

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.12.2008
COM(2008) 866 definitief

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

Naar een gemeenschappelijke visie op het begrip aanvaardbaar foutenrisico

{SEC(2008) 3054}

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

Naar een gemeenschappelijke visie op het begrip aanvaardbaar foutenrisico

1. ACHTERGROND

In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2007 verklaarde de Europese Rekenkamer dat zij op begrotingsterreinen die samen 54 % van de EU-begroting uitmaken, fouten van „materieel belang” had vastgesteld. Meer bepaald constateerde de Rekenkamer op de beleidsterreinen plattelandontwikkeling, milieu, cohesie, energie, vervoer, externe steun, ontwikkelingshulp, uitbreiding, onderwijs en burgerschap foutenpercentages boven de materialiteitsdrempel van 2 %.

Dit doet bij de begrotingsautoriteit en het grote publiek de indruk ontstaan dat de EU niet in staat is om een groot deel van haar meest in het oog springende beleidsterreinen adequaat te beheren. In haar verslag trekt de Rekenkamer een „gele” en een „rode kaart” ten aanzien van sommige van de uitgaventerreinen van de EU-begroting die gelet op de begrotingsherziening en de mondiale financiële en economische crisis in de toekomst waarschijnlijk prioritair zullen zijn. De Commissie heeft grote inspanningen geleverd om de situatie te verhelpen en de voorbije vier jaar is aanzienlijke en tastbare vooruitgang geboekt.

Uiteraard zou het nuttig zijn om op alle niveaus meer en beter te controleren. Voorts zou het hoge foutenpercentage dat kan worden toegeschreven aan eindbegunstigden die te hoge kostendeclaraties indienen doordat zij de vaak complexe regels en verordeningen inzake de besteding van EU-middelen verkeerd begrijpen of toepassen, met een vereenvoudiging van de wetgeving kunnen worden aangepakt.

Maar daarnaast wijst de Rekenkamer erop dat de manier waarop EU-middelen op basis van een eigen verklaring van de ontvanger aan miljoenen begunstigden in de Unie worden uitgekeerd, per definitie risico's inhoudt. En buiten de grenzen van de Unie is Europa vaak in moeilijke en riskante omstandigheden actief op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, humanitaire inspanningen en andere mondiale uitdagingen, waarvoor het bij het Europese publiek brede steun geniet.

Op deze politieke eisen moet worden gereageerd en door middel van kosteneffectieve controles moeten resultaten worden bereikt. Hoewel er voor fraude een nultolerantie geldt, beseffen de politieke besluitvormers dat sommige regelingen per definitie risico's inhouden. Zij zijn het gewoon om dergelijke risico's te evalueren en te dragen: zij aanvaarden dat sommige fouten zich zullen voordoen en dat die pas na opsporing gecorrigeerd zullen worden.

Momenteel hanteert de Rekenkamer, net als veel andere hoge controle instanties, voor de boekhoudrekeningen een materialiteitsdrempel van 2 %. Deze uniforme drempel, die de verschillende risicoprofielen van de beleidsterreinen buiten beschouwing laat, hanteert zij ook voor haar conclusies inzake de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Het is heel goed denkbaar dat de begrotingsautoriteit een andere drempel zou vaststellen na een algehele afweging te hebben gemaakt tussen de politieke eisen, de baten van een beleid (waaronder de niet-financiële baten), het inherente risico, de mogelijkheid van

verdere vereenvoudiging en de extra kosten van meer controles om de foutenpercentages te verlagen.

Het begrip „aanvaardbaar foutenrisico”, dat de politieke aanpak van controle in de praktijk omzet, had met het oog op de EU-begroting al lang moeten worden besproken.

Het begrip aanvaardbaar foutenrisico werd immers voor het eerst op EU-niveau aangekaart door de Europese Rekenkamer in haar advies nr. 2/2004 over het model „single audit”¹. Daarin voerde de Rekenkamer aan dat „*elk controlesysteem een compromis is tussen de prijs die moet worden betaald om verificaties de voorgeschreven intensiteit te kunnen geven, en het voordeel dat deze kunnen opleveren. In communautair verband is het voordeel onder meer dat het risico van verspilling van middelen afneemt en het foutenrisico op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden*”.

