

Vijf jaar lidstaatverklaring EU-middelen: quo vadis?

Vier EU-lidstaten, waaronder Nederland, verstrekken nu een nationale lidstaatverklaring over de rechtmatige besteding van Europese gelden. Twee betrokkenen over het waarom, de aanpak en de verdere ambities.

TEKST TON KOK EN PAUL NEELISSEN* | BEELD CORBIS

Een frisse voorjaarsochtend op het Groningse platteland. Een auto, gevuld met onderzoekers van de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer, gestoken in rubberlaarzen en begeleid door een inspecteur van de Algemene Inspectiedienst, draait het erf van een boer op. Een scene uit het dagelijks onderzoekswerk van een team onderzoekers van de Algemene Rekenkamer en de Europese Rekenkamer, die dit jaar de dikke klei van het Nederlandse

HOLLANDSE KLEI!

De subsidies die boeren ontvangen zijn afhankelijk van het aantal rechten en de oppervlakte van de ingezette landbouwgrond. De oppervlakte moet daarom worden opgemeten. Enerzijds om de juistheid van de subsidiebedragen te controleren, maar voor de Algemene Rekenkamer met name ook om vast te stellen in hoeverre de systemen van beheer en controle functioneren. Een dergelijke controle wordt altijd uitgevoerd door een inspecteur van de Algemene Inspectiedienst. De controle van de landbouwsubsidies in 2010 was bijzonder vanwege een proefproject waarin de Algemene Rekenkamer samenwerkte met de Europese Rekenkamer.

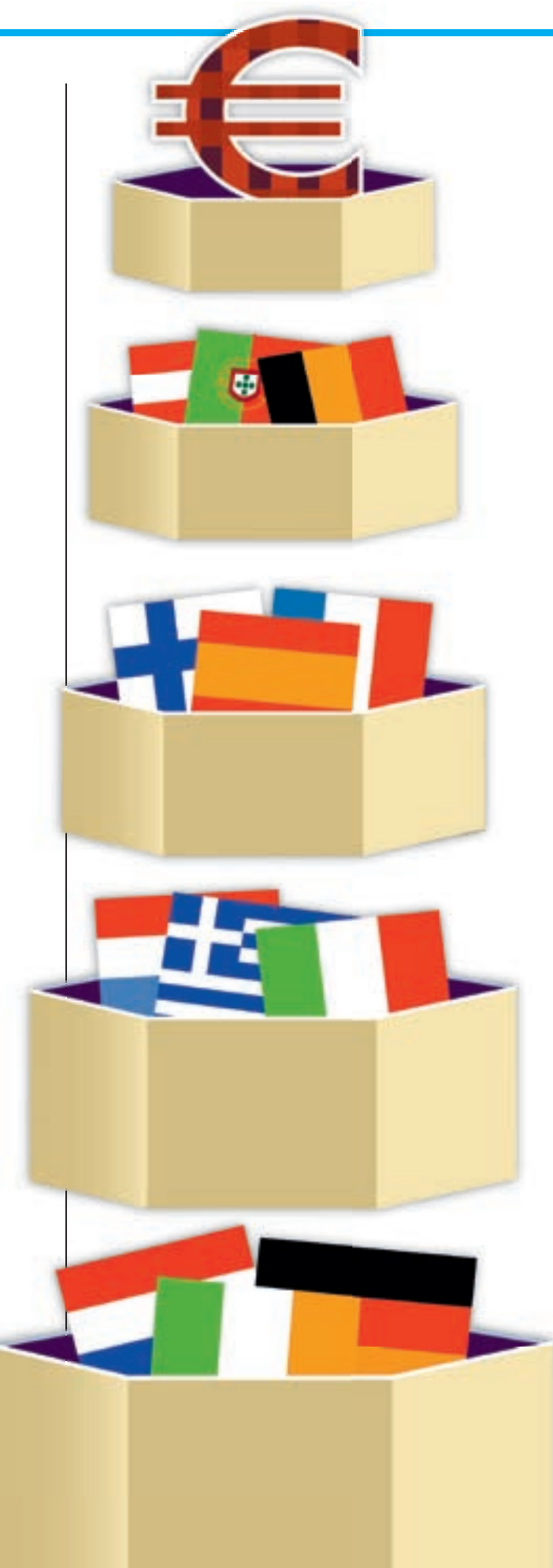
'OOK DE AFDRACHTEN AAN DE EUROPESE COMMISSIE VERDIENEN EEN PLAATS IN DE LIDSTAATVERKLARING.'

