaal van het ministerie, de portefeuillehoudend procureur-generaal van het OM en de directeur van de AID. In 1997 is de portefeuillehouder van de Raad van Hoofdcommissarissen van politie daarbij betrokken.

Een specifiek onderdeel van de werkzaamheden van de AID betreffen de boekhoudkundige nacontroles, die tot 1 januari 1998 gecoördineerd werden door de door het ministerie ingestelde interdepartementale werkgroep «de Controle Coördinatie Groep»⁵. Medio 1997 werd deze groep opgeheven en de AID als specifieke dienst hiervoor aangewezen. Voor de uitvoering van deze coördinatietaken werd binnen de AID de Controle Coördinatie Unit (CCU) opgericht. Deze unit staat onder directe leiding van de directeur AID en heeft een onafhankelijke taak met betrekking tot risico-analyse en controleplanning. De samenwerking tussen de AID en Douane is geregeld in een convenant. Binnen de CCU is een liaison van de directie Douane operationeel.

De departementale accountantsdienst van het Ministerie van LNV (DAD/LNV) controleert de financiële verantwoording van de gerealiseerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten binnen afdeling A van het LEF, de financiële verantwoording van communautaire geldstromen (LEF-B) alsmede de hiermee samenhangende balansposten. De DAD/LNV en de Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB) van het Ministerie van Financiën brengen deze dienst schriftelijk op de hoogte van de belangrijkste controlebevindingen van de Douane die van belang zijn voor het LEF.

Het GLB kent de volgende instrumenten, waarvan de specifieke aspecten ten aanzien van het beheer en de controle in de volgende paragrafen aan de orde komen:

- exportrestituties;
- landbouwheffingen⁶;
- interventie-aankopen en -opslag;
- be- en verwerkingsteun;
- directe inkomenssteun (MacSharry-regelingen).

⁵ Verordening(EEG) 4045/89.

⁶ De landbouwheffingen komen aan de orde in bijlage 3 aangaande de Eigen Middelen.

2.2 Exportrestituties

Exportrestituties beogen de verschillen tussen de prijsniveaus in de EU en de lagere prijsniveaus op de wereldmarkt te overbruggen en zodoende export van landbouwproducten mogelijk te maken. De exportrestituties zijn voor Nederland de belangrijkste prijs- en marktordeningsmaatregel. De export van zuivelproducten en vlees heeft het grootste aandeel in de restituties. Het financieel belang van de exportrestituties neemt af, mede in verband met de WTO-afspraken. In 1995 ontving Nederland 1,3 miljard ecu in het kader van exportrestituties⁷.

De productschappen (betaalorgaan) zijn belast met de betaling van de restituties. Zij verrichten daartoe administratieve controles op onder meer de aanwezigheid van douanedocumenten (bijvoorbeeld documenten waaruit de invoer in een derde land blijkt). De Douane onderwerpt elke aangifte ten uitvoer aan controle op basis van de erbij gevoegde documenten en formulieren. De voor exportrestitutie voorgescreven gemiddelde 5% fysieke controle op aard, samenstelling en hoeveelheid werd in de onderzoeksperiode gehaald. De AID voert «Technisch Administratieve Bedrijfscontroles» (TAB's) uit en bovendien boekhoudkundige nacontroles. Een klein deel van de boekhoudkundige nacontroles neemt de Douane voor haar rekening, meestal in samenhang met andere controles.

Bij overmaking aan de Europese Commissie van teruggevorderde bedragen inzake onverschuldigde betalingen aan exporteurs hebben de betaalorganen recht op 20% inhouding van het terugontvangen bedrag, indien door het betaalorgaan geen ernstige inbreuk is gemaakt op bovengenoemde verordening.

2.3 Interventie-aankopen en -opslag

Het doel van interventie maatregelen is landbouwproducten uit de markt te nemen zodra de prijs onder een bepaald niveau is gedaald en weer te verkopen wanneer de prijs boven dit niveau komt. De interventiegoederen worden in openbare opslag (boter en rundvlees) of in particuliere opslag (overige interventieproducten) genomen⁸. Verder worden voorraden in het kader van voedselhulp geschonken aan derde landen, met subsidie verkocht aan instellingen zonder winstoogmerk of verwerkt in of tot een ander eindproduct⁹.

Sinds 1997 functioneert in de groente- en fruitsector een specifiek Europees controleurskorps, dat bestaat uit ambtenaren van de Europese Commissie, eventueel aangevuld met controleambtenaren uit andere lidstaten. Het korps onderneemt op initiatief van de Europese Commissie controles. Een en ander bevordert de samenwerking en de uitwisseling van gegevens tussen instanties van de verschillende lidstaten en de eenvormige toepassing van de verschillende regelingen. De gewijzigde basisverordening voor deze sector voorziet, naar Nederlands voorbeeld, enerzijds in een limitering van de omvang van de door een erkende telersvereniging uit te markt te nemen producten en anderzijds in het opstellen van zogenaamde operationele programma's.

Uitvoering van de interventie maatregelen is opgedragen aan het nationaal interventiebureau. Voor Nederland is dit het Voedselvoorzienings- en Verkoopbureau (VIB), dat organisatorisch is ondergebracht bij de uitvoerende dienst LASER¹⁰. Het VIB verricht de verificatie van de documenten en draagt zorg voor de fysieke controles (monsterneming en niet aangekondigde en periodieke controles van aard en hoeveelheid opgeslagen producten). Producentenorganisaties zijn voor

⁷ Dit is 68% van haar totale GLB-ontvangsten en komt overeen met 17% van de exportrestituties die door de Europese Commissie worden betaald. Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 600, nr. 1, Blz. 238.

⁸ Volgens het DAD-rapport 1995 waren er eind 1995 geen interventievoorraden boter en rundvlees aanwezig. Als gevolg van de BSE-affaire heeft de Europese Commissie in 1996 besloten om de mogelijkheden voor de interventie van rundvlees te verruimen om zodoende de markt te stabiliseren. In totaal is voor f 11,7 miljoen aan rundvlees aangekocht. Aangezien geen verkopen uit de interventievoorraden hebben plaatsgevonden is er sprake van een toename van de eindvoorraad voor rundvlees.

⁹ Het Gemeenschappelijk visserijbeleid kent ook interventie maatregelen. Dit betreft een betrekkelijk klein bedrag voor Nederland (totale uitgaven LEF-B voor 1996 Productschap Vis bedroeg 321 000 gulden [Samenvattend accountantsrapport 1996 over het LEF, 23 april 1997, AD 97/127])

¹⁰ LASER heeft per 1 januari 1999 de agentchapstatus gekregen. Met ingang van 16 oktober 1998 zijn de VIB-taken ook formeel naar LASER overgegaan.

enkele kleine interventieregelingen (vis en visproducten, groenten en fruit) met de interventie belast. Het desbetreffende productschap ziet bij deze regelingen toe op de uitvoering en verrekenet de steunbedragen met de producentenorganisaties.

2.4 Be- en verwerkingssteun

Ter bevordering van de afzet van bepaalde landbouwgrondstoffen wordt communautaire steun verleend bij de be- of verwerking ervan tot een ander eindproduct. De hiermee gemoeide grondstoffen komen of uit de openbare opslag of rechtstreeks van de producenten.

Het VIB is belast met de uitvoering van steunmaatregelen voor zover de grondstoffen afkomstig zijn uit de openbare opslag. De productschappen voeren de maatregelen uit voor producten waarvoor uitsluitend steun wordt verleend indien zij uit de markt afkomstig zijn. De verificatie is vergelijkbaar met die welke LASER verricht bij de interventie maatregelen. De AID is belast met de bedrijfscontroles in het kader van de be- en verwerkingssteun.

2.5 Directe inkomenssteun (MacSharry-regelingen)

In de sectoren rundvlees, schapevlees en akkerbouw worden de boeren direct in hun inkomen gesteund. De steun is gerelateerd aan de hoeveelheid door de boer ingezette productiemiddelen (zoals bepaalde dieren of bepaalde oppervlakten landbouwgrond).

LASER is belast met de behandeling en administratieve controle van de inkomenssteunmaatregelen. Alle aanvragen worden onderworpen aan een administratieve controle.

Het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) is, zoals communautair voorgeschreven¹¹, in Nederland in twee fasen ingevoerd. In de eerste fase (per 1 januari 1993) zijn ingevoerd:

- een alfanumeriek systeem voor de identificatie en registratie van runderen;
- een geïntegreerd controlesysteem.
In de tweede fase (per 1 januari 1997) zijn ingevoerd:
- een databank met gegevens over de aanvragers;
- een alfanumeriek systeem voor de identificatie van percelen landbouwgrond (in Nederland reeds per 1 januari 1996);
- een database waarin voor elk landbouwbedrijf de gegevens uit de steunaanvragen worden opgeslagen.

LASER maakt voor de uitvoering van de controles gebruik van de AID en (voor wat betreft de akkerbouwsteun) ook van een particulier bedrijf dat is gespecialiseerd in teledetectie.

3 Werking beheer en controle

Voor het beoordelen van de werking van het beheer van en de controle op de uitgaven van het GLB is gebruik gemaakt van rapportages van het Ministerie van LNV, de DAD/LNV, de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer.

Het ministerie van LNV heeft in de discussienota «Gemeenschappelijk Landbouwbeleid op langere termijn» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 596, nr. 1) haar keuzen uiteengezet. Verder rapporteerde het ministerie over de omvorming van het CB in de CI. Tevens zijn jaarverslagen en controleverslagen van de AID geanalyseerd. De DAD/LNV rapporteert over de financiële verantwoording van de gerealiseerde

¹¹ Verordeningen (EEG) 3508/92 en 3887/92.

verplichtingen, uitgaven en ontvangsten binnen afdeling A van het LEF, de financiële verantwoording van communautaire geldstromen (LEF-B) alsmede de hiermee samenhangende balansposten. Daarnaast heeft zij gerapporteerd inzake de certificering van de door het ministerie erkende betaalorganen.

In 1994 en 1995 zijn controlebezoeken door de Europese Commissie in Nederland verricht die in het teken van de erkenning van de betaalorganen en de implementatie van het GBCS stonden (begeleidend karakter). In 1996 zijn controles verricht inzake de boekhoudkundige na-controles, steunregelingen akkerbouwgewassen, de tomatensector en de uitvoerrestituties zuivel en vlees. In 1997 betroffen dit bezoeken ten aanzien van de superheffing, de slachtpremie kalveren (preventieve audit), de BSE regelingen en de varkenspest. Op hoofdlijnen worden de controlebevindingen van de lidstaten opgenomen in het syntheseverslag, dat de Europese Commissie opstelt in het kader van de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL-garantie. De Europese Rekenkamer besteedt aandacht aan het Gemeenschappelijk landbouwbeleid in haar jaarlijkse verslagen over de begrotingsuitvoering en de betrouwbaarheidsverklaring (DAS), in de speciale verslagen en in haar studie «Het goed financieel beheer in het kader van de begroting van de Europese Unie (1977–1997)» uit oktober 1997.

De Algemene Rekenkamer besteedde in de onderzoeksperiode in een aantal publicaties aandacht aan het GLB:

- de jaarlijkse rapportage over de financiële verantwoording van het LEF-A en B;
- de uitvoering van het hervormd Gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland (MacSharry-maatregelen, december 1995);
- informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid (november 1997).

3.1 Bevindingen werking beheer en controle

Europese Unie (niet specifiek op Nederland betrekking hebbend)

- het landbouwrichtsnoer, op grond waarvan de jaarlijkse groei van de landbouwuitgaven wordt bepaald, is een nuttig financieel beleidsinstrument van de Europese Unie gebleken (Europese Rekenkamer);
- de nieuwe procedure voor de goedkeuring van de rekeningen is een aanzienlijke verbetering om meer zorgvuldigheid en methodiek te brengen in de voorbereiding en indiening van de jaarrekeningen door de lidstaten (Europese Rekenkamer);
- bepaalde criteria van de Belle-verordeningen werden in 1996 niet nageleefd en bepaalde organen bleken niet in staat correcte rekeningen in te dienen (Europese Rekenkamer);
- over 1997 heeft de Europese Commissie in eerste instantie slechts 33% van de gedeclareerde uitgaven goedgekeurd, hetgeen overeenkomt met die declaraties van 8 lidstaten, waaronder Nederland (Europese Rekenkamer);
- de controle-instrumenten en de verificaties ter plaatse zijn ontoereikend met betrekking tot de kwantiteit en kwaliteit van de producten die voor communautaire financiering in aanmerking komen, bijvoorbeeld de rechtstreekse steun per hectare en de rundvleespremies (Europese Rekenkamer);
- de voorschriften betreffende de fysieke controles die moeten worden verricht op exporttransacties waarvoor restituties worden betaald, moeten in principe uitsluiten dat dergelijke goederen voor exportcontrole in een doorvoerhaven mogen worden aangeboden, wanneer zij reeds in het exporterende schip zijn geladen (Europese Rekenkamer);
- de voornaamste materiële fouten die, in het kader van de DAS, bij met

name de nationale instanties zijn ontdekt, betroffen de subsidiabiliteit van de uitgaven, de berekening van het bedrag aan communautaire steun en de afwezigheid of onbetrouwbaarheid van essentiële bewijsstukken. Hiernaast kwamen ook vaak formele fouten voor, die zich voor het grootste deel op het niveau van de betaalorganen voordeden, zoals het niet naleven van de voorgeschreven voorwaarden en het inadequaat tenuitvoerleggen van de beheers- en controleprocedures (Europese Rekenkamer);

