

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2017

Nr. 11

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2016

In deze brief brengen we enkele EU-gerelateerde onderwerpen onder uw aandacht die relevant kunnen zijn bij de behandeling van de conceptbegroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Hoofdstuk V). Verder kunnen deze punten worden gebruikt bij de behandeling van de mid term review van het Meerjarig Financieel Kader (AO Raad Algemene Zaken op 1 december 2016) én bij het AO met de Minister van Financiën over de eurogroep/Ecofinraadbijeenkomst op 1 december 2016 vanwege onder meer de start van het nieuwe Europees Semester.

We vragen achtereenvolgens uw aandacht voor de volgende onderwerpen:

1. Ontwikkelingen in toezicht op significante banken;
2. Jaarverslag Europese Rekenkamer 2015;
3. EU-afdrachten;
4. Mid term review Meerjarig Financieel Kader;
5. Begrotingsdiscipline in de EU: stabiliteits- en groeipact.

We sluiten de brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek op dit terrein van de Algemene Rekenkamer.

Tegelijkertijd met deze brief ontvangt u onze brief over het webdossier EU-governance (<http://www.rekenkamer.nl/eu-governance>), dat vandaag wordt geactualiseerd.

1 Ontwikkelingen in toezicht op significante banken

In onze brief bij de ontwerpbegroting 2017 van het Ministerie van Financiën (Kamerstuk 34 550 IX, nr. 7) wezen we op de *audit gap* die met de introductie van het Single Supervisory Mechanism (SSM¹) is ontstaan. Nationale rekenkamers van de landen van de eurozone kunnen geen onderzoek (meer) doen naar het functioneren van het toezicht op de *significante banken*² in hun land, terwijl de Europese Rekenkamer (ERK) niet de expliciete bevoegdheid heeft gekregen om het functioneren van het toezicht op significante banken te onderzoeken bij de Europese Centrale Bank (ECB). We becijferden op 9 februari 2015 voor uw Kamer dat de totale omvang van de balansen van de banken waarvan het functioneren van het toezicht niet kan worden onderzocht circa € 22.000 miljard³ voor de eurozone als geheel bedraagt, en € 2.150 miljard voor Nederland.

Uitstel eerste evaluatie SSM Europese Commissie

Na de bijeenkomst van de Eurogroep van 7 december 2015 liet de voorzitter van de Eurogroep aan de voorzitter van het Contact Comité van rekenkamers van de EU weten dat hij de Europese Commissie heeft gevraagd om het onderwerp *audit gap* een plaats te geven in de eerste evaluatie van het SSM. Deze evaluatie is vertraagd, en zal naar verwachting eind 2016 worden gepubliceerd.⁴

Onderzoek Europese Rekenkamer wijst op coördinatieproblemen tussen ECB en nationale toezichthouders...

Op 18 november 2016 publiceerde de ERK zijn eerste onderzoek naar het SSM. Hieruit komt onder andere het volgende naar voren:

- Door de betrokkenheid van nationale toezichthouders is de organisatie van samenwerking binnen het SSM complex, die berust op een sterke coördinatie tussen de ECB en de nationale toezichthouders. Deze complexiteit is een uitdaging voor de governance van het SSM, aangezien de efficiency en effectiviteit van besluitvorming gehinderd kunnen worden door ingewikkelde procedures voor informatie-uitwisseling;
- Het toezicht van het SSM op de significante banken wordt in de praktijk vooral uitgeoefend door nationale toezichthouders. De ECB heeft onvoldoende invloed op de samenstelling en kwaliteit van de toezichtteams. De allocatie van middelen door de nationale toezichthouders sluit niet aan met de initiële behoeftestelling.

... en bevestigt de audit gap

De ERK heeft onderzoek kunnen doen naar de governance van het SSM, en de werkzaamheden van de gezamenlijke toezichtteams van ECB en nationale toezichthouders. Tijdens het onderzoek bleek echter dat de ECB aan de ERK geen documenten wilde verstrekken die inzicht kunnen geven in de feitelijke werking van het toezicht dat de ECB uitoefent. Dit bevestigt

¹ Het SSM is een onderdeel van de Europese bankenunie, waarbij de ECB het toezicht op de significante banken van de landen van de eurozone uitoefent.

² *Significante banken* zijn banken met een balansomvang van 30 miljard euro of meer.

