

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 4.2.2009
COM(2009) 43 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN DE EUROPESE
REKENKAMER**

**Verslag over de impact van het actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd
internecontrolekader**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN DE EUROPESE
REKENKAMER**

**Verslag over de impact van het actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd
internecontrolekader**

1. SAMENVATTING

In 2005 maakte de Commissie na achtereenvolgende verslagen van de Europese Rekenkamer waarin op een aantal cruciale beleidsterreinen een afkeurende verklaring ten aanzien van de onderliggende verrichtingen werd afgegeven, haar streven naar een positieve betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer tot een strategische doelstelling. Om deze doelstelling te verwezenlijken stelde de Commissie in juni 2005 op basis van Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer over het model „single audit”¹ een „stappenplan voor een geïntegreerd internecontrolekader”² voor en trachtte zij om met het Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer onderlinge overeenstemming te bereiken over het stappenplan.

Op basis van de ontvangen feedback, de aanbevelingen in de resolutie van het Europees Parlement betreffende de kwijting voor 2003³, de Ecofin-conclusies van 8 november 2005 en een gedetailleerde beoordeling van alle grote uitgaventerreinen keurde de Commissie in januari 2006 het „actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader”⁴ goed.

Het actieplan, waarin uitdrukkelijk werd erkend dat de Commissie op grond van artikel 274 van het Verdrag verantwoordelijk is voor de uitvoering van de begroting, stelde een kader vast waarbinnen de lidstaten „*met de Commissie samenwerken om te verzekeren dat de toegekende kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt*”⁵.

In haar voortgangsverslag van februari 2008⁶ meldde de Commissie dat er van de zestien oorspronkelijke acties zeven waren afgerond, zes grotendeels afgerond en drie niet uitvoerbaar waren gebleken of op een andere wijze werden voortgezet. De Rekenkamer stemde in grote lijnen in met de zelfevaluatie van de Commissie wat de voltooiingspercentages betreft⁷. Een jaar later zijn de zes overblijvende acties afgerond.

Dit verslag bevat naast de meest recente informatie over de tenuitvoerlegging van het actieplan, een geactualiseerde en objectieve beoordeling van de **impact** ervan, die op kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren is gebaseerd. De conclusie is globaal gezien positief, uitgaande van de vaststellingen in het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2007. Daarin werd aanzienlijke vooruitgang geconstateerd: de Rekenkamer beoordeelde de rekeningen zonder voorbehoud positief en gaf de beste

¹ Advies nr. 2/2004 over het model „single audit” (PB C 107 van 30.4.2004, blz. 1).

² COM(2005) 252.

³ PB L 196 van 27.7.2005, blz. 4.

⁴ COM(2006) 9 en SEC(2006) 49.

⁵ Artikel 274 van het EG-Verdrag.

⁶ COM(2008) 110.

⁷ Jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 2007, tabel 2.3.

betrouwbaarheidsverklaring ooit af, met een positief oordeel zonder voorbehoud over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen voor ongeveer 45 % van de begrotingsuitgaven. In de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer van 2003 was dit nog 6 %. Voorts constateerde de Rekenkamer vooruitgang in de toezicht- en controlesystemen: in het jaarverslag over het begrotingsjaar 2007 werd voor het eerst geen enkel systeem in het rode foutenbereik ingedeeld.

2. WAT IS IMPACT EN HOE KAN DIE WORDEN GEMETEN?

In het actieplan werd een gemeenschappelijk kader voor de te ondernemen acties voorgesteld en werd de rol omschreven die de Raad, de lidstaten en het Europees Parlement moeten spelen bij de verwezenlijking van een betrouwbaar en goed werkend geïntegreerd internecontrolekader, dat de Commissie en in laatste instantie ook de Rekenkamer voldoende zekerheid verschaft. De impact van dit plan kan aan de hand van verschillende criteria worden beoordeeld:

- zijn er aanwijzingen dat de onderlinge overeenstemming die aan het stappenplan ten grondslag lag, nog steeds de leidraad vormt voor de betrokken instellingen, en dat de noodzakelijke samenwerking, waaronder met de lidstaten, concrete vorm aanneemt en op de „single audit”-beginselen steunt?
- heeft de Commissie de controles waarvoor zij volledig en direct verantwoordelijk is, verbeterd door de audits beter te spreiden, de kwaliteit van de jaarlijkse activiteitenverslagen te verbeteren en onverschuldigd betaalde bedragen doeltreffend terug te vorderen? en
- kan er voor de acties die samen met de autoriteiten van de lidstaten worden ondernomen, verbetering in de controlesystemen van de lidstaten worden vastgesteld die aan de eigen acties van de lidstaten, de acties van de Commissie en de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen te danken is?

