

De vijf geheimen van de Europese begroting

De Europese begrotingssystematiek werkt conflicten in de hand. Zo is er een sterke prikkel voor de lidstaten om ja te zeggen tegen de verplichtingen en nee te zeggen tegen de betalingen die voortvloeien uit die verplichtingen. Dat is een van de problemen bij de Europese begroting. Het onthullen van de vijf geheimen van de Europese begroting is een eerste stap naar meer doelmatige en doeltreffende Europese bestedingen.

ERIK HORMES
Beleidsmedewerker
bij de PvdA in het
Europees Parlement

PAUL TANG
Europarlementariër
voor de PvdA, en
onder meer lid van
de begrotingscom-
missie

Iwant my money back.' Daarmee verwoorde minister-president Margaret Thatcher haar eis om een korting op de Britse contributie aan de Europese Unie te krijgen; aan haar was het idee van solidariteit niet besteed. Het verhaal gaat dat ze ook met haar handtas hard op tafel heeft geslagen. Hoe het ook zij, Thatcher kreeg haar zin en het Verenigd Koninkrijk een korting (*rebate*) die op tot op de dag van vandaag nog geldt. Een eis die sindsdien door veel lidstaten is overgenomen. Onze minister-president Mark Rutte heeft ooit gezegd met een geladen pistool op zak aan de onderhandelingen aan te schuiven.

Het is dan te begrijpen dat Alex Brenninkmeijer, als nieuw lid van de Europese Rekenkamer, zich onlangs heeft laten ontvallen dat de Europese Unie een vereniging van onbetrouwbare leden is die meer geld willen halen dan brengen. Er is wel te redeneren dat de Europese begrotingssystematiek conflicten in de hand werkt. Zo is er een sterke prikkel voor de lidstaten om ja te zeggen tegen de verplichtingen en nee te zeggen tegen de betalingen die voortvloeien uit die verplichtingen. Dat is een van de problemen bij de Europese begroting.

Het Nederlandse kabinet is er inmiddels van doordrongen dat een jaarlijkse krachtmeting tussen de lidstaten, de Eur-

opese Commissie en het Europees Parlement niet productief is. Het heeft het voornemen om het Nederlandse voorzitterschap te benutten om een andere systematiek van de grond te krijgen. Dit artikel onthult vijf geheimen, waardoor er beter zicht ontstaat op de werkelijke problemen bij de Europese begroting. Het stuk sluit af met de weg vooruit: een begrotingssystematiek met meer oog voor de doelmatigheid én doeltreffendheid van Europese bestedingen.

1 Er wordt vier keer beslist over dezelfde som geld

Een begroting helpt om bestuurlijke rust te scheppen. Maar die rust is bij de Europese begroting ver te zoeken. De lidstaten kunnen maar liefst op vier momenten beslissen over hetzelfde bedrag binnen de EU-begroting.

Het is te wijten aan de specifieke manier waarop de Europese begroting ontworpen is. De begroting betreft niet zozeer lopende uitgaven, als wel investeringsprojecten: 94 procent van de EU-uitgaven betreft investeringen. Het is vaak niet van te voren te overzien welke projecten zich in een begrotingsjaar aandienen. Ook lopen projecten onder het budget vaak langer dan één jaar. Daarom wordt steeds éerst een zevenjaarsraamwerk vastgelegd, en dat is het eerste moment dat er over de EU-begroting beslist wordt. In het zevenjaarsraamwerk worden de totale reële uitgaven en de verdeling over bestedingscategorieën bepaald. Er bestaat in de periode van zeven jaar nog een mogelijkheid om over de tijd of tussen de categorieën te schuiven, maar niet om het totaal aan uitgaven te veranderen.

Het tweede moment is het opstellen van de jaarlijkse begroting. Anders dan in Nederland, is de begroting opgedeeld in twee delen: de verplichtingen die aangeven welk bedrag er jaarlijks maximaal voor een bestedingscategorie beschikbaar is, en de betalingen die verbonden zijn aan gedane verplichtingen. Vergelijk het met een restaurant: een groep personen spreekt samen een bedrag af om uit eten te gaan. Dit zijn de verplichtingen, het bedrag waarover onderhandeld kan worden. Na het diner komt de ober met de reke-

ning, die het niet-onderhandelbare feitelijke bedrag bepaalt.

