

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 109

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 augustus 2017

Met uw verzoek om een kabinetsreactie inzake het rapport van de Europese Commissie (EC) getiteld «Onderliggende oorzaken van fouten en genomen maatregelen» bij de besteding van de EU-begroting¹, vroeg uw Kamer ook om inzicht te geven in de stand van zaken van de onderhandelingen over de EU-verordening inzake het Financieel Reglement van de EU-begroting². Hieronder treft u achtereenvolgens een uiteenzetting aan van het raadscompromis dat is bereikt ten aanzien van het Financieel Reglement, gevolgd door een appreciatie van het genoemde EC-rapport en een korte samenvattende conclusie.

1. Verordening Financieel Reglement van de EU-begroting

Inmiddels is de artikelsgewijze behandeling van dit voorstel in het Begrotingscomité van de (Ecofin) Raad voltooid. De besprekingen hebben geleid tot een akkoord tussen lidstaten in de vorm van een zogenoemd «presidency compromise». Dit dient als basis voor het voorzitterschap om de onderhandelingen met het Europees Parlement aan te gaan dit najaar. Op dit moment kan ik niet vooruitlopen op de uitkomsten daarvan. Wel kan ik ingaan op de positie van de Raad en de Nederlandse inbreng daarbinnen.

Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen in het Begrotingscomité ingezet voor een eenvoudiger en doelmatiger implementatie en totstandkoming van de EU-begroting. Nederland heeft gehandeld in lijn met hetgeen ik met uw Kamer besprak tijdens het Algemeen Overleg van 23 februari 2017 (Kamerstuk 21 501-03, nr. 104) op basis van een Kamerbrief met appreciatie van het Commissievoorstel alsmede het BNC-fiche.³ Zoals in deze Kamerbrief hanteer ik hieronder een thematische indeling: eerst sta ik stil bij wat bereikt is ten aanzien van het verbeteren van de

¹ COM(2017)124.

² COM(2016) 605.

³ Kamerstuk 21 501-03, nr. 102 en Kamerstuk 22 112, nr. 2227.

implementatie van (en controle op-) EU-fondsen. Vervolgens zet ik uiteen wat het resultaat is geweest van de Nederlandse inzet ten aanzien van de allocatie en totstandkoming van de EU-begroting alsmede financiële instrumenten.

1.1 Verbetering van de implementatie van de EU-begroting

Ik ben verheugd te kunnen concluderen dat het raadscompromis op belangrijke onderdelen de Nederlandse inzet op dit punt goed weerspiegelt. Indien ook het Europees Parlement de voorgestelde vernieuwingen in de implementatie en verantwoording van EU fondsen steunt, kunnen nog tijdens het huidige MFK de controlelasten dalen door meer toepassing van *cross reliance* (single audit) en vereenvoudigde kostenopties zoals *lump sum* betalingen.⁴

Voor wat betreft de vernieuwingen die zouden moeten leiden tot meer focus op resultaat c.q. performance budgeting (artikelen 31, 39 en 175–179) zijn er stappen gezet. Het hoge ambitieniveau van de Commissie – dat Nederland op veel punten deelde – kon echter niet op een meerderheid rekenen. Wel is op Nederlands verzoek bij artikel 39 inzake het evalueren van bereikte resultaten, een expliciete koppeling aangebracht tussen de van tevoren gestelde doelen en de daadwerkelijk uitgevoerde activiteiten. Deze toevoeging is elementair om een causaal verband te kunnen leggen. Ook is dankzij Nederland aan het voorstel om de nieuwe betaalwijze «single lump sum» te creëren, de mogelijkheid toegevoegd om af te rekenen per bereikte milestone. Dit is van belang voor het van de grond komen van innovatieve onderzoeksprojecten waarvan de uitkomsten onzeker kunnen zijn.

