

Uitgave in de Nederlandse taal **Mededelingen en bekendmakingen**

<u>Nummer</u>	Inhoud	Bladzijde
	I <i>Mededelingen</i>	
	Rekenkamer	
2000/C 181/01	Speciaal verslag nr. 13/2000 over de uitgaven van de fracties van het Europees Parlement, vergezeld van de antwoorden van het Europees Parlement	1

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG Nr. 13/2000

over de uitgaven van de fracties van het Europees Parlement, vergezeld van de antwoorden van het Europees Parlement

(krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, EG)

(2000/C 181/01)

INHOUD

	Paragrafen	Bladzijde
INLEIDING.	1-7	3
Regelgeving en begrotingskader	1-5	3
Eerdere werkzaamheden van de Kamer.	6	4
Gebied en reikwijdte van de controle	7	4
OPMERKINGEN OVER DE REGELGEVING EN HET BEGROTINGSKADER	8-22	5
Duidelijkheid van de regelgeving.	8-11	5
Gescheiden regelingen en begrotingsonderdelen.	12-14	5
Controleerbaarheid van de naleving van de voorschriften	15-17	5
Omvang en voorschriften voor verdeling en overschrijving van kredieten.	18-19	6
Juridische status en werkterrein van de fracties	20-22	6
OPMERKINGEN OVER HET INTERNECONTROLESYSTEEM	23-26	6
OPMERKINGEN OVER DE EXTERNE ACCOUNTANTSCONTROLE.	27-31	7
OPMERKINGEN OVER DE BOEKHOUDING EN DE JAARREKENING.	32-40	7
OPMERKINGEN OVER DE WETTIGHEID/REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN. ...	41-58	8
Bewijsstukken	42-43	8
Verband van de acties met de rol en het functioneren van het Parlement, de fracties en hun leden	44-45	9
Aan politieke groeperingen ter beschikking gestelde fondsen en middelen	46-50	9
In samenwerking met derden georganiseerde activiteiten	51	9
Financiële deelname aan verkiezingscampagnes	52	9
Activiteiten die normaliter onder andere vergoedingen vallen	53	9

	<i>Paragrafen</i>	<i>Bladzijde</i>
Privé-uitgaven	54	9
Personeelsbeheer	55-58	10
BESCHOUWINGEN OVER HET FINANCIËEL BEHEER	59-61	10
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	62-69	10
Antwoorden van de het Europees Parlement		13

INLEIDING

Regelgeving en begrotingskader

1. De leden van het Europees Parlement kunnen krachtens de artikelen 29 en 30 van het Reglement ⁽¹⁾ van deze instelling, politieke fracties oprichten (hierna te noemen „fracties”) of als niet-ingeschrevenen optreden. Het Parlement kent de fracties en de niet-ingeschreven leden een jaarlijks bedrag aan kredieten toe ter financiering van hun secretariaatskosten en administratieve en huishoudelijke uitgaven (hierna te noemen „huishoudelijke uitgaven”), en van hun politieke en voorlichtingsactiviteiten. Tot en met 1998 stonden de kredieten voor de huishoudelijke uitgaven enerzijds en voor de politieke activiteiten anderzijds vermeld onder twee verschillende begrotingsposten, namelijk de posten 3 7 0 5, respectievelijk 3 7 0 6 van de begroting van het Parlement. Sinds 1999 zijn deze twee samengevoegd tot een enkele post (3 7 0 7). De kredieten voor de voorlichtingsactiviteiten vallen onder post 3 7 0 8. *Tabel 1* schetst het beloop van de kredieten en de betalingen van 1994 tot 1998. In 1998 beliepen deze kredieten ongeveer 34 Mio EUR.

2. Voorschriften over de betaling en besteding van de kredieten zijn opgenomen in een regeling die het Bureau van het Parlement heeft vastgesteld krachtens artikel 22, lid 2, van het Reglement van het Parlement ⁽²⁾. Deze regeling is wat de voorlichtingsactiviteiten betreft herhaaldelijk gewijzigd, met name in 1992, om gevolg te geven aan een arrest van het Hof van Justitie, waarbij het Parlement werd verboden elke vorm van verkiezingscampagne ⁽³⁾ te financieren. De regeling is voor het laatst gewijzigd in december 1998, enerzijds vanwege de samenvoeging in één begrotingsonderdeel van de kredieten voor huishoudelijke uitgaven en politieke activiteiten en anderzijds ten behoeve van een beter beheer van deze kredieten gezamenlijk.

3. De kredieten voor de fracties en niet-ingeschreven leden worden jaarlijks verdeeld op basis van een voorstel van de Conferentie van voorzitters ⁽⁴⁾ en van het Bureau ⁽⁵⁾. In de verdeelsleutel voor de kredieten voor huishoudelijke uitgaven en politieke activiteiten is rekening gehouden met het aantal leden en de talen in elke fractie ⁽⁶⁾. De kredieten voor voorlichtingsactiviteiten worden onder alle leden proportioneel verdeeld. *Tabel 2* geeft de verdeling van de kredieten onder de fracties voor het begrotingsjaar 1998 weer.

Tabel 1

Uitgaven van de fracties van het Europees Parlement - Verrichte betalingen

(Mio EUR)

1	2	3
Begrotingspost	Jaar	Door het Parlement in de loop van het begrotingsjaar verrichte betalingen
3 7 0 5 Secretariaatskosten en huishoudelijke uitgaven	1994	10,3
	1995	11,9
	1996	12,3
	1997	12,5
	1998	12,8
	<i>Subtotaal</i>	59,8
3 7 0 6 Politieke activiteiten	1994	5,5
	1995	6,6
	1996	6,8
	1997	6,9
	1998	7,1
	<i>Subtotaal</i>	32,9
3 7 0 8 Voorlichtingsactiviteiten	1994	5,0
	1995	14,3
	1996	14,3
	1997	14,3
	1998	14,3
	<i>Subtotaal</i>	62,4
Totaal 3 7 0 5, 3 7 0 6 en 3 7 0 8	1994	20,8
	1995	32,9
	1996	33,4
	1997	33,8
	1998	34,2
	Totaal-generaal	155,1

Bron: Jaarrekeningen, deel III, afdeling 1, Europees Parlement.

Tabel 2

Uitgaven van de fracties van het Europees Parlement - Verdeling van de kredieten in 1998

1	2	3	4	5	6	7	8	9
	3 7 0 5		3 7 0 6		3 7 0 8		Totaal	
	EUR	%	EUR	%	EUR	%	EUR	%
PSE - Fractie van de Partij van de Europese Sociaal-Democraten	4 355 530	33,7	2 517 537	34,9	4 882 668	34,0	11 755 735	34,1
PPE - Fractie van de Europese Volkspartij (christen-democratische fractie)	3 679 551	28,5	2 130 777	29,5	4 126 198	28,7	9 936 526	28,8
UPE - Fractie Unie voor Europa	1 105 778	8,6	611 686	8,5	1 283 706	8,9	3 001 170	8,7
ELDR - Fractie van de Europese Liberale en Democratische Partij	958 486	7,4	520 877	7,2	939 856	6,5	2 419 219	7,0
GUE-NGL - Confederale fractie Europees Unitair Links - Noords Groen Links	741 291	5,7	401 442	5,6	779 393	5,4	1 922 126	5,6
VERTS - Fractie de Groenen in het Europees Parlement	631 533	4,9	334 781	4,6	641 853	4,5	1 608 167	4,7
ARE - Fractie Europese Radicale Alliantie	495 790	3,8	247 713	3,4	458 466	3,2	1 201 969	3,5
I-EDN - Fractie van Onafhankelijken voor het Europa van de Nationale Staten	462 632	3,6	224 586	3,1	412 620	2,9	1 099 838	3,2
Subtotaal fracties	12 430 591	96,2	6 989 399	96,8	13 524 760	94,1	32 944 750	95,4
Niet-ingeschrevenen	493 821	3,8	230 265	3,2	848 163	5,9	1 572 249	4,6
Totaal	12 924 412	100,0	7 219 664	100,0	14 372 923	100,0	34 516 999	100,0

Bron: Boekhouding van de fracties.

4. De fracties ontvangen de kredieten aan het begin van het begrotingsjaar op een bankrekening die zij speciaal hiervoor hebben geopend. Voor de besteding van deze fondsen is de fractievoorzitter verantwoordelijk. De fracties bestaan uit nationale delegaties (één of meer naar gelang van de politieke situatie in de betrokken lidstaten), waaraan zij meestal het beheer van de kredieten gedeeltelijk hebben overgedragen. Uiterlijk 30 juni na het betrokken begrotingsjaar moet elke fractie bij de voorzitter van het Parlement een verslag indienen over de besteding van de fondsen dat, ten aanzien van de voorlichtingsactiviteiten, een verklaring moet bevatten die is afgegeven door een erkende externe controle instantie. Niet-ingeschreven leden krijgen de gelden ter beschikking via de administratie van het Parlement volgens het principe van betaling of vergoeding van uitgaven na overlegging van bewijsstukken door de leden.

