



Beheer en controle EU-gelden

Auteur(s):

J.M.M. van den Bos en D.C. Ipenburg

De auteurs zijn respectievelijk projectleider en onderzoeker op EU-gebied bij de Algemene Rekenkamer. jmm.vandenbos@rekenkamer.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4458, pagina 184, 22 april 2005

Rubriek:

Europese Unie

Trefwoord(en):

Het financieel management in de EU is een lappendeken van regels en voorschriften. Meer afstemming en samenwerking tussen betrokken instanties lijkt eraan te komen.

Op 16 november 2004 bracht de Europese Rekenkamer haar jaarverslag uit over het begrotingsjaar 2003. Voor de tiende opeenvolgende keer heeft zij geen goedkeurende verklaring over de rechtmatigheid afgegeven. Wat is de achtergrond van dit bedenkelijke jubileum? In dit artikel gaan wij in op de problemen die zich voordoen bij het beheer van en de controle op EU-gelden, die het de Europese Rekenkamer onmogelijk maken een goedkeurende verklaring af te geven. De regels en voorschriften van het financieel management binnen de EU verschillen per sector (zoals landbouw, structuurmaatregelen en intern beleid). Een extra complicerende factor is dat de diverse regelingen door de lidstaten worden toegepast in een veelheid van uitvoeringsorganisaties en -arrangementen.

Het invoeren van een 'interne controle'-kader kan ertoe bijdragen dat in de wirwar van voorschriften en controlerende instanties meer systematiek ontstaat. Op termijn kan dit wellicht leiden tot een systeem van *single audit* per sector waarbij het hele beleid wordt afgedekt, dubbele controles worden vermeden en meer transparantie van het bestuur ontstaat. Deze transparantie zal ertoe kunnen leiden dat per beleidssector en per lidstaat inzicht ontstaat in de rechtmatige besteding van de Europese middelen.

Complexe structuur

Met circa driehonderd controleurs op een EU-begroting van honderd miljard euro en een controlegebied van vijftientig landen heeft de Europese Rekenkamer slechts een klein controleapparaat tot haar beschikking. Desondanks heeft zij tot op heden relatief makkelijk kunnen vaststellen dat het niet goed gaat met het beheer van de EU-financiën. Het aantal fouten dat de controleurs van de Europese Rekenkamer jaarlijks constateren, is te hoog om een positieve verklaring af te kunnen geven.

De belangrijkste reden voor het uitblijven van een goedkeurende verklaring betreft de complexe structuur van het bestuur van de EU. Naast de EU-instellingen spelen ook de lidstaten een belangrijke rol bij de vaststelling en uitvoering van beleid en begroting. Het grootste deel van de gelden wordt in 'gedeeld beheer' door de lidstaten en de Europese Commissie besteed. Hoewel de commissie formeel eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van de EU-begroting, is de feitelijke uitvoering in de meeste gevallen in handen van de lidstaten. De commissie heeft de taak toe te zien dat de uitvoering gebeurt conform de eisen en voorschriften uit de Europese regelgeving. Zij beoordeelt vooral de systemen terwijl het feitelijke toezicht op de uitvoering aan de lidstaat wordt overgelaten. Circa 85 procent van de EU-begroting - vooral landbouwsubsidies en structuurfondsen - wordt door de lidstaten besteed. Het zijn dan ook de lidstaten die de uitvoerende taken verrichten bij beheer en controle van deze EU-gelden. Daarbij zijn zij in grote mate vrij de uitvoering binnen de bestuurspraktijk in eigen land vorm te geven. In sommige lidstaten is deze in handen van de centrale overheid, in andere is zij meer gedecentraliseerd.

Hier zit een belangrijk risico. Weliswaar moeten binnen de lidstaten de functies van beheer en interne controle op het beheer worden gescheiden, maar er is onvoldoende stimulans om hierop toe te zien. Immers: hoe meer problemen worden ontdekt, hoe Als externe controleur van de EU-begroting moet de Europese Rekenkamer deze lappendeken van regels, voorschriften en uitvoeringsorganisaties jaarlijks controleren. De Europese Rekenkamer is medio jaren zeventig ontstaan om het Europees Parlement bij te staan bij zijn controletaak in het kader van het verlenen van kwijting aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de begroting. In de loop van de jaren is haar positie versterkt. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht eind 1993 werd de Europese Rekenkamer gepromoveerd tot officiële EU-instelling. Sindsdien is zij verplicht jaarlijks de betrouwbaarheid van de rekeningen en de rechtmatigheid van de onderliggende transacties te controleren. Dat deze verklaring tot nu toe negatief is uitgevallen, heeft het Europees Parlement er niet van weerhouden kwijting te verlenen.

