

# RECOVERY FILES



LISE WITTEMAN



PETER TEFFER

3 NOVEMBER 2021

## Gigantische Europese subsidiepot gaat gepaard met stille machtsoverdracht

De Europese Unie heeft een fonds van 723,8 miljard euro opgetuigd om de Europese economie weer vlot te trekken na de coronacrisis. Maar dit coronaherstelfonds gaat gepaard met een stille machtsoverdracht van de lidstaten naar Brussel. Dat kan voor 'Griekse toestanden' zorgen wanneer nationale parlementen pijnlijke hervormingen moeten slikken om het begeerde EU-geld te krijgen.

Ironisch genoeg was het juist premier Mark Rutte, die zich doorgaans kritisch uitlaat over meer macht voor Brussel, die in het voorjaar van 2020 vooraan stond om te bepleiten dat de Europese Unie haar grip op de EU-lidstaten zou verstevigen. Frankrijk en Duitsland hadden het initiatief genomen een EU-fonds op te tuigen van honderden miljarden euro's om de Europese economie na de coronacrisis vlot te trekken. Rutte vond dat er strenge voorwaarden moesten worden verbonden aan dit zogeheten coronaherstelfonds, dat uit leningen en subsidies zou bestaan.

‘Landen die daarop een beroep doen, moeten laten zien wat zij nu gaan doen om een volgende keer geen beroep meer te hoeven doen op de Europese collectieve solidariteit,’ zei Rutte in de Tweede Kamer. ‘Daarmee bedoel ik niet bezuinigen, want daar hebben we het nu niet over en ook niet belastingverhogingen. Ik bedoel gewoon de moeilijke hervormingen op pensioenen, de arbeidsmarkt, belastinginning, het bestrijden van corruptie et cetera, die in dat type landen nodig zijn. Dat vind ik een redelijk verzoek.’

Morrend ging de rest van Europa akkoord. Maar precies deze eis van Rutte kan de komende jaren voor verhitte taferelen binnen de Europese Unie zorgen. Want binnenkort zullen de nationale volksvertegenwoordigers worden geconfronteerd met de ingrijpende hervormingen waaraan hun regeringen zich hebben gecommitteerd om geld uit het fonds te krijgen. En dat, dikwijls zonder dat zij zich erover hebben kunnen uitspreken.

## **Dure belofte**

Dit schuurt des te meer omdat er nu al redenen zijn tot zorg over de besteding van het geld uit het coronaherstelfonds. De Europese fraudewaakhond OLAF waarschuwde afgelopen juni voor de grote frauderisico's bij de financiering van

alle beoogde nationale projecten. En Klaus-Heiner Lehne, voorzitter van de Europese Rekenkamer, benadrukte onlangs dat er ‘duidelijk behoefte is aan doeltreffende controles op de besteding van EU-middelen en op de verwezenlijking van de beoogde resultaten’. Een hooggeplaatste functionaris van diezelfde EU-rekenkamer, die op voorwaarde van anonimiteit sprak, vertelde Follow the Money zelfs dat de Rekenkamer simpelweg niet genoeg middelen heeft om die geldstromen goed te controleren. De toezichthouder is hierover in gesprek met de Europese Commissie.

In het recente verleden heeft dergelijk gebrekkig toezicht op EU-fondsen ervoor gezorgd dat het belastinggeld van Europese burgers is terecht gekomen bij corrupte leiders, die daarmee zichzelf in het zadel houden en de rechtsstaat ondermijnen. Brussel heeft daarna beterschap beloofd: het coronaherstelfonds zou goed besteed worden.

Follow the Moneys Bureau Brussel onderzoekt nu of deze belofte wordt waargemaakt. We hebben een grensoverschrijdend samenwerkingsproject opgezet met journalisten en media uit meer dan tien Europese lidstaten. Zo willen we optimaal zicht krijgen op deze nieuwe Europese geldstroom. Met dit artikel trappen we een nieuwe serie af: de Recovery Files.