Bij de beoordeling van de impact van het actieplan moet rekening worden gehouden met de mate waarin de Commissie druk kan uitoefenen. Daarom wordt dit verslag over de impact niet beperkt tot louter kwantitatieve indicatoren als foutenpercentages of teruggevorderde bedragen. Zo kunnen richtsnoeren van nut zijn om wettelijke vereisten toe te lichten, doch op korte termijn hebben zij geen direct aantoonbare impact op de foutenpercentages. Ook de verbetering van de kwaliteit van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de diensten van de Commissie kan niet worden gemeten, doch kan wel via de onafhankelijke kwalitatieve beoordeling van de Rekenkamer worden aangetoond.

Om een volledig, realistisch en objectief globaal beeld te schetsen, baseert de Commissie haar verslag over de impact in het volgende deel derhalve op een passende mix van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren. Wanneer er een onafhankelijke beoordeling door een externe auditor voorhanden is, wordt er verwezen naar vastgestelde foutenpercentages, het foutenbereik voor de betrouwbaarheidsverklaring, beoordelingen van systemen en andere vaststellingen. Ook met bewijsmateriaal uit audit van de dienst Interne audit (IAS) of uit zelfevaluaties, en met door de diensten van de Commissie ingezamelde gegevens wordt rekening gehouden.

3. IMPACT PER 31 DECEMBER 2008

Een positieve betrouwbaarheidsverklaring is thans een vaststaande politieke eis, waaraan alle instellingen aandacht moeten besteden. Dit gegeven heeft de diensten van de Commissie ertoe aangezet om hun controles en toezicht kritisch onder de loep te nemen en een consensus te vinden over de acties om fouten te voorkomen. Deze prestatie is niet gering, want er moesten concurrerende doelstellingen worden verzoend (bijvoorbeeld de vraag om meer controle met een beperkt personeelsbestand of snelle betalingen met doeltreffende controle).

De Commissie is van mening dat er onderlinge overeenstemming is bereikt en dat het conceptuele kader van het actieplan een doeltreffende leidraad vormt voor verdere verbeteringen, zoals het recentelijk gestarte debat over het begrip aanvaardbaar foutenrisico. De belangstelling en de steun van het Europees Parlement zijn sterk gebleven en de samenwerking met de lidstaten verloopt steeds beter. De onderstaande beoordeling van de impact per 31 december 2008 is per actie⁸ op specifieke indicatoren gebaseerd.

3.1. Vereenvoudiging en gemeenschappelijke controlebeginselen (acties 1-3)⁹

Actie 1: vereenvoudiging van voorgestelde wetgeving voor de periode 2007-2013

Actie afgerond: de vereenvoudiging voor de periode 2007-2013 was aanvankelijk niet zo uitgebreid als gehoopt. Naast de vereenvoudigingsacties die in het actieplan waren opgenomen, heeft de Commissie verdere stappen ondernomen om de regels voor structurele acties te vereenvoudigen. Zo heeft zij voorstellen tot wijziging van de relevante verordeningen van de Raad aangenomen, teneinde het gebruik van forfaitaire bedragen, vaste tarieven en eenheidskosten tot alle soorten uitgaven in het kader van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) uit te breiden. In 2009 zal de Commissie verdere maatregelen in overweging nemen op basis van de aanbevelingen van een gezamenlijke werkgroep van de Commissie en de lidstaten, die in de eerste helft van 2009 worden verwacht. Indien het Europees Parlement en de Raad dergelijke maatregelen steunen, zou de impact van verdere vereenvoudiging op het foutenpercentage vanaf 2010/2011 kunnen worden geconstateerd.

