

Stille revolutie in **Euro**



de **Publieke**
sector

peese subsidievijver

Minister Gerrit Zalm tekende in juli 2006 als eerste Europese minister een verklaring dat Nederland de ontvangen Europese gelden conform de voorwaarden heeft besteed. Veel andere landen huiveren nog voor zo'n nationale *in control*-verklaring. Volgens Jules Muis bewijst dat juist de kracht van dit revolutionaire instrument.

BERT BAKKER

Sommigen bewonderden, anderen verfoeiden het duo Balkenende-Zalm vanwege zijn obsessieve hand-op-de-knippigheid in de laatste regeringsperiode. Maar onder overheidsfinanciën-insiders zullen vriend en vijand het erover eens zijn dat de negatieve publiciteit die het nu demissionaire kabinet in oktober 2006 kreeg door een Brusselse reprimande vanwege de zwak verantwoorde besteding van EU-subsidies, niet echt verdiend was. Staatssecretaris Karien van Gennip van Economische Zaken werd gedwongen toe te geven dat de controle op de besteding van EU-subsidies voor regionale ontwikkeling - in Drenthe werden met de zogeheten EFRO-gelden bijvoorbeeld fietspaden aangelegd ter bevordering van de toeristische industrie - was tekortgeschoten. De Europese Commissie dreigde zelfs de subsidies te staken als Nederland niet beter controleert waaraan de ontvangen middelen worden uitgegeven.

Nek uitsteken

Op zichzelf kan die waarschuwing terecht zijn geweest. Maar hij gaf een vertekend beeld van de inspanningen die Nederland - lees ministerie van Financiën Gerrit Zalm - zich de afgelopen jaren getroostte om die verantwoording wél te kunnen geven. Zeker in vergelijking met de meeste andere EU-lidstaten.

Amper vier maanden eerder namelijk stak Nederland zijn nek uit door als eerste van de EU-lidstaten akkoord te gaan met de oproep van het Europees Parlement om een zogeheten Nationale Verklaring af te leggen. Die Nationale ofwel Lidstaatverklaring - Assurance Statement in het Engels - houdt in dat een minister van Financiën er voor tekent dat ontvangen EU-gelden (landbouwsubsidies en structuurfondsen) rechtmatig zijn besteed -

conform de subsidievoorwaarden - én dat de systemen om die besteding te beheren en te controleren, aanwezig zijn en functioneren. Bovendien zal aan die Nationale Verklaring een oordeel van de Rekenkamer van het desbetreffende land worden gehecht over datgene wat de minister in zijn verklaring claimt.

Aanjager

Hoewel het Europees financieel management in de ogen van de Europese burger uitermate schimmig en krakkemikkig is, kreeg deze primeur, in potentie een wezenlijke stap voor-

Jules Muis: 'Ik denk dat de uitwerking vergelijkbaar zal zijn met die van de in control statements van beursgenoteerde ondernemingen.'

waarts, in de media juist heel weinig aandacht. Als andere lidstaten inderdaad gaan volgen, dan zou de Nederlandse stap volgens Jules Muis, de eerste directeur-generaal van de interne accountantsdienst van de Europese Commissie en van meet af aan onvermoeibaar aanjager van het idee van de Nationale Verklaring, het begin zijn van een stille revolutie. Stil, omdat het onderwerp zo technisch-bureaucratisch is dat het voor de media bijna niet aan het publiek is uit te leggen. En revolutionair omdat sinds de start van de Europese Gemeenschap de ministers van Financiën voor het eerste aangesproken kunnen worden op de besteding van belastinggeld dat via de EU wordt herverdeeld. ▶



Eerste echte prikkel

Vanuit Washington licht Jules Muis, die tot 2001 controller was bij de daar gevestigde Wereldbank, toe: "Die Nationale Verklaring kan een machtig middel worden, omdat er eindelijk per land één persoon zou zijn die politiek aanspreekbaar is. Ik denk dat de uitwerking vergelijkbaar zal zijn met die van de *in control statements* in 2002 geïntroduceerd bij de Sarbanes-Oxley Act. Nu ceo's en cfo van Amerikaanse genoteerde ondernemingen moeten tekenen dat ze er persoonlijk van overtuigd zijn dat gepresenteerde jaarcijfers een goed beeld van de werkelijkheid geven, is er voor het eerst een echte prikkel van bovenaf om te zorgen dat budgetcontroles kloppen. Niemand wil na z'n pensioen worden lastig gevallen met verklaringen die achteraf structureel niet blijken te hebben geklopt."

Gidsland

Dat er mede dankzij Nederland, hier toch ineens weer gidsland, wellicht zicht komt op betere controle op de besteding van EU-middelen is mooi en hoopgevend. Maar het roept meteen ook de vraag op hoe het mogelijk is dat die controle- en verantwoordingsystemen er tot nu toe kennelijk niet of nauwelijks waren. De EU en zijn voorlopers bestaan immers al bijna een halve eeuw. Volgens de voormalige interne auditor van de Europese Commissie Jules Muis wordt van de landbouwsubsidies slecht twee procent gecontroleerd. En twee projectleiders van de Algemene Rekenkamer, Peter van Roozendaal en Piet Rozendal, schreven in het maartnummer van dit jaar in de Internationale Spectator dat we "géén idee hebben of de gelden die Nederland tot nu toe jaarlijks aan de EU heeft afgedragen goed zijn besteed". Pittige vaststellingen.