Het probleem is nu dat het ononderhandelbare steeds vaker onderhandeld wordt. Lidstaten – die samen met het Europees Parlement de jaarlijkse begroting bepalen – willen in de regel minder betalingen, ook al zijn de verplichtingen reeds aangegaan. De betalingen moeten komen uit hun contributie en hebben derhalve voor hen een directe budgettaire impact. Hierin schuilt de tijdsinconsistentie: lidstaten zeggen ja tegen de verplichtingen maar zeggen nee tegen de betalingen die uit die verplichtingen voortkomen. Als de ‘verplichte’ betalingen op tafel komen, proberen ze alsnog de som geld omlaag te brengen. Dat is het derde moment.

In de afgelopen vier jaren is het bedrag voor betalingen steeds lager geweest dan de Commissie elk jaar nodig heeft geacht. Daardoor komt Brussel in betalingsnood: facturen kunnen niet worden voldaan. Dat zorgt ervoor dat de Commissie genoodzaakt wordt om geld waar al drie keer over is beslist, nog een vierde keer op tafel te brengen. Via ‘aanvullende begrotingen’ wordt om extra geld gevraagd om aan de betalingen te voldoen. Dat leidt ons tot het tweede geheim.

2 De Europese Commissie heeft een bedrag van 220 miljard euro te voldoen

Het is misschien wel het best bewaarde geheim van Brussel, de berg onbetaalde rekeningen uit lidstaten. Iedere keer als er een project met Europees geld betaald wordt, wordt de rekening naar de Europese Commissie gestuurd. Tegelijk moet Brussel wachten op de afdrachten van lidstaten om aan die rekening te voldoen. Inmiddels ligt er een som van bijna 230 miljard te wachten om uitbetaald te worden (Europese Commissie, 2014a). Zoals we hieronder zien, is deze achterstand (vaak aangeduid met het Franse acroniem RAL – *reste à liquider*) in de afgelopen jaren snel gestegen (figuur 1). De knik in 2014 hangt samen met het einde van de vorige zevenjaarsperiode: de Commissie heeft extra gereserveerd voor betalingen omdat aan het einde relatief veel rekening binnenkomen.

Zo stuurden kennisinstellingen in Nederland vorig jaar een brandbrief naar minister Dijsselbloem omdat ze vergeefs wachtten op toegezegd Europees geld

Omdat er altijd een vertraging zit tussen verplichtingen en betalingen, is het bestaan van een RAL op zich geen teken van slecht financieel beheer. Maar de laatste jaren waren betalingsplafonds voor lidstaten steeds meer een onderdeel van de zoektocht naar bezuinigingen. Daardoor steeg ook

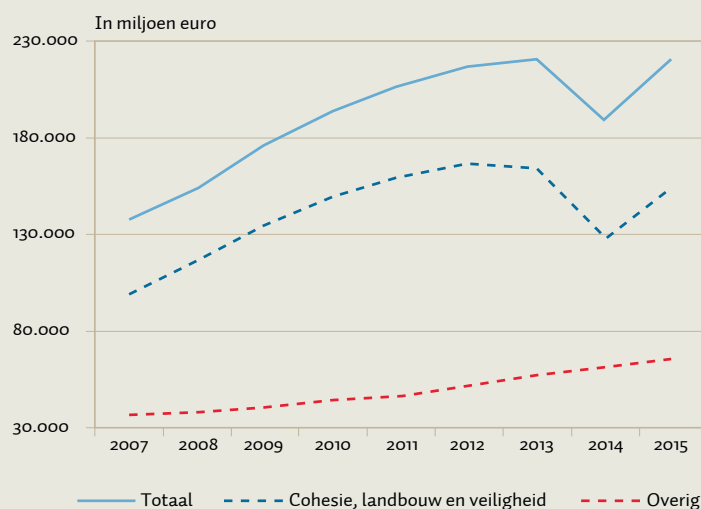
de zogenaamde ‘abnormale’ achterstand (de achterstand die meegenomen wordt naar volgende begrotingsjaren). Het gevolg is dat projecten vertraging oplopen. Zo stuurden in Nederland kennisinstellingen vorig jaar een brandbrief naar minister Dijsselbloem omdat ze vergeefs wachtten op toegezegd Europees geld. Aan het eind van 2014 was de abnormale achterstand alleen al voor structuurfondsen gestegen tot 33 miljard (Europese Commissie, 2014b).

