



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.1.2006
COM(2006) 9 definitief

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

Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader

{SEC(2006) 49}

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

Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader

1. INLEIDING EN ACHTERGROND

2004 was het elfde achtereenvolgende begrotingsjaar waarvoor de Europese Rekenkamer een betrouwbaarheidsverklaring (DAS) heeft afgegeven met voorbehoud ten aanzien van een deel van de betalingskredieten. In 2004 was de DAS positief voor betalingen in verband met administratieve uitgaven, pretoetredingssteun en het deel van de landbouwuitgaven dat onder het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) valt. Hierbij gaat het om ongeveer 35 % van de begrotingsuitgaven.

De DAS met voorbehoud is een uitvloeisel van het ingewikkelde karakter van de vraagstukken waarmee de Commissie bij de uitvoering van de EU-begroting wordt geconfronteerd, en van het feit dat het moeilijk is de Rekenkamer van bevredigende controle-informatie te voorzien. Het publiek vat de DAS met voorbehoud op als ernstige kritiek op het beheer van de EU-middelen door de Commissie. Om deze twee redenen heeft de Commissie het verkrijgen van een positieve DAS tijdens haar ambtstermijn tot strategische doelstelling gemaakt.

Het "Stappenplan voor een geïntegreerd internecontrolekader"¹ van de Commissie van juni 2005 beschrijft voorstellen voor een geïntegreerd communautair controlekader om deze doelstellingen te bereiken. In die mededeling wordt een geïntegreerd kader voorgesteld dat zou helpen zorgen voor een doeltreffender en doelmatiger interne controle van de EU-middelen en, omdat het in overeenstemming zou zijn met advies nr. 2/2004² van de Rekenkamer over een doeltreffend en doelmatig internecontrolekader, een degelijke basis zou vormen waarop de Rekenkamer bij het opstellen van haar betrouwbaarheidsverklaring zou kunnen vertrouwen.

In deze mededeling:

- wordt verslag uitgebracht over de maatregelen die zijn genomen in verband met de in de mededeling van juni beschreven doelstellingen,
- wordt ingegaan op de belangrijkste leemten die in de inventarisatie van leemten (Gap Assessment)³ zijn beschreven, ook rekening houdend met het jaarverslag 2004 van de Rekenkamer,

¹ COM(2005) 252.

² PB C 107 van 30.4.2004, blz. 1 (model "single audit").

³ SEC(2006) 49, dat bij deze mededeling is gevoegd.

- wordt ingegaan op de follow-up die moet worden gegeven aan de Ecofin-conclusies van 8 november 2005,
- en worden, op basis hiervan, de belangrijkste concrete acties vastgesteld die moeten worden ondernomen en wordt 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.

2. CONCRETE VOORSTELLEN VOOR ACTIES IN DE PERIODE 2006-07

De volgende voorstellen zijn thematisch gegroepeerd, en in elk ervan is een beschrijving gegeven van de conceptuele ontwikkeling van elke actie, van het advies inzake de "single audit" en het stappenplan tot de inventarisatie van leemten en de conclusies van de Ecofin-Raad van 8 november 2005. De vier onderwerpen voor acties⁴ zijn:

- vereenvoudiging en gemeenschappelijke controlebeginselen (actie 1-4)
- beheersverklaringen en controlezekerheid (actie 5-8)
- single audit-aanpak: resultaten bekendmaken en prioriteit geven aan kosten-batenverhouding (actie 9-11)
- sectorspecifieke leemten (actie 12-16).

2.1. Vereenvoudiging en gemeenschappelijke controlebeginselen

Om een goed evenwicht te bereiken tussen adequate controle enerzijds en het vermijden van lastige bureaucratische en nalevingsverplichtingen anderzijds, zal het geïntegreerde controlekader gemeenschappelijke beginselen invoeren met de nadruk op duidelijkheid, eenvoud en een consequente benadering van de evaluatie van het risico van fouten in de onderliggende verrichtingen. Deze benadering moet deel uitmaken van de overwegingen van de wetgever, waarbij de nadruk moet liggen op een passende controleketen en de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren.

Actie 1: Herzien van voorgestelde wetgeving voor 2007-13 met het oog op vereenvoudiging

Een belangrijke leemte in het beheer van de communautaire middelen en de voorgestelde wetgeving voor de periode 2007-2013 die volgens het stappenplan moest worden gevuld, werd als volgt geformuleerd: "er moet worden onderzocht of het beheer van EG-middelen verder kan worden vereenvoudigd en er moet voor worden gezorgd dat de controlevereisten evenredig zijn met de risico's".

⁴ Een beknopte beschrijving van alle acties en van de rol die daarbij voor de Raad en het Europees Parlement is weggelegd, is te vinden in bijlage 1.

De Raad heeft zich achter deze aanpak geschaard in de conclusies van de Ecofin-Raad, punt 5: "De voor de programmeerperiode 2007-2013 aan te nemen reglementering moet vereenvoudiging van de controlevereisten inhouden, terwijl redelijke betrouwbaarheid wordt geboden."

