

## Beheer van Europese uitgaven: tijdelijke verbetering?

R.M.L. Debets en H.J. Fischer\*

### Inleiding<sup>1</sup>

Veel inwoners van de Europese Unie voelen zich (nog) geen Europees staatsburger. De verknochtheid aan de eigen regio en natie is sterk. Ander gegeven: burgers staan kritisch ten opzichte van het functioneren van zowel nationale overheden als Europese instellingen. Wat betreft de gang van zaken in de Unie klinkt de roep om vaker rekenschap af te leggen van de besteding van door belastingbetalers opgebrachte middelen en de daarmee behaalde resultaten. Bij de verantwoording van de Europese uitgaven is stellig voortgang geboekt. De Europese Rekenkamer (ERK) heeft geconstateerd dat bij de Europese uitgaven het percentage fouten is gedaald van meer dan 7 procent in 2006 tot minder dan 4 procent in 2010.<sup>2</sup> Het spreekt evenwel niet vanzelf dat deze gunstige ontwikkeling zal beklijven. Het risico bestaat dat de beoordeling van de uitgaven van de Unie in de komende jaren weer minder positief uitvalt.

Hoofdstuk 1 zoekt naar verklaringen waarom de rechtmatigheid van de uitgaven van de Unie in de periode 2006-2010 stapsgewijze is verbeterd. De managementstructuur van de voornaamste Europese uitgavencategorieën blijkt hierbij van belang te zijn. Even belangrijk als de rechtmatigheid van de uitgaven zijn hun efficiëntie en effectiviteit – vaak samengevat onder de noemer van 'kwaliteit'. In hoofdstuk 2 komt de kwaliteit van uitgaven van de Unie aan bod: strategische planning, onderbouwing, evaluatie en de strekking van het begrip 'Europese meerwaarde'. Hoofdstuk 3 beziet in vogelvlucht enkele actuele initiatieven om te komen tot een beter beheer van de geldstromen van de Unie.

Trefwoorden: Europese Unie, Europese uitgaven

### 1 Rechtmatigheid van de EU-uitgaven

#### 1.1 Uitgaven

De begroting van de Europese Unie (EU) omvat zowel de ontvangsten als de uitgaven van dit supranationale lichaam, zoals die zijn goedgekeurd door de begrotingsautoriteiten: de Raad en het Europees Parlement. De ontvangsten van de Unie blijven in dit hoofdstuk buiten beschouwing.<sup>3</sup> Circa driekwart van de betalingen heeft betrekking op de cohesie- en de landbouwuitgaven (tabel 1). De overige uitgaven worden gedaan voor samenwerking van de lidstaten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, voor het gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidsbeleid en voor het runnen van de Europese instellingen (salarissen en huisvesting).

---

1 Hier zijn de uitgaven – voor zover het gaat om financiële steun van de Europese Unie aan instellingen, bedrijven en personen – gelijkgesteld aan subsidies.

2 Europese Rekenkamer (2011), p. 19.

3 Hoofdzakelijk ontvangsten op basis van de omvang van het bruto nationaal inkomen; daarnaast btw-ontvangsten en de opbrengst van douanerechten, landbouwrechten en suikerheffingen.

Tabel 1. Uitgaven Europese Unie, 2010<sup>a</sup>.

<i>Betalingen voor:</i>	<i>Aandeel (procenten)</i>
1. Cohesiebeleid	30
2. Landbouwbeleid	45
3. Overig	25

- a. Het Commissievoorstel voor het meerjarenkader vanaf 2014 wijst op toenemende uitgaven voor cohesiebeleid en afnemende landbouwuitgaven.

Bron: Europese Rekenkamer (2011), p. 72, 102 en 241.

Het cohesiebeleid beoogt de regionale economische verschillen te verkleinen.<sup>4</sup> Regionaal beleid is goed voor circa driekwart van de cohesie-uitgaven. Dit betreft bijvoorbeeld investeringen in de infrastructuur: wegen, spoorverbindingen, dijken. Met een ander deel van de beschikbare middelen financiert de Unie opleidingen en werkgelegenheidsmaatregelen, zoals het behoud van arbeidsplaatsen.

Het landbouwbeleid rust op twee pijlers: de landbouwmarkt en de plattelandontwikkeling. Dit beleid ondersteunt de inkomens van de agrariërs, bijvoorbeeld door subsidies per hectare, en het stabiliseert de landbouwmarkten – zoals via de opslag van melkpoeder en boter, en door specifieke steun voor wijn, groente, fruit.<sup>5</sup> Door plattelandontwikkeling (circa 20 procent van de landbouwuitgaven in 2010)<sup>6</sup> financiert de Unie een groener landbouwbeleid, zoals via compensatiebetalingen voor het behoud van natuurgebieden, en de promotie van voedselkwaliteit en dierenwelzijn.

Voor zowel de cohesie- als de landbouwuitgaven geldt een plafond voor de betalingen over de totale periode van het meerjarenkader.<sup>7</sup> Dit plafond geldt voor minimaal vijf jaar;<sup>8</sup> op dit moment loopt het Europese begrotingskader voor de periode 2007-2013. Het meerjarenkader (voorheen de Financiële perspectieven) deelt de middelen als volgt toe.

Bij het cohesiebeleid zijn indicatieve enveloppen (maximale bijdragen) per land of per regio vastgesteld. Drie fondsen<sup>9</sup> betalen de beschikbare middelen uit, zoals vastgelegd in een verordening. Zo'n verordening vormt de rechtsbasis voor uitgaven. De concrete manier waarop en voorwaarden waaronder de cohesie-uitgaven plaatsvinden, hangt af van de afspraken per lidstaat (nationale programma's).

De methode om de middelen voor het landbouwbeleid over de lidstaten te verdelen is vergelijkbaar met die bij het cohesiebeleid, voor zover het gaat om fondsen,<sup>10</sup> maxima per land en vastlegging in verordeningen. Belangrijk verschil is dat bij landbouw de claim van de agrariër wordt uitbetaald: de daadwerkelijke behoefte bepaalt de

4 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), artikel 174 en 176.

5 VWEU, artikel 39.

6 Europese Rekenkamer (2011), p. 72.

7 Piris (2010), p. 294.

8 VWEU, artikel 312 (1).

9 Het betreft het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF), en het Europees Sociaal Fonds (ESF).

10 De Europese begroting financiert het gemeenschappelijke landbouwbeleid hoofdzakelijk via twee fondsen: het Europees Landbouwgarentiefonds (ELGF, 100 procent Europese financiering) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO, cofinanciering).

gemeenschappelijke landbouwuitgaven, natuurlijk beperkt door het plafond. Ook vindt inkomenssteun voor landbouwers volledig via Europese financiering plaats, in tegenstelling tot cofinanciering bij het plattelandsbeleid.

De overheidsfinanciën van de lidstaten staan onder (zware) druk. Dit kan gevolgen hebben voor het Europese uitgavenplafond. Mogelijk vindt herijking van een aantal uitgaven plaats in het nieuwe meerjarenkader voor de periode 2014-2021.

### *1.2 Controle*

Inzicht geven in de rechtmatige besteding van Europese uitgaven vormt ieder jaar opnieuw een uitdaging voor de Europese Rekenkamer.<sup>11</sup> De jaarlijkse controle op de uitgaven via de Europese begroting vormt een uitdaging door de omvang van de betalingen (in 2010 ging het om circa 130 mld. euro),<sup>12</sup> door de complexe betaalvoorwaarden en doordat bij de besteding verschillende partijen verantwoordelijk zijn, zowel op Europees, nationaal als lokaal niveau.

De Europese Rekenkamer (ERK) – als externe controleur voor rechtmatigheid – stelt ieder jaar (november jaar t) een jaarverslag op over het afgesloten begrotingsjaar (t-1). Het jaarverslag beschrijft of de uitgaven zijn besteed volgens de regels, bijvoorbeeld of subsidiecriteria en aanbestedingsregels in acht zijn genomen.<sup>13</sup> In het jaarverslag geeft de ERK aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring af over de betrouwbaarheid van de uitgaven en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen (DAS).<sup>14</sup> Na de bespreking van het ERK-jaarverslag in de Raad (wat resulteert in een advies aan het Europees Parlement over de dechargeverlening) verleent het EP 'decharge' ofwel kwijting.

Kenmerkend voor het werk van de ERK is dat controles kunnen plaatsvinden bij de eindbegunstigde<sup>15</sup> van EU-middelen, als aanvulling op accountantscontrole bij de Europese instellingen, de lidstaten (ministeries) of derde landen. Een eindbegunstigde is bijvoorbeeld een landbouwer, een organisator van cursussen of een projectontwikkelaar. Deel van het ERK-onderzoek is een beoordeling van de controlesystemen van de Europese Commissie (EC) en de bevoegde instanties in de lidstaten. Zulk onderzoek strekt zich bijvoorbeeld uit tot de managementverslagen van de Directoraten-generaal van de EC. Als uitkomst van het onderzoek geeft de ERK aan of wel/geen onregelmatigheden van materieel belang aanwezig zijn, per uitgavencategorie.

Onderdeel 3 gaat in op de jaarlijkse ERK-onderzoeken naar de kwaliteit van beleid van de uitgaven in de Europese begroting, bijvoorbeeld via speciale rapporten.<sup>16</sup>

---

11 Zie <http://www.eca.europa.eu>.

12 Europese Rekenkamer (2011), p. 241.

13 VWEU, artikel 287.

14 Uit het Frans Déclaration d'assurance, ofwel: betrouwbaarheidsverklaring.

15 VWEU, artikel 287.

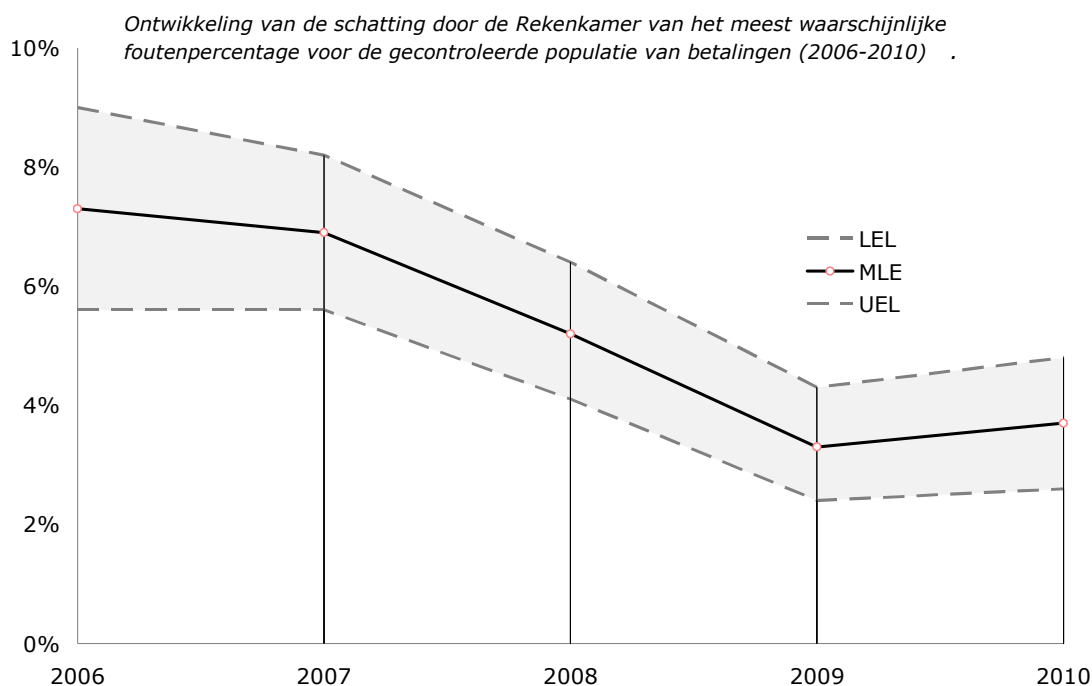
16 De Europese Rekenkamer nam zestien speciale rapporten aan in 2011: <http://eca.europa.eu>

### Onregelmatigheid, 'fout'

De ERK toetst of de verrichtingen voor de uitgaven plaatsvindt in overeenstemming met de ingewikkelde Europese uitgavenregelingen. Deze toets geschiedt op basis van een representatieve steekproef van de beleidsuitgaven. Uit de gedetailleerde controle van ieder in de steekproef geselecteerde verrichting kan blijken dat de verrichting onjuist is berekend, of niet in overeenstemming is met de voorschriften: een onregelmatigheid ofwel *fout*. Op basis van de (gekwantificeerde) fouten publiceert de ERK het meest waarschijnlijke foutenpercentage.<sup>17</sup>

De controleresultaten van de ERK voor 2010 tonen een stijging van het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de betalingen als geheel, van 3,3 procent in 2009 naar 3,7 procent in 2010 (figuur 1).

Figuur 1. Onregelmatigheden bij Europese uitgaven, 2006-2010.



Bron: Europese Rekenkamer (2011), p. 19

Het percentage fouten is in de loop der jaren gedaald, van ruim 7 procent in 2006 naar 3 procent in 2009, gevolgd door een lichte stijging tot bijna 4 procent in 2010. De verbetering met 3 procentpunt die in deze waarnemingsperiode optrad, vertegenwoordigt jaarlijks bijna 4 mld. euro. Bij het cohesiebeleid ligt het foutenpercentage voor 2010 (7,7) ruim onder de voor de begrotingsjaren 2006 tot en met 2008 gerapporteerde cijfers.<sup>18</sup> Overigens vormt het cohesiebeleid het meest foutgevoelige terrein. Het geschatte foutenpercentage voor de uitgaven in 2010 verklaart de stijging van deze grootte voor de gehele begroting (ten opzichte van

<sup>17</sup> Europese Rekenkamer (2011), bijlage 1.1, p. 33-36.

<sup>18</sup> SEC (2011) 1179 final. Brussel, 5.10.2011.

2009). Bij de landbouwuitgaven blijft het foutenpercentage betrekkelijk stabiel, in de buurt van 2 procent.<sup>19</sup> Hoe het foutenpercentage zich in de komende jaren zal ontwikkelen, is ongewis.

#### **Onregelmatigheid of fraude?**

In het publieke debat wordt een *fout* bij de uitgaven wel eens geïnterpreteerd als *fraude*. Verreweg de meeste fouten komen voort uit de onjuiste interpretatie van de regelgeving, veelal een administratieve fout (vergissing). De lidstaat in samenspraak met de EC start daarop het corrigeren en mogelijkterwijs terugvorderen van de onjuiste uitgaven. Bij (mogelijke) fraude is sprake van opzet. Indien de ERK redenen heeft om te vermoeden dat sprake is van frauduleus handelen, dan meldt zij dit bij OLAF, dit is het fraudebestrijdingsbureau van de Europese Unie.

Veel voorkomende risico's bij het cohesiebeleid en het landbouwbeleid zijn het niet naleven van (nationale) regels bij overheidsopdrachten en aanbestedingsprocedures<sup>20</sup> alsook het declareren van niet-subsidiabele projecten, het te hoge kosten in rekening brengen of de overschatting van areaal (perceelgrootte).<sup>21</sup>

### *1.3 Financieel beheer*

#### Gedeelde verantwoordelijkheid

De Europese Commissie voert de begroting uit en bezit de eindverantwoordelijkheid voor het beheer van de uitgaven via de Europese begroting. Het Europees Parlement verleent de kwijting aan de EC. In de praktijk heeft de EC slechts voor een klein deel van de uitgaven de touwtjes zelf in handen – dit betreft ongeveer een kwart van de totale uitgaven. Bij het cohesiebeleid en landbouwbeleid wordt het beheer over de middelen van de EU vrijwel overal gedeeld met andere partners: de lidstaten en vele regio's.<sup>22</sup> Dit maakt het beheer van de Europese uitgaven substantieel afhankelijkheid van deze derde partijen, die elk hun eigen, verschillende administratieve structuren kennen. Dit plaatst de EC in voorkomende gevallen voor een dilemma: zelf meer investeren in preventie en toezicht, of de lidstaten wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid. Veelal draait het uit op een combinatie van beide motieven. Daarbij wordt de terughoudendheid van de EC niet gecompenseerd door extra verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting.<sup>23</sup> In het Verdrag van Lissabon is de verantwoordelijkheid van de lidstaten opgenomen.<sup>24</sup> Zij moeten samenwerken met de EC bij het uitvoeren van de begroting, waarbij het Verdrag met nadruk wijst op hun controle- en auditverplichtingen. Taak van lidstaten/regio's is in eerste instantie te voorkomen dat bij de EC überhaupt declaraties plaatsvinden van niet-subsidiabele kosten.<sup>25</sup>

19 Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010. Februari 2012.

20 Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010. (2012).

21 Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010. (2012). Chapter 3, Agriculture and Natural resources, p. 14.

22 VWEU, artikel 317 en artikel 319.

23 Cipriani (2006).

24 VWEU, artikel 317.

25 Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010. februari 2012.

### Cohesiebeleid

De verantwoordingslijn bij cohesiebeleid verloopt momenteel als volgt.<sup>26</sup> Het verantwoordelijke Directoraat Generaal van de EC keurt meerjarig operationele programma's goed, samen met een indicatieve financiële planning van de EU-bijdrage. De EC toetst het controlesysteem en verricht (na controle) de betalingen. De hierboven genoemde financiële planning van projecten is gebaseerd op voorstellen van de lidstaten (regio's). Het dagelijks beheer in de lidstaat valt toe aan de (regionale) beheersautoriteiten. Zij selecteren projecten en voeren controles uit, voordat de uitgaven ten laste van de Europese begroting worden gedeclareerd. De regionale overheid, particuliere personen of bedrijven voeren de projecten uit.

De auditautoriteit van de lidstaat controleert de werking van het beheers- en controlesysteem en gaat na of aan de nationale en Europese regels (verordeningen) is voldaan, bijvoorbeeld door het controleren van de uitgavendeclaraties. De Europese Commissie sluit de programma's af, wat eventueel tot correcties kan leiden.

### Wijzigingen in het beheer bij het cohesiebeleid

Sinds het meerjarencader 2007-2013 spelen de auditautoriteiten van de lidstaten een sleutelrol bij het waarborgen van de regelmatigheid van de uitgaven. De 112 auditautoriteiten in de 27 lidstaten rapporteren jaarlijks aan de EC over (on)regelmatigheden door het uitvoeren van (systeem)controles, op (groepen) van projecten.<sup>27</sup> Mede dankzij deze institutionele wijziging ten opzichte van de vorige programmaperiode 2000-2006 krijgt de EC meer grip op de correcte uitvoering van het cohesiebeleid. De hoeveelheid schakels en verschillen in (nationale/regionale) administratieve structuren leiden evenwel tot diversiteit van de uitgevoerde steekproeven en bij de reikwijdte van te verrichten verificaties bij projecten en verslaglegging. Van een uniforme aanpak van controles, tussen en binnen de lidstaten, is nog geen sprake.

Na de presentatie van het Jaarverslag van de ERK over 2006 heeft de EC vanaf februari 2008 haar toezicht versterkt, voornamelijk door vaker gebruik te maken van onderbreking, opschorting (correctieve acties voor betalingen in de periode 2000-2006) en preventieve acties, zoals een degelijke controlestructuur.<sup>28</sup> Zo organiseert de EC voorlichtingsbijeenkomsten en opleidingen, bijvoorbeeld bij programma's waar sprake is van serieuze risico's.<sup>29</sup> Hierbij beoogt de EC de verschillende spelers op nationaal niveau te informeren en waar nodig op te leiden. Bijvoorbeeld met richtsnoeren ter verduidelijking of verklaring van begrippen. In de praktijk leidt dit tot een nauwere samenwerking tussen de EC en de lidstaten/autoriteiten.

### Landbouwbeleid<sup>30</sup>

De EC verricht de landbouwwitgaven niet zelf. Zij vinden plaats via circa tachtig betaalorganen in 27 lidstaten, met honderden regionale en lokale diensten. Er zijn vele

---

26 Europese Rekenkamer (2011), p. 104 en verder; en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/financial/index\\_nl.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/financial/index_nl.cfm).

27 Europese Rekenkamer (2011), p. 115.

28 COM(2008) 97 final 19.2.2008.

29 Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010. (2012).

30 Managing the agriculture budget wisely: [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/clear/2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/clear/2007_en.pdf).

miljoenen eindbegunstigden – landbouwers, handelaren, coöperaties. De betaalorganen, of door hen ingeschakelde instanties, beoordelen of de gedeclareerde uitgaven voldoen aan de voorwaarden. Die voorwaarden variëren per sector, zoals fruit, groente, melk, tabak, wijn en bier. Meestal accrediteert een van het landbouwministerie afgeleide instantie de betaalorganen.

Bij dit beleidsterrein speelt het Geïntegreerde Beheers- en Controle Systeem de belangrijkste rol. Dit GBCS dekt de meeste directe uitgaven voor landbouwers en plattelandsontwikkeling.<sup>31</sup> Het systeem bevat bijvoorbeeld gegevens over percelen landbouw- of natuurgrond en registraties van dieren en staat in voor het beheer, de uitvoering en controles ter plaatse bij landbouwers. De betrouwbaarheid van dit systeem is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de ingevoerde gegevens en van het ontwerp van de regeling (de eenvoud waarmee rechten of plichten worden bepaald), zoals bijvoorbeeld de Bedrijfstoeslagregeling (BTR).<sup>32</sup>

#### Wijzigingen in het beheer bij het landbouwbeleid

De invoering van de BTR in 2003 beoogt de band tussen landbouwproductie en betaling aan de landbouwer te verbreken.<sup>33</sup> Het idee hierbij is tot conceptuele vereenvoudiging te komen.<sup>34</sup> Niettemin bestaan circa twintig verschillende varianten van de BTR<sup>35</sup> en blijft de uitvoering van directe betalingen complex, bijvoorbeeld bij de distributie van uitgaven tussen en binnen lidstaten.<sup>36</sup> Een ander voorbeeld is de ongrijpbare definitie van landbouwer in de verordening ('... persoon die een landbouwactiviteit uitoefent ...').<sup>37</sup> Deze definitie verhindert het uitsluiten van subsidieontvangers die hun grond niet gebruiken voor landbouwdoeleinden. Subsidies blijven mogelijk voor ongevoerde doelgroepen als sportclubs, spoorwegmaatschappijen, luchthavens en anderen.

Vooraf de uitgaven voor plattelandsontwikkeling blijven kwetsbaar voor onregelmatigheden. Bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een openbare inschrijvingsprocedure of het niet voldoen aan criteria zoals boemdichtheid per hectare.<sup>38</sup>

#### Samenvatting verantwoordingsstructuur

De verbeterde samenwerking tussen de verschillende niveaus van toezicht (EC, nationale en regionale autoriteiten), gericht op preventie en vlotte herkenning van fouten werpt – bij het cohesiebeleid – zichtbaar vruchten af, in de vorm van een vermindering van de onregelmatigheden (figuur 6.1). Complexe regels en (nationale) administratieve capaciteit blijven kwetsbare bronnen voor fouten.

De ERK bevestigt dat bij het landbouwbeleid de beoogde vereenvoudigingen niet altijd tot het gewenste resultaat leiden. Wie wel of niet landbouwer is en de afbakening van landbouwgrond biedt lokale en regionale autoriteiten beoordelingsvrijheid bij de

---

31 Europese Rekenkamer (2011), p. 81 e.v.

32 Europese Rekenkamer (2006), p. 109.

33 Europese Rekenkamer (2008), p. 103.

34 Response by the European Court of Auditors to the Commission's communication 'Reforming the Budget, Changing Europe' (2008), p. 4.

35 European Court of Auditors, Special Report 5/2011, p. 47.

36 Special Report 5/2011, p. 47.

37 Europese Rekenkamer (2011), p. 74 en p. 91.

38 Europese Rekenkamer (2011), p. 78 en p. 80.

bepaling wie in aanmerking komen voor steun.<sup>39</sup> Kortom: de (beperkte) onregelmatigheden bij de landbouwuitgaven blijven stabiel, enerzijds door de verbeterde informatie in het GBCS, terwijl anderzijds de uitgaven bij plattelandsontwikkeling vatbaar blijven voor fouten.<sup>40</sup>

Samenvattend blijven de belangrijkste struikelblokken in het beheer: de afhankelijkheid van de Europese Commissie van de activiteiten van de lidstaten/regio's met ieder verschillende administratieve structuren, en de verschillende voorschriften uit de sectorale verordeningen met gedetailleerde, niet eenvoudige regels.

De beginselen en basisregels voor de Europese begroting liggen verankerd in het Financieel Reglement (FR). Het nieuwe Financiële Reglement (vanaf 2014) beïnvloedt het ontwerp van bovenstaand beheermechanisme in belangrijke mate. Gestimuleerd door de wijzigingen in het Verdrag van Lissabon (zie voetnoot 24) ligt er een opdracht aan de Commissie, de lidstaten en het Europees Parlement om in het nieuwe FR meer uniformiteit en eenvoud te verankeren voor alle (nationale/regionale) administraties en sectoren. Bijvoorbeeld door concrete uitvoeringsprocedures en verantwoordelijkheden van lidstaten vast te leggen voor de nieuwe programmaperiode, die begint in 2014.

## 2 Kwaliteit van de uitgaven

Het rechtmatig beheer van de Europese uitgaven geniet continue publieke belangstelling. Dat geldt in mindere mate voor de kwaliteit van de uitgaven. Voor de toelaatbare omvang van onregelmatigheden zijn diverse kwantitatieve grenzen vastgesteld. Zo geldt de 2-procentgrens voor onregelmatigheden die zijn opgespoord door auditspecialisten.<sup>41</sup> Voor de Europese uitgaven zelf is politiek een bovengrens van 1,24 procent van het bruto nationaal inkomen van de Unie overeengekomen.<sup>42</sup> Bij de kwaliteit van de uitgaven zijn de criteria mede afhankelijk van het mandaat van de onderzoekers: vaak is de beoordeling van de kwaliteit een moeilijke (en politieke) exercitie. Er is nauwelijks zicht op de gevolgen van beleid als de uitgaven niet of anders hadden plaatsgevonden. Dit onderdeel beschrijft enkele onderliggende factoren die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de Europese uitgaven.

### 2.1 Strategische planning

Natuurlijke momenten om te komen tot verbetering van het financieel beheer zijn de besluitvorming over een nieuw verdrag (Verdrag van Lissabon), het aantreden van een personeel nieuw samengestelde Europese Commissie (EC) en de onderhandelingen over een nieuw meerjarenkader, een en ander in combinatie met tussentijdse evaluaties (begrotingsherziening).

#### Verdrag van Lissabon

Voor de Raad en het Europees Parlement (de begrotingsautoriteiten) zijn de voornaamste wijzigingen uit het Verdrag van Lissabon (december 2009) bij het opstellen van het meerjarenkader en de begroting het:<sup>43</sup>

39 Special Report No. 5 2011 (points 21-23).

40 Europese Rekenkamer (2011), p. 91.

41 De materialiteitsgrens is vastgesteld op 2 procent (Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010).

42 Council decision 7 June 2007 on the system of the European Communities own resources (2007/436 EC Euratom), article 3.

43 Piris (2010), p. 295 e.v.



- vastleggen van het meerjarenkader in een verordening. De uitgavenplafonds hebben nu een wettelijke basis; voorheen gold het plafond slechts zolang daarvoor voldoende politiek draagvlak bestond;
- wijzigen van de onderhandelingsprocedure voor de jaarlijkse begroting met volledig medebeslissingsrecht voor het Parlement, bijvoorbeeld over de landbouwuitgaven (inclusief verordening);<sup>44</sup>
- introduceren van dat medebeslissingsrecht bij het opstellen van het Financieel Reglement.

De dechargeprocedure is ongewijzigd gebleven, met de aantekening dat de samenwerking tussen lidstaten en EC (in het Verdrag van Lissabon) bij de begrotingsuitvoering- of controle toeneemt.<sup>45</sup> Nieuw is de Commissie-evaluatie van de Europese financiën in termen van de bereikte resultaten.<sup>46</sup> In dit rapport vat de Commissie een dertigtal evaluaties samen op het gebied van Onderwijs, Cultuur en Onderzoek.<sup>47</sup>

### Europese Commissie

In februari 2010 trad een nieuwe Commissie aan. Het idee om het aantal commissarissen te beperken en zo de slagkracht van de EC te vergroten is ingehaald als gevolg van de verschillende referenda over het Verdrag van Lissabon.<sup>48</sup> De 27 commissarissen nemen belangrijke besluiten over initiatieven tot hervormingen, bijvoorbeeld van de meerjarenbegroting – dit in afstemming met de lidstaten en het Europees parlement. In hoofdstuk 3 staan we stil bij actuele initiatieven van de EC. Besluiten nemen met 27 garandeert een zekere redelijkheid bij de afweging van belangen. Traagheid door het zoeken naar voldoende draagvlak kan een effectieve besluitvorming in de weg staan. Wellicht ontstaat over enkele jaren in de aanloop naar nieuwe verdragen – al dan niet gestimuleerd door de crisis in de eurozone en de nagestreefde convergentie van het (nationale) begrotingsbeleid – opnieuw discussie over de bestuurlijke slagkracht van de Europese instellingen.

Van een nieuwe Commissie en in het bijzonder van de nieuwe Europese Commissaris wordt verwacht dat zij de koers in sommige opzichten verleggen: nieuwe bezems vegen schoon. Veeleer is echter sprake van voortzetting van bestaand beleid: oude wijn in nieuwe zakken. Een voorbeeld is de zogenoemde EU-2020 strategie, die de economische structuur in de Unie in de goede richting probeert te duwen.<sup>49</sup> Deze strategie ijkt het Europees beleid voor de interne markt, beleidscoördinatie (zoals het Europees Semester) en Europese begrotingsuitgaven rond een beperkt aantal kerndoelstellingen, waaronder economische groei en werkgelegenheid.<sup>50</sup>

---

44 Piris (2010), p. 300.

45 Ongewijzigd voor het EOF.

46 VWEU, artikel 318 en artikel 319.

47 (COM 2012/40 Final).

48 Piris (2010), p. 54.

49 Opvolger van de minder succesvolle 'Lissabon agenda'.

50 SEC(2010) 700 final (19 October 2010). Paragraph 3, p. 7.

### Meerjarenkader en begrotingsherziening

Het uitstellen van een herziening van de Europese uitgaven bij het uitstippelen van de EU-2020 strategie (budgetreview)<sup>51</sup> was een gemiste kans. De begrotingherziening beoogde met een frisse blik alle Europese uitgaven (en inkomsten) van het meerjarenkader 2007-2013 onder de loep te nemen. Dit was afgesproken tijdens de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven (nu het meerjarenkader) in 2005.<sup>52</sup> Inhoudelijk zou de houdgreep tussen 'Britse' kortingen (bij de afdrachten) en 'Franse' landbouwuitgaven aan bod komen. De gedachte was dat een evaluatie (uitgevoerd door de EC) gedurende de rit minder politiek omstreden zou zijn; mits de evaluatie niet te dicht op de voorbereiding van het nieuwe meerjarenkader zat. Van deze afspraak – een rapportage in 2008 of 2009 – is afgeweken. Een rapportage eind 2009 kwam politiek ongelegen en knel te zitten tussen het nieuw gekozen Europees Parlement (juni 2009) en de net aantredende Commissie (begin 2010), die het EP niet voor de voeten wilde lopen.

Door het uitstel kreeg de verlate<sup>53</sup> begrotingsherziening juist de oorspronkelijk ongewenste politieke rol. Zij vertegenwoordigde een tussenstap tussen de start van het Verdrag van Lissabon (december 2009), de EU-2020 strategie (juni 2010) en de concrete en gekwantificeerde voorstellen (lees: cijfers) voor een nieuw financieel meerjarenkader vanaf 2014 (juni 2011).<sup>54</sup> De begrotingsherziening werd daarmee niet de bedoelde grondige analyse van de toegevoegde waarde van Europese uitgaven. Daar werd wel naar verwezen, alleen met een magere fundatie. Of zoals de Europese Rekenkamer – meer algemeen – schreef in haar advies: 'In veel gevallen is de structuur van de uitgavenprogramma's en regelingen stapsgewijs van de ene programmeringsperiode naar de andere opgebouwd ter ondervanging van specifieke problemen en werd onvoldoende gezorgd voor een periodieke fundamentele herziening en hervorming om de structuur van de interventie aan te passen aan gewijzigde behoeften en omstandigheden'.<sup>55</sup>

Zonder beleidshervormingen dreigt een opeenstapeling van oude en nieuwe initiatieven; middelen voor nieuwe beleidsterreinen komen daarbij niet of onvoldoende vrij. Dit lijkt – met het oog op de budgettaire consolidatie – weinig aantrekkelijk, daar de weg naar een hoger uitgavenplafond is afgesneden.

Van een goede onderbouwing van beleid is sprake wanneer bij de toewijzing van middelen helder is waarom de overheid intervenueert en in hoeverre geselecteerde projecten meetbaar bijdragen aan het bereiken van expliciete doelstellingen. Een wezenlijke rol is hierbij weggelegd voor evaluaties (onderdeel 6.3.4). Eerst behandelt onderdeel 3.2 risico's bij het funderen van beleidsinitiatieven. Daaropvolgend bespreekt onderdeel 3.3 kansen voor verbetering van de onderbouwing van Europees beleid.

### *2.2 Risico's*

Dit onderdeel behandelt drie risico's die het voeren van weloverwogen uitgavenbeleid in de Europese Unie bedreigen.

---

51 Official Journal EC/139, 14.6.2006, p. 15 (Declaration No 3).

52 European Union. Public Finance, 4th Edition chapter 6.

53 SEC(2010) 700 final.

54 <http://ec.europa.eu/budget/reform/>

55 Europese Rekenkamer, Advies Nr. 1, 2010.

### Voorfinanciering

In de EU-begroting neemt het gebruik van voorfinanciering<sup>56</sup> substantieel toe. Hierbij worden op voorhand betalingen gedaan als tegemoetkoming voor in een later stadium te maken kosten. In de loop van het begrotingsjaar 2009 en 2010 zijn – in het kader van het herstelplan<sup>57</sup> – de relevante verordeningen aangepast, opdat lidstaten die in het bijzonder te lijden hadden onder de economische crisis voorzien werden van extra betalingen. Bovendien ging de Europese Investeringsbank (EIB) met de geldbuidel rond en verhoogde het volume aan leningen, garanties en kapitaalinvesteringen (herstelplan eind 2008).<sup>58</sup> Deze actie van de EIB gebeurde op verzoek van de lidstaten en het Europees Parlement.

De bijdrage van de Unie loopt niet synchroon met de door de eindbegunstigden te geven onderbouwing van projecten. Die vindt pas plaats in een later stadium, doorgaans aan het einde van de programmeringsperiode. Hierdoor stijgt het risico dat de uitgaven niet voldoende worden onderbouwd. De financiële middelen zoeken projecten, in plaats dat verschillende projecten met elkaar concurreren om de beschikbare middelen.<sup>59</sup> Tussen 2005 en 2010 groeide de voorfinanciering op jaarbasis van 49 mld. euro naar 84 mld. euro.<sup>60</sup>

### Cofinanciering<sup>61</sup>

Door de eis dat nationale (of regionale) en Europese middelen dienen te worden gecombineerd, verbetert in beginsel de selectie van voor subsidie in aanmerking komende projecten. De nationale overheid is in dit geval immers direct mede-belanghebbende en voelt zich eerder verantwoordelijk voor het beheer van het project.<sup>62</sup> In 2011, aansluitend aan het herstelplan, verhoogde de Commissie de Europese cofinanciering van enkele structuur- en landbouwfondsen voor een aantal door de economische crisis getroffen lidstaten. Door de toenemende Europese cofinanciering worden de facto verschillende projecten bijna geheel gefinancierd met Europese middelen. Hiermee wordt het idee achter terughoudende cofinanciering en het dito gebruik van begrotingsmiddelen van de nationale of regionale overheden ondergraven. Het risico op het entameren van minder succesvolle projecten en het optreden van fouten neemt toe.<sup>63</sup>

### Openstaande verplichtingen

De Europese begroting budgetteert zowel verplichtingen als betalingen. Door te werken met meerjarige programma's worden elk jaar nieuwe verplichtingen aangegaan, de

---

56 Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010. (2012).

57 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1771>.

61 Europese Rekenkamer (2011), p. 112.

59 ERK Advies Nr. 10/2006.

60 Europese Rekenkamer (2011), p. 24 e.v.

61 Europese cofinanciering bij de structuur- en cohesiefondsen vindt voornamelijk plaats op basis van de relatieve welvaart van de lidstaten.

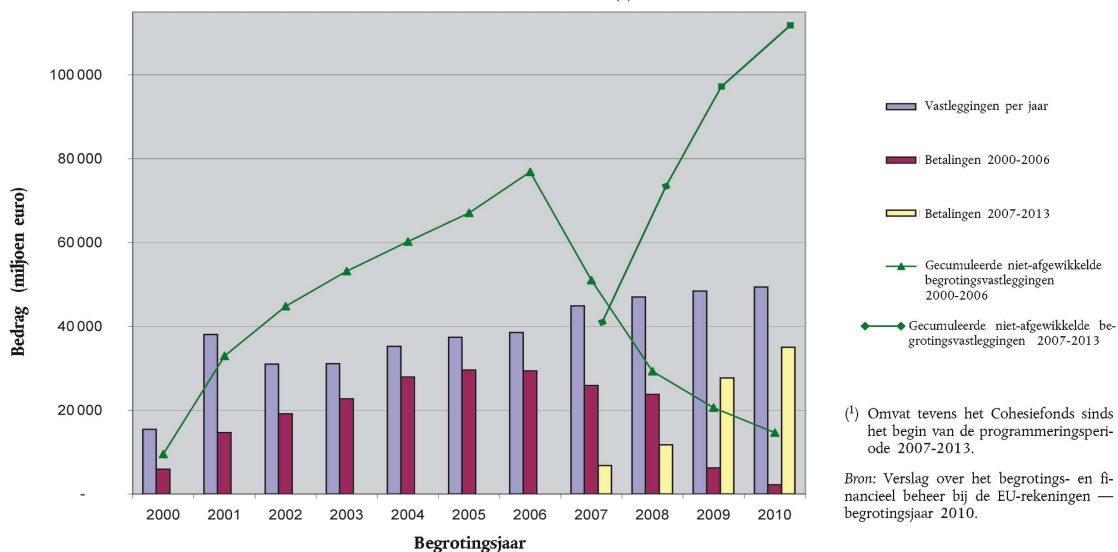
62 Ontwerpadvies 'Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid', p. 9. 'In een cofinancieringsconstructie gaan lidstaten directer meebetalen aan de kosten van gemeenschappelijk beleid. Dat versterkt het kostenbewustzijn van lidstaten en kan lidstaten ertoe aanzetten om mogelijkheden voor grotere doelmatigheid te verkennen. Invoering van cofinanciering leidt daardoor tot een betere afweging van lusten en lasten van beleid'

63 Committee on Budgetary Control 2011/2201(DEC).

facto tot aan het plafond. De verplichtingen komen pas in latere jaren tot uitbetaling, of niet. In het geval van tekortschietende financieringsmogelijkheden bij subsidiabele projecten van lidstaten ontstaat een stuwmeer aan uitstaande verplichtingen.<sup>64</sup> Mogelijk mede door de financiële crisis, was per eind 2011 met nog niet betaalde uitgaven 207 mld. euro gemoeid<sup>65</sup> – per eind 2010 ging het om 194 mld. euro.<sup>66</sup> Het stuwmeer bestond vooral bij het cohesiebeleid (figuur 6.2). Het bedrag aan openstaande verplichtingen is in vergelijking met de vorige programmaperiode 2000-2006 bijna verdubbeld.

Figuur 2. *Verplichtingen cohesiebeleid, 2000-2010.*

Figuur 1.2 — Beloop van de gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen voor de structuurfondsen 2000-2006 en op het terrein van cohesie 2007-2010<sup>(1)</sup>



Bron: Europese Rekenkamer (2011), p. 31.

Dit stuwmeer komt neer op meer dan 1½ jaarbegroting nog te betalen rekeningen<sup>67</sup>. Twee kenmerken van de meerjarenprogrammering dragen bij aan dit stuwmeer:

- De optimistische planning van de Commissie, die zich baseert op gegevens van de lidstaten. De (te) ambitieuze agenda van lidstaten blijkt bij de uitvoering van de begroting een enorme druk te leggen om uitgaven te declareren en om zo veel mogelijk uit de vleespotten in Brussel te halen.
- Lidstaten zijn niet geneigd afscheid te nemen van voor hen geormerkte fondsen. Verplichtingen worden tijdens de begroting onverminderd tot (bijna) het plafond aangegaan, omdat de enveloppen in verordeningen vastliggen. De flexibiliteit om verplichtingen (neerwaarts) aan te passen is gering.

64 Council recommendations on the discharge to be given to the Commission (...) for the financial year 2010. (2012).

65 Council conclusions on the budget guidelines for 2013, February 2012.

66 Europese Rekenkamer (2011), p. 31.

67 Dient een lidstaat niet binnen 2 (of 3) jaar een betaalverzoek in, dan vervalt voor de EC de verplichting te betalen ('decommitering').

Kortom, door het stuwmeer komt absorptie (het streven naar uitputting van beschikbare Europese fondsen) in de plaats van toegevoegde waarde als motief voor uitgaven. Het Europees parlement benoemt hetzelfde risico: '(...) at the end of the 2007-2013 programming period, Member States might try to absorb all funds committed whereby they might co-finance projects already implemented and financed from national funds (so called 'retrospective' projects which have not passed through the Union management and control system and are as a result more prone to error (...)'<sup>68</sup>

Het realistisch ramen van verplichtingen (en proportioneel mee ademen van betalingen) gedurende de begrotingsuitvoering vermindert de druk – tegen het einde van de meerjarenprogramma's – om twijfelachtige projecten (zonder adequate onderbouwing) aan te leveren en voor subsidiëring te aanvaarden.

### 2.3 Kansen

De in het voorafgaande onderdeel benoemde risico's zijn reëel. Daarnaast biedt het Europese begrotingsproces ook kansen. Evaluaties zijn van cruciaal belang voor een steviger fundering van het politieke besluitvormingsproces.<sup>69</sup> Zij vormen een gevestigd instrument om te leren van ervaringen tijdens de voorbereiding en uitvoering van beleid. Het Financieel Reglement legt de basis voor het uitvoeren van *ex ante* en *ex post* evaluaties bij de Europese instellingen.<sup>70</sup>

#### Evaluatiefunctie

De evaluatiefunctie is grotendeels decentraal ingebed,<sup>71</sup> waarbij een coördinerende rol is weggelegd voor het Secretariaat-generaal in de EC. Sinds de tweede helft van de jaren negentig heeft de evaluatiefunctie zich verbreed tot andere interventies dan via subsidie-uitgaven, zoals ingrijpen via regelgeving.<sup>72</sup> De planning, uitvoering en kwaliteitscontrole van evaluaties vindt plaats op het niveau van de DG's, decentraal bijvoorbeeld bij evaluatieafdelingen. Interessant is de opmerking van Toulemonde over de decentrale evaluatieverantwoordelijkheid:<sup>73</sup> 'The Commission's evaluation system is decentralised, and each DG has developed its own evaluation practice and culture, depending on many factors such as: type of programme management, evaluation tradition in the policy area, and European Institutions' demands. Consequently, some policies (e.g. Cohesion) are evaluated in a distinctly more lenient way than others (e.g. Agriculture).' De uitgaven van structuurfondsen evalueren is een ingewikkeld proces. Mede als antwoord op een brief van de ERK in 2005 versterkte de Commissie de evaluatiecapaciteit en coördinatie van beleidsevaluaties.<sup>74</sup> Aanvullend kregen het DG

68 Committee on Budgetary Control. 2011/2201(DEC).

69 European Court of Auditors, Special Report No 10/2006

70 Article 27 Financial Regulation and implementing rules (article 21) applicable to the general budget of the European Communities.

71 Toulemonde et al. (2004).

72 European Commission SEC(2000) 1051,

73 European Commission – Meta study of lessons from evaluations. This study was commissioned by the European Commission, DG BUDGET, in the context of the framework contract signed with Euréval in association with Rambøll Management (Lot 1). The study team was led by Mr Jacques Toulemonde (toulemonde@eureval.fr)

74 Communication tot the Commission from Ms Grybauskaitė in agreement with the President 'Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation'. SEC(2007) 313, 21 February 2007.

voor de Begroting (DGBUDG) en het Secretariaat-generaal een rol bij respectievelijk de training van onderzoekers, inventarisatie van evaluaties en coördinatie van zogenoemde *impact assessments* (ex ante evaluaties).<sup>75</sup>

#### Waarop richten de evaluaties zich?

In 2010 zijn honderden evaluaties – samen met de evaluaties van de lidstaten – afgerond.<sup>76</sup> Een snelle kijk op de lijst met uitkomsten<sup>77</sup> leert dat de evaluaties vooral een instrumenteel karakter hebben, dat wil zeggen dat de evaluatie van individuele activiteiten of maatregelen daarbij centraal staat.<sup>78</sup> Aan bod komt het effect van (deel)-initiatieven of programma's, bijvoorbeeld bij plattelandsontwikkeling. Het uitvoeren van evaluaties die verder gaan dan een compilatie van uiteenlopende beoordelingen, die met regelmatige tussenpozen wordt uitgevoerd, op het niveau van politieke doelstellingen (bijvoorbeeld voor elk van de vijf beleidsterreinen in het meerjarenkader) blijkt moeilijk van de grond te komen. Individuele instrumenten dragen bij aan de beleidsdoelstellingen, maar wellicht gaat dat ten koste van andere doelstellingen.

De Commissie-voorstellen voor het meerjarenkader vanaf 2014 zijn voorzien van zogenoemde *impact assessments*.<sup>79</sup> Een indrukwekkende ex ante evaluatie van het vanaf 2014 te voeren landbouwbeleid bereidt politici voor op mogelijke voor- en nadelen van de geëtaleerde beleidsopties.<sup>80</sup> Effectbeoordelingen helpen hierbij de besluitvorming binnen de EU-instellingen.<sup>81</sup> Daarenboven stimuleert een goede analyse goedkopere oplossingen te kiezen.<sup>82</sup> In dit verband constateerde de Europese Rekenkamer bijvoorbeeld dat bij EU-investeringen in de spoorweginfrastructuur projecten met een minder grondige en gedetailleerde voorbereiding een grotere kans liepen op aanzienlijke kostenoverschrijdingen.<sup>83</sup> Tevens kunnen vertragingen bij de uitvoering van projecten, zoals bij de watervoorziening, worden voorkomen door een betere planning. Niettemin zijn (tussentijdse)<sup>84</sup> ex post evaluaties dominant en blijft de rol van ex ante analyses veel beperkter.<sup>85</sup>

Uit het evaluatieoverzicht van de Europese Commissie valt op te maken dat de nadruk ligt op de kwantiteit, op de aantallen uitgevoerde evaluaties. Van een synthetische aanpak – het analyseren van typen instrumenten of ingrepen – over het gehele uitgavenbereik tijdens de programmaperiode 2007-2013 is minder sprake. Hier ligt een kans voor het nieuwe tweede deel van artikel 318 van het Verdrag van Lissabon. Daarin wordt de Commissie gevraagd een evaluatie te maken van 'bereikte resultaten'. Zo'n synthese van met het gevoerde beleid bereikte resultaten ontbreekt vooralsnog. Een onderzoek op het niveau van de EU-2020 doelstellingen of beleidscategorieën uit het

75 COM(2002) 276 en SEC(2005) 791 IA.

76 [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/evaluation/evaluations\\_reports\\_2010\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/evaluations_reports_2010_en.htm). In 2005 was er nog sprake van zo'n 170 afgesloten evaluaties (p. 16 SEC(2007) 213. Ook: Europese Rekenkamer (2011), p. 207.

77 [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/index_en.htm)

78 European Commission SEC(2007) 313, 21 February 2007..

79 [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)

80 SEC(2011) 1153 final, 12 October 2011.

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/docs/ia\\_2011/sec\\_2011\\_1153\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_1153_en.pdf)

81 European Court of Auditors, Special Report No. 3/2010

82 Europese Rekenkamer (2011), p. 220.

83 Europese Rekenkamer (2011), p. 221.

84 Europese Rekenkamer (2011), p. 207.

85 Toulemonde *et al.* (2004), p. 14.

meerjarenkader zou waarschijnlijk een betere indruk geven of en in welke mate beoogde resultaten zijn geboekt dan wel binnen bereik liggen. Momenteel is veeleer sprake van een 'vertroebeld' zicht op de behaalde resultaten, onder andere door het grote aantal evaluaties en managementverslagen, die slechts marginaal in het beslissingsproces worden gebruikt.

#### Kwaliteit van evaluaties

In veel gevallen zijn stuurgroepen (bestaande uit collega's van de direct betrokken Directoraten-generaal) belast met de uitvoering van de evaluatie. Zo'n stuurgroep kan belang hebben bij hervorming van het tot nu gevoerde beleid. Het belang van experts in het te evalueren beleidsveld is algemeen onderkend.<sup>86</sup> Ook de samenwerking met onderzoeksinstituten en universiteiten kan een positieve invloed hebben op de kwaliteit van de evaluatie. Naar onze mening is er geen zicht op de mate van onafhankelijkheid van evaluaties bij de Commissie. Onafhankelijkheid is ook een criterium waar het Europees Parlement waarde aan hecht.<sup>87</sup> Het EP onderschrijft het belang van evaluaties, bijvoorbeeld om inzichtelijk te maken of Europese uitgaven waarde toevoegen.

Afgezien van de onafhankelijkheid van de beoordelaars is informatie over alternatieven voor het gevoerde beleid een belangrijk criterium ter beoordeling van de kwaliteit van evaluaties. In een in 2008 uitgevoerde meta-evaluatie voor de Commissie – als prelude voor de (uitgestelde) begrotingsherziening – worden verschillende evaluaties onderzocht.<sup>88</sup> 'In order to be transferable, a lesson should be rooted in a state of art cause-and-effect analysis, including a thorough examination of the contextual factors which might restrict generalisation. Such an analysis may be quantitative or qualitative or both. In fact, such a standard is not matched in any of the individual evaluation reports processed in this study'.<sup>89</sup> In veel voorkomende gevallen zijn conclusies onvoldoende gebaseerd op hard bewijsmateriaal, en niet gebaseerd op een grondige oorzaak-effect-analyse. Dat geldt volgens de aangehaalde auteur van de meta-evaluatie overigens ook voor de rapporten van de Europese Rekenkamer zelf: 'As far as the 2000-2006 period is concerned, the Court's reports do not provide an alternative evidence-based source of information about the effects of European policies.'<sup>90</sup> Verbazingwekkend genoeg, bevestigt de ERK deze conclusie in het speciale verslag over schoolmelk- en schoolfruitprogramma's, met de opmerking dat haar bevoegdheden niet ver genoeg gaan.<sup>91</sup> Uit de meta-evaluatie valt op te maken dat de politieke agenda bepalend is voor de gevolgtrekkingen die aan evaluaties worden verbonden.<sup>92</sup> Hier ligt een onontgonnen gebied en wellicht een taak voor de Europese Rekenkamer: hoe zijn evaluaties te verstevigen?

---

86 Toulemonde *et al.* (2004), p. 8-9.

87 Décharge rapport EP 2009:

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201106/20110609ATT21139/20110609ATT21139EN.pdf>.

88 [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/evaluation/docs/study\\_meta\\_evaluation\\_long\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/study_meta_evaluation_long_en.pdf)

89 Meta study of lessons from evaluations (appendix D6, p. 79).

90 Meta study of lessons from evaluations (Appendix A3, p. 59).

91 European Court of Auditors, Special Report No 10/2011

92 Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU spending' (januari 2008).

Met het voorafgaande is niet gezegd dat de Europese uitgaven slecht worden geëvalueerd. Integendeel, de evaluaties zijn steviger dan in enkele lidstaten of bij internationale organisaties in het algemeen gebruikelijk is.

#### 2.4 Beoordeling

Uitgevoerde evaluaties duiden op wisselend succes van interventies van de Europese Unie, in elk geval gezien vanuit een budgettaire hoek. Verbeteringen blijven mogelijk. Er zijn (te) veel verschillende – politieke – visies, bijvoorbeeld over het bij evaluaties mogelijk te gebruiken basisbegrip Europese meerwaarde. Hieronder volgt een *snapshot* van de kwaliteit van de Europese uitgaven, vanuit verschillende perspectief.

##### Europese meerwaarde?

Mede onder druk van de Europese Rekenkamer geeft de Commissie recent meer politieke invulling aan het begrip Europese meerwaarde.<sup>93</sup> In het raamwerk van de begrotingsherziening werd aanvankelijk gesproken over: ‘... whether spending at EU level means a better deal for citizens than spending at national level...’<sup>94</sup> Ruim een half jaar later lijkt de definitie strikter: ‘On a general level, European added value is the value resulting from an EU intervention which is additional to the value that would have been otherwise created by Member State action alone.’<sup>95</sup>

Langs de lijnen van deze definitie staan op zichzelf genomen sympathieke initiatieven zoals het schoolmelkprogramma (1977) en het schoolfruitprogramma (2009-10)<sup>96</sup> wellicht nog eerder ter discussie: waarom verloopt de financiering via de Europese begroting en niet regionaal? De Raad bekijkt het begrip Europese meerwaarde door een realistische bril; ‘... whereas examination of the European added value of proposed expenditure is accepted as an essential part of the evaluation exercise (...) the concept of added value should serve not to call into question Union policies (...) simply evaluate the best means of achieving a given objective.’<sup>97</sup>

Hier lijkt de Raad te zeggen dat Europese projecten doelmatig of doeltreffend zijn, wanneer sprake is van het bereiken van de (politiek) geformuleerde doelstellingen, los van de vraag of er überhaupt problemen zijn en wat de rol van de Europese overheid bij het oplossen van die problemen is, respectievelijk zou moeten zijn. Dit gaat recht in tegen het advies van de Europese Rekenkamer: ‘A fundamental pre-requisite of EU spending added value is that it must offer clear and visible benefits for the EU and for its citizens which could not be achieved by spending only a national, regional or local level’.<sup>98</sup>

In hoofdstuk 3 blijkt dat het politiek duiden van Europese meerwaarde geen vervolg krijgt, bijvoorbeeld door dit begrip niet concreet in het Financieel Reglement of relevante verordeningen te definiëren.

---

93 Europese Rekenkamer, advies Nr. 1/2010 (punt 18).

94 The EU budget review. SEC(2010) 700 final (19 oktober 2010).

95 The added value of the EU budget. SEC(2011) 867 (29 juni 2011).

96 [http://ec.europa.eu/agriculture/drinkitup/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/drinkitup/index_en.htm). And Special Report No 10/2011

97 Council progress report on financial perspectives 2007 – 2013 : Doc. 16105/04.

98 ECA, Opinion 7/2011.



### Speciale verslagen van de Europese Rekenkamer

De ERK publiceert elk jaar speciale verslagen over specifieke onderwerpen van financieel beheer. In 2010 en 2011 verschenen dertig van die speciale verslagen.<sup>99</sup> In al die verslagen komt een aantal thema's terug betreffende verbetering van de selectie, de opzet en de uitvoering van uitgavenprogramma's en regelingen, en dus van de uitgavenkwaliteit. Nieuw is een afzonderlijk hoofdstuk in het Jaarverslag vanaf 2010 met aandacht voor (indicaties) van bereikte resultaten via Europese uitgaven. Waar zijn nog verbeteringen mogelijk? De ERK geeft in haar verslagen voorbeelden van de volgende problemen:<sup>100</sup>

- uitgavenprogramma's en regelingen hebben soms geen echte Europese meerwaarde;<sup>101</sup>
- te ruime, onduidelijke of enigszins tegenstrijdige beleidsdoelstellingen;<sup>102</sup>
- ontoereikende beleidsinstrumenten en middelen, gegeven de gekozen doelstellingen;<sup>103</sup>
- een onduidelijke interventielogica, die tekortschiet om het oorzakelijk verband tussen de gefinancierde activiteiten en de gewenste resultaten uiteen te zetten;<sup>104</sup>
- gebreken in de regelingen voor toezicht en evaluatie.<sup>105</sup>

### Studies van de Europese Commissie

De Commissie voert macro-economische studies uit. Deze studies leggen voor de hieronder genoemde terreinen een positieve relatie tussen de groei van het bruto nationaal product (bnp) en de Europese uitgaven.<sup>106</sup> Samenvattende informatie is te vinden in bijvoorbeeld communicatie over de begrotingsherziening en de toegevoegde waarde van een Europese begroting. In de communicatie over de begrotingsherziening wijst de EC op de banengroei (900.000) en de extra bnp-groei van 1 procent vanwege de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling.<sup>107</sup> Verbeterde samenwerking bij het verstrekken van internationale hulp zou efficiencyvoordelen opleveren van zo'n 6 mld. euro per jaar.<sup>108</sup> In het document over de toegevoegde waarde van de Europese begroting valt bijvoorbeeld over het cohesiebeleid te lezen: '(...) the Structural and Cohesion Funds are estimated to have increased economic growth across the EU27 as a whole. The GDP of EU27 is predicted to increase by about 0.2% at the end of the current programming period'.<sup>109</sup>

Afzien van een gemeenschappelijk landbouwbeleid zou duurder en minder effectief zijn dan het nu op dit terrein gevoerde beleid. Bovendien bestaat een risico van

99 <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

100 Europese Rekenkamer, advies Nr. 1/2010. '

101 European Court of Auditors, Special Report No 2/2009.

102 European Court of Auditors, Special Report No 14/2009.

103 European Court of Auditors, Special Report No 10/2008.

104 European Court of Auditors, Special Report No 8/2009.

105 European Court of Auditors, Special Report No 9/2007.

106 Bijvoorbeeld (November 2010):

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5scr\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5scr_nl.pdf).

107 Europese Commissie SEC(2010) 700 final (19.10.2010).

108 Europese Commissie SEC(2010) 700 final (19.10.2010).

109 Europese Commissie SEC(2011) 867 final (29.6.2011).

marktverstoring.<sup>110</sup> Helaas verwijst de Commissie in het bedoelde document niet naar een onderliggende studie.

#### Studies van toonaangevende instituten

Studies van gerenommeerde instituten komen tot de conclusie dat er geen positief verband bestaat tussen het tempo van bnp-groei en de bestedingen uit de structuurfondsen. Een eventueel positief effect wordt volledig toegeschreven aan de aanwezigheid van goede instituties.<sup>111</sup> In dat perspectief zijn wellicht de vele miljarden Europese steun vanuit de cohesie- en landbouwfondsen aan Griekenland te plaatsen. Verder zegt bijvoorbeeld de al aangehaalde Toulemonde (2008): 'The EC has undertaken a series of macro-economic studies which predict an impact of 1% to 3% in GDP after seven years of support. These figures suggest that the rapid convergence of some Member States has to be attributed in a large proportion to causes other than the cohesion policy, such as the benefits of the internal market and/or effective national economic policies. Evaluations based on macro-economic modelling have however a relatively weak evidence base. They tend to process cause-and-effect assumptions rather than to test them.'<sup>112</sup>

Samenvattend, een Europese begroting kan een instrument zijn om een bijdrage te leveren aan het bereiken van de politieke en economische doelstellingen van de Unie. Het ter beschikking stellen van financiële middelen valt niet los te zien van het gebruik van andere belangrijke beleidsinstrumenten: Europese regelgeving, coördinatie van hervormingen. Het beheer van de Europese uitgaven kan bij dit alles aanzienlijk worden verbeterd.

### **3 Initiatieven voor verdere verbetering**

De basisvoorwaarden om te komen tot beter financieel beheer liggen ingebed in het Verdrag van Lissabon, dat vanaf 1 december 2009 van kracht is. Op het ogenblik leggen de Commissie, de lidstaten en het Europees Parlement de laatste hand aan een nieuw Financieel Raamwerk voor de periode 2014-2021. Dit vormt een uitgelezen moment voor modernisering van het financieel beheer, bijvoorbeeld door het Financieel Reglement met de verantwoordelijkheidsverdeling te herzien en nieuwe sectorale (cohesie- en landbouw-) verordeningen op te stellen.

#### *Revisie van het Financieel Reglement<sup>113</sup>*

De basisprincipes inzake het financiële beheer en de verdeling van de verantwoordelijkheden bij de controle op de besteding van de Europese middelen liggen verankerd in het herziene Financieel Reglement (FR). Het FR wordt momenteel bijgewerkt om rekening te houden met de wijzigingen die voortvloeien uit het op 1 december 2009 in werking getreden Verdrag van Lissabon. Het FR kan dienen als instrument om zo veel mogelijk principes uniform en in voor alle Europese

---

110 Europese Commissie SEC(2011) 867 final (29.6.2011).

111 S. Dallerba en H. de Groot 'A meta-analysis of the EU-regional policy evaluation'. I. Santos 'Is structural spending on solid foundations?', Bruegel Policy Brief 2008/02.

112 Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU spending' (January 2008)

113 Europese Commissie COM(2010) 260 definitief.

verordeningen geldende uitgangsbepalingen vast te leggen. Wijzigen van de regelgeving alleen is echter onvoldoende. Uiteindelijk dient de uitvoeringspraktijk intrinsiek te verbeteren, ondersteund door de beste praktijken van de Commissie, andere instellingen en de lidstaten.

Het eerste dat onbevangen waarnemers zal opvallen, is dat het begrip 'Europese meerwaarde' niet in het FR is terug te vinden. Die meerwaarde kan dus bij het bepalen van de uitgavenprioriteiten minder of niet als richtsnoer dienen.<sup>114</sup> Verder blijft het zwaartepunt bij de controle op het uitgavenbeheer liggen bij formele *checks*, en krijgen de bereikte resultaten veel minder aandacht. In de toelichting op de voorgestelde revisie stelt de Commissie het zwaartepunt te willen verleggen van inputs naar resultaten, om scherper te kunnen varen op eerder vastgestelde beleidsdoelstellingen. In de ingediende voorstellen is van dit streven evenwel weinig terug te vinden.<sup>115</sup>

Alle uitgaven – waarvan het beheer gedeeld wordt met de lidstaten – gaan in het FR-voorstel vallen onder de regelingen die nu voor de landbouwuitgaven gelden. Mogelijk brengt het doorvertalen van de administratieve regelingen voor landbouwuitgaven naar de uitgaven voor het cohesiebeleid niet meteen de gewenste vereenvoudiging. De verschillen tussen landbouwuitgaven en uitgaven op andere beleidsterreinen – zoals de middelen die via de structuurfondsen beschikbaar worden gesteld – zijn nu eenmaal aanzienlijk. Bij de landbouwuitgaven vindt de controle doorgaans plaats, voordat de betaling plaatsvindt. En de betaling geschiedt op basis van bijvoorbeeld de oppervlakte grond, een objectief criterium. Bij de structuurfondsen daarentegen, worden betalingen gedaan voordat kosten zijn gemaakt. Tevens is sprake van cofinanciering.<sup>116</sup> Kortom, het kopiëren van de beheersregelingen voor de landbouwuitgaven leidt niet per definitie tot de gewenste vereenvoudiging.

Tot slot dienen de verantwoordelijke autoriteiten in een lidstaat een 'beheersverklaring' op te stellen over de 'regelmaticheid' (= de rechtmatigheid) van de verrichte uitgaven. De nationale of regionale beheersverklaring gaat vergezeld van de verklaring van een onafhankelijk controleur. Commissaris Semeta noemt dit in zijn toespraak tot het Europees Parlement '(...) a corner stone of the new Members States accountability under the Lisbon Treaty (...)'.<sup>117</sup> Een standaardverklaring, zoals hier bedoeld, kan de financiële verslaglegging op nuttige wijze verrijken, of wellicht vereenvoudigen. Bijvoorbeeld door het zwaartepunt van het afleggen van verantwoording (meer) te leggen bij partners buiten de Commissie (gedeeld beheer). Een risico vormt evenwel de concrete uitwerking van eenmaal gekozen standaardvoorschriften in de vele sectorale regels.

Een uniforme verantwoordelijkheidsstructuur in het Financieel Reglement schept kansen voor een deugdelijker beheer, mits het niet blijft bij vage concepten of principes. Aan de 'voorkant' van het begrotingsproces beïnvloeden de lidstaten en het Europees Parlement immers de initiatieven die de Commissie neemt, bijvoorbeeld via een verordening op het terrein van het cohesiebeleid of het landbouwbeleid. Iedere lidstaat probeert om een dergelijk initiatief zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de nationale (administratieve) structuur of cultuur.

---

114 ERK advies Nr. 6/2010.

115 ERK advies Nr. 6/2010, p. 8.

116 ERK advies Nr. 6/2010, p. 7.

117 Europese Commissie COM (2011) 323 final.

### *Nieuw Financieel Raamwerk*

In de tweede helft van 2011 presenteerde de Commissie het nieuwe Financieel Raamwerk voor de periode 2014-2021. Om het financieel beheer te verbeteren is vereenvoudiging van sectorale wetgeving een noodzakelijke voorwaarde. Hieronder volgt in vogelvlucht een overzicht van enkele kenmerken van de aanhangige voorstellen voor het Europees beleid op de beleidsterreinen cohesie en landbouw.

