



Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De president van de Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500EA Den Haag

Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Sioux van Dijk
T 070-3427316
F 070-3427946
s.dijk@minfin.nl

Datum **29 AUG 2014**
Betreft Kabinetsreactie conceptrapport "Europees economisch bestuur"

Ons kenmerk
BFB/2014/ 9147M

Uw brief (kenmerk)
14002438R

Bijlagen
1

Geachte mevrouw Stuiveling,

Op 17 juli 2014 heeft de Algemene Rekenkamer het kabinet gevraagd om een bestuurlijke reactie te geven op het conceptrapport "Europees economisch bestuur". Bijgevoegd treft u de reactie van het kabinet aan.

Hoogachtend,

Minister van Financiën
J.R.V.A. Dijsselbloem

Minister van Economische Zaken
H.G.J. Kamp

Bestuurlijke reactie op rapport "Europees economisch bestuur"

Zoals de Algemene Rekenkamer zelf aangeeft in het rapport zijn op tal van fronten de afgelopen jaren de Europese regels op economisch en budgettair terrein veranderd en waar nodig verder verstevigd. Deze regels maken sinds 2011 formeel deel uit van het overkoepelende "Europees semester": het jaarlijkse proces van budgettaire en economische beleidscoördinatie in de EU en in de eurozone. Met belangstelling heeft het kabinet dan ook kennis genomen van het rapport van de Algemene Rekenkamer waarmee het wil bijdragen aan meer zicht op de dynamiek en invloed van de deels al langer bestaande en deels nieuwe Europese regels op economisch en budgettair terrein. Het kabinet zal hieronder reageren op de aandachtspunten uit het conceptrapport. Gestart wordt met de aandachtspunten die specifiek gaan over het Europees semester (aandachtspunten 1 tot en met 3). Vervolgens zal ingegaan worden op de aandachtspunten ten aanzien van de verbetering van de kwaliteit van data van de overheidsfinanciën (aandachtspunten 4 tot en met 6). Ook zal het kabinet ingaan op de democratische controle en verantwoording ten aanzien van het Europees semester (aandachtspunt 7). Deze kabinetsreactie eindigt met een kort slotwoord.

Aandachtspunten 1 tot en met 3: naleving, consistentie en transparantie Europees semester

Het kabinet deelt de analyse van de Algemene Rekenkamer dat de bereidheid tot handhaving van de gemaakte afspraken in de EU in het verleden niet meteen tot optimisme stemt (aandachtspunt 1). Terugkijkend op de Europese schulden crisis moet geconcludeerd worden dat een aantal lidstaten de regels die begrotingsdiscipline moesten garanderen onvoldoende hebben nageleefd. Ook druk vanuit andere lidstaten en de Commissie bleek niet voldoende om de noodzakelijke handhaving af te dwingen. Daarbij was de discipline uitgeoefend door de financiële markten lange tijd onvoldoende en bleek er onvoldoende sprake van economische convergentie binnen de EU.¹ Daarnaast moet worden geconstateerd dat aan de opbouw van macro-economische onevenwichtigheden tot aan de crisis onvoldoende aandacht is geschonken. Deze analyse wordt inmiddels breed gedeeld en de uitgebreide en vergaande voorstellen om dergelijke nieuwe situaties te voorkomen zijn hiervan het directe gevolg.

