

Vergaderjaar 2017–2018

34 775

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 76

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2017

In deze brief brengen wij onze bevindingen over enkele EU-gerelateerde onderwerpen onder uw aandacht. We bespreken hierna de volgende onderwerpen:

1. Ontwikkelingen in het onderzoek naar toezicht op banken;
2. Jaarverslag Europese Rekenkamer 2016;
3. Europees Stabilisatiemechanisme (ESM);
4. Ontwikkelingen in het Meerjarig Financieel Kader;
5. Leren van een buitenlandse expertblik (opvolging beleidsaanbevelingen van internationale organisaties);
6. Inzet structuurfondsgelden voor behalen EU2020-doelen.

Wij denken dat deze onderwerpen relevant zijn voor het Algemeen Overleg met de Minister van Financiën (Hoofdstuk IX) over de eurogroep-/Ecofinraad-bijeenkomst van 6 en 7 december 2017, waar onder meer de start van het nieuwe Europees Semester op de agenda staat. Onderwerpen 5 en 6 kunnen van belang zijn voor het overleg over de ontwerp-begroting met de Minister van Economische Zaken (Hoofdstuk XIII), waarbij onderwerp 6 eveneens relevant kan zijn voor het overleg over de ontwerp-begroting met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Hoofdstuk XV).

Onze bevindingen over de onderwerpen 5 «Leren van een buitenlandse expertblik» en 6 «Inzet structuurfondsgelden voor behalen EU2020-doelen» komen voort uit onderzoeksactiviteiten die wij in de periode 2016–2017 hebben verricht in samenwerking met andere nationale rekenkamers binnen de EU. Deze bevindingen zijn voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan de betrokken Ministers.

We sluiten deze brief af met een overzicht van onderzoek(en) die wij nog gaan publiceren en met een verwijzing naar onze zogenoemde *Opvolgmonitor*, die weergeeft hoe de Ministers van Buitenlandse Zaken en Financiën opvolging hebben gegeven aan onze aanbevelingen van de afgelopen vijf jaar.

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

1 Ontwikkelingen in onderzoek naar toezicht op banken

Vorig jaar hebben wij (in onze brief over EU-gerelateerde aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017) gewezen op lacunes in de mogelijkheden van rekenkamers om onderzoek te doen naar toezicht op grootbanken. Deze «audit gap», zo signaleerden wij, is ontstaan met de introductie van het Single Supervisory Mechanism (SSM).¹ Onze waarneming werd bevestigd in het op 17 november 2016 gepubliceerde onderzoek van de Europese Rekenkamer naar toezicht op de grootbanken van de eurozone. De Europese Rekenkamer bleek geen toegang te hebben gekregen tot de benodigde informatie van de Europese Centrale Bank (ECB).²

Ook als het gaat om het toezicht op middelgrote en kleine banken is er sprake van lacunes in de onderzoeksmogelijkheden van rekenkamers, zo hebben wij onlangs vastgesteld.³ Deze lacunes doen zich voor op elk moment dat wij gegevens of informatiesystemen van de ECB moeten gebruiken. Wij verwachten dat dit probleem in de toekomst verder zal toenemen.

We hebben de Minister van Financiën aanbevolen om te zorgen voor een structurele oplossing op Europees niveau. De onafhankelijke externe controle door rekenkamers, zowel bij het toezicht op grootbanken als op middelgrote en kleine banken, moet geborgd zijn.

Bij De Nederlandsche Bank (DNB) hebben we erop gewezen dat de Algemene Rekenkamer haar wettelijke toegang tot (toezichtvertrouwelijke) informatie over het functioneren van het toezicht op middelgrote en kleine banken dient te behouden, ook als DNB overschakelt op ECB-methoden en informatiesystemen.

In 2017 is de werking van het SSM voor het eerst door de Europese Commissie geëvalueerd. Mede op verzoek van de voorzitter van de eurogroep kreeg ook het onderwerp *audit gap* een plaats in deze evaluatie.⁴

Uit de op 11 oktober 2017 verschenen evaluatie⁵ blijkt dat de Europese Commissie positief is over de werking van het SSM en vindt dat de geldende regels voor audits voldoen. Deze schrijven voor, aldus de Commissie, dat de ECB de Europese Rekenkamer alle documenten en informatie verstrekt die deze laatste nodig heeft om haar audittaken binnen haar wettelijke mandaat uit te voeren, en de feitelijke uitoefening van het toezicht te onderzoeken. De Commissie stelt voor dat de ECB en de Europese Rekenkamer in een inter-institutionele overeenkomst de onderlinge informatie-uitwisseling nader specificeren.

¹ Het SSM is het toezichtmechanisme van de Europese bankenunie, waarin is vastgelegd dat de Europese Centrale Bank (ECB) het centrale toezicht op de significante banken van de landen van de eurozone uitoefent.

² Europese Rekenkamer (2016). *Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme – een goede start maar verdere verbeteringen nodig*. Speciaal verslag nr. 29/2016, Luxemburg, 18 november 2016.

³ Algemene Rekenkamer (2017). *Toezicht op banken in Nederland*. Den Haag, 27 september 2017, Kamerstuk 32 013, nr. 147.

⁴ Wij hebben hiervoor samen met de Duitse rekenkamer informatie aangeleverd. Brief d.d. 14 juli 2016 van K. Scheller (president van de Bundesrechnungshof) en A.P. Visser (president van de Algemene Rekenkamer) aan V. Dombrovskis (vice-president van de Europese Commissie) en J. Hill (eurocommissaris voor Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarkten).

⁵ *Report from the commission to the European Parliament and the Council on the Single Supervisory Mechanism established pursuant to Regulation (EU) No 1024/2013*. Brussel, 11 oktober 2017.

Volgens de Europese Commissie is er dus geen sprake van een lacune in de externe audit van de grootbanken. Echter, het wettelijke mandaat van de Europese Rekenkamer waar de informatievoorziening volgens de Commissie op moet worden toegesneden, betreft alleen de audit van de «operational efficiency of the management», oftewel de bedrijfsvoering. En dat is waar de schoen wringt. Dat mandaat geeft de Europese Rekenkamer niet de mogelijkheid om de toezichtdossiers van banken in te zien. Wij verwachten dat een inter-institutionele overeenkomst hierin geen verandering zal brengen.

Wij geven u in overweging de uitkomsten van ons onderzoek en onze kanttekeningen bij de evaluatie van de Europese Commissie op dit punt, te betrekken bij uw oordeel over de *audit gap*, en de Minister van Financiën te verzoeken dit te bespreken in de eurogroep en de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin).

2 Jaarverslag Europese Rekenkamer 2016

De Europese Rekenkamer controleert jaarlijks hoe de Europese Commissie het geld voor de EU-begroting heeft geïnd en besteed. In 2016 omvatte de EU-begroting circa € 136 miljard,⁶ afkomstig van de jaarlijkse afdrachten van de EU-lidstaten. De uitgaven zijn hoofdzakelijk subsidies aan begunstigen in de lidstaten. De Europese Commissie en de lidstaten behoren alles te doen om te voorkomen dat er ten onrechte subsidies worden uitbetaald en om – en wanneer dat toch gebeurt – te zorgen dat ze worden terugbetaald. Uitbetalingen zijn onder andere onrechtmatig wanneer declaraties zijn vergoed van kosten die niet voor subsidie in aanmerking komen, wanneer declaraties zijn vergoed op basis van onjuiste gegevens over landbouwarealen en wanneer subsidies zijn verstrekt voor projecten waarbij de regels bij openbare aanbesteding niet zijn gevolgd.

De Europese Rekenkamer rapporteert in haar jaarverslag over het afgesloten begrotingsjaar wat het aandeel onrechtmatige betalingen in alle lidstaten *gezamenlijk* is geweest. Uitspraken over individuele lidstaten zijn niet mogelijk op basis van de methodologie die de Europese Rekenkamer hanteert.⁷

Aandeel onrechtmatige betalingen in Europa licht gedaald

Op 28 september 2017 publiceerde de Europese Rekenkamer haar jaarverslag over 2016. Hierin geeft zij voor het eerst geen afkeurend oordeel, maar een oordeel met beperkingen over de uitgaven van de Europese Commissie.