In de inventarisatie van leemten is ook voor alle beheerswijzen een aantal gebieden geconstateerd waar zich vaker overtredingen en onregelmatigheden kunnen voordoen als gevolg van moeilijkheden die de begunstigen ondervonden bij de toepassing van subsidiabiliteitscriteria en andere voorwaarden. Vereenvoudiging zou ertoe kunnen bijdragen dat dergelijke onregelmatigheden worden voorkomen. De administratieve lasten voor de begunstigen moeten worden verminderd, en de juiste toepassing door bemiddelende organisaties moet zo gemakkelijk mogelijk worden gemaakt.

De Commissie zal de vereenvoudiging van het regelgevingskader dat nu in de maak is tijdens de onderhandelingen over alle wetgeving voor 2007-2013 in het oog houden. De Raad en het Europees Parlement worden geacht dergelijke initiatieven te steunen.

Actie 2: Opnemen van gemeenschappelijke internecontrolebeginselen in het voorstel voor het herziene Financieel Reglement

De conclusies van de Ecofin-Raad (punt 6) luiden dat "er ruimte is voor algemene gemeenschappelijke beginselen en elementen met betrekking tot interne controles" die ertoe kunnen bijdragen "de doeltreffendheid, zuinigheid en doelmatigheid van de huidige controlesystemen te optimaliseren".

Bij de door de diensten van de Commissie uitgevoerde inventarisatie van leemten kwam aan het licht dat behoefte bestond aan een overkoepelend juridisch kader op basis van gemeenschappelijke beginselen. Met een dergelijk kader kan ervoor worden gezorgd dat alle betrokkenen gebonden zijn aan een aantal fundamentele controlebeginselen, en het zal de Rekenkamer tevens een duidelijker basis geven voor het controleren van de beheersprocessen en -procedures. Om het toepassingsgebied en de uitgangspunten van een begrotingsbeginsel inzake interne controle te illustreren, is een eerste ontwerp opgenomen in bijlage 2.

De Raad en het Europees Parlement moeten van de gelegenheid van het overleg over het herziene Financieel Reglement gebruikmaken om hun mening te geven over de noodzaak om een begrotingsbeginsel op te nemen inzake doeltreffende en doelmatige interne controle volgens een gemeenschappelijke norm.

Actie 3: Vaststellen en harmoniseren van de presentatie van controlestrategieën en van bewijsmateriaal dat redelijke zekerheid verschaft

Zoals in het stappenplan wordt beschreven, is het uiteindelijke doel van het geïntegreerde internecontrolekader ervoor te zorgen en te bewijzen dat toezichtsystemen en -controles worden gebruikt die het risico van onregelmatigheden binnen aanvaardbare grenzen houden.

De inventarisatie van leemten heeft aangetoond dat vaak geen sprake is van een goede definitie of demonstratie van alle elementen van de controlestrategie die bij een bepaalde dienst of programma worden gebruikt.

De Ecofin-Raad benadrukte (punt 3) dat "de vereiste controles en betrouwbaarheid middels de bestaande controlestructuren dienen te worden verbeterd", hetgeen in overeenstemming is met het oordeel van de Commissie dat reeds een aanzienlijke mate van zekerheid wordt verkregen en dat de grondslagen voor de zekerheid beter aan de Rekenkamer en de kwijtingsautoriteit kunnen worden medegedeeld door de presentatie ervan doeltreffender te structureren.

Het Europees Parlement heeft gevraagd dat het jaarlijkse syntheseverslag door een individu wordt ondertekend. De Commissie is van mening dat zij zich door de goedkeuring van het syntheseverslag volledig kwijt van haar politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting en haar politieke verantwoordingsplicht jegens de kwijtingsautoriteit. De Commissie is ervan overtuigd dat het niet wenselijk is deze collectieve verantwoordelijkheid te vervangen door de handtekening van één enkel individu. Zij zal er echter naar streven haar politieke verantwoordingsplicht duidelijker tot uitdrukking te brengen in het syntheseverslag. Zij zal meer aandacht schenken aan de presentatie van de bestaande controlestrategieën op elk beleidsterrein en de samenvattingen over de uitvoering ervan in de activiteitenverslagen verbeteren. Door betere richtsnoeren te geven voor de inhoud van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de diensten van de Commissie moet ervoor worden gezorgd dat deze verslagen een betere grondslag voor de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer worden, doordat ze een duidelijke basis vormen voor de verzekering die de directeur-generaal zelf geeft ten aanzien van de effectieve beheersing van het risico van fouten in de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

De Rekenkamer moet haar methodiek voor de betrouwbaarheidsverklaring zo ontwikkelen dat zij vertrouwt op de jaarlijkse activiteitenverslagen van de diensten van de Commissie en het bijbehorende syntheseverslag van de Commissie, waarbij de nadruk ligt op het risico van fouten in de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

Actie 4: Aangaan van een interinstitutionele dialoog over aanvaardbare risico's in de onderliggende verrichtingen

In het advies inzake de "single audit" werd het begrip "aanvaardbaar foutenrisico" ingevoerd, dat in het stappenplan verder werd uitgewerkt tot de definitie van redelijke zekerheid dat het risico van fouten in de onderliggende verrichtingen afdoende wordt beheerst. In zijn resolutie over de kwijting 2003 heeft het Europees Parlement zijn politieke analyse van deze problematiek verwoord en de Raad tevens opgeroepen met het Parlement en de Commissie samen te werken om de totstandbrenging van een alomvattend audit- en controlekader de prioriteit en het politieke momentum te geven die het behoeft.

