

III

(Vorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 4/2012

betreffende het evaluatieverslag van de Commissie over de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten, vastgesteld in het kader van artikel 318 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

(2012/C 179/01)

INLEIDING

1. In februari 2012 legde de Commissie een verslag voor aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten⁽¹⁾ (het evaluatieverslag). Het Verdrag schrijft voor dat de Commissie een dergelijk verslag produceert en dat het verslag onderdeel vormt van de bewijsstukken op basis waarvan het Parlement ieder jaar aan de Commissie kwijting verleent voor de uitvoering van de begroting⁽²⁾.

2. Wat betreft de specifieke intenties van de wetgever gaf het Parlement in zijn besluit van mei 2011 over de kwijting voor 2009 aan dat het:

„van oordeel [is] dat het evaluatieverslag zodanig moet worden opgesteld dat de relatie tussen de kerncapaciteitsindicatoren, hun rechtsgrondslag en beleidsgrondslag, het bedrag van de uitgaven en de bereikte resultaten duidelijk en transparant is⁽³⁾.”

In hetzelfde document benadrukte het Parlement tevens dat, wil het publiek vertrouwen hebben in de begroting van de Unie, het behalen van de gestelde doelen net zo belangrijk is als kwesties op het gebied van de wettigheid en regelmatigheid en de betrouwbaarheid van de rekeningen. In dit verband verzocht het Parlement de Commissie om „haar systemen voor de evaluatie van de doelmatigheid van uitgavenprogramma's tegen het licht te houden om na te gaan of zij een toegevoegde waarde hebben en kosteneffectief zijn, en of de doelstellingen waarop de programma's gericht zijn, ook inderdaad bereikt worden”⁽⁴⁾.

3. Het Parlement heeft de Rekenkamer uitgenodigd haar advies te geven over het evaluatieverslag⁽⁵⁾. Met dit advies wordt ingegaan op dat verzoek. Gelet op de voorlopige aard van het eerste evaluatieverslag van de Commissie zal de Rekenkamer echter trachten de inhoud van dat verslag niet al te gedetailleerd te commentariëren.

Het oordeel van de Rekenkamer over het eerste evaluatieverslag en over de ontwikkeling ervan in de toekomst

4. Het eerste evaluatieverslag is vaag, heeft weinig inhoud, en levert derhalve een beperkte meerwaarde op. Het lijkt erop⁽⁶⁾ dat de Commissie nog geen duidelijk beeld heeft van de wijze waarop zij kan voldoen aan wat in het Verdrag van haar wordt gevraagd. De Commissie verklaart dat zij onderzoekt hoe zij de inhoud van het verslag kan ontwikkelen en dat zij rekening zal houden met het uitgesproken oordeel van het Parlement en de Raad. De Rekenkamer is van oordeel dat de Commissie verder moet gaan en deze twee instellingen actief moet raadplegen.

5. De Rekenkamer is van oordeel dat het evaluatieverslag een mogelijke bijdrage kan leveren tot het afleggen van meer verantwoording van de Commissie jegens de kwijtingverlenende autoriteit en aldus jegens de burgers van de Unie. Om dit op doeltreffende wijze te kunnen doen, moet de Commissie echter het doel, de inhoud, de reikwijdte en de timing van het evaluatieverslag in ogenschouw nemen. Deze aspecten worden in de volgende paragrafen nader uitgewerkt.

Doel en inhoud

6. Het voorschrift uit het Verdrag dat ten grondslag ligt aan het evaluatieverslag vormt een volgende stap in het geleidelijk verleggen van de aandacht van uitsluitend de naleving van de regels naar systemen voor verslaglegging en verantwoording over de verwezenlijking van resultaten. De wetgevers willen weten of de uitgaven van de Unie daadwerkelijk een impact

⁽¹⁾ COM(2012) 40 final.

⁽²⁾ Artikelen 318 en 319 VWEU.

⁽³⁾ Besluit van het Europees Parlement van 10 mei 2011 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2009, afdeling III — Commissie (SEC(2010)0963 — C7-0211 — 2010/2142(DEC)), paragraaf 200.

⁽⁴⁾ Besluit van het Europees Parlement van 10 mei 2011 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2009, afdeling III — Commissie (SEC(2010)0963 — C7-0211 - 2010/2142(DEC)), paragrafen 71 en 72.

⁽⁵⁾ Besluit van het Europees Parlement van 10 mei 2011 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2009, afdeling III — Commissie (SEC(2010)0963 — C7-0211 - 2010/2142(DEC)), paragraaf 201.

⁽⁶⁾ Zie bijvoorbeeld de laatste twee paragrafen op blz. 18 en 19 van het verslag van de Commissie, COM(2012) 40 final.

hebben. In de speciale verslagen en adviezen die de Rekenkamer zelf uitbrengt, wordt regelmatig gewezen op het punt dat de systemen van de Commissie hierop niet goed zijn berekend.