## **Zoomdemocratie**

Het waren verwarrende maanden, dat voorjaar van 2020 toen covid-19 Europa in zijn greep kreeg. Het doorgaans zo hectische Binnenhof was stil. Kamerleden zaten thuis achter hun laptop, debatten werden zoveel mogelijk omgezet in schriftelijke vragen, eensgezindheid stond hoog in het vaandel.

Maar terwijl de wandelgangen van de Tweede Kamer leeg bleven, werden er op Europees niveau zeer ambitieuze plannen ontvouwd. Frankrijk en Duitsland,

die al langer met het idee rondliepen om de economieën van de lidstaten sterker met elkaar te verbinden, zagen in de coronacrisis een kans om daar vaart achter te zetten. Hun plan: de EU zou een enorm investeringsfonds optuigen, gefinancierd met voordelige leningen op de financiële markten, en daarmee allerlei noodzakelijke projecten door heel Europa ondersteunen om de economie toekomstbestendig te maken.

De Europese Commissie kregen ze snel aan hun zijde, evenals veel andere lidstaten, die hun economie achteruit zagen hollen. Alleen Nederland, Oostenrijk, Denemarken en Zweden verzetten zich met hand en tand tegen het idee van gezamenlijke Europese leningen, wat hen de bijnaam de frugal four opleverde. De Tweede Kamer nam al in april van dat jaar een motie aan die het kabinet opriep nooit akkoord te gaan met een voorstel 'dat direct of indirect tot gevolg heeft dat Nederland in enige mate garant komt te staan voor de staatsschuld van een ander land'.

## **Noodrem**

Na verhitte onderhandelingen moesten de frugal four zich in juli 2020 gewonnen geven. Terwijl de Franse president Emmanuel Macron sprak van een historisch akkoord, benadrukte Rutte dat hij het onderste uit de kan had gehaald wat betreft de controle op de bestedingen uit het fonds. Ook is een groter deel ervan (ongeveer de helft) nu lening geworden in plaats van subsidie. 'We hebben, denk ik, de pijngrens echt maximaal opgezocht,' verklaarde hij in de Tweede Kamer.

Bovendien is dat geld alleen beschikbaar wanneer de nationale regeringen ook noodzakelijke hervormingen doorvoeren, zodat hun economie crisisbestendiger wordt. Landen moeten daarvoor een plan naar Brussel sturen