In overeenstemming met het bovenstaande concludeerde de Raad in punt 17 van de conclusies van de Ecofin-Raad dat hij met het Europees Parlement tot een vergelijk moet komen over de in de onderliggende verrichtingen te aanvaarden risico's, mede rekening houdend met het meerjarenkarakter van de EU-financiering. De Commissie is ook van mening dat een dergelijk akkoord de Rekenkamer kan helpen bij het afronden van haar betrouwbaarheidsverklaring, omdat het duidelijkheid schept over de verwachtingen van de kwijtingsautoriteit en omdat de kosten van de controles kunnen worden afgestemd op de verwachte baten.

De Commissie zal in maart 2006 een interinstitutionele dialoog aangaan over de basisbeginselen met betrekking tot de risico's die in de onderliggende verrichtingen kunnen worden aanvaard. Op basis hiervan moeten de Raad en het Europees Parlement voor eind 2006 een eerste akkoord over deze risico's bereiken.

2.2. Beheersverklaringen en controlezekerheid

Door het management afgegeven verklaringen versterken zijn verantwoordingsplicht en stimuleren de beheerders van communautaire middelen om de onderliggende controlesystemen te evalueren en te verbeteren. Samen met de zekerheid die door onafhankelijke accountants wordt verstrekt, maken zij deel uit van de structuur die zekerheid verschaft aan de Commissie en, in laatste instantie, de Rekenkamer.

Actie 5: Bevorderen van operationele beheersverklaringen en syntheseverslagen op nationaal niveau

In haar mededeling over het stappenplan heeft de Commissie het ter gelegenheid van de kwijting 2003 door het Europees Parlement gedane voorstel overgenomen dat de lidstaten jaarlijkse ex-ante openbaarmakingsverklaringen en ex-post betrouwbaarheidsverklaringen op het hoogste politieke niveau moeten verstrekken.

Bij de door de diensten van de Commissie verrichte inventarisatie van leemten is gebleken dat op een aantal gebieden beheersverklaringen kunnen zorgen voor beter toezicht, met name bij gedeeld, gezamenlijk en indirect gecentraliseerd beheer.

De kwestie van de verklaringen van de lidstaten is op enig verzet gestuit in de Ecofin-Raad, die concludeerde dat "bestaande verklaringen op operationeel niveau [...] een belangrijke bron voor de betrouwbaarheid [kunnen] zijn" (punt 12), maar geen nut zag in verklaringen op nationaal niveau.

Gezien de bovenstaande conclusie zal de Commissie trachten ervoor te zorgen dat de bestaande verklaringen en de verklaringen waarin toekomstige wetgeving voorziet, een maximale bijdrage leveren aan de verbetering van de zekerheid over de doeltreffendheid van de controlestructuren voor gedeeld en indirect gecentraliseerd beheer. Voorts kan, gezien het grote aantal bemiddelende organisaties, aanzienlijke winst worden behaald door maar één contactpunt te hebben, zoals de coördinerende instanties in de landbouwsector, dat via opleiding en adviezen kan zorgen voor geharmoniseerde toepassing van controles en dat op nationaal niveau een synthese kan geven van de zekerheid die door elk onderdeel van het operationele management wordt verschaft, en van de maatregelen die worden genomen om tekortkomingen te verhelpen.

De lidstaten moeten per beleidsterrein een nationale coördinerende instantie aanwijzen die bijvoorbeeld alle betrokkenen kan voorzien van een overzicht van de beschikbare zekerheden die zijn verschaft voor maatregelen in het kader van gedeeld en indirect beheer in hun lidstaat. Samenwerking van de lidstaten is nodig wanneer een dergelijke bepaling in toekomstige wetgeving wordt opgenomen en de uitvoering ervan wordt geregeld via uitvoeringsbepalingen en richtsnoeren die zijn afgestemd op het verschaffen van zekerheid over de communautaire middelen voor het betrokken beleidsterrein.

Actie 6: Het nut onderzoeken van beheersverklaringen buiten gedeeld en indirect gecentraliseerd beheer

Op het gebied van het externe beleid en, in mindere mate, het interne beleid, kunnen beheersverklaringen er een belangrijke bijdrage toe leveren dat meer aandacht wordt besteed aan het belang van doeltreffende interne controle, zoals dat voor gedeeld beheer reeds is beschreven.

De Commissie zal waar mogelijk de invoering van beheersverklaringen voor het gezamenlijk en gedecentraliseerd beheer onderzoeken.