Dit is het geval omdat er blijkens het jaarverslag een verdere verbetering is te zien in de foutenpercentages sinds 2015, en omdat in een groot deel van de gecontroleerde uitgaven, aangeduid als «op rechten gebaseerde betalingen», geen fouten van zogenoemd «materieel belang» zijn geconstateerd. De Europese Rekenkamer meldt dat het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de gehele begroting van de Europese Commissie in 2016 3,1% bedroeg. Een jaar eerder was dit nog 3,8%. De meeste fouten trof de Europese Rekenkamer aan in uitgaven door de lidstaten op het terrein economisch, sociaal en territoriaal beleid met 4,8% (dit was in 2015 nog 5,2%) en op het terrein van concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid met 4,1% (4,4% in 2015). In de

⁶ Europese Rekenkamer (2017). *Jaarverslagen over het begrotingsjaar 2016*. Luxemburg, 28 september 2017.

⁷ Nederland geeft een Nationale verklaring uit waarin de Minister van Financiën namens het kabinet wel uitspraken doet over het beheer en de rechtmatigheid van de EU-subsidies «in gedeeld beheer» in Nederland.

ontvangsten (de lidstaatafdrachten aan de EU) heeft de Europese Rekenkamer geen fouten van materieel belang gevonden. Ook over de betrouwbaarheid van de rekeningen oordeelde de Europese Rekenkamer positief. De jaarrekening gaf volgens de Europese Rekenkamer een getrouw beeld van de financiële situatie per eind 2016 en de gang van zaken gedurende het boekjaar 2016.

Wij stellen vast dat sprake is van een andersluidend oordeel dan voorheen, maar dat het door de Europese Rekenkamer geconstateerde foutenpercentage nog steeds boven de internationaal vastgestelde norm van 2% ligt. Het oordeel van de Europese Rekenkamer past overigens wel binnen de internationaal geldende (ISSAI-)normen voor Rekenkameronderzoek.⁸

Wij geven u in overweging het jaarverslag van de Europese Rekenkamer te betrekken bij uw debat met de Minister van Financiën over de decharge over de EU-begroting 2016.

Besteding EU-gelden in Nederland

In de op 17 mei 2017 gepubliceerde *Nationale verklaring 2017* verantwoordt het kabinet zich over de EU-uitgaven in Nederland in 2016. Het gaat om circa € 702,2 miljoen. Dat geld, door de Europese Commissie en Nederland gezamenlijk beheerd in diverse fondsen, is op uiteenlopende terreinen uitgegeven: landbouw, plattelandontwikkeling, visserij, werkgelegenheid, economische ontwikkeling, migratie enzovoort.

Wij hebben in ons *Rapport bij de Nationale verklaring 2017* vastgesteld dat de beheer- en controlesystemen bij vrijwel alle Europese fondsen in Nederland voldoende functioneren en dat de verstrekte subsidies grotendeels rechtmatig worden besteed (bijlage bij Kamerstuk 34 725, nr. 4). Alleen vanuit het Europees Integratiefonds (EIF) zijn subsidies verstrekt die niet rechtmatig zijn besteed.

Wij signaleren een aantal punten die aandacht verdienen. Zo zijn er te veel onrechtmatige betalingen bij subsidies voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer vanuit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO). Daarnaast resteren er nog enkele interpretatieverschillen over de regelgeving bij het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), die de betrokken autoriteiten volgens ons zo snel moeten mogelijk oplossen. En bij het nieuwe Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) ten slotte, vinden wij het van belang dat er in het geautomatiseerde informatiesysteem enkele verbeterpunten worden aangepakt, onder andere in de informatiebeveiliging.

3 Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)

Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) is een permanent noodfonds dat is opgericht door de eurolanden, met als doel steun te verstrekken aan eurolanden die ernstige financieringsproblemen hebben of dreigen te krijgen. Deze steun wordt verleend om de financiële stabiliteit van de lidstaten en van de eurozone als geheel te versterken. Het ESM kan ook rechtstreeks regelingen aangaan met financiële instellingen binnen de lidstaten. In ons rapport *Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis* (2015) hebben wij de steun belicht die is verleend uit noodfondsen, inclusief het ESM (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1307). Voor de nieuw verkozen

⁸ Het betreft ISSAI-norm 1705: «Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report».

Tweede Kamer hebben we in het voorjaar over dit onderwerp ook een factsheet uitgebracht.⁹

Voorwaarden waaronder ESM beroep kan doen op financiële garantie Nederland

Bij de instelling van het ESM in 2012 hebben de eurolanden zich garant gesteld voor circa € 705 miljard aan kapitaal en hebben zij hiervan circa € 80,5 miljard gestort in de kas van het ESM.¹⁰ Het overige deel van het kapitaal ter grootte van ongeveer € 624,5 miljard kan het ESM geheel of gedeeltelijk bij de eurolanden opvragen. Dit kan in drie situaties:¹¹

- Het bestuur van het ESM, de zogenoemde Raad van gouverneurs die bestaat uit de Minister van Financiën van de eurolanden, kan bij unaniem besluit niet-gestort kapitaal opvragen.
- De Raad van bewind van het ESM, die onder het bestuur opereert, kan bij gewone meerderheid van stemmen niet-gestort kapitaal opvragen wanneer het kapitaal in de ESM-kas als gevolg van verliezen is gedaald onder het niveau van circa € 80,5 miljard.
- De directeur van het ESM, die op zijn beurt onder de Raad van bewind ressorteert, kan niet-gestort kapitaal opvragen wanneer dit nodig is om aan de betalingsverplichtingen van het ESM te kunnen voldoen.

Op deze manier kan het kapitaal van het ESM stijgen tot maximaal circa € 705 miljard. De Raad van gouverneurs kan dit maximum overigens wijzigen. Ook een eventueel besluit daartoe dient in unanimitieit te worden genomen.

De Tweede Kamer heeft in een motie aan de regering gevraagd om een verhoging of wijziging van het maximumkapitaal vooraf voor instemming voor te leggen aan het parlement.¹² Deze motie is door de regering overgenomen.¹³ Hiermee heeft de Kamer grip op eventuele aanpassingen van het maximumkapitaal.

Het Nederlandse aandeel in het gestorte kapitaal van ongeveer € 80,5 miljard bedraagt ongeveer € 4,6 miljard. Het Nederlandse aandeel in het opvraagbare kapitaal van circa € 624,5 miljard bedraagt € 35,4 miljard. Deze garantie is door Nederland vermeld in de garantiebijlage bij het Financieel Jaarverslag Rijk.¹⁴ De Kamer heeft via de hiervoor reeds aangehaalde motie aan de regering gevraagd om kapitaalopvragingen voor te leggen aan het parlement. Hiermee heeft de Kamer invloed op kapitaalopvragingen door de Raad van gouverneurs, omdat de Raad alleen in unanimitieit tot een opvraging kan besluiten. Op kapitaalopvragingen door de Raad van bewind en de directeur heeft de Kamer minder invloed, omdat deze organen zelfstandig bevoegd zijn tot het doen van kapitaalopvragingen in de beschreven situaties.

⁹ Algemene Rekenkamer (2017). Factsheet nummer 6 behorend bij de publicatie Rijk in uitvoering. Den Haag, 11 april 2017, Kamerstuk 31 865, nr. 94.

¹⁰ Per ultimo 2016 moest van het te storten kapitaal van circa € 80,5 miljard nog circa € 0,3 miljard worden overgemaakt. Dit betreft de nog door Letland en Litouwen over te maken bedragen vanwege de recente toetreding van deze landen tot de eurozone en het ESM.

¹¹ Met de goedkeuring van het ESM-verdrag hebben de lidstaten zich verplicht tot het uitbetalen van het maximaal oproepbare kapitaal (het inroepen van de garantie) mocht daar een beroep op worden gedaan in de hier beschreven situaties. Dit vergt dus geen apart besluit meer van het parlement.

¹² Tweede Kamer. (2012). *Motie van het lid Harbers c.s. over de goedkeuring van het ESM-verdrag*. Kamerstuk 33 221, nr. 11.

¹³ Tweede Kamer. (2017). *memorie van toelichting bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2017*. Kamerstuk 34 550 IX, nr. 2.

¹⁴ Bronnen: ESM-verdrag geconsolideerde versie na de toetreding van Litouwen tot het ESM, Financieel Jaarverslag Rijk 2012 tot en met 2016 en Jaarrekening ESM 2016.