5. De kredieten in kwestie zijn voor de fracties aanvullende middelen. Het Parlement financiert namelijk rechtstreeks uit de kredieten van de titels 1 en 2 van zijn begroting (?) het personeel, de kantoren, de uitrusting en de andere middelen die nodig zijn voor het dagelijks functioneren van de fracties.

Eerdere werkzaamheden van de Kamer

6. De Europese Rekenkamer heeft in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1989 (8) de resultaten bekendgemaakt van een con-

trole van de uitgaven voor voorlichting van de fracties over het tijdvak 1986-1989. Dit onderzoek bracht gebreken in de interne beheersprocedures aan het licht, alsmede de afwezigheid van een uniform boekhoudsysteem, gebrekkige controle door de extern accountants van de rekeningen van de fracties, verwarring over uitgaven voor voorlichting en lopende uitgaven, alsook bedragen die ten onrechte waren uitgegeven voor verkiezingscampagnes.

Gebied en reikwijdte van de controle

7. Het onderzoek heeft betrekking op de betrouwbaarheid van de rekeningen, de wettigheid/regelmatigheid en bepaalde aspecten van het financieel beheer van de uitgaven die door de fracties en de niet-ingeschreven leden zijn gedaan. Het betreft de regeling die tot eind 1998 gold. In de opmerkingen en aanbevelingen van de Kamer is rekening gehouden met de wijzigingen in de regeling die van toepassing is vanaf 1999 (zie paragraaf 2). Het onderzoek behelsde een analyse van de regelgeving en het budgettaire kader, een evaluatie van de systemen voor interne controle en de voorzieningen voor externe accountantscontrole, alsook tests van de verrichtingen in het begrotingsjaar 1998, uitgevoerd bij elk van de in 1998 bestaande fracties. Het onderzoek omvatte ook de administratieve diensten van het Parlement voor de uitgaven van de niet-ingeschreven leden (betreft minder dan 5 % van het totaal der kredieten). De situatie van laatstgenoemde uitgaven bleek vergelijkbaar met die van de fracties.

OPMERKINGEN OVER DE REGELGEVING EN HET BEGROTINGSKADER

Duidelijkheid van de regelgeving

8. De regeling voor de besteding van de fondsen voor de huishoudelijke uitgaven en de politieke activiteiten bevat de procedures en de verdeelsleutels voor de kredieten, alsook enkele algemene bepalingen voor het doen van uitgaven en het afleggen van verantwoording over de rekeningen door de fracties. Zij bevatten geen enkele eis of expliciete limiet met betrekking tot de aard van de uitgaven die met deze kredieten gefinancierd kunnen worden. Zelfs het begrip politieke activiteit en de vormen die zij kan aannemen, zijn niet omschreven. Volgens de bewoordingen van de begroting moet het bij de activiteiten die met deze kredieten gefinancierd worden, gaan om „verdere” politieke activiteiten. Er is echter geen enkel criterium dat een duidelijk onderscheid aanbrengt tussen deze activiteiten en de activiteiten die onder de normale uitoefening van het mandaat van de leden vallen.

9. De bestemming van de kredieten voor de huishoudelijke uitgaven die worden toegekend aan de niet-ingeschreven leden is niet duidelijk. Er is geen bepaling die de aard vastlegt van de uitgaven die aan de niet-ingeschreven leden worden vergoed, of onderscheid maakt ten opzichte van de uitgaven die normaliter al door de vergoedingen voor deze leden worden gedekt. Dit betreft met name de secretariaatstoelage, ter dekking van de uitgaven, voortvloeiend uit de aanstelling of gebruikmaking van de diensten van parlementaire medewerkers en de vergoeding voor algemene uitgaven ter dekking van de uitgaven in verband met parlementaire activiteiten ⁽⁹⁾.

10. De voorlichtingsactiviteiten kunnen volgens de regeling georganiseerd worden in samenwerking met derden mits het beginsel „medeondertekening op gelijk niveau” ⁽¹⁰⁾ geëerbiedigd wordt. Dit principe is niet officieel gedefinieerd. In de praktijk ging het erom zichtbare acties van de partners te organiseren: de plaats en de omvang van het logo (en/of de naam) van de fractie en haar partners moesten gelijk behandeld worden. De regeling maakt geen gewag van de wijze van financiering van dergelijke gezamenlijke acties, met name ter waarborging van de transparantie van de totale kosten en van de verdeelsleutel voor de uitgaven tussen de fractie en haar partners.

11. De voorlichtingsactiviteiten mogen geen betrekking hebben op enige vorm van verkiezingscampagnes op Europees, nationaal, regionaal of lokaal niveau. De in 1992 vastgestelde regeling bevat echter geen enkele aanwijzing over de te hanteren criteria om te zien of een actie al dan niet het karakter van een verkiezingscampagne heeft. Pas na de wijziging van de voorschriften, op 26 februari 1999, hebben de voorzitters van de fracties een gemeenschappelijk standpunt ingenomen over de interpretatie van dit verbod ⁽¹¹⁾.

Gescheiden regelingen en begrotingsonderdelen

12. Het bestaan van twee regelingen (een voor de huishoudelijke uitgaven en de politieke activiteiten en een voor de voorlichtings-

activiteiten) en van diverse begrotingsonderdelen (drie tot 1998, twee sinds 1999) heeft een historische reden ⁽¹²⁾. Deze situatie is tot nu toe nooit ter discussie gesteld vanwege de verschillen tussen de verdeelsleutels voor de kredieten, die de fracties op verschillende wijze bevoordelen, met name op grond van de talensituatie (zie paragraaf 3). Zij leidt echter tot onredelijke complicaties, gelet op de doelstellingen, die verplichten tot gescheiden boekhoudingen voor activiteiten die onderling eigenlijk niet echt verschillen.

13. Het onderscheid tussen politieke en voorlichtingsactiviteiten lijkt immers zeer theoretisch aangezien de voorlichtingsactiviteiten, juist vanwege de rol van de fracties en blijkens de toelichting op de begroting, een politiek karakter hebben. Ook al hebben sommige fracties zekere richtsnoeren geformuleerd om een onderscheid aan te brengen ⁽¹³⁾, de Kamer heeft in de praktijk vastgesteld dat de aanrekening van de uitgaven door de fracties op de ene of de andere begrotingspost soms meer ingegeven werd door de beschikbaarheid van middelen dan door een feitelijk verschil in de soort activiteiten.

14. Deze dubbele regelgeving schept het risico dat de strengste regeling wordt omzeild, namelijk die omtrent de voorlichtingsactiviteiten, die verplicht een duidelijk verband te leggen tussen de gefinancierde activiteit en de Gemeenschap en haar beleids-terreinen en die verbiedt dat de kredieten ter beschikking worden gesteld van politieke groeperingen.

Controleerbaarheid van de naleving van de voorschriften

15. Bepaalde voorschriften voor voorlichtingsactiviteiten zijn moeilijk te controleren, zoals het verbod van alle voorlichtingsacties in de periode die aan de Europese verkiezingen ⁽¹⁴⁾ voorafgaat. Bij de vorm van deze acties (bijvoorbeeld pamfletten, brochures, affiches, reclamemateriaal...) is vaak alleen maar een gemakkelijke controle mogelijk van de datum van productie of facturering, en niet van de periode waarin ze zijn gebruikt. Voorts is in de regeling geen rekening gehouden met de recente technologische evolutie, waarbij de meeste fracties, - uiteraard permanente - Internetsites opzetten die meestal structureel verbonden zijn met sites van aanverwante politieke groeperingen en waarvan de toegang en de ontwikkeling tijdens de verbodsperiode niet tijdelijk worden gestaakt.

16. Evenzo stuit de controle op de naleving van het verbod tot financiering van verkiezingscampagnes op nationaal, regionaal of lokaal niveau op de moeilijkheid om van alle verkiezingsdata in de lidstaten op de hoogte te zijn.

17. Ook rijst de meer algemene vraag naar het verschil tussen voorlichting en verkiezingspropaganda en naar het gebruik van reeds gepubliceerde informatiedragers in het kader van elke (Europese en andere) verkiezingscampagne.

Omvang en voorschriften voor verdeling en overschrijving van kredieten

18. De verdeelsleutels voor de kredieten voor de huishoudelijke uitgaven en de voorlichtingsactiviteiten, waarbij met name de taalsituatie in de fracties in aanmerking wordt genomen, houden in dat leden van fracties recht op een veel hoger bedrag aan kredieten hebben dan niet-ingeschreven leden. Dat verklaart de samenstelling en de werking van bepaalde fracties waarbinnen de nationale delegaties, die soms uit een zeer gering aantal - soms maar één - leden bestaan, bij de uitoefening van hun activiteiten en de besteding van hun deel van de kredieten ⁽¹⁵⁾ over zo'n autonomie beschikken, dat de vraag gerechtvaardigd is of er nog wel sprake is van fracties in de zin van artikel 29, lid 1, van het Reglement van het Parlement ⁽¹⁾.