Impact

Indicator: percentage van de begroting dat via een vereenvoudigde aanpak wordt uitgevoerd. Op het gebied van landbouw zijn steun en productie door de invoering van de bedrijfstoeslagregeling van elkaar losgekoppeld, wat een einde heeft gesteld aan ingewikkelde subsidiabiliteitsvoorwaarden. De overgangsregeling inzake een enkele areaalbetaling, die in de meeste EU-12-landen van toepassing is, gaat nog verder aangezien zij uitsluitend op grondoppervlakte gebaseerd is. Ook de recente gezondheidscontrole en de integrale gemeenschappelijke marktordening hebben tot vereenvoudiging bijgedragen. In de structuurfondsen moeten begunstigden dankzij het gebruik van forfaitaire bedragen voor de overheadkosten minder gegevens in verband met de kosten analyseren en bewaren, wat zou moeten voorkomen dat er teveel wordt betaald voor niet-subsidiabele kosten.

⁸ In dit verslag komen de acties 2 en 6 niet aan bod, omdat zij zijn stopgezet.

⁹ Deze groep acties omvatte actie 4 in verband met aanvaardbaar risico, doch die actie komt aan bod in deel 3.3 van deze mededeling samen met de ermee verband houdende kwestie van de balans tussen de kosten en de baten van controles.

Belangrijke ondersteunende informatie

In de landbouwsector is het percentage van middelen die via ontkoppelde directe steun worden uitgevoerd, gestegen van 47 % directe betalingen in 2005 tot 83 % in 2008. Tegen 2013 en daarna moet dit percentage stijgen tot 93 %. Ongeveer 25 % van de EU-begroting wordt dus via deze vereenvoudigde aanpak uitgevoerd.

Indicator: lagere foutenpercentages die door de Europese Rekenkamer worden vastgesteld dankzij duidelijkere wetgeving en uitgebreide richtsnoeren. Op het gebied van onderwijs en cultuur zijn aanzienlijke vereenvoudigingen doorgevoerd, bijvoorbeeld forfaitaire subsidies voor het programma voor levenslang leren. Dankzij de geplande verduidelijking van de criteria voor het gebruik van gemiddelde personeelskosten in het zevende kaderprogramma voor onderzoek zal het gemakkelijker worden om kostendeclaraties samen te stellen en in te dienen, doch de impact zal pas na de invoering vanaf 2009 duidelijk worden.

Belangrijke ondersteunende informatie

Op het gebied van onderwijs en cultuur zijn de meeste subsidies (ongeveer 80 %) die via nationale agentschappen worden toegekend, forfaitaire bedragen of vaste tarieven. Zo hoeven voor de Comenius-partnerschappen (106 miljoen euro) de werkelijke kosten niet langer te worden gedetailleerd, omdat de subsidies worden bepaald op basis van forfaitaire bedragen en vaste tarieven volgens een eenheidskostenschaal. De impact op de foutenpercentages moet echter nog worden bevestigd.

Actie 3: Controlestrategieën en redelijke zekerheid

Actie afgerond: in alle jaarlijkse activiteitenverslagen over 2007 werden uitgebreide internecontrolemodellen gebruikt.

Impact

Indicator: betere beoordeling door de Europese Rekenkamer van de kwaliteit van de jaarlijkse activiteitenverslagen. In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2007 heeft de Europese Rekenkamer verbeteringen in de jaarlijkse activiteitenverslagen op het gebied van het landbouw- en het cohesiebeleid vastgesteld. Via een versterkt peer review proces worden voortdurend verbeteringen aangebracht.

Belangrijke ondersteunende informatie

Alle beleidsterreinen werden met „B” of beter beoordeeld (wat ten minste bewijs oplevert voor de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer na correcties)¹⁰.

3.2. Beheersverklaringen en controlezekerheid (acties 5-8)

Actie 5: nationale beheersverklaringen

Actie afgerond, zoals herzien en afgesproken¹¹: in februari 2008 moesten de lidstaten de eerste reeks **jaarlijkse overzichten** toezenden.

¹⁰ Jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 2007, tabel 2.1.

¹¹ Artikel 44 van het Interinstitutioneel Akkoord en artikel 53 ter van het Financieel Reglement.

Impact

Indicator: kwaliteit van de ontvangen overzichten en genomen verbeteringsmaatregelen. De minimumvereisten werden in verschillende mate nageleefd.