³ Algemene Rekenkamer (2015). Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de Europese Bankenunie, Den Haag, 9 februari 2015 (Kamerstuk 34 049, nr. 8).

⁴ Op verzoek van de Europese Commissie hebben de nationale rekenkamers van de Europese Unie (EU) informatie over de *audit gap* aangeleverd bij de vicepresident van de Europese Commissie die verantwoordelijk is voor financiële stabiliteit, de financiële diensten en de kapitaalmarktenunie.

het ontbreken van een taak en bevoegdheid van de ERK, met de *audit gap* tot gevolg.

Wij geven u in overweging de uitkomsten van dit onderzoek te betrekken bij uw oordeel over deze *audit gap*, en de Minister van Financiën te verzoeken dit te bespreken in de eurogroep en de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin).

2 Jaarverslag Europese Rekenkamer 2015

De ERK controleert hoe de Europese Commissie de EU-begroting heeft uitgevoerd. In 2015 omvatte de EU-begroting bijna € 146 miljard.⁵ De EU wordt gefinancierd door de jaarlijkse afdrachten door de EU-lidstaten. De ERK beoordeelt of de EU-uitgaven rechtmatig zijn besteed en of de systemen goed functioneren. Als het aandeel onrechtmatige betalingen meer dan 2% is, vindt de ERK dat niet meer acceptabel. De uitgaven zijn hoofdzakelijk subsidies aan begunstigen in de lidstaten. De Europese Commissie en de lidstaten dienen alles te doen om ten onrechte uitbetaalde subsidies te voorkomen of terug te vorderen. Onrechtmatige betalingen zijn onder andere te wijten aan gedeclareerde kosten die niet voor de betreffende subsidie in aanmerking komen maar toch zijn vergoed, onjuiste declaraties van landbouwrechten, en het niet volgen van de regels bij openbare aanbesteding.

Aandeel onrechtmatige betalingen in Europa licht gedaald

De ERK rapporteert in haar jaarverslag over het afgesloten begrotingsjaar wat het aandeel onrechtmatige betalingen in alle lidstaten *gezamenlijk* is geweest. Uitspraken over individuele lidstaten zijn niet mogelijk op basis van de door de ERK gehanteerde methodologie.⁶

Op 13 oktober 2016 publiceerde de ERK haar jaarverslag over het jaar 2015. De ERK geeft over 2015 voor de 22^{ste} keer geen goedkeurende verklaring over de uitgaven van de Europese Commissie. De ERK meldt in haar jaarverslag over 2015 dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de gehele begroting van de Europese Commissie 3,8% bedraagt. Vertaald naar de totale uitgaven in 2015 van bijna € 146 miljard betekent dit dat er fouten zijn geconstateerd voor een bedrag van bijna € 5,5 miljard. In het jaarverslag over 2014 meldde de ERK nog een foutenpercentage van 4,4% voor 2014.

De meeste fouten trof de ERK aan in uitgaven door de lidstaten op het terrein economisch, sociaal en territoriaal beleid met 5,2% (tegen 5,7% in 2014) en op het terrein van concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid met 4,4% (tegen 5,6% in 2014). Ook op het terrein van de natuurlijke hulpbronnen is er sprake van een daling van het foutenpercentage, naar 2,9% in 2015 (tegen 3,6% in 2014). Binnen dit terrein blijft het onderdeel plattelandsontwikkeling, klimaat en visserij zorgwekkend, met in 2015 een foutenpercentage van 5,3%.

In de ontvangsten (de afdrachten van de lidstaten aan de EU) heeft de ERK geen fouten van materieel belang gevonden. Ook over de betrouwbaarheid van de rekeningen oordeelde de Europese Rekenkamer positief. De jaarrekening gaf volgens de Europese Rekenkamer een getrouw beeld van de financiële situatie per eind 2015 en de gang van zaken gedurende het boekjaar 2015.

⁵ Europese Rekenkamer (2016). Jaarverslagen over het begrotingsjaar 2015. Luxemburg, 13 oktober 2016.

⁶ Nederland geeft een Nationale verklaring uit waarin de Minister van Financiën namens het kabinet wel uitspraken doet over het beheer en de rechtmatigheid van de EU-subsidies «in gedeeld beheer» in Nederland.