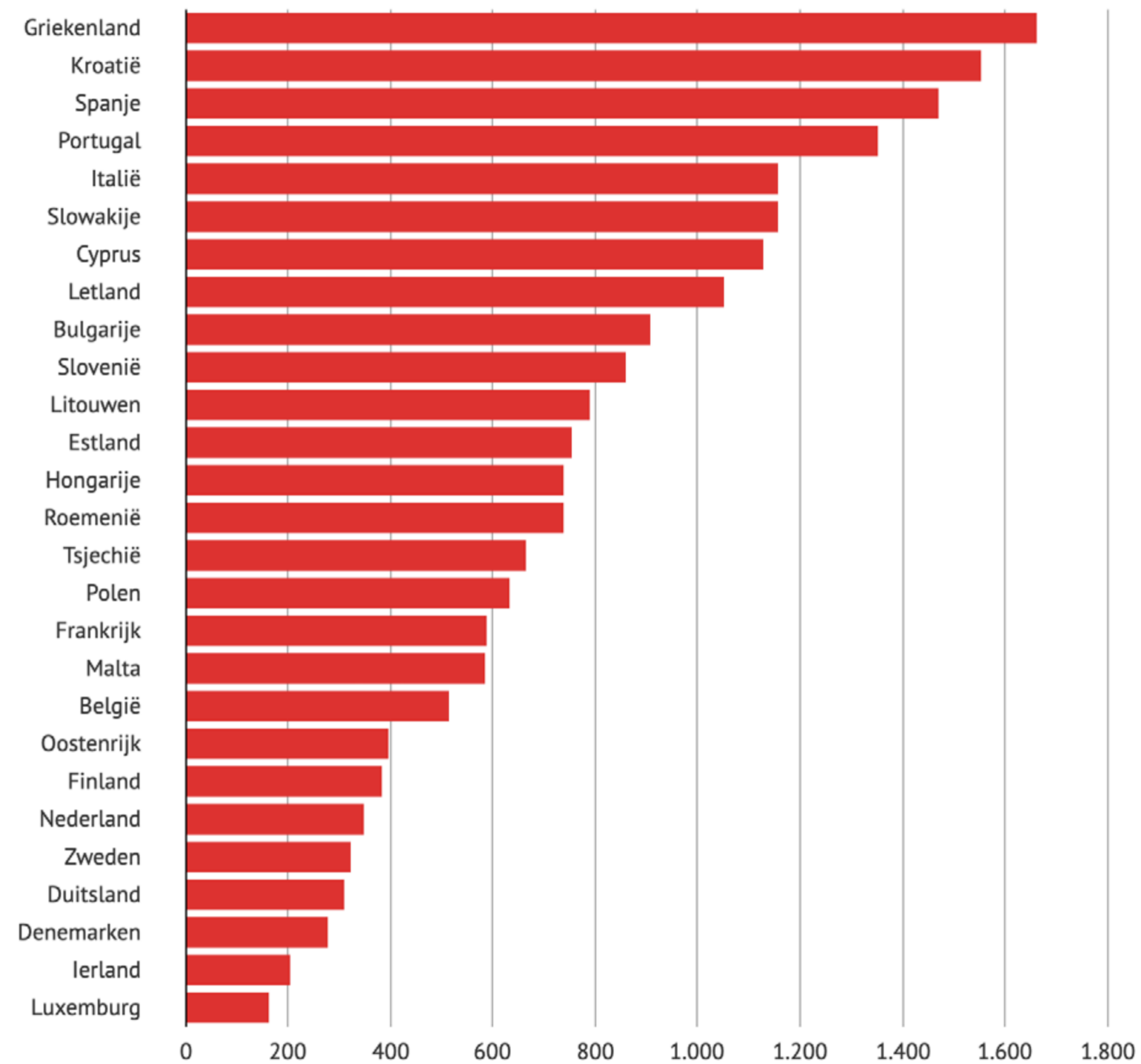
waarin staat hoe ze het EU-geld gaan besteden en hoe ze hun financiële huishouding gaan hervormen, de zogeheten mijlpalen. De Europese Commissie zal daarop toezien: wanneer landen de beloofde maatregelen niet uitvoeren, komt er ook geen geld. En, zo had Rutte nog extra bedongen, wanneer andere lidstaten vermoeden dat Brussel de teugels te veel laat vieren, kunnen ook zij aan de noodrem trekken. Dan wordt zo'n nationaal plan op de Europese politieke agenda gezet en op een EU-top besproken.

## **Nationale parlementen zijn nauwelijks betrokken geweest bij de plannen die hun regeringen bij de Europese Commissie hebben ingediend**

De Tweede Kamer nam er – onder protest – genoeg mee. Maar wat destijds nauwelijks aan bod kwam, zijn de consequenties die deze constructie kan hebben voor de bewegingsvrijheid van lidstaten. David Bokhorst, onderzoeker aan het Europees Universitair Instituut in Florence en eerder werkzaam bij de Tweede Kamer als EU-adviseur over financiële zaken, legt de vinger op de zere plek. 'Een mogelijk negatief gevolg kan zijn dat de nationale parlementen van lidstaten zich gedwongen zullen voelen om akkoord te gaan met allerlei hervormingen en niet meer kunnen afwijken van de afspraken met Brussel, omdat hun land de subsidies hard nodig heeft. Dat geldt met name voor landen die grote sommen geld tegemoet kunnen zien, zoals de armere EU-lidstaten.' Bokhorst waarschuwt: 'Het komt erop neer dat de EU haar grip op die landen heeft versterkt. Dat kan ten koste gaan van hun volksvertegenwoordiging.'