Nederland

- tot en met het LEF-boekjaar 1995 zijn de financiële verantwoordingen van de betaalorganen van een accountantsverklaring met beperking voorzien. Een oordeel over het LEF-B kon namelijk niet worden gegeven, daar onvoldoende zekerheid bestond over de rechtmatigheid van de desbetreffende geldstromen als geheel (DAD/LNV);
- in de ontvangsten, uitgaven en verplichtingen van het LEF-A zijn over de financiële verantwoording over 1994 en 1995 geen belangrijke fouten en onzekerheden aangetroffen (positief oordeel). In deze periode ontbrak echter nog een goedkeurende accountantsverklaring bij het LEF, daar een aantal nationale en internationale knelpunten ten aanzien van het LEF-B niet was opgelost (Algemene Rekenkamer);
- verbetering bleef nodig bij het treffen van maatregelen ter voorkoming van kortingen op de Nederlandse declaratie bij het EOGFL-garantie over 1995 (Algemene Rekenkamer);
- bij de controle van de financiële verantwoording van het LEF over 1996 is een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Het financieel beheer voldeed aan de daaraan te stellen eisen (DAD/LNV);
- positief oordeel over de financiële verantwoording van het LEF over 1996 (Algemene Rekenkamer);
- resterende tekortkomingen in de controle van derdengegevens door de AID (en Douane) verdienen de aandacht (Algemene Rekenkamer);
- in 1996 is nog geen optimale situatie bereikt inzake het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik door de AID. De geconstateerde kwalitatieve tekortkomingen leidden echter niet tot een onzekerheid van een materieel belang over de rechtmatigheid van de verantwoorde uitgaven (DAD/LNV);
- met name de implementatie van de Belle-verordeningen heeft voor het jaar 1996 geleid tot een waarneembare kwaliteitsverbetering van het financieel beheer bij de betaalorganen (DAD/LNV);
- alle betaalorganen zijn per 15 oktober 1996 definitief erkend door de directie FEZ. De werking van de administratieve organisatie en interne controle was echter nog niet zodanig, dat bij alle betaalorganen over het EOGFL-boekjaar 1996 mededelingen met een goedkeurende strekking kon worden afgegeven (DAD/LNV);
- bij negen van de tien betaalorganen is over het EOGFL-boekjaar 1997 een certificeringsrapport uitgebracht met een goedkeurende accountantsverklaring. Bij de declaratie van het Productschap Vis is een verklaring met oordeelonthouding afgegeven (DAD/LNV);
- ten aanzien van de werkzaamheden op het gebied van het beheer van EU-geldstromen bestaat binnen het Ministerie van LNV geen structuur, die waarborgt dat aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in de beleidsvoorbereiding worden meegenomen (projectgroep omvorming CB/CI);
- op 15 juni 1998 hadden de betaalorganen 36 van de 60 op te stellen controlememoranda in concept bij het ministerie ingediend, waarvan 17 door het ministerie zijn beoordeeld en goedgekeurd (Algemene Rekenkamer);
- de afrekening van de ingediende declaraties over de EOGFL-boekjaren 1993 en 1994 heeft geleid tot een korting van circa 32 miljoen gulden (ruim 0,3%). De afwikkeling van de declaraties over de EOGFL-

- dienstjaren 1995 en 1996 bevindt zich in een vergevorderd stadium. De raming over 1995 bedraagt een financiële korting van circa 40 miljoen gulden (Europese Commissie);
- de uitvoering van het hervormd Gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland (MacSharry-maatregelen) ging gepaard met een groot aantal (ernstige) overtredingen, zodat de AID-controles geïntensiveerd dienden te worden (Algemene Rekenkamer);
 - de informatievoorziening over de uitvoering van de marktordening suiker, isoglucose en inuline voldeed op hoofdlijnen aan de eisen. Enkele tekortkomingen, zoals de beperkte beschikbare informatie over uitvoeringskosten, (neven)effecten en efficiency. Ook het instrument evaluatie-onderzoek werd nauwelijks ingezet (Algemene Rekenkamer);

3.2 Onregelmatigheden, fraude en fraudebestrijding

Nederland verstrekt de Europese Commissie regelmatig de vereiste inlichtingen over de optredende onregelmatigheden, alsmede over fraudegevallen:

- jaarlijks een overzicht van administratieve sancties op het landbouwterrein (verordeningen (EEG) 3508/92 en (EEG) 3887/92 [GBCS, MacSharry-regelingen]);
- jaarlijks verslagen over de verrichte administratieve nacontroles op verstrekte landbouwgarantiegelden (verordening (EEG) 4045/89);
- kwartaalinformatie over onregelmatigheden – de Europese Commissie registreert de meldingen in de databank IRENE (verordening (EEG) 595/91);
- informatie over onregelmatigheden inzake de «Zwarte lijst»- (verordening EG) 1469/95¹²).

De Europese Commissie rapporteert hierover in de jaarverslagen over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de fraudebestrijding.

De Europese Commissie stelt in haar Jaarverslag over 1996 dat op het gebied van het GLB het aantal ontdekte gevallen is toegenomen en de gemelde bedragen betrekkelijk stabiel zijn gebleven. Op het gebied van de uitgaven van het EOGFL-garantie zijn in 1996 ruim 2 000 gevallen door de lidstaten (96%) en de Europese Commissie ontdekt, waarvan de gevolgen voor de begroting 346 miljoen ecu bedroegen. Voor Nederland waren in 1996 met onregelmatigheden de grootste bedragen gemoeid in de sectoren melk en zuivelproducten, granen en rijst en rundvlees en betroffen met name exportrestituties. In dat jaar werden door Nederland in totaal 128 onregelmatigheden gemeld, voor een bedrag van ruim 10 mecu¹³. Een verbetering is opgetreden in de invordering van onregelmatigheidsmeldingen. Nederland had vóór 1993 662 onregelmatigheden gemeld (bijna 32 miljoen ecu). Hiervan moesten (mei 1997) nog 35 gevallen voor een totaalbedrag van 13,5 miljoen ecu worden geïnd.

¹² Deze verordening behelst onder meer dat lidstaten risico's ten aanzien van de betrouwbaarheid van betrokken begunstigden van uit het EOGFL-garantie gefinancierde verrichtingen melden aan de Commissie. De lidstaten dienen de verrichtingen van de als onbetrouwbaar aangemerkte begunstigden verscherpt te controleren, de betaling op te schorten en/of de betrokkene voor een bepaalde periode en voor een bepaalde verrichting uit te sluiten.

¹³ Daarbij moet worden bedacht dat alleen gevallen van 4 000 ecu en meer dienen te worden gemeld en dat onregelmatigheidsmeldingen vaak het resultaat zijn van steekproefsgewijze controle. Het werkelijke financiële belang van de onregelmatigheden en fraude ligt hierdoor hoger.

Het Ministerie van LNV heeft aangegeven dat de integraal uitgevoerde administratieve controles ten aanzien van de hectaresteen hebben geleid tot 4 661 aanpassingen en/of sancties ofwel 9,1% van het totale aantal aanvragen. Door de AID en door middel van teledetectie is 7,6% van het totale aantal aanvragen fysiek gecontroleerd. In 5,7% van de door teledetectie gecontroleerde gevallen werden afwijkingen gecontroleerd en heeft een aanpassing en/of sanctie plaatsgevonden.

De unit Fraudebestrijding van de afdeling Recherche van de AID heeft, volgens zijn Jaarverslag 1996, 44% van de capaciteit voor EU-fraude ingezet. Ondanks deze inzet zijn slechts zes EU-fraude-onderzoeken ingesteld terwijl het voornemen was er 25 in te stellen. De oorzaak hiervan ligt in het tekort aan samengevoegde deskundigheid, waardoor vele

onderzoeken werden doorgeschoven naar 1997. Hiernaast heeft de AID in 1996 in het kader van zijn reguliere werkzaamheden 8 759 TAB-controles verricht (85% van de geplande controles). Daarbij werden uiteindelijk 115 transacties aangemerkt als onregelmatig en gemeld aan de Europese Commissie. In 1997 zijn alle geplande TAB-controles gehaald.

Tot medio 1998 heeft Nederland twee gevallen aangemeld op grond van de, op 1 juli 1996 in werking getreden, zwarte lijst-verordening. De Europese Commissie slaat de mededelingen centraal op en zorgt dat de inlichtingen bij de nationale autoriteiten terechtkomen.

Nederland streeft, volgens de minister van Justitie, op het terrein van de landbouw naar een intensieve internationale samenwerking (samenwerking bij strafrechtelijke onderzoeken door AID en Douane met buitenlandse zusterinstellingen, gecoördineerde controles multinationals, ontwikkelen gemeenschappelijke risico-analysetechnieken).

4 Toekomstige ontwikkelingen

In het GLB komt steeds meer nadruk te liggen op directe inkomenssteun voor boeren in plaats van prijsondersteuning voor landbouwproducenten. De Europese Commissie stelt in «Agenda 2000» voor om de prijzen voor graan en rundvlees verder te verlagen (met een verhoging van de bestaande inkomenssteun) en deze lijn door te trekken naar de melkveehouderij gekoppeld aan de introductie van een zogenaamde koepremie. Met de voorgestelde prijsverlagingen zal het aandeel van de landbouw in de EU-begroting verder afnemen. De Europese Commissie stelt voor, dat meer geld zal worden uitgetrokken voor plattelandsbeleid en meer in het bijzonder voor het creëren van vervangende arbeidsmogelijkheden. Bij de toetredingsonderhandelingen met de aspirant-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa komen deze aspecten aan de orde.

De Europese Commissie is van oordeel dat, gelet op de verwachte economische groei en de stabilisatie van de landbouwuitgaven, de lopende verplichtingen en de komende uitbreiding tot en met 2006 jaarlijks kunnen worden betaald, zonder overschrijding van het afgesproken plafond van 1,27% van het BBP van de EU.

Vanaf 1 januari 1998 is het Ministerie van LNV van start gegaan met het coördinatiemodel nieuwe stijl voor de uitvoeringsorganisatie van het beheer van EOGFL-garantie-uitgaven. Daarnaast heeft de Bestuursraad besloten, dat het CB vanaf 1998 de overall bewaking verzorgt van de eigen middelen-aangelegenheden en dat de structuur zal worden geschapen analoog aan die voor de EOGFL-garantie-uitgaven. Ten slotte heeft de Europese Commissie voor het beheer van de overige EU-uitgaven in het kader van «Agenda 2000» voorgesteld om een aantal uitgavencategorieën (zoals plattelandsbeleid en veterinaire uitgaven) onder EOGFL-garantie te brengen. Hierop wordt dan de reeds bestaande departementale coördinatiestructuur van toepassing. In dit kader heeft het ministerie reeds besloten om voor veterinaire uitgaven de RVV als pseudo-betalorgaan te laten functioneren. Ook de uitbraak van de varkenspest in Nederland lag hieraan ten grondslag.

1 Algemeen

De EU streeft met haar structuurbeleid na de sociaal-economische verschillen tussen de regio's van de verschillende lidstaten te verkleinen. Instrumenten hiervoor zijn de structuurfondsen (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Europees Sociaal Fonds (ESF), Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-oriëntatie), het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV)), het Cohesiefonds¹⁴ en de kredietverlening door de Europese Investeringsbank (EIB)¹⁵.

In de periode 1994–1999 worden de structuurfondsmiddelen aangewend ter verwezenlijking van zes doelstellingen en veertien communautaire initiatieven (c.i.'s).

De doelstellingen zijn:

1. bevordering van de ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV);
2. omschakeling van regio's, grensregio's of deelregio's (met inbegrip van werkgelegenheidsgebieden en stedelijke gemeenschappen) die zwaar door de achteruitgang van de industrie zijn getroffen (EFRO, ESF en FIOV);
3. bestrijding van langdurige werkloosheid en vergemakkelijking van de inschakeling in het arbeidsproces van jongeren en met uitsluiting van de arbeidsmarkt bedreigde personen (ESF);
4. vergemakkelijking van de aanpassing van de werknemers aan de gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven en aan de ontwikkeling van de productiestelsels (ESF);
5. bevordering van de plattelandsontwikkeling:
 - a. door de aanpassing van de landbouwstructuren in het kader van de hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid te bespoedigen, waaronder ook de maatregelen vallen op het gebied van de aanpassing van de visserijstructuur (EOGFL-oriëntatie en FIOV);
 - b. door de ontwikkeling en de structurele aanpassing van het platteland te vergemakkelijken (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV);
6. ontwikkeling van de zeer dun bevolkte (sub)arctische gebieden in Zweden en Finland (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV).

De c.i.'s zijn:

- grensoverschrijdende samenwerking – Interreg II-A/B/C (EFRO, ESF en EOGFL-oriëntatie);
- lokale plattelandsontwikkeling – Leader II (EFRO, ESF en EOGFL-oriëntatie);
- steun aan ultraperifere regio's – Regis II (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV);
- inschakeling van vrouwen, jongeren en kansarmen in het arbeidsproces – Employment-Now, Employment-Horizon, Employment-Integra en Employment-Youthstart (ESF);
- aanpassingen aan de veranderingen in de industrie – Adapt, MKB, Rechar II, Textiel- en kledingsector in Portugal, Konver II, Resider II en Retex II (EFRO en ESF);
- stedenbeleid – Urban (EFRO en ESF);
- herstructurering van de visserij – Pesca (FIOV, EFRO en ESF);
- speciaal steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland – Peace (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV).

¹⁴ Het Cohesiefonds draagt bij in de financiering van milieu- en transportprojecten in het kader van de Transeuropese netwerken (TENs) in de lidstaten met het laagste BNP per inwoner, te weten Ierland, Griekenland, Spanje en Portugal.

¹⁵ In 1996 heeft de EIB voor een totaal bedrag van 23,2 miljard ecu kredieten verleend, waarvan ongeveer 70% is aangewend voor de ontwikkeling van de minst begunstigde regio's. De EIB verstrekke in 1996 aan Nederland voor 766 miljoen ecu aan kredieten (3,3% van het totaal). In 1997 heeft de EIB Nederland voor 398 miljoen ecu (1,5% van het totaal van 26 miljard ecu) aan leningen verstrekt.

Voor de periode 1994–1999 is het budget voor de structuurfondsen ongeveer 141 miljard ecu, inclusief het Cohesiefonds voor ruim 15 miljard ecu. Van het totaal is ruim 13 miljard ecu (ongeveer 9%) bestemd voor de c.i.'s. Hiervan is aan Nederland ruim 2,7 miljard ecu toegezegd, waarvan 432 mecu voor de c.i.'s (waarvan 184 mecu in mei 1996 toegezegd uit reserve). Het Nederlandse aandeel is bescheiden in vergelijking met andere lidstaten, 1,9% van het totaal (ongeveer 3% voor de c.i.'s).

Tabel 1. Nederland toegezegde bijdragen (afgerond) voor de verschillende doelstellingen 1994–1999 (x mecu)

Doelstelling	EFRO	ESF	EOGFL-oriëntatie	FIOV	Totaal
1	80	40	22	8	150
2	499	244	n.v.t.	n.v.t.	743
3	n.v.t.	843	n.v.t.	n.v.t.	843
4	n.v.t.	236	n.v.t.	n.v.t.	236
5a	n.v.t.	n.v.t.	118	47	165
5b	82	17	51	n.v.t.	150
6	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	661	1 380	191	55	2 287

Tabel 2. Nederland toegezegde bijdragen (afgerond) voor de communautaire initiatieven 1994–1999 (x mecu)

Communautair initiatief	EFRO	ESF	EOGFL-oriëntatie	FIOV	Reserve	Totaal
Interreg II-A ¹	66	7	0	n.v.t.		73
Interreg II-C ²					116	116
Leader II	4	1	4	n.v.t.	3	12
Employment	n.v.t.	44	n.v.t.	n.v.t.	19	63
Adapt	0	59	n.v.t.	n.v.t.	11	70
MKB	10	1	n.v.t.	n.v.t.		11
Konver II	11	1	n.v.t.	n.v.t.	15	27
Resider II	15	3	n.v.t.	n.v.t.	5	23
Retex II	1	0	n.v.t.	n.v.t.		1
Urban	8	2	n.v.t.	n.v.t.	13	23
Pesca	5	0	n.v.t.	6	2	13
Totaal	120	118	4	6	184	432

¹ Het totaal beschikbaar gestelde bedrag van 142 miljoen ecu is bestemd voor België, Duitsland en Nederland.