Voor kapitaalopvragingen door de Raad van bewind en de directeur geldt dat als andere garanderende landen niet in staat zijn hun bijdrage aan het ESM te voldoen, dat Nederland daar dan (samen met andere lidstaten) ook (naar rato) voor moet betalen. Hierbij blijft de kapitaalopvraging voor iedere lidstaat beperkt tot de afgegeven garantie. Voor Nederland is de maximale kapitaalopvraging dus € 35,4 miljard. Dit maximum kan alleen wijzigen wanneer de Raad van Gouverneurs besluit tot een wijziging van het maximumkapitaal van het ESM.

Het kapitaal van het ESM stelt dit fonds in staat om op de kapitaalmarkt leningen aan te gaan voor de financiering van steunoperaties. Op dit moment is de uitleencapaciteit (de capaciteit voor steunoperaties) van het ESM maximaal € 500 miljard.

Eerste evaluatie EFSF- en ESM-steunprogramma's

In ons rapport *Noodsteun voor eurolanden tijdens de crisis (2015)* concludeerden wij onder andere dat er tot dat moment geen onafhankelijke evaluaties waren verricht naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van steun aan in financiële nood verkerende eurolanden. Op 15 juni 2017 werd een eerste door de Raad van gouverneurs van het ESM geïnitieerde onafhankelijke evaluatie gepubliceerd van steun uit het ESM en de tijdelijke voorganger van dit fonds, de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF).¹⁵ Het zwaartepunt van de evaluatie lag op de relevantie, effectiviteit en efficiëntie van het EFSF en ESM in de programma's. De evaluatie wijst op positieve resultaten die met de steun zijn behaald, zoals verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en versterking van de economische structuur in de steunlanden. Daarnaast wordt in de evaluatie een aantal aandachtspunten gesignaleerd. Zo zijn er vertragingen geweest bij de aanvraag van hulpprogramma's, die ertoe hebben geleid dat de financieringsbehoefte groter werd. Daarnaast zijn problemen in de financiële sector niet altijd tijdig onderkend en is geconstateerd dat het «Early Warning System» van het ESM (een waarschuwingssysteem dat moet waarborgen dat verleende steun tijdig wordt terugbetaald) slechts een beperkte doorzettingsmacht heeft. Ook wij zezen in ons rapport uit 2015 op de beperkte mogelijkheden om steunlanden die geen nieuwe steun meer nodig hebben aan te spreken op begrotingsbeleid dat de terugbetalingscapaciteit van ontvangen noodsteun in gevaar zou kunnen brengen.

In reactie op dit laatste punt, het ontbreken van corrigerend toezicht op het begrotingsbeleid van noodsteun ontvangende landen, liet de Minister van Financiën ons weten dat de Europese Commissie hiervoor gebruikmaakt van de analysebevoegdheden van het «Europees semester» (de jaarlijkse begrotingsanalyse en analyse macro-economische situatie) in combinatie met post-programmaevaluaties en dat de Ecofinraad op voorstel van de Commissie corrigerende aanbevelingen kan doen wanneer de situatie in een lidstaat daartoe aanleiding geeft. Indien een lidstaat onvoldoende invulling geeft aan zo'n aanbeveling is het mogelijk een financiële sanctie op te leggen.

Wij gaven toen aan dat wij dit toezicht pas voldoende vinden wanneer aan de conclusies en aanbevelingen die binnen het «Europees semester» worden geformuleerd ook daadwerkelijk consequenties worden verbonden voor de betreffende landen.

Wij vinden het positief dat het ESM de afgesloten EFSF- en ESM-programma's heeft laten evalueren. Tegelijkertijd zien we dat de Board of Auditors van het ESM zich nog beperkt begeeft op het terrein van de *performance audits* (onderzoeken naar de prestaties van het ESM

¹⁵ De evaluatiedocumenten zijn te vinden op de website van het ESM (www.esm.europa.eu) onder het onderdeel Financial Assistance.

binnen de steunprogramma's). Het uitvoeren van performance audits behoort op grond van de statuten van het ESM wel tot het takenpakket van de Board of Auditors. Wij vinden daarom dat de Board of Auditors deze onderzoekstaak nader gestalte zou moeten geven.

ESM en vervolmaking Europese Monetaire Unie

In het werkprogramma 2018 van de Europese Commissie¹⁶ staat vermeld dat eind 2017 wetgevende voorstellen zullen worden gepubliceerd over de vervolmaking van de Europese Monetaire Unie (EMU). Als onderdeel hiervan zal worden voorgesteld het ESM binnen de rechtsorde van de EU te brengen. Het streven van de Commissie is dat het ESM wordt omgevormd tot een Europees Monetair Fonds. Wij geven u in overweging om bij uw overleggen hierover met de Minister van Financiën de bovengenoemde punten te betrekken.

4 Ontwikkelingen Meerjarig Financieel Kader (2014-2020 en 2021-2027)

De jaarlijkse EU-begroting wordt uitgevoerd binnen het Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de EU. Vorig jaar hebben we aandacht geschonken aan de tussentijdse evaluatie van het MFK 2014–2020 en aan de wijzigingsvoorstellen die de Europese Commissie naar aanleiding daarvan heeft gepubliceerd.¹⁷ Het gaat daarbij ook om wijzigingen in het financieel reglement. De besprekingen hierover tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie zijn sinds de zomer van 2017 gaande. Het is nog onduidelijk op welke termijn een compromis zal worden bereikt.

Hieronder belichten we twee onderwerpen uit het Commissievoorstel voor een aangepast financieel reglement voor het lopende MFK.¹⁸ Daarna gaan we in op de globale contouren voor het toekomstige MFK (2021–2017).

Resultaatgerichtheid begroting en verantwoording

De afgelopen jaren hebben we meermaals het belang onderstreept om behalve over de rechtmatigheid van EU-subsidies ook verantwoording af te leggen over de resultaten en effectiviteit ervan (Algemene Rekenkamer 2015a; 2015b; 2016).¹⁹ Met de start van het programma «Budget focused on results» in 2015 heeft de Europese Commissie op dit terrein belangrijke stappen gezet. Als vervolg hierop stelt de Commissie nu voor om (1) de financiering van projecten te koppelen aan het resultaat, en (2) de benodigde informatie over resultaat en prestaties in de begroting en haar jaarverslag verder aan te scherpen.

¹⁶ Europese Commissie (2017). Commission Work Programme 2018, An agenda for a more united, stronger and more democratic Europe, Annex 1. Strasbourg, 24.10.2017, COM(2017) 650 final.

¹⁷ Europese Commissie, COM (2016) 603 final, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. *Tussentijdse evaluatie/herziening van het meerjarig financieel kader 2014–2020*, 14 september 2016.

¹⁸ Europese Commissie, COM (2016) 605 final, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de EU*, 14 september 2017.

¹⁹ Algemene Rekenkamer (2015a), *EU-trendrapport 2015; Ontwikkelingen in het financieel management van de EU*, februari 2015 (Kamerstuk 34 150, nr. 1); Algemene Rekenkamer (2015b): *Rapport bij de Nationale Verklaring 2015*, 20 mei 2015 (Kamerstuk 34 150, nr. 1); Algemene Rekenkamer (2016), *Rapport bij de Nationale Verklaring 2016*, 18 mei 2016.

Hoewel de reacties in het veld veelal positief zijn, wijzen het Europees Parlement²⁰ en de Europese Rekenkamer²¹ onder meer op het belang van een heldere definitie van «prestaties». Daarnaast vragen de Europese Rekenkamer en de Nederlandse regering ook aandacht voor de meetbaarheid van prestaties. Tevens pleit het kabinet voor een selectieve toepassing van doelen en indicatoren en een duidelijke relatie met de begrote uitgaven, zoals in Nederland is vorm gegeven met het Verantwoord Begroten.²² Ook in ons rapport over structuurfondsen (zie paragraaf 6) vragen wij aandacht voor de kwaliteit van de indicatoren.

Vergroten flexibiliteit van de begroting

De Europese Commissie stelt voor om bepaalde instrumenten voor extern optreden, zoals het instrument voor pre-toetredingssteun, het Europees nabuurschapsinstrument en het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking, flexibeler in te zetten. Maximaal 10% van de begrotingsmiddelen die bedoeld zijn voor het extern optreden (dat wil zeggen, buitenlands beleid) wil de Commissie niet van te voren vastleggen. Deze «flexibiliteitsbuffer» wil zij kunnen overhevelen naar het volgende jaar, zodat de EU sneller kan reageren op onvoorziene omstandigheden en crisissituaties.