## Hoogte subsidies uit herstelplan per inwoner

Het plan van Luxemburg komt neer op €160 euro per inwoner. Het andere uiterste is het Griekse plan, goed voor bijna €1700 per inwoner. Dit betreft alleen de subsidies uit het herstelfonds, niet de leningen.



Gemaakt met ANP/LocalFocus

Bron: [EC](#)

## Hordes

Inderdaad wringt daar de schoen, zo blijkt uit ons onderzoek. Want in tal van Europese lidstaten zijn de parlementen nauwelijks betrokken geweest bij de plannen die hun regeringen bij de Europese Commissie hebben ingediend om het begeerde geld te krijgen. Zonder debat of stemming heeft hun regering niet alleen bepaald hoe de fondsen in hun land besteed zullen worden, maar ook vastgesteld welke hordes daarbij moeten worden genomen.

Pensioenhervormingen, belastingherzieningen, arbeidsmarktregulering: het is allemaal buiten het democratisch zicht bekonkeld.

Afgelopen voorjaar maakte het Europees Centrum voor Parlementair Onderzoek, een soort denktank van Europese parlementen, al een rondgang langs de nationale parlementen met de vraag in hoeverre ze betrokken werden bij het opstellen van de nationale plannen voor het coronaherstelfonds. Wat bleek: pakweg de helft van de parlementen die hierop hadden gereageerd, had op dat moment (nog) niet eens een conceptplan onder ogen gekregen.

Maar ook de parlementen die uiteindelijk wel inzage kregen in het nationale plan, zoals dat ter goedkeuring zou worden ingediend bij de Europese Commissie, werden lang niet altijd in de gelegenheid gesteld om zich daarover uit te spreken. Laat staan dat de volksvertegenwoordigers grip hadden op de onderhandelingen die vervolgens achter gesloten deuren plaatsvonden tussen hun regering en Brussel, om ervoor te zorgen dat inderdaad aan alle eisen van het coronaherstelfonds zou worden voldaan.

## Op een zijspoor

Zo konden de Belgen, de Tsjechen, de Duitsers, de Polen, de Slovenen en de Denen niet stemmen over hun nationale plannen. De Roemenen kregen te horen dat het nationale plan een regeringsaangelegenheid was: ‘Er is geen noodzaak voor een debat of stemming,’ zei de Roemeense premier Florin Cîțu. In Frankrijk suste minister van Economische Zaken Bruno Le Maire het parlement door te verklaren dat alle hervormingen die in het nationale plan zijn opgenomen, in lijn zijn met de strategie die president Macron na de verkiezingen van 2017 al aan het parlement had voorgelegd. ‘De Commissie zal ons geen nieuwe hervormingen opleggen,’ verzekerde hij de parlementariërs. ‘Ze zullen gevalideerd zijn door het Franse volk.’

Maar het is de vraag of die agenda van Macron wel kan worden uitgevoerd. De pensioenhervorming die de president zich had voorgenomen en waarnaar ook in het nationale plan wordt verwezen, is bijvoorbeeld vanwege de pandemie op de lange baan geschoven. Ook de belofte aan Brussel om te komen tot ‘gezonde overheidsfinanciën’ schuurt: de Franse regering wil haar huishoudboekje al jaren op orde brengen, maar in de praktijk komt het er telkens niet van. De voorgenomen wetgeving is over de verkiezingen van april 2022 heen getild.

