

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3164

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening Raamwerk Europese Digitale Identiteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3161)

Fiche: Mededeling Schengen Strategie (Kamerstuk 22 112, nr. 3162)

Fiche: Verordening voor het Schengenevaluatie- en monitoringsmechanisme (Kamerstuk 22 112, nr. 3163)

Fiche: Mededeling prestatiekader EU-begroting in het MFK 2021–2027.

Tevens in reactie op het verzoek van de Vaste Kamercommissie EuZa

Fiche: Mededeling Strategische richtsnoeren EU-aquacultuur (Kamerstuk 22 112, nr. 3165)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

Fiche: Mededeling prestatiekader EU-begroting in het MFK 2021–2027

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het prestatiekader voor de EU-begroting in het MFK 2021–2027
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
8 juni 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021) 366
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0366&qid=1623747333224>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet van toepassing
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Economische en Financiële Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Het prestatiekader voor de EU-begroting in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027 bevat instrumenten en procedures die de Commissie gebruikt om de prestatie van de programma's binnen de EU-begroting te meten. Het prestatiekader is ontworpen zodat middelen uit de EU-begroting bijdragen aan vooraf vastgestelde uitdagingen, doelstellingen en verwachte resultaten. Om de voortgang op deze doelstellingen tijdens de uitvoering en achteraf te kunnen meten worden indicatoren opgesteld. Op deze manier kan waar nodig aanvullend actie worden ondernomen en kan betere begrotingsbesluitvorming tot stand komen.

Het prestatiekader omvat alle programma's die via de EU-begroting worden gefinancierd, inclusief de programma's die worden gefinancierd via het herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis (*NextGenerationEU*; NGEU). Het prestatiekader bouwt voort op het systeem voor prestatiegerichte budgettering onder het MFK 2014–2020, dat door de OESO als zeer goed is beoordeeld.¹ De Commissie geeft aan dat het prestatiekader vernieuwd dient te worden omdat de EU-begroting zich aanpast aan een veranderende wereld. Onder het MFK 2021–2027 en NGEU tezamen wordt bijvoorbeeld meer geld uitgegeven dan in het vorige MFK, in totaal ruim 1.800 mld. euro (prijzen 2018). Dit stelt volgens de Commissie nieuwe eisen aan het prestatiekader. Een voorbeeld van de toepassing van het prestatiekader is de koppeling van uitbetalingen aan mijlpalen en streefdoelen voor investeringen en hervormingen uit de nationale herstelplannen voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF, onderdeel van NGEU).

Om de prestaties van de programma's uit de EU-begroting te kunnen meten zijn volgens de Commissie goede doelstellingen en prestatie-indicatoren nodig. Het meten van de *output* gebeurt op korte, middellange en lange termijn. De Commissie rapporteert hierover op drie niveaus. Het

¹ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-performance-in-the-eu-oecd-review.pdf>. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in deze index van de OESO niet gemeten is hoe succesvol een bepaald systeem is.

eerste en minst gedetailleerde niveau is het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag, een syntheseverslag met de belangrijkste feiten en cijfers over de prestaties van de EU-begroting en het financieel beheer. Het tweede niveau is een gedetailleerder prestatieoverzicht dat per programma wordt opgesteld. De rapporten van deze twee niveaus worden gepresenteerd in de context van de jaarlijkse dechargeprocedure voor de EU-begroting. Het derde en meest gedetailleerde niveau zijn de programmaverklaringen die bij de ontwerpbegroting worden gepresenteerd. Deze vormen tevens de basis voor de eerste twee niveaus. In de programmaverklaringen en verslagen is een onderdeel «prestatiebeoordeling» opgenomen.

De EU-begroting kent ook horizontale beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld ten aanzien van klimaat, digitalisering, biodiversiteit en gendergelijkheid. Het nieuwe prestatiekader integreert volgens de Commissie deze horizontale doelstellingen geleidelijk in het ontwerp en de uitvoering van de EU-begroting, doordat bepaalde beleidsterrein-overstijgende doelstellingen gelden voor alle programma's. Door middel van *tracking* wordt inzicht verkregen in de wijze waarop specifieke acties bijdragen aan een bepaalde beleidsdoelstelling. De Commissie werkt aan de verdere ontwikkeling van een trackingmethode², die gebaseerd is op de Rio-indicatoren³ van de OESO. Om de overkoepelende streefcijfers voor horizontale beleidsdoelstellingen te behalen worden streefcijfers door de Commissie ook omgezet op het niveau van de afzonderlijke programma's.

De Commissie en de begrotingsautoriteiten (het Europees Parlement en de Raad) kunnen de informatie die voortkomt uit het prestatiekader gebruiken om beter geïnformeerde beslissingen over de begroting te nemen. Tenslotte geeft de Commissie in de mededeling aan dat de informatie bijdraagt aan betere communicatie over wat er met de EU-begroting wordt bereikt en bevordert het de transparantie van de EU-begroting. Er vindt geen besluitvorming plaats over het prestatiekader.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid rond *performance budgeting* is vastgelegd in Verantwoord Begroten (VB).⁴ VB kent twee pijlers. De eerste pijler is een zo duidelijk mogelijke relatie tussen de beleidsinzet en de bijbehorende beleidsinformatie. De tweede pijler houdt in dat informatie rond de prestaties van de begroting zoveel mogelijk wordt weergegeven in de beleidsdoorlichtingen en periodieke rapportages.