De Raad en het Europees Parlement moeten zorgvuldig de deugdelijkheid onderzoeken van internecontrolestructuren en -procedures die in de nieuwe wetgevingsvoorstellen worden voorgesteld.

Actie 7: Bevorderen van beste werkwijzen om de kosten-batenverhouding van audits op projectniveau te verbeteren

Het stappenplan vermeldt hoe onafhankelijke controleurs in een aantal gevallen extra zekerheid kunnen verschaffen voor de onderliggende verrichtingen. In zowel de inventarisatie van leemten als het advies inzake de "single audit" wordt het risico van partijdigheid gesignaleerd wanneer een controleur door de begunstigde of een bemiddelende organisatie is geselecteerd of wanneer zijn advies wegens de beperkte reikwijdte of inhoud ervan niet direct bruikbaar is voor de Commissie.

De werkgroep van deskundigen heeft de mogelijkheid besproken om gebruik te maken van overeengekomen procedures die uitdrukkelijk een doorzichtige controle van de belangrijkste subsidiabiliteitscriteria zouden vereisen, maar die tegen bepaalde kosten naar verhouding een hogere mate van zekerheid zouden bieden.

De Commissie zal aan de hand van de uitgebreide ervaring van haar diensten met controlecertificaten voorstellen voorbereiden voor het optimaliseren van het niveau van zekerheid dat op projectniveau kan worden verkregen van onafhankelijke externe controle instanties.

De lidstaten moeten een actieve bijdrage leveren aan het verbeteren van de bruikbaarheid van de resultaten van externe controles in de controleketen en dit aspect opnemen in hun richtsnoeren voor de controle van EU-middelen.

Actie 8: Vergemakkelijken van het verschaffen van extra zekerheid door hoge controle instanties

Het stappenplan stelt voor hoge controle instanties toezicht te laten uitoefenen op de nationale controlekaders voor EG-middelen en onafhankelijk advies te laten uitbrengen over mogelijke beheersverklaringen.

Bij de inventarisatie van leemten is gebleken dat de hoge controle instanties op een aantal gebieden van gedeeld beheer extra zekerheid zouden kunnen verschaffen door een advies uit te brengen ten aanzien van het beheer van de EU-middelen of binnen het kader van hun controles van nationale middelen voor de medefinanciering van communautaire projecten.

De Raad (punt 14) tekende aan dat sommige hoge controle instanties bereid zijn verder te praten over de vraag hoe zij hun bijdrage aan een geïntegreerd controlekader voor EU-middelen kunnen verbeteren zonder hun onafhankelijkheid in gevaar te brengen. Het contactcomité van de hoofden van hoge controle instanties van de Europese Unie zal blijven bijdragen tot de verbetering van het kader in deze context en heeft de follow-up van deze werkzaamheden gepland voor 2006⁵.

In samenwerking met de Europese Rekenkamer zal de Commissie de dialoog met de hoge controle instanties intensiveren en analyseren hoe de bestaande zekerheid kan worden aangevuld en vergroot op basis van bestaande verslagen van hoge controle instanties.

De lidstaten moeten hun nationale en regionale parlementen verzoeken hun hoge controle instanties te vragen om controle en betrouwbaarheidsverklaringen met betrekking tot EU-financiering op hun niveau. De conclusies van deze verslagen moeten ook ter beschikking worden gesteld aan de Commissie en de Europese Rekenkamer.

2.3. Single audit-aanpak: resultaten bekendmaken en prioriteit geven aan kosten-batenverhouding

Om dubbel controlewerk zoveel mogelijk te voorkomen en het controleniveau dat met een bepaalde hoeveelheid middelen kan worden bereikt, zo hoog mogelijk te maken, kan, wanneer nauwkeurig omschreven en gedocumenteerde controle informatie wordt uitgewisseld, worden vertrouwd op controles op elk niveau in de keten. Met een geformaliseerde analyse van de kosten en baten op elk niveau zal kunnen worden aangetoond dat de bestaande controles het resterende risico van fouten in de onderliggende verrichtingen hebben geoptimaliseerd.

Actie 9: Zorgen voor doeltreffende instrumenten voor de uitwisseling van audit- en controleresultaten en de single audit-aanpak bevorderen

In de single audit-aanpak is de uitwisseling van auditgegevens cruciaal voor het verbeteren van de gerichtheid van audits en controles. Het stappenplan bepaalt dat "werkprogramma's worden gecoördineerd en elke controle instantie toegang heeft tot de resultaten van het werk van andere controle instanties". Bij de inventarisatie van leemten werd geconstateerd dat het wenselijk was auditgegevens over alle beheersmethoden uit te wisselen, zowel tussen de diensten van de Commissie onderling als, via de controleketen, tussen de Commissie en de lidstaten of derde landen. De Ecofin-Raad (punt 6) vraagt om een toelichting op "single audit in de context van interne controle".

De Commissie zal voortbouwen op het bestaande boekhoudsysteem en de infrastructuur voor het volgen van de audits om uitwisseling en coördinatie van de auditwerkzaamheden van de diverse belanghebbenden te verbeteren.