De Italiaanse premier Mario Draghi leek aanvankelijk te kiezen voor openheid van zaken. ‘Ik weet zeker dat eerlijkheid, intelligentie en toekomstgezindheid zullen prevaleren boven corruptie, stompzinnigheid en gevestigde belangen,’ zei hij in april van dit jaar tegen het parlement, toen hij het nationale plan presenteerde waarmee uiteindelijk 24,9 miljard euro zou worden binnengesleept. Maar kort daarna bleek dat ook daar de democratische besluitvorming helemaal niet zo ‘eerlijk’ verliep.



## **Rome heeft zonder goedkeuring van parlementariërs met geldbedragen geschoven, tijdschema's veranderd en etiketten gewijzigd**

Want terwijl de volksvertegenwoordigers bijeen waren om te stemmen over het Italiaanse plan, werden er achter de schermen nog aanpassingen gedaan. Rome heeft zonder goedkeuring van parlementariërs met geldbedragen geschoven, tijdschema's veranderd en etiketten gewijzigd. Het Italiaanse parlement heeft de versie die uiteindelijk ter goedkeuring aan de Europese Commissie is voorgelegd, niet gezien – laat staan besproken.

### **Europese 'chantage'**

Verreweg het meest omstreden zijn de nationale plannen van Polen en Hongarije. Beide landen liggen in de clinch met de Europese Commissie over hun voorstel. Zelf zijn ze van mening dat ze door Brussel worden gechanteerd met 'vernederende voorwaarden'.

Polen, dat de hand ophoudt voor 24 miljard euro aan subsidies, tart de juridische fundamenten van de Europese Unie: het betwist dat EU-recht boven Pools recht gaat. Zoals Rutte eind oktober op de Europese top zei: 'Het is erg ingewikkeld om een grote pot geld beschikbaar te stellen zolang dit niet is opgelost.' Hongarije, dat 7,2 miljard heeft aangevraagd, heeft een beroerde reputatie wat betreft de besteding van Europese fondsen. De Hongaarse premier Viktor Orbán heeft in het verleden zelfs Europees geld dusdanig

aangewend dat hij onafhankelijke media voor zijn karretje kon spannen.

Maar in die landen zelf rommelt het eveneens. Hongaarse lokale overheden klagen dat de regering volledig buiten hen om heeft besloten naar welke projecten het geld zou gaan. Een vertegenwoordiger van de hoofdstad Boedapest publiceerde in mei een woedend bericht op zijn Facebookpagina dat er ‘nul overleg’ was geweest over de opzet van het nationale plan, de burgemeester van de stad schreef hierover in de zomer een brief op poten aan Commissievoorzitter Ursula von der Leyen, en recent kondigde de vereniging van Hongaarse lokale overheden aan een formele klacht te zullen indienen bij de Europese Commissie wanneer de Hongaarse regering hen zou blijven negeren. Intussen zijn in Polen de afgelopen maand tienduizenden demonstranten de straat op gegaan uit protest tegen de anti-Europese koers van hun regering. Vooralsnog allemaal zonder resultaat.

## **Griekse toestanden**

Zulke verhitte debatten zullen zich waarschijnlijk niet zich tot deze twee landen beperken. Onderzoeker Bokhorst wijst erop dat, hoe simpel het ook klinkt dat de Europese Commissie geld pas uitkeert nadat aan alle hervormingseisen is voldaan, de praktijk wel eens lelijker kan uitpakken. ‘Zeker bij hervormingen van de welvaartstaat en liberalisaties zijn die processen dikwijls erg rommelig. De uiteindelijke wetgeving kan er heel anders uitzien dan aan de Commissie was beloofd. En dan moet de Commissie beoordelen of er wel voldoende aan de voorwaarden is voldaan.’