de laatste jaren waren betalingsplafonds voor lidstaten steeds meer een onderdeel van de zoektocht naar bezuinigingen

De Commissie heeft aangegeven dat deze abnormale achterstand vrijwel verdwijnt als de lidstaten zich aan het door de Commissie te presenteren ‘betalingsplan’ voor de komende jaren houden. Maar dan moet er wel een akkoord komen over de betalingen die de Commissie voorstelt, iets wat de laatste jaren steeds niet is gebeurd. Dat is te wijten aan de opstelling van de Raad. De andere onderhandelaar, het Europees Parlement, is steeds verenigd in de wens om de betalingsachterstand terug te dringen en weg te werken. Het treedt hierin op als bewaker van het verdrag dat de Unie verbiedt een (verkapte) schuld in de vorm van een betalingsachterstand op te bouwen. Daardoor vraagt het

Ontwikkeling van de betalingsachterstand

FIGUUR 1



Bron: Europese Commissie, 2015

steeds om geld: niet voor meer verplichtingen maar voor betalingen. Dat geeft het beeld dat het Brussel nooit genoeg is. Toch is dat niet waar.

3 De EU bezuinigt... in absolute getallen

Het idee dat via de Europese begroting steeds meer wordt uitgegeven, blijkt in het geheel niet uit de cijfers. Figuur 2 toont de ontwikkeling van de EU-begroting in verplichtingen. Achter de grijze lijn begint het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK), dat een totale omvang van 959 miljard euro heeft. In de periode 2007–2013 was dat 975 miljard.

Nederland was een van de landen die op de bezuinigingen aandrong. Dat is pure zelfbeschadiging, want Nederland is bij fondsen voor onderzoek en innovatie namelijk zelf netto-ontvanger

Toen in 2004 tien nieuwe landen toetraden tot de Europese Unie, volgde in het daaropvolgende MFK een relatieve daling van de Europese begroting. Het huidige zevenjaarsraamwerk (2014–2020) kent zelfs een absolute daling: 'Brussel' geeft 3,6 procent minder uit dan de zeven jaar daarvoor. Als Nederland met eenzelfde bedrag moest

bezuinigen, zou dat neerkomen op een bezuiniging van 9,6 miljard euro per jaar, of 67,3 miljard over zeven jaar.

Daarnaast is er ook een langzame verandering van het uitgavenpatroon. In figuur 2 is te zien dat het beschikbare geld voor innovatie toeneemt. Ook is te zien dat er langzaam steeds minder geld naar landbouw gaat. Een trend die al eerder was ingezet: in 2004 traden tien landen tot de EU toe, zonder dat de absolute omvang van de landbouwsteun steeg.

4 De noordelijke roep om verdere bezuinigingen draait vaak uit op zelfbeschadiging

Wat geen geheim is: Nederland is een netto-betaler aan Brussel. Nederland betaalt jaarlijks ongeveer zeven miljard euro aan de Europese begroting, een hoger bedrag dan de twee miljard die we direct via de EU-begroting terugkrijgen. Het leidt ertoe dat we een betalingspositie hebben van -0,39 procent van ons bni. Toch werkt de Nederlandse inzet voor een kleinere EU-begroting niet in ons voordeel. Het leidt namelijk tot bezuinigingen op precies die begrotingsonderdelen waar Nederland van profiteert.

Landen zien liever dat EU-geld thuis slecht wordt besteed dan ergens anders goed. Nederland vormt opnieuw geen uitzondering

Daarmee is niet gezegd dat er geen overbodige uitgaven bestaan onder het EU-budget, en er zijn zeker posten waar de EU-begroting met minder toe zou kunnen. Want hoewel er langzaam bezuinigd wordt op landbouw, eist landbouw nog steeds 33 procent van de EU-begroting. Dat is nog ouderwets hoog. Maar om te bezuinigen op landbouw is unanimiteit in de Raad vereist, en gevestigde belangen spelen snel op. Die belangen zijn minder goed georganiseerd bij onderzoek en innovatie. Daarom worden deze fondsen keer op keer het hardst getroffen door de roep om bezuinigingen: vorig jaar nog stelde de Raad een bezuiniging van 1,33 miljard (op betalingen) voor.