Europese Rekenkamer

Maar nota bene vanuit de Europese Rekenkamer in Luxemburg, de instelling die sinds zijn oprichting nog nooit een goedkeurende verklaring (*déclaration d'assurance: DAS*) heeft

'De effectiviteit blijkt uit de intensiteit en kwaliteit van de ontwikkende argumenten van de tegenstanders.'

Jules Muis: kruisridder

'Een kruisocht', zo typeert Jules Muis zelf zijn strijd om bij de multilaterale instellingen waar hij werkte, de Europese Unie en Wereldbank, de financiële verantwoording op orde te krijgen. "Het controle-technische probleem bij zulke instellingen is dat ze vooraleerst politiek zijn; en dat de desbetreffende landen meer petten op hebben. Net als bij een coöperatie zijn lidstaten tegelijkertijd debiteur, crediteur en aandeelhouder, dus *mildly scatter-brained*. De weg naar centrale budgetbeheersing in de EU bleek lang, versnipperd en sterk capillair. Dat maakte de veronderstelde eindverantwoordelijkheid van Brussel voor de bestede EU-geldstromen tot een illusie."

De afkeurende verklaringen van de Europese Rekenkamer op het controlestelsel zijn chronisch. Muis stelt voor een tussenstation in te voegen in de voorwaarden van het controlestelsel dat tegelijk inhoud geeft aan een ander axioma van het Verdrag van Maastricht: subsidiariteit, ook op bestedingscontroles. Een *Country Disclosure and Assurance Statement*, te ondertekenen door een minister, is een alomvattend, preventief en redelijke zekerheid en resultaat gericht instrument.

"De effectiviteit ervan blijkt uit de intensiteit en kwaliteit van de ontwikkende argumenten van de tegenstanders."

kunnen geven aan de begroting van de Europese Commissie, komen er wat nuancerende geluiden over de gebrekkigheid van de controle.

Jan Pieter Lingen is chef van het kabinet - eigenlijk politiek en beleidsadviseur - van Maarten Engwirda, de D66-politicus die namens Nederland lid is van dat Europese controleorgaan. Lingen, die het dossier al lange

tijd volgt, zegt: "Dat er geen enkele controle is op de uitgaven, is natuurlijk niet waar. Misschien waren lidstaten in het verleden meer geïnteresseerd in het saldo van afdrachten aan en ontvangsten uit de EU dan in verantwoording afleggen. Maar de betaalorganen die landbouwsubsidies verdelen en de lagere overheden die binnen de diverse landen middelen voor herstructurering toewijzen, voerden altijd al hun eigen controles uit. Punt is vooral dat elk land dat op zijn eigen manier doet."

'Goedkope excuses'

Het probleem blijkt met name te zitten in de onvergelijkbaarheid van de cijfers en in het feit dat de eindverantwoordelijkheid voor de uitgaven weliswaar bij de Europese Commissie ligt, maar dat de controles meestal op decentraal niveau worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld door provincies die EU-gelden ontvangen. De beheersystemen zijn een lappendeken en controle vindt bij gebrek aan mankracht steekproefsgewijs plaats.

Lingen: "Het Europees Parlement heeft de laatste jaren op verbetering aangedrongen en onder Barroso heeft de Europese Commissie een plan op tafel gelegd om de verantwoording van lidstaten naar het politieke niveau te tillen. De laatste tien jaar zijn de financiële begrotings- en beheersingstechnieken wel degelijk gemoderniseerd. De interne accountantsdienst - van Jules Muis destijds - is daar een voorbeeld van. Maar degenen die aandringen op snelle invoering van Nationale Verklaringen door alle lidstaten, zoals Muis doet - op zichzelf terecht - schuiven de bezwaren die bepaalde landen tegen dat instrument hebben misschien iets te makkelijk als goedkope excuses terzijde. Voor een federaal georganiseerd land als Duitsland, waar de Länder heel autonoom zijn, is dat niet zomaar te organiseren."

Verantwoordelijk

Ook over de werking van de Nationale Verklaring of Lidstaatverklaring maakt Lingen een kanttekening. "De kracht zit in het feit dat

‘De traditie is in de mediterrane lidstaten gewoon anders. Dat moet je respecteren.’

Nico Groenendijk: optimist

Sinds april 2005 is Nico Groenendijk hoogleraar European economic governance aan de Universiteit Twente, maar de kwestie van beheer en controle van EU-middelen volgt hij al heel lang. Jaren geleden schreef hij een kritisch artikel over het jaar na jaar niet afgeven van een goedkeurende DAS-verklaring (déclaration d'assurance) door de Europese Rekenkamer. Groenendijk:

“Ik had de indruk dat er uit de informatie die lidstaten gaven meer te halen was dan de Europese Rekenkamer deed voorkomen. Ik verzet me ook tegen de indruk die in Noord-Europa soms wordt gewekt dat de mediterrane lidstaten - die inderdaad vaker netto ontvangers zijn - de verantwoordingsplicht niet serieus nemen. De traditie is er gewoon anders. Dat moet je respecteren.”