Om die reden waarschuwde hoogleraar Jean Pisani Ferry, die deel uitmaakt van de onafhankelijke economische denktank Bruegel, vorig jaar al voor het soort schermutselingen waarin Griekenland en de Europese Unie tijdens de

eurocrisis belandden. De Europese Commissie, het Internationaal Monetair Fonds en de Europese Centrale Bank dwongen toen in ruil voor de miljardensteun zeer harde bezuinigingen en hervormingen af. De Griekse regering en het Griekse volk stonden met hun rug tegen de muur. ‘Hoog oplopende controverses liggen in het verschiet wanneer de Commissie haar werk goed doet, dat wil zeggen: ineffectieve plannen afkeurt en betalingen opschort als de voorwaarden en doelen niet worden gehaald,’ zei Pisani over het coronaherstelfonds. ‘Het risico is dat het proces dan verwordt tot bureaucratisch gekissebis waar het publiek niets van snapt en dat populistten in de kaart speelt.’

In sommige lidstaten sluimert deze problematiek al. Bijvoorbeeld in Italië en Spanje, die al zijn begonnen de vereiste hervormingen door te voeren. Volgens onderzoeker Francesco Corti van de Europese denktank CEPS zijn in Italië, berucht vanwege zijn belastingontwijkers, vooral de fiscale herzieningen spannend, terwijl de socialistische regering van Spanje veel tegenstand van vakbonden ontmoet bij de hervorming van de arbeidswetgeving.

In Spanje is al een pensioenhervorming doorgevoerd, maar gaan nu stemmen op om die weer af te zwakken. Of – en zo ja, hoe – dat consequenties zou hebben voor de Europese fondsen die naar Madrid gaan, weet niemand. ‘De spelregels zijn volkomen onduidelijk,’ zegt Corti. Het zal aan de Brusselse ambtenaren zijn om te bepalen of de beloftes voldoende worden nageleefd. En wanneer andere lidstaten vinden dat de Commissie te soft is, wordt het via de noodremprocedure onderwerp van politiek debat in de Europese Raad.

## **Blaffende honden...**

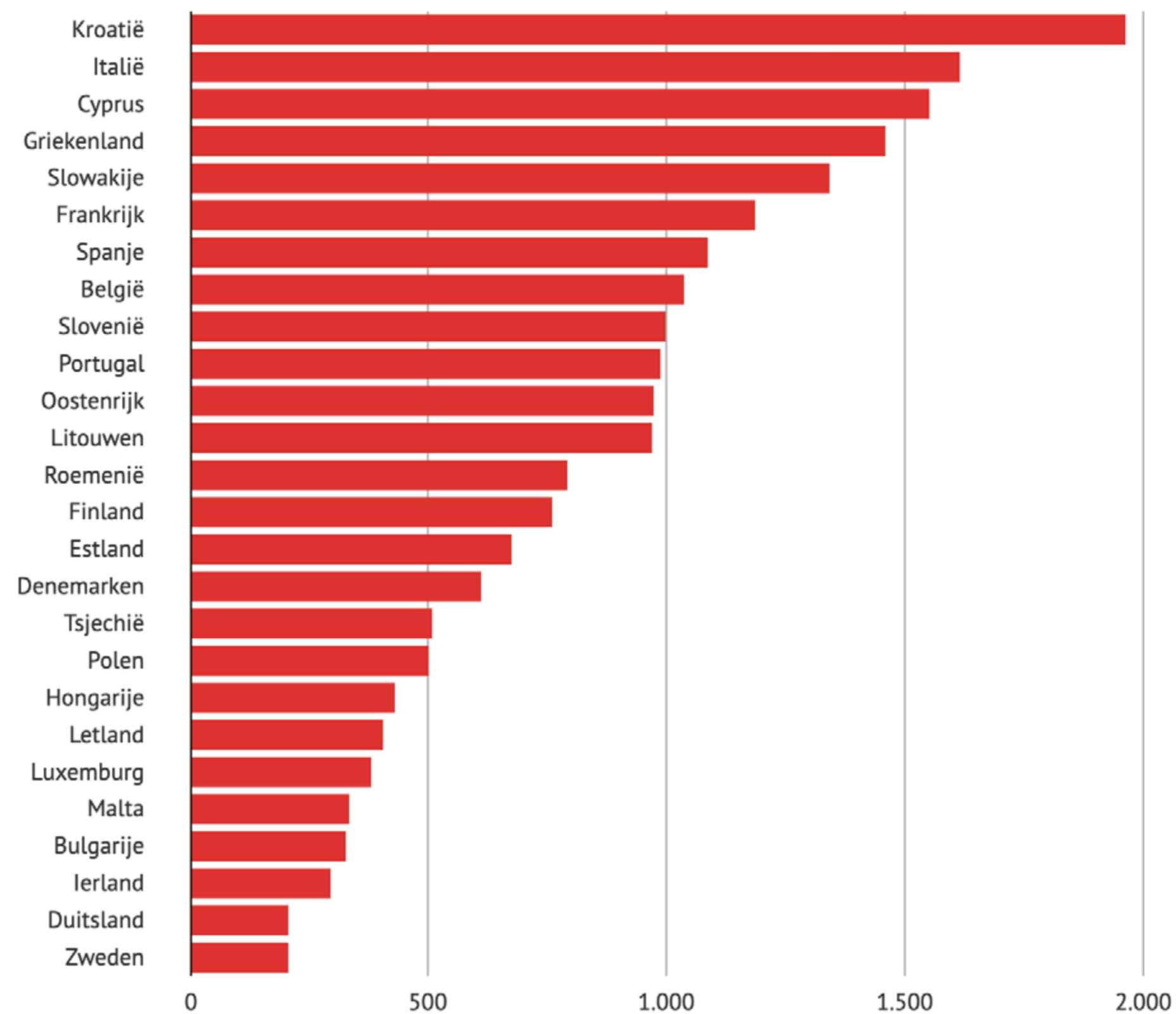
Niettemin hebben landen als Nederland, die van meet af aan zeer kritisch