² Het totaal beschikbaar gestelde bedrag van 152 miljoen ecu is bestemd voor België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

De verstrekking van gelden uit de structuurfondsen gaat vergezeld van co-financiering door de rijksoverheid, lagere overheden en/of publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen. De Europese bijdrage mag niet in de plaats komen van nationale middelen (additionaliteitsbeginsel). De verwezenlijking van de doelstellingen dient tot stand te komen in nauw overleg tussen de Europese Commissie, de betrokken lidstaat en de door de lidstaat aangewezen nationale, regionale, lokale of andere autoriteiten en instanties. Dit partnerschap heeft betrekking op de voorbereiding, de financiering, de beoordeling, het toezicht en de evaluaties van de acties.

2 Opzet beheer en controle

2.1 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

Het EFRO draagt bij in de financiering van productieve investeringen, infrastructuur en ontwikkeling van het Middenen Kleinbedrijf (MKB), voornamelijk in gebieden met een economische achterstand. Bij

beschikking heeft de Europese Commissie voor Nederland vastgesteld de (mede) met EFRO-middelen gefinancierde Enig Programmeringsdocumenten (EPD's) voor doelstelling 1-regio Flevoland, doelstelling 2-regio's Groningen/Drenthe, Twente, Arnhem/Nijmegen, Zuid-Oost-Brabant en Zuid-Limburg en doelstelling 5b-regio's Noord-West-Groningen/ Zuid-West-Drenthe, Friesland, Noord-West-Overijssel/ Vechtstreek, Zeeuws-Vlaanderen en Noord- en Midden-Limburg, alsmede de operationele programma's (OP's) voor de c.i.'s Interreg II-A en -C, Leader II, MKB, Konver II, Resider II, Retex II, Urban en Pesca.

De minister van EZ is jegens de Europese Commissie eindverantwoordelijk voor de juiste uitvoering en het financieel beheer van de met EFRO-middelen gefinancierde (delen van) EPD's en OP's¹⁶. Daarenboven draagt de minister van EZ verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de uitvoering van de EPD's voor de doelstellingen 1 en 2. De feitelijke uitvoering hiervan is door de minister van EZ gedecentraliseerd naar de provincies, middels decentralisatiebrieven. Bij deze brieven is geregeld dat de provincies financieel aansprakelijk zijn in gevallen dat zij niet kunnen aantonen dat misbruik of nalatigheid hen niet kan worden aangerekend. Alleen de provincies Flevoland en Noord-Brabant hebben de brieven ondertekend voor de periode 1994–1996. Alle provincies hebben de brieven ondertekend voor de periode 1997–1999.

Een provinciaal programmasecretariaat toetst de EFRO-projectvoorstellen en geleidt deze door naar een stuurgroep, die de voorstellen al dan niet goedkeurt. De voorstellen komen daarna aan de orde in een Comité van Toezicht (CvT), dat toeziet op de uitvoering van het EPD. De EFRO-middelen worden uiteindelijk per beschikking door de Colleges van Gedeputeerde Staten toegekend. Het Ministerie van EZ (ES/REB/RTS) participeert in de stuurgroepen en CvT's. De Europese Commissie (DG XVI en DG XX) is eveneens vertegenwoordigd in de CvT's.

Externe projectaccountants controleren de projectuitgaven en geven hierbij een standaardverklaring af. De provinciale externe accountant geeft verklaringen af bij de jaarlijkse verslagen aan de Europese Commissie, de jaarlijkse financiële verantwoording van de provincie en de slotbetalingsaanvraag en einddeclaratie voor het gehele EPD, met inachtneming van het door de departementale accountantsdienst van het Ministerie van EZ (DAD/EZ) opgestelde controleprotocol. De DAD/EZ beoordeelt de (werking van de) controle- en beheerssystemen van de regio's en voert jaarlijks een review uit op het werk van de provinciale externe accountant. In februari 1996 hebben de DAD/EZ en de Europese Commissie (DG XX) een samenwerkingsprotocol gesloten. De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer kunnen te allen tijde controles ter plaatse verrichten. De voor de c.i.'s gehanteerde beheers- en controle-systemen sluiten veelal aan bij die van de (mede) met EFRO-middelen gefinancierde EPD's¹⁷. De DAD/EZ voert reviews uit bij de uitvoeringsorganisaties en/of de externe accountants. Bij de c.i.'s Konver en MKB fungeert de DAD/EZ als externe accountant.

2.2 Europees Sociaal Fonds

Het ESF draagt, ter bestrijding van de werkloosheid, bij tot de vergemakkelijking van de toegang tot de arbeidsmarkt, de bevordering van gelijke kansen op de arbeidsmarkt, de ontwikkeling van deskundigheid, geschiktheid en beroepsbekwaamheid en de bevordering van de groei van de werkgelegenheid. Bij beschikking heeft de Europese Commissie voor Nederland de vastgesteld de (mede) met ESF-middelen gefinancierde EPD's voor doelstelling 1-regio Flevoland, doelstelling 2-regio's Groningen/Drenthe, Twente, Arnhem/Nijmegen, Zuid-Oost-Brabant en

¹⁶ Uitzonderingen hierop zijn de OP's voor c.i. Urban, welke worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken. Verder is de minister van VROM eindverantwoordelijk voor één OP van c.i. Interreg II-C (Rijn-Maas activiteiten) en is de minister van EZ in geval van c.i. Interreg II-A slechts eindverantwoordelijk voor het OP van euregio Maas-Rijn.

¹⁷ De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van VROM hebben tot op heden geen (definitieve) beschrijving van de beheers- en controlesystemen voor Urban en Interreg II-C opgesteld.

Zuid-Limburg, doelstelling 5b-regio's Noord-West-Groningen/ Zuid-West-Drenthe, Friesland, Noord-West-Overijssel/ Vechtstreek, Zeeuws-Vlaanderen en Noord- en Midden-Limburg en de EPD's voor de doelstellingen 3 en 4, alsmede de OP's voor de c.i.'s Interreg II-A, Leader II, MKB, Konver II, Resider II, Urban, Employment, Adapt en Pesca.

De minister van SZW is jegens de Europese Commissie verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van de met ESF-middelen gefinancierde (delen van) EPD's en OP's, alsmede het financieel beheer ervan. Daarenboven draagt de minister van SZW verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de uitvoering van het EPD's voor de doelstellingen 3 en 4. De procescoördinator ESF is binnen het ministerie belast met de aansturing en coördinatie van al het beleid, waaraan het ESF (mede) bijdraagt.

De minister van SZW is belast met de feitelijke uitvoering en het financieel beheer van het EPD voor doelstelling 4 en de OP's voor de c.i.'s Employment en Adapt. Het Bureau Uitvoering Europese Subsidie Instrumenten (BUESI) beoordeelt de projectvoorstellen en kent per beschikking de ESF-middelen toe. De verschillende landelijke CvT's zien vervolgens toe op de uitvoering van het EPD en de OP's. Namens het Ministerie van SZW participeert de procescoördinator ESF (AM/AAB) in de landelijke CvT's. De Europese Commissie (DG V en DG XX) is hierin ook vertegenwoordigd.

De minister van SZW heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (Arbvo) belast met de feitelijke uitvoering van het EPD voor doelstelling 3, alsmede de overige met ESF-middelen gefinancierde (delen van) EPD's en OP's (voor zover deze betrekking hebben op arbeidsvoorzieningsmaatregelen), middels een in mei 1996 gewijzigde bestuursovereenkomst. De minister van SZW heeft hiermee ook de financiële aansprakelijkheid van Arbvo geregeld. De 18 Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) zijn onder verantwoordelijkheid van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) in hun regio's belast met de feitelijke uitvoering en het financieel beheer hiervan. De RBA's toetsen (regionale ESF-coördinatoren) en beoordelen de projectvoorstellen en kennen per beschikking de ESF-middelen toe, binnen de kaders van de door het CBA in 1994 opgestelde Regeling Europees Sociaal Fonds. Het Ministerie van SZW (in casu de procescoördinator ESF) participeert in de verschillende landelijke en regionale CvT's. De Europese Commissie (DG V en DG XX) is hierin ook vertegenwoordigd.

Externe projectaccountants controleren de projecten voor doelstelling 4 en de c.i.'s Employment en Adapt. Deze geven standaardverklaringen af bij de einddeclaraties. De departementale accountantsdienst van het Ministerie van SZW (DAD/ SZW) kan de werkzaamheden van de externe projectaccountants reviewen (op verklaringen). De DAD/SZW beoordeelt alle afwijkende verklaringen, voordat BUESI de subsidie definitief vaststelt. Verder controleert de DAD/SZW het gehele interne traject bij BUESI voor zowel doelstelling 4 als de c.i.'s (toezegging, bevoorschotting en afrekening). Dit is een onderdeel van de jaarlijkse controle van de financiële verantwoording. De procescoördinator ESF certificeert de (jaar)declaratie van BUESI. Vervolgens verstrekt hij namens de minister van SZW een «juistheidsverklaring» aan de Europese Commissie over de besteding van de ESF-middelen.

Daarnaast kan de DAD/SZW in opdracht van BUESI bij doelstelling 4-projecten diagnostic reviews uitvoeren (projectadministraties). Deze steekproefsgewijze reviews dienen BUESI een op feitelijk «eigen» waarneming gebaseerd oordeel te verschaffen omtrent de goede uitvoering van de projecten. Diagnostic reviews bij de c.i.'s Employment en Adapt worden door BUESI opgedragen aan een externe accountant.

De onder verantwoordelijkheid van Arbvo uitgevoerde projecten werden tot 1997 door externe accountants gecontroleerd. Deze gaven standaardverklaringen af bij de einddeclaraties. De minister van SZW ging in mei 1997 akkoord met het definitieve plan van aanpak toezicht en controle ESF van Arbvo. Vanaf dat moment vindt de controle van het ESF geheel onder verantwoordelijkheid van Arbvo plaats. Dit houdt in dat het team Interne Controle/Operational Audit (IC/OA) van Arbvo de besteding van ESF-gelden voor de projecten (eerstelijns toezicht) controleert. Projecten met een ESF-bijdrage vanaf 250 000 gulden worden door Arbvo altijd integraal gecontroleerd. Projecten met een lagere bijdrage zullen gedurende de looptijd steekproefsgewijs (preventief) worden gecontroleerd. Op basis van deze controles komt Arbvo jaarlijks met een oordeel over de afzonderlijke ESF-doelstellingen. De directie Toezicht van het Ministerie van SZW (TZ/TBO) dient toe te zien op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de verschillende uit het ESF gefinancierde (delen van) EPD's en OP's door Arbvo (tweedelijns toezicht). De DAD/SZW reviewt de werkzaamheden van de externe accountant van Arbvo in het kader van de verklaring bij de jaarrekening. Deze werkzaamheden zijn echter niet specifiek op ESF-middelen gericht. Vanaf de implementatie van de nieuwe controle-aanpak door Arbvo over het jaar 1997 vormt de DAD/SZW zich door middel van reviews op de controle door Arbvo een oordeel over de juistheid van de (jaar)declaraties ESF van Arbvo. In geval van tekortkomingen in de controle door Arbvo kan door de DAD/SZW in laatste instantie onderzoek worden gedaan bij de projecten. De procescoördinator ESF certificeert de (jaar)declaratie van Arbvo. Vervolgens verstrekt hij namens de minister van SZW een «juistheidsverklaring» aan de Europese Commissie over de besteding van de ESF-middelen. In februari 1996 hebben de DAD/SZW en de Europese Commissie (DG XX) een samenwerkingsprotocol gesloten. De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer kunnen te allen tijde controles ter plaatse verrichten.

2.3 Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie

Het EOGFL-oriëntatie draagt bij in het ontwikkelen van kwetsbare plattelandsgebieden en het verbeteren van de productie en afzet van landbouwproducten. Bij beschikking heeft de Europese Commissie voor Nederland vastgesteld de (mede) met EOGFL-oriëntatie-middelen gefinancierde EPD's voor doelstelling 1-regio Flevoland, doelstelling 5b-regio's Noord-West-Groningen/Zuid-West-Drenthe, Friesland, Noord-West-Overijssel/Vechtstreek, Zeeuws-Vlaanderen en Noorden Midden-Limburg en de OP's voor het c.i. Leader II. Voor doelstelling 5a keurde de Europese Commissie onder meer goed de ondersteuning van de Investeringsregeling Markt- en Concurrentiekracht (onderdeel van het Stimuleringskader), de Regeling Structuurverbetering glastuinbouw, de regeling Verbetering Vakbekwaamheid, alsmede een EPD voor de regeling Verbetering van de verwerking en de afzet van landbouwproducten.

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is jegens de Europese Commissie eindverantwoordelijk voor de juiste uitvoering en het financieel beheer van het EOGFL-oriëntatie-deel van de EPD's. Daarenboven draagt de minister van LNV verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de uitvoering van de EPD's voor doelstelling 5b. De feitelijke uitvoering hiervan is door de minister van LNV gedecentraliseerd naar de provincies, middels decentralisatiebrieven. Bij deze brieven is geregeld dat de provincies financieel aansprakelijk zijn in gevallen dat zij niet kunnen aantonen dat misbruik of nalatigheid hen niet kan worden aangerekend. Enkele provincies hebben deze brieven nog niet ondertekend.

Een provinciaal programmasecretariaat toetst de EOGFL-oriëntatieprojectvoorstellen en stuurt deze ter beoordeling door naar een stuurgroep. De voorstellen komen daarna aan de orde in een CvT, dat toeziet op de uitvoering van het EPD. De EOGFL-oriëntatie-middelen worden uiteindelijk per beschikking door de Colleges van Gedeputeerde Staten toegekend. Het Ministerie van LNV (regionale beleidsdirecties) participeert in de stuurgroepen en CvT's. De Europese Commissie (DG VI en DG XX) is vertegenwoordigd in de verschillende CvT's.

Externe projectaccountants controleren de projectuitgaven en geven hierbij een standaardverklaring af. De provinciale externe accountant geeft verklaringen af bij de jaarlijkse verslagen aan de Europese Commissie, de financiële verantwoording van de provincie en de slotbetalingsaanvraag en einddeclaratie voor het gehele EPD, met inachtneming van het door de departementale accountantsdienst van het Ministerie van LNV (DAD/LNV) opgestelde controleprotocol. De DAD/LNV beoordeelt de (werking van de) controle- en beheerssystemen van de regio's en voert jaarlijks met de DAD/EZ zogenaamde joint-reviews uit op het werk van de provinciale externe accountant. In februari 1996 hebben de DAD/LNV en de Europese Commissie (DG XX) een samenwerkingsprotocol gesloten. De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer kunnen te allen tijde controles ter plaatse verrichten.