Daarnaast is een nieuw artikel toegevoegd als rechtsbasis voor de toepassing van het principe van *cross reliance* (single audit). Dankzij de inbreng van Nederland is het artikel van de nodige waarborgen voorzien, zodat duidelijk is aan welke voorwaarden voldaan moet worden voordat de auditor die verantwoordelijk is voor de «overall assurance» kan steunen op ander controlewerk. Het kabinet is verheugd met het bereiken van deze stap in de richting van lagere controlelasten zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de verantwoording. Uiteraard moet de toepassing van dit artikel in de praktijk nog volgroeien maar de (rechts-)basis is hiermee gelegd.

Tot slot is overeenkomstig de Nederlandse voorkeur de jaarlijkse decharge-questionnaire voor lidstaten komen te vervallen hetgeen eveneens een verlichting van administratieve lasten met zich meebrengt.

1.2 Totstandkoming en allocatie van de EU-begroting en regels voor financiële instrumenten.

Het bereikte raadscompromis ten aanzien van de allocatie en totstandkoming van de EU-begroting voldoet grotendeels aan de Nederlandse inzet. Diverse wijzigingsvoorstellen die bijdragen aan een transparantere EU-begroting, zijn overgenomen in het compromis, zoals de jaarlijkse rapportages over trust funds en financiële instrumenten (respectievelijk artikel 228 en 203).

Tegelijkertijd zijn enkele voorstellen waar Nederland kritisch over was niet overgenomen in het Raadscompromis. Zo zijn de voorstellen over het vergaand meenemen van middelen naar volgende begrotingsjaren, via de zogenoemde *carry over* en het flexibiliteitskussen, niet overgenomen

⁴ Details hierover zijn opgenomen in de kabinetsappreciatie, Kamerstuk 21 501-03, nr. 102.

(artikel 12). Nederland was hiertegen omdat dit de transparante jaarcyclus doorbreekt. Onbenutte middelen moeten aan het einde van het jaar in principe teruggestort worden aan de lidstaten.

Ook zijn voorstellen over het versoepelen van het gebruik van «*internal assigned revenu*» niet overgenomen in het Raadscompromis (artikel 20). Nederland heeft zich hiertegen uitgesproken, omdat dan opbrengsten van de Commissie, bijvoorbeeld door de verkoop van gebouwen, geormerkt zouden worden voor specifieke (administratieve) uitgaven. Dit doorkruist de gewenste scheiding tussen inkomsten en uitgaven.

Daarnaast heeft de Raad de Commissievoorstellen afgewezen die het mogelijk zouden maken om middelen die in gedeeld beheer zijn toegevoegd aan lidstaten te kunnen herbestemmen naar o.a. direct beheer (artikel 125) of aan een financieel instrument (artikel 202). Ook hier heeft Nederland zich tegen verzet, omdat het herbestemmen van middelen op deze wijze niet transparant is en leidt tot doorkruising van de afgesproken allocatie van de middelen in het jaarlijkse begrotingsakkoord van Raad en EP.

Tot slot is het voorstel om *trust funds* ook voor intern beleid te kunnen oprichten, niet overgenomen in het Raadscompromis (artikel 227). Wel zijn er in het compromis diverse voorwaarden opgenomen om te verzekeren dat *trust funds* alleen in uiterste situaties opgericht worden om de bevoegdheidsverdeling tussen donoren duidelijk vast te leggen in de oprichtingsstukken. Dit sluit aan bij de Nederlandse wens om prioriteiten zoveel mogelijk direct vanuit de EU-begroting te financieren.

2. Appreciatie van het EC-rapport over aanhoudend hoge foutenpercentages

Het huidige Financieel Reglement (artikel 32, lid 5) dat sinds 2012 van kracht is, schrijft voor dat de EC een analyse beschikbaar moet stellen over de dieperliggende oorzaken van veelvoorkomende fouten bij de besteding van EU-middelen en de genomen maatregelen. De EC had echter nog geen invulling gegeven aan deze verplichting. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap in 2016 is om die reden een Raadsaanbeveling geformuleerd bij de decharge van de EU-begroting, gericht aan de Europese Commissie, om deze aan te sporen dit ter hand te nemen. Met onderhavige rapport geeft de EC dus invulling aan de decharge-aanbeveling die tot stand kwam onder Nederlands voorzitterschap.

