

Wegingskader en proces Financiën consolidatie deelverklaring LNV, SZW, EZ Februari 2009

Het ministerie van Financiën heeft in het kader van de nationale verklaring als taken:

- het consolideren van de deelverklaring van LNV, SZW en EZ tot een nationale verklaring door het uitvoeren van een plausibiliteitstoets
- Beleidsontwikkeling nationale verklaring en onderliggende structuren
- het opstellen van het tijdpad en het bewaken van de planning m.b.t. de nationale verklaring
- het voorbereiden van de besluitvorming in de ministerraad over de afgifte van de nationale verklaring aan de Tweede Kamer en de Europese Commissie.
- het aanbieden van de nationale verklaring aan de Algemene Rekenkamer voor het vormen van een oordeel
- het coördineren van de besprekingen met de Algemene Rekenkamer over de nationale verklaring en het oordeel van Algemene Rekenkamer
- organiseren van de afgifte van de nationale verklaring aan de Europese Commissie. Fin stelt een begeleidende brief op voor Tweede Kamer en Europese Commissie met een toelichting.

Procedure afgifte deelverklaring LNV

De minister van LNV is verantwoordelijk voor de afgifte van de deelverklaring Europees Landbouw Garantie Fonds (ELGF) en het Europees Landbouw Fonds voor Plattelands Ontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor Visserij (EVF). Bij de opstelling van de deelverklaringen baseren de ambtenaren van LNV zich daarbij op de certificerende rapporten van de LNV auditdienst voor de fondsen ELGF en ELFPO (opgesteld conform Richtsnoer 5 Modelrapport), borgingsverklaringen bij DR en DLG (opgesteld conform Richtsnoer 4), het oordeel van de AD van LNV bij de boringverklaringen (opgesteld conform Richtsnoer 7) en het auditrapport voor EVF¹ en alle overige informatie zoals deze bekend is uit de reguliere P&C cyclus. Zij hanteren daarbij een eigen wegingskader. De auditdienst LNV stelt over het functioneren van de systemen en de daarin vervatte maatregelen voor beheer en controle, hierin inbegrepen de wijze van totstandkoming van de deelverklaring inzake ELGF, ELFPO een Assurance-rapport op. De Rijksauditdienst (RAD) doet dit voor EVF. Ten behoeve van de ondertekening van de deelverklaring inzake de EU landbouwfondsen en de deelverklaring EVF maakt de minister van LNV aan de hand van de beschikbare informatie en de Assurance-rapporten een eigen weging. Na ondertekening worden de deelverklaringen afgegeven aan het ministerie van Financiën.

Procedure afgifte deelverklaring SZW, EZ

De ministers van SZW en EZ zijn verantwoordelijk voor de afgifte van de deelverklaring voor respectievelijk het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Bij de opstelling van de deelverklaring baseren de ambtenaren van SZW en EZ zich op de certificerende rapporten van de auditautoriteit en overige informatie zoals deze bekend is uit de

¹ EVF bevindt zich in de opstartfase van de programmaperiode 2007 – 2013. De auditautoriteit heeft over de opzet van de systemen een 'compliance assesment' uitgevoerd. Deze vormt de basis voor de deelverklaring over de opzet van de systemen. Over 2007 en 2008 zijn nog geen declaraties ingediend bij de Europese Commissie en er zijn daarom nog geen audits naar transacties uitgevoerd. De auditautoriteit kan daarom nog geen uitspraak doen over de werking van de systemen.

reguliere P&C cyclus². Zij hanteren daarbij een eigen wegingskader. De RAD stelt over de wijze van totstandkoming van de deelverklaringen van SZW en EZ een Assurance-rapport op. Ten behoeve van de ondertekening van de deelverklaringen maken de ministers van SZW en EZ aan de hand van de beschikbare informatie en het Assurance-rapport een eigen weging. Na ondertekening wordt de deelverklaring afgegeven aan het ministerie van Financiën.