Besteding EU-gelden in Nederland

In de Nationale verklaring 2016 verantwoordt het kabinet zich over circa € 1,5 miljard aan EU-uitgaven in Nederland over 2015. Wij hebben in ons rapport bij de Nationale verklaring 2016 vastgesteld dat de beheers- en controlesystemen bij vrijwel alle Europese fondsen in Nederland voldoende functioneren, en de gelden grotendeels rechtmatig worden besteed. Wel zien wij een aantal aandachtspunten, zoals het tijdig indienen van declaraties, interpretatieverschillen in regelgeving, de begrotingssystematiek en de opname van de afdracht van eigen middelen in de Nationale verklaring (zie onderwerp 3).

Wij geven u in overweging het Jaarverslag van de ERK te betrekken bij uw debat met de Minister van Financiën over de decharge over de EU begroting 2015.

3 EU-afdrachten

In ons meest recente rapport bij de Nationale verklaring gingen we in op de Nederlandse afdracht aan de EU.⁷ De EU-afdrachten vormen het grootste deel van de uitgaven die worden verantwoord op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Voor 2017 worden in artikel 3.1 de EU-afdrachten op € 7,5 miljard geraamd. De Europese Commissie maakt achteraf de balans op van de in het voorgaande jaar ontvangen afdrachten en berekent met behulp van Eurostat-cijfers de afdracht per lidstaat. Vervolgens ontvangt de lidstaat een jaarlijkse afrekening waarbij rekening is gehouden met de betaalde voorschotten. Tevens worden voorgaande jaren gecorrigeerd op basis van actuelere cijfers.

In het najaar van 2016 heeft de in de Miljoenennota 2017 (Kamerstuk 34 550, nrs. 1 en 2) aangekondigde ratificatie van het Eigen Middelenbesluit plaatsgevonden. Nederland ontvangt daardoor een structurele korting op de EU-afdrachten van circa € 0,9 miljard netto per jaar. Vanwege verrekening van de korting over de jaren 2014–2016 in (naar verwachting) januari 2017 vallen de netto-uitgaven aan de EU in 2017 circa € 2,7 miljard lager uit. De effecten voor het EMU-saldo vallen wel in 2016, waardoor het saldo in 2016 (en de jaren daarna) lager uitvalt. Omdat er sprake is van een eenmalige gebeurtenis heeft deze aanpassing geen consequenties voor het structurele EMU-saldo in 2017 ten opzichte van 2016.

Nog stappen mogelijk rond samenhang en begrijpelijkheid informatie

Het kabinet heeft bij verschillende onderdelen in de begrotingsstukken informatie over de afdrachten opgenomen. Zo wordt de geraamde omvang van de Reservering EU-afdrachten in de bijlage van de Miljoenennota toegelicht, de ramingen van en de mutaties op de EU-afdrachten in de begrotingsstukken van Buitenlandse Zaken, en de systematiek van de EU-afdrachten in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2015 (Kamerstuk 34 475, nr. 1). Wij constateerden dat de manier waarop de verantwoordelijkheid voor de verantwoording over de EU-afdrachten is verdeeld tussen de Ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken, niet aansluit op hun bevoegdheidsverdeling. De taken zijn belegd bij de Minister van Financiën. Daarom gaven wij in overweging om de EU-afdrachten te begroten en te verantwoorden via begrotingshoofdstuk

⁷ Algemene Rekenkamer (2016). *Rapport bij de Nationale verklaring 2016*. Den Haag, 2016 (Kamerstuk 34 394, nr. 3).

IX Financiën.⁸ De Algemene Rekenkamer heeft eerder aangegeven er voorstander van te zijn dat het kabinet zich op één plek verantwoordt over zowel de EU-middelen in gedeeld beheer als over de EU-afrachten.⁹

4 Mid-term review Meerjarig Financieel Kader (2014-2020)

In ons EU-trendrapport 2016 hebben we onderzoek gedaan naar de verantwoording over de EU-begroting 2014, die wordt uitgevoerd binnen het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 van de EU (MFK).¹⁰ Op 14 september 2016 publiceerde de Europese Commissie zijn mid-term review van het MFK.¹¹ Voor de resterende periode van dit MFK (2017–2020) wordt in totaal € 6,3 miljard aan extra uitgaven voorgesteld. Deze uitgaven zijn bedoeld om het economisch herstel in de EU te versterken, en de uitdagingen die zijn verbonden met de migranten- en veiligheids-crisis te kunnen adresseren. Verder stelt de Commissie voor het jaar 2017 extra migratie-uitgaven voor en is een technische aanpassing doorgevoerd, waardoor de totale extra uitgaven van deze mid term review volgens de Commissie uitkomen op bijna € 12,8 miljard.