Op overzichtelijke wijze wordt in het rapport duidelijk gemaakt bij welke fondsen gedurende de jaren 2013–2015 de meeste fouten werden gemaakt en wat de oorzaken hiervoor zijn geweest. De Commissie doet deze uitspraken op basis van opeenvolgende jaarverslagen van de Europese Rekenkamer en eigen publicaties zoals de *Annual Activity Reports per fonds*. Het kabinet verwelkomt deze analyse en waardeert de mate van transparantie waar de Commissie voor kiest in dit rapport. Ook steunt het kabinet de ambitie die de EC uitsprekt om het foutenpercentage verder te verlagen door strikte toepassing van zowel preventieve maatregelen (onderbreking en opschorting van betalingen) als corrigerende maatregelen (financiële correcties en terugvorderingen).

De EC geeft een toelichting op de door hen gehanteerde benadering bij het berekenen van foutenpercentages op basis van documentatie die zij ontvangen uit de lidstaten en eigen correcties. Op basis daarvan komt de EC tot een iets lager gemiddeld foutenpercentage dan de Europese Rekenkamer. Dit noemt de EC het «restfoutenpercentage» (*residual error rate*). In het rapport publiceert de Commissie gegevens over de mate van betrouwbaarheid van de informatie die zij ontvangt van de controle-

instanties in lidstaten. In dertig tot soms veertig procent van de gevallen bij Regionaal beleid⁵ kan de EC deze gegevens niet overnemen omdat er aan de betrouwbaarheid teveel schort of omdat de informatie niet volledig of niet geheel juist is. Mede in dit licht stelt de Europese Commissie vast, zoals ook de Europese Rekenkamer (ERK) vermeldt in opeenvolgende jaarverslagen, dat de lidstaten zelf hoofdverantwoordelijk zijn voor het correct opsporen en corrigeren van fouten in *gedeeld beheer*⁶. De EC onderstreept in dit rapport de conclusie van de ERK dat er door de autoriteiten in lidstaten onvoldoende gebruik wordt gemaakt van beschikbare informatie om fouten te voorkomen en/of corrigeren. Overigens geldt dit ook voor de EU-fondsen in zogenoemd «direct beheer» door de Europese Commissie zelf. De EC heeft over deze problematiek een inzichtelijke tabel opgenomen met daarin het percentage fouten dat op grond van beschikbare informatie had moeten worden ontdekt en gecorrigeerd door de lidstaten *voordat* de uitgaven aan de Commissie werden gedeclareerd en vergoed. Bij sommige fondsen gaat het om bijna de helft van het uiteindelijk berekende foutenpercentage.

Het kabinet concludeert dat de toegevoegde waarde van dit rapport ligt in de meerjarige analyse en de mate van transparantie waarvoor is gekozen. Het zou nog aan kracht kunnen winnen indien meer geografische of landenspecifieke informatie zou worden toegevoegd waarmee meer inzicht wordt geboden in eventuele aanhoudende problemen in bepaalde regio's of landen, de oorzaken daarvan en de genomen maatregelen.

3. Conclusie

Waar het EC-rapport vooral terugblijkt op de besteding van EU-middelen in de afgelopen jaren en lessen trekt, legt de herziening van het Financieel Reglement de basis voor de besteding van de EU-begroting in de toekomst. Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen met gelijkgestemde lidstaten ingezet voor behoud van belangrijke begrotingsprincipes. Daarnaast heeft het kabinet zich ingezet voor een minder complexe uitvoering. Op beide vlakken is het kabinet tevreden met het bereikte Raadscompromis. Indien ook het Europees Parlement deze voorstellen kan steunen volgt op korte termijn inwerkingtreding.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

⁵ Zie grafiek 9 in het rapport, COM(2017)124.

⁶ Deze beheermethode beslaat circa 80% van de EU-begroting, voornamelijk landbouw- en structuurfondsen.