Reikwijdte plausibiliteitsonderzoek:

- Object: de deelverklaring van de ministers van LNV, EZ en SZW en alle overige daarbij beschikbare informatie.
- Aspecten: de checklist zoals deze wordt gehanteerd in het onderzoek beschrijft alle relevante aspecten die in het onderzoek aan de orden zullen komen.
- Diepgang en nauwkeurigheid worden bepaald door de materialiteitsgrens van 2% en op basis van een collegiaal gesprek met de AD LNV en RAD over uitvoering en werkwijze (vooraf en achteraf)

In het vervolg van dit wegenskader wordt dit verder uitgewerkt. Opgemerkt hierbij zij dat daarbij rekening gehouden dient te worden met de specifieke verantwoordelijkheden van de departementen van LNV, SZW, EZ en Financiën. Het ministerie van Financiën zal daarnaast in belangrijke mate steunen op de conclusies en bevindingen in het Assurance report zoals dat is aanbevolen door de AR inzake de deugdelijkheid van de totstandkoming van de deelverklaring. Dit betekent dat FIN niet zelfstandig een review zal doen op de deelverklaringen. FIN voert een marginale toets uit op onjuistheden en onvolledigheden en de volledigheid in het doorlopen proces zoals is overeengekomen tussen Algemene Rekenkamer, LNV, SZW, EZ en FIN. Daarvoor wordt de volgende procedure gevolgd en het bijbehorende wegingskader gebruikt.

Weging en Consolidatie Nationale Verklaring

De minister van Financiën stelt de nationale verklaring op. Daarbij baseert hij zich op de informatie die verstrekt wordt door de ministers van LNV, SZW en EZ (deelverklaring, Assurance report en overige relevante informatie). Het ministerie van Financiën voert een plausibiliteitsstoets uit. Dat wil zeggen dat een marginale toets op onjuistheden en onvolledigheden wordt uitgevoerd op de deelverklaring en het totstandkomingsproces (deze heeft geen betrekking op de gemaakte beleidsmatige keuzes door LNV, SZW en EZ). Hiervoor worden gesprekken met de ministeries van LNV, SZW en EZ gevoerd op basis van de door hen verstrekte informatie en toelichtingen worden conclusies naast elkaar gelegd en vergeleken met deze informatie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de onderstaande checklist en professional judgement.

Checklist

De deelverklaring LNV, SZW en EZ wordt op basis van het Assurance report besproken aan de hand van de volgende vragen en informatie:

- Doet de deelverklaring van LNV voor ELGF en ELFPO een expliciete uitspraak over de wettigheid en regelmatigheid van transacties op het niveau

² De opmerking bij voetnoot 1 inzake EVF is ook van toepassing op ESF en EFRO.

van eindbegunstigden? Doen de deelverklaringen van LNV (EVF), SZW en EZ een uitspraak over de opzet van de systemen.

- Stemmen de deelverklaring van de ministers van LNV, SZW en EZ overeen met de informatie die is verstrekt in de rapporten van de auditdienst van LNV en RAD, de accountantsverklaringen, de Assurance-rapporten en het wegingskader van FEZ LNV, SZW en EZ. Is het wegingskader van LNV, SZW en EZ geheel doorlopen?
- blijft het totale percentage onregelmatigheden van de gesaldeerde uitgaven en ontvangsten onder de Europese norm van 2% onrechtmatigheden (nauwkeurigheid), waarbij gecontroleerd wordt met een betrouwbaarheid van 95%?
- is er sprake van kwalitatieve onzekerheden en worden die genoemd in de verklaring als voorbehoud? Is dit in overeenstemming met het eigen wegingskader van het betreffende departement?
- hebben deze alleen betrekking op het actuele financiële jaar of over meerdere jaren?
- welke eventuele verbeteracties worden ingezet op in de deelverklaring voor genoemde reserves en of opmerkingen.
- zijn voor de reserveringen uit het voorgaand jaar verbeteracties uitgevoerd en zijn hierdoor de knelpunten of onzekerheden deels of geheel opgelost?
- Stemt de deelverklaring – voorzover relevant - cijfermatig overeen met het assurancereport?
- Zijn er opmerkingen te vinden in de accountantsverklaring en/of het Assurance rapport van de AD LNV of RAD die van invloed zijn op de deelverklaring (transactie en/of systemen) en is deze invloed weergegeven in deelverklaring?
- Zijn er opmerkingen te vinden in de accountantsverklaring en/of het Assurance rapport van de AD LNV en RAD die van invloed zijn op de deelverklaring (transactie en/of systemen) en die daarin niet zijn opgenomen. Is hiervoor een onderbouwing in lijn met het wegingskader van het departement?
- Is er overige relevante informatie bekend bij FIN die niet is opgenomen of vermeld in de deelverklaringen? Is er een onderbouwing bij in lijn met het wegingskader van het departement voor het achterwege laten van deze informatie in deelverklaring?
- Is er sprake van claims en of andere geschilpunten waarvoor door de Cie een definitieve beschikking is afgegeven en zijn deze claims opgenomen in de deelverklaring? Hebben deze betrekking op het actuele financiële jaar of ook op voorgaande jaren? Zijn er claims die door de AD LNV en RAD in hun Assurancereport worden genoemd maar niet in de deelverklaring worden genoemd. Is hiervoor een onderbouwing?
- Zijn de toezeggingen van het kabinet (rapport van de algemene rekenkamer bij de eerste lidstaatverklaring) in haar kabinetsreactie gestand gedaan.
- Zijn de overige van materieel belang zijnde issues bij het proces van totstandkoming van deelverklaring betrokken en zijn hierover opmerkingen of reserveringen gemaakt in de deelverklaring die mogelijk afwijken ten opzichte van de lijn volgens het wegingskader van het departement.