Voorts verklaart de Rekenkamer overeenkomstig internationale controlenormen dat onderliggende verrichtingen zelden geheel vrij van fouten kunnen zijn en dat een mate van tolerantie ten aanzien van de nauwkeurigheid ervan dan ook geboden is². Deze tolerantie komt tot uiting in de materialiteitsdrempel van 2 %, die de Rekenkamer bij de beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van onderliggende verrichtingen voor alle begrotingsterreinen hanteert³. Dit betekent dat een op basis van de steekproef van de Rekenkamer geëxtrapoleerd foutenpercentage van meer dan 2 % ertoe leidt dat een verklaring onder voorbehoud of een ongunstige verklaring wordt afgegeven.

In haar advies concludeerde de Rekenkamer voorts dat „*het niveau van de aanvaardbare fouten en onregelmatigheden wellicht per begrotingssector zal variëren naarmate zowel de kosten voor de controles verschillen alsook het inherente risico*”. Om de kosten en baten van controles in evenwicht te brengen, is de drempel van 2 % volgens de Rekenkamer in sommige begrotingssectoren niet noodzakelijkerwijs de juiste richtwaarde om het risicobeheer van de Commissie te beoordelen. Daarom verzocht zij de Commissie om percentages voor het aanvaardbare foutenrisico voor te stellen, waarover op politiek niveau zou moeten worden besloten. In haar actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader van 2006 nam de Commissie de suggesties van de Rekenkamer in verband met het aanvaardbare risico op (actie 4) en startte zij een inventarisatie van de kosten van controles op (actie 10)⁴.

Na het advies van de Rekenkamer over het model „single audit” concludeerde de Raad in november 2005 dat „*hij met het Europees Parlement tot een vergelijk moet komen over de in de onderliggende verrichtingen te aanvaarden risico's, gelet op de kosten en baten van controles voor de verschillende beleidsterreinen en de hoogte van de uitgaven in kwestie*”⁵. In

¹ Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het model „single audit” (en een voorstel voor een communautair internecontrolekader) (PB C 107 van 30.4.2004, blz. 1).

² Zie de DAS-methodologie van de Europese Rekenkamer, te vinden op: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit/StatementofAssurance>, 7.10.2008.

³ De drempel van 2 % is afgeleid uit controlenormen voor financiële controles in de private sector. Aanvankelijk had de Rekenkamer zelf deze drempel als richtwaarde gesteld, omdat er geen vergelijkbare internationale norm voor de controle van onderliggende verrichtingen bestond en er op politiek niveau geen andere drempel werd voorgesteld. Ook sommige hoge controle instanties van de lidstaten hanteren een materialiteitsdrempel van 2 %.

⁴ Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader (COM(2006) 9 van 17.1.2006).

⁵ Persbericht over de 2688e bijeenkomst van de Raad Economische en Financiële Zaken van 8.11.2005, punt 17.

juni 2008 verklaarde het Sloveense voorzitterschap dienaangaande dat „*het voorzitterschap overeenkomstig de conclusies van de Raad van 2005 [...] van oordeel is dat de Raad met het Europees Parlement tot een vergelijk moet komen over de in de onderliggende verrichtingen te aanvaarden risico's, gelet op de kosten en baten van controles voor de verschillende beleidsterreinen en de hoogte van de uitgaven in kwestie*”⁶.

Ook het Europees Parlement heeft steeds de toepassing van een op het aanvaardbare risico gebaseerde aanpak ondersteund (met name in zijn kwijtingsbesluiten voor de begrotingsjaren 2003 tot en met 2006) en in april 2008 is door de voorzitter van de Commissie begrotingscontrole van het Parlement een werkdocument over aanvaardbaar risico⁷ opgesteld. In dit document werden de suggesties gedaan dat „*van de kant van de politiek de risico's moeten worden erkend die volgens schattingen aan EU-acties zijn verbonden*” en dat „*er nauwkeurige en betrouwbare informatie over de huidige situatie moet worden verstrekt*”.

In haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2007⁸ beval de Rekenkamer aan dat de wetgevende autoriteiten en de Commissie voortmaken met het nader uitwerken van het begrip aanvaardbaar risico. Gelet op deze stellingnames van de instellingen is de Commissie van mening dat alle instellingen het erover eens zijn dat een op het aanvaardbare risico gebaseerde aanpak tot stand moet worden gebracht, die ervoor moet zorgen dat de risico's van de verschillende beleidsterreinen van de EU en de kosten om deze tot op een bepaald niveau te beheren, transparant worden. Alle besluiten over het aanvaardbare risiconiveau moeten gebaseerd worden op een algehele afweging tussen de politieke eisen, de baten van een beleid (waaronder de niet-financiële baten), het inherente risico, de mogelijkheid van verdere vereenvoudiging en de extra kosten van meer controles om de foutenpercentages te verlagen.