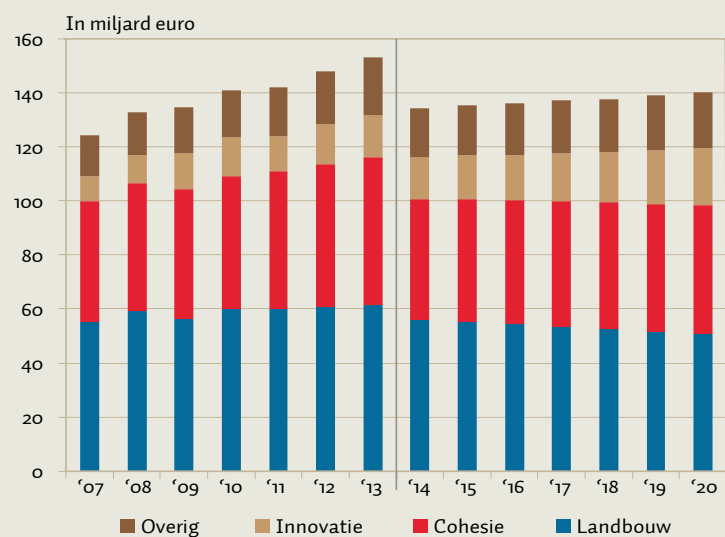
Nederland was een van de landen die op de bezuinigingen aandrong. Dat is pure zelfbeschadiging, want Nederland is bij fondsen voor onderzoek en innovatie namelijk zelf netto-ontvanger: recente cijfers (Van Calmthout, 2015) laten zien dat ons land voor iedere euro die het in het fonds stopt, 1,62 euro terugkrijgt. *Be careful what you wish for.*

5 Nederland is niet het braafste jongetje

Het lijkt een zekerheid: Nederland is een land dat altijd netjes aan de verplichtingen voldoet. Frauderen met EU-geld, dat is iets wat in het verre buitenland gebeurt. Het

Ontwikkeling EU-begroting in verplichtingen 2007 - 2020¹

FIGUUR 2



¹ Prijzen in 2011.

klopt helaas niet. De grootste fraude met het Europees Sociaal Fonds staat op naam van Nederland, heeft Alex Breninkmeijer laten weten (Peeperkorn, 2015).

Vaak wordt met de vinger gewezen naar Brussel wanneer de Rekenkamer vaststelt dat de Europese begroting opnieuw een te hoge foutmarge kent (nu al voor het twintigste jaar op rij). Maar het leeuwendeel van de onregelmatigheden vindt plaats in de gelden in deelbeheer: gelden die de Commissie en lidstaten samen uitgeven. Het is, ook volgens de Europese Rekenkamer, te wijten aan het fenomeen dat landen liever zien dat EU-geld thuis slecht wordt besteed dan ergens anders goed. Nederland vormt opnieuw geen uitzondering.

NAAR EEN ANDERE BEGROTINGSSYSTEMATIEK

Het lijkt erop dat het conflict in de Europese begroting zit ingebakken. Lidstaten hebben de prikkel om ja te zeggen tegen verplichtingen, en om nee te zeggen wanneer de betalingen komen. Dat zorgt ervoor dat de Commissie moet optreden als een deurwaarder, en daardoor wordt het beeld versterkt van een Unie die alsmar meer geld wil. Gelukkig wordt de roep om verandering breed gedeeld. Nederland heeft als voorzitter van de Europese Unie in het eerste halfjaar van 2016 de ambitie uitgesproken om de onproductieve situatie te doorbreken (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2015). Daarvoor zijn twee wegen denkbaar.