7. Er zijn verscheidene potentiële bronnen van bewijsstukken op het gebied van resultaten — in het evaluatieverslag zelf worden de afzonderlijke evaluaties van specifieke programma's, effectbeoordelingen, jaarlijkse activiteitenverslagen, het syntheseverslag, activiteitenoverzichten en het verslag over de follow-up van de kwijtingsresolutie genoemd; hieraan kunnen de speciale verslagen van de Rekenkamer nog worden toegevoegd. Deze verschillende bronnen worden echter niet op coherente wijze samengebracht en zijn te vaak gericht op de met voltooide, meerjarige programma's verwezenlijkte resultaten, wanneer het te laat is om de oplevering daarvan aan te passen en zo de impact ervan te vergroten.

8. In het evaluatieverslag wordt aangevoerd dat de aard van de uitgaven van de Unie zich vaak niet leent voor een jaarlijkse beoordeling van de resultaten⁽⁷⁾. Hoewel dat juist is, is er ruimte voor een verbeterde verslaglegging over de vraag of langetermijndoelstellingen naar verwachting zullen worden verwezenlijkt. Het evaluatieverslag biedt een kans om in te gaan op deze kwestie.

9. Onder deze omstandigheden stelt de Rekenkamer voor, dit evaluatieverslag het uitgangspunt te laten zijn voor een fundamentele heroverweging door de Commissie van haar verslagleggings- en verantwoordingssystemen. In het door de Commissie gepresenteerde evaluatieverslag wordt gesteld dat haar huidige systeem van betrekkelijk onregelmatige evaluaties van programma's niet bijzonder geschikt is voor een jaarlijkse analyse van de bereikte resultaten⁽⁸⁾. De Rekenkamer is het daarmee eens en ziet evaluaties in de toekomst slechts als een onderdeel van het bewijsmateriaal voor dit verslag.

10. Wil het evaluatieverslag aan de in de voorgaande paragrafen beschreven behoeften en aan de verwachtingen van de kwijtingverlenende autoriteit voldoen, dan zijn er een aantal andere, niet noodzakelijkerwijs aanvullende rapportageregelingen nodig die bedoeld zijn om de kwijtingverlenende autoriteit en andere belanghebbenden de informatie te geven die zij nodig hebben over de bereikte resultaten. De Commissie dient met name, met inachtneming van de huidige budgettaire beperkingen, te beginnen in haar meerjarige programma's systematisch prestatie-indicatoren en mijlpalen op te nemen waarmee zij op essentiële tussentijdse momenten kan evalueren of de beschreven doelstellingen en de beoogde impact naar verwachting zullen worden verwezenlijkt⁽⁹⁾. Dit zou een volgende stap vormen op weg naar het meten van de doeltreffendheid. De hiervoor in paragraaf 4 genoemde raadplegingen zouden de Commissie ook in staat moeten stellen de verwachtingen ten aanzien van de verslaglegging over zuinigheid en doeltreffendheid te peilen.

11. De Rekenkamer heeft adviezen uitgebracht over de voorstellen van de Commissie voor verordeningen inzake de twee belangrijkste uitgaventerreinen van de Unie, cohesie en landbouw, voor de periode 2014-2020⁽¹⁰⁾. In beide gevallen vestigde de Rekenkamer de aandacht op het feit dat de Commissie geen beleidsdoelstellingen heeft beschreven in de vorm van resultaten — de vraag wat er met de EU-middelen moet worden bereikt. Zonder duidelijke streefdoelen voor verwachte resultaten zal het voor de Commissie moeilijk blijven om aan te tonen dat haar uitgaven een Europese meerwaarde opleveren — en dus om zekerheid te verschaffen dat haar uitgaven doeltreffend en doelmatig zijn.

12. Bovendien moet de Commissie bijzondere aandacht schenken aan de kwaliteit van de in haar jaarlijkse evaluatieverslagen gebruikte gegevens, met inbegrip van de gegevens die afkomstig zijn van de lidstaten. Zoals de Rekenkamer opmerkte in paragraaf 39 van haar Advies nr. 7/2011⁽¹¹⁾:

„De Commissie dient derhalve na te gaan in hoeverre zij in staat is te waarborgen dat de door de lidstaten met betrekking tot het toezicht op, en de evaluatie en prestaties van programma's verstrekte gegevens van aanvaardbare kwaliteit zijn op het punt van relevantie, vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid.”.