Daarnaast wil de Commissie het mogelijk maken om financiële instrumenten met elkaar te combineren. Zo zou onbenut geld uit de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI) moeten kunnen worden overgeheveld naar het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI), dat wordt beheerd door de Europese Investeringsbank.

De Europese Rekenkamer wijst op de risico's die zich kunnen voordoen bij het combineren van financiële instrumenten, zoals dubbele financiering of verdringing van particuliere investeringen.²³ Het Europees Parlement signaleert dat een dergelijke overheveling van begrotingsmiddelen naar een ander instrument een belemmering kan vormen voor het behalen van de beleidsdoelstellingen van de middelen in gedeeld beheer en het bereiken van grotere sociale cohesie.²⁴

Toekomstig Meerjarig Financieel Kader (2021–2027)

De Europese Commissie komt in het tweede kwartaal van 2018 met een voorstel voor het nieuwe MFK voor de periode vanaf 2021.²⁵ Dit is later dan gebruikelijk, vanwege de parallel lopende onderhandelingen over de Britse uittreding uit de EU.

De globale contouren van het voorstel en mogelijke opties heeft de Europese Commissie eind juni 2017 geschetst in de discussienota over de toekomst van de EU-financiën.²⁶ Ook in de toekomstige programmaperiode streeft de Commissie naar een goede balans tussen stabiliteit en flexibiliteit van de begroting. Daarbij noemt de Commissie bijvoorbeeld

²⁰ Europees Parlement 2014–2019, A8–0211/2017, *Verslag over het voorstel van de voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie*, 8 juni 2017.

²¹ Publicatieblad van de EU, 2017/C91/01, Europese Rekenkamer, Advies nr. 1/2017, 23 maart 2017.

²² Brief van Minister Financiën aan de Tweede Kamer, *Kabinetstandpunt over het voorstel Financieel Reglement EU-begroting*, 30 januari 2017, Kamerstuk 21 501-03, nr. 102.

²³ Publicatieblad van de EU, 2017/C91/01, Rekenkamer, Advies nr. 1/2017, 23 maart 2017.

²⁴ Europees Parlement 2014–2019, A8–0211/2017, *Verslag over het voorstel van de voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie*, 8 juni 2017.

²⁵ Europese Commissie (2017). *Commission Work Programme 2018, An agenda for a more united, stronger and more democratic Europe*, Annex 1. Strasbourg, 24.10.2017, COM(2017) 650 final.

²⁶ Europese Commissie, *Discussienota over de toekomst van de EU-financiën*, Brussel, 28 juni 2017.

een mogelijk kortere duur van het financieel kader als optie. We onderschrijven deze gedachtegang. Eerder wezen wij al op de nadelen van een lange (zevenjarige) programmaperiode van de structuurfondsen. Deze lange looptijd bemoeilijkt een effectieve parlementaire controle op de uitgaven en resultaten.²⁷

Enkele andere elementen die de Europese Commissie in de discussienota noemt zijn:

- hervorming van de beleidsterreinen landbouw en cohesie en heroverweging van bestaande EU-programma's en -instrumenten, om zo (a) meer samenhang tussen de instrumenten te creëren en (b) regels en voorwaarden op één lijn te brengen;
- verschillende opties voor een hervormd stelsel van eigen middelen.

Zowel de Europese Commissie als de Begrotingscommissie van het Europees Parlement²⁸ stellen de huidige structuur van de EU-uitgaven en -inkomsten aan de orde. Als het aan hen ligt gaat de EU zich in de nieuwe MFK-periode meer richten op duurzame groei en ontwikkeling, innovatie, milieu/klimaat/energie en migratie. Aan de uitgavenkant van de begroting zal de nadruk moeten verschuiven van traditionele inkomensondersteuning van boeren en projecten met een lokale focus, naar projecten met een Europese toegevoegde waarde en versterking van de cohesie in de relatief arme lidstaten. Ook dient er volgens de instellingen een helder verband te bestaan tussen de Europese uitgaven en het systeem van eigen middelen. Dat wil zeggen: niet meer hoofdzakelijk nationale bijdragen op basis van btw-inkomsten en BNI, maar meer inkomsten uit bronnen die kunnen worden gerelateerd aan Europees beleid, zoals belastingen op energie of financiële transacties.

Op 14 juli 2017 heeft het kabinet zijn beoordeling van de discussienota over de toekomst van de EU-financiën aan de Tweede Kamer gestuurd.²⁹ Het kabinet verschilt blijkens deze brief op een aantal punten van mening met de Europese Commissie. Het gaat daarbij om te beginnen over het bestaande correctiemechanisme op nationale bijdragen, dat de Commissie ter discussie stelt. Daarover zegt het kabinet dat het aan de lidstaten is om te bepalen of de kortingssystematiek op afdrachten kan worden afgeschaft. Ook in de genoemde hervormingen aan de inkomstenkant van de EU-begroting ziet het kabinet weinig, met name waar het gaat over het introduceren van nieuwe afdrachtposten voor de lidstaten. Tot slot heeft het kabinet een andere visie dan de Commissie op de omvang van het MFK na de Brexit. Het kabinet is voorstander van een scenario waarbij de omvang van het MFK naar beneden wordt bijgesteld om te compenseren voor het vertrek van het Verenigd Koninkrijk als één van de grootste nettobetalers.

5 Leren van een buitenlandse expertblik (opvolging beleidsaanbevelingen van internationale organisaties)

Gezonde, houdbare overheidsfinanciën zijn een voorwaarde voor de welvaart van Nederland. De Europese Commissie, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) beoordelen en analyseren periodiek de huidige en toekomstige staat van de overheidsfinanciën in de bij hen

²⁷ Algemene Rekenkamer (2011), *EU-tendrapport 2011*, Kamerstuk 32 624, nr. 2.

²⁸ European Parliament, In depth analysis: *The next Multiannual Financial Framework (MFF), its Structure and the Own Resources*, October 2017.

²⁹ Brief aan de Tweede Kamer d.d. 14 juli 2017 van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Financiën inzake de kabinetsappreciatie Reflectiepaper toekomst EU-begroting.

aangesloten landen. Zij signaleren risico's en doen aanbevelingen om die risico's te verminderen.

Belang van economische analyses van Europese Commissie, IMF en OESO

De Europese Commissie, het IMF en de OESO maken kritische analyses van de economie en het economisch beleid van een land. Zij wijzen daarbij op economische onevenwichtigheden en risico's op de (middel-)lange termijn en doen aanbevelingen voor oplossingen. Deze organisaties hebben een internationaal vergelijkende blik. Bovendien zijn hun rapportages openbaar, waardoor deze input kunnen bieden voor discussie tussen Tweede Kamer en kabinet.

De aard van de analyses verschilt per organisatie. De rapporten, en in het bijzonder de aanbevelingen daarin van de OESO en het IMF, hebben geen verplichtend karakter. De analyses van de Europese Commissie zijn minder vrijblijvend. Zij zijn onderdeel van het Europees Semester: de jaarlijkse cyclus van economische beleidscoördinatie.

Elk jaar maakt de Europese Commissie een gedetailleerde analyse van de plannen voor budgettaire, economische en structurele hervormingen in EU-landen. Per land doet zij aanbevelingen voor de komende twaalf tot achttien maanden. Deze aanbevelingen dragen ook bij aan de langetermijndoelstellingen van de EU voor groei en werkgelegenheid, de strategie Europa 2020. Als de Commissie bij een lidstaat zogenoemde macro-economische onevenwichtigheden vaststelt, komt de lidstaat in de «procedure macro-economische onevenwichtigheden» terecht. De Commissie doet dan voorstellen om de onevenwichtigheden weg te werken. Hiermee wil zij voorkomen dat er problemen ontstaan in de economieën van de lidstaten. Indien bij een lidstaat uit de eurozone excessieve onevenwichtigheden zijn vastgesteld én dat land geen maatregelen neemt na aanbevelingen van de EU, kan de Commissie het land uiteindelijk een forse boete opleggen. Bij Nederland zijn in de loop der jaren wel onevenwichtigheden vastgesteld, maar geen excessieve onevenwichtigheden.