Dit betekent dat begrotingen en jaarverslagen zoveel mogelijk gericht zijn op de financiële verantwoording. De verantwoording over effectiviteit en doelmatigheid komt terecht in periodieke rapportages (beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsonderzoeken). Binnen VB is verder het doel om informatie zoveel mogelijk digitaal te koppelen door middel van URL's naar relevante beleidsstukken en op www.rijksfinancien.nl.

Het kabinet zet zich in EU-verband actief in voor een goede verantwoording van de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de jaarlijkse discussies over de EU-ontwerpbegroting in

² Door middel van tracking wordt inzicht verkregen in de wijze waarop specifieke acties bijdragen aan een bepaalde beleidsdoelstelling.

³ https://www.oecd.org/dac/environment-development/Revised%20climate%20marker%20handbook_FINAL.pdf.

⁴ VB, zie Kamerstuk 31 865, nr. 26.

het begrotingscomité en bij de behandeling van de EU-begroting in de Raad van de Europese Unie, alsook in het kader van de jaarlijks decharge-procedure. Het kabinet heeft zich hier ook voor ingezet tijdens de onderhandelingen over het MFK en NGEU. Daarnaast zet het kabinet in de EU op verschillende thema's, waaronder klimaat, biodiversiteit, digitalisering en gendergelijkheid, in op de opname van horizontale beleidsdoelstellingen in de EU-begroting en de verbetering van *tracking*-methodologie voor uitgaven aan deze horizontale beleidsdoelstellingen. Het kabinet spoort de Commissie daarnaast aan de verzamelde informatie door middel van *tracking* ook daadwerkelijk te gebruiken voor de verbetering van de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie komt met een update van het prestatiekader. Het opstellen van goede doelstellingen en indicatoren is belangrijk voor het meten van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat het prestatiekader van de Commissie op een goede manier voortbouwt op het prestatiekader van het vorige MFK.

Het kabinet is tevens positief over de opname van horizontale beleidsdoelstellingen in het prestatiekader en de EU-begroting, onder andere op het gebied van klimaatverandering en biodiversiteit, het stimuleren van digitalisering en de bevordering van gendergelijkheid. Het kabinet acht het van belang dat de prestaties van horizontale beleidsdoelstellingen, waaronder de klimaatuitgaven, goed worden gemeten. Het kabinet is dan ook tevreden met de verbeteringen waar de Commissie aan werkt met betrekking tot de tracking-methodologie voor klimaatuitgaven. Ten aanzien van het bevorderen van gendergelijkheid had het kabinet wel een betere invulling van de uitvoering willen zien. Uit het speciale verslag van de Europese Rekenkamer⁵ over *gendermainstreaming* in de EU begroting blijkt dat de Commissie meestal geen gebruik maakt van de verzamelde statistieken voor een passende gendergelijkheidsanalyse. Dit is volgens het kabinet wel wenselijk en het kabinet zal dit op EU-niveau blijven uitdragen. Daarnaast is het kabinet van mening dat *tracking* en een passende gendergelijkheidsanalyse van uitgaven niet beperkt moet worden tot sociale uitgaven die specifiek gericht zijn op gendergelijkheid, maar moet worden toegepast op alle uitgaven die hierop van invloed zijn, ongeacht of dat een (hoofd)doel of neveneffect van de uitgave is.

Het kabinet ziet daarnaast nog een aantal aandachtspunten. Het belangrijkste daarvan is dat de verantwoording door toepassing van het prestatiekader zeer lijkig wordt, waardoor risico op overschot van informatie ontstaat. Bij de prestatie-indicatoren uit het prestatiekader acht het kabinet het verder van belang dat rekening wordt gehouden met de volgende elementen.

Ten eerste kunnen prestatie-indicatoren op een bepaald thema op zichzelf goed zijn, maar kan het voorkomen dat hierdoor minder aandacht is voor andere thema's. Bijvoorbeeld als door prestatie-indicatoren de nadruk wordt gelegd op output, maar vervolgens niet per se gemeten wordt wat dit voor gevolgen heeft voor de werkdruk of kwaliteit. Een grote nadruk op cijfers of aantallen kan misschien wel leiden tot grotere output, maar komt niet per definitie ten goede aan de kwaliteit van die output. Dat het prestatiekader dit niet uitsluit, verdient volgens het kabinet aandacht.

⁵ Speciaal verslag 10/2021: gendermainstreaming in de EU-begroting: tijd om de daad bij het woord te voegen, <https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=58678>.