Voor de **structuurfondsen** verstrekten alle lidstaten op één na uiteindelijk jaarlijkse overzichten die aan de minimumvereisten voldeden. De informatie die Duitsland recentelijk heeft verstrekt, wordt momenteel door de Commissie onderzocht. De Commissie had aanbevolen dat de lidstaten bij de overzichten een betrouwbaarheidsverklaring zouden voegen, doch dit is geen wettelijke vereiste. De Commissie heeft herziene richtsnoeren opgesteld om de volgende overzichten, die tegen 15 februari 2009 moeten worden toegezonden, te verbeteren.

Op het gebied van **landbouw** leefden de lidstaten de wettelijke verplichtingen na, zowel die in verband met de jaarlijkse overzichten als die in verband met de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaringen die de directeurs van de betaalorganen voor de eerste maal moesten ondertekenen. De lidstaten gaven een feitelijke beschrijving en volgden zodoende de richtsnoeren van de diensten van de Commissie in verband met de jaarlijkse overzichten. De kwaliteit van de aanvullende analyse in de meeste overzichten was echter voor verbetering vatbaar. De Commissie heeft haar richtsnoeren herzien om deze analyse in de overzichten van 2008 te verbeteren.

Belangrijke ondersteunende informatie

„De Rekenkamer is van oordeel dat de Commissie in dit eerste jaar van de jaarlijkse overzichten naar behoren toezicht heeft gehouden op het proces, door duidelijke richtsnoeren te geven en de redenen te onderzoeken voor de niet-inachtneming van termijnen en criteria inzake reikwijdte en kwaliteit.” Zij moedigde de Commissie aan om na te gaan welke toegevoegde waarde de overzichten voor de betrouwbaarheid kunnen bieden¹².

Indicator: ontvangst van betrouwbaarheidsverklaringen vooraf op het gebied van onderwijs en cultuur. Verklaringen vooraf van de nationale autoriteiten voor de periode 2007-2013 hebben zekerheid gegeven dat deze de minimumcontrolenormen naleefden en dat de projectcyclus aan de procedures voldeed.

Belangrijke ondersteunende informatie

Op het gebied van onderwijs en cultuur werden alle verwachte betrouwbaarheidsverklaringen vooraf ontvangen. 33 daarvan kregen follow-up in de vorm van monitoringbezoeken en in het kader van de beoordeling van de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring kregen ze samen systematische follow-up.

Indicator: initiatieven van de lidstaten in verband met de verklaringen. De Commissie ondersteunt de vrijwillige initiatieven die sommige lidstaten hebben genomen. De omvang en de aard van die initiatieven lopen uiteen, zodat de resultaten niet kunnen worden vergeleken. Zij leveren extra informatie over de controlesystemen op.

¹² Jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 2.20.

Belangrijke ondersteunende informatie

Documenten van 2008 uit Denemarken (accountantsverklaring in verband met EU-middelen, die het ESF, het EFRO, de landbouwsubsidies, de btw-bijdrage en de bni-bijdrage bestrijkt), uit Nederland (nationale verklaring – alleen over landbouw in 2008) en uit het Verenigd Koninkrijk (geconsolideerde verklaring en accountantsverklaring over het gebruik van EU-middelen en uitgaven voor projecten die EU-steun ontvangen).

Belangrijke ondersteunende informatie

De Rekenkamer heeft verklaard dat „de nationale verklaringen als een nieuw element van interne controle kunnen worden beschouwd en dat de Commissie en de Rekenkamer deze als zodanig dienen te zien”¹³.

Actie 7: verbeteren van de kosten-batenverhouding van audits op projectniveau

Actie afgerond: op de gebieden onderzoek en buitenlandse hulp worden afgesproken procedures gevolgd om de betrouwbaarheid van externe audits van projecten te verbeteren door de auditwerkzaamheden te definiëren. Op het gebied van onderwijs en cultuur zijn dergelijke procedures niet ingevoerd, omdat slechts een uiterst beperkt aantal subsidieovereenkomsten de drempel voor het overleggen van een accountantsverklaring overschrijdt. Directe audits die door de Commissie worden beheerd, worden kosteneffectiever geacht.

Impact

Indicator: kwalitatief betere verslagen van externe auditors. Afgesproken procedures, waarin de taken van de auditor nauwkeuriger worden beschreven, moeten ervoor zorgen dat de auditconclusies coherenter en betrouwbaarder zijn en een betere grondslag opleveren voor managementbesluiten over de subsidiabiliteit van maatregelen.