De lidstaten wordt verzocht actief te blijven samenwerken met de betrokken diensten van de Commissie bij het nemen van beslissingen over auditstrategieën, richtsnoeren voor audits, planning van audits en uitwisseling van de resultaten en follow-up.

⁵ Zoals goedgekeurd tijdens de bijeenkomst in Stockholm op 5-6 december 2005.

Actie 10: Een eerste raming en analyse van de kosten van controles maken

In het advies van de Rekenkamer inzake de "single audit" en het stappenplan werd benadrukt dat een goed evenwicht tussen de kosten en de baten van controles moet worden gevonden.

De inventarisatie van leemten toonde aan dat het concept kostenraming voor de meeste diensten van de Commissie aanzienlijke ontwikkelingen zou vergen.

De Raad (punt 5) verzocht de Commissie de controlekosten per uitgaventerrein te ramen.

Als eerste stap in de richting van een gedetailleerder analyse van de controlekosten zal de Commissie op basis van een consequente methodiek de initiële kosten per belangrijk beleidsterrein ramen; zij streeft ernaar de resultaten begin 2007 bekend te maken.

De lidstaten wordt verzocht tijdig en in een vergelijkbaar, door de Commissie vast te stellen formaat gegevens te verstrekken over de kosten van de controle op uitgaven onder gedeeld en indirect gecentraliseerd beheer.

Actie 11: De aanzet geven tot proefprojecten inzake de evaluatie van de baten

Naast de overwegingen inzake de kosten-batenverhouding in het stappenplan en de conclusies van de Raad, wordt ook in de inventarisatie van leemten geconstateerd dat de baten van verschillende aspecten van interne controle, waaronder imagokwesties, de afschrikkende/ontmoedigende werking en de voordelen van het verspreiden van beste werkwijzen onder de diverse begunstigde gemeenschappen, moeilijk te achterhalen en te kwantificeren zijn.

Met deze moeilijkheden in gedachten zal de Commissie een verkennende studie uitvoeren met betrekking tot het interne beleid, inclusief onderzoek, om de baten van een gegeven controlestrategie te kunnen kwantificeren, met het oog op de opnemings van de kosten-batenaanpak in de beheersing van het risico van fouten in de onderliggende verrichtingen.

De Raad en het Europees Parlement wordt gevraagd de resultaten van deze verkennende studies mee te nemen in hun overwegingen ten aanzien van de risico's die in de onderliggende verrichtingen kunnen worden aanvaard.

2.4. Sectorspecifieke leemten

Wegens het zeer heterogene karakter van de diverse beleidsterreinen van de EU moet het geïntegreerde kader flexibel kunnen worden toegepast om optimaal ten uitvoer te kunnen worden gelegd. Na de grondige analyse die in het kader van de inventarisatie van leemten is verricht, zijn de diensten van de Commissie thans in staat in passende controles te voorzien. De controles zullen worden gekoppeld aan een evenredige rapportage, hetgeen ervoor moet zorgen dat de effectiviteit van deze controles gemakkelijk kan worden aangetoond.

Actie 12: Aanpakken van de door de deelnemende diensten geconstateerde leemten⁶

In het stappenplan heeft de Commissie haar diensten⁷ opgedragen na te gaan wat de leemten zijn en tevens actieplannen op te stellen om het controlekader te vervolledigen dat de Rekenkamer de door haar gezochte zekerheid kan bieden. Het verslag over de inventarisatie van leemten⁸ is vervolgens uitvoerig besproken met een werkgroep van deskundigen uit de overheidsdiensten van de lidstaten.

De door elke dienst verrichte inventarisatie van leemten maakt het mogelijk een gedetailleerde vergelijking te maken tussen de controlebeginselen die door de Rekenkamer in haar advies inzake de "single audit" zijn aangegeven en de controles die momenteel worden toegepast of in de voorgestelde wetgeving voor de periode 2007-2013 worden gepland. Deze inventarisaties van leemten zijn thans geactualiseerd door middel van informele bilaterale contacten met de diensten van de Rekenkamer.

Elke dienst van de Commissie zal in het kader van de normale strategische plannings- en programmeringscyclus stappen ondernemen om deze leemten via de jaarlijkse beheersplannen te vullen, en vervolgens over de terzake gemaakte vorderingen verslag uitbrengen in de jaarlijkse activiteitenverslagen.

De lidstaten wordt verzocht met de diensten van de Commissie samen te werken bij de uitvoering van de acties. Ingeval de acties betrekking hebben op wijzigingen in de wetgeving, dienen de Raad en het Europees Parlement open te staan voor het overwegen van deze wijzigingen.

Actie 13: Evalueren van de controles in het kader van het gedeeld beheer (met name op structuurfondsen) op regionaal niveau en van de waarde van bestaande verklaringen

Zoals de Ecofin-Raad heeft gevraagd, zal de Commissie tegen eind 2006 nagaan hoe de controles op de structuurfondsen momenteel op sectoraal en regionaal niveau worden verricht. Bij deze evaluatie, die betrekking zal hebben op steekproeven, betalingsautoriteiten, liquiderende instanties en de waarde van bestaande verklaringen, zal worden uitgegaan van de informatie over het voorgaande kalenderjaar die de nationale autoriteiten krachtens artikel 13 van Verordening (EG) nr. 438/2001 uiterlijk op 30 juni 2006 moeten verstrekken, alsook van audits van de diensten van de Commissie.