Het Ministerie van LNV (directie Landbouw en directie Industrie en Handel) heeft met name de Dienst LASER belast met de uitvoering van doelstelling 5a. Tussen LASER en de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van LNV bestaan controleafspraken over de frequentie en de wijze van controle. De AID voert voor de regeling Verbetering van de verwerking en afzet van landbouwproducten drie soorten fysieke controles uit: een openings- en voortgangscontrole en een controle op de betalingsaanvraag (100% controle). LASER zelf voert administratieve en (in enkele gevallen) ook fysieke controles uit. De DAD/LNV beoordeelt de (werking van de) controle- en beheerssystemen en voert verantwoordingscontroles uit. De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer kunnen te allen tijde controles ter plaatse verrichten.

De provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Flevoland voeren de OP's voor het c.i. Leader II uit. Het Ministerie van LNV vervult alleen een coördinerende en soms faciliterende rol ten behoeve van de provincies. Er zijn geen stuurgroepen en/of CvT's. De «local action groups» fungeren als stuurgroep en het CvT van de doelstelling 5b-regio's keurt de Leader-projecten goed. Fysieke controles worden uitgevoerd door de provincies zelf en verantwoordingscontroles door provincies en de DAD/LNV.

2.4 Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij

Het FIOV draagt bij in de financiering van investeringen en maatregelen voor aanpassingen in de visserijsector. Het betreft onder meer herstructurering, vernieuwing en modernisering van de vissersvloot, verwerking en afzet van visserij/aquacultuurproducten en marktverkenning. Bij beschikking heeft de Europese Commissie voor Nederland vastgesteld de (mede) met FIOV-middelen gefinancierde EPD's voor doelstelling 1-regio Flevoland en voor doelstelling 5a (structurele bijstand in de sector visserij/aquacultuur en verwerking/afzet daarvan), alsmede de OP's voor het c.i. Pesca.

Het Ministerie van LNV (directie Visserij) is belast met de tenuitvoerlegging van de (mede) met FIOV-middelen gefinancierde EPD's en de OP's, uitgezonderd de doelstelling 1-regio Flevoland. Verder zijn het Productschap Vis en een aantal provincies en gemeenten hierbij betrokken. Vanaf

begin 1998 is het beheer van de FIOV-middelen voor doelstelling 5a vrijwel geheel overgedragen aan LASER. Alleen de saneringsregeling 1998 wordt nog uitgevoerd door de directie Visserij, alsmede de financiering van nog lopende projecten van een aantal gesloten regelingen door het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij. Het Ministerie van LNV (directie Visserij) is vertegenwoordigd in de CvT's. De Europese Commissie (DG XIV) is hierin ook vertegenwoordigd.

Fysieke (administratieve) controles voor het FIOV (doelstelling 5a) worden (elk kwartaal) verricht door LASER, dan wel door andere diensten (bijvoorbeeld de AID) in opdracht van LASER. De DAD/LNV verricht hierbij verantwoordingscontroles en geeft een accountantsrapport inclusief accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van de directie Visserij. Zij beoordeelt de opzet en de werking van de beheers- en controlesystemen. Hierover wordt gerapporteerd in het kader van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij. De FIOV-middelen voor het c.i. Pesca worden door de DAD/LNV jaarlijkse gecontroleerd bij de financiële verantwoording van de directie Visserij. Daarover brengt zij geen afzonderlijke rapportage uit. In februari 1996 hebben de DAD/LNV en de Europese Commissie (DG XX) een samenwerkingsprotocol gesloten. De Europese Commissie en de Europese Rekenkamer kunnen te allen tijde controles ter plaatse verrichten.

3 Werking beheer en controle

De Algemene Rekenkamer achterhaalde voor de onderzoeksperiode 1995–1997 onder meer de volgende accountantscontroles:

- (joint) reviews werkzaamheden externe provinciale accountants in doelstelling 1-, 2- en 5b-regio's (DAD/EZ en DAD/LNV in 1996 en 1997);
- reviews werkzaamheden uitvoeringsorganisaties en externe accountant voor het c.i. Interreg II-A (DAD/EZ in 1995, 1996 en 1997);
- reviews werkzaamheden externe accountant Arbvo (doelstelling 3) in het kader van de reguliere jaarrekeningcontrole (DAD/SZW voor 1995 en 1996);
- controles interne traject BUESI voor doelstelling 4-projecten in het kader van de jaarlijkse financiële verantwoording (DAD/SZW in 1996 en 1997);
- diagnostic reviews in opdracht van BUESI bij doelstelling 4-projecten (DAD/SZW in 1997);
- diagnostic reviews in opdracht van BUESI bij projecten voor c.i.'s Employment en Adapt (externe accountant in 1997);
- controles interne traject directie Visserij voor doelstelling 5a (FIOV) in het kader van de jaarlijkse financiële verantwoording (DAD/LNV voor 1996 en 1997).

Van de eventuele controle-inspanningen door de desbetreffende DAD's voor doelstelling 5a (EOGFL-oriëntatie), alsmede de c.i.'s Leader II, MKB, Konver II, Resider II, Retex II, Urban en Pesca heeft de Rekenkamer geen resultaten ontvangen.

De Europese Commissie legde in de onderzoeksperiode in Nederland voor de vier structuurfondsen in totaal 23 controlebezoeken af. Voor het EFRO betrof dit 6 controlebezoeken, voor het ESF 12 bezoeken en voor het EOGFL-oriëntatie en het FIOV respectievelijk 4 en één keer. Zij rapporteerde in haar jaarlijkse verslagen over de structuurfondsen op hoofdlijnen over de door haar uitgevoerde controles. De Europese Rekenkamer bezocht Nederland in totaal 8 keer. Voor het EFRO en het EOGFL-oriëntatie betrof dit vier controlebezoeken, voor het ESF twee en één voor het FIOV. Haar controleresultaten kwamen aan de orde in jaarlijkse verslagen over de begrotingsjaren, in de betrouwbaarheidsverklaring (DAS), in een enkel

speciaal verslag en in haar studie «Het goed financieel beheer in het kader van de begroting van de Europese Unie (1977–1997)» uit oktober 1997.

De Algemene Rekenkamer besteedde in de onderzoeksperiode aandacht aan de structuurfondsen in: «Voorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie» (juni 1997), «Rechtmatigheidsonderzoek 1996 en 1997» (augustus 1997 en juni 1998), «Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid» (november 1997) en «Bestrijding werkloosheid met Europese gelden» (april 1998).

3.1 Bevindingen werking beheer en controle

Europese Unie

- onvoldoende betrouwbaarheid uitgavendeclaraties/-certificeringen en tekortkomingen interne controle (Europese Commissie);
- uitgavendeclaraties bevatten vaak niet-subsidiabele, alsmede ramingen toekomstige uitgaven in plaats van werkelijk gemaakte kosten (Europese Commissie en Europese Rekenkamer) – criteria subsidiabele kosten door Europese Commissie nader uitgewerkt (SEM 2000-initiatief);
- gedetailleerde informatie besteding structuurfondsmiddelen vaak niet beschikbaar op communautair, nationaal en regionaal niveau (Europese Rekenkamer);
- geen systematische informatie financieringsbesluiten (achteraf) bij Europese Commissie, alleen bij controles ter plaatse (Europese Rekenkamer);
- toezicht op en evaluatie van programmering bijstandverlening vertoont gebreken (Europese Commissie);
- coördinatie (benadering van en administratieve uitvoering) tussen structuurfondsen niet erg gevorderd (Europese Rekenkamer en Algemene Rekenkamer);
- binnen samenwerkingsprotocollen DAD/EZ, DAD/LNV, DAD/SZW en Europese Commissie tot dusver DAD/EZ en DAD/LNV toezending controlerapporten en meegaan controlebezoeken, DAD/SZW toezending eens per jaar samenvattend controlerapport en meegaan controlebezoeken (ook directie Toezicht) en reviewwerkzaamheden DAD/LNV met de Europese Commissie;
- verantwoordelijkheden lidstaten financiële controle nader vastgelegd door Europese Commissie, alsmede interne richtsnoeren netto financiële correcties (SEM 2000-initiatief);

EFRO

- overdracht financiële verantwoordelijkheden naar provincies doelstelling 2 periode 1994–1996 niet volledig afgerond, wel voor periode 1997–1999 (Algemene Rekenkamer);
- bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) doelstelling 2 beter ontwikkelen en uitvoeren in provincies (DAD/EZ en Algemene Rekenkamer);
- controlebevindingen (externe provinciale accountants) doelstelling 2 in CvT's inbrengen als jaarlijks (periodiek) agendapunt, waaronder fraude- en onregelmatigheidsmeldingen – de provincies zijn hierop schriftelijk gewezen (ES/REB/RTS);
- opzet en werking externe provinciale accountantscontrole doelstelling 2 verbeteren, meer aandacht voor rechtmatigheid aangegane verplichtingen (DAD/EZ en Algemene Rekenkamer).

ESF

- financieel beheer projecten doelstelling 3 laat in veel gevallen te wensen over (Algemene Rekenkamer);
- intensivering toezichtsbevoegdheden minister van SZW voor eigen

- oordeel betrouwbaarheid informatie doelstelling 3 Arbvo (Algemene Rekenkamer);
- verbetering opgetreden in onvoldoende kritische beoordeling subsidietoekenningen en in opzet van financiële (project)administratie BUESI doelstelling 4 en c.i.'s Employment en Adapt (DAD/SZW en Algemene Rekenkamer);
- procedure definitief vaststellen van subsidies doelstelling 4 en de c.i.'s Employment en Adapt BUESI nog niet op orde, afwijking circa 50% einddeclaraties en bijbehorende accountantsverklaring (DAD/SZW) – extra aandacht zorgvuldige afwikkeling declaraties (Algemene Rekenkamer);
- (grotendeels herstelbare) tekortkomingen in externe project-administraties doelstelling 4 (DAD/SZW);
- verbetertrajecten gaande of afgerond doelstellingen 3 en 4, alsmede c.i.'s Employment en Adapt (DAD/SZW en Algemene Rekenkamer).

EOGFL-oriëntatie

- overdracht financiële verantwoordelijkheden naar provincies doelstelling 5b periode 1994–1999 niet volledig afgerond (Algemene Rekenkamer);
- actievere opstelling gewenst ministeries van LNV, van EZ en van SZW bij beoordeling van projectvoorstellen, alsmede beoordeling en onderbouwing van financiering, planning en inzichtelijk maken – thans implementatie ministeries van EZ, LNV en SZW (Algemene Rekenkamer);
- niet aansluiten externe provinciale accountantscontrole doelstelling 5b op controleprotocol – uitbreiden met onder meer vastlegging resultaten toetsing aan EPD selectiecriteria in projectdossiers, toereikendheid M&O-beleid, procedure fraude en onregelmatigheidsmeldingen en informatievoorziening besluitvormingscircuit (DAD/EZ en DAD/LNV);
- opdracht DAD/LNV aan externe provinciale accountants niet expliciet gericht op beoordeling van de communautaire controledoelstellingen (Algemene Rekenkamer);
- rapportage provinciale accountants niet expliciet genoeg over opzet en werking van administratieve organisatie en interne controle in provincies doelstelling 5b (DAD/LNV en Algemene Rekenkamer);
- betere naleven DAD/LNV communautaire wet- en regelgeving fraude- en onregelmatigheidsmeldingen en fysieke inspecties (Algemene Rekenkamer).

FIOV

- toewijzing gelden Europese Commissie aan onder meer Nederland doelstelling 5a, geen rekening gehouden met benuttingsvermogen – bestedingsgraad onder beoogde niveau (Europese Rekenkamer);
- Nederland vereiste beschrijving beheers- en controlesystemen c.i. Pesca begin 1997 nog niet aan Europese Commissie gezonden – na eerste voorschot geen betalingen meer uitgevoerd door Europese Commissie (Europese Rekenkamer);
- FIOV-controle vertoont achterstand, verantwoording over 1996 en 1997 zijn in concept gereed (DAD/LNV).

3.2 Onregelmatigheden, fraude en fraudebestrijding

De ministeries van EZ, LNV en SZW zijn verplicht de Europese Commissie elk kwartaal mededeling te doen over gevallen van fraude en onregelmatigheden, alsmede over het verloop van administratieve en gerechtelijke procedures. Zij zijn hierbij veelal afhankelijk van de informatie van provincies en van Arbvo. De mogelijkheid voor het opleggen van communautaire administratieve en reparatoire (niet-strafrechtelijke)

sancties is sinds eind 1995 geregeld. Daarenboven kunnen de lidstaten gebruik maken van hun eigen strafrechtelijke systeem.

In april 1998 stelde de minister van Justitie dat er zich in Nederland – ondanks alle aanwijzingen van fraude – nauwelijks strafzaken aandienen (in 1996 – uitgezonderd vierde kwartaal – en 1997 respectievelijk 13 en nul meldingen). De ministeries van EZ, LNV en SZW verklaren deze «succesformule» door het bestaan van een cultuur, waarin sprake is van beduchtheid bij betrokkenen voor kwalificaties van fraude en onregelmatigheid. Dit leidt voorafgaande aan de vaststelling van de einddeclaraties tot het corrigeren van geconstateerde onregelmatigheden in projectaanvragen, voortgangsrapportages en projectafrekeningen, welke geen aanleiding geven tot administratieve of gerechtelijke sancties. Onder het begrip «onregelmatigheid» wordt in EU-kader immers verstaan: elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht die bestaat uit een handelen of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de begrotingen van de Gemeenschappen (zouden kunnen) worden benadeeld.

De Europese Commissie rapporteert jaarlijks in verslagen over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de fraudebestrijding. In het jaarverslag over 1996 meldde zij:

- toename aantal meldingen door de lidstaten en de daarmee gemoeide bedragen – 129 voor ESF, 106 voor EOGFL-oriëntatie, 59 voor EFRO en 3 voor FIOV;
- 50% van gevallen ongeldige documenten of ontbreken van bewijsstukken, andere helft met name niet naleving van andere reglementaire of contractuele bepalingen, onvolledige uitvoering van de voorgenomen acties en niet of niet-conforme uitvoering.