waren over het Europese fonds, amper een blik geworpen op de nationale plannen die hun buurlanden hebben ingediend. Afgelopen zomer vroeg de Tweede Kamer de regering goed op te letten of de herstelplannen van de andere lidstaten in lijn zijn met beginselen van de rechtsstaat en democratie. Maar de Nederlandse regering las alleen de beoordeling van de Europese Commissie door, niet de plannen zelf. Zo zei minister Wopke Hoekstra van Financiën in september tegen de Kamer zeer positief te zijn over het Italiaanse herstelplan, zonder zich uitvoerig in alles te hebben verdiept. De Kamer nam er genoeg mee.

Onderzoeker Bokhorst, die het proces in de Kamer van dichtbij heeft meegemaakt, wil dat de volksvertegenwoordigers niet kwalijk nemen. ‘Ze vinden het herstelfonds allemaal belangrijk, maar kregen opeens honderden pagina’s aan ingewikkelde materie. Het is dan vrijwel onmogelijk om daar een goed debat over te voeren,’ zegt hij. ‘Eigenlijk kan de Kamer in dat geval alleen reageren op concrete incidenten en de minister vragen het aan te kaarten of aan de noodrem te trekken.’

## Hoeveel pagina's aan documenten heeft een land nodig voor de herstelplannen?

De Europese Commissie publiceert beoordelingen van de herstelplannen. Tel daar de pagina's van het herstelplan bij op, dan kom je uit op de aantallen in deze grafiek. Polen, Hongarije en Bulgarije hebben nog geen beoordeling gehad. Nederland heeft nog geen plan ingediend en ontbreekt dus ook.



Gemaakt met ANP/LocalFocus

Bron: EC

Inmiddels is Hoekstra namens Nederland akkoord gegaan met de plannen van 22 lidstaten, die de Commissie al had goedgekeurd, inclusief de 13 procent voorfinanciering die landen daarmee direct kunnen innen. Hierover is nauwelijks discussie geweest. Over de goedkeuring van de eerste twaalf plannen is niet eens gedebatteerd: die bespreking werd door de Kamercommissie Financiën schriftelijk afgedaan – vanwege het naderende zomerreces konden veel fracties niet bij het geplande overleg zijn. Ook overleg over Hoekstra's voornemen in te stemmen met de plannen van Cyprus, Kroatië, Litouwen en Slovenië, vond bijna geen enkele Kamerfractie nodig.