In deze mededeling wordt het begrip aanvaardbaar risico gedefinieerd en wordt het model om het begrip te illustreren beschreven (deel 2). Voorts worden voorbeelden voor belangrijke uitgavengebieden gegeven (die in de begrotingsjaren 2006 en 2007 een „rode kaart” van de Rekenkamer hebben gekregen), die gebaseerd zijn op de resultaten van de inventarisatie van gegevens met het oog op een eerste raming van de kosten van controles (deel 3), en wordt er een voorstel gedaan om de aanvaardbare risiconiveaus formeel vast te stellen (deel 4).

2. IN DEZE MEDEDELING GEHANTEERDE DEFINITIES EN MODEL

2.1. Definities

Het aanvaardbare risico is het aanvaarde of getolereerde niveau van niet-ontdekte fouten, nadat het inherente risico door kosteneffectieve controles is verminderd.

Aanvaardbaar risico = inherent risico – risico verminderd door kosteneffectieve controles

⁶ Raad van de Europese Unie, nota van het voorzitterschap aan de delegaties, „Een verbeterd goed financieel beheer van EU-middelen”, document 10284/08, FIN 217, 3.6.2008.

⁷ Werkdocument nr. 2 betreffende de begrotingsherziening, „Aanvaardbaar foutenrisico”, EP-lid Herbert Bösch, 8.4.2008.

⁸ Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2007 (PB C 286 van 10.11.2008, blz. 1).

In deze vergelijking is het **inherente risico** het met de activiteit zelf verbonden risico. De indicatoren voor het inherente risico van activiteiten van de Commissie zijn bijvoorbeeld de complexiteit van de wetgeving, het beheerskader, zoals agentschappen, nationale autoriteiten (bijvoorbeeld in het kader van gedeeld beheer) en nationale uitvoeringsorganen, de stabiliteit van de beleidsomgeving, het aantal en het soort begunstigden en de aard van de maatregelen. Soms zijn complexe regels en subsidiabiliteitscriteria nodig om de gewenste beleidsresultaten te bereiken waarvan de baten waardevol worden geacht, ook al worden de verrichtingen hierdoor gevoelig voor fouten. Anders gezegd: goed opgestelde regels en verordeningen, die duidelijk interpreteerbaar zijn en gemakkelijk kunnen worden toegepast, verlagen het foutenrisico.

Om het inherente foutenrisico tot een aanvaardbaar niveau te verlagen, worden internecontrolesystemen opgezet. Wettelijke controlebepalingen, zoals de minimumcontrole niveaus die voor de landbouw- of de structuurfondsen zijn vastgesteld, zijn van invloed op de waarschijnlijkheid dat fouten worden voorkomen of ontdekt. De door de wetgever gekozen controlestrategieën en de wijze waarop deze door de Commissie en de lidstaten worden uitgevoerd, alsook de mate waarin de autoriteiten van de lidstaten in het kader van het gedeeld beheer de voorgeschreven controlevereisten naleven, hebben rechtstreeks effect op het risiconiveau.

De Rekenkamer definieert twee soorten financiële fouten: fouten die rechtstreeks effect hebben op het te betalen bedrag en fouten die geen rechtstreeks effect hebben op de betaling doch die een financieel risico inhouden en/of tot financiële correcties kunnen leiden. Opgemerkt zij dat geen van beide fouten een indicator van fraude is.

Waarschijnlijke foutenpercentages kunnen door meer en/of betere controles worden beperkt, doch die investering moet worden afgewogen tegen de eruit voortvloeiende baten, die grotendeels overeenstemmen met de financiële fouten die waarschijnlijk zullen worden opgespoord en gecorrigeerd. Vertrekkend van bovenstaande vergelijking kan het risico dat overblijft nadat controles zijn verricht, als aanvaardbaar of tolereerbaar worden beschouwd, mits kan worden aangetoond dat binnen de limieten van goed financieel beheer alle maatregelen zijn genomen om het inherente risico te beperken. Bij een op aanvaardbaar risico gebaseerde aanpak wordt vastgesteld tot welke niveaus de Commissie en haar uitvoeringpartners, waaronder de lidstaten, redelijkerwijs in staat mogen worden geacht het aantal fouten te verminderen door kosteneffectieve inzet van de controlemiddelen. Dit is een besluit dat op politiek niveau moet worden genomen.

