

10 jaar zonder goedkeuring

de Overheids
accountant

**De Europese
Commissie
heeft voor**

**haar uitgaven al tien jaar
geen goedkeurende
verklaring gekregen.
Hoe komt dat? Is het erg?
En wat gebeurt er aan?**

LEX VAN ALMELO

De Nederlandse gemeenten die geen goedkeurende verklaring hebben gekregen omdat de rechtmatigheid van hun uitgaven niet altijd kan worden aangetoond, verkeren in goed gezelschap. Ook de Europese Commissie en de federale regering van de Verenigde Staten hebben nog nooit een goedkeurende verklaring gehad. Ook over 2003 krijgt de begroting van de Europese Commissie geen goedkeurende verklaring. Al tien jaar lang is vijf á zeven procent van de uitgaven onvoldoende verantwoord.

Sinds het Verdrag van Maastricht uit 1992 moet de Europese Rekenkamer een verklaring afgeven over de uitgaven van de Europese Commissie. Het eerste jaar waarover dat moest was 1994. Maar sinds dat jaar tot en met 2002 gebeurde dat nog niet één keer. "Wij hebben niet één keer een goedkeurende verklaring kunnen afgeven, want over ongeveer 95 procent van de uitgaven hebben wij geen zekerheid dat zij rechtmatig zijn gedaan", zegt Maarten Engwirda, lid van de Europese Rekenkamer. "Daarbij gaat het met name om de landbouwsubsidies en structuurfondsen, die vijftig respectievelijk 35 procent uitmaken van de totale begroting. Wij zijn wel positief over de uitgaven aan gebouwen en salarissen





FOTO: ZEFA IMAGES

Het centrale niveau heeft geen duidelijk zicht op de uitgaven, maar is daarvoor wel verantwoordelijk.

van de Europese Commissie. Maar die beslaan slechts vijf procent van de begroting.”

‘Delegatierisico’

Dat de goedkeurende verklaring tot nu toe ontbreekt, hangt volgens Engwirda samen met de ingewikkelde bestuurlijke structuur van de EU. “De Europese Commissie is weliswaar eindverantwoordelijk voor de uitgaven, maar 85 procent van het geld wordt uitgegeven via de lidstaten. Oud-directeur-generaal van de interne accountantsdienst van de Europese Commissie, Jules Muis, heeft dit dilemma eens goed omschreven als ‘het delegatierisico’. Volgens het subsidiariteitsbeginsel moeten besluiten over uitgaven op een zo laag mogelijk niveau worden genomen. De Europese Commissie delegeert daarom veel aan de lidstaten. Het centrale niveau heeft daardoor geen duidelijk zicht op de uitgaven, maar is daarvoor wel verantwoordelijk.”

Vijftien jaar

”In Nederland was het vroeger niet veel anders”, vervolgt Engwirda. “Ik ben in de jaren tachtig voorzitter geweest van de controlecommissie van de Tweede Kamer. In die tijd kon het Rijk pas acht jaar na afloop van het ►

Het foutenpercentage bij de Europese Commissie ligt de afgelopen tien jaar tussen de vijf á zeven procent.

Nederland ligt vijftien jaar voor op Europa.

boekjaar met een verantwoording komen, terwijl het Rijk het bedrijfsleven verplichtte om dat binnen een half jaar te doen. Het heeft in Nederland dan ook jaren geduurd voordat de omstandigheden zo waren dat de Algemene Rekenkamer een voldoende mate van zekerheid had over de rechtmatigheid van de uitgaven van het Rijk. Daarna kon de Algemene Rekenkamer dieper gaan graven bij bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen en in de

sociale zekerheid. Daarbij traden nieuwe problemen aan het licht. Wat dit betreft ligt Nederland vijftien jaar voor op Europa.”

Controleculturen

Volgens Engwirda is niet alleen de ingewikkeldheid van de bestuurlijke structuur in de Europese Unie debet aan het gebrekkige zicht op de rechtmatigheid van de uitgaven, maar ook het bestaan van uiteenlopende controleculturen. De ‘zuidelijke landen’, voorbij Wuustwezel, hanteren een ‘Latijnse’ benadering. Daarin is de controle zeer gedetailleerd en sterk juridisch gericht. Een ‘rekenhof’ kan in die landen overtreders van de regels bestraffen. In vrijwel alle noordelijke landen is de Angelsaksische benadering gangbaar. Daar richten de rekenkamers zich vooral op de effectiviteit van de bestaande controlesystemen, dat wil zeggen: de vraag of de uitgaven intern goed zijn gecontroleerd.