Bokhorst tekent daarbij aan dat een bewindspersoon ook niet eindeloos amok kan maken in Brussel. 'Zolang landen als Italië en Spanje leveren – vooralsnog alleen op papier – heeft Nederland er geen belang bij ze aan te pakken. Want je kunt die bal ook teruggekaatst krijgen: dat een andere lidstaat wijst op jouw tekortkomingen als land.'

De consequentie hiervan is dat de Kamer stilzwijgend akkoord gaat met alle mijlpalen die de lidstaten moeten halen om geld uit het EU-herstelfonds te krijgen. Als straks blijkt dat die veel te losjes zijn geformuleerd, is het te laat om daar nog iets aan te veranderen – en kan niemand de uitbetaling meer tegenhouden. De noodremprocedure is dan een nutteloos instrument. 'Ook dat is een risico van de macht die nu aan Brussel is gegeven,' aldus Bokhorst. 'Landen als Nederland zullen dan erg teleurgesteld raken.'

Dat probleem dreigt bijvoorbeeld met Polen. Zo schreef het Europese nieuwsplatform Politico afgelopen week dat betrokkenen verwachten dat Polen het geld uit het herstelfonds alsnog zal krijgen, ondanks alle problemen. 'Niemand is van plan de Polen te straffen voor de koppigheid van PiS [de

belangrijkste regeringpartij, red.]’, had oppositieleider Donald Tusk in Brussel te horen gekregen. Voor Rutte, die absoluut wil dat eerst de rechtsstatelijke geschillen worden opgelost, zou dat een moeilijk te verkroppen situatie zijn.

## **Nog geen Nederlands plan**

Intussen heeft Nederland zelf als enige nog geen nationaal plan ingediend om de voor ons gereserveerde zes miljard euro van het herstelfonds binnen te halen. De demissionaire regering besloot daarmee te wachten totdat er een nieuw kabinet is. Die opdracht ligt dus nu op de formatietafel. Een Kamerbrief van Hoekstra van maandag 1 november biedt nog weinig inzicht in de status van de besprekingen hierover. ‘Nu de formatie vorderingen maakt, kan de vormgeving van het Nederlandse RRP [het nationale plan, red.] en invulling van de hervormingen en investeringen onderdeel zijn van de formatie,’ schrijft Hoekstra zuinigjes, de Kamer geruststellend dat er ‘nog voldoende tijd’ is en dat Nederland geen geld zal mislopen.

Wanneer Nederland aanspraak wil maken op het geld, zal de Europese Commissie hoogstwaarschijnlijk een grondige aanpak van de huizenmarkt eisen. Daaronder valt het versneld afbouwen van de hypotheekrenteaftrek, uitgerekend een onderwerp dat voor de VVD en Rutte gevoelig ligt. Ook de zelfstandigenaftrek heeft Brussel in het vizier, schrijft Hoekstra. ‘Om deze reden heeft het demissionaire kabinet eerder besloten de invulling van hervormingen, als onderdeel van het RRP, over te laten aan de formatie.’ Wel zal volgens de minister het plan aan de Kamer worden voorgelegd voordat het naar Brussel wordt gestuurd.

Over het getreuzel van de Nederlandse regering is steeds meer gemor. ‘Ons geduld is op,’ klinkt het bij de provincies, die zitten te springen om met

Europees geld in hun regio te investeren. Maar met een deadline die rond de zomer van 2022 ligt, moeten ze wellicht nog lang wachten.

Dit onderzoek wordt ondersteund door IJ4EU, fonds voor grensoverschrijdende journalistieke onderzoeksprojecten.