De lidstaten dienen erop toe te zien dat de informatie die krachtens artikel met betrekking tot de structuurfondsen moet worden verstrekt, overeenkomstig het vastgestelde tijdschema wordt medegegeeld. De vraag hoe de lidstaten de Commissie op de meest doeltreffende en doelmatige wijze zekerheid kunnen verschaffen, zal ook tijdens de bilaterale jaarlijkse vergaderingen met de controleurs van de lidstaten aan de orde komen.

⁶ Alleen de DG's waarvan de activiteit een zeker drempelbedrag in EUR overschreed en die aan andere bepaalde criteria voldeden, hebben aan de inventarisatie van leemten deelgenomen.

⁷ Alleen de diensten met een hoog uitgavenniveau in het kader van de verschillende beheersmethoden werd verzocht een dergelijke inventarisatie van leemten te verstrekken.

⁸ SEC(2005) 1152.

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

In het stappenplan werd met betrekking tot de structuurfondsen een aantal gebieden aangegeven waarop verbeteringen mogelijk zijn⁹. Deze verbeteringen zouden bijdragen tot de beheersing van het risico van fouten in de onderliggende verrichtingen, zowel in de lopende als in de toekomstige periode.

De Raad (punt 6 van de Ecofin-conclusies) heeft de Commissie gevraagd om op een aantal gebieden toelichting te geven. De meeste van deze gebieden zijn in het kader van de inventarisatie van leemten behandeld. De verantwoordelijke diensten zullen de bestaande richtsnoeren verbeteren en aanvullen door het systematischer verrichten van controlewerkzaamheden en het intensiveren van de op begunstigden gerichte voorlichtingsactiviteiten, zodat begunstigden en bemiddelende instanties in staat zijn een doelgerichte aanpak te volgen om de fouten in de onderliggende verrichtingen te beperken. Tevens zal bijzondere aandacht worden besteed aan de rol en verantwoordelijkheden van betalingsautoriteiten bij het verschaffen van zekerheid met betrekking tot de structuurfondsen.

De lidstaten wordt verzocht om bij de opstelling en toepassing van de richtsnoeren met betrekking tot structuurfondsen bijstand te verlenen waar dit het dringendst nodig is, en te helpen bij de verspreiding van deze richtsnoeren.

Actie 15: Bevorderen van het initiatief inzake "vertrouwenscontracten" voor structuurfondsen

In het stappenplan wordt het initiatief inzake "vertrouwenscontracten" aangemerkt als een maatregel die ertoe kan bijdragen dat de controles gedurende de gehele programmeringsperiode doeltreffend zijn.

In het kader van de inventarisatie van leemten wordt opgemerkt dat het initiatief inzake "vertrouwenscontracten" op jaarbasis een zekerheid ten aanzien van de controles verschaft die vergelijkbaar is met die welke voor de nieuwe programmeringsperiode wordt beoogd, en dus van bijzonder belang is als mechanisme ter bevordering van de zekerheid voor de lopende programmeringsperiode en tegelijk een proactieve maatregel is ter voorbereiding van de volgende programmeringsperiode.

De Ecofin-conclusies (punt 11) hebben deze actie thans een verdere impuls gegeven en recentelijk hebben vijf lidstaten (Denemarken, Nederland, Oostenrijk, Portugal en

⁹ Primaire controles (controle of de dienst werkelijk is verleend en de uitgave werkelijk is gedaan) moeten ofwel volledig zijn, ofwel voldoende in het licht van de kosten en baten van de controles. Er moet een goede risicoanalyse worden verricht. Het foutenpercentage voor elk programma moet worden vastgesteld en gerapporteerd. Er moet adequate voorlichting worden verstrekt aan de begunstigden. Bij ernstige onregelmatigheden moeten evenredige maar afschrikkende sancties worden opgelegd. Primaire controles moeten onder voldoende toezicht staan van de uitvoeringsinstantie en de beheersautoriteit. Indien nodig moeten corrigerende maatregelen worden getroffen. De betalingsautoriteit moet over de nodige middelen beschikken om de zekerheid te verkrijgen die nodig is om de bij de Commissie gedeclareerde bedragen te certificeren.

het Verenigd Koninkrijk) de politieke toezegging gedaan dergelijke contracten te zullen ondertekenen.

De lidstaten dienen voor de structuurfondsen "vertrouwenscontracten" te hanteren om zekerheid voor de lopende periode te verschaffen, alsook om de grondslagen te leggen voor de volgende programmeringsperiode. De lidstaten die dat niet doen, dienen na te gaan hoe zij voor de lopende periode een vergelijkbare zekerheid kunnen verschaffen en hoe zij hun controlesystemen voor de volgende programmeringsperiode zullen voorbereiden.