platteland trotseerden om de rechtmatigheid van Europese subsidies te controleren.

VIJF JAAR LIDSTAATVERKLARING

De in 2006 door de Nederlandse regering geïntroduceerde lidstaatverklaring over de rechtmatige besteding van EU-gelden in Nederland kwam voort uit de wens de verantwoording en controle van de EU-fondsen te verbeteren. De jarenlange negatieve oordelen van de Europese Rekenkamer over de rechtmatige besteding van Europese gelden moesten veranderen. De lidstaatverklaring wordt jaarlijks door de minister van Financiën namens het kabinet afgegeven. Het is een vrijwillige verantwoording, niet voorgeschreven door Europese regels. Deze nationale verklaring is opgebouwd uit deelverklaringen van de verantwoordelijke vakministers. Zie de figuur in dit artikel voor een overzicht van de structuur.

De lidstaatverklaring is de afgelopen vijf jaar stapsgewijs uitgebreid, van eerst alleen de twee landbouw-



'HET KABINET VERANTWOORDT ZICH OVER EU-GELDEN EN DE ALGEMENE REKENKAMER GEEFT ZEKERHEID OVER DE BETROUWBAARHEID VAN DEZE INFORMATIE.'

fondsen naar in 2010 negen Europese fondsen. Het huidige kabinet wil geen verdere uitbreiding van de lidstaatverklaring, maar wij zijn van mening dat ook de afdrachten aan de Europese Commissie een plaats verdienen in de lidstaatverklaring, zodat naast ontvangsten ook uitgaven worden verantwoord en een volledig beeld kan worden gegeven.

LANDBOUW

Helaas betekent vijf jaar lidstaatverklaring nog steeds niet dat de Europese Commissie geen financiële correcties meer oplegt. Wij constateren de afgelopen jaren een sterke toename van het aantal financiële correcties op het gebied van de landbouwfondsen. Dit is voor de Algemene Rekenkamer een belangrijk aandachtspunt. Wij hebben inmiddels bereikt dat het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie transparant is over de lopende onderzoeken vanuit Brussel en de mogelijke financiële risico's, maar een afname in aantal en omvang van de correcties blijft gewenst.

VIER LANDEN

Behalve Nederland publiceren het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden een lidstaatverklaring. De verklaringen van deze landen verschillen onderling van elkaar omdat regelgeving en geharmoniseerde normen ontbreken. Helaas hebben de initiatieven van deze vier landen nog niet tot navolging in andere lidstaten geleid. De Europese Commissie en het Europees Parlement spreken wel de wens uit om de regelgeving aan te passen en een lidstaatverklaring verplicht te stellen, maar hebben nog geen consensus bereikt. Dit jaar vindt een actualisatie plaats van het Financieel Reglement van de Europese Unie, waarin het onderwerp *member state declarations* een rol speelt. Hoewel wij verwachten dat het in Nederland ontwikkelde model niet verplicht zal worden gesteld, zijn wij benieuwd of een (openbare) verklaring op politiek niveau voorgeschreven gaat worden.