Belangrijke ondersteunende informatie

Op het gebied van buitenlandse hulp blijkt uit een eerste beoordeling van een klein aantal verslagen dat de afgesproken procedures de beoogde resultaten opleveren, hoewel de kwaliteit en de coherentie van de verslagen nog voor verbetering vatbaar zijn.

Op het gebied van onderzoek is het te vroeg om na te gaan of er verbetering is opgetreden. De impact op de foutenpercentages kan nog niet worden gemeten en zal moeten blijken uit toekomstige audits van projecten die onder de nieuwe regeling vallen.

Acties 8 en 8N: extra zekerheid door hoge controle instanties

Actie afgerond: de Commissie heeft betrekkingen met onafhankelijke hoge controle instanties tot stand gebracht.

Impact

Indicator: het aantal hoge controle instanties dat met de Commissie in dialoog is getreden. de reacties van de hoge controle instanties op betalingsverslagen van de Commissie liepen uiteen doch hebben tot verbeteringen in de verslagen geleid.

¹³ Advies nr. 6/2007 van de Europese Rekenkamer.

Belangrijke ondersteunende informatie

Vijf hoge controle-instanties hebben om meer gedetailleerde informatie en analyse gevraagd (die de Commissie heeft verstrekt).

Tien hoge controle-instanties hebben een overkoepelend verslag over het financieel management van de EU opgesteld en twee andere zijn het van plan¹⁴.

3.3. „Single audit”-aanpak: resultaten bekendmaken en prioriteit geven aan kosten-batenverhouding

Acties 3N en 11N: verbeterde betrouwbaarheid via sancties en terugvorderingen

Acties afgerond: in de sectorale wetgeving voor de periode 2007-2013 werd het toepassingsgebied van de sancties uitgebreid en de Commissie treedt krachtdadiger op in verband met terugvorderingen en sancties. De kwaliteit van de gegevens over terugvorderingen en financiële correcties wordt verbeterd.

Impact

Indicator: betrouwbaarheid, coherentie en volledigheid van de gegevens over terugvorderingen. De Rekenkamer stelde verbeteringen in de gegevens over terugvorderingen in 2007 vast. Voor de jaarrekening van 2008 zijn de gegevens over terugvorderingen door de Commissie en die over terugvorderingen door de lidstaten verder verbeterd, doch de Rekenkamer moet die gegevens nog aan een audit onderwerpen.

Belangrijke ondersteunende informatie

De Rekenkamer stelde vast dat „meer informatie is verstrekt over de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, maar dat de toelichting bij de jaarrekening nog geen volledige en betrouwbare informatie over de door de lidstaten aangebrachte financiële correcties bevat”¹⁵.

Toename van de gegevens in het ABAC over terugvorderingen door de diensten van de Commissie na controle of audit: in 2008 werden voor 500 miljoen euro terugvorderingen geboekt.

Indicator: meer systematische follow-up van fouten die in de betrouwbaarheidsverklaring worden vastgesteld. In hun jaarlijkse activiteitenverslagen hebben de diensten van de Commissie de follow-up beschreven die zij aan de belangrijkste vaststellingen van de Rekenkamer hebben gegeven en hebben zij afwijkende standpunten toegelicht. De Commissie zendt jaarlijks¹⁶ aan de lidstaten een lijst toe van de door de Rekenkamer gemaakte opmerkingen en in hun land vastgestelde fouten en verzoekt hen informatie te verstrekken over de follow-up en de redenen voor de meest gebruikelijke fouten die bij de structurele acties zijn opgetreden. De follow-up van de fouten die in de betrouwbaarheidsverklaring van 2006 zijn vastgesteld, is opgenomen in het actieplan voor de structurele acties¹⁷.

¹⁴ Nederlands EU-trendrapport 2008, overzicht 11, blz. 52.

¹⁵ Jaarverslag van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 2007, paragraaf 1.29.

¹⁶ Op grond van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002, gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006.

¹⁷ Actie 1.4 van het actieplan voor de structurele acties (COM(2007) 97).

Belangrijke ondersteunende informatie

In het laatste verslag over de fouten die in de betrouwbaarheidsverklaring van 2006 zijn vastgesteld¹⁸, werd geconstateerd dat wanneer de lidstaten instemmen met de door de Rekenkamer vastgestelde fouten instemmen, zij passende maatregelen lijken te nemen, vaak door de middelen terug te vorderen of niet-subsidiabele uitgaven in te trekken.