Zoals de Algemene Rekenkamer in het rapport aangeeft, zijn deze voorstellen in korte tijd vastgelegd in afspraken die veelal EU-breed van toepassing zijn. In bijvoorbeeld het Six-pack, Two-pack en Fiscal Compact zijn de Europese regels ten aanzien van budgettair en macro-economisch beleid concreet versterkt. Met de komst van het Europees semester is het voor de Commissie en de Raad gemakkelijker geworden om vroegtijdig eventuele budgettaire en economische problemen te identificeren en zo nodig in te grijpen. Lidstaten leveren in het voorjaar informatie aan over hun begrotings- en hervormingsplannen voor de komende jaren, waarop de Commissie en de Raad aanbevelingen kunnen doen. Als daar niets mee gebeurt, kan de Commissie vervolgstappen voorstellen aan de Raad conform de relevante procedures. De betreffende nieuwe regels zijn tussen december 2011 en mei 2013 één voor één van kracht geworden. Zo heeft bijvoorbeeld in november 2013 voor het eerst een bespreking van de conceptbegrotingen in de Eurogroep plaatsgevonden op basis van een opinie van de Commissie waarin is weergegeven of lidstaten ex ante voldoen aan de vereisten voortvloeiend uit het SGP. Het kabinet is van mening dat de betreffende afspraken in de EU hebben bijgedragen aan het herstel van vertrouwen. Lidstaten maken in toenemende mate werk van het op orde brengen van de overheidsfinanciën en het hervormen van de betreffende economieën. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft als voornaamste tijdsbestek 1997 tot en met 2012: deze periode is volgens het kabinet onvoldoende om een volledig oordeel te vellen over de meer recente implementatie en naleving van de versterkte structuur. Het kabinet ziet in dit kader uit naar de evaluatie van het Six-pack en Two-pack die de Commissie in het najaar van 2014 zal publiceren en waarin, voor zover mogelijk, de toepassing van de vanaf 2011 aangenomen regelgeving beschouwd zal worden.

Het kabinet deelt de observatie dat het raamwerk van budgettaire en economische beleidscoördinatie in de EU momenteel zeer complex is (aandachtspunt 2). Deels is dit het gevolg van de noodzakelijke versterking en verdieping van de regelgeving in de laatste jaren. De toegenomen complexiteit draagt echter niet bij aan de transparantie van de verschillende procedures. Het kabinet is van mening dat zowel het tijdschema van het Europees semester, waar deze procedures onderdeel van uitmaken, als de individuele procedures op punten versimpeld en beter gestroomlijnd kunnen worden, wat de transparantie en voorspelbaarheid van het algehele proces van Europese beleidscoördinatie ten goede zou komen. Dit kan tevens het 'ownership' van

¹ Zie bijvoorbeeld de analyse van de kabinetsbrief van 7 september 2011 over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie (Kamerstuk 21 501-07 nr. 839).

de procedures bij de lidstaten vergroten, wat voor betere naleving van de aanbevelingen kan zorgen. De complexiteit zal waarschijnlijk een belangrijk onderdeel gaan vormen van de eerdergenoemde evaluatie van de Commissie. Het kabinet zal via de "reguliere" kanalen haar standpunten ter voorbereiding op de evaluatie delen met de Tweede Kamer.

In het derde aandachtspunt zet de Algemene Rekenkamer drie voorstellen uiteen om de transparantie van verschillende onderdelen van het Europees semester verder te vergroten. Allereerst wordt gesteld dat het inzicht in de verschillende procedures vergroot kan worden door een omvattend overzicht te maken dat de stand van zaken in de verschillende onderdelen van het SGP en de opvolging van de landenspecifieke aanbevelingen op transparante wijze weergeeft. Het kabinet onderschrijft – juist ook vanwege de toegenomen complexiteit van de procedures – het belang van transparantie van de procedures. De Commissie zou doorlopend moeten nagaan of de presentatie van de kernvariabelen van de verschillende procedures voldoende toegankelijk is. Het kabinet steunt hierbij de insteek om de opvolging en implementatie van de landenspecifieke aanbevelingen inzichtelijker te maken. De Commissie publiceert jaarlijks een bijlage bij de Annual Growth Survey waarin zij de implementatie van de aanbevelingen van de voorgaande cyclus van het Europees semester inventariseert. Tevens wordt de opvolging van aanbevelingen op basis van een analyse van de Commissie besproken in onder andere het Economic Policy Committee, een voorportaal van de Ecofin-Raad en in de Raad voor Concurrentievermogen. Daarnaast wordt vanaf dit jaar in de Eurogroep uitgebreid stilgestaan bij de aanbevelingen voor de eurozone als geheel. Deze aanbevelingen ondersteunen de Europese agenda voor groei en banen en bespreking van deze aanbevelingen stelt lidstaten in de gelegenheid om van elkaar te leren en elkaar aan te spreken indien onvoldoende hervormingen worden doorgevoerd. Het kabinet hecht belang aan dergelijke besprekingen in Brusselse gremia. Het kabinet zet dan ook in op uitbreiding en versterking van de aandacht voor implementatie. De monitoring van de opvolging die lidstaten geven aan landenspecifieke aanbevelingen zou een vaste plaats binnen het Europees semester moeten krijgen. Het bespreken van de gemaakte voortgang vergroot de 'peer pressure' en kan bijdragen aan de voorspelbaarheid van de procedures. Om het instrument van 'peer pressure' zo effectief mogelijk aan te wenden zou de implementatie van aanbevelingen ook op politiek niveau moeten worden besproken.