### *Cohesie*

Het vernieuwde kader komt grosso modo overeen met de actuele opzet van de cohesieprogramma's: subsidiabele kosten worden per lidstaat gespecificeerd in de nationale programma's. Wel krijgen de verantwoordelijkheden van de lidstaten meer nadruk. Bijvoorbeeld bij de vormgeving en het onderhoud van het financieel beheer van Europese uitgaven. De dagelijks inzetbare capaciteit in de lidstaten om de stromen EU-middelen te beheersen zijn daarbij cruciaal. Zeker gezien de blijvend complexe 'zevenklapper' aan regels.<sup>118</sup> De aansluiting tussen de werkzaamheden op verschillende bestuursniveaus blijft een bron van problemen en hoge administratieve lasten.

Ook in de sectorale verordening voor cohesiebeleid is het begrip Europese meerwaarde niet opgenomen. Daarentegen verscherpt het benoemen van een reeks expliciete voorwaarden (*ex ante* condities) waaraan moet zijn voldaan – alvorens uitgavensubsidies mogelijk zijn – de 'interventiologica' van Europese uitgaven.<sup>119</sup> Het kadervoorstel bevat elf doelstellingen, die zijn ontleend aan de EU-2020 strategie. Zo kent het fonds voor regionale ontwikkeling aanvullend ongeveer dertig investeringsprioriteiten.<sup>120</sup> Die zijn echter in zulke algemene termen geformuleerd, dat het erop lijkt dat bijna ieder soort project in aanmerking kan komen voor regionale middelen. Van concentratie op enkele doelstellingen is geen sprake. Niet nieuw is de introductie van een zogenoemde *performance reserve*.<sup>121</sup> Zo'n type reserve bestond al in de periode 2000-2006, overigens met wisselend succes. Hij werkt eerder uitgavenverhogend (absorptie), dan effectieve uitgaven te belonen.

Tot slot, tijdens of aan het einde van een meerjarenprogramma, hebben financiële correcties een beperkte invloed. Financiële correcties komen niet ten laste van bijvoorbeeld de landbouwers en handelaren die onregelmatige betalingen hebben ontvangen, maar globaal gesproken veeleer van nationale belastingbetalers, door een korting op de nationale budgetten van de lidstaten.<sup>122</sup> De eindbegunstigde lijdt vooralsnog geen schade.<sup>123</sup> Of in de woorden van het Europees Parlement: '(...)in most cases, financial corrections address weaknesses in Member States' control systems and not individual projects, which means that the financial consequences of system weaknesses are usually borne by the national taxpayer who has already contributed to the Union budget.'<sup>124</sup>

Hierdoor hebben correcties in verreweg de meeste gevallen geen rechtstreeks preventief of ontmoedigend effect op de begunstigden.<sup>125</sup>

118 European Court of Auditors, opinion 07/2011, p. 7..

119 Europese Commissie COM (2011) 615, p. 40 en Annex IV.

120 Europese Commissie COM (2011) 614, p. 11-13.

121 Europese Commissie COM (2011) 615, p. 41.

122 European Court of Auditors, Special Report 8/2011.

123 ERK advies Nr. 07/2011.

124 Committee on Budgetary Control. 2011/2201(DEC).

125 ERK Speciaal Verslag 7/2010, p. 40.

### Landbouw<sup>126</sup>

Evenals bij het cohesiebeleid blijven de verordeningen voor landbouwfondsen op belangrijke onderdelen ongewijzigd.<sup>127</sup> De instrumenten (twee fondsen) en sleutels voor het verdelen van de financiële middelen zijn nog steeds de referentie (opgebouwde rechten uit het verleden) en grondoppervlakte. Dus veel middelen gaan naar grote agrariërs.<sup>128</sup>

Een geplande vermindering van de verschillen in hectarevergoeding per lidstaat betekent een budgettaire verschuiving richting de Midden- en Oost-Europese lidstaten.

De Commissie stelt verschillende vereenvoudigingen voor. Een gewijzigde toezichtstructuur beoogt het aantal betaalorganen te verminderen: een betaalorgaan per lidstaat wordt de regel.<sup>129</sup> Een ander voorbeeld van vereenvoudigde regels is dat kleine agrariërs niet langer verplicht worden om te voldoen aan alle milieueisen voor het verkrijgen van steun. Niettemin blijft het geheel – evenals bij het cohesiebeleid – ingewikkeld. Bijvoorbeeld bij plattelandsontwikkeling waar sprake is van zeven niveaus van regelgeving. Deze regels en hun interpretaties sluiten oneigenlijk gebruik niet uit. Hierdoor kunnen personen of verenigingen als sportclubs of luchthavens (niet-landbouwers) landbouwsubsidies blijven ontvangen. Dit komt mede door de blijvend rekbaar definitie van 'landbouwactiviteit' en 'landbouwer'. De invulling van de definities wordt mede overgelaten aan de discretie van de lidstaat zelf.

Tot slot is mogelijk sprake van inconsequente prikkels en doelstellingen. Binnen de voorgestelde regels kan een agrariër gemotiveerd worden om grasland om te zetten in percelen voor akkerbouw, wat mogelijk contrair is aan milieudoelstellingen. Bij plattelandsontwikkeling is sprake van vage doelstellingen, bijvoorbeeld '*to support rural employment*'. Het wordt niet duidelijk wat de prioriteiten zijn: het ontbreekt aan focus en aan een heldere analyse van de problemen. Absorptie – het zo volledig mogelijk uitputten van beschikbare fondsen – blijft impliciet een belangrijk motief.

## 4 Conclusie

De rechtmatigheid van de Europese uitgaven blijkt in de afgelopen jaren te zijn toegenomen. Aanvullend schept het Verdrag van Lissabon degelijker randvoorwaarden, waaronder de eis dat de uitgavenplafonds een wettelijke basis krijgen. Dat past in de trend om een *Schuldenbremse* op te nemen in de nationale wetgeving van het merendeel van de lidstaten. De nieuwe verordeningen voor cohesie en landbouw bouwen voort op de oude. Ze vormen – op het eerste gezicht – geen stevige stap om de rechtmatigheid van de Europese uitgaven verder te vergroten. De gang van zaken in de nabije toekomst is ongewis, mede gezien de lichte stijging in geconstateerde onregelmatigheden in 2010.

De Europese begroting is een beleidsinstrument. Haar functioneren kan niet losgezien worden van andere instrumenten zoals de beleidscoördinatie van fundamentele (nationale) hervormingen. Over de kwaliteit van de Europese uitgaven bestaan verschillen van inzicht en opvatting. Zo ontbreekt consensus over de positieve bijdrage van EU-uitgaven aan duurzame economische groei. Bovendien nemen de risico's voor de kwaliteit van de Europese uitgaven toe, bijvoorbeeld door toenemende voorfinanciering, cofinanciering en een stuwmeer van ongeveer 200 mld. euro aan uitstaande

126 European Court of Audit Opinion 1/2012.

127 Europese Commissie COM (2011) 628.

128 Opinion 1/2012, point 100 and 114.

129 European Commission COM (2011) 628, p. 7 en p. 30.

verplichtingen. Het begrotingsbeheer kan een forse deuk oplopen, wanneer het motief om Europese uitgaven te doen verschuift van het – nog niet helder gedefinieerde – begrip Europese toegevoegde waarde naar het aloude streven van lidstaten om beschikbare middelen zo veel mogelijk te absorberen.

Ondertussen is het vertrouwen van burgers in nationale overheden en Europese instituten afgenomen. Goede administratieve slagkracht en nieuwe verordeningen proberen bij te dragen aan vergroting van het geschonden aanzien. Essentieel hierbij is de mate waarin het Financieel Reglement fungeert als breekijzer om de vele verordeningen te uniformeren, op basis van uitgangspunten voor goed financieel beheer. Bijvoorbeeld door het eensluidend definiëren van Europese toegevoegde waarde. Het ziet er helaas naar uit dat dit op korte termijn onhaalbaar is. Uiteindelijk gaat het om te leren van (minder) goede uitvoeringspraktijken van de Commissie, andere instellingen en de lidstaten zelf. Het proces om te komen tot verbeterde samenwerking en goed ingerichte administraties vergt een stapsgewijs en geduld. Dit roept de vraag op hoe lang de burgers van Europa dat geduld kunnen opbrengen.

**R.M.L. Debets**

**H.J. Fischer**

The opinions expressed by the authors in this publication in no way commit the European Court of Auditors'

## Literatuur

Cipriani, Gabriele (2006), *The responsibility for implementing the Community budget*, CEPS Working Document, Brussel: Center for European Policy Studies.

Europese Rekenkamer (2007), *Jaarverslag van de Europese Rekenkamer 2006*, *Publicatieblad van de Europese Unie* C 273.

Europese Rekenkamer (2008), *Jaarverslag van de Europese Rekenkamer 2007*, *Publicatieblad van de Europese Unie* C 286.

Europese Rekenkamer (2011), *Jaarverslag van de Europese Rekenkamer 2010*, *Publicatieblad van de Europese Unie* C 326.

Piris, Jean-Claude (2010), *The Lisbon Treaty. A legal and political analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Toulemonde, J., H. Summa-Pollitt, en N. Usher (2004), *Triple check for top quality or triple burden? Assessing EU evaluations*, in R. Schwartz en J. Mayne (red.), *Quality matters: seeking confidence in evaluation, auditing and performance reporting*, New Brunswick: Transaction Publishers.