Wij zien een aantal aandachtspunten bij deze mid-term review, die uw Kamer bij de behandeling ervan kan bespreken met de Minister van Buitenlandse Zaken:

- De Commissie wil de werking van het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) uitbreiden, hetgeen een grotere rol van de Europese Investeringsbank (EIB) impliceert. De formele controlebevoegdheden van de ERK om onderzoek te doen naar de werkzaamheden van de EIB zijn echter beperkt, waardoor de reikwijdte van onderzoek bij de EIB minder vergaand is dan bij de EU-begroting;
- De Commissie doet voorstellen voor vereenvoudiging van procedures voor de ontvangers van EU-fondsen. Wij vinden dit een goede ontwikkeling, en hebben eerder in ons rapport bij de Nationale verklaring 2016 onder andere aanbevolen dat er meer gebruik gemaakt wordt van standaardkosten door begunstigden ter vereenvoudiging van controles. Een aandachtspunt hierbij is dat nieuwe opties voor eenvoudiger procedures pas laat in de programmaperiode ontstaan. De voorstellen moeten namelijk eerst worden opgenomen in een aangepast financieel reglement, dan verwerkt in sectorale regels voor de fondsen, en daarna geïmplementeerd. Uit onderzoek van rekenkamers naar gebruik van de vereenvoudigingsmaatregelen in de vorige programmaperiode bleek dat het gebruik van de opties gering was omdat het te laat in de programmaperiode kwam, en er haken en ogen waren bij de implementatie ervan;¹²
- In het werkdocument bij de mid term review doet de Commissie voorstellen om, onder voorwaarden, gebruik te gaan maken van onafhankelijke audits en assessments van andere auditors bij de beoordeling van EU-fondsen. Deze voorstellen voor meer *cross reliance* (Single Information Single Audit) kunnen leiden tot een

⁸ Algemene Rekenkamer (2016). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015*. Ministerie van Buitenlandse Zaken (V). *Rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 34 475 V, nr. 2).

⁹ Algemene Rekenkamer (2016). *Rapport bij de Nationale verklaring 2016*. Den Haag: Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 34 394, nr. 3).

¹⁰ Algemene Rekenkamer (2016). EU-trendrapport 2016. Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie. Den Haag 2016 (Kamerstuk 34 394, nr. 1).

¹¹ COM (2016) 311 final. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Technical adjustment of the financial framework for 2017 in line with movements in GNI and adjustment of cohesion policy envelopes. Brussels, 2016.

¹² Rapport van de Werkgroep Structuurfondsen 2013: Simplification of the Regulations in Structural Funds, en Algemene Rekenkamer (2013). EU-trendrapport 2013, Den Haag 2013 (Kamerstuk 33 523, nr. 2).

reductie van complexiteit en controlekosten, en verdienen daarom ondersteuning. Wel hebben deze voorstellen alleen betrekking op de toepassing hiervan door de Commissie, niet door de lidstaten. Naar onze opvatting zou meer *cross reliance* binnen de lidstaten – en dus ook binnen Nederland – ook van toegevoegde waarde kunnen zijn. Verder merken we op dat een systeem van Single Information Single Audit pas echt af is als de ERK daar ook aan meedoet. Op dit moment maakt de ERK bij de jaarlijkse controle op de financiële verantwoording van de Europese Commissie nog geen gebruik van auditwerkzaamheden van andere instanties.

De mid-term review bevat nog geen beleidsvoorstellen voor het volgende MFK. Deze worden eind 2017 verwacht. De nieuwe voorstellen zullen rekening moeten houden met gevolgen van de Brexit voor de begroting van de EU. Voor Nederland is dit van belang aangezien de economieën van het Verenigd Koninkrijk en Nederland via internationale handel sterk verweven zijn. De verwachting is dat de Brexit grote gevolgen zal hebben voor de Nederlandse economie.¹³

Er zullen ook politieke gevolgen zijn die van invloed kunnen zijn op het volgende MFK: op veel beleidsterreinen liggen de posities van het Verenigd Koninkrijk en Nederland dicht bij elkaar.¹⁴ Begroting en verantwoording over EU-gelden is er één van. Door de Brexit raakt Nederland een medestander binnen de EU op deze terreinen kwijt. Dat kan de onderhandelingspositie van Nederland met betrekking tot het volgende MFK beïnvloeden.