Ten tweede stelt de Algemene Rekenkamer op dit punt het van belang te vinden dat de Commissie verduidelijkt hoe ze binnen de macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP) haar discretionaire bevoegdheid gebruikt en welke weging hierbij wordt toegepast. Het kabinet deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de Commissie haar overwegingen bij haar voorstellen beter kan toelichten. Dit kan de transparantie van de procedure en het 'ownership' van de lidstaten ervan vergroten. Ook dit zal het kabinet meenemen bij de bepaling van de inzet van de eerdergenoemde evaluatie van de Commissie.

Ten derde stelt de Algemene Rekenkamer dat er een duidelijker verband dient te bestaan tussen individuele landenspecifieke aanbevelingen en de procedures waar de aanbevelingen uit voortvloeien. Dit zou volgens de Algemene Rekenkamer voor lidstaten verduidelijken wat het belang van een specifieke aanbeveling is en in welke mate opvolging verplicht is. Hoewel het kabinet het doel van verduidelijking van de eisen die gesteld worden aan lidstaten in het algemeen steunt, kunnen enkele kanttekeningen geplaatst worden bij de uitwerking. Allereerst geeft de Commissie in de overwegingen voorafgaand aan de aanbevelingen aan op welke procedures de individuele aanbevelingen betrekking hebben. Lidstaten dienen bij het opstellen van hun nationale begrotingen, het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma rekening te houden met de aanbevelingen die de Raad vaststelt. Dit is in beginsel een systeem van peer pressure: lidstaten spreken elkaar aan op de gemaakte voortgang. De aanbevelingen zijn geen beleidsvoorschriften, lidstaten hebben de ruimte om de aanbevelingen op maatregelniveau verder in te vullen. Slechts in die situaties waarbij lidstaten onvoldoende actie ondernemen om hun uit de hand lopende overheidsfinanciën en/of ernstige macro-economische onevenwichtigheden te corrigeren kan dit uiteindelijk leiden tot vervolgstappen of uiteindelijk sancties. In dat geval zal dit via de buitensporigtekortprocedure (conform artikel 3 van verordening 1467/97) lopen of via de buitensporige macro-economische onevenwichtighedenprocedure (conform artikel 7 van verordening 1176/2011). Daarmee is voor lidstaten de mate van bindendheid van verschillende aanbevelingen duidelijk. Wel is het kabinet van mening dat lidstaten, met inachtneming van voorgaande nuanceringsen, invulling moeten geven aan alle aanbevelingen van de Raad.

Het kabinet zal deze aandachtspunten meenemen tijdens de positiebepaling met betrekking tot de evaluatie en herziening van het Six-pack die in het najaar van 2014 plaatsvindt en bij verdere momenten waarop de uitvoering en effectiviteit van het Europees semester ter sprake komen. Zoals reeds aangegeven zal het kabinet hierbij via de "reguliere" kanalen haar standpunten ter voorbereiding op de evaluatie delen met de Tweede Kamer.