Actie 16: Vaststellen van gemeenschappelijke richtsnoeren per beleidsterrein

In het stappenplan wordt gesteld dat de Commissie zich onder meer op het volgende punt moet richten: "de samenwerking moet worden verbeterd en aansluiten bij de "single audit"-benadering, en de bestaande richtsnoeren inzake gemeenschappelijke beginselen en normen voor controlemethoden, essentiële controles en strategieën voor controles ter plaatse (...) moeten worden vervolledigd".

Zoals in het kader van de inventarisatie van leemten werd opgemerkt, zijn reeds op tal van beleidsterreinen via bilaterale discussies aanzienlijke vorderingen gemaakt op het gebied van foutenpercentages, terugvorderingen, controleaanpak (op risicoanalyse gebaseerde en representatieve steekproeven) en controles ter plaatse. Deze initiatieven zullen in de loop van 2006 verder worden ontwikkeld.

Teneinde ervoor te zorgen dat voor elk beleidsterrein een consequente aanpak kan worden gevolgd die bij het internecontrolekader aansluit, zal de Commissie in de loop van 2006 en 2007 formele richtsnoeren per beleidsterrein vaststellen.

Aangezien het hier hoofdzakelijk een interne maatregel van de Commissie betreft, zou de op dit terrein geboekte vooruitgang aan de Raad, het Parlement en de Rekenkamer ten goede moeten komen in de vorm van een duidelijker en samenhangender rapportage in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de diensten.

3. CONCLUSIES

De Commissie en de lidstaten moeten er samen voor zorgen dat de Rekenkamer in staat is controle-informatie te vinden waaruit blijkt dat vooruitgang is geboekt in de richting van een adequate beheersing van het risico van fouten (rekening houdend met een aanvaardbaar tolerantieniveau).

Elke dienst zal de tekortkomingen aanpakken die in het kader van zijn inventarisatie van leemten werden geconstateerd. Daar positieve betrouwbaarheidsverklaringen werden afgeleverd voor administratieve uitgaven, pretoetredingssteun, het Europees Ontwikkelingsfonds en het deel van de landbouwuitgaven dat onder het GBCS valt, moeten het interne beleid en de structuurfondsen de eerste horizontale terreinen zijn die worden aangepakt.

Er zij evenwel op gewezen dat ongeveer 80% van de begroting door de Commissie en de lidstaten samen wordt uitgevoerd. De Commissie verwacht dan ook van de lidstaten dat zij beschikken over een adequaat controlekader dat correct wordt toegepast. De lidstaten dienen er voorts op toe te zien dat de wijze waarop zij de

middelen in naam van de Commissie beheren, het risico van onregelmatige uitgaven tot een aanvaardbaar niveau vermindert, en dat zij dit aan de nationale en communautaire controleurs kunnen aantonen.

De Commissie rekent er derhalve op dat de lidstaten, de Raad en het Europees Parlement haar de hierboven en in bijlage 1 bepleite medewerking verlenen, zodat in het belang van de Europese Unie en haar burgers een optimaal resultaat wordt bereikt.

BIJLAGE 1

Summary of action plan and requested support from other Institutions

<i>Simplification and common control principles</i>			
1	Simplification review of proposed 2007-13 legislation	<i>The Commission will keep under consideration the simplification of the regulatory framework during the negotiations on all the 2007-2013 legislation. Council and the European Parliament are considered to support such initiatives.</i>	June 2006
2	Integrate common internal control principles in the proposal for the revised Financial Regulation	<i>The Council and the European Parliament should use the opportunity of the consultation on the revised Financial Regulation to give their opinion on the need to insert a budgetary principle on effective and efficient internal control providing a common standard.</i>	February 2006
3	Establish and harmonise better the presentation of control strategies and evidence providing reasonable assurance	<i>The Court of Auditors should be able to develop its DAS-methodology so as to rely effectively on the Annual Activity Reports of the Commission services and the related synthesis report at Commission level, focussing on the management of the risk of error in the legality and regularity of the underlying transactions.</i>	End 2006
4	Initiate inter-institutional dialogue on risks to be tolerated in the underlying transactions	<i>The Commission will initiate an inter-institutional dialogue in March 2006 on the basic principles to be considered regarding the risks to be tolerated in the underlying transactions. On this basis, the Council and the European Parliament should reach an initial agreement regarding these risks by end 2006.</i>	December 2006
<i>Management declarations and audit assurance</i>			
5	Promote operational level management declarations and synthesis reports at national level	<i>Member States should designate a national coordinating body per policy area which can for example provide all stakeholders with an overview of the assurance available in respect of Community actions under shared and indirect management in their Member State. The cooperation of Member States is necessary when ensuring such a provision in forthcoming legislation, and steering its implementation via implementing rules and guidance, adapted to the arrangements</i>	End 2006