In deze mededeling wordt de op het aanvaardbare risico/ gebaseerde aanpak beschreven, met gebruikmaking van de beschikbare gegevens over soorten fouten en foutenpercentages, de huidige controlekosten en controlepopulaties. De gegevens over fouten zijn ontleend aan de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer van 2006 of aan de controleresultaten van de lidstaten. De gegevens over de controlekosten en de controlepopulatie zijn deels op onderzoeken gebaseerd en deels geraamd.

2.2. Voorbeelden van aanvaardbaar foutenrisico

2.2.1. Het toegepaste model

De Commissie erkent dat de naleving en de kwaliteit van de controles nog voor verbetering vatbaar zijn. Zo zouden de Commissie en de lidstaten de beheersorganen op alle niveaus (nationaal, regionaal, sectoraal enzovoort) en de begunstigden nog meer richtsnoeren kunnen

verstrekken en opleiding aanbieden, vooral op de gebieden waar zich de meeste fouten voordoen. In welke mate verbeteringen tot stand kunnen worden gebracht, zou afhangen van hoe effectief de Commissie en haar uitvoeringspartners, bijvoorbeeld in de lidstaten, dergelijke maatregelen⁹ toepassen en van de middelen die zij voor controles ter beschikking stellen.

Na deze verbetering van de bestaande controles, die geen noemenswaardige kosten meebrengt, kan het foutenpercentage slechts verder worden verlaagd door intensievere beheerscontroles op het eerste niveau, en dan zowel controles van de bewijsstukken als controles ter plaatse. Extra controles ter plaatse vallen doorgaans duur uit, omdat er grote aantallen begunstigden van Gemeenschapsprogramma's voor moeten worden gecontroleerd.

De afweging tussen de kosten en de baten van controles kan door middel van een eenvoudig model worden geïllustreerd. In dit model wordt het theoretische niveau van het aanvaardbare risico bepaald (het „aanvaardbaar-risicopunt”), waarop de marginale kosten van een extra controle gelijk zijn aan de marginale baten van die controle.

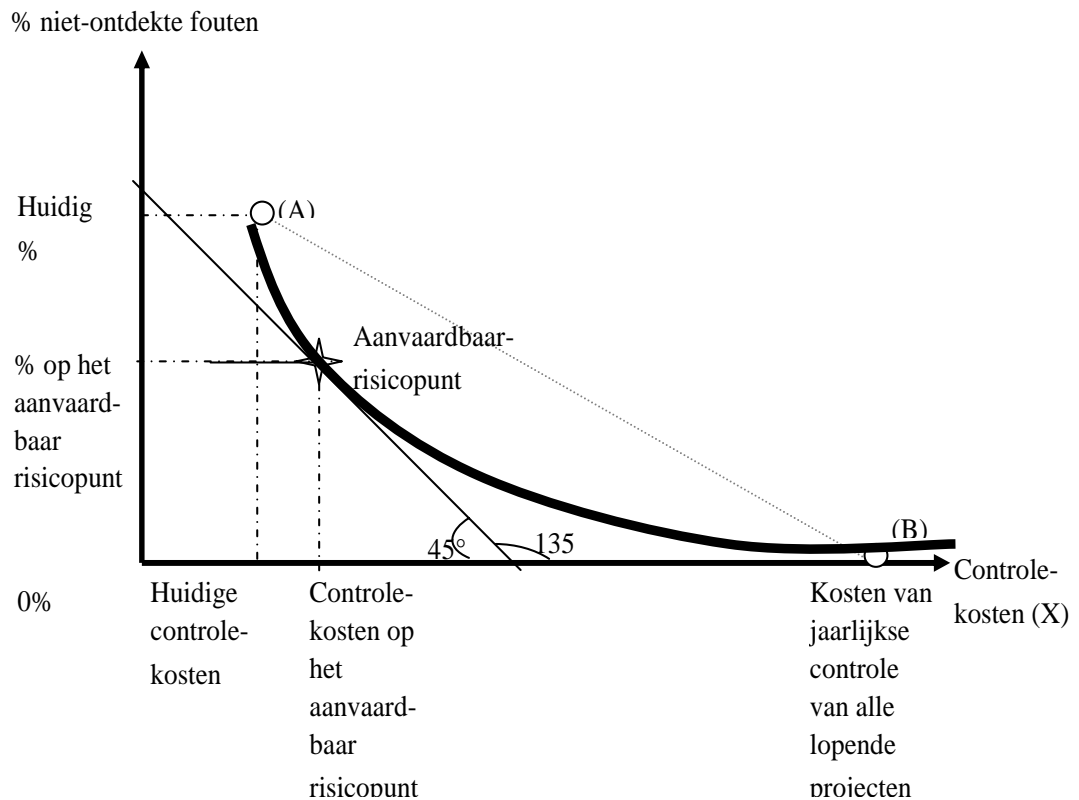
Dit model is gebaseerd op de volgende twee punten in een coördinatensysteem:

- punt (A): het huidige foutenpercentage tegen de geraamde huidige controlekosten¹⁰;
- punt (B): een theoretisch punt met als ene coördinaat de geraamde huidige controlekosten plus de geraamde kosten van jaarlijkse controles ter plaatse van alle projecten, en als andere coördinaat nul, ervan uitgaande dat die maatregel een foutenpercentage van nul zou opleveren.

Tussen de punten A en B met die coördinaten wordt een trendlijn getekend.

⁹ Voorbeeld: een controle op het eerste niveau van de werking van een programma van de structuurfondsen, die ter plaatse door de beheersautoriteit in een lidstaat werd uitgevoerd, had een beter verloop kunnen kennen indien de controle-instrumenten (zoals relevante richtsnoeren en goed opgestelde checklists) beschikbaar waren geweest en op doeltreffende wijze tijdens de controle waren gebruikt.

¹⁰ Voor het EFRO (zie punt 3.1) is het foutenpercentage op punt A het laagste foutenniveau in de steekproef die de Rekenkamer voor haar betrouwbaarheidsverklaring van 2006 heeft samengesteld, verminderd met het geraamde effect van de kwalitatieve verbetering van de controles vooraf. Voor agromilieumaatregelen (zie deel 3.2) is punt A het gemiddelde foutenpercentage dat door de betaalorganen van de lidstaten is gemeld.



Dit is een vereenvoudigd model, omdat ervan wordt uitgegaan dat elk element van de populatie dezelfde risicokenmerken vertoont, wat bij de Gemeenschapsprogramma's waarschijnlijk niet het geval is. Het model benadert de werkelijkheid derhalve meer, indien van de trendlijn een curve wordt afgeleid om een populatie met uiteenlopende kenmerken beter voor te stellen.

Om het punt te bepalen waar de marginale kosten van controles gelijk zijn aan de marginale baten, wordt een raaklijn van 135° naar de curve getrokken. Het raakpunt wordt het aanvaardbaar-risicopunt genoemd. Het is waarschijnlijk dat bij elke controle vóór dit punt op de curve fouten worden ontdekt en gecorrigeerd, waarvan het bedrag hoger is dan de kosten van de extra controle. Controles voorbij dit punt zouden meer kosten dan de fouten die er waarschijnlijk mee kunnen worden opgespoord en teruggevorderd. Daarom wordt in een kosteneffectieve controlestrategie het aanvaardbare foutenrisico op dit punt vastgesteld.

In het bijgevoegde werkdocument wordt dit model nader toegelicht.

2.2.2. De hypothesen

Het model vertrekt van bepaalde hypothesen, aangezien in deze fase alleen meteen beschikbare en gemakkelijk kwantificeerbare gegevens zijn geanalyseerd. De volgende hypothesen en vereenvoudigingen zouden er toe kunnen leiden dat het aanvaardbaar-risicopunt te hoog wordt geraamd:

- controles hebben een afschrikkend effect¹¹, dat echter moeilijk te meten valt: in dit model worden de kosten en baten van controles in louter kwantificeerbare financiële termen uitgedrukt;
- alle projecten (d.w.z. 100 %) moeten jaarlijks ter plaatse worden gecontroleerd om een foutenpercentage van nul te garanderen: in het model wordt geen rekening gehouden met het effect van extra opleiding en richtsnoeren en de extrapolatie van fouten waardoor in niet-gecontroleerde projecten correcties van systematische fouten worden doorgevoerd;
- aanname voor de x-as (kosten van controles) is dat elke controle evenveel kost en dat er geen schaalvoordelen ontstaan door bij eenzelfde begunstigde verschillende projecten tegelijkertijd te controleren of door bij eenzelfde controle de uitgaven van verschillende jaren te controleren;
- de populatie van projecten wordt geacht homogeen te zijn, zowel wat omvang als wat risico's en fouten betreft, terwijl in werkelijkheid eerst controles zouden worden verricht op gebieden met een hoger risiconiveau, waardoor het minder zou kosten om het risico van niet-ontdekte fouten te beperken;
- de bestaande meerjarige correctiemechanismen (bijvoorbeeld voor het cohesiebeleid) hebben effect op het foutenpercentage, aangezien veel van de projecten die in de jaarlijkse steekproef van de Rekenkamer worden gecontroleerd, niet zullen worden onderworpen aan de volledige reeks controles die programma's krachtens de wetgeving gedurende hun levenscyclus moeten ondergaan¹². Het (jaarlijkse) aanvaardbaar-risicopunt in dit voorbeeld is derhalve totaal verschillend van het foutenniveau bij de afsluiting van een afzonderlijk (meerjarig) programma en van de betrouwbaarheidsverklaringen in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de diensten van de Commissie, die gebaseerd zijn op een beoordeling van het vermogen van het systeem om fouten in de loop van een aantal jaren op te sporen en te corrigeren.

Op grond van de volgende hypothesen is het aanvaardbaar-risicopunt misschien te laag geraamd:

- er wordt van uitgegaan dat verbetering van de controles vooraf, door bijvoorbeeld betere richtsnoeren en opleiding van de Commissie ten behoeve van de lidstaten en van de lidstaten ten behoeve van hun autoriteiten en begunstigden, om het in 2006 door de Rekenkamer vastgestelde minimumfoutenpercentage te verlagen, niets (of zeer weinig) kost;
- het controlerisico is buiten beschouwing gelaten: er wordt van uitgegaan dat bij een controle alle fouten in een project worden opgespoord en gecorrigeerd.

¹¹ Hierbij kan het gaan om de mogelijkheid te worden gecontroleerd of het preventieve effect van voortdurende verbeteringen van het systeem. Zo kan de doeltreffendheid van de geïntegreerde beheers- en controlesystemen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid ten dele worden verklaard door de combinatie van het afschrikkende effect van de sancties en het feit dat controles door de nationale autoriteiten redelijk waarschijnlijk zijn.

¹² De programma-uitvoering kan zich over negen jaar uitstrekken, waardoor het mogelijk is dat de einddeclaraties van een programma, die de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen of voorbehoud dienaangaande bevestigen, pas tien jaar na het opstarten van het programma worden ingediend.

Daarnaast werden de gekozen voorbeelden op een enkel jaar gebaseerd en dat jaar wordt geacht representatief te zijn. Het opwaartse en het neerwaartse effect van deze hypothesen kunnen elkaar compenseren. Voorts bleek dat de toepassing van meer verfijnde wiskundige modellen (met parabolische en logaritmische functies en het begrip opportuiniteitskost) vergelijkbare resultaten opleverde en derhalve wordt de methode redelijk betrouwbaar geacht (zie de bijlage).

Uiteraard hebben sommige van bovengenoemde veronderstellingen behoorlijk verstrekende gevolgen. Op basis van een uitgebreide analyse van de financiële verrichtingen en foutenpercentages¹³ en een uitgebreide verzameling en analyse van gedetailleerde gegevens op projectniveau zou het model verder kunnen worden ontwikkeld, teneinde rekening te houden met:

- de aard van het project, zodat voor de verschillende soorten projecten de inherente risiconiveaus kunnen worden vastgesteld;
- de verschillende risiconiveaus van de verschillende soorten activiteiten en begunstigden, zodat de activiteiten en begunstigden met het hoogste risiconiveau het eerst worden gecontroleerd;
- de omvang van het project, zodat bij een bepaald risiconiveau de grootste projecten bij voorrang worden gecontroleerd, waardoor de middelen voor controle doelmatig worden ingezet; en
- de duur van het project, zodat controles zodanig kunnen worden getimed dat zoveel mogelijk middelen worden gecontroleerd.

Omdat het zeer tijdrovend zou zijn om dit geavanceerde model te ontwikkelen en de gegevensverzameling in de lidstaten duur zou uitvallen, wordt deze optie in dit stadium niet verder onderzocht.