Opzet van ons onderzoek

Zes rekenkamers uit EU-landen hebben een parallel onderzoek uitgevoerd naar de aanbevelingen in de analyses van de Europese Commissie, het IMF en de OESO voor hun eigen lidstaat en hoe deze zijn geïmplementeerd.

Wij hebben de geïdentificeerde risico's voor Nederland, de aanbevelingen en de kabinetsreactie in kaart gebracht voor de periode 2011–2015.³⁰ Dit zijn de jaren waarin de overheidsfinanciën in veel Europese landen onder druk stonden als gevolg van diverse crises. Een meerjarige periode geeft inzicht in de ontwikkeling van aanbevelingen en de reacties daarop van kabinetten.

Wij hebben de aanbevelingen onderverdeeld in zes categorieën:

1. Evenwicht van de begroting, begrotingsraamwerk en -transparantie;
2. Begrotingsrisico's op de lange termijn;
3. Financiële stabiliteit;
4. Ondernemingsklimaat;
5. Arbeidsmarkt;
6. Andere beleidsterreinen zoals onderwijs, gezondheidszorg, sociaal beleid en milieu.

³⁰ Wij hebben het OESO-rapport uit 2016 wel meegenomen in ons onderzoek, omdat het onderzoek van dit rapport grotendeels in 2015 is uitgevoerd.

Totaalbeeld

Het parallelle onderzoek is op 13 oktober 2017 aangeboden aan het Contactcomité³¹ van de EU-rekenkamers en is op 24 oktober openbaar geworden.³² Wij hebben het gezamenlijke rapport meegestuurd bij deze begrotingsbrief.

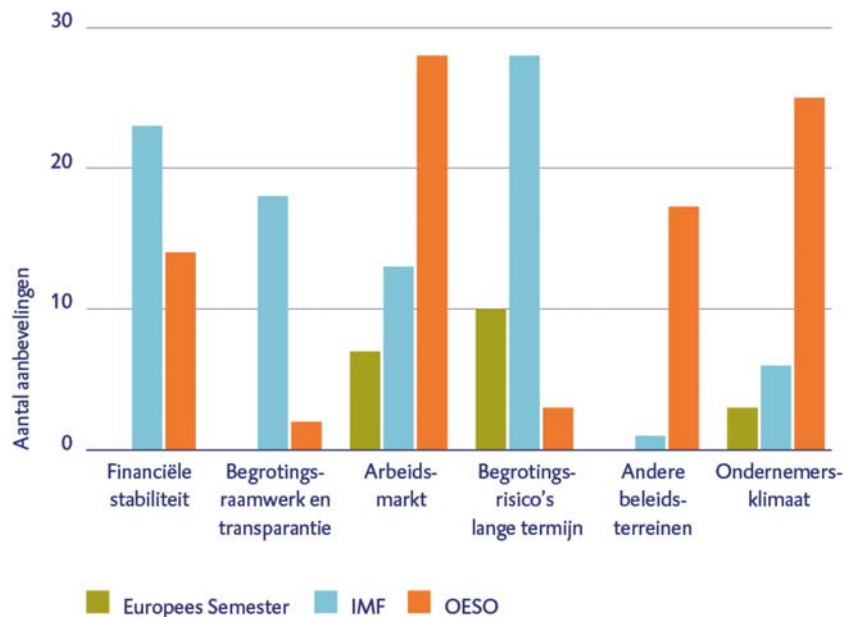
Het rapport concludeert dat de aanbevelingen nuttige input bieden voor het beleid van nationale overheden. De aanbevelingen van de Europese Commissie, de OESO en het IMF aan de lidstaten vertonen inhoudelijke overlap. In alle landen hebben de overheden voor een groot deel gedaan wat er werd aanbevolen. Het is moeilijk vast te stellen of nationaal beleid aangepast is als direct gevolg van landenspecifieke aanbevelingen.

Aantallen en aard van de aanbevelingen

In de periode 2011–2015 heeft de Nederlandse overheid in totaal 198 aanbevelingen van de Europese Commissie, de OESO en het IMF ontvangen. Het IMF en de OESO gaven beide 89 aanbevelingen, de Commissie gaf er 20. Onderstaande figuur geeft de verdeling over de categorieën weer.

Op alle terreinen aanbevelingen, meeste aanbevelingen op arbeidsmarkt

Figuur 1: Aantal landenspecifieke aanbevelingen van Europese Commissie, OESO en IMF in 2011–2015



Ondanks de verschillende accenten binnen de analyses bevatten de aanbevelingen tussen de organisaties veel overlap. Veel aanbevelingen worden jaarlijks herhaald, of komen in een net iets andere vorm terug.

³¹ De leden van het Contactcomité zijn de presidenten van de nationale rekenkamers uit de EU en de president van de Europese Rekenkamer.

³² https://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/Underlying%20Risks%20to%20Sustainable%20Public%20Finances/Parallel_Audit_Report_EN.pdf

Opvolging van de aanbevelingen

Tabel 1 hierna (zie volgende pagina) geeft aan in hoeverre het Nederlandse kabinet in de periode 2011–2015 heeft gehandeld conform de landenspecifieke aanbevelingen.

Op de meeste terreinen komen beleidsbeslissingen overeen met de landenspecifieke aanbevelingen. Veel aanbevelingen betreffen problemen die al langer onderwerp waren van maatschappelijk debat. Zo heeft het kabinet-Rutte/Asscher een groot aantal ingrijpende maatregelen genomen om de economie en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te herstellen. Gezien de staat van de Nederlandse overheidsfinanciën en de economische groei op dat moment, en de Nederlandse traditie van gezonde overheidsfinanciën, sprak het kabinet al over ingrijpende maatregelen. De landenspecifieke aanbevelingen droegen mogelijk bij aan draagvlak en een gevoel van urgentie. Op sommige onderdelen is de mate van opvolging beperkt.

Tabel 1: Opvolging landenspecifieke aanbevelingen (2011–2015)

	Thema van landenspecifieke aanbeveling	Aangekaart door	Mate van opvolging
Evenwicht op begroting, begrotingsraamwerk en – transparantie	Belastingstelselherziening	IMF OESO	Beperkt
Begrotingsrisico's op de lange termijn	Woningmarkt	Europese Commissie IMF OESO	Grotendeels
Financiële stabiliteit	Lange termijn-houdbaarheid en begrotingstekort	Europese Commissie IMF	Volledig
	Financiële regelgeving	IMF OESO	Volledig
Ondernemingsklimaat	Toezicht	IMF OESO	Volledig
	Verbetering van research & development-beleid	IMF OESO	Grotendeels
Arbeidsmarkt	Verbetering van research & development-financiering	Europese Commissie IMF OESO	Niet
	Arbeidsparticipatie	Europese Commissie IMF OESO	Grotendeels
Andere beleidsterreinen zoals onderwijs, gezondheidszorg, sociaal beleid en milieu	Werknemersbescherming	Europese Commissie IMF OESO	Grotendeels
	Gezondheidszorg	OESO	Grotendeels
	Onderwijs	OESO	Beperkt

In Bijlage 1 gaan we per thema in op de mate van opvolging (2011–2015). We merken op dat de mate van opvolging overigens los staat van de vraag of de maatregelen ook daadwerkelijk effectief zijn. In ons verantwoordingsonderzoek en in onze andere onderzoeksrapporten gaan we wel in op de effectiviteit van beleid.

Reactie kabinet

De Ministers van Financiën en Economische Zaken (EZ) hebben ons op 21 november 2017 hun bestuurlijke reactie op onze bevindingen toegestuurd. De Ministers geven aan zich op hoofdlijnen te herkennen in het beeld dat wordt geschetst en delen onze aanbeveling aan de Kamer. Tot

slot zeggen ze hun volledige medewerking toe indien de Kamer meer informatie wenst. De integrale reactie is te vinden op onze website www.rekenkamer.nl.

