

Tilburg University

Wat moet de Europese Rekenkamer met 'beter wetgeven'?

Meuwese, A.

Published in:
RegelMaat

Publication date:
2011

Document Version
Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Meuwese, A. (2011). Wat moet de Europese Rekenkamer met 'beter wetgeven'? *RegelMaat*, 26(1), 57-62.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

OBJETS TROUVÉS

Wat moet de Europese Rekenkamer met ‘beter wetgeven’?

A.C.M. Meuwese*

Inleiding

‘The Court considers that the Commission should give due consideration to the principles of clarity of objectives, simplification, realism, transparency and accountability when designing new and revising existing interventions.’¹

Dit citaat komt niet uit een arrest van het Hof van Justitie, maar uit een recent verslag van de Europese Rekenkamer, in het Engels immers de *European Court of Auditors* geheten. Het gaat om de allereerste ‘audit’ van het Europese systeem voor effectbeoordeling, in dit stuk aangeduid met de meer gangbare benaming ‘impact assessment’ (IA). Het speciaal verslag ‘Effectbeoordelingen in de EU-instellingen: ondersteunen zij de besluitvorming?’ is gepubliceerd op 28 september 2010. Het is het resultaat van een langdurig proces, dat al in november 2007 begonnen is toen de Europese Rekenkamer ‘beter regelgeven’ en ‘impact assessment’ geselecteerd heeft als relevante ‘controletema’s’. De Nederlandse vertaling van het verslag gebruikt de term ‘controle’, maar ik zal hier steeds de term ‘audit’ uit de oorspronkelijke Engelstalige versie van het verslag gebruiken. Volgens de Van Dale wordt de term ‘audit’ in het Nederlands ook gebruikt om ‘onderzoek naar de organisatorische, procesmatige, financiële gang van zaken binnen een organisatie’ aan te duiden. Of de exercitie van de Rekenkamer inderdaad onder het begrip ‘audit’ te brengen valt, is een van de punten die ik hierna wil bespreken.

De hoofdconclusie van de Rekenkamer omtrent het functioneren van het Europese IA-systeem is enigszins voorspelbaar en doet bovendien denken aan de conclusies die consultancybureau The Evaluation Partnership in 2007 als onderdeel van een externe evaluatie voor de Europese Commissie al trok.² Volgens de Rekenkamer heeft de Commissie een uitgebreid IA-systeem opgezet dat ‘alles in aanmerking genomen’ doeltreffend is geweest bij de ondersteuning van de besluitvorming.³ Uiteraard zijn er ook knelpunten geïdentificeerd, die hierna besproken worden.

Wat voegt deze ‘bijzondere audit’ nu toe aan de bestaande inzichten over het functioneren en de ontwikkeling van impact assessment op het niveau van de Europese Unie? Ik schets in deze bijdrage twee lessen die naar mijn mening in elk geval uit de exercitie getrokken kunnen worden, de eerste op basis van de tekst van het verslag, de tweede als gevolg van de ervaringen met het gebruik van ‘audit’ als middel voor de kwaliteitscontrole op reguleringsinstrumenten.

* Ik ben als expert betrokken geweest bij de Focus Group die de Europese Rekenkamer feedback heeft gegeven op de voorlopige bevindingen. Deze bijdrage is echter geschreven vanuit mijn hoedanigheid als wetenschapper en is alleen op openbare gegevens gebaseerd. Het is een bewerkte vertaling van mijn artikel ‘The European Court of Auditors Steps Out of Its Comfort Zone with Its “Impact Assessment Audit”’, dat binnenkort zal verschijnen in het *European Journal of Risk Regulation*.

¹ Europese Rekenkamer, ‘Effectbeoordelingen in de EU-instellingen: ondersteunen zij de besluitvorming?’, *making?*, Speciaal verslag nr. 3/2010, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie 2010, p. 7.

² The Evaluation Partnership, *Evaluation of the Commission’s Impact Assessment System*, Brussel 2007.

³ Europese Rekenkamer 2010, p. 6.

De inhoud: verankering van consensus

De belangrijkste les die we kunnen trekken uit de bevindingen van de Rekenkamer is dat er inderdaad een aantal ‘vaste’ sterke en zwakke punten van het IA-systeem van de Europese Commissie te noemen is, waarover zo’n beetje iedereen die er onderzoek naar doet het wel eens is. De Rekenkamer zegt dit zelf niet zo, maar het blijkt uit de inhoud van de kritiekpunten en aanbevelingen, die onderverdeeld zijn in een categorie ‘timing’ en een categorie ‘communicatie’ en waarin duidelijk collectieve inzichten van de ‘beter regelgeven’-gemeenschap weerklinken.

Het eerste zwakke punt dat de Europese Rekenkamer aanroert, is de interinstitutionele dimensie van de IA-procedure. Hoewel de conclusie is dat het Europees Parlement en de Raad de impact assessments van de Commissie nuttig vonden bij het beoordelen van wetsvoorstellen, is het een probleem dat eventuele amendementen niet in de impact assessments worden verwerkt. Verder is de conclusie van de Rekenkamer dat het Europees Parlement en de Raad slechts zelden impact assessments uitvoeren met betrekking tot hun eigen amendementen. Het transparantieniveau van de IA-procedure wordt goed beoordeeld, maar de Rekenkamer wijst er wel op dat niet in alle gevallen op voorhand duidelijk was dat bepaalde beleidsinitiatieven en wetsvoorstellen een impact assessment zouden ondergaan. Bovendien worden de criteria op basis waarvan voorstellen en initiatieven worden geselecteerd om in een IA geanalyseerd te worden, niet openbaar gemaakt. Daar komt bij dat consultatie van belanghebbenden weliswaar veelvuldig gebruikt wordt in de vroegste fase van het beleidsproces, maar niet plaatsvindt op basis van een voorlopig IA-rapport. Ten slotte concludeert de Europese Rekenkamer dat de interne toetsing door de Impact Assessment Board zeker bijdraagt aan de kwaliteit van impact assessments, maar in sommige gevallen te laat in het proces plaatsvindt.

Om deze zwakke punten rond het thema ‘timing’ aan te pakken doet de Rekenkamer een aantal aanbevelingen. De Europese Commissie zou een overzicht van alle wetgevingsinitiatieven moeten verstrekken waarvoor zij voornemens is een IA uit te voeren en een motivatie moeten geven als zij besluit van een IA af te zien. Voorlopige versies van roadmaps en impact assessments zouden steeds moeten worden gepubliceerd ter informatie en commentaar. De laatste aanbeveling rond timing houdt in dat de Commissie zou moeten verzekeren dat de kwaliteitscontrole door de Impact Assessment Board tijdig gebeurt.⁴

De tweede categorie opmerkingen en aanbevelingen gaat over ‘communicatie’, ofwel de vraag hoe IA op zo nuttig mogelijke wijze in het wetgevingsproces kan worden ingezet. De Europese Rekenkamer heeft kritiek op de toegankelijkheid van de hoofdboodschap en belangrijkste bevindingen van IA-rapporten, in het bijzonder de beleidstheorie. Het is niet makkelijk voor de lezer om (snel) tot de kern te komen en impacts te vergelijken bij het lezen van IA-rapporten. Volgens de Rekenkamer liggen problemen met de beschikbaarheid van data ten grondslag aan moeilijkheden rond de kwantificering en monetarisering van impacts. De Commissie maakt nog niet genoeg gebruik van de eigen capaciteit om data te genereren en zou ook vaker een beroep kunnen doen op de lidstaten. Ten slotte komen implementatieaspecten, handavingskosten en administratieve lasten uit de analyse van de Rekenkamer naar voren als het ondergeschoven kindje van impact assessments.

⁴ Europese Rekenkamer 2010, p. 46.

Ook hier vormen de aanbevelingen het spiegelbeeld van de kritiekpunten. De Rekenkamer stelt voor dat de Commissie IA-rapporten zo moet formuleren dat het de vergelijking van alternatieve beleidsopties vergemakkelijkt. Dit zou kunnen door scherpere kwantificering en monetaarisering van impacts en een betere presentatie van de uitkomsten van kwalitatieve analyse. De Rekenkamer vindt ook dat er een strategie zou moeten komen die gericht is op het verbeteren van de kwaliteit van de data die gebruikt worden voor impactanalyse, waarbij rekening zou moeten worden gehouden met de specifieke situatie op dit gebied in individuele lidstaten. Verder zou de Commissie in haar impact assessments nog meer nadruk moeten leggen op implementatieaspecten, handhavingskosten en administratieve lasten en meer gebruik moeten maken van ex-postevaluaties van Europese wetgeving bij het tot stand brengen van nieuwe wetgeving.⁵

Het is moeilijk om het met voornoemde punten, die grotendeels de bevindingen van eerdere evaluaties bevestigen, oneens te zijn. Zelfs de Europese Commissie heeft instemmend gereageerd en gaat slechts in de verdediging bij beruchte onderwerpen als het verzoek om de voorlopige versie van impact assessments openbaar te maken.⁶ Dit valt te verklaren door het feit dat veel van de bevindingen van de Rekenkamer ook al door de Commissie zelf zijn erkend als knelpunten. Bovendien is een aantal knelpunten een rechtstreeks gevolg van keuzes die de Commissie gemaakt heeft om het systeem werkbaar te houden, een systeem dat toch alom waarderend oogst, ook in de 'audit' van de Rekenkamer. Zo heeft het vervroegen van het oordeel van de Impact Assessment Board weer andere nadelen, zoals een hogere werklust. En de niet altijd even grondige analyse van bepaalde categorieën kosten is een direct gevolg van het beginsel van 'proportionele analyse'.