De informatie uit bovenstaande gesprekken leidt tot de opstelling van een nationale verklaring en de besluitvorming over de afgifte van de nationale verklaring door de ministerraad.

De opstelling van het assurance report is erop gericht meer zekerheid te verkrijgen over de deelverklaring. Het leidt er ook toe dat verschillen van inzicht in de totstandkoming van deelverklaring naar voren komen nog voordat de ministers van LNV, SZW en EZ de deelverklaring ondertekenen. De kans dat opmerkingen van de AD LNV en RAD niet zijn verwerkt in de eindversie van de getekende deelverklaring is daarmee gering.

De plausibiliteitstoets van FIN en de gesprekken hierover met de AD LNV, RAD, FEZ-LNV, SZW en EZ moet uitwijzen of inderdaad geen sprake is van verschillen. Als uit de toets door FIN materiele aandachtspunten naar voren komen dan worden deze opgelost door wijziging van de deelverklaring of als onderdeel van de nationale verklaring voorgelegd aan de ministerraad in het kader van de besluitvorming. Van de gesprekken met LNV, SZW³ en EZ⁴ worden verslagen opgesteld en deze worden toegevoegd aan het dossier voor inzage door de Algemene Rekenkamer.

Materieel

In de nationale verklaring worden alleen afwijkingen van materieel belang opgenomen. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen kwantitatief en kwalitatief materieel belang.

- Kwantitatief materieel belang: Het totale percentage onrechtmatigheden bedraagt meer dan 2 % van de voor het landbouwjaar 2008 gesaldeerde uitgaven en ontvangsten. Gezien het relatief gering financieel belang en het feit dat dit aanzienlijk meer extra meer werkzaamheden met zich zou meebrengen, wordt geen aparte tolerantie voor de uitgaven apart bepaald. Voor LNV (EVF), SZW en EZ zijn in 2009 over 2007/8 geen kwantitatieve normen van toepassing door het ontbreken van declaraties.
- Kwalitatief materieel belang: Informatie is van materieel belang als het weglaten of onjuist weergeven daarvan de beslissingen die gebruikers (Tweede Kamer, EC, maatschappelijk verkeer) op basis van de Nationale Verklaring nemen zou kunnen beïnvloeden. De materialiteit van de post of de fout is afhankelijk van de omvang daarvan, beoordeeld onder de bijzondere omstandigheden waaronder het weglaten of onjuist weergeven plaatsvindt. De inschatting van de kwalitatieve materialiteit gaat gepaard met een hoge mate van professional judgement. (bron: COS 320). Meer concreet wordt hierbij aansluiting gezocht bij Richtsnoer 4; paragraaf 4.1. Bij de beoordeling of tekortkomingen belangrijk zijn, moet rekening worden gehouden met de volgende factoren:
 - Het aantal tekortkomingen,
 - De duur van de tekortkomingen.
 - Speciale factoren die het reputatierisico voor het betaalorgaan vergroten.
 - Het bestaan van compenserende maatregelen op het niveau van het betaalorgaan die het geconstateerde risico doeltreffend verkleinen.

³ Voor 2009 wordt hiervoor verwezen naar de besprekingen in het NV-overleg en de bijbehorende verslagen.

⁴ Zie voetnoot 3

Oordeel Algemene Rekenkamer

De AR doet onderzoek naar de nationale verklaring naar aanleiding van het verzoek hiertoe van de minister van Financiën. Ten behoeve van dit onderzoek verstrekt Financiën de volgende rapporten en documenten:

- de nationale verklaring van de minister van Financiën namens de ministerraad
- het wegingskader en proces consolidatie deelverklaring FIN
- transparantie over het afwegingsproces van bevindingen en de gemaakte afwegingen (toepassing wegingskader en gespreksverslag) om al dan niet te komen tot een voorbehoud.

Fasen in opstelling nationale verklaring:

