

ALEX BRENNINKMEIJER, LID EUROPESE REKENKAMER

'We zijn in een 'co terecht gekomen'

Na twintig afkeurende verklaringen zonder effect moet de Europese Rekenkamer de controles positief gaan insteken, vindt Alex Brenninkmeijer. Dus niet alleen fouten opsommen, maar ook aandacht besteden aan best practices.

AUTEUR: LEX VAN ALMELO | BEELD: SIMONE VAN ES

"Het effect van een negatieve betrouwbaarheidsverklaring is vrijwel nihil, want het Europees Parlement verleent de Commissie steeds decharge", zegt, sinds 1 januari 2014, het Nederlandse lid van de Europese Rekenkamer en daarvoor bijna een decennium lang de Nationale ombudsman.

Als Nationale ombudsman maakte u zich onder meer met mediation-technieken sterk voor een behoorlijke behandeling van de burger door de overheid. Nu zit u niet meer op de zachte kant, maar op de harde cijfers. Vanwaar die overgang?

"Nou, zachte kant... Het was veel meer een sociaal-psychologische benadering met een wetenschappelijke fundering. De overgang is goed te verklaren als je mij ziet als iemand met een grote liefde voor interdisciplinair werken. Je moet als jurist of accountant bij problemen niet alleen juridisch of vaktechnisch redeneren. Als je bijvoorbeeld kijkt naar De Nederlandsche Bank als toezichthouder dan zie je dat in alle situaties waar het misging de zaken formeel-juridisch wel in orde waren. Het zat meer in het handelen van de mensen, in de screening van de mensen voor de boardroom. Dat is een sociaal-psychologische kwestie."

Was u na anderhalve termijn niet langer de juiste persoon voor de positie van Nationale ombudsman?

"Het was echt de allerleukste baan die ik me kon en kan voorstellen. Maar ook al is de Nationale ombudsman een Hoog College van Staat, de persoon wordt toch vereenzelvigd met de functie. En dan moet je op een bepaald moment iets anders gaan doen."

En dan ligt de Europese Rekenkamer voor de hand?

"Ik vind het heel belangrijk om de

'WE ZIJN IN EEN 'CONTROLESTAAT' TERECHT GEKOMEN, WAAR CONTROLE OP NALEVING VAN REGELTJES TE VEEL OP DE VOORGROND STAAT.'



ntrolestaat'

0,1 procent minder fout

In 2013 gaf de EU in totaal **148,5 miljard** euro uit. Dat is 2 procent van de totale overheidsuitgaven van de EU-lidstaten en **290** euro per burger.

De afgelopen twintig jaar heeft de Europese Rekenkamer geen goedkeurende verklaring kunnen afgeven voor de EU-uitgaven. De Rekenkamer schat dat in 2013 **4,7 procent** van het geld uit de EU-begroting niet in overeenstemming met de EU-regels is uitgegeven. In 2012 lag dat foutenpercentage na een jarenlange stijging op **4,8**. De foutenschatting van de Rekenkamer is geen graadmeter voor fraude, ondoelmatigheid of verspilling.

burger te verbinden met Europa door te vertellen wat we doen en te zeggen hoe de dingen in elkaar zitten.”

Uw partner werkt ook in Luxemburg, als rechter in het Europese Hof van Justitie.

“Dat was een mooie bijkomstigheid.”

Poppenkastonderzoek

U heeft eerder gezegd dat wantrouwen ten aanzien van de besteding van EU-geld heeft geleid tot doorgeschoten controles. Is dat wantrouwen dan niet terecht?

“Een van de grote makkes van de Europese Unie is dat we in een ‘controlestaat’ terecht zijn gekomen, waar controle op de naleving van regeltjes te veel op de voorgrond is komen te staan. Onderschat niet hoe het debacle met de Commissie Santer heeft doorgewerkt.

Onder Jacques Santer moest de Europese Commissie in 1999 aftreden, nadat Eurocommissaris Edith Cresson was beschuldigd van corruptie. Sindsdien is de controle op de uitgaven buitengewoon scherp geworden, vooral door heel veel regels te stellen.

Als lid van de Europese Rekenkamer

'DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING KOST DE EUROPESE REKENKAMER PER JAAR TACHTIG MILJOEN EURO. KRIJGT DE BURGER VALUE FOR MONEY?'

ben ik verantwoordelijk voor Research & Innovation. Een toponderzoeker vertelde mij dat hij zich precies aan het onderzoeksplan in de aanvraag moest houden, omdat hij anders het onderzoeksgeld moest terugbetalen. Dit terwijl uit zijn onderzoek inmiddels bleek dat het onderzoek van richting moest veranderen. Moet hij dan poppenkastonderzoek gaan doen om de regeltjes te volgen? Iedereen die vertrouwd is met wetenschappelijk onderzoek weet dat de onderzoekslijn kan veranderen. De subsidievoorwaarden staan dat echter niet toe. Als je dan al veel onderzoekers hebt aangetrokken, ga je door met onderzoek dat je eigenlijk niet meer nodig hebt. Ik vind dat je daarom niet alleen moet kijken naar de rechtmatigheid, maar ook naar de *performance*: of je met de uitgaven de beoogde doelen bereikt.”

Twintig jaar

Bereikt de controle zijn doel?

“Voormalig Eurocommissaris Olli Rehn zei onlangs dat de controle van de EU-uitgaven jaarlijks 400 miljoen euro zou kosten. Daarin zitten dan niet eens de kosten die een normale boer moet maken om een hoogstaande administratie bij te houden. Is dat nu wel de bedoeling? Het hele idee van honderd-procentcontrole leeft sterk. Het opstellen van de betrouwbaarheidsverklaring kost de Europese Rekenkamer per jaar tachtig miljoen euro. Je kunt je afvragen of de burger *value for money* krijgt.”

Inderdaad. De Europese Rekenkamer geeft al twintig jaar een afkeurende verklaring af over de besteding van de EU-gelden. Het foutenpercentage bij de verantwoording van de EU-uitgaven is met eentiende punt gedaald tot 4,7.

“Het effect van een negatieve betrouwbaarheidsverklaring is vrijwel nihil, want het Europees Parlement



Alex Brenninkmeijer

1951	Geboren in te Amsterdam
1984-1988	Vice-president Raad van Beroep Arnhem
1988-1995	Lid en later vice-president Centrale Raad van Beroep
1996-2005	Hoogleraar staats- en bestuursrecht en later decaan Universiteit Leiden
2005-2014	Nationale ombudsman
2014-heden	Lid Europese Rekenkamer

verleent de commissie steeds decharge. Dat foutenpercentage van 4,7 betekent overigens niet dat er zeven miljard euro is verspild of dat er voor dat bedrag is gefraudeerd. Het betekent dat bij 4,7 procent van de uitgaven materiële fouten in de verantwoording zitten. Dit percentage ligt boven de materialiteitsgrens van twee procent die de Europese Rekenkamer hanteert, vandaar een negatieve verklaring. Per uitgaventerrein verschillen de foutenpercentages fors. Als we kijken naar het geld dat bijvoorbeeld de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie aan eigen operationele kosten uitgeven, is het foutenpercentage slechts één.”

Risicogestuurd

Moeten we de betrouwbaarheidsverklaring maar afschaffen, zoals Jules Muis jaren geleden al heeft voorgesteld?

“Nee, we moeten zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid blijven controleren, maar wel met een positieve insteek. We kijken dus niet alleen naar wat er fout gaat, maar ook naar wat er goed gaat. Er moet een balans zijn. Nu zie ik in beide analyses vooral een opsomming van fouten. Dat werkt niet motiverend. Het heeft Europees president Van Rompuy ertoe aangezet de Europese Rekenkamer te becommentariëren. We kunnen bijvoorbeeld ook *best practices* verzamelen. Als je beter kijkt naar de performance, naar de toegevoegde waarde van de Europese Unie, dan krijg je meer greep op het beleidsterrein en kun je aanbevelingen doen die tot verbeteringen leiden. Daarbij moeten wij meer risicogestuurd gaan werken.”

Wat zijn volgens u de grootste risico's?

“Openbare aanbestedingen zijn de achilleshiel, zowel bij de instellingen van de Europese Unie als op nationaal niveau. Dat komt deels door de ingewikkelde regelgeving. Verder zie je veel fouten bij de uitgaven uit het

'VOLGENS DE PUBLIEKE OPINIE IS EUROPA ÉÉN CORRUPT ZOETJE, MAAR ALS JE PRECIJS GAAT KIJKEN, BLIJFT DAARVAN WEINIG OVER.'

'OPENBARE AANBESTEDINGEN ZIJN DE ACHILLESHIEL, ZOWEL BIJ INSTELLINGEN VAN DE EUROPESE UNIE ALS OP NATIONAAL NIVEAU.'

Landbouw- respectievelijk Cohesiefonds. Zo zien we aan de hand van satellietfoto's van Google Earth bijvoorbeeld dat er landbouwsubsidies worden aangevraagd voor rotsgebieden. Daarbij kun je je overigens afvragen of dat nog wel een fout is. Een fout is nog geen fraude. In 2014 hebben wij tien dossiers overgedragen aan de fraudebestrijdingsdienst OLAF. Die fraude hebben wij geconstateerd bij reguliere controles; de Europese Rekenkamer is geen fraudeopsporingsinstantie.”

In een documentaire voor het Fraude Film Festival zei u begin oktober dat het onderdeel is van de fraudebestrijdingsindustrie om te zeggen dat er veel wordt gefraudeerd, maar dat het in de praktijk best meevalt. Geldt dat ook voor de Europese Unie?

“Uit onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) blijkt dat het overgrote deel van de mensen deugt en maar een heel klein percentage fraudeert. Maar van instellingen ben ik niet zo zeker. Instellingen vertonen systeemgedrag en maken bijvoorbeeld al het geld van subsidies of de begroting op. Iedereen in Den Haag doet dat. Dat is vaak geen fraude, maar je ziet wel perverse effecten.”

Tien jaar geleden luidde EU-controller Paul van Buitenen de klok over fraude met EU-geld. Is er sindsdien iets verbeterd?

“Dat is moeilijk te zeggen. Volgens een opinieonderzoek van Eurobarometer is er veel corruptie. Maar er bestaat een groot verschil tussen wat mensen menen te zien en werkelijk meemaken. Volgens de publieke opinie is Europa één corrupt zootje, maar als je precies gaat kijken, blijft daarvan weinig over. Niettemin is corruptie een etterende wond. In Nederland kwamen in korte tijd trouwens drie aanbestedingsaffaires rond Ordina, Defensie en de politie aan het licht. Als dat zou gebeuren in Brussel, zou morgen tenminste één commissaris op straat staan.”

Geen IPSAS

Nederland is wel één van de drie landen die de EU-uitgaven, die in gezamenlijk beheer worden gedaan, verantwoordt in een nationale lidstaatverklaring. Zouden de andere lidstaten dat niet ook moeten doen?

“Lidstaten moeten die uitgaven zo verantwoorden dat de Europese Commissie zich daarop kan baseren bij haar eigen verantwoording. De single audit-lijn. Ik pleit ervoor dat de financiële informatie uit de lidstaten gewoon beter wordt, zodat er een betrouwbaarder beeld van de EU-uitgaven ontstaat. De lidstaatverklaring is daar een instrument voor, maar niet het enige.”

Moeten lidstaten volgens u voor hun verantwoording overgaan op IPSAS, het IFRS voor de overheid?

“Lidstaten kunnen prima zelf bepalen hoe ze hun verantwoording opstellen, dat hoeft Brussel niet te doen. Zolang de kwaliteit van die gegevens maar de werkelijkheid weerspiegelt. Vaak zijn de administratieve mogelijkheden in een lidstaat, provincie of gemeente beperkt. IPSAS is voor een gemeente met slechts twee ambtenaren te veel gevraagd.”

Werken aan onafhankelijkheid

Maarten Engwirda, uw voor-voorganger bij de Europese Rekenkamer, zei vier jaar geleden in dit blad dat de Europese Rekenkamer professioneler is geworden, terwijl hij na zijn vertrek in de Volkskrant zei dat er een cultuur van toedekken heerst. Is dat alle twee waar?

“De controle is inderdaad buitengewoon professioneel

'IPSAS IS VOOR EEN GEMEENTE MET SLECHTS TWEE AMBTENAREN TE VEEL GEVRAAGD.'

geworden. Er werken hier veel professionele accountants en er is een heel gedegen kwaliteitscontrole. Maar naast de professionele audits zelf heb je collectieve besluitvorming. Als 28 leden steeds naar consensus streven, kom je vaak bij de kleinste gemene deler uit. Een meerderheidsbesluit is daarom soms beter, dan kan een minderheid ook minder invloed uitoefenen.”

Welke speerpunten ziet u voor de Europese Rekenkamer?

“Heldere taal gebruiken en meer aandacht besteden aan tastbare resultaten van de Europese begroting voor burgers en bedrijven.”

Tot slot het accountantsdebat in Nederland: wat zouden oob-accountants volgens u moeten doen om het vertrouwen van het maatschappelijk verkeer te herwinnen?

“Eén: werken aan onafhankelijkheid. Twee: werken aan onafhankelijkheid. En drie: werken aan onafhankelijkheid. Dat mag best wat kosten, want geld maakt niet gelukkig. Deze wijsheid geldt zelfs voor accountants.” □