De eerste is de blauwe envelop uit Brussel. Als er Europese belastingen geheven worden, versterkt dat de autonomie van de EU en wordt de *claw back reflex* van lidstaten teruggedrongen (Heinemann *et al.*, 2008). Maar de politieke haalbaarheid lijkt vooralsnog gering. Nederland heeft daarom aangegeven in te zetten op een tweede route: het veranderen van de begrotingssystematiek. De discussie daarover is nog in een prille fase.

Het is duidelijk dat de huidige begrotingssystematiek conflict uitlokt. De landen zoeken daarbij niet een entree via de voordeur, door te eisen dat het plafond voor verplichtingen verder omlaag gaat; ze proberen de achterdeur, door te morrelen aan het plafond van betalingen. Dit is 'verkeerde' zuinigheid. Het leidt tot een meer dan normale betalingsachterstand, en tot ad-hoc-ingrepen in de gelden voor onderzoek en innovatie. Het zou beter zijn als de betalingen als vanzelf voortvloeien uit de verplichtingen. Daarbij zou het helpen als de contributies van de lidstaten afhankelijk zijn van de verplichtingen waartegen zij aan het begin van de begrotingsperiode ja zeggen, en niet van de betalingen waarover zij achteraf gaan heronderhandelen. Het totaal aan contributies ligt dan vast en vormt geen onnodige bron van onzekerheid. Het plafond voor verplichtingen is in de praktijk bindend gebleken, en is daarmee een effectief instrument voor budgettaire beheersing. Doordat betalingen en verplichtingen nu op verschillende momenten bepaald worden, hebben de lidstaten de prikkel om over het onderhandelbare toch te onderhandelen.

De gewenste zuinigheid kan beter op een andere manier gestalte krijgen. Er is nog veel te winnen door een betere, meer doelmatige besteding van Europese gelden. Veel van deze gelden betreffen investeringen en kunnen systematisch aan (ex-ante en ex-post) evaluaties onderworpen worden. Dan wordt elke euro uit de Europese begroting effectiever

besteed. Dat is in het belang van alle landen, ongeacht of ze netto-ontvanger of netto-betaler zijn. Met name het fenomeen 'geld zoekt project' is op deze manier in te dammen.

Een andere begrotingssystematiek kan het jaarlijkse, haast rituele gevecht helpen voorkomen. Het is echter niet te vermijden dat de landen en Europese instellingen positie moeten innemen over de verdeling van het budget. De verschuiving van landbouw naar onderzoek en innovatie gaat voor het ene land te traag en voor het andere land te snel. Het is onze, zeer Nederlandse opvatting dat de modernisering van de Europese begroting niet snel genoeg kan

Nederland heeft als voorzitter van de Europese Unie in het eerste halfjaar van 2016 de ambitie uitgesproken om deze onproductieve situatie te doorbreken

gaan. Wij denken dat het Europese belang van onderzoek en innovatie beduidend groter is dan het belang van gesubsidieerd landbouwbeleid. Deze discussie is belangrijk, maar wordt niet elk jaar gevoerd, want in de regel vindt deze discussie bij het vaststellen van het zevenjaarsraamwerk plaats. Nu is er echter voor het eerst een tussentijdse herziening van dat raamwerk afgesproken en dat biedt Nederland, als voorzitter in de eerste helft van 2016, een kans deze discussie opnieuw op de agenda te zetten.

Maar de eerste stap is dat werkelijke problemen breed onderkend worden. Want zolang de Europese begroting nog wordt omgeven door geheimen en mythes, is het moeilijk een fundamentele discussie aan te gaan.

LITERATUUR

Calmthout, M. van (2015) Nederland maakt winst op wetenschap. *De Volkskrant*, 1 mei.

Europese Commissie (2014a) *Besluit betreffende de gebruikmaking van de marge voor onvoorziene uitgaven*, 0328. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2014b) *Elements for a payment plan to bring the EU budget back on to a sustainable track*. Brussel: Europese Commissie.

Heinemann, F., P. Mohl en S. Osterloh (2008) *Reform options for the EU own resources system*. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2015) *Kamerbrief over de inhoudelijke voorbereidingen Nederlands EU-voorzitterschap 2016*, 28 januari.

Peeperkorn, M. (2015) De EU is een vereniging van onbetrouwbare leden. *De Volkskrant*, 13 april.