Indicator: doeltreffendheid van de terugvorderingsmaatregelen.

Belangrijke ondersteunende informatie

Voor de structuurfondsen bleek uit een IAS-controle dat de Commissie aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt inzake terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen. De Commissie kan thans een globaal overzicht opstellen van de financiële correcties die zijn aangebracht of die in de pijplijn zitten, waarin het aantal procedures en de bedragen volgens programma en bron van correctie worden opgesplitst. Uit het overzicht blijkt dat de aanleiding voor 80 % van de correcties die momenteel worden doorgevoerd, een controle van de Commissie was. Voorts heeft de Commissie in 2008 in tien lidstaten de gegevens over de structurele acties geverifieerd¹⁹.

Een tweede interne audit leverde redelijke zekerheid op ten aanzien van de terugvorderingsmaatregelen in het kader van het gecentraliseerd beheer, hoewel er voorbehoud werd gemaakt met betrekking tot de duur van bepaalde procedures²⁰.

Op het gebied van onderzoek is het auditbereik aanzienlijk uitgebreid in het kader van de meerjarige auditstrategie (meer dan 900 afgesloten audits in totaal voor het zesde kaderprogramma, waaronder 378 in 2007 terwijl in het actieplan een doelstelling van 300 was vastgelegd), waardoor de DG's voor onderzoek de aard en de omvang van de fouten veel beter kunnen inschatten.

Indicator: omvang van de financiële correcties. Er wordt tot terugvordering overgegaan wanneer dat gerechtvaardigd is. Terugvorderen voor steeds hogere bedragen is geen doel op zich.

Belangrijke ondersteunende informatie

Volgens voorlopige cijfers is de omvang van de financiële correcties die door de Commissie voor de structuurfondsen worden aangebracht, aanzienlijk toegenomen: in 2008 beliepen de correcties in totaal 1,5 miljard euro, tegenover 288 miljoen euro in 2007. In het voortgangsverslag over het actieplan voor de structurele acties, dat in februari 2009 is aangenomen²¹, zal de impact nader worden toegelicht.

Actie 9: uitwisselen van auditresultaten

Actie afgerond: binnen het ABAC is er een volledig operationeel en doeltreffend instrument voor de registratie en monitoring van audits voorhanden, voornamelijk voor audits in het gecentraliseerd direct beheer.

¹⁸ COM(2008) 112.

¹⁹ Acties 2.3, 6.1 en 6.2 van het actieplan voor de structurele acties.

²⁰ IAS-audit van de terugvorderingsmaatregelen in AIDCO, EAC, INFSO, BUDG, SJ en het Uitvoerend Agentschap voor onderwijs, audiovisuele media en cultuur.

²¹ COM(2009) xxx.

Impact

Indicator: gebruik van het auditinstrument en betere coördinatie van de audits. Betere coördinatie leidt tot efficiëntere audits doordat de beschikbare middelen beter worden gebruikt, en niet zozeer tot lagere foutenpercentages.

Belangrijke ondersteunende informatie

Ongeveer 5 000 audits werden geregistreerd, wat belangrijke informatie over audits van afzonderlijke begunstigden oplevert en waardoor audits beter kunnen worden gericht en gecoördineerd. Er zijn procedures ingevoerd om ervoor te zorgen dat tussen de DG's voor de structuurfondsen systematisch resultaten over gemeenschappelijke organen worden uitgewisseld²².

Acties 4, 10 en 11: aanvaardbaar risico en kosten-batenanalyse van controles

Actie afgerond: in haar mededeling van december 2008 over het begrip aanvaardbaar foutenrisico²³ heeft de Commissie de resultaten van de acties 10 en 11 als uitgangspunt genomen voor de verdere besprekingen over het begrip aanvaardbaar foutenrisico.

Impact

Indicator: vooruitgang bij het bereiken van onderlinge overeenstemming over het begrip aanvaardbaar foutenrisico. De besprekingen met de begrotingsautoriteit zijn aan de gang en de Commissie zet zich hiervoor volledig in.