TOEGEVOEGDE WAARDE

Het belang van publieke verantwoording van een lidstaat over de besteding van EU-gelden neemt toe, zeker in tijden van druk op Europese budgetten en schuldenproblematiek. De lidstaatverklaring presenteert een totaalbeeld van alle in gedeeld beheer (zie kader 'Gedeeld beheer') bestede EU-gelden in Nederland. Met de introductie van de lidstaatverklaring is duidelijk zichtbaar geworden dat er grote verschillen bestaan

'HET IS NIET EENVOUDIG OM ANDERE LANDEN TE MOTIVEREN EEN LIDSTAATVERKLARING OP TE STELLEN.'

tussen de eisen die gelden voor beheer en controle van de verschillende EU-fondsen. Zo is de verantwoordelijkheid voor beheer en controle van de fondsen bij verschillende ministers belegd en variëren de verantwoordingsperioden. Door deze verschillen is het verkrijgen van inzicht in risico's en beheer niet goed mogelijk als er geen consolidatie plaatsvindt. Deze diversiteit en het ontbreken van een afgerond oordeel van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer over de lidstaat Nederland maakt duidelijk dat de lidstaatverklaring een hiaat in de *governance*-structuur inzake EU-gelden in gedeeld beheer ondervangt. Door het eigen nationale 'huishoudboekje' op orde te hebben kan Nederland zich nadrukkelijker richting andere lidstaten uitspreken. Goede verantwoording en controle dragen bij aan het mitigeren van de risico's en vergroting van het vertrouwen in de lidstaat.

DOEL ALGEMENE REKENKAMER

Primair wil de Algemene Rekenkamer jaarlijks een uitspraak doen over de rechtmatigheid van de financiële transacties ten laste van de EU-fondsen. Daarmee verbonden geldt als doel beheer, verantwoording en controle van EU-gelden in Nederland op niveau te houden en indien nodig te verbeteren. Het kabinet verantwoordt zich hierover en de Algemene Rekenkamer geeft zekerheid over de betrouwbaarheid van deze informatie.

Secundair willen wij ook het Europees Parlement, de Europese Commissie en andere lidstaten stimuleren

'WIJ HANTEREN EEN SYSTEEMGERICHTE AANPAK WAARBIJ SINGLE AUDIT HET UITGANGSPUNT IS.'

om verbeteringen aan te brengen in de besteding van Europese gelden. Dit zal op termijn moeten resulteren in een positief oordeel van de Europese Rekenkamer bij de financiële verantwoording van de Europese Commissie. Omdat het geen verplichting is, is het niet eenvoudig om andere landen te motiveren een lidstaatverklaring op te stellen.

Wij trachten het instrument lidstaatverklaring te propageren door ons rapport (vertaald) onder de aandacht te brengen van Europese actoren, door onze aanpak bekend te maken via presentaties, en door - indien mogelijk - samenwerking met andere rekenkamers (zoals dit jaar de Europese Rekenkamer).

SINGLE AUDIT ALS UITGANGSPUNT

Om zo doelmatig mogelijk te werken en toegevoegde waarde te leveren maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van het bestaande systeem, waarbij de oordelen van andere auditinstanties de belangrijkste basis vormen. Wij hanteren hierbij internationale auditstandaarden: ISA's en ISSAI's (International Standards of Supreme Audit Institutions). De principes en normen zoals vastgelegd in de 600-serie van de ISA's (gebruikmaken van werkzaamheden van andere accountants, interne accountants en andere deskundigen) zijn daarbij goede handvatten.

Wij hanteren een systeemgerichte aanpak waarbij single audit het uitgangspunt is, zodat wij de systeemgerichte en de gegevensgerichte werkzaamheden en bevindingen van de onderliggende auditinstanties gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Uiteraard gebeurt dit ná vaststelling van de deugdelijkheid van deze 'voorcontroles' door middel van een uitgebreide review op de auditwerkzaamheden en additionele eigen werkzaamheden.

REVIEW-AANPAK

De review-aanpak omvat interviews en kennisnemen van auditrapportages, uitgebreide dossierreviews, meelopen met enkele audits en *reperformances* van verrichte audits. Ook wegen wij andere informatie mee, zoals uitkomsten van audits van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer. Signalen die duiden op rechtmatigheidsrisico's kunnen aanleiding zijn voor additionele eigen werkzaamheden.