6 Inzet structuurfondsgelden voor het behalen van de EU2020-doelen

Onderzoek aanpak werkloosheid in de EU

De aanpak van langdurige werkloosheid in de EU is een belangrijke prioriteit in het huidige beleid van de Europese Commissie. Met de Europa 2020-strategie streeft de Commissie onder meer naar meer werkgelegenheid en minder voortijdige schoolverlaters. De Commissie wil in 2020 ten minste 20 miljoen Europeanen uit armoede en sociaal isolement hebben gehaald. Dat is niet eenvoudig. Zo constateerde de Europese Rekenkamer dit jaar dat het EU-werkgelegenheidsinitiatief voor jongeren uit zwakkere regio's is achtergebleven bij de verwachtingen.³³ Dergelijke constatering van achterblijvende resultaten knellen, temeer daar de Europese Commissie met haar «EU budget focused on results»-initiatief de effectiviteit van het EU-budget wil vergroten.

Wij hebben in 2016 onderzocht welke bijdrage de structuurfondsen (ESIF)³⁴ aan de EU 2020-doelen voor werkgelegenheid leveren. Ons onderzoek is tegelijk met dat van tien andere rekenkamers³⁵ op onderling afgesproken wijze uitgevoerd in het kader van een *parallel audit*. Dat wil zeggen dat de deelnemende rekenkamers het onderzoek in eigen land uitvoeren, afstemmen en publiceren. Wij hebben gekeken naar zowel de wijze waarop het beleid is vormgegeven in Nederland als de uitvoering in de praktijk. Samen met de bevindingen uit de overige deelnemende lidstaten is hierover in oktober 2017 een internationaal rapport gepubliceerd.³⁶ Op basis van vergelijking van de bevindingen in de deelnemende landen en goede voorbeelden zijn aanbevelingen geformuleerd die in de nieuwe programmaperiode (2021–2027) tot (nog) meer resultaatgericht beleid kunnen leiden.

Europese structuurfondsen in Nederland

Met geld uit de structuurfondsen beoogt de Europese Unie de welvaartsverschillen tussen de regio's en tussen de lidstaten onderling te verkleinen. Nederland ontvangt in de periode 2014–2020 onder meer ruim € 1 miljard uit twee structuurfondsen: het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Daar moet Nederland vervolgens nog minstens 50% aan eigen middelen bij inzetten. Een deel van dit geld, vooral uit het ESF, is bedoeld voor onderwijs en werkgelegenheid, waarbij aansluiting wordt gezocht bij het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid van gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden. EFRO-geld is in Nederland voor het overgrote deel bedoeld voor innovatie en koolstofarme energie. Alleen in de vier grote steden in Nederland wordt het geld (ook) ingezet voor werkgelegenheid (in de periode 2014–2020 6,5% van het EFRO-budget).

³³ Europese Rekenkamer (2017). *Jeugdwerkloosheid – heeft het EU-beleid een verschil gemaakt? Een evaluatie van de jongerengarantie en het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief*. Luxemburg: Speciaal verslag nr. 5/2017.

³⁴ ESIF staat voor: European Structural and Investments funds, en omvatten onder andere het EFRO en ESF.

³⁵ De rekenkamers van Denemarken, Duitsland, Finland, Italië, Letland, Malta, Polen, Portugal, Slowakije en Tsjechië.

³⁶ Volgens de planning tijdens de bijeenkomst van 12-13 oktober 2017 van het *Contactcomité* (samenwerkingsverband tussen de hoge controle instanties van de EU en de Europese Rekenkamer).

Voor elk structuurfonds hebben de EU-lidstaten voor de periode 2014–2020 Operationele Programma's (OP's) opgesteld. In de OP's van het ESF en het EFRO West-Nederland gezamenlijk is € 128 miljoen gereserveerd voor het bevorderen van duurzame werkgelegenheid en € 383 miljoen voor het bevorderen van de «sociale inclusie» en het bestrijden van armoede en discriminatie, voor zover gericht op werkgelegenheids- en onderwijsprojecten. Ieder programma heeft een eigen zogeheten managementautoriteit, die de projectsubsidies beheert en controleert. Voor het ESF is dat het Agentschap SZW, voor het EFRO West-Nederland fungeert de gemeente Rotterdam als managementautoriteit.

Vormgeving beleid structuurfondsen

1 Operationele programma's

Op basis van de bevindingen in de betreffende landen concluderen de deelnemende rekenkamers in het internationale rapport dat de OP's zodanig zijn ontworpen dat zij kunnen bijdragen aan het bereiken van de Europese werkgelegenheidsdoelen. Er is vergeleken met de voorgaande programmaperiodes sprake van meer nadruk op de resultaten. Dat geldt ook voor Nederland. De managementautoriteiten hebben de OP's in Nederland zodanig ontworpen dat zij kunnen bijdragen aan het bereiken van de Europese werkgelegenheidsdoelen. Een voorbeeld is het OP ESF, waarvan de prioriteiten en doelen voor de Nederlandse arbeidsmarkt aansluiten bij de analyses van de Europese Commissie op dit terrein. Verder is met het oog op flexibiliteit dit programma in algemene termen geformuleerd. Daarmee wil de ESF-managementautoriteit inspelen op actuele ontwikkelingen, zoals instroom van grote aantallen vluchtelingen. In het internationale rapport wordt dit programma een goed voorbeeld genoemd.

2 Gebruik van indicatoren

Om de voortgang van de uitvoering van het programma te kunnen volgen, eist de Europese Commissie van de EU-lidstaten dat zij een systeem hebben van indicatoren en bijbehorende doelen. Het internationale rapport stelt dat in de onderzochte landen de systemen over het algemeen een goede basis vormen voor monitoring, maar dat er op het gebied van transparantie, bruikbaarheid en beheersbaarheid verbeteringen nodig zijn.

Verbeteringen zijn bijvoorbeeld gewenst bij het definiëren van indicatoren. De Commissie schrijft gemeenschappelijke indicatoren voor, op basis waarvan EU-brede vergelijking kan plaatsvinden. Te denken valt aan soorten projecten, aantallen deelnemers, uitstroom naar de arbeidsmarkt en dergelijke. In het internationale rapport komt naar voren dat deze gemeenschappelijke indicatoren zodanig zijn gedefinieerd dat ze vaak niet (helemaal) van toepassing zijn op de situatie in een lidstaat. Dat betekent dat managementautoriteiten nog veel programmaspecifieke indicatoren voor de nationale context formuleren. In Nederland zijn bijvoorbeeld alle ESF-indicatoren specifiek voor de Nederlandse situatie geformuleerd. Hierdoor neemt het totaal aantal indicatoren toe, evenals de rapportageverplichtingen.

De Commissie wordt in het internationale rapport daarom aanbevolen te onderzoeken of alle gemeenschappelijke indicatoren noodzakelijk zijn en de lidstaten wordt aanbevolen dat voor de specifieke indicatoren te doen. Samen met de managementautoriteiten zouden de Staatssecretarissen van SZW en EZ daaraan voor Nederland invulling moeten geven. Daarbij bevelen wij aan in de nieuwe programmaperiode (2021–2027) realistische, in dit geval niet te lage streefwaarden voor relevante indicatoren op te

(laten) nemen, bij voorkeur in samenspraak met de uitvoerders in het veld en de begunstigden.

Dat de doelen niet hoog waren gesteld bleek bijvoorbeeld uit het aantal deelnemers aan regionale arbeidsmarktprojecten voor de programmaperiode 2014–2020. Daarvan was de streefwaarde op 72.500 totaal in Nederland gesteld, maar na twee jaar waren er al bijna 94.000 deelnemers geregistreerd. Ook in het OP EFRO zijn de streefwaarden van de prestatie-indicatoren – zoals «aantal samenwerkingsverbanden» of «aantal ondersteunde bedrijven» – soms al bereikt bij de start van een project. In feite is hier sprake van «input»-indicatoren. De managementautoriteit EFRO West-Nederland maakt overigens, waar mogelijk en zinvol, wel nadere afspraken met begunstigden over meer resultaatgerichte indicatoren in de uitvoeringsovereenkomsten. In het internationale rapport wordt dit een goed voorbeeld genoemd.

3 Monitoring en evaluatie

Om prestaties en effecten te meten verzamelen de managementautoriteiten zelf informatie of maken ze gebruik van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS verzamelt monitorgegevens over werkgelegenheid en de status van werkzoekenden. Voor een deel wordt hiermee een informatieverzamelingslast bij de begunstigden weggenomen. In het internationale rapport wordt dit een goed voorbeeld genoemd.