Aandachtspunten 4 tot en met 6: kwaliteit data overheidsfinanciën

De Algemene Rekenkamer vraagt meer bestuurlijke aandacht voor de harmonisatie van verslaggevingsregels onder meer met het oogmerk van een completere beoordeling van houdbare overheidsfinanciën (aandachtspunt 4). Het kabinet volgt nauwgezet de eerste stappen die door de Commissie worden gezet richting voorstellen voor eenduidige Europese verslaggevingsregels (EPSAS) voor overheden. Het kabinet vindt het doel daarvan - namelijk de verhoging van de kwaliteit van de cijfers over de overheidsfinanciën in Europees verband - nastrevenswaardig. Punt van afweging is of (integrale) invoering van EPSAS daartoe het meest geëigende middel is vanuit de perspectieven kosten-batenverhouding, proportionaliteit en subsidiariteit. Mocht tot invoering van EPSAS worden besloten, dan is het van belang dat het EPSAS-project zich zoveel mogelijk richt op de gewenste verbetering van de kwaliteit van de cijfers van de overheidsfinanciën. Naar verwachting zal de Commissie in het najaar van 2014 met een mededeling over verslaggevingsstelsels voor overheden naar buiten treden. Het kabinet zal daarover een standpunt bepalen en communiceren via de reguliere kanalen.

Het belang van kwalitatief hoogwaardige cijfers in het kader van de budgettaire beleidscoördinatie in de EU is evident (aandachtspunt 5). In de EU zijn, mede op aandringen van Nederland, de laatste jaren belangrijke stappen gezet c.q. in voorbereiding ter verbetering van de statistische informatie. Zo kan de Commissie boetes opleggen bij fraudes met cijfers en heeft zij aanzienlijk ruimere bevoegdheden gekregen om de kwaliteit van de EMU-cijfers te verifiëren. De Commissie kan niet alleen de statistische cijfers samengesteld door de statistische bureaus onderzoeken, maar ook de onderliggende administratieve bronnen, bijvoorbeeld de administraties van lokale overheden en de sociale fondsen. De Commissie heeft deze nieuwe bevoegdheden al volop toegepast bij de verificatie van onder meer de Griekse cijfers. Ook is er het voornemen om de onafhankelijkheid van de statistische bureaus en de directeuren-generaal Statistiek, inclusief die van Eurostat, verder aan te scherpen.

Op nationaal niveau heeft het waarborgen van de kwaliteit van de EMU-cijfers voortdurend de aandacht van het kabinet (aandachtspunt 6). In 2012/2013 heeft een werkgroep van het CBS, de Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën hier een gezamenlijk onderzoek naar gedaan. Het eindrapport van de werkgroep bevatte twee belangrijke conclusies. Vastgesteld is dat de kwaliteit van de EMU-cijfers van Nederland hoog is. Er is dus geen directe aanleiding voor vergaande acties om de kwaliteit van de cijfers te verbeteren. Om ook in de toekomst structureel over hoogwaardige cijfers te kunnen blijven beschikken, is een zevenpuntenplan vastgesteld. Kernthema's binnen het plan zijn het meer gebruik maken van saldibalansen van de departementen bij de analyse van financiële transacties, de beschikbaarheid van actuele cijfers over de zorguitgaven, het inzicht in de berekening van het feitelijk financieringssaldo ultimo het jaar en het inzicht in de rijksbijdragen aan medeoverheden in het kader van de consolidatie binnen de kring van de overheid. Momenteel worden deze punten uitgevoerd door het CBS en het Ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer blijft onder meer via de werkgroep betrokken bij de voortgang.

Aandachtspunt 7: democratische controle en verantwoording

In het zevende aandachtspunt stelt de Algemene Rekenkamer dat de governance, en in het bijzonder de democratische controle en verantwoording, van de Eurogroep aandacht behoeft. De Algemene Rekenkamer stelt daarbij dat er geen reguliere 'good-governance'-arrangementen bestaan voor de (voorzitter van de) Eurogroep zoals voor de EU28. Daarnaast concludeert de Algemene Rekenkamer dat de voorzitter van de Eurogroep aan geen enkele (parlementaire) instelling publieke verantwoording schuldig is, terwijl de Eurogroep een invloedrijke rol speelt in het Europees economisch bestuur. Allereerst wil het kabinet in reactie op deze bevindingen graag benadrukken dat de ministers van Financiën van de Eurogroep én de Ecofin-Raad aan de betreffende nationale parlementen verantwoording afleggen als het gaat om de rol van de betreffende minister in Europees verband. De Nederlandse minister van Financiën verantwoordt zich, volgens gebruikelijke procedures, vooraf en achteraf in het Nederlandse parlement over de besluitvorming die plaatsvindt in zowel de Eurogroep als in de Ecofin-Raad. Hierbij wordt dus geen