Kern van deze *single audit*-aanpak is het voorkomen van dubbel werk en het zo doelmatig mogelijk komen tot een deugdelijk oordeel. De complexiteit van de EU-regelgeving en de bijbehorende beheers- en controlestructuren maken het naar onze mening noodzakelijk om single audit toe te passen. Voorwaarde voor zo'n aanpak is uiteraard het bestaan van een deugdelijke voorcontrole door voldoende deskundige auditors, hetgeen in Nederland voorhanden is. Een dergelijke primair systeemgerichte single audit-methode, aangevuld

INHOUD LIDSTAATVERKLARING

De lidstaatverklaring betreft een uitspraak over het functioneren van de beheers- en controlesystemen en de rechtmatigheid, juistheid en volledigheid van de verantwoorde financiële transacties ten laste van negen Europese fondsen. Dit zijn twee landbouwfondsen (Europees Landbouwgarantiefonds en Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling), twee structuurfondsen (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en Europees Sociaal Fonds), het Europees Visserijfonds en vier migratiefondsen (Europees Buitengrenzenfonds, Europees Integratiefonds, Europees Vluchtelingenfonds en Europees Terugkeerfonds). Het totaal financieel belang bedroeg over 2009 € 1.069 miljoen, waarvan het ELGF maar liefst € 895 miljoen uitmaakt. De nadruk ligt op rechtmatigheid, (nog) niet op doeltreffendheid en doelmatigheid. De Algemene Rekenkamer is door de minister van Financiën gevraagd bij de lidstaatverklaring een oordeel te geven.

met een minimale hoeveelheid gegevensgerichte controles, biedt volgens ons meer toegevoegde waarde dan een primair gegevensgerichte controle op basis van een statistische steekproef.

DRIE UITDAGINGEN

Tot slot noemen wij drie uitdagingen voor de komende vijf jaar.

Ten eerste een **uitbreiding van de lidstaatverklaring met de afdrachten aan de Europese Unie**. Het kabinet wil de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de eigen middelen in de lidstaatverklaring op te nemen, niet overnemen. De eigen middelen bestaan uit landbouwheffingen, invoerrechten, btw-afdrachten en bni-afdrachten. Het grootste deel van de eigen middelen is afhankelijk van het bruto nationaal inkomen (bni), gebaseerd op statistische gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek. De minister van Financiën acht politieke inmenging bij het onafhankelijke CBS niet gewenst en gebruikt dit als argument om de totale eigen middelen, ook die niet afhankelijk zijn van het bruto nationaal inkomen, niet op te nemen in de lidstaatverklaring. Wij zijn echter van mening dat een totaalbeeld van de ontvangsten en uitgaven de EU-lidstaatverklaring completeert. Ook zijn wij van mening dat vanwege de risico's die de lidstaat loopt bij de bepaling van de juistheid van de afdrachten aan de Europese Unie, het kabinet wel degelijk een verantwoordelijkheid heeft. De situatie in Griekenland heeft aangetoond welke risico's zich kunnen voordoen als de nationale rekeningen niet betrouwbaar zijn.

Een tweede uitdaging betreft **meer eenduidige rechtmatigheidscriteria**. Uit de huidige controles blijkt dat er veel interpretatie van de - zeer complexe - regelgeving mogelijk is, waardoor discussie ontstaat. Een voorbeeld betreft de aanbestedingsregels: zijn lokale aanbestedingsregels wel of niet een rechtmatigheidscriterium als het bedrag onder de drempels blijft die gelden voor Europese aanbesteding? Ja, aldus de Algemene Rekenkamer, nee, aldus een nationale auditinstantie. Discussie kan worden voorkomen door vereenvoudiging van regelgeving en afstemming van auditnormen en -checklisten tussen de diverse nationale en Europese instanties.

