

Reactie van de Europese Rekenkamer op het tweede evaluatieverslag van de Commissie in het kader van artikel 318

1. In november 2012 legde de Commissie het Europees Parlement en de Raad haar tweede verslag voor over de evaluatie van de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten (het evaluatieverslag)¹. Het onderhavige document vormt de reactie van de Rekenkamer en is opgesteld om tijdig beschikbaar te zijn voor de kwijtingsprocedure over 2011. Deze reactie is gebaseerd op een beperkt onderzoek en niet op een controle van de in het verslag opgenomen informatie.

Kernboodschap

2. De Rekenkamer ziet de ruimere reikwijdte ten opzichte van het eerste evaluatieverslag als een verbetering. Het verslag geeft een indruk van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de programma's, maar biedt weinig duidelijkheid ten aanzien van de verwachte eindresultaten of impacts. Het evaluatieverslag bevat dan ook nog niet voldoende relevante en betrouwbare informatie over hetgeen er is bereikt met het EU-beleid, en is derhalve niet geschikt voor het beoogde gebruik ervan in de kwijtingsprocedure.
3. De Rekenkamer is van oordeel dat er een betrouwbaar systeem moet worden opgezet voor het verzamelen van prestatiegegevens teneinde resultaten en impacts te identificeren en erover te rapporteren zodra deze bekend zijn. De bouwstenen voor dit systemen moeten beschikbaar komen tijdens de voorbereidingen voor de nieuwe programmeringsperiode. De Rekenkamer beveelt de Commissie derhalve aan om zo spoedig mogelijk aan de kwijtingverlenende autoriteit een plan/overzicht te presenteren van het beoogde systeem voor prestatiebeheer en verslaglegging, waarin ook de opzet en rol van het evaluatieverslag aan de orde komen.

Achtergrond

4. Het Verdrag² schrijft voor dat de Commissie een evaluatieverslag produceert; het verslag moet onderdeel vormen van de bewijsstukken op basis waarvan het Parlement de Commissie ieder jaar kwijting verleent voor de uitvoering van de begroting.

¹ COM(2012) 675 definitief.

² Artikelen 318 en 319 VWEU.

5. Het eerste evaluatieverslag van de Commissie werd gepubliceerd in februari 2012³ en betrof voornamelijk een samenvatting van bestaande evaluatieverslagen op twee beleidsterreinen. In dat verslag heeft de Commissie ook de functie van het verslag en de planning ervan aan de orde gesteld “wat betreft het verschil in tijdstip en duur van de perioden waarop de evaluaties betrekking hebben ten opzichte van de veel specifiekere jaarlijkse focus van de kwijtingsprocedure voor de begroting”. De Commissie gaf ook aan dat ze zich zou “buigen over de wijze waarop de inhoud van het verslag beter vormgegeven kan worden”.
6. Het Parlement concludeerde in haar besluit van mei 2012 over de kwijting voor 2010 dat “de reikwijdte en inhoud van het eerste evaluatieverslag minder zijn dan wat van een krachtens het VWEU opgesteld evaluatieverslag mocht worden verwacht”, en verzocht de Commissie “de inhoud van het evaluatieverslag ... te verbreden en met name aan te geven welke meerwaarde dit evaluatieverslag biedt ten opzichte van ‘normale’ evaluatieverslagen”⁴.
7. In juni 2012 bracht de Rekenkamer haar eigen advies uit over het eerste evaluatieverslag⁵, waarin zij concludeerde dat het vaag was, weinig inhoud had en een beperkte meerwaarde opleverde. In het advies werd gesteld dat de Commissie het Parlement en de Raad actief moet raadplegen teneinde te verduidelijken wat het Verdrag van haar verlangt. Wil het evaluatieverslag een doeltreffende bijdrage leveren tot het afleggen van meer verantwoording van de Commissie jegens de kwijtingverlenende autoriteit, dan dient de Commissie rekening te houden met het doel, de inhoud, de reikwijdte en de timing van het evaluatieverslag.

Het tweede evaluatieverslag

8. Het tweede evaluatieverslag geeft een overzicht van de verschillende in 2011⁶ afgeronde evaluaties die alle begrotingstitels met beleidsuitgaven bestrijken en zijn ingedeeld op basis van de belangrijkste beleidsterreinen van het meerjarige financiële kader 2007-2013. De Rekenkamer ziet de bredere reikwijdte als een vooruitgang – het verslag geeft een ingedikt en eenvoudig toegankelijk overzicht

³ COM(2012) 40 definitief.

⁴ Besluit van het Europees Parlement van 10 mei 2012 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2010, P7_TA (2012) 0153, paragrafen 99 en 100.