onderscheid gemaakt tussen EU18 en EU28 zoals de Algemene Rekenkamer dat naar voren brengt in het rapport. Het kabinet is van mening dat er met deze procedure een structurele informatiestroom is waarmee de Nederlandse minister van Financiën formeel verantwoording aflegt voor zowel de Eurogroep als de Ecofin-Raad en de democratische controle en transparantie voor Nederland juist gewaarborgd is. Daarom is het de vraag of verdere arrangementen op Europees niveau, zoals de Eurogroep-voorzitter verantwoording laten afleggen aan het Europees Parlement, bijdragen aan meer controle en verantwoording, gelet op de Nederlandse praktijk. Daarnaast wil het kabinet ingaan op de aanbeveling die de Algemene Rekenkamer doet om de arrangementen van de EU28 ook toe te passen op de EU18. In dit verband merkt het kabinet op dat het 'comply or explain' -beginsel waarbij een verklaring wordt opgesteld door de Raad als een aanbeveling van de Commissie wordt gewijzigd, niet toepasbaar is op de EU18 omdat de Eurogroep een informeel orgaan is en de formele besluiten worden genomen in de Ecofin-Raad. Ondanks dat er geen formeel 'comply or explain' beginsel voor de (voorzitter van de) Eurogroep bestaat, neemt de voorzitter van de Eurogroep tenminste tweemaal per jaar deel aan de economische dialoog met het Europees Parlement. Wanneer de Eurogroep formele besluiten zou kunnen nemen, waar nu geen sprake van is, zouden dergelijke informele arrangementen mogelijk geformaliseerd kunnen worden. Tot slot merkt het kabinet op dat een al dan niet tijdelijke of permanente benoeming van de voorzitter van de Eurogroep feitelijk geen verandering brengt in het informele karakter van de Eurogroep.

Slotwoord

De Europese schulden crisis heeft aanleiding gegeven tot wijziging en uitbreiding van afspraken omtrent economische beleidscoördinatie. In relatief korte tijd en vrij recentelijk zijn op tal van fronten de Europese regels op economisch en budgettair terrein geïmplementeerd en waar nodig verder verstevigd. Verstandig economisch en budgettair beleid wordt tegenwoordig via het Europees Semester gestimuleerd of zelfs, in die situaties dat lidstaten onvoldoende actie ondernemen, afgedwongen. Terecht is voor dit onderwerp veel aandacht en het kabinet heeft dan ook met veel interesse de constructieve bijdrage van de Algemene Rekenkamer bestudeerd. Het onderzoek is in de ogen van het kabinet een goede bijdrage aan zowel de nationale als internationale discussie die rondom dit thema gaande is. Opmerking die het kabinet hierbij wil plaatsen is dat het onderzoek zich voornamelijk richt op de periode van 1997 tot en met 2012 waardoor de meer recente implementatie en naleving van de versterkte structuur niet is meegenomen in de analyse. Het kabinet kan zich echter vinden in de algemene insteek dat de verschillende procedures en regelgeving, waar mogelijk, verder vereenvoudigd en versimpeld kunnen worden. Dit is ook van belang bij de inrichting van het nationale beleidsvormingsproces ten aanzien van het begrotings- en macro-economisch beleid. Op dit moment is de planning dat in het najaar van 2014 door de Commissie een eerste evaluatie zal worden gepresenteerd ten aanzien van de werking van de versterkte economische en budgettaire beleidscoördinatie binnen de Europese Unie. Eventuele concrete voorstellen voor wijzigingen van beleid voortvloeiend uit de evaluatie volgen hoogstwaarschijnlijk in het voorjaar van 2015. Het kabinet zal het onderzoek gebruiken bij de gedachtevorming en voorbereiding van deze evaluatie van de Commissie.