3.4. Sectorspecifieke leemten

Acties 12 en 12N: aanpakken van de door de deelnemende diensten geconstateerde leemten

Actie afgerond: voor actie 12 voeren de DG's en diensten de kernpunten van het actieplan overeenkomstig de inventarisatie van de leemten uit: duidelijke beschrijvingen van de controleaanpak, gecoördineerde audit en controle volgens afgesproken normen.

Impact

Indicator: kwaliteit van de controlesystemen.

Belangrijke ondersteunende informatie

In haar betrouwbaarheidsverklaring van 2007 luidde de conclusie van de Rekenkamer dat geen van de toezicht- en controlesystemen voor EU-middelen niet doeltreffend is, doch dat deze systemen er op bepaalde uitgavengebieden niet in slagen de fouten tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

Indicator: foutenpercentages in het zesde kaderprogramma. Volgens de Rekenkamer biedt de nieuwe strategie voor het zesde kaderprogramma een goede basis om de door haar vastgestelde problemen te verhelpen, doch de mogelijke baten hangen af van de volledige en doeltreffende tenuitvoerlegging van de strategie vanaf 2008. Voorts merkte zij op dat de

²² Actie 2.1 van het actieplan voor de structurele acties.

²³ COM(2008) 866.

strategie diverse initiatieven omvat die waarschijnlijk zullen bijdragen tot een doeltreffender werking van deze controle, onder meer het hanteren van gemeenschappelijke risicocriteria en steekproefselectiemethoden die op grote begunstigen gericht zijn.

Belangrijke ondersteunende informatie

Tegen eind 2008 had de Commissie voor het zesde kaderprogramma een totaal foutenpercentage van 2,47 % opgespoord. Rekening houdend met de terugvorderingen die daaruit voortvloeien, kan over de looptijd van het zesde kaderprogramma een foutenpercentage van minder dan 2 % worden bereikt.

Actie 13: evalueren van de controles in het kader van het gedeeld beheer op regionaal niveau en van de waarde van de bestaande verklaringen

Actie afgerond: de Commissie heeft de verslaglegging in de relevante jaarlijkse activiteitenverslagen verbeterd. In de wetgeving voor de periode 2007-2013 zijn betere controleregelingen opgenomen.

Impact

Indicator: kwaliteit van de systemen van de lidstaten. De DG's voor de structuurfondsen beoordelen jaarlijks de systemen van alle lidstaten.

Belangrijke ondersteunende informatie

In hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2007 hebben de DG's REGIO en EMPL de systemen van de lidstaten in detail beoordeeld²⁴. Voor 28 % van de EFRO-uitgaven vertoonden de systemen geen materiële gebreken en voor 11 % werd een betrouwbaarheidsverklaring met voorbehoud (met beperkte impact) afgegeven. Voor het Cohesiefonds en het ESF beliepen de percentages respectievelijk 24 % en 44 %, en 10 % en 38 %.

Actie 14: verstrekken van meer en betere richtsnoeren met betrekking tot structuurfondsen met het oog op de beheersing van het risico van fouten²⁵

Actie afgerond: in 2008 verstrekke de Commissie nieuwe richtsnoeren voor beheers- en certificeringsautoriteiten.

Impact

Indicator: evaluatie door de lidstaten aan de hand van opgelegde richtwaarden. De Commissie heeft een instrument voor zelfevaluatie ontwikkeld, dat het voor beheersautoriteiten gemakkelijker moet maken om zichzelf te evalueren aan de hand van opgelegde richtwaarden die betrekking hebben op de hoofdelementen van interne controle. Op basis van twee proefstudies werd het instrument gewijzigd. Het zal in januari 2009 worden voltooid, zodat de impact nog niet zichtbaar is.

Actie 15: bevorderen van „vertrouwenscontracten” voor structuurfondsen²⁶

²⁴ Actie 9 van het actieplan voor de structurele acties.

²⁵ Acties 2.4 en 5 van het actieplan voor de structurele acties.

Actie afgerond: zeven contracten zijn tot dusver ondertekend. In februari 2009 zullen nog twee contracten worden ondertekend. In de wetgeving voor de periode 2007-2013 is thans het beginsel opgenomen dat er vertrouwen wordt gesteld in het werk van de nationale auditinstanties.