Ingezette hervormingen

Mede vanwege de ontevredenheid die binnen de Raad, de commissie en het Parlement in de jaren negentig ontstond over de negatieve verklaringen van de Europese Rekenkamer, kwam het financieel management binnen de commissie sterk in opspraak. Samen met de aandacht die tegelijkertijd ontstond voor fraude, oneigenlijk gebruik of royale declaratiepraktijken met EU-gelden, heeft dit ertoe geleid dat de commissie-Santer in 1999 voortijdig aftrad. In reactie hierop heeft de commissie-Prodi hervormingen van het financieel management binnen de commissie ingezet (Europese Commissie, 2000). De commissie-Prodi heeft het uitwerken van de verantwoordingsplicht als een hoeksteen van haar interne hervormingsstrategie genomen.

Zo is er een nieuw Financieel Reglement vastgesteld om meer eenheid te brengen in de uitvoering van de begroting en is de interne controle omgevormd van een systeem van voorafgaande toestemming (het Zuid-Europese model) naar een systeem van controle achteraf (het Angelsaksische model). Verder is er een aparte dienst opgericht die belast is met de uitvoering van interne audits. Sinds 2002 brengen de diverse onderdelen van de commissie (DG's en andere diensten) een jaarlijks activiteitenverslag uit over de bedrijfsvoering, de prestaties en de ingezette middelen, met daarbij een in control-statement, ook wel DG-verklaring genoemd.

Met het instellen van de DG-verklaringen heeft de Europese Commissie een belangrijke stap voorwaarts gezet in het afleggen van rekenschap door degenen die de eindverantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van de begroting. In de kwijtingsprocedure van het Europees Parlement vormen deze verklaringen inmiddels een belangrijke informatiebron - naast de communautaire jaarrekening en het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.

Met de DG-verklaringen legt de commissie verantwoording af over de uitvoering van het beleid en de daarmee gemoeide middelen. Daarmee groeit het inzicht in de hiaten die bestaan in het financieel management binnen de EU. Zo komt uit deze DG-verklaringen naar voren dat de DG's die te maken hebben met gedeeld beheer niet voldoende zekerheid kunnen ontleenen aan de huidige verantwoordingen uit de lidstaten over de besteding en het beheer van de EU-gelden. Daarom is de commissie op het gebied van de structuurfondsen met enkele lidstaten - waaronder Nederland - in gesprek om zogeheten 'vertrouwenscontracten' af te sluiten. In ruil voor minder controles door haarzelf, wil de commissie de lidstaten verplichten tot het leveren van meer en betere informatie in hun verantwoordingsverslagen.

Van steekproef naar systeemgerichte controle

Ook de Europese Rekenkamer heeft verbeteringen doorgevoerd. Tot 2002 baseerde de Europese Rekenkamer haar betrouwbaarheidsverklaring vrijwel uitsluitend op controles van een steekproef van betalingen uit de boekhouding van de Unie. Gelet op de grote verschillen in beheers- en controlesystemen binnen de EU beschouwde zij dit als de enige manier om tot uitspraken voor de EU als geheel te kunnen komen. De steekproef is echter ontoereikend om uitspraken te doen over individuele beleidssectoren of lidstaten.

Sinds 2002 voert de Rekenkamer haar controles voor de betrouwbaarheidsverklaring uit volgens een aanpak die uit vier pijlers bestaat. Naast een beoordeling van de werking van belangrijke toezicht- en monitoringsystemen bij de EU-instellingen en in de lidstaten, controleert zij verrichtingen van elke belangrijke sector tot op het niveau van de eindbegunstigde. Verder analyseert zij de DG-verklaringen en andere daarbijbehorende verantwoordingen van de Europese Commissie en maakt zij waar mogelijk gebruik van het werk van andere externe controleurs.