Bij het ESF stopt de monitoring van deelnemers een jaar na beëindiging van het ondersteuningstraject. Voor het meten van duurzame effecten zou het CBS de deelnemers langer moeten volgen. Daarom bevelen wij de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan in overleg met het CBS te treden om de mogelijkheden daartoe te onderzoeken.

Verder gebruikt het Agentschap SZW kwalitatieve, niet-statistische vormen van onderzoek naar bijvoorbeeld veronderstellingen van het gevoerde re-integratiebeleid. Uit dergelijk onderzoek kwam de aanbeveling naar voren dat, vanuit de gedachte dat gemeenten en scholen interessante partners van elkaar zijn rondom de arbeidstoeleiding van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, meer samenwerking zou moeten worden gestimuleerd.³⁷ Dergelijke inzichten kunnen bijdragen aan de effectiviteit van een programma. Bij EFRO is aangegeven dat de tussentijdse evaluatie zich zal richten op de vraag hoe en waarom het programma werkt. Dergelijk onderzoek wordt in het internationale rapport een goed voorbeeld genoemd.

Uitvoering van projecten

Om in de parallelle audit de uitvoering van de OP's nader te bestuderen, selecteerden acht rekenkamers in totaal zeventig vastgestelde projecten. Ofschoon niet representatief voor alle vastgestelde projecten geven ze wel een eerste indruk van de praktijk.

In Nederland hebben wij in 2016 voor twaalf projecten – zes ESF en zes EFRO West-Nederland – onderzocht in hoeverre daar sprake is van een resultaatgerichte aanpak. Met het geld dat met deze projecten is gemeoid (variërend van ruim € 1 miljoen tot € 27,5 miljoen) worden geen banen gecreëerd, maar trachten de uitvoerders de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt tegen te gaan. Meestal door werkzoekenden met een slechte uitgangssituatie te begeleiden (ESF) of door projecten te

³⁷ Bureau Bartels/Regioplan (2016). *Tussenevaluatie implementatie en uitvoering eerste openstelling ESF Actieve Inclusie 2014–2020*. Amersfoort.

subsidiëren die banen kunnen opleveren (EFRO). We bespreken hier een aantal zaken die ons daarbij zijn opgevallen.

Bij het selecteren van concrete projecten hanteren de onderzochte managementautoriteiten duidelijke criteria, die (deels) gekoppeld zijn aan de beoogde resultaten uit het OP. Een goede praktijk bij het EFRO is de rol van een Stedelijke Adviesgroep (SAG) van deskundigen die, onafhankelijk van de managementautoriteit, projectaanvragen beoordeelt. Deze SAG adviseert ook over aanpassing van projectplannen of extra indicatoren in uitvoeringsovereenkomsten, die bijdragen aan meer resultaatgerichtheid. Verder zien wij dat er in alle onderzochte gevallen sprake is van enige, zij het soms summiere, uitleg over hoe de begunstigde zijn of haar projectdoelen wil bereiken («interventiologica»). In vrijwel alle gevallen maakt de managementautoriteit bindende afspraken met begunstigden over bijvoorbeeld aantallen (trajecten, cliënten en dergelijke). Bij twee projecten voor regionale arbeidsmarkttrajecten zijn de afspraken in algemenere termen gesteld, zoals «realisatie conform de aanvraag».

In 2016 lieten de onderzochte ESF-projecten al eerste resultaten zien; de onderzochte EFRO-projecten lopen nog en zijn meestal net opgestart. De ESF-resultaten betroffen vooral prestatiegegevens, zoals aantallen deelnemers in trajecten, aantallen adviezen en dergelijke. Voor projecten voor regionale arbeidsmarkttrajecten houdt de CBS-statistiek bij in hoeverre deelnemers een betaalde baan hebben gevonden of weer een opleiding volgen.

Toegevoegde waarde

Met de informatie over de resultaten is nog niet aangetoond dat deze aan de projecten zijn te danken. Ook factoren als de economische ontwikkelingen en de situatie op de arbeidsmarkt zijn van invloed op de resultaten. Om de effectiviteit te kunnen bepalen is evaluatieonderzoek nodig. Maar in dit stadium van de uitvoering van het OP is het nog niet mogelijk conclusies te trekken over de effectiviteit. Dat geldt ook voor de projecten die in andere deelnemende landen zijn onderzocht.

In het verlengde daarvan ligt de vraag naar de Europese toegevoegde waarde van de projecten: in hoeverre zou een project ook al hebben bestaan zonder Europese subsidies? Worden er met die subsidies alleen meer werkzoekenden geholpen, of worden zij ook beter geholpen? Er is nog geen evaluatieonderzoek dat dergelijke vragen goed beantwoordt.

In het internationale rapport wordt er bij de Europese Commissie op aangedrongen om het begrip «Europese toegevoegde waarde» verder uit te werken en te operationaliseren. Daaraan kunnen de lidstaten een belangrijke, inhoudelijke bijdrage leveren. Wij bevelen de Staatssecretarissen van EZ en SZW en de Minister van Financiën daarom aan in het kader van de ontwikkeling van een nieuw MFK er bij de Commissie op aan te dringen het begrip «Europese toegevoegde waarde» een plaats te geven, en daaraan een inhoudelijke bijdrage te leveren. In dat verband signaleerden we eerder al dat de huidige EU-begrotingssystematiek, waarin landen voor een periode van zeven jaar geld krijgen toegewezen, een prikkel geeft om per lidstaat zo veel mogelijk subsidie «binnen te halen» (die vervolgens ook – een tweede prikkel – daadwerkelijk «moet» worden uitgegeven). Dit leidt niet per definitie tot financiering van projecten die zo veel mogelijk toevoegen.³⁸

³⁸ Algemene Rekenkamer (2016). *EU-trendrapport 2016*. Bijlage bij Kamerstuk 34 394, nr. 1.

Reactie kabinet

Op 14 september 2017 ontvingen wij een bestuurlijke reactie van de Minister van EZ op onze bevindingen, mede namens de Minister van SZW en de Minister van Financiën. Hierin staat onder andere dat het kabinet met de Europese Commissie overlegt over het beter in lijn brengen van de programma-specifieke indicatoren met de gemeenschappelijke indicatoren. Beide partijen streven naar verbetering van de meetbaarheid en kwaliteit van de indicatoren. Ook onderschrijft het kabinet wenselijkheid van realistische streefwaarden, en dat financiering door de EU meerwaarde moet hebben boven financiering via nationale begrotingen. De volledige reactie is te vinden op onze website www.rekenkamer.nl.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Bij de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2017 publiceren we ons jaarlijkse rapport bij de Nationale verklaring. De publicatiedatum is 16 mei 2018.

Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor. Daarin is terug te vinden hoe de Ministers van Buitenlandse Zaken en Financiën opvolging hebben gegeven aan onze aanbevelingen die voortkomen uit onze onderzoeken over de afgelopen vijf jaren. U vindt de resultaten gerangschikt per ministerie en per onderzoek op: <http://www.rekenkamer.nl/opvolging-aanbevelingen>.

We gaan graag met u in gesprek over onze EU aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2018.

Algemene Rekenkamer

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

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
wnd. secretaris

LEREN VAN EEN BUITENLANDSE EXPERTBLIK: OPVOLGING AANBEVELINGEN PERIODE 2011–2015

1. Belastingstelselherziening: opvolging beperkt

De drie organisaties hebben diverse aanbevelingen gedaan ten aanzien van het belastingstelsel. Zo is aanbevolen om het btw-tarief binnen Nederland te uniformeren. Het btw-tarief voor luxe goederen is in 2012 wel verhoogd van 19 procent naar 21 procent, maar er worden nog steeds verschillende percentages voor primaire goederen en luxe goederen gehanteerd.

Het IMF en de OESO hebben in verschillende jaren diverse aanbevelingen gedaan gerelateerd aan de fiscale omgang met pensioenopbouw. Als reactie op de aanbevelingen van het IMF uit 2014 liet het kabinet weten dat de herziening van de manier waarop belasting wordt geheven over pensioenvermogen onderdeel is van de dialoog met de betrokken belanghebbenden. In de jaren daaropvolgend hebben geen herzieningen plaatsgevonden.