Het proces: impact assessment en 'audit'

Ook al bevat het verslag niet veel nieuwe inzichten als zodanig, het feit dat het dit keer een rekenkamer is die deze inzichten op een rijtje heeft gezet, kan toegevoegde waarde hebben. In dit geval heeft de institutionele positie van de auteur van het verslag er waarschijnlijk aan bijgedragen dat de knelpunten serieuzer genomen worden dan voorheen. Echter, het is na deze eerste ervaring met een 'impact assessment audit' nog niet duidelijk wat de Europese Rekenkamer aan specifieke professionele expertise kan toevoegen aan het debat over beter regelgeven.

De Europese Rekenkamer is van verschillende kanten aangemoedigd om zich met beter regelgeven te gaan bezighouden.⁷ De jaarlijkse rapporten over impact assessment van het Britse National Audit Office (NAO), die onderhand een traditie zijn geworden, vormen een precedent.⁸ Ook is er sprake van een trend om 'audit' breder op te vatten dan voorheen het geval was. Een prominent lid van de internationale gemeenschap van rekenkamers, de Finse

⁵ Europese Rekenkamer 2010, p. 48.

⁶ Europese Rekenkamer 2010, p. 64 e.v.

⁷ European Policy Centre, *Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity*, Occasional paper, Brussel 2001. G. Mather & F. Vibert, *Evaluating Better Regulation: Building the System*, Londen: City Research Series No 9, 2006.

⁸ De National Audit Office in het Verenigd Koninkrijk publiceert sinds een aantal jaren rapporten over de kwaliteit van Britse impact assessments. Deze rapporten hebben steeds een bepaald aspect van de IA-procedure onder de loep genomen en worden niet gepresenteerd als 'audits'. National Audit Office, 'The NAO's Work in Regulatory Reform', briefing for the Regulatory Reform Select Committee, oktober 2010.

auditor-general, heeft zelfs in een lezing voorspeld dat rekenkamers in de toekomst een belangrijke rol zullen innemen bij de kwaliteitscontrole van reguleringsmanagement.⁹

Hoewel er sprake was van een duidelijk momentum voor de Europese Rekenkamer om een rol in het discours rond beter regelgeven in te nemen, bleef de stap om dat te doen een behoorlijk grote. De Europese Rekenkamer heeft de capaciteit en de ervaring voor 'performance audits', maar dat neemt niet weg dat het Speciaal verslag nr. 3/2010 erg afwijkt van de gebruikelijke verslagen over de doelmatigheid van specifieke beleidsmaatregelen die vaak niet eens 'regulering' behelzen. Er lagen wel wat suggesties op tafel omtrent de vorm die bemoeienis van de Rekenkamer met beter regelgeven en impact assessment in het bijzonder zou kunnen krijgen. Het European Policy Centre heeft in het verleden, nog voor de oprichting van de Impact Assessment Board, wel geopperd dat binnen de Rekenkamer een 'Regulatory Audit Bureau' zou kunnen worden opgericht dat eens per jaar de implementatie van de IA-richtlijnen zou kunnen onderzoeken en nu en dan 'post-project audits' zou kunnen doen waarin de verschillen tussen de daadwerkelijke en de voorspelde impacts aan het licht zouden moeten komen.¹⁰ Daarnaast hebben Mather en Vibert het voorstel gedaan om de Europese Rekenkamer te laten samenwerken met nationale rekenkamers die al ervaring hebben met reguleringsmanagement, een beproefd recept op traditionele terreinen.¹¹ En het model van de NAO was een optie: door steekproefsgewijs individuele Britse IA-rapporten te onderzoeken om zeer specifieke aspecten worden aanbevelingen gedaan om het systeem als geheel te verbeteren. De NAO lijkt deze activiteit overigens te zien als min of meer losstaand van de gebruikelijke 'audit'-activiteiten.

De Europese Rekenkamer heeft geen van deze modellen overgenomen, maar is haar eigen weg gaan zoeken bij het vormgeven van een 'audit' van het IA-systeem. En zij heeft het zichzelf niet bepaald gemakkelijk gemaakt door de manier waarop zij de kwaliteitscontrole van impact assessment uiteindelijk naar zich toe getrokken heeft. De centrale vraag van het onderzoek werd een brede vraag die goed binnen evaluatieonderzoek past ('Hoe ondersteunen impact assessments de besluitvorming?'), terwijl de exercitie expliciet als een 'audit' werd gepresenteerd. Deze combinatie rammelt.

Eerst enkele woorden over de bevoegdheidskwestie. In artikel 287 lid 4 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) heeft de Europese Rekenkamer een discretionaire bevoegdheid gekregen om 'met betrekking tot bijzondere vraagstukken opmerkingen [te] maken'. Geeft dit haar echter ook de bevoegdheid om dergelijke opmerkingen in de auditsfeer te maken? Het is verdedigbaar om artikel 287 zo te lezen dat de eerste drie leden de auditbevoegdheden (controlebevoegdheden) regelen en het vierde lid over de restbevoegdheden gaat, mede gezien het woord 'voorts' in de tweede alinea waar het hier om gaat. De Europese Rekenkamer heeft deze restbevoegdheid tot nu toe weliswaar vooral gebruikt voor nogal traditionele 'performance audits', maar dat wil niet zeggen dat het jasje van 'audit' ook in dit geval passend is. Het IA-kader is zo verweven met institutionele politiek dat het niet geschikt is voor 'rechttoe rechtaan'-toetsen die bij audit horen (geldigheid, betrouwbaarheid, doelmatigheid, 'value for money'). Ook de methodologie die normaal gesproken bij audit hoort, is problematisch. De Rekenkamer erkent dat wel, door in dit geval methodes als documentvergelijking, scorecard-analyse, interviews, enquêtes en casestudies te

⁹ T. Pöysti, Finnish Auditor General at the European Court of Auditors, Seminar over 'The Future of Public Auditing and Accountability in the European Union', Luxemburg, 18 oktober 2007.

¹⁰ European Policy Centre 2001, p. 5.

¹¹ Mather & Vibert 2006, p. 31.

gebruiken. Maar hoewel de paar pagina's over methodologie in het rapport een solide indruk geven,¹² sluiten deze methodes de hoge eisen die 'audit' normaal gesproken aan data stelt, uit – al is dit moeilijk vast te stellen bij een (betreurenswaardig) gebrek aan publicatie van de onderliggende datasets. De spanning tussen vasthouden aan methodologische standaarden en nieuwe bevindingen doen over Europese IA is in het hele rapport merkbaar. De Rekenkamer glijdt een beetje uit als zij zonder duidelijke fundering plots een aantal (nieuwe) beginselen van behoorlijke regelgeving propageert (zie ook het citaat aan het begin van dit stuk). Een 'impact assessment audit' zou sterkere toegevoegde waarde hebben als deze zich zou toespitsen op aspecten waar behoefte is aan inzichten die alleen een rekenkamer boven water kan halen. 'Audit', ofwel 'controle door rekenkamers', moet een specifieke vorm van toezicht blijven. Natuurlijk kan het concept met de ontwikkelingen meegroeien, maar geen enkel doel, en dat van beter regelgeven zeker niet, is gediend met een situatie waarin 'audit', evaluatie, toetsing en toezicht als één pot nat worden gezien.

Concluderend

De eerste ervaringen met 'IA audit' op EU-niveau kunnen worden samengevat als een proces dat te lang duurde om de enkele bevestiging van wat we eigenlijk al wisten te rechtvaardigen, hetgeen werd veroorzaakt door een spanning tussen de ambitieuze opzet van de studie en het 'audit'-kader.

De tweede les uit deze exercitie is dat de Europese Rekenkamer een keuze moet maken, waardoor haar rol in reguleringsmanagement minder ambivalent wordt. Uitgaande van het uitblijven van een duidelijke bevoegdheid op het gebied van reguleringsmanagement zoals het Amerikaanse Office of Management and Budget die heeft, kan de Europese Rekenkamer ofwel (a) de reikwijdte van toekomstige exercities substantieel inperken, ofwel (b) zich tevreden stellen met een rol als een van de vele evaluatoren van het IA-systeem, ofwel (c) concluderen dat deze exercitie eenmalig was. Deze tweede les is verbonden met de eerste: de bevindingen van de Rekenkamer kunnen ook moeilijk verder gaan dan een herhaling van de consensus, *vanwege* de precaire institutionele positie van de Rekenkamer op dit terrein. Optie b lost dit niet op. En aangezien het jammer zou zijn om de opgedane institutionele ervaring meteen weer overboord te gooien, hoop ik ook niet dat optie c werkelijkheid wordt. Optie a biedt echter goede mogelijkheden, vooral als de specifieke kwesties waar de Rekenkamer onderzoek naar zou moeten doen in een dialoog met de instellingen en belanghebbenden worden vastgesteld.

¹² Europese Rekenkamer 2010, p. 52.