Reikwijdte

13. Het door de Commissie gepresenteerde evaluatieverslag heeft schijnbaar betrekking op de resultaten van twee beleids-terreinen: Onderwijs en cultuur en Onderzoek. De werkelijke reikwijdte is echter nog beperkter. Zo noemt dit verslag de vijf algemene doelstellingen voor Onderwijs en cultuur, maar verschaft het vervolgens slechts vage evaluatie-informatie over het laatstgenoemde beleidsterrein. Er wordt niet toegelicht waarom de eerste vier doelstellingen in de analyse buiten beschouwing worden gelaten.

14. De Commissie heeft erop gewezen⁽¹²⁾ dat een poging om ieder jaar alle door de Unie gefinancierde programma's te bestrijken het risico met zich brengt van een lang, diffuus verslag. Dit is een van de kwesties die het Parlement en de Raad in samenwerking met de Commissie in overweging kunnen nemen. Andere kwesties betreffen de vraag of de evaluatie niet alleen betrekking moet hebben op de resultaten en dus op de doeltreffendheid, of dat zuinigheid en doelmatigheid ook aan de orde moeten komen. De evaluatie kan thematisch van opzet zijn, waarbij kwesties alleen in de tijd worden bestreken, of een bredere analyse betreffen van hetgeen de Commissie heeft bereikt in het afgelopen jaar. Elk van die overwegingen moet rekening houden met het nut van de in het evaluatieverslag vervatte informatie voor de jaarlijkse kwijtingsprocedure.

⁽⁷⁾ COM(2012) 40 final, blz. 3, derde en vierde paragraaf.

⁽⁸⁾ COM(2012) 40 final, blz. 18, laatste paragraaf.

⁽⁹⁾ De Rekenkamer merkt op dat de wetgever een belangrijke taak heeft om te waarborgen dat de voorstellen van de Commissie „SMART”-doelstellingen (specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, relevant en tijdgebonden) omvatten die het meten van resultaten mogelijk maken.

⁽¹⁰⁾ Zie Advies nr. 7/2011, paragraaf 10 (PB C 47 van 17.2.2012, blz. 1), Advies nr. 1/2012, paragrafen 8 en 151, alsmede paragraaf 8.54 van het Jaarverslag 2010 van de ERK (PB C 326 van 10.11.2011, blz. 1).

⁽¹¹⁾ Hoewel dat advies betrekking had op de structuurfondsen, geldt het punt in het algemeen voor alle gebieden die vallen onder gedeeld beheer.

⁽¹²⁾ COM(2012) 40 final, blz. 4.

Timing

15. Het evaluatieverslag is een van de documenten die volgens artikel 319 VWEU onderzocht moeten worden door de Raad en het Europees Parlement in het kader van de kwijtingsprocedure. De Commissie heeft dan ook verklaard dat zij in de toekomst voornemens is het verslag medio november van elk jaar vast te stellen⁽¹³⁾. Dit is ook het moment waarop de Rekenkamer haar jaarverslag uitbrengt. Het Parlement heeft de Rekenkamer echter verzocht⁽¹⁴⁾ haar opmerkingen over het evaluatieverslag tegelijk te presenteren met het jaarverslag van de Rekenkamer. De Rekenkamer moet dit document veel eerder ontvangen om dat te kunnen doen.

CONCLUSIE

16. Het eerste jaarlijkse evaluatieverslag van de Commissie moet worden uitgebracht op grond van artikel 318 VWEU. Het eerste evaluatieverslag is vaag, heeft weinig inhoud, en levert derhalve een beperkte meerwaarde op. De Rekenkamer is echter van oordeel dat het verslag het Parlement, de Raad en de Commissie de mogelijkheid biedt om te bespreken en overeen te

komen hoe het evaluatieverslag nuttig kan worden gemaakt voor de kwijtingverlenende autoriteit. De Rekenkamer stelt voor dat de volgende kwesties in een dergelijke bespreking aan de orde komen:

- de vraag of het evaluatieverslag niet alleen betrekking moet hebben op de resultaten en dus op de doeltreffendheid, of dat zuinigheid en doelmatigheid ook aan de orde moeten komen;
- de reikwijdte en dekking van het jaarlijkse evaluatieverslag;
- de verwachtingen van de wetgever ten aanzien van de rol van de Rekenkamer in het onderzoeken van dit verslag.

Indien van de Rekenkamer wordt verlangd dat zij haar opmerkingen over het evaluatieverslag op hetzelfde moment presenteert als haar jaarverslag (zoals het Europees Parlement reeds heeft gevraagd), dan wijst de Rekenkamer erop dat zij dit document veel eerder dient te ontvangen dan wordt voorgesteld door de Commissie.

Dit advies werd door kamer CEAD onder voorzitterschap van de heer Igors LUDBORŽS, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 14 mei 2012.

Voor de Rekenkamer

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

President

⁽¹³⁾ COM(2012) 40 final, blz. 2.

⁽¹⁴⁾ Verslag A7-0098/2012 van Cocobu betreffende de kwijting voor de algemene begroting 2010.