		<i>for providing assurance on Community funds for the policy area.</i>	
6	Examine the utility of management declarations outside shared and indirect centralised management	<i>Council and the European Parliament should carefully examine the appropriateness of internal control structures and procedures proposed in the new legislative proposals.</i>	Permanent action
7	Promote best practices for increasing cost-benefit of audits at project level	<i>Member States should actively participate in enhancing the usability of independent audit results in the chain of control and integrate this aspect in its guidance for controlling EU-funds.</i>	2006 and later on permanent concern
8	Facilitate additional assurance from SAIs	<i>Member States should invite their national and regional Parliaments to ask their SAIs for audit and assurance on EU-funding at their level. The conclusions of these reports should also be made available to the Commission and the European Court of Auditors.</i>	End 2006
Single audit approach: sharing of results and prioritising cost-benefit			
9	Construct effective tools for the sharing of audit and control results & promote the single audit approach	<i>Member States are called on to continue to cooperate actively with the relevant Commission services in fixing audit strategies, audit guidance, planning of audits and sharing of the results and their follow-up.</i>	2006 and later on permanent concern
10	Conduct an initial estimation and analysis in the costs of controls	<i>Member States are asked to deliver data on costs for the control of expenditure under shared and centralised indirect management in good time and in a comparable format to be defined by the Commission.</i>	By February 2007
11	Initiate pilot projects on evaluating benefits	<i>Council and the European Parliament are asked to integrate the results of these pilot studies in their reflections regarding the risks to be tolerated in the underlying transactions.</i>	From mid 2007 onwards

	<i>Sector-specific gaps</i>		
12	Address the gaps identified by participating services	<i>Member States are called upon to cooperate with the Commission services in the implementation of actions, and where the actions involve changes to legislation the Council and the European Parliament should be open to considering such amendments.</i>	Permanent action
13	Analyse the controls under Shared Management (in particular Structural Funds) at regional level and the value of existing statements	<i>Member States should ensure that the relevant information to be provided by the Authorities under Article 13 for Structural Funds, is delivered in accordance with the proposed time table. The issue of how Member States can provide assurance to the Commission in the most efficient and effective manner, will also be discussed during the bilateral annual meetings with the Member States' auditors.</i>	June 2006 End 2006
14	Provide greater guidance for structural funds on managing the risk of error	<i>Support is requested from Member States in developing and implementing the guidance for Structural Funds where it is most needed, and in its distribution and dissemination.</i>	End 2006 Dissemination: 2007
15	Promote the 'Contracts of Confidence' initiative for Structural Funds	<i>Member States should implement for Structural Funds the 'Contracts of Confidence' to provide assurance for the current period, and also to lay the groundwork for the next programming period. Those that do not should reflect on how to provide comparable assurance on the present period and how they will prepare their control systems for the next programming period.</i>	September 2006
16	Establish common guidelines per policy family	<i>As this is mainly an internal Commission measure, Council, European Parliament and Court of Auditors should benefit from the progress made in this domain through clearer and more coherent reporting in the Annual Activity Reports of the services.</i>	From 2006 onwards

BIJLAGE 2

Ontwerp voor het beginsel van doeltreffende en doelmatige interne controle

- (1) De goede uitvoering van de begroting wordt gewaarborgd door middel van doeltreffende en doelmatige interne controle in overeenstemming met elke wijze van beheer.
- (2) Ten behoeve van de uitvoering van de begroting wordt onder interne controle verstaan een proces dat van toepassing is op alle niveaus van de controleketen en dat is ontworpen om redelijke zekerheid te verschaffen over de verwezenlijking van de volgende doelstellingen:
 - (a) doeltreffendheid en doelmatigheid van de verrichtingen,
 - (b) betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging,
 - (c) beveiliging van activa en informatie en preventie en opsporing van fraude en onregelmatigheden,
 - (d) adequate beheersing van de risico's in verband met de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.
- (3) Doeltreffende interne controle is gebaseerd op beste internationale werkwijzen en omvat met name de volgende belangrijke onderdelen: scheiding van taken; toereikende kennis en vaardigheden om toegewezen taken te verrichten; goede risicobeheersing en controlestrategie; bevordering van ethisch gedrag, waarbij belangenconflicten worden vermeden; verstrekking van relevante informatie en advies; adequate controlesporen; integriteit van gegevens in datasystemen; toezicht op prestaties; procedures voor geconstateerde tekortkomingen en uitzonderingen inzake interne controle. Dergelijke onderdelen worden periodiek geëvalueerd.
- (4) Doelmatige interne controle berust voor alle activiteiten op de volgende beginselen: toereikendheid van de controles op het niveau van de begunstigden; overeengekomen risicostrategieën waarbij ernaar wordt gestreefd de kosten van de controle af te stemmen op het betrokken risiconiveau; controleresultaten die toegankelijk zijn voor alle betrokken actoren in de controleketen; duidelijke en ondubbelzinnige wetgeving en adviezen; tenuitvoerlegging van afschrikkende sancties in een zo vroeg mogelijk stadium van de controleketen en verstrekking van jaarlijkse zekerheid door het management op het passende niveau om een redelijke betrouwbaarheid van de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen te kunnen garanderen.