‘Voorcontrole’

Engwirda: “Langzamerhand gaat iedereen dezelfde richting uit: die van het Angelsaksisch systeem. Daarvoor is de Europese Commissie binnen al haar diensten controleafdelingen gaan opzetten die de voorcontrole doen, waarvan wij over een paar jaar hopelijk zeggen: als wij geen fouten vinden, kunnen wij erop vertrouwen. Nu ligt het foutenpercentage bij de Europese Commissie de afgelopen tien jaar tussen de vijf á zeven procent. In Nederland is dat bij het Rijk al ruim tien jaar minder dan één procent.”

De ‘voorcontrole’ is niet alleen een zaak voor boekhouders en accountants van de Europese Commissie, maar ook voor de rekenkamers van de lidstaten en de interne accountants van de ministeries aldaar. Zoals de Algemene Rekenkamer in Nederland controles uitvoert – het systeem controleren en hier en daar in projecten duiken, zoals scholing van werknemers en botersubsidies – zouden ook de rekenkamers in andere EU-lidstaten het moeten doen.

Good accountability

De hervormingen van het boekhoudsysteem van de Europese Commissie zijn volgens oud-hoofd van de interne accountantsdienst Marta Andreassen onvoldoende. Bent u het met haar eens?

Engwirda: “Zij had zeker voor een deel gelijk. Maar naar mijn oordeel en dat van de Europese Rekenkamer is zij doorgeslagen door te zeggen dat de hervormingen alles alleen maar veel erger zullen maken. Daar ben ik het absoluut niet mee eens. In ons jaarverslag over 2002 schreven wij dat de hervormingsplannen voor 2005 heel ambitieus waren en vroegen wij ons af of het wel zal lukken. Maar nu schrijven wij in ons jaarverslag over 2003 dat de hervormingen toch al redelijk op schema liggen. Zij het dat er nog heel veel moet gebeuren om het in 2005 klaar te hebben.”

De Nederlandse regering wil als EU-voorzitter pleiten voor opname van de principes van good governance en good accountability in de Europese Grondwet. Zal dat helpen?

“Ik vind dat zeker een goed idee. Maar nog belangrijker is dat de principes ook worden nageleefd.” ■

Publicaties

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren verschillende rapporten geproduceerd over Europese uitgaven, waaronder het *EU-trend rapport 2004* (zie www.rekenkamer.nl). Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer is te vinden op www.eca.eu.int.

De Verenigde Staten

Voor de Amerikaanse overheid geldt hetzelfde als voor de Europese Commissie. De federale regering van de Verenigde Staten moest over 1997 voor het eerst verantwoording afleggen over haar inkomsten en uitgaven. Sinds die tijd heeft het Government Accountability Office (GAO, voorheen General Accounting Office) nog niet één keer een goedkeurende verklaring kunnen afgeven. Hoe komt dat?

Er zijn drie grote beletsels, zegt GAO-functionaris Gary Engel. Het grootste betreft het ministerie van Defensie. De werkzaamheden van dit ministerie zijn zo complex en omvangrijk dat zij tot nu toe niet zijn te vatten in een geïntegreerd systeem. Engel: “Er bestaan nu bijvoorbeeld meer dan vierduizend algemene grootboeken die niet zijn geïntegreerd.”

Een ander beletsel vormen volgens hem de onderlinge transacties tussen de verschillende agencies (departementen en andere zelfstandige bestuursorganen), bijvoorbeeld bij de (ver)huur van regeringsgebouwen of onderlinge dienstverlening. De betrokken overheidsorganen hanteren voor de boeking van zulke transacties geen gemeenschappelijk factuurnummer of ander gemeenschappelijk gegeven. Voor de externe accountants is het daarom ondoenlijk om de samenhang en rechtmatigheid van de transacties te beoordelen.

De derde belemmering voor goedkeuring is dat de manier waarop de jaarrekening (*financial statement*) wordt samengesteld en de verschillende deelrekeningen worden geconsolideerd, niet inzichtelijk is.

Is dat erg? Volgens Engel is het Amerikaanse Congres wel bezorgd over de situatie.

“Anderzijds is de situatie sinds 1997 sterk verbeterd. Van de 24 instanties die zich financieel moeten verantwoorden hadden in 1997 slechts zes een goedkeurende verklaring. In het boekjaar 2003 waren dat er al twintig. Alleen het ministerie van Defensie heeft nog een lange weg te gaan.”

Het Financial report of the US Government over 2003 is te vinden op www.gao.gov en www.fms.treas.gov/fra/index.htm.