3. VOORBEELDEN VAN CONTROLEKOSTEN EN FOUTENRISICO

In dit deel wordt het hierboven beschreven eenvoudige model toegepast op specifieke onderdelen van twee beleidsterreinen waarop de Rekenkamer in haar jaarverslagen over de begrotingsjaren 2006 en 2007 een hoog foutenpercentage heeft vastgesteld¹⁴. De uitgangshypothesen zijn eenvoudig en leveren indicatieve resultaten op. In beide gevallen is het basismodel aangepast om rekening te houden met de specifieke kenmerken van de gegevens die voor elk gebied beschikbaar zijn. De resultaten voor beide gebieden kunnen daarom niet met elkaar worden vergeleken. In beide gevallen zijn de bedragen en de percentages afgerond, omdat het slechts om benaderde waarden gaat.

3.1. Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

In de programmeringsperiode 2000-2006 werden ongeveer 700 000 afzonderlijke projecten door het EFRO medegefinancierd. Het Fonds wordt onder gedeeld beheer uitgevoerd en de

¹³ Om het begrip fout te definiëren en de steekproefmethodologie vast te stellen, zou de Rekenkamer bijstand kunnen verlenen.

¹⁴ Structurele maatregelen (EFRO) en landbouw (maatregelen op het gebied van plattelandsontwikkeling en agromilieumaatregelen).

uitvoeringstaken, waaronder de controle van de begunstigen, zijn op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau aan de lidstaten gedelegeerd. In de sectorale wetgeving zijn de controlestructuren en het minimumniveau van de controles door de beheersautoriteiten, de betaal-, certificerings- en controleorganen vastgelegd en is bepaald dat fouten en onregelmatigheden in eerste instantie door de lidstaten moeten worden voorkomen, opgespoord en gecorrigeerd¹⁵. De Commissie ziet op deze beheers- en controlesystemen toe en in hun jaarlijkse activiteitenverslagen berichten de DG's over de werking van deze systemen. In februari 2008 keurde de Commissie een actieplan goed ter versterking van haar toezichthoudende rol in het kader van het gedeeld beheer van structurele acties¹⁶.

Voor haar eigen controlestrategieën en –praktijken volgt de Commissie een meerjarige aanpak¹⁷. Ook de controle- en correctiemechanismen in de lidstaten zijn meerjarig en omvatten verificaties op het eerste niveau (controles van de bewijsstukken en controles ter plaatse) alvorens uitgaven bij de Commissie worden gedeclareerd, ter plaatse verrichte controles achteraf van verrichtingen nadat de uitgaven bij de Commissie zijn gedeclareerd, systeemcontroles en einddeclaraties die door een onafhankelijke afsluitingsinstantie worden opgesteld.

Omdat de betrouwbaarheidsverklaring volgens het Verdrag jaarlijks moet worden afgegeven, geldt de volgende berekening van een mogelijk aanvaardbaar-risicopunt voor een specifiek jaar. Zij is gebaseerd op de betrouwbaarheidsverklaring van 2006 en de foutdefinitie en vaststellingen van de Rekenkamer.

In 2006 en 2007 werden de structurele acties (waaronder die in het kader van het EFRO)¹⁸ negatief beoordeeld door de Rekenkamer: op basis van haar steekproef had zij voor alle structuurfondsen samen in de terugbetalingen een foutenpercentage vastgesteld van ten minste 12 % respectievelijk 11 %.

Op basis van het huidige door de Rekenkamer vastgestelde minimumfoutenpercentage, dat tot ongeveer 9 % werd verminderd teneinde rekening te houden met de geraamde baten van een niets of weinig kostende verbetering van de bestaande controles vooraf, heeft de Commissie volgens het in punt 2.2.1 beschreven model de jaarlijkse controlekosten en het aanvaardbaar-risicopunt bepaald.

Op basis van de gegevens van de lidstaten heeft de Commissie de totale controlekosten voor het EFRO in 2006 voorlopig op ongeveer 215 miljoen euro geraamd, wat ongeveer 0,7 % uitmaakt van de totale publieke uitgaven voor activiteiten die in dat jaar door het EFRO werden medegefinancierd.