4 Toekomstige ontwikkelingen

De tenuitvoerlegging van de structuurfondsen wordt in de nabije toekomst aangepast, met het oog op de aanstaande uitbreiding. De Europese Commissie bepleit in «Agenda 2000» (juli 1997) het aantal c.i.'s te beperken en het aantal doelstellingen terug te brengen tot drie:

- ondersteuning van regio's met een economische achterstand (huidige doelstellingen 1 en 6);
- ondersteuning van regio's, die behoefte hebben aan economische en sociale herstructurering (huidige doelstellingen 2 en 5b);
- ontwikkeling van het menselijk potentieel onder meer door her- en bijscholing van werkzoekenden en werkenden (de huidige doelstellingen 3 en 4).

In de periode 2000–2006 zal het budget voor de structuurfondsen en het Cohesiefonds ongeveer 275 miljard ecu bedragen (waarvan 5% voor de c.i.'s). De minister van Financiën verwacht dat deze voorstellen voor Nederland een (relatieve) daling van de structuurfondsontvangsten inhouden en daarmee een verdere verslechtering van haar netto-positie.

De resultaten voortvloeiend uit het SEM 2000-initiatief, met name betreffende de financiële controle, moeten leiden tot een versterking van het beheer van en de controle op de structuurfondsen door de lidstaten. De beheers- en controlesystemen van de lidstaten worden momenteel (verder) aangepast aan de voorschriften van de Europese Commissie. De door de Europese Commissie ontwikkelde «Audit Trail» (controlesysteem en certificering), alsmede de met de lidstaten gesloten samenwerkingsprotocollen dienen hieraan een bijdrage te leveren.

1 Algemeen

De inkomsten van de EU bestaan uit afdrachten van de lidstaten en hebben tot doel de EU-begroting, die jaarlijks sluitend moet zijn, te financieren. De lidstaten stellen deze zogenoemde Eigen Middelen ter beschikking van de Europese Commissie, die de begroting uitvoert. De Eigen Middelen zijn:

- landbouwheffingen;
- invoer-/douanerechten;
- afdracht van een deel van de Belasting over de toegevoegde waarde (BTW);
- bijdragen van de lidstaten op basis van hun Bruto Nationaal Product (BNP) – hiertoe behoren ook de bijdragen aan de monetaire reserve van het EOGFL.

De totale afdrachten zijn aan een plafond gebonden en bedragen op basis van het huidige besluit voor de betalingskredieten 1,27% van het totale BNP van de EU. Voor de vastleggingskredieten is het plafond 1,335%. Deze maxima zullen volgens afspraak eerst in 1999 worden bereikt. Dit is een verhoging van het afdrachtenplafond ten opzichte van de maxima (1,2% respectievelijk 1,3%) uit het Eigen Middelenbesluit dat voor 1995 van kracht was.

De totale Nederlandse afdracht is mede vanwege de verhoogde maximale afdrachtpercentages sinds begin van de jaren negentig aanmerkelijk toegenomen en bedraagt nu ruim 11 miljard gulden per jaar. In combinatie met de verminderde ontvangsten heeft de hogere bijdrage aan de EU-begroting geleid tot verslechtering van de zogeheten netto-betalingspositie van Nederland.

Tabel 1. Nederlandse afdracht Eigen Middelen aan de Europese Commissie (1994-1997) en de raming voor 2000 (x 1 miljoen gulden)

Categorie	1994	1995	1996	1997	2000
Landbouwheffingen ¹	426	398	458	-	400
Invoer-/douanerechten ²	3 285	3 481	3 362	4 243	3 138
BTW-afdracht	3 890	4 166	3 683	4 027	3 909
BNP-bijdrage	1 909	1 456	2 332	2 825	4 881
Bijdrage monetaire reserve EOGFL	30	21	21	-	-
Totaal	9 540	9 522	9 856	11 095	12 328

¹ Invoerheffingen op landbouwproducten en de suikerheffingen, waarvoor de beleidsverantwoordelijkheid berust bij de minister van LNV.

² Inclusief anti-dumpingheffingen, die de Douane oplegt en int. De beleidsverantwoordelijkheid voor deze heffingen berust bij de minister van Economische Zaken. In de verantwoording van de minister van Financiën aan de Europese Commissie hierover wordt sinds 1997 geen onderscheid meer gemaakt tussen landbouwheffingen en invoerrechten. Er is alleen sprake van douanerechten.

Uit de tabel blijkt een verschuiving van de traditionele Eigen Middelen (landbouwheffingen en douanerechten) naar de BTW-afdrachten en de BNP-bijdragen. Deze tendens is ook waarneembaar in de ontwikkeling van de totale Eigen Middelen, waarvan de BNP-bijdragen thans 43,8% (in 1996 32,6%) uitmaken. Voor de BTW-afdracht is het andersom, van 48,6% in 1996 naar 40,3% in 1998. Het relatieve aandeel van de traditionele Eigen Middelen is afgenomen van 18,1% in 1996 naar 15,2% in 1998.

2 Opzet beheer en controle

2.1 Landbouwheffingen

Landbouwproducten die vanuit derde landen worden ingevoerd binnen het grondgebied van de EU zijn aan heffingen onderhevig. Deze heffingen beogen het verschil tussen de wereldmarktprijs voor landbouwproducten en de prijs in de lidstaten te overbruggen. Door de WTO/GATT-afspraken zijn de tarieven van de heffingen de laatste jaren verlaagd. Hierdoor is het totale bedrag aan heffingen de voorbije jaren min of meer gelijk gebleven, ondanks de volumetoename van de invoer.

De productschappen of de Douane leggen de heffingen op, innen deze en verantwoorden ze in het LEF, afdeling B. De Rijkshoofdboekhouding (RHB) van het Ministerie van Financiën verzorgt de tijdsige afdracht aan de Europese Commissie. Conform communautaire afspraken mag de lidstaat 10% op de afdracht inhouden als vergoeding voor de inningskosten. Dat bedrag wordt voor de landbouwheffingen als ontvangsten verantwoord bij het Ministerie van LNV.

Zowel de AID als de Douane hebben een verantwoordelijkheid voor de uitvoering van fysieke en administratieve controle op de juistheid van de heffingen. Deze controle is vergelijkbaar met de controle bij invoer en met de controle door de AID (en de Douane) bij de uitvoer van landbouwproducten met restitutie. De DAD/LNV is belast met de controle van de landbouwheffingen die in het LEF-B worden verantwoord. De DAD/Financiën en de Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB) zijn gezamenlijk belast met de controle op de financiële verantwoording van de Belastingdienst, waaronder de landbouwheffingen die de Douane heft en int. De IAB werkt daarnaast samen met accountantsdiensten van acht lidstaten bij de ontwikkeling van accountantscontroleprogramma's op het gebied van de traditionele Eigen Middelen.

2.2 Invoer/douanerechten

Over goederen die van derde landen worden ingevoerd naar landen binnen de EU worden invoerrechten geheven. Het is daarbij niet van belang via welke lidstaat de goederen de EU binnenkomen. De regels voor de invoer (en doorvoer en uitvoer) zijn binnen de EU volledig geharmoniseerd en vastgelegd in het Communautair Douane Wetboek (CDW) en in uitvoeringsregelingen voor het gemeenschappelijke douanetarief. Daar op grond van het subsidiariteitsbeginsel de uitvoering van de douanetaken aan de nationale overheden is opgedragen, is voorts de nationale wet- en regelgeving op douanegebied van belang.

De Douane, onderdeel van de Belastingdienst, heft en int de invoerrechten en verantwoordt deze in de financiële verantwoording van de Belastingdienst. De RHB verzorgt de tijdsige afdracht aan de Europese Commissie. Conform de communautaire afspraken mogen de lidstaten op de afdracht 10% in mindering brengen als inningskosten, welk bedrag voor de invoerrechten als ontvangsten wordt verantwoord bij het Ministerie van Financiën. Op die ontvangsten zijn in mindering gebracht de oninbaargeladen bedragen welke ten laste van de schatkist zijn genomen (1,7 miljoen gulden in 1996 en 7,9 miljoen in 1997) en de aan de Europese Commissie betaalde renten vanwege niet-tijdsige afdrachten (2,6 miljoen gulden in 1996 en 0,7 miljoen in 1997).

In Nederland is per 1 juli 1995 een specifieke boekhouding (B-boekhouding) ingesteld voor de niet geïnde bedragen, die (nog) niet aan de Europese Commissie behoeven te worden afgedragen. Hiermee worden ettelijke miljoenen guldens per jaar aan rentekosten bespaard. Eind 1997

was het saldo van de B-boekhouding ruim 113 miljoen gulden, exclusief landbouwheffingen. Het Ministerie van LNV hield al langere tijd een B-boekhouding bij voor de (nog) niet afgedragen landbouwheffingen.

De Douane is belast met de controle op de invoer van goederen en met het vaststellen en het innen van de rechten. Zij controleert daarbij in het algemeen in één handeling de Eigen Middelen en de nationale belastingmiddelen. De Douane maakt hierbij gebruik van SAGITTA, het systeem voor geautomatiseerde afhandeling en verwerking van aangiften. Hierin zijn selectieprofielen opgenomen (uitwerking van de op centraal niveau door de Douane opgestelde risico-analyses), aangevuld met lokale risicoprofielen. SAGITTA voert logische controle op ingebrachte gegevens uit tot het fysiek controleren van de goederen en het verifiëren van de bijgevoegde documenten. Daarnaast worden importerende bedrijven onder bepaalde voorwaarden als zogeheten vergunninghouder toegelaten en worden zij als zodanig primair administratief gecontroleerd. Voor deze vergunninghouders worden op basis van de kennis van de importeur, zijn goederenstromen en overige informatie behandelplannen opgesteld. In dit zogeheten klantconcept is opgenomen de behandelwijze van periodieke aangiften, de frequentie van fysieke opnames (op welke aspecten hierbij gelet moet worden) en de frequentie van administratieve controles.

De DAD/Financiën en de IAB zijn gezamenlijk belast met de controle op de financiële verantwoording van de Belastingdienst, waaronder de invoerrechten die de Douane heft en int.

2.3 BTW-afdracht

De BTW-afdracht wordt berekend op basis van de zogeheten BTW-grondslag. De BTW-grondslag is gebaseerd op de daadwerkelijke BTW-opbrengsten in een lidstaat en op het gemiddelde BTW-percentages van de lidstaat. De BTW-afdracht is aan een maximum gebonden van 1,08% in 1998 en 1% in 1999 van die grondslag. Voor de berekening van dit percentage wordt uitgegaan van statistische gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), waaronder gegevens die tevens ten grondslag liggen aan het BNP. Bij de grondslagbepaling worden voorts correcties aangebracht om te komen tot een voor alle lidstaten geharmoniseerde uitkomst. De BTW-grondslag is voorts op maximaal 50% van de BNP-bijdrage gesteld.

De directie Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP) van het Ministerie van Financiën raamt elk voorjaar de BTW-grondslag voor het komende jaar en meldt die aan de Europese Commissie, die na onderzoek de BTW-afdracht vaststelt. De RHB maakt in het lopende jaar maandelijks een evenredig deel van de afdracht over aan de Europese Commissie. In het erop volgende jaar dient de directie Verbruiksbelastingen (VB) van het Ministerie van Financiën de daadwerkelijke grondslag in bij de Europese Commissie, die de definitieve afdracht vaststelt. In december van dat jaar heeft vervolgens eindafrekening plaats, waarna verrekening met de afdracht plaatsvindt (in december 1998 dus voor de afdracht over 1997). Indien bij nabetaling het communautair bepaalde maximum van de BTW-afdracht zou worden overschreden, komt de overschrijding ten laste van de BNP-bijdrage.

De Belastingdienst heft en int de BTW als nationale belasting en verantwoordt deze in de financiële verantwoording van de Belastingdienst. De controle op de tijdige en juiste heffing en inning van de BTW is van belang voor zowel de hoogte van de ontvangsten op de rijksbegroting, als voor de omvang van de BTW-afdracht. De Nederlandse BTW-afdracht is thans op basis van de methodiek van de grondslag ongeveer 8% van de door de Belastingdienst geïnde BTW. De BTW-opbrengst valt onder de

goedkeurende verklaring van DAD/Financiën en IAB bij de financiële verantwoording van de Belastingdienst. De DAD/Financiën controleert voorts de grondslagberekening van de BTW-afdracht. Daarbij wordt de juistheid van de berekening bekeken in het licht van de toepasselijke verordeningen.

2.4 BNP-bijdrage

De BNP-bijdrage is gebaseerd op het BNP als deel van het BNP van de EU. Deze bijdrage dient voor het in evenwicht brengen van de EU-begroting. De BNP-bijdrage en de BTW-afdracht vormen tot op zekere hoogte communicerende vaten, daar de BTW-afdracht van de lidstaten aan een maximum is gebonden en overschrijdingen van dat maximum ten laste van de BNP-bijdrage komen.

Het Centraal Planbureau (CPB) raamt het BNP. De directie AFEP brengt die raming ter kennis van de Europese Commissie, die na onderzoek de Nederlandse BNP-bijdrage vaststelt. De RHB verzorgt vervolgens de overmaking aan de Europese Commissie van de maandelijks bedragen en brengt deze ten laste van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In volgende jaren vindt definitieve vaststelling van de BNP-bijdrage plaats, waarbij verrekening met de afdracht plaatsvindt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van berekeningen van het BNP in voorgaande jaren die het CBS maakt.

De afdracht van de BNP-bijdrage maakt deel uit van de controle van de DAD/Buitenlandse Zaken in het kader van de jaarlijkse financiële verantwoording.

Lidstaten bleken in het verleden vaak niet de vereiste gegevens aan de Europese Commissie te (kunnen) verstrekken voor de correcte berekening van hun BNP, uitgezonderd Nederland. Inmiddels zijn nadere regels opgesteld voor het Europees systeem van geïntegreerde economische rekeningen (ESR 1995). Het ESR-stelsel is bedoeld als een geharmoniseerde en bindende basis voor de samenstelling van vergelijkbare nationale rekeningen van de lidstaten en daarmee onder meer de basis voor de BNP-bijdrage per lidstaat. Ook voor de berekening van het gemiddeld BTW-tarief, als factor in de vaststelling van de BTW-grondslag, is het rekeningenstelsel van belang (zie paragraaf 3.2.3). Bij de invoering van het ESR 1995 bepaalde de Raad echter dat het ESR 1995 niet zal worden gebruikt voor de BNP-berekeningen zolang het huidige Eigen Middelenbesluit (nog) van kracht is. Tot die tijd zal het ESR 1979 (tweede versie) gebruikt blijven worden.