In maart 2004 heeft de Europese Rekenkamer op verzoek van het Europees Parlement een single audit-advies uitgebracht (Europese Rekenkamer, 2004a). Met single audit wordt bedoeld dat instanties betrokken bij het beheer van EU-gelden maar één keer door controlerende instanties worden geaudit. Doordat deze controles op basis van gemeenschappelijke normen en op een uniforme wijze plaatsvinden, kunnen ook andere controleurs zich op eerder verrichte audits baseren. Uitgangspunten in het advies van de Europese Rekenkamer zijn het afdekken van blinde vlekken in de controles en het vermijden van dubbele controles. De Europese Rekenkamer roept op tot de invoering van een communautair 'interne controle'-kader met coherente en complete 'interne controle'-systemen voor de gehele EU-begroting op alle uitvoeringsniveaus. Zo ontstaat een geharmoniseerde structuur waarin de controles worden verricht, geregistreerd en gerapporteerd volgens een gemeenschappelijke norm. Daardoor kunnen alle controle-instanties erop vertrouwen dat er goede informatie is over de rechtmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Controlerende instanties kunnen zo gebruikmaken van elkaars bevindingen.

Tegelijkertijd zijn diverse nationale rekenkamers begonnen rapporten over het EU-financieel management in eigen land op te stellen. Een voorbeeld hiervan is het EU-tendrapport van de Algemene Rekenkamer, dat jaarlijks begin februari de ontwikkelingen in het EU-financieel management schetst en het zicht op de rechtmatigheid van de besteding van EU-gelden in Nederland volgt. Hiermee wordt voorzien in de groeiende behoefte aan betere informatie van zowel het nationale parlement als de burger. In haar laatste EU-tendrapport 2005 brengt de Algemene Rekenkamer onder meer de verantwoordingsinformatie die Nederlandse uitvoeringsorganisaties aan Brussel rapporteren in kaart. Zij pleit daarbij voor het ontwikkelen van een overkoepelende nationale verantwoording op EU-gebied.

Begin 2005 heeft het nieuwgekozen Europees Parlement de EU-auditstructuur fundamenteel doorgelicht. In zijn resolutie bij de kwijting voor de uitvoering van de begroting 2003 roept het EP de lidstaten op hun plichten op dit gebied waar te maken en jaarlijks met een nationale verklaring over de besteding en het beheer van EU-gelden in eigen land te komen. Deze pendant van de DG-verklaring wordt gezien als een belangrijk middel om zekerheid over de uitvoering van de begroting te krijgen. De nieuwe commissaris voor auditaangelegenheden, Siim Kallas, heeft aangekondigd voor de zomer een 'roadmap' op te stellen, opdat de Europese Rekenkamer nog binnen deze commissieperiode een positieve betrouwbaarheidsverklaring kan afgeven.

Conclusie

Het financieel management binnen de EU is een complex geheel van regelingen, voorschriften, uitvoeringswijzen en betrokken instanties. Het kostte relatief weinig moeite vast te stellen dat beheer en besteding van EU-gelden tekortschieten, zowel in Brussel als in de lidstaten. De afgelopen jaren zijn echter belangrijke maatregelen genomen om het EU-financieel management te moderniseren. Hoewel deze stuk voor stuk zorgen dat dit complexe geheel meer geharmoniseerd wordt, hebben de maatregelen nog niet geleid tot vastgestelde verbeteringen in de werking van het financieel management binnen de EU. De voorstellen van het Europees Parlement en de voornemens van de commissie zouden kunnen leiden tot een doorbraak op dit gebied. De kans van slagen van een dergelijke operatie is moeilijk te schatten. Veel zal afhangen van de politieke wil van de lidstaten om zowel samen in Europa als in eigen land de noodzakelijke verbeteringen door te voeren en met een nationale EU-verantwoording te komen.

Jan van den Bos en Dirk Ipenburg

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2005) *EU-tendrapport 2005*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Europese Commissie (2000) Witboek 'Hervorming van de Commissie. Brussel, maart 2000 (bijgewerkte versie april 2004).

Europese Commissie (2004) Synthesis of Annual Activity Reports 2003 of DGs and Services, background document. Brussel, 9 juni 2004. SEC (2004), 732.

Europees Parlement (2005) *Commissie Begrotingscontrole, verslag voor het verlenen van de kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 2003*. Brussel, 22 maart 2005, A6-0070/2005.

Europese Rekenkamer (2004a) *Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het model 'single audit' (en een voorstel voor een communautair interne-controlekader)*. 18 maart 2004, C 107, 1-20.

Europese Rekenkamer (2004b) *Jaarverslag over het begrotingsjaar 2003*. Luxemburg, november 2004.