Groenendijk gelooft ook niet in de wat cynische visie dat de Lidstaatverklaring slechts hoger op de agenda is gekomen om, na het ‘nee’ tegen de Europese grondwet, Eurosceptische burgers te paaien door nu opzichtig te laten zien dat hun belastinggeld goed wordt besteed en gecontroleerd. “De tendens om de verantwoording te professionaliseren was er allang vóór dat ‘nee’. En ik zie die doorgaan.”

Een variant op een anti-globaliseringstrend in de vorm van een verlangen om naar aan eigen tradities vast te houden, herkent hij helemaal niet. “Uiteindelijk zal inderdaad gelden: Qui s'excuse s'accuse.”

Groenendijk mist in het debat wel de vraag naar de doelmatigheid van EU-subsidies. “Iedereen heeft het over transparantie en rechtmatigheid, maar niet over het effect van verstrekte subsidies. Overigens heb je wel eerst die transparantie nodig voordat je daarover een uitspraak kunt doen.”

straks helder wordt wie op de kwaliteit van het financieel management van EU-middelen kan worden aangesproken: de minister van Financiën van het ontvangende land.” Maar dat die minister als persoon een in control statement tekent, zoals een ceo onder Sarbanes-Oxley, klopt volgens Lingen niet: “Hij tekent als minister, dus namens een hele regering. Iemand na z'n pensioen achtervolgen met een ooit gezette handtekening is, gezien de manier waarop politieke verantwoordelijkheden werken, niet aan de orde.”

Na de ophef in oktober over de Brusselse tik op de vingers aan Nederland over de verantwoording van EFRO-gelden, wil Financiën in Den Haag even niet te veel zeggen over hoe andere EU-lidstaten met hun Nationale Verklaring moeten omgaan.

Maar ambtenaren die direct bij het onderwerp zijn betrokken, willen wel wat achtergrond geven bij het door Nederland in juli 2006 afgegeven akkoord: “Belangrijk om te weten is dat de voorwaarden waaronder landen aanspraak kunnen maken op EU-middelen gestandaardiseerd zijn, maar de manier waarop een land de besteding ervan beheert en controleert, nog niet. En in de Nationale Verklaring geeft een minister van Financiën - in feite de regering - zijn eigen oordeel over kwaliteit van de systemen om die bestedingen te controleren en over de rechtmatigheid ervan. Dat oordeel hoeft niet per definitie positief te zijn. En het zegt ook niet dat de controlesystemen direct al voldoen aan een Europese standaardnorm ten aanzien van die systemen, al is dat wel de doelstelling.”

‘Misvatting’

De Nationale Verklaring zal dus duidelijkheid geven over de kwaliteit van de systemen, de eventueel gevonden onregelmatigheden, en wijst indien nodig op noodzakelijk geachte systeemverbeteringen. Maar de ene Nationale Verklaring zal dus de andere niet zijn. De Financiën-ambtenaren benadrukken ook dat het een misvatting is te denken dat het mede ondertekenen (countersigning) van de Nationale Verklaring door de voorzitter van de

Jan Pieter Lingen (Europese Rekenkamer): ‘Iemand na z'n pensioen achtervolgen met een ooit gezette handtekening is, gezien de politieke verantwoordelijkheden, niet aan de orde.’

Nationale Rekenkamer vergelijkbaar is met een externe accountant die de claim van een directie bevestigt dat de boekhoudingsystemen op orde zijn. Volgens Financiën is er eigenlijk geen sprake van countersigning: “De Nationale Verklaring zal door de minister van Financiën aan de Tweede Kamer worden verstuurd. Dit maakt het mogelijk dat de Algemene Rekenkamer daarover aan de Tweede Kamer een oordeel geeft. De minister stuurt een kopie van dat oordeel van de Rekenkamer aan de Europese Commissie. Maar het oordeel van een nationale Rekenkamer kan in principe dus afwijken van wat de minister vindt.”

Zalmiaanse bravoure

Nederland beseft dat diverse Europese lidstaten nog niet klaar zijn voor een Lidstaatverklaring, en dat sommige er grote bezwaren tegen hebben. Maar in de motieven die speelden achter de aankondiging om in 2007 een verklaring over de landbouwelden te geven en in 2008 ook over de structuurfondsen, zit volgens de Financiën-ambtenaren inderdaad een gidslandelement. “De minister vond dat wij, zeker na de investering die we hebben gedaan om controles landelijk te centraliseren, zo'n verklaring gewoon moeten kunnen geven. En we willen aan anderen ook laten zien dat het kan.”

Duidelijk is dat er behalve gidsambities en hand-op-de-knippigheid duidelijk ook Zalmiaanse bravoure achter de Nederlandse voortvarendheid steekt. ■