19. De kredieten worden aan het begin van het begrotingsjaar in één keer aan de fracties overgemaakt. De kredieten voor de voorlichtingsactiviteiten kunnen naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen. Deze procedure is niet automatisch, hoewel de fracties haar stelselmatig hebben gebruikt. De kredieten voor de huishoudelijke uitgaven en de politieke activiteiten zijn automatisch overdraagbaar van het ene naar het andere begrotingsjaar. De fracties hebben de laatste bepaling als een recht op oneindige overdracht opgevat, maar in de praktijk zijn er slechts enkele gevallen geweest van herhaalde overdracht. Naar analogie van het Financieel Reglement ⁽¹⁶⁾ meent de Kamer echter dat dit voorschrift de overdracht rechtens slechts toestaat voor het volgende begrotingsjaar. De Kamer stelde tevens vast dat in de periode 1994-1998 de aan het eind van het begrotingsjaar niet-bestede kredieten zeer vaak een omvang bereikten van zes à negen maanden uitgaven. De permanente beschikbaarheid van een dergelijke hoeveelheid kasmiddelen bergt in principe het risico in zich van slecht kredietbeheer, als ze niet gerechtvaardigd is door een even hoog volume aan verplichtingen.

Juridische status en werkterrein van de fracties

20. De fracties zijn organen van het Parlement en volgens het Reglement van het Parlement ⁽¹⁾ vervullen zij een belangrijke rol bij de uitoefening van de bevoegdheden en de interne werking van deze instelling. Deze belangrijke functie steekt schril af bij de afwezigheid van gedetailleerde voorschriften die een nauwkeurige omschrijving geven van politieke en voorlichtingsactiviteiten, als ook van de juridische status van de fracties en de reikwijdte van de acties die de fracties kunnen voeren buiten het interne kader van het Parlement.

21. De fracties hebben geen rechtspersoonlijkheid en kunnen daardoor geen rechten verwerven of verplichtingen aangaan. In de betrekkingen met derden buiten het Parlement worden de door de fracties goedgekeurde besluiten voor de besteding van middelen (bijvoorbeeld bij de sluiting van arbeids-, huur- of koopovereenkomsten) geacht te zijn genomen krachtens een mandaat

van het Parlement, waarvoor laatstgenoemde ⁽¹⁷⁾ verantwoordelijk is. Voor de overige besluiten, van politieke aard, worden de fracties niet beschouwd als gevolmachtigden van het Parlement en dragen de fractieleden de verantwoordelijkheid. Voor de politieke en voorlichtingsactiviteiten lijkt het moeilijk een dergelijk onderscheid aan te brengen tussen de financiële en politieke aspecten en rijst de vraag wie voor deze activiteiten verantwoordelijk is.

22. Noch het Reglement van het Parlement ⁽¹⁾, noch de regeling voor de besteding van de kredieten ⁽²⁾, die in dit verslag aan de orde komt, formuleert of beperkt de activiteiten die de fracties buiten de interne werking van de instelling mogen ontwikkelen. De fracties hebben meestal een grote zelfstandigheid gelaten aan hun nationale delegaties, die vaak samen met aanverwante politieke organen politieke en voorlichtingsactiviteiten verrichten. De lacunes in de regeling en deze organisatievorm leiden tot een gebrek aan duidelijkheid over de rol en de respectieve activiteiten van de fracties en hun nationale delegaties, en zelfs van de politieke groeperingen die eraan verwant zijn.

OPMERKINGEN OVER HET INTERNECONTROLESYSTEEM

23. Op het eerste gezicht lijkt het financieringsmechanisme voor de aan de fracties toegewezen kredieten verwant met het systeem voor de betaling van een subsidie aan een extern orgaan. In feite gaat het echter om een overdracht van de uitvoering van deze kredieten aan interne organen van het Parlement, die dus aan de voor begrotingsuitgaven geldende voorschriften zou moeten voldoen. Maar de fracties, die zeer zelfstandig zijn in hun financieel beheer, passen het Financieel Reglement niet toe, noch de uitvoeringsvoorschriften en de interne regels van het Parlement voor de begrotingsuitvoering.

24. Enkele fracties hebben echter formele interne regels en instructies vastgelegd die lijken op de voorschriften die gelden voor de communautaire begroting, bijvoorbeeld voor de delegatie van tekenbevoegdheid, het aangaan van verplichtingen, de verstrekking van betalingsopdrachten, de betaalbaarstelling en betaling van uitgaven, de aard van bewijsstukken, contracttypes of tarieven voor vergoedingen. In de meeste overige gevallen zijn de schriftelijke interne regels grotendeels ontoereikend of bestaan ze niet eens.

25. De gedecentraliseerde besteding van de kredieten op het niveau van de nationale delegaties, die soms maar uit enkele, of zelfs maar één lid bestaan, beschikt vaak niet over passende mechanismen voor controle door de organen van de fracties. In veel gevallen genieten de nationale delegaties zo'n onafhankelijkheid bij de besteding van de middelen dat de fractie geen enkele werkelijke controle op hun financiële activiteiten kan uitoefenen.

26. De kennelijke belangstelling van de organen van de fracties en van het leidend personeel van hun secretariaat-generaal voor de controle van het financieel beheer varieert en is bij ongeveer de helft van de fracties onvoldoende. De onzekere ⁽¹⁸⁾ status van het personeel van het secretariaat-generaal van de fracties stelt het personeel dat belast is met het financieel beheer niet altijd in staat om onafhankelijk en doeltreffend te controleren of de uitgaven naar behoren zijn gedaan. In dit verband dient erop gewezen te worden dat de interne uniforme regeling voor het kredietbeheer van voorlichtingsactiviteiten ⁽²⁾ de weigering om betalingen te doen slechts toestaat ingeval er geen middelen beschikbaar zijn.

OPMERKINGEN OVER DE EXTERNE ACCOUNTANTSCONTROLE

27. Tot eind 1998 verplichtte alleen de regeling voor de voorlichtingsactiviteiten tot een externe accountantscontrole door een erkende instantie; de bewoordingen waren echter dubbelzinnig en verwezen naar „een verklaring inzake de regelmatigheid van de rekeningen”. Bovendien bevat het gestandaardiseerde model voor de verklaring ⁽¹⁹⁾ slechts een attest over de regelmatigheid van de operaties ten aanzien van bepaalde aspecten van de regeling, namelijk de gestelde limiet voor de huishoudelijke uitgaven en het verbod op de aanschaf van onroerend goed of kantoormeubilair. De nieuwe bepalingen ⁽²⁰⁾, die voortaan ook gelden voor de huishoudelijke uitgaven en de politieke activiteiten, zijn nog onbevredigender; hierin is immers sprake van een „verklaring... waaruit de goede boekhouding blijkt”. Het zou beter zijn de accountant te machtigen een verklaring af te geven inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de gefinancierde operaties.

28. Hoewel ze er tot eind 1998 ⁽²¹⁾ niet uitdrukkelijk toe verplicht waren, hebben de fracties ook de rekeningen voor huishoudelijke uitgaven en politieke activiteiten extern laten controleren, maar sommige fracties hebben de voorzitter van het Parlement niet de door de extern accountant gecertificeerde rekeningen voorgelegd. Dat de voorschriften geen criteria bevatten voor de vraag welke uitgaven in aanmerking komen, verklaart waarom de controle beperkt is gebleven tot de betrouwbaarheid van de rekeningen en de juistheid, in boekhoudkundige zin, van de bewijsstukken voor de uitgaven.

29. Aangezien het huidige mandaat van de extern accountants beperkt is tot de controle van de kredieten in kwestie, beschikken zij in de regel niet over genoeg informatie over het functioneren van het Parlement in het algemeen, en met name over het bestaan van andere middelen die het de fracties en de leden ter beschikking stelt, om in hun werkzaamheden bepaalde bijzondere risico's te kunnen onderkennen. Bovendien worden de controles alleen uitgevoerd bij het secretariaat-generaal van de fracties, en niet bij de administratieve onderdelen van de nationale delegaties in de lidstaten, terwijl juist zij, zoals hiervoor uiteengezet, een belangrijke rol spelen bij de besteding van de middelen. In de praktijk is de mogelijkheid tot controle van de werkelijkheid van de gefinancierde operaties navenant beperkt.

30. Er zijn verschillen vastgesteld in de aard en omvang van de door de diverse accountants gehanteerde controleprocedures. Gezien de hierna uiteengezette resultaten van de controle door de Kamer, zijn de doeltreffendheid en het nut van deze externe controles, die in de regel niet tot belangrijke bevindingen hebben geleid, onder deze omstandigheden betwistbaar.

31. De verklaringen van de extern accountants worden gevoegd bij het jaarverslag dat de fracties aanbieden aan de voorzitter van het Parlement, die ze persoonlijk overhandigt aan de Commissie begrotingscontrole. Zoals de Kamer reeds in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1989 ⁽²²⁾ heeft opgemerkt, heeft de Commissie begrotingscontrole niet de procedure gevolgd voor de uitgaven inzake voorlichtingsactiviteiten, waarbij zij voor het Bureau van het Parlement ⁽²³⁾ een samenvattend verslag moet opstellen over de besteding van de kredieten conform de voorschriften.

OPMERKINGEN OVER DE BOEKHOUDING EN DE JAARREKENING

32. De boekhoudpraktijken van de meeste fracties zijn voor de Kamer geen aanleiding tot zwaarwegende opmerkingen. In bepaalde gevallen zijn er echter belangrijke tekortkomingen en afwijkingen geconstateerd:

- soms zijn het dezelfde personen die als enigen over uitgaven hebben beslist, ze hebben uitgevoerd en boekhoudkundig verwerkt;
- het verband tussen operaties, bewijsstukken en boekingen was niet voldoende gestaafd met relevante referenties;
- voorschotten of opnames in contanten waren direct geboekt als definitieve uitgaven;
- opnames in contanten waren geboekt op tussenrekeningen, waarbij de betrokken operaties niet konden worden nagegaan.

33. Eén fractie heeft de jaarrekening voor het begrotingsjaar 1998 pas na aanzienlijke vertraging ingediend, met handhaving van talrijke, reeds lang voortlepende operaties op tussenrekeningen die in het onderhavige geval op een gebrek aan discipline in de boekhouding wijzen.

34. Het gebrek aan duidelijke bepalingen voor de boekhouding en de inrichting van de jaarrekening heeft onder de fracties tot verschillen in interpretatie en gewoonten geleid. Zo hebben sommige fracties een boekhouding op kasbasis ingevoerd en andere een boekhouding op transactiebasis. Voorts hebben enkele fracties een vermogensbalans opgemaakt, met vaste activa, vorderingen en schulden. Andere hebben een financiële balans die zich beperkt tot kortetermijnbeleggingen en waardepapieren die aan het eind van het begrotingsjaar beschikbaar zijn.

35. Er zijn vaak gebreken geconstateerd in verband met bewijsstukken, of het nu gaat om boekhoudkundige stukken als zodanig (contracten, facturen...) of om documenten over de activiteiten waarop de uitgaven betrekking hebben (onderwerp van vergaderingen, lijst van genodigden, brochures...). Bovendien levert het ontbreken van regels voor de archivering van boekhoudkundige stukken en overzichten een algemeen probleem op voor de controle, met name indien fracties worden ontbonden of de samenstelling ervan wordt gewijzigd.

36. Bij gebreke van expliciete bepalingen terzake heeft slechts een beperkt aantal fracties een inventaris bijgehouden of een soortgelijk register van het meubilair dat met deze kredieten is aangeschaft. Bij de andere fracties zijn deze goederen dus niet beschermd, met name niet als de fractie wordt ontbonden, de samenstelling ervan wordt gewijzigd of het mandaat van de niet-ingeschreven leden niet wordt verlengd.

37. Zoals de Kamer in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1989 ⁽²⁴⁾ heeft voorgesteld, hebben de fracties op 26 mei 1993 een gestandaardiseerd rekeningstelsel vastgesteld voor de operaties voor voorlichtingsactiviteiten. Dit initiatief heeft geen ingang gevonden voor de verrichtingen voor huishoudelijke uitgaven en politieke activiteiten, met als gevolg dat er voor deze uitgaven geen uniforme inrichting van de betrokken jaarrekening is. Deze lacune is echter eind 1998 door het Bureau van het Parlement opgevuld bij de herziening van de regeling.

38. De informatieve waarde van de jaarrekening wordt verzwakt door het ontbreken van duidelijke regels voor de aanwijzing van de uitgaven, zowel in de boekhouding als op de begroting. Ervan afgezien dat, zoals hiervoor uiteengezet, het onderscheid tussen politieke en voorlichtingsactiviteiten grotendeels theoretisch is, vindt de aanwijzing soms plaats op grond van de aard en soms op basis van de bestemming van de uitgaven. In de praktijk heeft de Kamer vrij vaak vastgesteld dat uitgaven voor soortgelijke acties aangewezen werden op verschillende posten, of zelfs dat een uitgave voor één actie over diverse posten is verdeeld. De nieuwe regeling, van toepassing sinds 1999, brengt in dit opzicht geen verbetering.

39. De informatieve waarde van de jaarverslagen over de besteding van de kredieten wordt tevens beperkt doordat zij in feite niet meer bevatten dan de jaarrekening en, in tegenstelling tot wat men zou mogen verwachten, geen enkele toelichting geven op de belangrijkste activiteiten in verband met de uitgaven van het betrokken begrotingsjaar.

40. De Kamer heeft herhaaldelijk geconstateerd dat er problemen zijn met de betrouwbaarheid van de jaarrekening die de fracties de voorzitter van het Parlement hebben voorgelegd. De fractie die jaarstukken heeft ingediend met talrijke tussenrekeningen (zie paragraaf 33), doet uitgaven die al betaald zijn voorkomen als vastgelegde kredieten die nog in 1999 moeten worden vereffend. Deze uitgaven zijn voor het merendeel vorderingen op een fonds dat is opgezet voor de financiering en aanpassing van salarissen

(zie paragraaf 58). De extern accountant heeft zijn verklaring trouwens van een voorbehoud voorzien wegens het gebrek aan bewijsstukken en de omvang van de nog te regulariseren tussenrekeningen. Verder heeft hij van zijn verklaring duidelijk het onderzoek uitgesloten naar de „gegrondheid” van het bezoldigingsstelsel dat gefinancierd wordt uit voornoemd fonds. Een andere fractie heeft relatief weinig gedetailleerde jaarstukken ingediend, en niet de door de extern accountants gecertificeerde, die meer informatie bevatten, vooral over de financiële operaties van de fractie met aanverwante organisaties. Bovendien zijn in deze jaarrekening omvangrijke fondsen, die deze fractie bij een stichting had ondergebracht - een regelrechte dochter van de fractie - niet opgenomen. Vanwege een problematische opzet van het boekhoudsysteem bevatte de jaarrekening van een derde fractie niet alle uitgaven van de nationale delegaties. Algemene problemen met de aanwijzing op de begroting en in de boekhouding tasten de betrouwbaarheid aan van de informatie over de aard van de uitgaven van een vierde fractie.

OPMERKINGEN OVER DE WETTIGHEID/REGELMATIGHEID VAN DE VERRICHTINGEN

41. De afwezigheid van uitdrukkelijke bepalingen in de regeling over de huishoudelijke uitgaven en de uitgaven voor politieke activiteiten betekent volgens de Kamer niet dat de fracties volledig de vrije hand hebben in de besteding van deze fondsen. De uitgaven dienen binnen redelijke grenzen te blijven die passen bij de rol en de activiteiten van de interne organen van het Parlement. De formulering van de begrotingsmachtigingen en van de toelichtingen daarbij ondersteunt deze analyse. De Kamer meent dus dat de verplichting om een verband te leggen met de rol en de werking van het Parlement, evenals het verbod op financiële deelneming in verkiezingscampagnes en verstrekking van middelen aan derden, in feite ook van toepassing waren op de besteding van deze kredieten. Deze analyse wordt bevestigd door het feit dat het tot een nieuwe regeling is gekomen die in 1999 ⁽²⁵⁾ in werking is getreden.

Bewijsstukken

42. Bij de helft van de fracties zijn belangrijke afwijkingen geconstateerd in verband met boekhoudkundige stukken. In het algemeen betreft dit het veelvuldig ontbreken van overeenkomsten (voor personeel, diensten, huur), bestel- of leveringsbonnen, rekeningen, loonstrookjes of nota's van honoraria, reisopdrachten, vervoersbewijzen, toestemming tot betaling door degene aan wie de dienst is verleend of betalingsbewijzen in geval van vergoedingen. Deze afwijkingen waren nog omvangrijker bij één fractie, waar een aanzienlijk deel van de uitgaven is verricht met bankpasjes die op naam van de fractie stonden. Deze uitgaven, waarvoor geen bewijsstukken bestaan, zijn eenvoudig op basis van de rekeningoverzichten van de bank geboekt.

43. Er zijn kredieten overgemaakt aan de nationale delegaties, terwijl de aard of de kosten van deze uitgevoerde of geplande acties niet waren gemotiveerd. Gelet op de aard van de nationale delegaties in kwestie is het soms moeilijk na te gaan, of zij niet samenvallen met de aanverwante politieke organisaties.

Verband van de acties met de rol en het functioneren van het Parlement, de fracties en hun leden

44. Voor de meeste fracties is het vrij vaak moeilijk vast te stellen of een uitgave duidelijk verband houdt met de rol en het functioneren van het Parlement, de fractie of de leden omdat er niet genoeg informatie is over het onderwerp van de actie. Dit verschijnsel doet zich vooral voor bij representatiekosten die gemaakt zijn namens de fractie en waarbij vaak geen enkele informatie bekend is over de uitgenodigde personen en het thema van de bijeenkomst. Hetzelfde probleem geldt voor uitgaven die verband houden met de activiteiten van enkele nationale delegaties waarover geen informatie beschikbaar is.

45. Het vrij algemene gebrek aan duidelijke interne regels, met name wat de delegatie van bevoegdheden en de machtiging van uitgaven betreft, de ondeugdelijke bewijsstukken en de ver doorgevoerde decentralisatie bij de besteding van de kredieten maken het moeilijker om na te gaan of een uitgave duidelijk verband houdt met de activiteit van de fractie.

Aan politieke groeperingen ter beschikking gestelde fondsen en middelen

46. Bepaalde fracties hebben een deel van hun kredieten besteed aan de medefinanciering van Europese politieke partijen of andere aanverwante groeperingen. Zo is in 1998 een bedrag van in totaal circa 1,40 Mio EUR aan laatstgenoemde overgemaakt in de vorm van bijdragen, subsidies, aflossingen op leningen voor onroerend goed of bijdragen in de exploitatiekosten. In dit bedrag is niet alle financiële steun aan de Europese politieke partijen begrepen, die tevens gebruikmaken van de kantoren en het personeel die het Parlement, rechtstreeks uit zijn begroting, ter beschikking stelt van de fracties.

47. De Kamer beseft dat sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam artikel 191 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het belang erkent van politieke partijen op Europees niveau en dat er momenteel gedachten gaan over een statuut voor Europese politieke partijen. Zij meent echter dat de financiële steun aan Europese politieke partijen, evenals aan andere aanverwante groeperingen, niet kan worden gefinancierd met kredieten die bestemd zijn voor de activiteiten van de fracties.

48. De fractie die een stichting heeft opgericht (zie paragraaf 40) waarop zij toezicht houdt, maakt daaraan jaarlijks een deel van haar kredieten over, circa 0,72 Mio EUR in 1998. Eind 1998 bedroegen de activa van deze stichting meer dan 10 Mio EUR, die grotendeels bij banken en op de beurs zijn belegd en waarvan de opbrengst, circa 0,73 Mio EUR in 1998, ter financiering van de activiteiten dient. De aldus in reserve gehouden fondsen zijn niet in de balans van de fractie opgenomen.

49. De Kamer heeft ook vastgesteld dat in enkele gevallen personeel dat bezoldigd werd door de fracties werkzaam was bij derde organisaties, zoals een nationale politieke partij, een vereniging die gelieerd is aan politieke partijen in derde landen of een persorgaan.

50. Sommige fracties hebben aan nationale politieke partijen een financiële bijdrage geleverd in de vorm van acties die gezamenlijk zouden zijn georganiseerd. Ervan afgezien dat uit deze acties niet het gezamenlijke karakter bleek, is de bijdrage van de fracties overgemaakt terwijl er geen informatie is over de totale kosten van de actie, noch over de wijze van verdeling en de realiteit van de uitgaven. Derhalve kan het risico niet worden uitgesloten dat dergelijke operaties een financiële steun voor de politieke partijen in kwestie zijn.

In samenwerking met derden georganiseerde activiteiten

51. Bij de helft van de fracties zijn gevallen vastgesteld waarin het beginsel van medeondertekening op gelijk niveau niet is nageleefd voor diverse acties (conferenties, paneldiscussies, publicaties, affiches...), die samen met Europese politieke partijen of nationale politieke groeperingen zijn uitgevoerd. Doordat de naam of het logo van de fractie of van het Parlement ontbrak, lijken deze acties op acties van de politieke groeperingen in kwestie.

Financiële deelname aan verkiezingscampagnes

52. De Kamer heeft enkele gevallen geconstateerd van directe financiële deelneming in activiteiten voor Europese of nationale verkiezingscampagnes. Bovendien hangen de acties van politieke groeperingen die fondsen ontvangen of van andere middelen van de fracties profiteren, zoals hiervoor reeds opgemerkt, in principe van nature samen met de voorbereiding van zulke verkiezingscampagnes.

Activiteiten die normaliter onder andere vergoedingen vallen

53. Een aanzienlijk deel van de kredieten van één fractie is gebruikt voor uitgaven die gewoonlijk betaald worden uit de secretariaatsvergoedingen en de vergoedingen voor algemene uitgaven die de leden ontvangen, namelijk reis- en verblijfkosten voor parlementaire medewerkers en huishoudelijke uitgaven voor het kantoor van de leden in de lidstaten. Dergelijke gevallen zijn, zij het in mindere mate, ook bij enkele andere fracties vastgesteld.

Privé-uitgaven

54. Er zijn uitgaven gedaan die duidelijk privé waren, namelijk voor uitrustingen voor persoonlijk gebruik in een auto en in een woning, voor het zoeken naar documentatie ten behoeve van de publicatie van een boek, abonnementen op tijdschriften of reiskosten. De kans op andere vormen van privé-toe-eigening is

aanwezig, met name doordat de representatiekosten vaak niet gecontroleerd worden en doordat er zelden een inventaris is van het meubilair en de kantoorapparatuur die uit middelen van de fracties gefinancierd zijn en deels geïnstalleerd zijn bij de nationale delegaties, en zelfs in het kantoor van de leden.

Personeelsbeheer

55. Het Parlement stelt de fracties circa 530 tijdelijke personeelsleden ter beschikking van wie de bezoldigingen en de bijbehorende lasten direct worden gefinancierd uit de kredieten van titel 1 van zijn begroting. Met de kredieten waar dit verslag zich op richt, kunnen de fracties afhankelijk van hun behoeften extra personeel aannemen. Het is moeilijk vast te stellen om hoeveel mensen het precies gaat, maar naar schatting zijn het er in totaal ⁽²⁶⁾ 60, plus een aantal personen die tijdelijk werkzaam zijn en wier aantal moeilijk te becijferen is.

56. Bij de meeste fracties vertoont het beheer van het personeel dat direct door de fracties bezoldigd wordt, een gebrek aan transparantie, en afwijkingen die lijken op wat de Kamer had opgemerkt in verband met de uitgaven voor de aanstelling of gebruikmaking van de diensten van parlementaire medewerkers ⁽²⁷⁾. Dit komt in de eerste plaats door de vele verschillende contractvormen in het kader van hetzij arbeidsrecht, hetzij dienstverlening. Deze verschillende vormen komen niet per se overeen met een verschil in het werkelijke karakter van de betrekking, aangezien het personeel in de regel in feite in een ondergeschiktheidsrelatie staat tot de fractie. De geldigheid van de bepalingen in talrijke contracten, wat betreft het arbeidsrecht en fiscale en sociale voorschriften is twijfelachtig. In sommige gevallen zijn er geen contracten en worden de bezoldigingen of honoraria vaak overgemaakt zonder loonbriefjes of nota's van honoraria. De fracties hoeven de diensten van het Parlement de contracten niet voor te leggen, en laatstgenoemde hebben dus geen enkele controle, hoewel deze contracten geacht worden te zijn gesloten krachtens een mandaat van het Parlement, dat daarvoor dus verantwoordelijk kan worden gesteld ⁽²⁸⁾.

57. Een deel van het door de fracties bezoldigde personeel is aangesteld bij de nationale delegaties in de lidstaten. De Kamer heeft bij alle fracties vastgesteld dat door hen betaalde personen of organen (op grond van arbeids- of dienstenovereenkomsten) tegelijkertijd een bezoldiging als parlementair medewerker ontvingen die ten laste kwam van de secretariaatsvergoeding van de leden. Dit is in strijd met de regeling die, zoals de Kamer in haar speciaal verslag over de uitgaven en vergoedingen van de leden ⁽²⁹⁾ heeft benadrukt, stelt dat deze twee functies onverenigbaar zijn. De dienstverlening van deze personeelsleden en organen voor rekening van de fracties is niet gebleken. Uiteindelijk wordt een deel van de middelen van de fracties aldus besteed in aanvulling op de vergoedingen van de leden. Tevens is de kans aanwezig dat andere, door de fracties betaalde personen die werkzaam zijn bij de nationale delegaties, in feite dienst doen als medewerkers van de afgevaardigden.

58. Eén fractie heeft in de vorm van speciale en eindejaarspremies de salarissen van haar personeel aangevuld, dat als tijdelijk personeel al door het Parlement werd betaald. De criteria en de tarieven hiervoor waren niet schriftelijk vastgelegd en er zijn zeer aanzienlijke verschillen geconstateerd tussen de bedragen die de diverse personen - zonder loonbriefjes - hebben ontvangen. Een andere fractie heeft een fonds opgericht waarin het tijdelijk personeel, bezoldigd door het Parlement, „vrijwillig” een deel van zijn salaris stortte. Dit fonds beoogt een vermindering van de salarisverschillen tussen de diverse rangen van tijdelijk personeel en is bedoeld om extra personeel aan te trekken. Deze bepalingen zijn onrechtmatig, want een fractie heeft niet het recht om de bezoldiging te wijzigen van tijdelijk personeel dat onder contract staat met en betaald wordt door het Parlement. Tevens werken deze bepalingen belastingontwijking in de hand.

BESCHOUWINGEN OVER HET FINANCIËEL BEHEER

59. Een goed financieel beheer veronderstelt allereerst dat de wettigheid/regelmatigheid van de verrichtingen gewaarborgd is. Het is dus onvermijdelijk dat de afwijkingen die de Kamer hiervoor heeft besproken, ook het financieel beheer beïnvloeden, aangezien er middelen zijn besteed voor doeleinden die in strijd zijn met de regeling.

60. Over het algemeen hebben de fracties geen regels en mechanismen ingevoerd om te waarborgen dat de beginselen van goed financieel beheer worden toegepast. Met name de verdeling van de kredieten als definitieve toewijzingen aan de nationale delegaties, het ontbreken van een mechanisme tot machtiging vooraf van de verrichtingen, het ontbreken van salarisschalen en tarieven voor honoraria en het niet toepassen van mededingingsprocedures voor de gunning van opdrachten garanderen niet dat de uitgaven altijd in overeenstemming zijn met de beginselen van goed financieel beheer.

61. Deze tekortkomingen hebben niet geleid tot een slecht middelenbeheer in het algemeen, maar bepaalde door de Kamer onderzochte verrichtingen nopen tot een voorbehoud wat de naleving van het spaarzaamheidsbeginsel betreft. De normen voor vergoeding van kosten voor dienstreizen zijn bij enkele fracties bijvoorbeeld gunstiger dan die van de regeling van toepassing op de personeelsleden van de Europese instellingen, die volgens de Kamer bij een normale toepassing geheel en al aan de behoeften van de fracties voldoen. De wijze van vergaderen van de fracties, vaak als „studiedagen” aangeduid, die buiten de officiële werkplaatsen van het Parlement plaatsvinden, verdient eveneens nader onderzoek, met name vanwege de massale aanwezigheid van het fractiepersoneel en soms het deel van de activiteiten dat niet direct verband houdt met de eigenlijke werkzaamheden. Ook zijn er volgens de Kamer uitgaven gedaan die niet nuttig of redelijk lijken.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

62. De onduidelijke regeling en interne regels van de fracties in verband met de voor vergoeding vatbare uitgaven, het vrij vaak ontbreken van een toereikend intern controlesysteem, alsmede de

gebreken van de huidige instrumenten voor externe controle hebben bijgedragen tot de door de Rekenkamer geconstateerde belangrijke problemen van wettigheid/regelmatigheid van de verrichtingen. Het staat niet vast dat de middelen altijd volgens de beginselen van goed financieel beheer zijn besteed. Dit betekent vanzelfsprekend niet dat alle uitgaven van alle fracties de afwijkingen vertonen die in dit verslag zijn gesignaleerd. De controle van de Kamer heeft immers een vrij contrastrijke situatie aan het licht gebracht, waarbij sommige fracties - evenals bepaalde niet-ingeschreven leden - meer met de geschetste problemen te kampen hebben dan andere.

63. Er moet worden nagedacht over een verheldering van de criteria voor de vergoeding van de uitgaven in een regeling die voor alle onderhavige kredieten geldt. De eind 1998 ingevoerde wijziging heeft in dit opzicht tot geen enkele aanwijsbare verbetering geleid. De hergroepering van de kredieten in één enkel begrotingsonderdeel zou onder de loep moeten worden genomen, met name om een einde te maken aan een zeer theoretisch onderscheid tussen politieke en voorlichtingsactiviteiten. Hierbij zouden ook de boekhouding en de accountantscontrole gebaat zijn.

64. In het licht van de rol van de politieke partijen op Europees niveau die artikel 191 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap hun toekent en gezien de opname in de begroting van een onderdeel dat specifiek de bijdragen aan Europese politieke partijen betreft, verdient de formulering van transparante regels voor de financiering van deze organen eveneens aandacht. Dit zou tevens de gelegenheid moeten zijn om de rol en de activiteiten van de fracties te verduidelijken; het gaat immers in de eerste plaats om interne organen van het Parlement.

65. Voorts verdient het aanbeveling een organisatie op te zetten voor het financieel beheer, waarbij de fracties een gewettigde functionele autonomie behouden, maar ook een doeltreffend systeem voor interne controle wordt ingevoerd. Binnen dit systeem zouden de regels voor de uitvoering van de Gemeenschapsbegroting ten volle toegepast moeten kunnen worden. Het zou volgens de Kamer met name moeten beschikken over een gecentraliseerd betalings- en boekhoudsysteem voor de uitgaven bij de administratieve diensten van het Parlement. Er zou een specifieke

regeling moeten komen voor de terbeschikkingstelling en de besteding van de aan niet-ingeschreven leden toegewezen kredieten.

66. Er moeten duidelijke regels komen voor het eigendoms- en inventarisatiestelsel van de met de betrokken kredieten aangeschafte goederen, ter bescherming en voor het optimale beheer van alle activa, inclusief de financiële, met name in geval van wijziging of ontbinding van een fractie. Evenzo dienen er maatregelen te worden genomen voor het bewaren van de boekhoudarchieven van ontbonden fracties.

67. Het jaarverslag van elke fractie zou een overzicht moeten bevatten dat dusdanig gedetailleerd en informatief is over de doelstellingen, de aard en de kosten van de belangrijkste gefinancierde activiteiten dat het, in de eerste plaats aan het Parlement, meer inzicht verschaft over de besteding van de kredieten. De gecertificeerde rekeningen van de fracties, die sinds 1999 openbaar zijn, zouden voortaan gepubliceerd moeten worden.

68. De externe controle van alle fracties zou doeltreffender zijn indien zij voor een bepaalde periode (bijvoorbeeld voor één zittingsduur) wordt toevertrouwd aan één bureau dat via een aanbesteding is geselecteerd. De taken van de extern accountant moeten duidelijk geformuleerd zijn en uitdrukkelijk de controle van de regelmatigheid van de verrichtingen behelzen, tot in de lidstaten. Deze extern accountant zou jaarlijks een verslag voor elke fractie moeten opstellen, dat hij direct aan de voorzitter van het Parlement richt.

69. De vele vormen van arbeids- of dienstverleningsovereenkomsten, die zich vrij vaak slecht verdragen met de communautaire en nationale regelgeving, zijn een groot risico voor de juridische aansprakelijkheid van het Parlement. Het is dus onvermijdelijk dat er zo spoedig mogelijk wordt nagedacht over duidelijker contractuele verhoudingen tussen de fracties en hun personeelsleden en dienstverleners. Om te voldoen aan bepaalde elementaire rechtsvormen, zouden de contracten onder toezicht van de diensten van het Parlement moeten worden genormaliseerd. Deze zouden overigens systematisch een exemplaar van elk ondertekend contract moeten ontvangen.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 25 mei 2000.

Voor de Rekenkamer

Jan O. KARLSSON

President

NOTEN

- (¹) PB L 49 van 19.2.1997, blz. 1-76. Artikel 29, lid 1, van het Reglement van het Parlement bepaalt: „De leden van het Parlement kunnen fracties oprichten naar politieke gezindheid.”.
- (²) Het Bureau van het Parlement heeft op 10 juli 1986 (PE 107.858/BUR/Ann. II) de regels vastgesteld voor de besteding van de middelen die de fracties ter beschikking worden gesteld voor hun secretariaatskosten en huishoudelijke uitgaven (3 7 0 5) en voor hun politieke activiteiten (3 7 0 6). Samen met de samenvoeging van de kredieten in één post (3 7 0 7), heeft het Bureau op 14 december 1998 (PE 274.329/BUR) de regeling gewijzigd.
De regeling inzake de aanwending van de kredieten voor voorlichtingsactiviteiten (3 7 0 8) heeft het Bureau op 28 januari 1992 (PE 158.828/BUR/Ann. II) goedgekeurd. Op 28 oktober 1993 (PE 175.892/BUR) stemde het Bureau in met het voorstel om aan deze regeling de gemeenschappelijke tekst, aangeduid als „gentlemen's agreement”, toe te voegen die op 26 mei 1993 door de fractievoorzitters was goedgekeurd, ter formulering van een uniforme interne regeling, alsmede een geharmoniseerd boekhoudsysteem en jaarverslag. Op 14 december 1998 heeft het Bureau deze regeling gewijzigd (PE 274.330/BUR).
- (³) Hof van Justitie, arrest van 23 april 1986 in zaak 294/83, Groenen/Parlement.
- (⁴) De Conferentie van voorzitters bestaat uit de voorzitter van het Parlement en de fractievoorzitters. Twee vertegenwoordigers van de niet-ingeschreven leden nemen aan de vergaderingen deel zonder stemrecht.
- (⁵) Het Bureau bestaat uit de voorzitter en de 14 ondervoorzitters van het Parlement. De quaestoren zijn lid van het Bureau met adviserende stem.
- (⁶) De verdeelsleutel bestaat uit de volgende onderdelen:
— een bedrag per fractie (75 % van het totaal van de kredieten voor de fracties van post 3 7 0 5 en 85 % van post 3 7 0 6), te weten:
voor de fracties met 0 – 39 leden: 1 deel,
voor de fracties met 40 – 79 leden: 1,5 deel,
voor de fracties met 80 – 119 leden: 2 delen,
voor de fracties met 120 – 159 leden: 2,5 delen,
voor de fracties met 160 – 199 leden: 3 delen,
voor de fracties met 200 – 239 leden: 3,5 delen,
— een proportioneel bedrag (25 % van het totaal van de kredieten voor de fracties van post 3 7 0 5 en 15 % van het totaal van de kredieten voor de fracties van post 3 7 0 6), waarbij rekening wordt gehouden met de getalsmatige samenstelling van elke fractie, alsmede met de talensituatie (het proportionele bedrag per lid wordt verhoogd met 5 % per taal, met een maximum van elf talen).
- (⁷) Volgens een zeer ruwe schatting belooft het deel van deze andere kredieten die het Parlement voor het functioneren van de fracties beschikbaar stelt, circa 80 Mio EUR. Het totale jaarlijkse bedrag van het Parlement dat verband houdt met de activiteiten van de fracties ligt bijgevolg in de orde van grootte van 115 Mio EUR, op een totale begrotingsomvang voor het Parlement van 905 Mio EUR in 1998 (ofwel circa 13 %).
- (⁸) PB C 313, volumen II, van 12.12.1990, paragrafen 16.7 – 16.19.
- (⁹) Zie speciaal verslag 10/98, PB C 243 van 3.8.1998, blz. 1.
- (¹⁰) De op 14 december 1998 (PE 274.330/BUR) gewijzigde regeling maakt melding van het „beginsel van medeondertekening op gelijk niveau”.
- (¹¹) Het verbod van acties voor verkiezingscampagnes is sinds de wijziging van 14 december 1998 (PE 274.329/BUR) ook van toepassing op de regeling voor de aanwending van de kredieten van post 3 7 0 7 voor de huishoudelijke en secretariaatsuitgaven en de uitgaven voor de politieke activiteiten.
- (¹²) De kredieten zijn in achtereenvolgende fasen in de begroting van het Parlement opgenomen, namelijk:
— voor de huishoudelijke uitgaven (3 7 0 5) vanaf 1972,
— voor de politieke activiteiten (3 7 0 6) vanaf 1974 en
— voor de voorlichtingsactiviteiten (3 7 0 8) vanaf 1982.
- (¹³) Het gehanteerde onderscheid is dat de voorlichtingsactiviteiten gericht moeten zijn op het publiek of opinieleiders, terwijl de politieke activiteiten eerder zijn bedoeld voor het politieke overleg in het kader van de parlementaire werkzaamheden.
- (¹⁴) Deze termijn bedroeg tot eind 1998 vier maanden. Hij is daarna teruggebracht tot één maand.
- (¹⁵) De fracties verdelen een variabel deel van de kredieten van het Parlement als gift onder de nationale delegaties.
- (¹⁶) Artikel 7, lid 7 b).
- (¹⁷) Deze analyse wordt bevestigd door een arrest van het Gerecht van eerste aanleg (zaak T-162/89) van 22 november 1990.
- (¹⁸) Tijdelijke personeelsleden, hulpfunctionarissen of andere arbeidscontractanten.
- (¹⁹) Het model voor deze verklaring is vastgesteld op 26 mei 1993 in een overeenkomst van de fractievoorzitters, aangeduid als „gentlemen's agreement” (PE 175.892/BUR).
- (²⁰) Door het Bureau van het Parlement op 14 december 1998 (PE 274.329/BUR en PE 274.330/BUR) vastgestelde bepalingen.
- (²¹) De regeling vermeldde alleen dat elke fractie de voorschriften bepaalde voor de controle en de verificatie van de boekhouding.
- (²²) PB C 313, volumen II, van 12.12.1990, paragraaf 16.18.
- (²³) Artikel 5, lid 4, van de regeling die het Bureau van het Parlement op 28 januari 1992 (PE 158.828/BUR/Ann. II) heeft vastgesteld.
- (²⁴) PB C 313, volumen II, van 12.12.1990, paragraaf 16.16 a).
- (²⁵) Deze verbiedt deelneming aan elke vorm van verkiezingscampagne.
- (²⁶) Deze raming is gebaseerd op het aantal personen dat in 1998 een overeenkomst voor bepaalde tijd had.
- (²⁷) Zie speciaal verslag 10/98, PB C 243 van 3.8.1998, paragrafen 1.32 – 1.38.
- (²⁸) Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 22 november 1990 in zaak T-162/89.
- (²⁹) Zie speciaal verslag 10/98, PB C 243 van 3.8.1998, paragraaf 1.34.

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement constateert dat het doel van de Rekenkamer was een algemeen onderzoek in te stellen naar het gebruik van de kredieten van het Europees Parlement voor de activiteiten van de fracties en de niet-ingeschreven leden.

Het Parlement constateert dat de Kamer in haar conclusies en aanbevelingen vooral kritiek heeft op de onduidelijke regeling en interne regels van de fracties, de problemen in verband met de wettigheid van de uitgaven, het vrij vaak ontbreken van een toereikend intern controlesysteem en de gebreken van de huidige instrumenten voor externe controle (paragraaf 62).

Het Parlement heeft elke fractie de mogelijkheid geboden om individueel te antwoorden op de opmerkingen die specifiek op haar activiteiten betrekking hebben.

Het Parlement meent net als de Kamer dat de fracties onafhankelijk moeten kunnen functioneren, maar dat dit moet gebeuren binnen een duidelijk, transparant en doeltreffend kader, zowel wat de voorschriften en de begrotingsnormen als wat de controleinstrumenten betreft.

Het Parlement meent echter niet dat een centralisatie van de betaling en de boeking van de uitgaven bij het secretariaat-generaal nuttig of doeltreffend zou zijn (paragraaf 65).

Het Parlement heeft in overleg met de fracties besloten zijn bevoegde organen te verzoeken de nodige stappen te ondernemen zodat alle onderstaande maatregelen op 1 januari 2001 in werking kunnen treden.

Wijziging van de artikelen 29 en 30 van het Reglement van het Parlement

Paragrafen 20, 21, 22 - De Commissie constitutionele zaken is belast met de wijziging van de artikelen 29 en 30 van het Reglement van het Parlement.

Het Reglement moet het werkterrein van de fracties als organen van het Parlement afbakenen, voorschriften met betrekking tot de ontbinding van een fractie vaststellen en het statuut van de niet-ingeschreven leden preciseren.

Samenvoeging van de posten 3 7 0 7 en 3 7 0 8 van de begroting van het Parlement

Paragrafen 12, 13, 14, 38, 63 - De Begrotingscommissie wordt belast met de samenvoeging van de posten 3 7 0 7 en 3 7 0 8 van de begroting van het Parlement en de wijziging van de desbetreffende omschrijving.

Wijziging van de interne voorschriften voor de begrotingsuitvoering

Paragraaf 23 - Het Bureau van het Parlement wordt belast met de herziening van de interne voorschriften voor de uitvoering van de begroting van het Europees Parlement, teneinde de regels vast te stellen die van toepassing zijn voor de uitvoering van de nieuwe begrotingslijn die het resultaat is van de samenvoeging van de posten 3 7 0 7 en 3 7 0 8.

Vaststelling van een nieuwe regeling voor het gebruik van de middelen van de nieuwe begrotingslijn (oude posten 3 7 0 7 en 3 7 0 8), met bijlagen (rekeningenschema, gestandaardiseerd attest, jaarrekening en staat van uitgaven)

De nieuwe regelgeving moet met name de volgende door de Kamer aangestipte punten preciseren:

Aard van de uitgaven

Paragrafen 8, 9, 41 - In de regeling moet duidelijk worden bepaald dat de uitgaven van de fracties een band moeten hebben met de activiteiten en het beleid van de Unie.

Aan de fracties en de niet-ingeschreven leden ter beschikking gestelde kredieten mogen in geen geval worden gebruikt voor de financiering van activiteiten die uitdrukkelijk door andere begrotingslijnen worden gedekt.

Gezamenlijke organisatie - terbeschikkingstelling van middelen

Paragrafen 10, 50, 51 - Naast de beginselen die reeds zijn vastgelegd met betrekking tot de financiering van in samenwerking met derden georganiseerde activiteiten, moeten in de nieuwe voorschriften de voorwaarden voor de financiële deelname worden gepreciseerd, rekening houdend met het algemene budget van elke in samenwerking met derden georganiseerde activiteit.

De gezamenlijke organisatie moet worden onderscheiden van subsidiëring, waarvoor specifieke voorschriften van het Financieel Reglement gelden. Voor subsidies moet een maximumbedrag worden vastgesteld.

Verkiezingscampagne

Paragrafen 11, 15, 16, 17, 52 - Het Parlement constateert met voldoening dat de fractievoorzitters gemeenschappelijke richtsnoeren hebben vastgesteld voor de interpretatie van het begrip verkiezingscampagne. Deze richtsnoeren moeten worden opgenomen in de nieuwe regelgeving en moeten worden aangevuld, met name wat het gebruik van nieuwe technologieën betreft.

Evenmin als de andere instellingen kan het Parlement echter zijn institutionele en politieke voorlichting onderbreken afhankelijk van het tijdstip van de verkiezingen in de lidstaten, dat overeenkomstig de nationale wetgevingen wordt vastgesteld.

Overdracht naar het volgende begrotingsjaar

Paragraaf 19 - De nieuwe regelgeving moet artikel 4.3 van de huidige regeling ten aanzien van post 3 7 0 8 versterken wat de overdracht van kredieten naar het volgende begrotingsjaar betreft. De exacte situatie met betrekking tot de overdracht van kredieten moet in de begroting en de jaarrekening van alle fracties zijn weergegeven.

Externe accountantscontrole

Paragrafen 27, 31, 68 - Het Parlement stemt in met de opmerkingen van de Kamer over de externe accountantscontrole.

Het Parlement zal een lijst van controle instanties opstellen, waaruit de fracties de instantie kiezen die hun externe accountantscontrole verricht. De aldus geselecteerde controle instanties krijgen van het Parlement uitdrukkelijk mandaat om een verklaring af te geven inzake de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de gefinancierde verrichtingen. Deze verklaringen moeten uiterlijk op 31 maart van het jaar na de afsluiting van het begrotingsjaar worden opgesteld.

De fracties behouden de mogelijkheid om de controle op de betrouwbaarheid van de stukken en de regelmatigheid van de gefinancierde verrichtingen voor interne doeleinden zelf te verzekeren.

Boekhouding op kasbasis of transactiebasis, archivering van bewijsstukken en inventaris

Paragrafen 34, 35, 36 - In de nieuwe regeling wordt bepaald welk type boekhouding de fracties moeten voeren, hoe de bewijsstukken moeten worden gearchieveerd, onder meer ook in geval van ontbinding van de fractie, en wordt het opstellen van een inventaris van goederen, opgenomen in de algemene inventaris van het Parlement, verplicht gesteld.

Arbeidscontracten en contracten voor dienstverlening

Paragrafen 55, 56, 57, 69 - Als algemene regel zal het Parlement de fracties ertoe verplichten om van alle contracten die zij met derde personen sluiten een kopie ter informatie aan het Parlement voor te leggen. Bovendien heeft het Parlement besloten de regeling met betrekking tot de secretariaatsvergoeding van de leden te wijzigen. De nieuwe regeling, die met ingang van 1 januari 2001 van toepassing is, voorziet met name in publicatie van de lijst van medewerkers.

Naar het voorbeeld van dit besluit moet de nieuwe regeling ook voor door de fractie gesloten arbeidscontracten of contracten voor dienstverlening voorzien in de verplichting om de volgende bewijsstukken over te leggen:

- arbeidscontract,
- kopie van het loonbriefje,
- bewijs van betaling van de sociale bijdragen,
- bewijs van verzekering tegen risico's van ziekte en arbeidsongevallen,
- contract voor dienstverlening en kopie van de rekening.

Vaststelling van een gemeenschappelijke financiële verordening voor de fracties, overeenkomstig de voorschriften over het gebruik van de middelen

Paragrafen 60, 61, 24, 25, 26, 42, 43, 44, 45 - Het Bureau van het Parlement moet een gemeenschappelijke financiële verordening voor de fracties vaststellen overeenkomstig de voorschriften inzake het gebruik van de middelen, rekening houdend met de interne organisatie van elke fractie. Deze verordening moet onder meer de volgende elementen omvatten:

- voorschriften betreffende de jaarperiodiciteit van de begroting, met inbegrip van criteria voor de overdracht van kredieten,
- voorschriften met betrekking tot het beginsel van goed financieel beheer,
- de structuur van de begroting,
- de interne mechanismen en de procedure voor de goedkeuring van de begroting, alsmede de beschrijving van de controleinstrumenten,
- voorschriften voor de uitvoering van de begroting, met name het aangaan van verplichtingen en de delegatie van de tekenbevoegdheid,
- procedure voor betaalbaarstelling,
- procedure voor betalingen,

- beheer van gelden ter goede rekening,
- openbare aanbestedingen,
- uniforme voorschriften voor de boekhouding,
- uniforme voorschriften voor de inventaris,
- procedure voor het innen van schuldvorderingen,
- voorschriften betreffende de overlegging van bewijsstukken,
- voorschriften betreffende het openen en beheren van bank- en postgirorekeningen.

De financiële verordening moet tevens voorschriften bevatten met betrekking tot het beheer van de gedecentraliseerde kredieten voor de nationale delegaties. De mogelijkheid van gedecentraliseerd beheer door de nationale delegaties moet strikt worden afgebakend. De fracties zijn als enige bevoegd voor betaalbaarstelling en betaling, en moeten deze in elk geval weigeren indien de verplichtingen niet in overeenstemming zijn met de geldende voorschriften.

Europese politieke partijen en andere politieke groeperingen

Paragrafen 46, 47, 64 - Het Parlement, dat via zijn politieke instanties ten grondslag lag aan de opnemings van artikel 191 over de Europese politieke partijen in het Verdrag van Amsterdam, beraadt zich reeds lang op de tenuitvoerlegging van dit artikel, die noodzakelijk is voor de ontwikkeling van de democratie op Europees niveau (resolutie van 10.12.1996 over de constitutionele positie van de Europese politieke partijen; opnemings van een begrotingslijn p.m. 3 7 1 0 in de begroting van het Parlement, enz.).

De betrokken fracties en de Europese politieke partijen hebben er op hun beurt bij de Europese Commissie op aangedrongen gebruik te maken van haar initiatiefrecht om artikel 191 van het Verdrag ten uitvoer te leggen. Het Parlement meent al het mogelijke te hebben gedaan opdat de discussie over de toepassing van artikel 191 tot resultaten zou leiden.

In afwachting van een statuut van de Europese politieke partijen en voorschriften voor de financiering ervan op Europees niveau, moet het Parlement in het kader van de verschillende regelgevingen de volgende maatregelen nemen om de transparantie te verbeteren:

- de contributies die fracties aan de Europese politieke partijen betalen moeten in hun respectieve begrotingen worden opgenomen; voor deze contributies moet een maximumbedrag worden vastgesteld,

- directe of indirecte financiering van partijen, politieke groeperingen of aanverwante organisaties op nationaal niveau wordt verboden.

Europese politieke partijen die dergelijke contributies ontvangen, moeten hun rekeningen en hun financieringsbronnen bekendmaken.

Het Parlement moet vaststellen onder welke voorwaarden de Europese politieke partijen gebruik kunnen maken van de technische faciliteiten (vergaderzalen en vertolking). Dit moet gebeuren in het kader van de regelgeving die van toepassing is op de Europese fracties.

Uitgaven van niet-ingeschreven leden

Paragrafen 49, 56 - Aangezien in de bestaande regelgeving niet is gepreciseerd welke uitgaven voor de niet-ingeschreven leden op de verschillende begrotingsposten kunnen worden geboekt, moeten de diensten van het Parlement er voor een aantal uitgaven alleen op toezien dat de betalingsopdracht, de controle, de boeking en de betaling gebeuren overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement. Dit geldt met name voor de verzoeken om terugbetaling voor diverse uitgaven in verband met de aanstelling van medewerkers.

Paragrafen 35, 42 - Ten aanzien van de opmerkingen over de kosten en activiteiten die worden gefinancierd met kredieten van de posten 3 7 0 5 en 3 7 0 6 moet worden opgemerkt dat het vaak moeilijk is om op grond van de bestaande voorschriften uit te maken welke uitgaven voor materiaal en administratiekosten ten laste komen van post 3 7 0 5 en welke moeten worden gefinancierd met de vergoeding voor algemene kosten.

De betrokken diensten gaan dan ook alleen maar na of de gevraagde terugbetalingen, vergezeld van de nodige bewijsstukken, voorzien zijn in het rekeningenschema en of de nodige kredieten beschikbaar zijn.

De bevoegde diensten zullen in de toekomst voor elke terugbetaling niet alleen moeten beschikken over een gekwiteerde rekening, maar ook over bewijsstukken die aantonen dat de uitgave conform de voorschriften is verricht.

Paragraaf 36 - Onlangs is een probleem signaleerd in verband met de boeking van roerende goederen ten laste van de posten 3 7 0 5 en 3 7 0 6. Er zijn echter nog geen concrete maatregelen genomen. Er moet een regeling worden getroffen om deze tekortkoming te verhelpen.

Paragrafen 44, 53 - Post 3 7 0 8. Aangezien precieze voorschriften over de aard van de uitgaven ontbreken, is op grond van de ingediende facturen vaak zeer moeilijk vast te stellen of een uitgave rechtstreeks verband houdt met de rol en het functioneren van het Parlement en dus met kredieten van post 3 7 0 8 kan worden gefinancierd.

De opmerking in verband met het beheer van de posten 3 7 0 5 en 3 7 0 6, dat de leden in de toekomst niet alleen gekwiteerde rekeningen zullen moeten overleggen, maar ook bewijsstukken betreffende de aard van de uitgaven en, voor voorlichtingsactiviteiten, de inhoud en draagwijdte van de actie, geldt ook voor post 3 7 0 8.

Tot dusver gingen de betrokken diensten alleen na of de uitgaven waarvoor de regelgeving in terugbetaling voorziet in overeenstemming waren met het Financieel Reglement. In de toekomst moeten zij ook beschikken over bewijsstukken betreffende de aard van de uitgaven, alsmede bewijsstukken die aantonen dat de uitgaven conform de voorschriften werden verricht.