3 Werking beheer en controle

In het kader van de accountantscontrole vinden jaarlijks diverse controlewerkzaamheden plaats. Zo onderzoekt de IAB op basis van een regulier controleprogramma de geheven BTW en het proces van de invoerrechten door de Douane en rapporteert de bevindingen via een systeem van managementletters. DAD/Financiën verricht onderzoek naar de BTW-grondslag en controleert het Verslag afdrachten Eigen Middelen voor de Europese Commissie, dat door het ministerie wordt opgesteld. De DAD/Financiën en de IAB geven gezamenlijk een verklaring af bij de financiële verantwoording van de Belastingdienst. De DAD/LNV reviewt de werkzaamheden van de productschappen bij de landbouwheffingen. Ook controleert de DAD/Buitenlandse Zaken de aansluiting van de afdracht van de BNP-bijdrage in de financiële verantwoording van dat ministerie.

De Europese Commissie verrichtte in de periode 1993–1996 voor de werking van het systeem voor de controle van de traditionele Eigen Middelen negen controles in Nederland (op in totaal 81 controles in alle lidstaten). De controles betroffen postpakketten, vaststelling, boeking en terbeschikkingstelling, heffingen en bijdragen suiker, actieve veredeling, passieve veredeling, regeling extern douanevervoer, regeling entrepot, teruggaaf, invordering en centralisatie en T.I.-containers. De Europese Commissie rapporteerde haar bevindingen in het samenvattend verslag van de jaarverslagen van de lidstaten over de resultaten van de controles en het verslag over de werking van het systeem voor de controle van de traditionele Eigen Middelen, het speciale verslag van de financieel controleur, het jaarverslag fraudebestrijding van de UCLAF en de verslagen over de maatregelen in het kader van de opvolging van de opmerkingen van het Europees Parlement.

De Europese Rekenkamer rapporteerde haar controleresultaten over de Eigen Middelen (negen controlebezoeken in Nederland in de periode 1995–1997) in jaarlijkse verslagen over de begrotingsjaren, in de betrouwbaarheidsverklaring (DAS), in twee speciale verslagen, te weten «De balans van het stelsel van de eigen middelen uit BTW en BNP» uit mei 1998 en «De fraudebestrijding door de diensten van de Europese Commissie, in het bijzonder door de 'Unité de coordination de la lutte antifraude' (UCLAF)» uit juni 1998, alsmede in haar studie «Het goed financieel beheer in het kader van de begroting van de Europese Unie (1977–1997)» uit oktober 1997.

De Algemene Rekenkamer besteedde in de onderzoeksperiode aandacht aan de Eigen Middelen in:

- jaarlijkse review controle DAD/Financiën over de toepassing Eigen Middelenbesluit (aansluiting met de gegevens in de onderliggende administraties);
- jaarlijkse rapportage afdracht Eigen Middelen bij jaarlijkse review controle financiële verantwoording van het Ministerie van Financiën;
- jaarlijkse review financiële verantwoording Ministerie van LNV, waaronder LEF – landbouwheffingen;
- jaarlijkse review financiële verantwoording Ministerie van Buitenlandse Zaken, waaronder afdracht BNP-bijdrage;
- «Informatievoorziening bij uitvoering van EU-beleid» (november 1997).

3.1 Bevindingen werking beheer en controle

Europese Unie

- gebrekkige of zelfs afwezige harmonisatie en coördinatie toepassing communautaire regeling Eigen Middelen (Europese Rekenkamer);
- onregelmatigheden (waaronder fraude) grootst bij actieve veredeling en extern communautair douanevervoer (Europese Commissie);
- uiteraard niet mogelijk verklaring te geven dat alle belastbare importen werkelijk zijn gedeclareerd en hebben geleid tot overeenkomstige ontvangsten – volledigheid van de ontvangsten (Europese Rekenkamer over 1994);
- redelijke zekerheid wettig- en regelmatigheid onderliggende verrichtingen ontvangsten Eigen Middelen – wel onzekerheid waardering rechten en heffingen in B-boekhouding (Europese Rekenkamer);
- geen opmerkingen betrouwbaarheid van de berekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de toegepaste procedures ontvangsten uit BTW en BNP – vooruitgang door harmonisatie van de opstelling van BNP tegen marktprijzen (Europese Rekenkamer);
- enige reserves waardering en de melding van de oninbaarheid traditionele Eigen Middelen – ontoereikendheid B-boekhouding (Europese Rekenkamer);

- bedrag aan verantwoorde vorderingen niet betrouwbaar – verslaglegging lidstaten over niet-innen van douaneschulden verbeteren (Europese Rekenkamer). risico's als gevolg van de afschaffing van de fiscale grenzen voor BTW-middelen – nauwere samenwerking tussen lidstaten (Europese Rekenkamer);
- noodzaak overgaan tot gebruik ESR 1995 voor nauwkeuriger beeld van de draagkracht (BNP-bijdrage) van de lidstaten te krijgen dan thans het geval is (Europese Rekenkamer).

Nederland

- tekortkoming (late) vaststelling douaneschulden en actieve veredeling – volgens minister van Financiën waar nodig geleid tot weinig ingrijpende bijsturing (Europese Rekenkamer);
- geen aanleiding kritische opmerkingen bij afdrachten Eigen Middelen (Algemene Rekenkamer);

Landbouweffingen

- goedkeurende verklaring financiële verantwoording van het LEF over 1996 (voor het eerst) en 1997 – voor landbouweffingen Douane, steunen op goedkeurende verklaring IAB financiële verantwoording van de Belastingdienst (DAD/LNV);
- overwegend positief oordeel financiële verantwoordingen over 1994 en 1995 van het LEF-A en positief oordeel over de financiële verantwoordingen over 1996 en 1997 van het LEF als geheel (Algemene Rekenkamer);

Invoer-/douanerechten

- gering aantal opmerkingen ten opzichte van andere lidstaten;
- geen ernstige (door Nederland deels opgeloste en deels bestreden) tekortkomingen wederzijdse bijstand bestrijding douanefraude (Europese Rekenkamer);
- goedkeurende verklaring bij financiële verantwoording van de Belastingdienst over 1995, 1996 en 1997 (DAD/Financiën en de IAB);
- in hoofdlijnen positief oordeel heffing en inning van invoerrechten – verbeteringen mogelijk van interne controle Douane, registratie en melding onregelmatigheden en/of fraude bij Europese Commissie en FIOD (Algemene Rekenkamer).

BTW-afdracht

- eindbedrag van de BTW-grondslagberekening voor 1995 en voor 1996 consistent, aanvaardbaar en juist opgebouwd (DAD/Financiën);
- niet tijdig schrappen BTW-identificatienummers in VAT Information Exchange System (VIES) indien noodzakelijk (Europese Rekenkamer);

BNP-bijdrage

- goedkeurende verklaring bij financiële verantwoording Ministerie van Buitenlandse Zaken, afdracht BNP-bijdrage over 1995, 1996 en 1997 (DAD/Buitenlandse Zaken);

3.2 Onregelmatigheden, fraude en fraudebestrijding

In de eerste helft van 1995 meldde Nederland 110 fraude- en onregelmatigheidszaken, twee en een half keer zoveel als in de periode 1991–1994. Volgens de minister van Financiën het zichtbare effect van de medio 1995 voor de invoerrechten door de Douane in gebruik genomen specifieke boekhouding (B-boekhouding). Over 1996 en 1997 zijn geen cijfers beschikbaar. De lidstaten waren tot juli 1996 niet verplicht hun verslagen regelmatig bij te werken en de teruggevorderde bedragen systematisch te melden aan de Europese Commissie. Vanaf begin 1997 dienen de lidstaten deze gegevens langs elektronische weg in «IRENE»

(databestand fraude en onregelmatigheden) in te voeren, wat echter niet door alle lidstaten wordt gedaan. IRENE geeft dan ook geen nauwkeurig beeld van de situatie wat betreft de invordering in gevallen van fraude en onregelmatigheden.

4 Toekomstige ontwikkelingen

De financiering van de EU-begroting is gebaseerd op het Eigen Middelen-besluit, zoals dat thans tot 2000 van kracht is. Na die tijd kan een nieuw besluit van kracht worden, indien alle lidstaten met een door de Europese Commissie in te dienen voorstel instemmen. De Europese Commissie heeft echter de bevoegdheid een dergelijk voorstel later te doen en daarmee het huidige besluit langer van kracht te doen zijn. Gezien de problemen die met bepaalde lidstaten worden voorzien bij de totstandkoming van een nieuw besluit is laatstgenoemde mogelijkheid goed denkbaar.

Het financieel belang van de afdracht aan de EU nam de laatste jaren toe en vormt een bron van zorg van het kabinet. In combinatie met de afnemende bedragen die in Nederland neerslaan, is sprake van een groeiende netto-betaalpositie. Teneinde daaraan iets te doen, werd in het Regeerakkoord van het Kabinet Kok II een bezuiniging op de afdrachten aan de EU vastgelegd, oplopend tot 1,3 miljard gulden in 2000.

Wat betreft beheer en controle is van belang de Nederlandse deelname (in de van de IAB) aan de zogeheten Joint Initiative Group in het kader van het SEM 2000 initiatief. Samen met drie andere lidstaten worden controleprogramma's ontwikkeld op het gebied van de traditionele Eigen Middelen. Over de voortgang werd laatstelijk gerapporteerd in de Ecofin-Raad van mei 1998. Inmiddels zijn vier andere lidstaten belangstellend om tot dit samenwerkingsverband toe te treden.

1 Algemeen

De financiële relatie tussen Nederland en de EU omvat naast het GLB, de structuurfondsen en de Eigen Middelen nog een groot aantal andere «overige geldstromen». Het betreffen uitgaven ten laste van de rijks- en de EU-begroting, die worden besteed in Nederland, alsook door Nederlandse bedrijven en (onderzoek-) instellingen in andere EU-lidstaten en/of derde landen. Vanwege hun aanzienlijke financiële belang is van de volgende geldstromen de opzet van het beheer en de controle onderzocht:

- onderzoek en technologische ontwikkeling;
- samenwerking met Midden- en Oost-Europa, de Nieuwe Onafhankelijke Staten van de voormalige Sovjetunie en Mongolië;
- Transeuropese netwerken;
- Europees Ontwikkelingsfonds;
- opleiding en jeugd.

2 Onderzoek en technologische ontwikkeling

De EU beoogt de internationale concurrentiepositie van de Europese industrie te versterken om de technologische voorsprong van de Verenigde Staten en Japan in de hightech-sectoren te verkleinen. Belangrijkste instrumenten hiervoor zijn de EG- en Euratom-Kaderprogramma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO). Verder betreft het technisch onderzoek in de kolen- en staalsector, activiteiten van de operationele eenheden onderzoek/industrie (Task Forces), onderzoek-gerelateerde inspanningen binnen andere communautaire actieprogramma's en de activiteiten van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO). De EU besteedt hieraan per jaar ongeveer 3,5 miljard ecu.

Met het Vierde Kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (1994–1998) wordt beoogd het concurrentievermogen van de Europese industrie (met name het MKB) en de kwaliteit van het bestaan te verbeteren. Ook zijn de OTO-inspanningen erop gericht de wetenschappelijke en technologische grondslag te leggen die nodig is ter ondersteuning van een duurzame ontwikkeling, milieubescherming en andere gemeenschappelijke beleidsmaatregelen. Het Vierde Kaderprogramma wordt ten uitvoer gelegd middels achttien specifieke programma's. Het werkingsgebied hiervan omvat informatie- en communicatietechnologie, industriële- en materiaaltechnologie, nucleair¹⁸- en milieuonderzoek, transport- en energietechnologie, biowetenschappen en -technologie. Verder betreft het samenwerking met derde landen en internationale organisaties, verspreiding en exploitatie van onderzoeksresultaten, training en de mobiliteit van onderzoekers en het GCO. Het budget van het Vierde Kaderprogramma bedraagt ruim 13,2 miljard ecu voor de gehele periode¹⁹. In respectievelijk 1996 en 1997 participeerden Nederlandse bedrijven en (onderzoek-)instellingen naar schatting van het Ministerie van EZ voor ongeveer 145 mecu (1,1%) van het totale budget voor de programmaperiode) en 203 mecu (1,5%) in de verschillende specifieke programma's van het Vierde Kaderprogramma.

¹⁸ Hiervoor geldt het Euratom-Kaderprogramma, dat wordt uitgevoerd door een tweetal specifieke programma's van het Vierde Kaderprogramma.

¹⁹ Het oorspronkelijke budget was 12,3 miljard ecu, hetgeen in 1995 is verhoogd met 0,8 miljard ecu als gevolg van het toetreden tot de Europese Unie van Zweden, Finland en Oostenrijk en nogmaals met 115 mecu eind 1997 voor onder meer onderzoek naar BSE-achtige ziekten.

De Europese Commissie besluit over de binnen de diverse specifieke programma's uit te voeren projecten. Onafhankelijke experts prioriteren hiertoe de projectaanvragen, die in de vorm van shortlists ter goedkeuring worden voorgelegd aan de programmacomité's (reglementeringscomité's). Hierin hebben zitting vertegenwoordigers van de lidstaten en waarnemers uit de aan het Vierde Kaderprogramma meebetalende landen, waaronder Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Israël. Deze

comités worden in de Nederlandse situatie geadviseerd door klankbordgroepen, welke bestaan uit experts uit met name het bedrijfsleven en de wetenschap. De ministeries van EZ (coördinerend ministerie – DGI&D/ABC), van OCenW (coördinerend ministerie voor de wetenschappelijke aspecten), van LNV, van SZW, van V&W, van VROM en van VWS participeren in de desbetreffende programmacomités en/of de desbetreffende klankbordgroepen. Het agentschap Senter/EG Liaison van het Ministerie van EZ participeert ook in een aantal van deze overlegverbanden en adviseert bedrijven bij het opstellen van projectvoorstellen en het zoeken van partners. Enkele onderzoekscentra, zoals de Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu NV (NOVEM) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), stimuleren de potentiële Nederlandse deelname aan enkele specifieke programma's. Verder brengen de Euro Info Centres²⁰ de wederzijdse informatiestroom tussen de Europese Commissie en het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) tot stand en stimuleert het Innovation Relay Centre²¹ de verspreiding en de toepassing van de onderzoeksresultaten.

De projectuitvoering geschiedt door samenwerkingsverbanden (technologieconsortia) van tenminste twee onafhankelijke organisaties (bedrijven en onderzoeksinstellingen), uit minimaal twee lidstaten of aan het Vierde Kaderprogramma meebetalende derde landen. De projecten worden over het algemeen – afhankelijk van de onderzoeksfase – voor 50% ondersteund, maar bij «concerted actions» en demonstratieprojecten ligt de ondersteuning eerder tussen 5% en 25%. Slechts in uitzonderingsgevallen wordt voor meer dan 50% ondersteund. De Europese Commissie en de (hoofd)contractanten van de technologieconsortia ondertekenen het contract voor de projectuitvoering. Hierin wordt het projectmanagement veelal opgedragen aan de hoofdcontractant (projectcoördinator). Alle contacten tussen de contractanten en de Europese Commissie vinden plaats via de projectcoördinator. De toegekende middelen worden aan hem overgemaakt en vervolgens verdeeld over de overige contractanten. De contractanten stellen de Europese Commissie via de projectcoördinator schriftelijk op de hoogte van onder meer de daadwerkelijke aanvang van de projectwerkzaamheden, van de leiding over de uitvoering en van gebeurtenissen die van invloed zijn op de uitvoering van het contract.

De Europese Commissie controleert (tot twee jaar na de laatste betaling) de kostendeclaraties van de contractanten. De (hoofd)contractanten zijn niet verplicht bij hun (eind)declaraties een accountantsverklaring af te geven. De Europese Commissie kan zelf boekhoudkundige controles en controles ter plaatse verrichten of door externe accountants laten verrichten. De Europese Rekenkamer heeft dezelfde bevoegdheden. De accountantsdiensten van de betrokken ministeries hebben hierbij geen controletaken.

3 Samenwerking met Midden- en Oost-Europa, de Nieuwe Onafhankelijke Staten van de voormalige Sovjetunie en Mongolië

De EU ondersteunt economische en politieke hervormingen in de landen van Midden- en Oost-Europa (LMOE) en de Nieuwe Onafhankelijke Staten van de voormalige Sovjetunie (NOS) en Mongolië. Instrumenten hiervoor zijn de programma's Phare en Tacis.

Phare draagt bij in de financiering van samenwerkingsprojecten of -acties in het kader van de democratisering en een overgang naar een markteconomie met het oog op de voorbereiding van de toetreding van de betreffende landen tot de EU²². Belangrijke terreinen van hervormingen zijn: herstructurering van staatsbedrijven, ontwikkeling van de private

²⁰ Met de Economische Voorlichtingsdienst (EVD) van het Ministerie van EZ vormt Senter/EG Liaison het Euro Info Centre Nederland.

²¹ Samenwerkingsverband tussen Senter/EG Liaison en het InnovatieCentra Netwerk Nederland.

²² Verordening (EEG) 3906/89 van de Raad van 18 december 1989, betreffende hulp aan Polen en Hongarije. Hiernaast zijn van belang een vijftal verordeningen tot wijziging van deze verordening, waarmee de EU het Phare-programma heeft uitgebreid met Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije, Slovenië, Tsjechië en Albanië. In 1996 besloot de Raad het toepassingsbereik uit te breiden tot de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (verordening (EG) 463/96) en Bosnië-Herzegovina (verordening (EG) 753/96).

sector, de landbouw, het openbaar bestuur, onderwijs, gezondheid en het milieu. Voor de periode 1995–1999 bedraagt het budget voor het Phare-programma ongeveer 6,7 miljard ecu. Nederlandse bedrijven en (onderzoek-)instellingen participeerden in 1996 en 1997 naar schatting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor ongeveer 43 mecu (tezamen 0,6% van het totale budget voor de programmaperiode) in het Phare-programma. Volgens het ministerie is een aanzienlijk deel van het budget nog niet gecontracteerd.

Tacis verleent technische bijstand aan de Nieuwe Onafhankelijke Staten van de voormalige Sovjetunie (NOS) en Mongolië²³. Het betreft de ondersteuning van projecten en programma's voor de in gang gezette economische sanering en herstructurering ten einde de overgang naar een markteconomie te bewerkstelligen en daarmee de democratie te versterken. Een belangrijk terrein is het bevorderen van de nucleaire veiligheid. Voor het Tacis-programma (1996–1999) is het budget ruim 2,2 miljard ecu²⁴. Nederlandse bedrijven en (onderzoek-)instellingen participeren op basis van gegevens van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gemiddeld voor ongeveer 26 mecu (1% van het totale budget voor de programmaperiode) per jaar in het Tacis-programma²⁵.

De Europese Commissie stelt de Phare- en Tacis-budgetten en de indicatieve meerjarenprogramma's per begunstigd land vast, alsmede de jaarlijkse sectorale programma's. Hierop worden halfjaarlijkse werkprogramma's gebaseerd, welke de projectvoorstellen bevatten. Vervolgens worden financieringsovereenkomsten gesloten tussen het begunstigde land en de Europese Commissie, die de doelstellingen van het werkprogramma bevatten, het budget ervan en de partner in de begunstigde staat. De Europese Commissie wordt bijgestaan door de beheerscomités voor Phare en Tacis, die bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten en worden voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Europese Commissie. Zij beoordelen de voorstellen van de Europese Commissie en volgen de uitvoering hiervan. Individuele controle van contractanten komt daarbij niet aan de orde. Namens Nederland participeert het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DGES/DIE/AB) in beide beheerscomités. Hiermee heeft het ministerie ook zicht op de uitvoering van dit externe EU-beleid.

De sectorale programma's voor Phare worden (steeds meer) ten uitvoer gelegd via het Decentralised Implementation System (DIS). De begunstigde landen wijzen een (eigen) programma-ordonnateur aan. Deze is verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten en acties in het kader van de sectorale programma's en het financieel beheer ervan. Het feitelijke beheer van de sectorale programma's – waaronder het sluiten van contracten en het verrichten van betalingen – geschiedt in het begunstigde land door Project Management Units (PMU's). De autoriteiten van de begunstigde landen besluiten over de opzet van deze PMU's. De projecten worden uitgevoerd door (veelal Westerse) adviseurs (technische bijstand²⁶), welke via aanbestedingsprocedures zijn geworven²⁷. De Europese Commissie is evenwel volledig verantwoordelijk voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van de projecten en programma's (bezoeken ter plaatse bij begunstigten of onderzoek van de verslagen van de adviseurs). Tot de verdere werkzaamheden van de delegaties volgens het DIS behoren de goedkeuring van de taakomschrijvingen in de contracten, van de lijsten van de inschrijvers, de werkprogramma's en de contractuele bepalingen.

De sectorale programma's voor Tacis worden ten uitvoer gelegd door de centrale diensten van de Europese Commissie. Deze diensten voeren het dagelijks beheer van de projecten. Het begunstigde land beschikt over een

²³ Verordening (EEG) 2053/93 van de Raad van 19 juli 1993 betreffende technische bijstand aan de de Onafhankelijke Staten van de voormalige Sovjetunie (Armenië, Azerbaidzjan, Georgië, Kazachstan, Kirgizië, Moldavië, de Oekraïne, Oezbekistan, de Russische Federatie, Tadzjikistan, Turkmenistan en Wit-Rusland) en verordening (EG) 622/98 van de Raad van 16 maart 1998 betreffende hulp aan kandidaat-lidstaten in het kader van de pretoetredingsstrategie en inzonderheid de invoering van partnerschappen voor de toetreding.

²⁴ Verordening (Euratom, EG) 1279/96 van de Raad van 25 juni 1996.

²⁵ Voor de periode 1991–1997 is het participatiebedrag ruim 157 mecu.

²⁷ Een voorbeeld hiervan een meerlanden-programma op het terrein van de sociale zekerheid (Consensus-programma), waarvoor de technische bijstand gegund is aan een Nederlands adviesbureau.

nationale coördinator (meestal een hooggeplaatste regeringsfunctionaris) en een (nationale) coördinatie-eenheid. Zij onderhouden contact met de Europese Commissie en houden namens de nationale autoriteiten toezicht op de tenuitvoerlegging in het licht van de prioriteiten van hun nationale hervormingsbeleid. Verder houden zij toezicht op de werkzaamheden van de technische assistenten, die de projecten leiden. Deze ondersteunen de coördinatie-eenheid bij met name het vaststellen van de te financieren projecten en het evalueren van de technische aspecten van projectvoorstellen. De projecten worden (net als bij Phare) uitgevoerd door via aanbestedingsprocedures geworven (veelal Westerse) adviseurs. Een viertal delegaties van de Europese Commissie en de centrale diensten houden toezicht op de projectuitvoering (recht tot wijzigingen van de projecten). In de begunstigde landen heeft de Europese Commissie technische bureaus ingesteld, belast met het toezicht op de tenuitvoerlegging van de sectorale programma's. Verder heeft de Europese Commissie drie toezichtsteams ingesteld, welke toezicht op de projectuitvoering houden.

De Europese Commissie controleert de kostendeclaraties van de (hoofd)contractanten (de adviseurs), in voorkomend geval in Nederland gevestigd. De contractanten zijn niet verplicht hierbij een accountantsverklaring af te geven. De Europese Commissie kan in de begunstigde landen te allen tijde door externe accountants boekhoudkundige controles en controles op de uitvoering laten verrichten. Voorafgaand aan de afloop van een programma kan de Europese Commissie een finale financiële controle (laten) verrichten (door een externe accountant). De Europese Commissie legt hierover verantwoording af aan de lidstaten in de beheerscomités. Daarbij komen individuele controles van contractanten niet aan de orde. Ook de Europese Rekenkamer kan te allen tijde boekhoudkundige controles en controles ter plaatse verrichten. De DAD/Buitenlandse Zaken heeft hierbij geen controletaken.

4 Transeuropese netwerken

De EU draagt bij tot de ontwikkeling en totstandbrenging van Trans-europese netwerken (TEN's) op het gebied van grensoverschrijdende vervoer-, energie- en telecommunicatie-infrastructuur voor het jaar 2010. Zij beoogt door het bevorderen van de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de nationale netwerken, alsmede van de toegang hiertoe, de werking van de interne markt te verbeteren en de economische en sociale samenhang te versterken. Voor de periode 1995–1999 bedraagt het EU-budget voor de TEN's ongeveer 2,4 miljard ecu, waarvan circa 1,9 miljard ecu voor vervoersinfrastructuur, de zogenoemde TEN-budgetlijn. Voor de energie- en telecommunicatie-infrastructuur zijn de budgetten respectievelijk 105 en 422 miljoen ecu. Andere financieringsbronnen voor de TEN's zijn het EFRO en het Cohesiefonds²⁸, alsmede leningen en garanties van de EIB²⁹ en het Europese Investeringsfonds (EIF). De communautaire bijdrage is niet meer dan 10% van de totale investeringskosten.

Nederland verkrijgt voor TEN-Transport bijdragen voor de Betuwelijn³⁰, de Hoge Snelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid)³¹ en VBS-Rotterdam (Nieuwe Waterweg). Deze bijdragen voor met name vooronderzoek, haalbaarheidsstudies en voorbereidende werkzaamheden zijn tot dusver respectievelijk ruim 135 mecu (totale kosten 2,7 miljard ecu), 157 mecu (3,3 miljard ecu) en 1,2 mecu (12 mecu). Voor de aanleg van de vijfde start- en landingsbaan van de luchthaven Schiphol krijgt Nederland eveneens bijdragen, in 1997 ruim 2,6 mecu. Voor TEN-Energie komt Nederland in aanmerking voor de versterking van de netkoppelingen Zwolle-Meeden-Eemshaven. Volgens het Ministerie van EZ stond dit project alleen op de voorstellijst

²⁸ Uit het Cohesiefonds wordt ongeveer 8 miljard ecu ter beschikking gesteld voor Ierland, Griekenland, Portugal en Spanje.

²⁹ In de periode 1993 tot en met 1997 heeft de EIB 42 miljard ecu ter beschikking gesteld voor de aanleg van TENs op het gebied van vervoer, energie en telecommunicatie en voor de verlenging ervan naar de omringende LMOE (bron: EIB-mededelingen, 1–1998, nr. 96).

³⁰ In december 1997 is het Protocol Betuweroute ondertekend door de NS Railinfrabeheer en de Directeur-generaal Goederenvervoer van het Ministerie van V&W. Hierin zijn de afspraken voor de realisatie van het project Betuweroute nader ingevuld.

³¹ De totale kosten belopen ongeveer f 7,5 miljard. Naast de communautaire bijdrage (ongeveer f 350 miljoen) worden reguliere middelen beschikbaar gesteld uit het Infrastructuurfonds en uit hoofdstuk XII van de rijksbegroting van het Ministerie van V&W (f 2 miljard) en uit het Fonds Economische Structuurversterking (f 2,3 miljard.). Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 22 026, nrs. 16–17: Nederlandse deel van de hogesnelheidsspoorverbinding Amsterdam–Brussel–Parijs/Londen.

en is hiertoe geen aanvraag ingediend bij de Europese Commissie. Wel is door de Europese Commissie 1,5 mecu toegekend voor de studie naar het project «Nor-Nedkabel» (elektriciteit). Ook is een aanvraag ingediend voor een bijdrage in de verdere projectfinanciering. De financiële afwikkeling geschiedt tussen de Europese Commissie en de NV Samenwerkende elektriciteitsproducenten (SEP). Voor TEN-Telecom zijn naar opgave van het Ministerie van EZ bij de tweede «call for proposals» in 1998 dertien voorstellen met Nederlandse inbreng goedgekeurd, waarvoor 11,4 mecu is toegekend.

De Europese Commissie stelt bij beschikking de projecten en de bijdrage voor TEN-Transport en TEN-Energie vast. Hiertoe dienen respectievelijk het Ministerie van V&W (DG Personenvervoer, DG Goederenvervoer en DG Rijksluchtvaartdienst) en het Ministerie van EZ (DG Energie) jaarlijks bijstandaanvragen in bij de Europese Commissie. Voor TEN-Telecom besluit de Europese Commissie nadat onafhankelijke experts de (geprioriteerde) projectaanvragen hebben voorgelegd aan een Comité (reglementeringscomité) bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Hierin participeert namens Nederland het Ministerie van V&W (hoofddirectie Telecommunicatie en Post). De Europese Commissie verifieert of de Nederlandse overheid heeft ingestemd met de op haar grondgebied uit te voeren telecommunicatieprojecten. Transport- en energieprojecten komen voor communautaire bijstand in aanmerking wanneer zij worden gefinancierd door de lidstaten, regionale of lokale autoriteiten, alsmede openbare en particuliere ondernemingen, die overheidsdiensten of diensten van publiek belang verlenen. Telecommunicatieprojecten worden daarentegen vrijwel nooit (mede) door de overheid uitgevoerd.

Uitgezonderd TEN-Telecom zijn de ministers van V&W en van EZ jegens de Europese Commissie verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van TEN-projecten alsmede het financieel beheer ervan. De ministers zijn uiteindelijk verantwoordelijk in geval van een financiële claim van de Europese Commissie. Beide ministeries dienen de Europese Commissie in kennis te stellen van een beschrijving van de controle- en beheerssystemen. De Betuwelijn (1993), de HSL-Zuid (1996) en Schiphol (1995) zijn aangewezen als zogeheten Grote Projecten. Hierdoor heeft de DAD/V&W met name de taak het toetsen van de financiële onderbouwing van de projectvoorstellen, van de beheers- en controlesystemen, alsmede van de in de Voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer vermelde cijfers. De overige TEN-transportprojecten worden door de DAD/V&W meegenomen in zijn reguliere controle voor de jaarlijkse financiële verantwoording. Voor TEN-Energie heeft het Ministerie van EZ nog geen beheers- en controlestructuur opgezet en zijn voor de DAD/EZ evenmin controletaken voorzien. De Europese Commissie kan te allen tijde ter plaatse controleren. De Europese Rekenkamer heeft dezelfde bevoegdheden. De DAD/EZ en de DAD/V&W hebben geen controletaken bij TEN-Telecom.