5 Begrotingsdiscipline in de EU: Stabiliteits- en groeipact

In onze rapporten «Europees Economisch Bestuur» (2014) en «Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis» (2015)¹⁵ concludeerden we onder andere dat:

- Het toezicht op, en handhaving van, het begrotingsbeleid van de EU-lidstaten onvoldoende is;
- Handhaving een zware opgave voor de Europese instellingen is door de complexiteit van het Europees economisch bestuur;
- De correctieve maatregelen bij het begrotingstoezicht niet juridisch afdwingbaar zijn, en er onduidelijkheid bestaat over hoe de Europese Commissie in de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure tot oordelen komt;
- Democratische controle en verantwoording in de eurogroep kan worden versterkt.

Verschillen koers EU en Nederland

Nederland is één van de landen van de EU die traditiegetrouw pleiten voor strikte naleving van de regels van het stabiliteits- en groeipact binnen het Europees Semester. Actuele ontwikkelingen wijzen op een meer flexibele koers binnen de EU bij de toepassing van de begrotingsregels. Landen kunnen bijvoorbeeld bij economische tegenslag of bijzondere omstandigheden (zoals in het geval van Italië met de vluchtelingen-crisis) meer tijd krijgen om hun tekort terug te dringen.

¹³ Het Centraal Planbureau (CPB) becijferde dat in 2030 de kosten voor Nederland kunnen oplopen tot 1,2% van het bbp, ofwel circa € 10 miljard. Zie CPB (2016). Nederlandse kosten Brexit door minder handel. CPB Policy Brief 2016/07.

¹⁴ Zie https://www.global-counsel.co.uk/sites/default/files/special-reports/downloads/Global%20Counsel_Impact_of_Brexit.pdf

¹⁵ Algemene Rekenkamer (2014). Europees economisch bestuur. Den Haag, 2014 (Kamerstuk 31 865, nr. 63); Algemene Rekenkamer (2015). Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis. Den Haag, 2015 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1307).

Wij constateren dat er in 2016 nog steeds spanning bestaat tussen enerzijds het naleven van de gezamenlijke Europese regels ten aanzien van begrotingsdiscipline – met doel om nieuwe financiële problemen in de eurozone te voorkomen – en anderzijds de vraag wat strikte naleving en handhaving van deze regels economisch betekent.

Aandacht voor harmonisatie verslaggevingsstelsels gewenst

Binnen het Europees economisch bestuur wordt het belang van houdbare overheidsfinanciën *op lange termijn* steeds nadrukkelijker geagendeerd. Zo heeft bijvoorbeeld (normering van) het structureel saldo een prominentere plaats gekregen in het Europees economisch bestuur. Hierbij is ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de door lidstaten aangeleverde gegevens de discussie die de Europese Commissie is gestart over een mogelijke harmonisatie van de verslagleggingsstelsels in de EU relevant. Een actuele ontwikkeling hierbij is het instellen van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid. Deze gezamenlijke adviescommissie van het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer gaat de voor- en nadelen onderzoeken die samenhangen met het toevoegen van elementen van een baten-lastenstelsel aan het huidige verplichtingen-kasstelsel. Veel andere EU-lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Zweden en Oostenrijk, zijn inmiddels overgestapt naar een baten-lastenstelsel.

Wij geven de Tweede Kamer in overweging deze punten te betrekken bij de voorbespreking met de Minister van Financiën van de Eurogroep/Ecofin-bijeenkomst in december 2016, en bij de parlementaire behandeling van het Witboek over de toekomst van de EMU dat naar verwachting in het eerste kwartaal van 2017 door de Europese Commissie zal worden gepubliceerd.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Bij de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2016 publiceren we ook ons jaarlijkse rapport bij de Nationale verklaring. De verwachte publicatiedatum is 17 mei 2017.

We gaan graag met u in gesprek over deze aandachtspunten bij de begroting 2017.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris