

Publieke verantwoording over Europees geld

P.J.A.J. van Roozendaal

5.1 Inleiding

Sinds het ontstaan van de Europese Unie (EU) is een van haar belangrijkste taken geweest om lidstaten financieel te helpen op terreinen waar het minder goed gaat. De bekendste voorbeelden hiervan zijn van oudsher het landbouwbeleid, de steun voor regionaal minder ontwikkelde gebieden, en werkgelegenheidssteun. In recentere jaren is daar onder andere door het Lissabonbeleid van de EU¹ meer aandacht bijgekomen voor andere beleidsterreinen, zoals onderzoeksbeleid en transeuropese netwerken.

De EU heft zelf geen belastingen van burgers en bedrijven, maar ontvangt haar geld van de deelnemende lidstaten. De ontvangsten van de EU zijn gegroeid van ongeveer 80 mld euro in 2002 tot ruim 120 mld euro in het begrotingsjaar 2008. Elke lidstaat draagt bij aan de begroting van de EU, onder andere met een afdracht die is gebaseerd op het bruto nationaal inkomen (bni). Zodoende dragen relatief rijke lidstaten meer af aan de EU dan armere lidstaten.

Zoals elk land dient ook de Europese Unie aan haar inwoners verantwoording af te leggen over de manier waarop de gelden worden ontvangen en uitgegeven.² Zoals Harlow (2002) stelde: “The public wants to know how it is governed; it wants in particular to know how public money is spent and to receive assurances that it has been well spent.” De vraag die in deze bijdrage centraal staat is of de EU voldoende publieke verantwoording aflegt over de besteding van haar gelden. Worden de gelden op de juiste wijze – dat wil zeggen ‘rechtmatig’ – besteed door de EU en, meer in het bijzonder, door de EU-lidstaten die in de praktijk het grootste deel van deze gelden uitgeven?

Om hierop antwoord te geven wordt in onderdeel 5.2 eerst een overzicht gegeven van de Europese begroting: hoeveel wordt daaraan bijgedragen door welke lidstaten, en hoeveel wordt daarvan uitgegeven aan welke lidstaten? Daarna worden in onderdeel 5.3 de belangrijkste

¹ Niet te verwarren met het *Verdrag van Lissabon*, dat het functioneren van de instellingen van de Unie regelt.

² Op de vraag wat precies onder verantwoording moet worden verstaan wordt hier niet ingegaan. Verschillende benaderingen worden besproken door bijvoorbeeld March en Olsen (1995), Harlow (2002) en Bovens (2007a en b). Financiële aspecten van verantwoording worden besproken door Caiden (1992) en Laffan (2003).

verantwoordingsdocumenten van de EU bezien, zoals de jaarlijkse activiteitenrapporten van de directoraten-generaal van de Europese Commissie, de rapporten van het antifraudebureau OLAF³ van de EU, en het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.⁴ In onderdeel 5.4 wordt de stand van zaken op dit moment bezien, en worden de mogelijkheden besproken om de verantwoording van de EU-lidstaten (verder) te verbeteren.

5.2 De EU-begroting

De ontvangsten van de Europese Unie – ook wel de ‘eigen middelen’ van de EU genoemd – worden jaarlijks samengesteld uit afdrachten van de EU-lidstaten, aangevuld met gelden die zijn overgebleven uit eerdere jaren. De afdrachten van de lidstaten bestaan uit drie onderdelen:

- De traditionele eigen middelen: 75 procent van de door de lidstaten geïnde landbouwrechten, suikerheffingen en douanerechten.
- Btw-middelen: een EU-breed vastgesteld percentage (met een plafond) van de btw-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten.
- Afdrachten die gerelateerd zijn aan het bni van de lidstaten.

Tabel 5.1 laat zien hoe de EU-begroting in de periode 2004–2008 (de meest recente vijf afgeronde begrotingsjaren) was opgebouwd.

Tabel 5.1 EU-begroting 2004–2008 (mln euro)

	2004	2005	2006	2007	2008
Traditionele eigen middelen:	12.307,1	14.063,1	15.028,3	16.573,0	17.282,9
Af: <i>inningskosten</i>	-4.102,4	-4.687,7	-5.009,4	-5.524,3	-5.761
Btw-middelen	13.912,2	16.018,0	17.206,2	19.440,8	19.007,7
Bni-afdracht	68.982,0	70.860,6	70.132,0	73.914,8	74.478,5
Correctie Verenigd Koninkrijk	-148	-130,6	-15,3	58,9	400,0
Werkelijk afgedragen eigen middelen door lidstaten	95.053,3	100.811,1	102.351,2	109.987,5	111.169,1
Overige ontvangsten	8.458,7	6.279,5	6.071,7	7.575,5	12.935
Totaal	103.511,9	107.090,6	108.423,0	117.563,0	124.104,1

- a. Het hier weergegeven bedrag is niet de korting (*rebate*) voor het Verenigd Koninkrijk, maar een boekhoudkundige verrekening daarvan (afdrachten van de andere lidstaten minus de korting voor het Verenigd Koninkrijk). De *rebate* zelf (dit is het deel van de Britse afdracht aan de EU dat het Verenigd Koninkrijk nog steeds krijgt gecompenseerd vanwege het welvaartsverschil dat vroeger bestond tussen dit land en de overige lidstaten) bedroeg in 2008 ruim 6 mld euro.

Bron: Europese Rekenkamer (2005, 2006, 2007a, 2008 en 2009)

Voor 2004 bedroegen de totale eigen middelen van de EU nog circa 93 mld euro, waarvan ruim 83 mld werd afgedragen door de lidstaten. Daarna zijn de bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting sterk gestegen. De stijging in 2004 werd veroorzaakt door de toetreding van tien nieuwe lidstaten. In het begrotingsjaar 2008 waren de totale eigen middelen gestegen tot ruim 124 mld euro.

3 OLAF: Office Européen de Lutte Anti-fraude.

4 Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van informatie die binnen de Algemene Rekenkamer is verzameld voor opeenvolgende EU-trendrapporten.

Het bni-deel vormt tegenwoordig het grootste onderdeel van de afdracht door de lidstaten. Dit deel is elk jaar toegenomen en beslaat inmiddels zo'n 70 procent van de totale afdracht. Daarna volgen het btw-deel en de traditionale eigen middelen. Binnen deze laatste categorie vormen de douanerechten de grootste component.

Tabel 5.2 Afdracht per lidstaat aan de EU, 2008 (realisatie, mln euro)

Lidstaat	Traditionele eigen middelen	Btw-middelen	Bni-afdracht	Correctie Verenigd Koninkrijk	Totaal 2008
België	1.820,2	465,9	2.041,5	303,4	4.631,0
Bulgarije	86,3	52,5	196,2	28,6	363,7
Cyprus	45,0	25,5	95,2	14,2	179,9
Denemarken	343,6	322,3	1.420,6	214,7	2.301,2
Duitsland	3.337,0	3.336,3	15.139,9	402,1	22.215,3
Estland	33,9	14,7	161,2		
Finland	166,7	246,1	1.126,8	170,4	1.710,0
Frankrijk	1.568,5	2.991,6	11.742,3	1.722,6	18.025,1
Griekenland	230,6	394,5	1.482,0	220,8	2.327,9
Hongarije	113,3	152,8	591,7	89,3	947,1
Ierland	201,1	260,1	974,4	141,0	1.576,6
Italië	1.648,6	2.907,1	9.186,1	1.402,6	15.144,5
Letland	29,1	35,3	131,9	19,3	215,6
Litouwen	60,0	53,1	190,3	25,8	329,2
Luxemburg	14,8	44,8	172,0	27,8	259,4
Malta	12,6	9,0	33,6	4,9	60,1
Nederland	2.032,8	910,6	3.643,4	81,9	6.668,7
Oostenrijk	201,6	389,4	1.567,5	36,0	2.194,4
Polen	450,6	562,9	2.157,8	301,2	3.472,5
Portugal	134,0	251,5	940,1	140,2	1.465,7
Roemenië	199,9	168,5	741,1	108,1	1.217,6
Slovenië	89,9	60,6	226,5	31,4	408,5
Slowakije	111,7	72,8	360,7	49,8	594,9
Spanje	1.189,7	1.655,0	6.189,7	931,7	9.966,1
Tsjechië	206,9	221,4	843,9	123,7	1.396,0
Verenigd Koninkrijk	2.500,1	2.940,5	10.925,2	-6.252,0	10.113,9
Zweden	-6.252,0	453,8	2.269,0	45,9	3.223,1
Totaal	17.282,9	19.007,7	74.478,5	400,0	111.169,1

Bron: Europese Rekenkamer (2009)

Tabel 5.2 laat zien hoeveel de lidstaten in 2008 hebben afgedragen aan de EU. Uit de tabel blijkt dat in absolute zin de grootste bijdrage aan de EU in 2008 werd geleverd door – achtereenvolgens – Duitsland, Frankrijk en Italië. Nederland volgt op de zesde plaats. De Algemene Rekenkamer becijferde hoe de afdracht van elke lidstaat over 2007 zich verhoudt tot de eigen nationale uitgavenbegroting in 2007.⁵ Daaruit blijkt dat de afdracht aan de EU gemiddeld 2,26 procent van de nationale begroting bedraagt. De hoogste relatieve afdracht heeft Estland met 3,46 procent, de laagste heeft het Verenigd Koninkrijk met 1,49 procent.

5 Tweede Kamer (2008–2009).

Tabel 5.3 Uitgaven per lidstaat, 2008 (realisatie, mln euro)

Lidstaat	Duurzame groei		Instandhouding en beheer	Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	EU als mondiale partner	Totaal 2008	Totaal 2007
	Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid	Cohesie voor groei en werkgelegenheid	natuurlijke hulpbronnen				
België	781,1	387,4	984,8	115,6	152,2	2.431,1	2.142,2
Bulgarije	48,6	223,0	420,1	5,0	201,5	962,3	580,0
Cyprus	13,7	47,3	55,7	8,7	15,0	140,4	119,8
Denemarken	141,5	98,0	1.245,6	11,6	2,2	1.498,9	1.400,9
Duitsland	1.042,7	3.082,1	6.641,2	81,1	26,1	10.873,1	12.221,9
Estland	14,4	237,0	97,4	8,2	3,4	360,4	366,1
Finland	206,9	213,7	868,1	11,7	3,4	1.303,8	1.390,8
Frankrijk	538,9	2.312,6	10.151,5	116,3	34,1	13.590,5	13.586,0
Griekenland	156,1	4.712,4	3.539,7	117,5	3,4	8.529,1	8.373,1
Hongarije	62,3	1.188,6	728,3	27,0	15,2	2.021,4	2.407,9
Ierland	82,5	213,6	1.849,6	7,5	0,2	2.153,4	2.193,9
Italië	880,5	3.688,7	6.351,9	125,5	24,5	11.071,1	11.330,1
Letland	63,5	383,4	227,6	9,6	3,8	641,9	867,0
Litouwen	178,6	630,2	253,2	27,0	34,6	1.123,6	1.032,1
Luxemburg	63,5	9,6	53,0	9,4	2,1	137,6	231,4
Malta	7,0	43,9	13,7	16,7	0,1	81,4	75,8
Nederland	441,8	670,8	1.082,9	53,6	10,3	2.259,4	1.855,8
Oostenrijk	219,0	231,9	1.228,9	32,6	5,1	1.717,6	1.569,3
Polen	129,9	4.608,7	2.663,1	82,7	125,3	7.609,8	7.754,6
Portugal	115,3	2.568,9	1.428,8	27,0	4,3	4.144,2	3.917,3
Roemenië	47,2	648,5	1.060,5	16,9	744,9	2.660,7	1.600,6
Slovenië	38,3	234,6	192,5	22,8	3,4	491,6	383,1
Slowakije	39,2	809,5	392,3	11,2	11,6	1.263,8	1.071,6
Spanje	538,9	4.246,7	7.332,1	58,4	19,5	12.195,6	12.775,3
Tsjechië	63,4	1.679,4	699,5	12,4	6,1	2.460,9	1.703,2
Verenigd Koninkrijk	894,5	2.100,3	4.087,6	205,4	52,6	7.340,4	7.347,2
Zweden	237,4	153,7	989,8	52,6	12,1	1.445,6	1.628,6
Diversen	2.662,8	76,0	173,5	36,7	5.793,5	8.742,5	7.423,1
Totaal	10.100,7	35.510,7	54.812,7	1.310,6	7.310,7	109.252,0	107.147,7

Bron: Europese Rekenkamer (2008) en (2009)

Tabel 5.3 laat zien welke uitgaven de Europese Commissie in 2008 voor de belangrijkste beleidsterreinen gedaan heeft aan de daartoe aangewezen organen in de EU-lidstaten.⁶ Tegenwoordig worden in de EU-begroting de volgende beleidsterreinen onderscheiden:

- *Duurzame groei*, met daarin onder de noemer ‘concurrentievermogen’ het zesde en zevende kaderprogramma en Trans-Europese netwerken en onder ‘cohesie’ de structuurfondsen.
- *Instandhouding en beheer natuurlijke hulpbronnen*, met name het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

6 Door combinatie van de tabellen 5.2 en 5.3 kan een overzicht worden gemaakt van de absolute nettopositie van alle EU lidstaten. Over 2008 was de negatieve nettopositie (er wordt meer afgedragen dan ontvangen) het hoogst in achtereenvolgens Duitsland, Nederland, Frankrijk en Italië. De positieve nettopositie (meer ontvangen dan afdrachten) waren het hoogst in Griekenland, Polen, Portugal en Spanje. Voor een uitvoeriger beschouwing over de nettopositie, zie hoofdstuk 7 van dit Jaarboek.

- *Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*, met onder andere consumentenbescherming en discriminatie- en criminaliteitsbestrijding.
- *EU als mondiale partner*, waaronder het externe beleid van de Europese Commissie en pre-accessiesteun voor mogelijk toekomstige EU-lidstaten.

De totale uitgaven van de EU aan de 27 EU-lidstaten bedroegen in 2008 ruim 109 mld euro. Dat is 2 mld euro meer dan in 2007. Het is ook het overgrote deel van de EU-begroting.

De tabel bevestigt de trend die al jaren zichtbaar is, namelijk dat het grootste deel van de Europese uitgaven naar het landbouwbeleid gaat, als belangrijkste onderdeel van de categorie *Instandhouding en beheer natuurlijke hulpbronnen*. Hiervan profiteren met name Frankrijk, Spanje, Duitsland en Italië. De andere grote post is *Cohesie*, waaruit door middel van de structuurfondsen regionale steun en werkgelegenheidssteun aan lidstaten wordt verleend. Daarvoor gaan de meeste gelden naar Griekenland, Polen en Spanje.

De Algemene Rekenkamer geeft een overzicht van de ontvangsten van elke lidstaat uit de EU, gerelateerd aan de eigen nationale begroting in 2008.⁷ Hieruit blijkt dat afgezet tegen de eigen begroting van de lidstaten, de Europese bijdrage meestal onder de 5 procent bleef. Uitschieters naar boven waren bijvoorbeeld Litouwen (Europese bijdrage 9,3 procent van de eigen begroting), Bulgarije (7,6 procent) en Griekenland (7,4 procent). Uitschieters naar beneden waren Luxemburg (0,94 procent), het Verenigd Koninkrijk (0,85 procent), Zweden (0,83 procent) en Nederland (0,82 procent).

Zoals gezegd betreft het overgrote deel van de gelden die worden besteed in de lidstaten landbouw en cohesie; samen ongeveer 80 procent van het totaal. Een belangrijk gegeven daarbij is dat beide geldstromen in 'gedeeld beheer' (*shared management*) worden uitgegeven. Dit betekent dat de Europese Commissie en de lidstaten samen verantwoordelijk zijn voor correcte besteding van de gelden. Hoewel de Europese Commissie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de implementatie van het beleid, zijn de lidstaten verantwoordelijk voor management, controle en verslaglegging over de gelden in de eigen lidstaat.

De overige 20 procent van de Europese gelden die naar de lidstaten gaan worden besteed in 'direct beheer' (*direct management*) door de Commissie zelf. De lidstaten hebben hier geen zeggenschap over de vraag hoe en waar het geld wordt besteed en hebben eveneens geen rol in management, controle en verslaglegging.

5.3 Verantwoording in de EU

Wat zijn de belangrijkste Europese organen die zich bezighouden met verantwoording over Europese gelden? Welke transparante informatie bestaat er over de vraag hoe het EU-geld wordt besteed in de lidstaten? Bovens (2007a) wijst op de Europese Rekenkamer en het anti-fraudebureau van de Europese Commissie, OLAF. Eerst moet echter gekeken worden naar de instanties van de Europese Commissie die de gelden verdelen, namelijk de directoraten-generaal van de Commissie.

⁷ Zie hiervoor overzicht 14 in § 4.2 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010* op www.rekenkamer.nl.

5.3.1 Directoraten-generaal van de Europese Commissie

De Europese Commissie bestaat in totaal uit circa 40 diensten en directoraten-generaal. De belangrijkste beleidsdirectoraten-generaal die geldstromen beheren zijn Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid en Onderzoek. Belangrijke algemene diensten van de Commissie zijn bijvoorbeeld het statistisch bureau Eurostat, de fraudebestrijdingsdienst OLAF en de Interne Auditdienst (IAS).

Op aandringen van de IAS (destijds geleid door de Nederlandse accountant Jules Muis) moet sinds 2002 elk directoraat-generaal en elke dienst jaarlijks een zogenoemd *Annual Activity Report* (jaarverslag) publiceren, inclusief een door de directeur-generaal ondertekende betrouwbaarheidsverklaring. Deze verklaring kan worden vergezeld van voorbehouden. Op basis daarvan stelt de Commissie jaarlijks het sluitstuk van haar verantwoording op, het zogeheten 'syntheseverslag'.

Annual Activity Reports

De *Annual Activity Reports* (AAR) geven een overzicht van de behaalde beleidsresultaten en van het functioneren van management- en controlsystemen. Het directoraat-generaal (DG) doet dit grotendeels op basis van informatie uit de lidstaten. Op het moment dat lidstaten in aanmerking willen komen voor EU-gelden, dienen bepaalde regels te worden opgevolgd, onder andere met betrekking tot monitoring van de financiële en inhoudelijke voortgang van de programma's en de verslaglegging over de voortgang – of de afwezigheid daarvan – aan het DG op vooraf vastgestelde momenten.⁸ Andere bronnen van informatie voor de DG's zijn de eigen auditmissies die zij uitvoeren in de lidstaten. Hierin worden bijvoorbeeld de managementautoriteiten bezocht of worden ter plaatse controles uitgevoerd. Hoeveel audits worden uitgevoerd en bij welke programma's dit gebeurt, hangt af van de centrale risicoanalyse van het DG.

Al met al kunnen de DG's over veel informatie over de lidstaten beschikken. Ze kunnen deze informatie gebruiken om aan de Europese belastingbetaler te laten zien of zijn geld goed wordt besteed. Tabel 5.4 geeft een indicatie van de mate waarin de DG's dit doen.

Allereerst is nagegaan in welke mate in de AAR's van de DG's inzicht wordt geboden in de controles die zijn uitgevoerd in de lidstaten. Daaruit blijkt dat het aantal DG's dat aangeeft hoeveel controles zijn uitgevoerd sinds 2003 gestaag is toegenomen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het alleen gaat om de weergave van de aantallen controles, niet om de resultaten ervan.

8 De regels over monitoring en rapportage kunnen tussen geldstromen verschillen. Lidstaten moeten bijvoorbeeld aan DG landbouw al vroeg in jaar t+1 rapporteren over jaar t. In de nieuwe structuurfondsenperiode 2007–2013 moeten de lidstaten over jaar t rapporteren aan DG Regionaal Beleid en DG Werkgelegenheid op 31 december van jaar t+1. Op dat moment is het al te laat voor het DG om deze informatie nog mee te nemen in het AAR over jaar t. In jaar t+2 kunnen de DG's belast met structuurfondsen dus informatie over lidstaten weergeven, terwijl DG landbouw dit al deed in jaar t+1.

Tabel 5.4 Informatie over lidstaten in Annual Activity Reports (2003–2008)

	2003 ^a	2004 ^a	2005 ^a	2006 ^a	2007 ^b	2008 ^c
Aantal DG's met informatie over aantal uitgevoerde audits in lidstaten	4 van de 8	6 van de 8	6 van de 8	5 van de 8	7 van de 9	9 van de 11
Aantal DG's met verantwoordingsinformatie over lidstaten in AAR	2 van de 8	4 van de 8	4 van de 8	4 van de 8	3 van de 9	3 van de 11
Aantal DG's met oordeel over lidstaten in AAR.	geen	geen	geen	geen	geen	geen

- a. De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, en Onderzoek.
- b. De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij, Justitie, Vrijheid en Veiligheid, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, en Onderzoek.
- c. De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij, Justitie, Vrijheid en Veiligheid, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek, Interne Markt, en Belastingen en douane-unie.

Bron: Annual Activity Reports 2003–2008 van DG's, zoals geanalyseerd in EU-trendrapporten van de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 2006–2007, 2008–2009 en 2009–2010)

De volgende vraag – waarin de lat iets hoger wordt gelegd – is of de DG's in hun AAR verantwoordingsinformatie over lidstaten weergeven, dus bijvoorbeeld informatie over financiële voortgang van programma's in de lidstaten, of over de rechtmatigheid van de bestedingen. Dit blijkt door slechts een beperkt aantal DG's te worden gedaan, waarbij met name DG's Landbouw, Regionaal beleid, en Werkgelegenheid de positieve uitzondering zijn.

Ten slotte blijkt dat geen enkel DG een expliciet oordeel geeft over het functioneren van de lidstaten bij de besteding van Europese gelden. Het AAR van het DG Regionaal beleid bevat dat oordeel ook niet, maar geeft wel een gedetailleerd landenspecifiek overzicht over de stand van zaken bij de evaluatie van de structuurfondsen in de periode 2000–2006 en van de mate van zekerheid die kan worden ontleend aan de nationale systemen van de verschillende lidstaten. Hieruit blijkt overigens dat er in 2008 bij programma's die samen bijna 40 procent van de betalingen aan EFRO-gelden binnen de lidstaten vertegenwoordigen, sprake is van onvoldoende zekerheid over het functioneren van de beheer- en controlesystemen.

Voorbehouden door DG's

Elk AAR wordt vergezeld door een getekende betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal. Daarbij kan deze ook eventuele voorbehouden bij zijn verklaring aangeven. Tabel 5.5 laat zien hoeveel voorbehouden er in de afgelopen jaren zijn gemaakt, in welke mate deze gekwantificeerd zijn – dat wil zeggen of wordt aangegeven hoeveel geld ermee gemoed is – en hoe vaak expliciet is aangegeven of het voorbehoud voortkomt uit problemen in lidstaten, en zo ja welke.

Tabel 5.5 Voorbehouden bij betrouwbaarheidsverklaring directeuren-generaal (2003–2008)

	2003 ^a	2004 ^a	2005 ^a	2006 ^a	2007 ^b	2008 ^c
Totaal aantal voorbehouden Europese Commissie	49	32	31	20	17	15
Aantal voorbehouden van onderzochte DG's (afgezet tegen totaal aantal voorbehouden)	24	13	11	8	10	9
Aantal voorbehouden onderzochte DG's met kwantificering financieel volume	2 van de 24	11 van de 13	6 van de 11	6 van de 8	10 van de 10	9 van de 9
Aantal voorbehouden onderzochte DG's waarin expliciet wordt gerefereerd aan problemen in lidstaten	3 van de 24	6 van de 13	5 van de 11	3 van de 8	4 van de 10	4 van de 9

- De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, en Onderzoek.
- De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij, Justitie, Vrijheid en Veiligheid, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, en Onderzoek.
- De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij, Justitie, Vrijheid en Veiligheid, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek, Interne Markt, en Belastingen en douane-unie.

Bron: Annual Activity Reports 2003–2008 van DG's, zoals geanalyseerd in EU-trendrapporten van de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 2006–2007, 2008–2009 en 2009–2010)

Uit tabel 5.5 blijkt dat het aantal voorbehouden sinds 2003 sterk is afgenomen, van 49 naar 15. Dit is met name het gevolg van de keuze van de Commissie na 2005 dat voorbehouden alleen gemaakt moeten worden als ze op enigerlei wijze tot een kwantificeerbaar risico voor de Europese begroting kunnen leiden.

Het aantal voorbehouden waarvan het financieel risico daadwerkelijk gekwantificeerd is, wisselde in de afgelopen jaren sterk. In de laatste twee jaren zijn wel steeds alle voorbehouden gekwantificeerd. De criteria op basis waarvan DG's beslissen of financiële risico's al dan niet materieel zijn,⁹ zijn door de Commissie in voorgaande jaren aangepast en meer kwantitatief gemaakt. Dat neemt niet weg dat DG's bij de uiteindelijke bepaling of een probleem daadwerkelijk tot een voorbehoud moet leiden ook nog steeds kwalitatieve criteria hanteren. Hierdoor kan nog steeds de aard en het belang van de voorbehouden tussen de DG's de facto verschillen.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat steeds in slechts minder dan de helft van het aantal gevallen bij voorbehouden expliciet wordt aangegeven in welke landen zich een financieel risico voordoet. Het DG Landbouw is op dit punt een van de gunstige uitzonderingen. Het nam vele jaren achtereenvolgend een voorbehoud op voor het gebrek aan zekerheid over het functioneren van de systemen in Griekenland. De ironie wil overigens dat juist dit voorbehoud onlangs werd opgeheven. Verder zijn ook het DG Regionaal beleid en het DG Werkgelegenheid in hun voorbehouden transparant geweest over de lidstaten. De directeur-generaal Regionaal beleid maakte voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (programmaperiode 2000–2006) een voor-

9 Voor een toelichting op de materialiteitscriteria die de Europese Commissie hanteert, zie Tweede Kamer (2006–2007), p. 45.

behoud voor vier lidstaten (in 2007 nog tien lidstaten) en voor 21 zogeheten Interregprogramma's (tegen 51 in 2007). De directeur-generaal Werkgelegenheid heeft bij de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds in 2008 een voorbehoud gemaakt voor zeven lidstaten (tegen acht in 2007).

Syntheseverslag

De Europese Commissie gebruikt de informatie uit de AAR's van de directoraten-generaal om een Syntheseverslag op te stellen. Het Syntheseverslag kan worden gezien als het sluitstuk in de verantwoording door de Europese Commissie. In de laatste drie Syntheseverslagen verklaart de Europese Commissie expliciet dat zij door goedkeuring van het verslag de verantwoordelijkheid op zich neemt voor het beheer van de directeuren-generaal en diensthoofden op grond van de door hen in hun jaarlijkse activiteitenverslagen opgestelde betrouwbaarheidsverklaringen en punten van voorbehoud.

Het Syntheseverslag kampt met een aantal zwaktes. De opmerkingen van de Commissie in het Syntheseverslag zijn steeds algemeen geformuleerd. Het verslag gaat wel in op verschillen tussen DG's en diensten als het gaat om uitgaven, acties en resultaten, maar geeft, een enkele uitzondering daargelaten, geen informatie over de rechtmatigheid of doeltreffendheid van het beleid in de EU-lidstaten. Verder is de concrete onderbouwing van de verklaring van verantwoordelijkheid in het Syntheseverslag op basis van de voorbehouden in de AAR's van de DG's nog onduidelijk.

Pas als daarin verbetering komt – en als daaruit blijkt dat het financieel beheer door de Europese Commissie verbetert – kan aan de verklaring mogelijk in de toekomst ook zekerheid worden ontleend over de rechtmatigheid van de bestedingen. Tot dit het geval is, moet de verklaring van de Commissie in het Syntheseverslag vooral gezien worden als een verklaring van politieke verantwoordelijkheid.

5.3.2 OLAF

De Europese Commissie en de lidstaten dienen op grond van Artikel 280 van het EG-Verdrag alles in het werk te stellen om fraude en andere onwettige activiteiten die een impact zouden kunnen hebben op de Europese begroting, tegen te gaan. De lidstaten zijn daarom verplicht onregelmatigheden¹⁰ te melden aan het antifraudebureau OLAF. Tabel 5.6 laat zien hoeveel onregelmatigheden OLAF in de periode 2006–2008 voor de belangrijkste begrotingsonderdelen¹¹ vermeldde, en wat de financiële omvang ervan was.¹²

10 Een onregelmatigheid betekent dat er een fout is gemaakt. Dit betekent niet altijd dat er ook sprake is van fraude. Het kan gaan om een formele fout zoals het vergeten van een handtekening op een formulier, maar ook om het verkeerd opgeven van gedeclareerde bedragen. Fraude daarentegen is een opzettelijk begane overtreding die strafbaar is.

11 OLAF hanteert in zijn rapportages nog de 'oude' begrotingsindeling van de Europese begroting van voor 2007.

12 De cijfers van OLAF zijn als gevolg van de jaarlijkse actualisering soms onduidelijk en sluiten daarom ook niet altijd goed op elkaar aan. OLAF geeft aan dat deze onregelmatigheidsmeldingen voortkomen uit de eigen systemen van de Europese Commissie en niet per definitie betekenen dat alle mogelijke onregelmatigheden daarmee (correct) zijn gemeld aan OLAF.

Tabel 5.6 Gemelde onregelmatigheden en hun financieel belang (mln euro), 2006–2008

Begrotingsonderdeel	2006		2007		2008	
	Aantal gemelde onregelmatigheden	Financieel belang	Aantal gemelde onregelmatigheden	Financieel belang	Aantal gemelde onregelmatigheden	Financieel belang
Eigen middelen	5.705	352,4	6.097	401	5.344	351,6
Gemeenschappelijk landbouwbeleid	3.249	87	1.548	154,9	1.133	102,3
Structuurbeleid (inclusief Cohesiefonds)	3.216	703	3.756	804	4.007	585,2
Intern beleid	Onbekend	-	200	13,8	833	27,9
Externe maatregelen	Onbekend	-	211	19,1	99	6,8
Pre-toetredingsbeleid	384	12	332	32,3	523	60,7
Administratieve uitgaven	Onbekend	-	Onbekend	-	Onbekend	-
Totaal	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend

Bron: Tweede Kamer (2009–2010)

Tabel 5.6 laat zien dat de cijfers die OLAF presenteert over onregelmatigheden per geldstroom en het daarmee gemoeide financiële belang van jaar tot jaar sterk wisselen. Wanneer het aantal onregelmatigheden toeneemt, neemt het bijbehorende financiële belang niet automatisch toe. Een belangrijk pluspunt van de rapportage van OLAF is wel dat sinds twee jaar niet alleen het aantal onregelmatigheden van de gelden in *gedeeld beheer* – dus de gelden die in de lidstaten worden uitgegeven – worden weergegeven, maar ook de fouten die worden gemaakt in de programma's die door de Commissie in *direct beheer* zelf worden uitgevoerd. Maar door het ontbreken van informatie over fouten in administratieve uitgaven van de Commissie blijft een totaalbeeld buiten bereik.

Tabel 5.7 geeft een vergelijkend overzicht per lidstaat van het aantal meldingen van onregelmatigheden, uitgesplitst naar door de lidstaten afgedragen traditionele eigen middelen en door de lidstaten ontvangen gelden uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen.

Bij de traditionele eigen middelen blijkt het aantal onregelmatigheden dat door Nederland wordt gerapporteerd opvallend hoog te zijn. Alleen veel grotere landen als Duitsland en in iets mindere mate het Verenigd Koninkrijk hebben meer onregelmatigheden gemeld. Dit heeft te maken met het feit dat Nederland – met name door de Rotterdamse haven – een belangrijk doorvoerland is, en dat er in ons land veel onregelmatigheden worden geconstateerd bij goederen die worden doorgevoerd naar andere landen. Bij landbouw en structuurfondsen (inclusief het Cohesiefonds) had Spanje de meeste meldingen.

Tabel 5.7. Meldingen van onregelmatigheden per lidstaat, 2006–2008

Lidstaat	Traditionele eigen middelen			Gemeenschappelijk landbouwbeleid			Structuurfondsen		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
België	360	449	317	57	34	31	31	28	35
Bulgarije	-	15	19	-	0	2	-	0	4
Cyprus	7	11	14	7	6	-	0	1	4
Denemarken	62	54	44	33	20	10	19	11	7
Duitsland	855	1558	1218	489	94	111	321	412	372
Estland	5	12	17	10	16	13	11	647 ^a	30 ^a
Finland	21	34	311	33	20	8	48	43	28
Frankrijk	294	327	32	548	147	129	98	140	98
Griekenland	21	57	438	111	86	39	173 ^a	92 ^a	108 ^a
Hongarije	93	69	64	3	12	6	97 ^a	38 ^a	52 ^a
Ierland	44	35	43	94	26	22	0	33 ^a	5 ^a
Italië	337	276	310	140	237	211	744	658	802
Letland	26	40	25	1	11	13	5	9	27 ^a
Litouwen	34	41	57	30	10	24	26 ^a	12	34 ^a
Luxemburg	1	0	1	3	0	1	3	8	0
Malta	3	10	3	0	0	1	2	2	1
Nederland	1.327	1.145	870	87	64	30	182	146	262
Oostenrijk	72	93	103	93	27	20	59	28	37
Polen	69	159	142	67	62	46	157 ^a	291 ^a	336 ^a
Portugal	17	23	25	359	190	120	458 ^a	544 ^a	426 ^a
Roemenië		37	75		0	-		0	-
Slovenië	24	27	26	1	9	1	7	4	13
Slowakije	27	21	12	0	23	11	7	30 ^a	64 ^a
Spanje	557	409	21	683	335	245	428 ^a	647 ^a	552 ^a
Tsjechië	61	50	64	9	10	22	46 ^a	40 ^a	82 ^a
Verenigd Koninkrijk	882	1072	1023	311	95	7	223	502	483
Zweden	44	43	70	80	14	10	71	79	146
Totaal	5.243	6097	5.344	3.249	1.548	1.133	3.216	3.832	4.008

a. Inclusief Cohesiefonds.

Bron: Europese Commissie (2009)

Als het aantal gemelde onregelmatigheden in 2008 wordt afgezet tegen de ontvangen gelden in dat jaar, dan komen opvallende verschillen aan het licht. Bij de landbouwfondsen heeft Italië 211 onregelmatigheden gemeld, terwijl dit land in 2008 6,6 mld euro aan landbouwsubsidies ontving. Dit levert voor Italië een ratio op van 3,3 onregelmatigheden per 100 mln euro. Nederland scoort hier een ratio van 2,7, Griekenland van 1,1 en het Verenigd Koninkrijk van slechts 0,2. Bij de structuurfondsen is het beeld nog schever. Frankrijk heeft daar 98 onregelmatigheden gemeld bij 2,3 mld euro aan ontvangsten, hetgeen een ratio oplevert van 4,3. Voor Griekenland kan hier een ratio van 2,3 worden genoteerd, terwijl Italië op een ratio van 21,7 uitkomt, en Nederland op maar liefst 37,4. Hoe zijn deze verschillen mogelijk?

De Europese Commissie zelf stelt in de publicaties van OLAF dat de cijfers over onregelmatigheden voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd. Dit omdat de gegevens van de lidstaten soms nog onvolledig zijn en/of gebaseerd zijn op verschillende definities. Met andere woorden, de lidstaten handelen niet uniform in de afbakening van wat wordt verstaan onder een

onregelmatigheid en verschillen vervolgens ook als het gaat om de vraag of de gevonden problemen al dan niet daadwerkelijk worden gemeld aan OLAF. De informatie van OLAF dient dan ook eerder te worden beschouwd als een indicatie van meldingsdiscipline door de lidstaten, dan als een dekkend overzicht van feitelijk geconstateerde fouten. Dit probleem bestaat al vele jaren. Het is zorgelijk dat de Europese Commissie er niet in slaagt dit op te lossen.

5.3.3 De Europese Rekenkamer

Op 18 oktober 2007 was het precies dertig jaar geleden dat de eerste bijeenkomst van de Europese Rekenkamer (ERK) plaatsvond. De ERK is opgericht in 1977 en werd in 1993 een van de Europese Instellingen. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie draagt de ERK in de artikelen 285-287 als hoofdtak op de controle van de rekeningen van de Unie te verrichten. Het tweede doel is het financieel beheer te verbeteren en aan de Europese burger reken-schap af te leggen van de besteding van de openbare middelen door de voor het beheer verantwoordelijke instanties. De ERK onderzoekt de wettigheid en de regelmatigheid – in Nederland tezamen ook aangeduid als ‘rechtmatigheid’ – van de ontvangsten en de uitgaven en gaat tevens na of een goed financieel beheer werd gevoerd. Op basis van zijn onderzoek stelt de ERK na afsluiting van elk begrotingsjaar een jaarverslag met een *Déclaration d'Assurance* (DAS) op, dat wordt toegezonden aan de Raad en het Europees Parlement ten behoeve van de dechargeverlening aan de Europese Commissie over de uitvoering van de begroting.

Algemene verantwoordingsinformatie

De ERK stuurt zijn jaarverslag met de DAS sinds 1994 naar de Raad en het Europees Parlement. De verklaring dekt de betrouwbaarheid van de rekeningen en de rechtmatigheid van de onderliggende transacties, dat wil zeggen de verrichte betalingen.

De onderzoeksmethode van de ERK bestaat uit een beperkte statistisch representatieve steekproef, getrokken uit de populatie van transacties over alle lidstaten samen. Er wordt in de steekproef geen onderscheid gemaakt naar lidstaten. In de eerste jaren van de DAS bestond de steekproef uit zeshonderd transacties (Skiadas, 2000). Daarna is de steekproefomvang niet meer bekend gemaakt. Het officiële foutenpercentage dat de ERK acceptabel vindt is 2, gecombineerd met een betrouwbaarheidsniveau van 95 procent.

Wat heeft de ERK tot nu toe laten zien? Harden *et al.* (1995) stelden dat “The Court’s real contribution to the proper use of Community resources is more limited than its newly acquired status as an ‘Institution’ would suggest.” Bijna tien jaar later concludeerde Groenendijk (2004) dat de ERK in zijn rol als externe auditor van de Europese financiën en als informatieverstrekker, met name richting het Europees Parlement, “... does not function optimally”. Volgens hem is het werk van de ERK van variabele kwaliteit en ontbreekt het in de onderzoeksaanpak aan uniformiteit.

Als we kijken naar de meest recente jaarverslagen van de ERK (Europese Rekenkamer, 2008, 2009), dan zien we dat dit nog steeds deels waar is, maar ook dat er zaken veranderd zijn. De Europese Rekenkamer is sinds 1994 nog geen enkele keer tot een positieve DAS gekomen. Erger nog, sinds 1996 heeft de Europese Rekenkamer geen gekwantificeerd oordeel meer gegeven. Dit omdat in sommige landen door de ERK gepubliceerde foutenpercentages in de pers onmiddellijk werden opgeblazen tot fraude. Dit leidde tot een zeer negatieve sfeer over de Europese financiën.

Maar er zijn de laatste jaren ook veranderingen opgetreden die leiden tot een beperkte mate van optimisme. Dit is met name het gevolg van de recente wijziging in onderzoeksaanpak van de ERK. Hierin wordt niet alleen meer gekeken naar de EU-begroting als geheel, maar ook naar afzonderlijke begrotingsonderdelen. Zoals de ERK het stelt: “The overall DAS ‘may be supplemented by specific assessments for each major area of community activity’. This is what the Court does and, in the approach that it has adopted, the overall DAS opinion is derived on the basis of specific assessments for the principal areas of the budget.” (Europese Rekenkamer, 2007b).

Deze nieuwe aanpak van de ERK heeft in de afgelopen jaren geleid tot een nieuwe wijze van rapporteren. Behalve het algemene DAS-oordeel geeft de ERK twee oordelen per begrotingsonderdeel: één over het functioneren van toezichts- en controlesystemen bij de Europese instellingen, lidstaten en eventuele derde landen, en één op basis van de analyse van een steekproef van transacties tot op het niveau van de eindbegunstigden die de Europese steun ontvangen. Ontleend aan het EU-trendrapport 2010 van de Algemene Rekenkamer kunnen de oordelen van de Europese Rekenkamer over de begrotingsjaren 2007 en 2008 als volgt worden weergegeven (tabel 5.8).

Tabel 5.8 Functioneren van systemen en rechtmatigheid van transacties, 2007–2008

	2007		2008	
	Functioneren toezicht- en controle-systemen ^a	Fouten bij testen transacties ^b	Functioneren toezicht- en controle-systemen ^a	Fouten bij testen transacties ^b
Eigen middelen	+	+	+	+
Landbouw en natuurlijke bronnen	+/-	+/-	+/-	+
Cohesie	+/-	-	+/-	-
Onderzoek, energie en transport	+/-	+/-	+/-	+/-
Externe hulp, ontwikkeling en uitbreiding	+/-	+/-	+/-	+/-
Onderwijs en burgerschap	+/-	+/-	+/-	+
Economische en financiële zaken	+	+	+/-	+/-
Administratieve uitgaven	+	+	+	+

a. +: toereikend, +/-: deels toereikend, -: ontoereikend.

b. +: lager dan 2%, +/-: tussen 2 en 5%, -: hoger dan 5%.

Bron: Tweede Kamer (2009–2010)

De tabel laat zien dat van 2007 op 2008 enige verbeteringen optreden. De belangrijkste daarvan is dat de geconstateerde fouten bij de grootste Europese geldstroom – landbouw – voor het eerst onder de 2 procent liggen. Het oordeel van de ERK hierover is niet meteen positief, maar mondt nu uit in een verklaring met beperkingen. Dit komt doordat de gelden voor het plattelandsbeleid, dat een onderdeel vormt van de landbouwsteun, nog wel ruim boven de 2 procent foutenmarge zit. Een minder positief aspect aan de oordelen over 2007 en 2008 is dat bij het onderdeel Cohesie – goed voor circa 35 mld euro per jaar – het foutenpercentage erg hoog is. Al drie jaar op rij ligt de foutenmarge hier hoger dan 10 procent (Tweede Kamer, 2009–2010, p. 7).

De ERK laat zien dat het aandeel van de Europese begroting met een foutenmarge van meer dan 5 procent sinds 2005 is afgenomen van 60 tot 31 procent.¹³ Dat is een goede ontwikkeling, maar relevanter is dat ook blijkt dat het deel van de Europese begroting met een foutenmarge van minder dan 2 procent – en dat is waar het echt om gaat – sinds 2005 is toegenomen van 38 naar 47 procent. Dit is een toename, maar het betekent ook dat na vijftien jaar DAS meer dan de helft van de Europese begroting nog steeds een foutenmarge van meer dan 2 procent heeft. Er kunnen dus kanttekeningen worden geplaatst bij de effectiviteit van de ERK als het gaat om het bewerkstelligen van verbeteringen in het functioneren van het financieel management in de EU.

Verantwoordingsinformatie over lidstaten

Groenendijk (2004) analyseerde de Jaarverslagen 1996–2001 van de ERK en ging na hoe vaak lidstaten worden genoemd en hoe vaak de ERK lidstaten in het algemeen beoordeelt, dan wel specifieke lidstaten in het bijzonder. Hij vond dat tussen 1996 en 2001 de focus van de opmerkingen van de ERK verschoven is van de lidstaten naar de Commissie en dat als lidstaten al worden aangesproken, dit vaker is gericht tegen alle lidstaten samen dan tegen individuele lidstaten. Als het echter gaat om beoordelende opmerkingen van de ERK, dan blijken deze juist vooral tegen individuele lidstaten te worden gericht en minder tegen alle of enkele lidstaten.

De vraag is wat deze bevindingen betekenen. Is het logisch dat de ERK beoordelende uitspraken over lidstaten doet in zijn jaarverslagen? De onderzoeksmethodologie van de ERK is er juist op gericht om – voor de begroting als geheel of per geldstroom – representatieve uitspraken te doen voor de EU als geheel, niet representatief per lidstaat. Het is dus per definitie onmogelijk en zelfs zinloos voor de ERK om representatieve uitspraken te doen over lidstaten. Als er in het DAS-onderzoek van de ERK derhalve specifieke bevindingen zijn over lidstaten, kunnen die alleen als *toevallige* bevindingen voor die lidstaat worden beschouwd. Niets meer, niets minder.

5.4 Naar meer verantwoording door EU-lidstaten

Na deze opsomming van fora waar verantwoording wordt afgelegd over verschillende aspecten van de besteding van Europese gelden in het algemeen, inclusief het grootste deel dat in *gedeeld beheer* wordt uitgegeven in de lidstaten, zijn we terug bij de vraag of de EU voldoende publieke verantwoording aflegt over de besteding van de gelden, vooral als het gaat om de lidstaten.

De Europese Commissie verzamelt veel verantwoordingsinformatie over lidstaten en gebruikt deze voor de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's. De meeste informatie over lidstaten blijkt echter niet openbaar te worden gemaakt. OLAF beschikt over veel informatie over onregelmatigheden, met name in de lidstaten, die wel openbaar wordt gemaakt. Van deze informatie is de kwaliteit echter twijfelachtig doordat er sprake is van een verschillende meldingsdiscipline in verschillende lidstaten. De ERK ten slotte publiceert veel relevante verantwoordingsinformatie op het niveau van de EU als geheel, maar niet op het niveau van elk van de

13 Europese Rekenkamer (2009), grafiek 1.1, 27.

EU-lidstaten. De conclusie is dat de verantwoording die over de lidstaten wordt afgelegd – en dat betreft circa 80 procent van de EU-begroting – gekenmerkt wordt door leemtes. We weten niet hoe goed en hoe rechtmatig in elk van de lidstaten de EU-gelden die zijn bijeengebracht door de belastingbetalers worden besteed.

Op aandringen van het Europees Parlement presenteerde de Europese Commissie in 2005 zijn *Roadmap towards an integrated internal control framework*. De bedoeling daarvan was dat er meer verantwoordelijkheid voor toezicht en onderzoek naar de besteding van EU-gelden bij de EU-lidstaten zou moeten komen liggen:

“Given the proportion of the budget under shared management, it is not possible for the Commission to achieve a positive DAS unless Member States – fulfilling their obligations under Articles 274 and 280 of the Treaty – can provide the Commission with reasonable assurance for the transactions which they implemented. (...) The proposed control framework should provide for incentives and, where necessary, coercive measures.”¹⁴

De Commissie stelde voor dat de lidstaten – min of meer analoog aan de AAR van de DG's – *ex post*-verklaringen van betrouwbaarheid zouden gaan opstellen en daarmee meer verantwoording gaan afleggen. De Raad van ministers van Economische zaken en Financiën (Ecofin) – dus de lidstaten van de EU – van november 2005 verwees het plan echter naar de prullenbak. Wel kon de Raad in 2007 akkoord gaan met een sterk afgezwakte variant van verantwoording per lidstaat. In het aangepaste financieel reglement van 2008 staat dat lidstaten voortaan elk jaar voor 15 februari verplicht een overzicht – een *annual summary* – dienen in te leveren van reeds beschikbare onderzoeken en verklaringen over de besteding van EU-gelden in het voorafgaande jaar. Het verschil met de lidstaatverklaring waar het Europees Parlement en de Europese Commissie om vroegen is dat de *annual summary* niet vergezeld hoeft te gaan van een verklaring van bijvoorbeeld de minister van Financiën van de lidstaat, en dat deze niet aan een onafhankelijk externe controle onderworpen hoeft te zijn, zoals door de nationale rekenkamer van de lidstaat.

Anno 2010 kan de balans worden opgemaakt van wat er in circa vijf jaar feitelijk is verbeterd in de verantwoording over de besteding van Europese gelden door de lidstaten.

Een positieve ontwikkeling is dat een handvol lidstaten, ondanks het afwijzen van het plan door de Ecofinraad, toch vrijwillig is begonnen met het afgeven van de zogeheten lidstaatverklaringen. Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben dit nu een aantal jaren gedaan; Zweden is er in 2009 bijgekomen. Een potentieel positieve ontwikkeling is ook dat de afgezwakte variant van de lidstaatverklaring, de *annual summary*, inmiddels drie maal gemaakt is en dat van de resultaten geleerd zou kunnen worden. Helaas maakt de Europese Commissie de *annual summaries* van de lidstaten niet openbaar, omdat de lidstaten hier geen toestemming voor geven. Hierdoor komen we niet te weten welke problemen zich al dan niet in de lidstaten voordoen bij de besteding van de Europese gelden. Drie landen hebben besloten hun eigen *annual summaries* vrijwillig wel openbaar te maken: Finland, Nederland en Zweden. Maar al met al, en de positieve ontwikkelingen ten spijt, wordt op dit moment de stap die nodig is naar meer publieke verantwoording en transparantie nog steeds niet gezet.

14 Europese Commissie (2005), 6.

Er is een sprankje hoop dat op niet al te lange termijn toch nog enige stappen in de goede richting gezet gaan worden. In zijn meeste recente dechargeresolutie roept het Europees Parlement (2010) voor het zesde jaar op rij de lidstaten op om lidstaatverklaringen op te gaan stellen voor de EU-gelden die zij zelf uitgegeven. Nu roept het Europees Parlement dat, zoals gezegd, al zes jaar en al zes jaar heeft de Ecofinraad dit naast zich neergelegd. Maar nu het Verdrag van Lisabon is aangenomen, is er iets veranderd in de krachtsverhoudingen in Brussel. Het Europees Parlement heeft over meer terreinen meer te zeggen gekregen. Eén daarvan is de volgende herziening van het financieel reglement in 2010. Het voorstel hiervoor wordt ingediend door de nieuwe Europese Commissie, die graag wil laten zien dat verantwoording en transparantie belangrijke waarden zijn. Naar verluidt zal de Europese Commissie dan ook een poging doen om betere verantwoording door de lidstaten – voorzien van een verplichte betrouwbaarheidsverklaring weer op de agenda te zetten.

Of en zo ja in welke mate de EU-lidstaten onder deze nieuwe omstandigheden wel bereid zijn om hiermee in te stemmen, blijft natuurlijk de vraag. Wel is duidelijk dat er op dit moment met een nieuw Europees Parlement met meer bevoegdheden en een nieuwe Europese Commissie een grotere kans bestaat dat vergaande stappen in de goede richting worden gezet dan de afgelopen jaren het geval is geweest.

Literatuur

- Bovens, M. (2007a), New Forms of Accountability and EU-governance, *Comparative European Politics*, 5(1), 104-120
- Bovens, M. (2007b), Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, *European Law Journal*, 13(4), 447-468
- Caiden, N. (1992), Budgetary Process, in M. Hawkesworth and M. Kogan (Eds), *Encyclopedia of Government and Politics*, London: Routledge, 805-820
- Europees Parlement (2010), *Report on the Discharge for Implementing the European Union General Budget for the Financial Year 2008, Section III – Commission*, Committee on Budgetary Control, Brussel: Europees Parlement
- Europese Commissie (2005), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors on a Roadmap to an Integrated Internal Control Framework*, COM(2005) 252 final, Brussel: Europese Commissie
- Europese Commissie (2009), *Statistische evaluatie van onregelmatigheden in de jaren 2006–2008, annex 22 bij Verslag: Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen – Fraudebestrijding – Jaarverslag 2008*, COM (2009) 372 def., Brussel: Europese Commissie
- Europese Rekenkamer (2005), *Jaarverslag over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2004*, 2005/C301/01, Luxemburg: ERK
- Europese Rekenkamer (2006), *Jaarverslag over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2005*, 2006/C263/3, Luxemburg: ERK
- Europese Rekenkamer (2007a), *Jaarverslag over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2006*, 2007/C273/01, Luxemburg: ERK
- Europese Rekenkamer (2007b), *The DAS Methodology*, Published on the website of the European Court of Auditors, Version April 2007, Luxemburg: ERK

- Europese Rekenkamer (2008), *Jaarverslag over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2007*, 2008/C286/01, Luxemburg: ERK
- Europese Rekenkamer (2009), *Jaarverslag over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2008*, 2009/C269/01, Luxemburg: ERK
- Groenendijk, N.S (2004), Assessing Member States' Management of EU Finances: An Empirical Analysis of the Annual Reports of the European Court of Auditors, 1996–2001, *Public Administration*, 82(3), 701-725
- Harden, I., F. White, and K. Donnelly (1995), The Court of Auditors and Financial Control and Accountability in the European Community, *European Public Law*, 1(4), 599-632
- Harlow, C. (2002), *Accountability in the European Union*, Oxford etc.: Oxford University Press
- Laffan, B. (2003), Auditing and Accountability in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 10(5), 762-777
- March, J.G., and J.P. Olsen (1995), *Democratic Governance*, New York etc.: The Free Press
- Skiadas, D. (2000), *The European Court of Auditors*, London: Kogan Page
- Tweede Kamer (2006–2007), *EU-trendrapport 2007. Rapport van de Algemene Rekenkamer*, 30 955, nr. 2
- Tweede Kamer (2008–2009), *EU-trendrapport 2009. Rapport van de Algemene Rekenkamer*, 31 842, nr. 2
- Tweede Kamer (2009–2010), *EU-trendrapport 2010. Rapport van de Algemene Rekenkamer*, 32 306, nr. 2