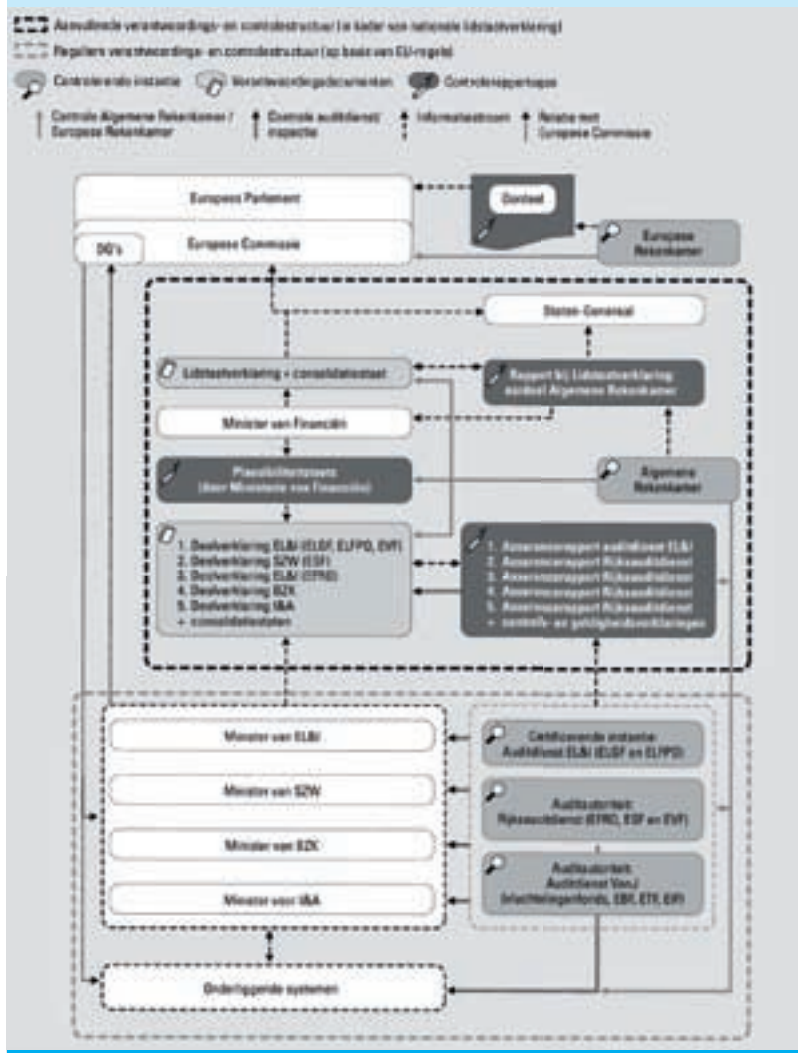
Als derde uitdaging noemen wij het **toenemende belang van publieke verantwoording en herstel van**

**'DE EUROPESE SCHULDENCRISIS
MAAKT HET BELANG VAN
PUBIEKE VERANTWOORDING EN
CONTROLE IN DE EU-CONTEXT
OVERDUIDELIJK.'**

GEDEELD BEHEER

Het overgrote deel van de EU-uitgaven vindt plaats via gedeeld beheer. Hierbij vertrouwt de Europese Unie het beheer toe aan de EU-lidstaten. De EU-lidstaat is verantwoordelijk voor het opzetten van een deugdelijk beheers- en controlesysteem, voor de goede werking van dit systeem en voor preventie, detectie en correctie van onregelmatigheden.

Actoren, verantwoording en controle



vertrouwen in overheden. De Europese schulden crisis maakt het belang van publieke verantwoording en controle in de EU-context overduidelijk. Een nationale verantwoording over de rechtmatige besteding van Europese middelen in een land draagt bij aan meer transparantie en vertrouwen in de nationale overheid en de Europese Unie. Wij hopen dan ook dat met het nieuwe Financieel Reglement het instrument lidstaatverklaring meer navolging gaat krijgen. □

Noot

* De auteurs zijn werkzaam bij de Algemene Rekenkamer, Kenniskring EU. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. De auteurs danken Jan van den Bos en Aniel Chhatta voor hun commentaar.