5 Europees Ontwikkelingsfonds

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) is het voornaamste instrument voor de tenuitvoerlegging van de zogenoemde Lomé-Overeenkomsten tussen de EU en ongeveer 70 landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen), alsmede van de associatie-akkoorden met 24 landen en gebieden overzee³². Het EOF draagt bij in de sociale en economische ontwikkeling van deze landen door onder meer financiële ondersteuning van projecten of programma's op het terrein van de productie en transport van energie, de aanleg van drinkwatervoorzieningen en rioolstelsels en de financiering van het midden- en kleinbedrijf. De lidstaten dragen iedere vijf jaar rechtstreeks bij aan het

³² Hiernaast voorzien de Overeenkomsten van Lomé in een subsidiesysteem voor de stabilisatie van de exportopbrengsten van in hoofdzaak landbouwproducten (Stabex) en een soortgelijk systeem voor mijnbouwproducten (Sysmin).

EOF – volgens een bepaalde verdeelsleutel – op grond van daartoe door hen ondertekende interne akkoorden. Het budget voor het EOF VII (1991–1995) bedroeg ruim 10,9 miljard ecu. De totale Nederlandse afdracht hieraan was 609 mecu (5,6%). Op betaalafroep van de Europese Commissie draagt het Ministerie van Buitenlandse Zaken – onderdeel Ontwikkelingssamenwerking – tranchegewijs de Nederlandse EOF-bijdrage af. Het Ministerie van Financiën maakt de bijdrage feitelijk over, omdat deze in ecu's is genomineerd. Investeringsgedaan uit het EOF VII zijn nog steeds in uitvoering. Nederlandse bedrijven en financiële instellingen participeren hierin tot dusver – voor wat betreft de sectoren werken, leveringen en diensten – voor ruim 72 mecu (4,5% van het totaal in deze sectoren) naar schatting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het EOF VIII (1996–2000) is per juni 1998 van kracht, waarvan het budget 13,1 miljard ecu is. De totale Nederlandse bijdrage hieraan is 670 mecu (5,1%). Daarenboven verstrekt de EIB voor 1,7 miljard ecu aan leningen.

De Europese Commissie (hoofdordonnateur) voert het beheer over het EOF. De Europese Commissie stelt in overeenstemming met de desbetreffende begunstigde landen de indicatieve programma's per land vast, binnen de kaders van het interne akkoord. De Europese Commissie deelt de programmeerbare EOF-bijdrage hieraan mede aan de desbetreffende begunstigde landen (de indicatieve programmeerbare financiële allocatie). De Europese Commissie en de begunstigde landen wijzen respectievelijk gemachtigden en nationale ordonnateurs aan, die belast zijn met de voorbereiding van programma's en projecten. De Europese Commissie beslist vervolgens over de binnen de indicatieve programma's uit te voeren programma's en de projecten, alsmede de EOF-bijdrage hieraan. Hiertoe sluiten de Europese Commissie en het desbetreffende begunstigde land financieringsovereenkomsten. Voor de uitvoering van de samenwerking tussen de EU en de begunstigde landen wordt de Europese Commissie bijgestaan door het EOF-Comité, waarin voor Nederland het Ministerie van Buitenlandse Zaken zitting heeft³³. DG Europese Samenwerking en DG Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bereiden de Nederlandse standpunten voor. Het EOF-Comité bespreekt de controle op (de voortgang van) de uitvoering van de programma's en de coördinatie van de activiteiten van de EU en haar lidstaten.

De nationale ordonnateurs besteden de programma's en projecten Openbaar (internationaal) aan, in nauwe samenwerking met de Europese Commissie. De Europese Commissie (delegaties) keurt de contracten vervolgens goed. De nationale ordonnateurs zien toe op het beheer van de contracten (waaronder de betaalbaarstellingen). In aanmerking voor een bijdrage uit het EOF komen onder meer nationale en/of regionale (semi-)overheidsinstanties, ministeries of lokale gemeenschappen, bedrijven en instellingen van de begunstigde landen, alsmede bedrijven en financiële instellingen van de EU-lidstaten.

De DAD/Buitenlandse Zaken toetst of de Nederlandse afdrachten conform de betaalafroepen van de Europese Commissie hebben plaatsgevonden en op een juiste wijze zijn verrekend tussen de ministeries van Financiën en van Buitenlandse Zaken. Zij stelt verder vast of de betaalafroepen passen binnen het besluit van de Raad voor het desbetreffende jaar. De Europese Commissie controleert de juistheid van de betaalbaarstellingen en de regelmatigheid van de betalingsopdrachten, voordat deze definitief in de EOF-boekhouding worden opgenomen. De financieel controleur van de Europese Commissie is belast met de controle op met name het aangaan van betalingsverplichtingen en het verstrekken van betalingsopdrachten. De gemachtigde controleert ter plaatse en aan de hand van

³³ De Europese Commissie hoeft verrichtingen <2 mecu niet aan het EOF-Comité voor te leggen.

bescheiden of de uitvoering van projecten en programma's overeenkomstig de financieringsovereenkomsten is. Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken is men niet op de hoogte van de verrichte controles van de Europese Commissie op de Nederlandse participanten in EOF-programma's en/of projecten. Interne controles door de Europese Commissie worden namelijk niet naar de lidstaten verzonden. De Europese Rekenkamer controleert de ontvangsten en uitgaven van het EOF aan de hand van stukken en zo nodig ter plaatse.

6 Opleiding en jeugd

De EU beoogt onderwijs van hoog gehalte te bevorderen, als ook de Europese dimensie daarin, tracht de beroepsopleidingen beter af te stemmen op de veranderende behoeften op de arbeidsmarkt (verbetering van de kwaliteit van beroepsopleidingen) en draagt middels uitwisselingsactiviteiten bij tot het onderwijsproces bij jongeren. Het betreft veelal het bevorderen van de mobiliteit van docenten en studenten en het stimuleren van de samenwerking tussen onderwijsinstellingen. De instrumenten hiervoor zijn de programma's Leonardo da Vinci, Socrates en Jeugd voor Europa III. De budgetten hiervoor zijn thans respectievelijk 620 mecu, 920 mecu³⁴ en 126 mecu voor de periode 1995–1999. Het Nederlandse aandeel in Leonardo da Vinci was 5,2 mecu in 1995 (0,8% van het totale budget voor de programmaperiode), 6,1 mecu in 1996 (1%) en 5,3 mecu in 1997 (0,9%). Voor het grootste deel van Socrates was het Nederlandse aandeel in 1995 1,4 mecu (0,2% van het totaal), in 1996 2,8 mecu (0,3%) en in 1997 6,7 mecu (0,7%)³⁵. Het Nederlandse aandeel in Jeugd voor Europa III was in de periode 1995–1997 steeds 0,6 mecu per jaar (jaarlijks 0,5% van het totaal)³⁶.

Projecten moeten worden uitgevoerd door transnationale samenwerkingsverbanden tussen bijvoorbeeld instellingen voor hoger en schoolonderwijs en universiteiten, waarvan ten minste één uit een lidstaat³⁷. Uitgezonderd Leonardo da Vinci is de bijdrage veelal niet meer dan 50% van de projectkosten, behalve voor evaluaties, studies en vernieuwende projecten waarom de Europese Commissie heeft verzocht.

De Europese Commissie selecteert in vele gevallen de projecten en stelt de bijdrage vast. Hierbij zijn verder onafhankelijke experts betrokken. De Europese Commissie wordt hierin bijgestaan door Europese comités, waarin vertegenwoordigers van de lidstaten zitting hebben. In het Europese Leonardo-Comité en het Socrates-Comité (beide adviescomités) participeert voor Nederland het Ministerie van OCenW. Beide comités kennen sub-comités. Voor Leonardo da Vinci participeren hierin naast het Ministerie van OCenW ook een tweetal intermediaire organisaties, te weten het Centrum voor innovatie van opleidingen (CINOP) en de Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs (Nuffic), alsmede een aantal sociale partners. Voor Socrates zijn dit de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU), de HBO-raad, de Nuffic en het Europees Platform voor het Nederlandse onderwijs (intermediaire organisaties). In het beheerscomité voor Jeugd voor Europa III zijn het Ministerie van VWS en het International Centre van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (IC/NIZW) vertegenwoordigd.

Voor Leonardo da Vinci is er verder het Nationaal Leonardo Comité, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van OCenW (voorzitter), van EZ, van LNV en van SZW, van de nationale coördinatie-eenheid (NCE) en een aantal sociale partners. Dit comité stelt nationale prioriteiten vast, is betrokken bij de beoordeling en selectie van projecten en is belast met het volgen van de ontwikkelingen in de programma's en projecten.

³⁴ In februari 1998 is het budget voor het Socrates-programma van 850 mecu verhoogd met 70 mecu.

³⁵ De absolute ontvangsten zijn volgens het Ministerie van OCenW voor 1995 en 1996 in werkelijkheid significant hoger. Het Ministerie van OCenW heeft geen zicht op de destijds afgesloten individuele contracten tussen de Europese Commissie en de Hoger Onderwijsinstellingen. Naar schatting van het ministerie zouden het Nederlandse aandeel voor 1995 en 1996 respectievelijk 0,7% en 0,8% zijn.

³⁶ Vanaf 1998 bestaan de toegekende budgetten aan Nederland – behalve voor groepsuitwisselingen en ondersteunende activiteiten voor jongerenwerkers – tevens voor jongereninitiatieven, samenwerking lidstaten en jongereninformatie. Het budget voor 1998 is toegenomen tot 0,7 mecu (0,6 procent van het totaal).

³⁷ Leonardo da Vinci, Jeugd voor Europa III en Socrates staan naast de lidstaten in beginsel open voor IJsland, Liechtenstein en Noorwegen, alsmede een aantal LMOE.

De NCE (het Ministerie van OCenW heeft hiervoor het CINOP en het Nuffic aangewezen) voert Leonardo da Vinci uit, op grond van de Leonardo da Vinci-regeling tussen het Ministerie van OCenW en het CINOP³⁸. Het betreft met name het verstrekken van informatie (aanspreekpunt), het coördineren van de selectie van projecten en het verspreiden van projectresultaten. Ook volgt en ondersteunt de NCE projecten en biedt hulp bij knelpunten in de uitvoering.

Het Socrates-programma kent een groot aantal programma onderdelen – hoger onderwijs (Erasmus), schoolonderwijs (Comenius) en de zogenaamde transversale maatregelen (zoals Lingua, Arion, Eurydice en het open- en afstandsonderwijs). Bij de uitvoering hiervan in Nederland zijn vooral twee intermediaire organisaties betrokken: het Europees Platform voor het Nederlands onderwijs en de Nuffic. Voor de programma-onderdelen bestaan diverse uitvoeringsmodaliteiten. In het geval van institutionele contracten en Europese universitaire thematische netwerken (in het kader van Erasmus) worden bij de Europese Commissie aanvragen ingediend. Bij de selectie van projecten raadpleegt de Europese Commissie het Socrates-Comité alvorens een besluit te nemen. Vervolgens wordt een (maximaal driejarige) overeenkomst tussen de betrokken universiteiten en de Europese Commissie gesloten, onder voorbehoud van een regelmatige controle op de uitgaven. Bij de overige programmaonderdelen worden de projectaanvragen voorgelegd aan de nationale intermediaire organisaties, die zorg dragen voor het beheer van de toegekende middelen. Bij decentrale maatregelen vindt de projectbeoordeling en de toekenning van de subsidie op dit niveau plaats. Bij de als centraal beschouwde maatregelen vindt eerst goedkeuring van de aanvragen door de intermediaire organisaties plaats. Vervolgens beslist de Europese Commissie over de toekenning van de subsidie, na het inwinnen van het advies van het Socrates-Comité (en eventueel de nationale autoriteiten).

De uitvoering van Jeugd voor Europa III is door het Ministerie van VWS volledig gedecentraliseerd naar het IC/NIZW, dat is aangewezen als nationaal agentschap³⁹. Jeugd voor Europa III bestaat uit verschillende acties, waarvan tot nog toe het grootste deel bestaat uit de actie buitenschoolse jongerenuitwisselingen van korte duur. De Europese Commissie kent de budgetten voor de uitvoering van de gedecentraliseerde onderdelen van het programma toe aan het IC/NIZW. Een door het IC/NIZW ingestelde selectiecommissie van experts beoordeelt de opzet en inhoud van de aanvragen op kwaliteit. Bij aanvragen voor een aantal overige acties, zoals jongerenuitwisselingen met derde landen en onderzoek, beoordeelt de Europese Commissie de aanvragen en kent de gelden toe.

Bij Leonardo da Vinci controleert de DAD/OCenW de juistheid en volledigheid van de door het Ministerie van OCenW verantwoorde subsidiegelden in de departementale administratie en de controle op de besteding daarvan. Verder reviewt de DAD/OCenW steekproefsgewijs de controlewerkzaamheden van de externe accountants op het terrein van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Het CINOP zelf controleert steekproefsgewijs de besteding van de toegekende Europese onderwijsmiddelen. De controle van het CINOP is opgedragen aan extern accountantskantoor. De DAD/OCenW heeft geen afzonderlijke controle-taken bij Socrates, daar deze middelen niet via de begroting van het Ministerie van OCenW lopen. De DAD/OCenW maakt melding van controles door zowel de Europese Commissie als de Europese Rekenkamer op Leonardo da Vinci en Socrates. De DAD/VWS heeft geen specifieke rol in de controle van de communautaire bijdragen die het IC/NIZW rechtstreeks van de Europese Commissie ontvangt. De controle van het IC/NIZW is opgedragen aan een externe accountant. De Europese

³⁸ Jaarlijks wordt er een overeenkomst gesloten tussen het Ministerie van OCenW en de Europese Commissie over de taken en het budget voor de NCE. Het Ministerie van OCenW maakt de subsidiegelden over aan het CINOP.

³⁹ Het voormalige nationaal agentschap Exis (organisatie voor internationale kennisuitwisseling) is in 1996 opgegaan in het NIZW.

Commissie heeft voor alle nationale agentschappen nadere regels vastgesteld in verband met de fraudebestrijding. Daarbij is het ministerie niet betrokken geweest. Het IC/NIZW maakt verder melding van controles door de Europese Rekenkamer en door de Europese Commissie in de periodieke overleggen met het Ministerie van VWS. Deze worden met een zekere regelmaat gehouden.