Ten tweede wordt in het prestatiekader sterk gefocust op meetbaarheid van prestatie-indicatoren. Dit is op zichzelf positief, maar het stellen van bepaalde standardeisen aan prestatie-indicatoren kan betekenen dat er in sommige gevallen geen geschikte indicatoren zijn om een bepaald effect te meten. Dit wil zeggen dat niet over alle effecten van een bepaalde maatregel of programma meetbare informatie beschikbaar is. Het zou goed zijn als de Commissie ook aandacht besteedt aan welke informatie bij toepassing van het prestatiekader ontbreekt en waarom dit het geval is.

Ten derde zou het goed zijn om de informatiebronnen zoveel mogelijk op elkaar aan te laten sluiten. De URL's bij de programma's in de bijlage van de mededeling gaan naar webpagina's op www.europa.eu waar de informatie uit de bijlage zelf vervolgens niet altijd eenvoudig terug te vinden is.⁶ De vindbaarheid, doorzoekbaarheid en presentatie van de informatie die voortkomt uit het prestatiekader is volgens het kabinet voor verbetering vatbaar.

Tot slot is het kabinet van mening dat het prestatiekader uiteindelijk draait om de juiste verdeling van middelen naar de meest effectieve maatregelen en relevante beleidsterreinen. De prestatie-indicatoren kunnen daar input voor opleveren.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat er breed draagvlak bestaat voor de mededeling van de Commissie en het prestatiekader. Het prestatiekader voor de EU-begroting bouwt voort op het prestatiekader uit het vorige MFK en is dus niet geheel nieuw. Over het algemeen is de verwachting dat lidstaten positief zijn over de verbeteringen van het prestatiekader en het toepassen ervan op de middelen uit het de herstel- en veerkracht faciliteit. Tijdens een presentatie door de Commissie van het prestatiekader in het begrotingscomité gaven enkele lidstaten aan dat het van belang is dat de informatie op tijd wordt gepresenteerd, zodat deze gebruikt kan worden voor de begrotingsbesluitvorming. Enkele lidstaten, waren daarnaast positief over het opnemen van uitgavetargets voor bredere beleidsdoelstellingen zoals klimaat, gendergelijkheid en digitalisering, waarbij is aangegeven dat impact uiteindelijk belangrijker is dan de precieze uitgavetargets.

Het Europees Parlement is doorgaans voorstander van *performance budgeting*. Over de positie van het Europees Parlement ten aanzien van de geüpdatete versie van het prestatiekader is nog niets bekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU voor de mededeling is positief. De mededeling ziet op de prestaties van de EU-begroting zoals benoemd in artikel 33, 34 en artikel 41(3)(h) van het financieel reglement (FR) van de EU omtrent het opstellen van de ontwerpbegroting van de Unie. Artikel 33(2) FR stelt dat in overeenstemming met het beginsel van goed financieel beheer (artikel 310(5) VWEU) bij de besteding van kredieten prestaties centraal staan. Daartoe moeten vooraf doelstellingen van programma's en activiteiten worden

⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/communication-eu-budget-performance-framework-2021-2027_en.

vastgesteld, de voortgang worden gemonitord aan de hand van prestatie-indicatoren en moet worden gerapporteerd aan het Europees Parlement en aan de Raad van de Europese Unie.

Artikel 34 FR verplicht de Commissie tot evaluaties van de prestaties van programma's en activiteiten. In artikel 41(3)(h) FR staat dat de Commissie bij de ontwerpbegroting programmaverklaringen of andere toepasselijke documenten dient toe te voegen. Het betreft een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie.

b) Subsidiariteit

Niet van toepassing

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De mededeling over het prestatiekader laat zien welke procedures en instrumenten de Commissie gebruikt om de prestaties te meten van de middelen die via de EU-begroting en programma's worden uitgegeven. Deze procedures en instrumenten lijken een geschikte manier om deze prestaties te meten. Tevens wordt hiermee bijgedragen aan het doel meer en betere informatie te leveren voor de begrotingsbesluitvorming. De mededeling gaat niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

Hoewel de mededeling betrekking heeft op de prestaties van de EU-begroting, heeft deze op zichzelf geen directe financiële consequenties voor de hoogte van de EU-begroting. Door vaststelling van uitdagingen en doelstellingen vooraf en monitoring en evaluaties van de prestaties van de begroting kan wel een positief effect op de efficiëntie en effectiviteit van de EU-begroting worden verwacht. De mededeling bevat verder geen vermeldingen van concrete investeringen of kosten die samenhangen met het prestatiekader. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

De mededeling betreft de EU-begroting en heeft geen directe gevolgen voor de Rijksbegroting of de Nederlandse afdracht aan de EU. Eventuele budgettaire gevolgen moeten worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling over het prestatiekader voor de EU-begroting in het MFK 2021–2027 heeft geen gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten van bedrijven en burgers. De mededeling heeft ook geen directe gevolgen voor de regeldruk voor de nationale overheid. Wel is het zo dat het prestatiekader zorgt voor een grote hoeveelheid informatie rondom de besluitvorming over de EU-jaarbegroting.