Verschillende aanbevelingen richten zich op de verlaging van de belasting op arbeid. De overheid verlaagde de belastingen met ingang van 2016 met € 5 miljard euro. Een groot deel hiervan was voor de verlaging van de belasting op arbeid. Dit voordeel kwam vooral ten goede aan werknemers.

Naast enkele aanpassingen zijn geen grote fiscale structurele hervormingen doorgevoerd. Daarmee achten wij de voortgang op dit thema beperkt. Het kabinet heeft wel een belastingstelselherziening aangekondigd maar laat dit over aan een nieuw kabinet.

2. Woningmarkt: opvolging grotendeels

De drie organisaties hebben over de jaren heen veelvuldig aanbevelingen gedaan ten aanzien van de woningmarkt. Deze aanbevelingen gingen met name over het verlagen van het maximale leenbedrag ten opzichte van de (getaxeerde) waarde van de woning en het beperken of afschaffen van de hypotheekrenteafrek. Op beide fronten heeft de overheid maatregelen genomen. Het maximale leenbedrag ten opzichte van de (getaxeerde) waarde van de woning is afgebouwd en bedraagt per 1 januari 2018 nog 100%. Ook het percentage dat aan hypotheekrente mag worden afgetrokken wordt in kleine stappen teruggebracht naar uiteindelijk 38% in 2041, en hypotheekrenteaftrek in aanmerking als zij een aflossingsverplichting hebben. Daarnaast zijn ook aanpassingen aangebracht aan de maximale hoogte van de nationale hypotheekgarantie, is de overdrachtsbelasting verlaagd van 6 procent naar 2 procent, en is er een fiscale schenkingsvrijstelling tot 100.000 euro wanneer de ontvanger tussen de 18 en 40 jaar oud is en het bedrag wordt gebruikt voor de aanschaf of verbouwing van een woning of voor de aflossing van een hypotheek.

Bovenstaande beleidswijzigingen die door het kabinet zijn aangebracht gaan echter minder ver dan de drie organisaties hebben aanbevolen. Wij vinden dat de aanbevelingen daarom grotendeels zijn opgevolgd.

3. Lange termijn houdbaarheid en begrotingstekort: opvolging volledig

De drie organisaties hebben aanbevelingen gedaan om het begrotingstekort te verminderen en de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. Het kabinet heeft van 2011 tot en met 2015 ingrijpende bezuinigingsmaatregelen doorgevoerd die nog vele jaren doorwerken. Het tekort is sindsdien kleiner geworden en de lange

termijn houdbaarheid is verbeterd. Het kabinet heeft de aanbevelingen volgens ons dan ook volledig opgevolgd.

4. Financiële regelgeving: opvolging volledig

Om de financiële stabiliteit te verbeteren hebben de organisaties aanbevelingen gedaan om de financiële regelgeving te versterken door invoering van Basel III. Basel III is via Europese wetgeving van kracht geworden en het kabinet heeft de regels in 2014 in Nederland geïmplementeerd. De aanbevelingen zijn op dit gebied dan ook volledig opgevolgd.

5. Toezicht: opvolging volledig

Om goed prudentieel toezicht uit te laten voeren bevelen de drie instellingen het kabinet aan de toezichthouders ruime bevoegdheden te geven. Het kabinet heeft aangegeven dat de toezichthouders in Nederland onafhankelijk zijn en uitgerust zijn met vergaande bevoegdheden om toezicht uit te voeren. Het toezicht op de financiële sector is vanaf 2011 echter sterk veranderd. Dit komt met name door de introductie van de Europese bankenunie en de daarvoor noodzakelijke nationale aanpassingen. Gezien de veranderingen vinden wij dat de aanbevelingen volledig zijn opgevolgd.

6. Verbetering van R&D-beleid: opvolging grotendeels

De OESO heeft aanbevolen om het topsectorenbeleid verder te verbeteren door bijvoorbeeld open te staan voor nieuwe opkomende sectoren en te voorkomen dat een bepaalde categorie bedrijven wordt bevooroordeeld. Het topsectorenbeleid, ingevoerd in 2012, bestaat nog relatief kort en is de laatste jaren verder ontwikkeld. Door de aanpassingen in de verdere ontwikkelingen achten wij de aanbevelingen dan ook grotendeels opgevolgd.

7. Verbetering van R&D-financiering: geen opvolging

De instellingen hebben aanbevolen om de publieke R&D-uitgaven van de Nederlandse overheid te verhogen en private R&D-uitgaven te ondersteunen. Ondanks de aanbevelingen blijkt uit data van de OESO dat de R&D-uitgaven niet zijn verhoogd. Het kabinet kiest ervoor om vooral private uitgaven aan R&D te stimuleren. Daarnaast hebben de instellingen aanbevolen om de toegang tot financiering van het midden- en kleinbedrijf (MKB) te verbeteren. Het kabinet deelde de analyse en de daarbij behorende aanbeveling van de OESO niet. Volgens het kabinet is niet de toegang tot financiering maar de achterblijvende vraag naar financiering vanuit het MKB het probleem. Op het gebied van R&D-financiering achten wij de aanbevelingen dan ook niet opgevolgd.

8. Arbeidsparticipatie en werknemersbescherming: opvolging grotendeels

De arbeidsmarkt is een belangrijk thema binnen de analyses van de drie organisaties. Verschillende aanbevelingen richten zich op de verbetering van de arbeidsparticipatie en de daarbij behorende bescherming. De aanbevelingen richten zich met name op de verhouding en de verschillen tussen zelfstandigen en flexwerkers en medewerkers in vaste dienst. De overheid heeft verschillende maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie te verbeteren en de werknemersbescherming anders te verdelen. Zo is de duur van de werkloosheidsuitkering ingekort, is de maximale duur van een tijdelijk contract ingekort en is de inkomstenbelasting licht

gedaald. Overigens is de duur van de werkloosheidsuitkering recentelijk weer verlengd. Er is nog relatief weinig veranderd aan de verschillen in bescherming tussen werknemers in vaste dienst en zelfstandigen. De aanbevelingen zijn volgens ons dan ook niet volledig maar wel grotendeels opgevolgd.

9. Gezondheidszorg: opvolging grotendeels

Een beperkt aantal aanbevelingen is gedaan door de OESO op het gebied van de gezondheidszorg. Zo heeft de OESO aanbevolen adequate prestatie-indicatoren te ontwikkelen om prestatiegerichte contracten tussen verzekeraars en zorgaanbieders te bevorderen. Daarnaast beveelt de OESO aan de marktwerking in de zorg te versterken door winstuitkeringen toe te staan en zorgverzekeraars en ziekenhuizen toe te staan te fuseren.

Het kabinet heeft deze aanbevelingen volgens ons grotendeels opgevolgd. Het Zorginstituut Nederland kreeg de taak om zorgverzekeraars en zorgaanbieders te helpen met het maken van standaarden voor de gezondheidszorg en het opstellen van prestatie-indicatoren. De marktwerking in de zorg is nog niet zo ver doorgevoerd als de OESO heeft aanbevolen.

10. Onderwijs: opvolging beperkt

De OESO heeft onder andere aanbevolen de kwaliteit van het onderwijs aan jonge kinderen te verbeteren, het niveau van leraren omhoog te brengen en hun lonen daarop aan te passen. Vanaf 2011 zijn er slechts kleine beleidsaanpassingen geweest die met name zijn gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Wij vinden de mate van opvolging op dit thema dan ook beperkt.

Optimale benutting van de landenspecifieke aanbevelingen

Alle drie de internationale organisaties beschikken over veel expertise en hebben de mogelijkheid beleid van landen onderling te vergelijken. Op basis daarvan bieden zij onderbouwde adviezen en best practices. De landenbezoeken bieden bovendien mogelijkheden om nationale keuzes te toetsen en kritisch tegenspel te vragen. De betrokkenheid van het parlement bij de landenbezoeken is beperkt. De betrokken ministeries organiseren de landenbezoeken welwillend. Het is de vraag of de mogelijkheden van de analyses volledig worden benut. Zo zou Nederland bij de voorbereiding van een bezoek zelf kunnen bepalen wat het zou willen leren van het landenspecifieke onderzoek. De Tweede Kamer en het kabinet zouden dan vooraf kunnen bepalen op welke terreinen zij risico's zien en/of welke specifieke beleidsterreinen bijzondere aandacht verdienen, en juist op dat terrein actief om benchmarks en best practices vragen.