⁵ Advies nr. 4/2012 (PB C 179 van 20.6.2012, blz. 1).

⁶ In totaal 118 evaluaties, plus 39 evaluatiegerelateerde studies.

van de vele verrichte evaluaties. Het verslag geeft een indruk van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de programma's. Het is echter vooral gericht op tussentijdse evaluaties die een sterke beleidsfocus hebben, en biedt weinig duidelijkheid over de verwachte eindresultaten en impacts.

9. De Rekenkamer is tevens van oordeel dat, zoals de Commissie ook erkent, geschikte (d.w.z. 'SMART'⁷) doelstellingen, indicatoren en mijlpalen moeten worden opgesteld voor alle activiteiten⁸. Dit is een essentiële voorwaarde om prestaties te volgen gedurende de looptijd van programma's en te beoordelen of de vastgestelde doelstellingen en impacts naar verwachting worden verwezenlijkt. De wetgever heeft een belangrijke rol in het waarborgen van de aanwezigheid van duidelijke beleidsdoelstellingen. De Rekenkamer heeft ook eerder aangegeven⁹ dat een duidelijker definitie van de "EU-meerwaarde" de politieke instanties van de EU zou helpen bij het kiezen van de uitgavenprioriteiten: een duidelijke definitie draagt bij tot het bepalen van passende doelstellingen, prestatie-indicatoren en mijlpalen.
10. De Commissie noemt een aantal punten waarmee rekening moet worden gehouden bij de opzet van toekomstige verslagen en merkt op dat de conceptuele werkzaamheden voor het opzetten van een verslagleggingskader zijn begonnen. De Rekenkamer erkent dat de Commissie tijd nodig zal hebben om een geschikt en degelijk systeem voor prestatiebeheer en verslaglegging te ontwikkelen. Het is echter belangrijk dat de Commissie de bouwstenen neerlegt voor een sterk systeem dat degelijke prestatiegegevens oplevert, voordat de programma's van het volgende meerjarige financiële kader van start gaan.
11. De Rekenkamer beveelt de Commissie derhalve aan, zo snel mogelijk in overleg te treden met de kwijtingverlenende autoriteit en een plan/overzicht te presenteren van het beoogde systeem voor prestatiebeheer en verslaglegging. Dit dient de stappen te omvatten die nodig zijn om van alle DG's betere en tijdiger prestatiegegevens te verkrijgen gedurende de looptijd van de programma's, alsmede de wijze waarop deze gegevens zullen worden opgenomen in het prestatiedeel van de jaarlijkse activiteitenverslagen en de koppeling tussen de jaarlijkse activiteitenverslagen, het syntheseverslag en het evaluatieverslag. Een consistent en degelijk systeem voor prestatiebeheer en verslaglegging moet ertoe leiden dat het evaluatieverslag waarde toevoegt door

⁷ Specifiek, meetbaar, haalbaar, realistisch en tijdgebonden.

⁸ Met inbegrip van programma's met weinig tot geen beleidsuitgaven.

⁹ Advies nr. 1/2010, paragraaf 18.

een horizontale analyse te geven van de prestaties over de gehele begroting, die ook de getrokken lessen en de nodige corrigerende maatregelen omvatten.

12. Net als in het voorgaande verslag zijn in het tweede evaluatieverslag de gegevensgerichte conclusies uitsluitend gebaseerd op evaluatieverslagen. Zoals de Rekenkamer in haar advies aangaf, staan de Commissie echter vele andere mogelijke informatiebronnen ter beschikking om een compleet beeld te krijgen van de prestaties. Deze betreffen de eigen speciale verslagen van de Rekenkamer, de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's en de resultaten van beoordelingen in het kader van de interne controle.
13. Het kan enige tijd vergen voordat de Commissie in staat is een alomvattend evaluatieverslag op te stellen dat gebaseerd is op degelijke prestatiegegevens die voortkomen uit een consistent systeem voor prestatiebeheer en verslaglegging. Het kan derhalve ook nuttig zijn voor de Commissie om met de kwijtingverlenende autoriteit te bespreken welke informatie zij tot die tijd door middel van evaluaties moet verschaffen.

Slotopmerkingen

14. De Commissie presenteerde haar evaluatieverslag in november 2012. Gelet op dit feit heeft de Rekenkamer getracht snel – op tijd voor de kwijting – en op basis van een beperkt onderzoek een reactie op het verslag te formuleren. De Rekenkamer zal nu nagaan waar en hoe de in het evaluatieverslag verstrekte informatie deel kan gaan uitmaken van haar controlewerkzaamheden.
15. Het staat de Commissie vrij, de Rekenkamer op elk moment tijdens het toekomstige proces van de ontwikkeling van het evaluatieverslag te raadplegen.