Impact

Indicator: uitbreiding van de „single audit”-aanpak in het kader van vertrouwenscontracten. De systemen van de lidstaten die door de vertrouwenscontracten worden bestreken, worden door de Commissie geacht redelijke zekerheid op te leveren over de regelmatigheid van de uitgaven, zodat de Commissie haar eigen auditwerkzaamheden kan beperken. Dankzij de invoering van richtwaarden en de constructieve samenwerking met de lidstaten heeft dit initiatief tot verbeteringen in de nationale systemen geleid.

Belangrijke ondersteunende informatie

DG REGIO heeft de systemen die door de vertrouwenscontracten worden bestreken, positief beoordeeld, wat in overeenstemming is met de algemene evaluatie van de Europese Rekenkamer in haar verslag over het begrotingsjaar 2007.

Actie 16: vaststellen van gemeenschappelijke richtsnoeren per beleidsterrein

Actie afgerond: de Commissie heeft gezorgd voor meer richtsnoeren en interne coördinatie op alle beleidsterreinen.

Impact

Indicator: DG's met duidelijke strategieën op basis van algemeen aanvaarde audit- en controlenormen. De diensten van de Commissie, de tussenpersonen en de begunstigden kunnen richtsnoeren raadplegen en opleidingen volgen over belangrijke controleaspecten, zoals het beheer van de externe auditors, steekproefselectie en de naleving van de wetgeving. Op het gebied van onderzoek zorgen interdienstengroepen ervoor dat de controle- en auditstrategieën in alle kaderprogramma's op consistente wijze ten uitvoer worden gelegd.

Indicator: perceptie van de controlevereisten en consistentie van de aanpak in de structuurfondsen. De DG's voor de structurele acties hebben voor de programma's van de periode 2000-2006 richtsnoeren in verband met de afsluiting verstrekt. Voor de lidstaten werden uitgebreide opleidingen en seminars georganiseerd²⁷.

Belangrijke ondersteunende informatie

Opleidingsseminars voor bijna alle auditautoriteiten van de lidstaten over de nieuwe verordeningen in 2007, in 2008 twee seminars in Brussel over beheerscontroles en de certificeringsfunctie en over de afsluiting van programma's.

De DG's voor de structurele acties hebben alle relevante richtsnoeren voor de lidstaten voor de periode 2007-2013 afgerond, die in het handboek voor de audit van de structurele acties, dat in 2009 zal worden opgesteld, zullen worden bijeengebracht.

²⁶ Actie 2.5 van het actieplan voor de structurele acties.

²⁷ Acties 2.6 en 5 van het actieplan voor de structurele acties.

4. CONCLUSIES

Tijdens het mandaat van de huidige Commissie is er aanzienlijke vooruitgang geboekt inzake versterking van de internecontrolesystemen. Een deel van deze positieve impact is te danken aan acties die vóór 2005 waren gestart, doch dankzij het actieplan van begin 2006 is het tempo van de vooruitgang aanzienlijk opgevoerd. De positieve impact van het actieplan zal ook lang na het huidige mandaat voelbaar zijn.

Om de dynamiek te behouden, zijn verdere inspanningen noodzakelijk. De Commissie zal haar inspanningen voortzetten en overeenkomstig het oorspronkelijke concept van het actieplan blijft zij daarbij rekenen op de hulp en steun van de andere instellingen.

Volgens de Commissie hangen verdere verbeteringen in essentie af van vooruitgang op de volgende gebieden:

- zoals gezegd in de mededeling over het begrip aanvaardbaar foutenrisico (COM(2008) 866) moeten op bepaalde beleidsterreinen passende doelstellingen worden vastgelegd die een basis kunnen leveren voor een duidelijk oordeel over hoe de Commissie in haar verschillende activiteiten het risico moet beheren. Dit moet leiden tot een juist evenwicht tussen controlekosten en foutenpercentages;
- vereenvoudiging van wetgeving (terwijl voor kosteneffectieve controle wordt gezorgd) is noodzakelijk omdat ingewikkelde regels tot fouten leiden en de controlekosten verhogen. De Commissie heeft reeds enkele vereenvoudigingen voor de structurele acties voorgesteld en zal nagaan op welke punten nog voorstellen kunnen worden gedaan; en
- als onderdeel van dit initiatief zal de Commissie alle relevante toekomstige wetgevingsvoorstellen vergezeld doen gaan van een beschrijving van de bijhorende controleregeling.