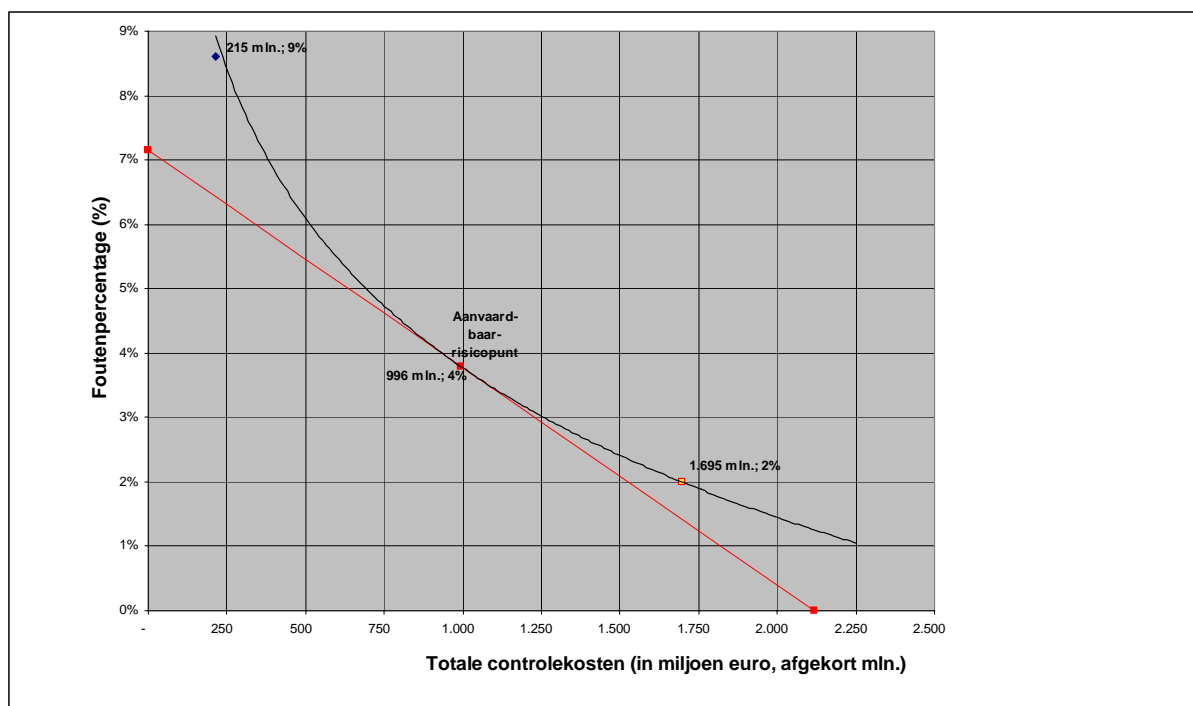
De volgende grafiek geeft voor het EFRO het theoretische verband weer tussen de foutenpercentages en de controlekosten (zie de bijlage voor nadere gegevens):

¹⁵ Artikel 39, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad.

¹⁶ COM(2008) 97 definitief.

¹⁷ De meerjarige aanpak vindt zijn neerslag in de betrouwbaarheidsverklaringen in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de diensten van de Commissie.

¹⁸ In 2006 werden de structurele acties uitgevoerd door de directoraten-generaal REGIO, EMPL, AGRI (EOGFL, afdeling oriëntatie) en MARE (FIOV).



Op basis van ramingen van de uitgaven en het aantal projecten die in 2006 zijn gecontroleerd, bedragen de kosten om een theoretisch foutenpercentage van nul te bereiken door jaarlijks alle uitgaven en projecten ter plaatse te controleren, ongeveer 2,25 miljard euro (wat gelijk is aan 8 % van de totale publieke uitgaven voor activiteiten die door het EFRO werden medegefinancierd). Hiervan werd een curve afgeleid die het mogelijke verband tussen de foutenpercentages en de controlekosten weergeeft¹⁹.

Vervolgens werd het punt op de curve berekend waar elke extra euro die aan controle wordt besteed, exact één euro meer aan opbrengsten oplevert uit fouten die naar verwachting worden opgespoord, teneinde het aanvaard-risicopunt te bepalen, dat wil zeggen het punt waar de marginale kosten van controles gelijk zijn aan de marginale baten. Dit punt zou kunnen liggen op een foutenpercentage van ongeveer 4 %, terwijl de controlekosten 996 miljoen euro belopen, wat gelijk is aan 3,5 % van de totale publieke uitgaven. Dit lijkt erop te wijzen dat het kosteneffectief zou zijn om meer middelen van het EFRO aan controle te besteden totdat het foutenpercentage tot ongeveer 4 % is verlaagd. Bij elk politiek besluit dienaangaande zou moeten worden nagegaan of er meer middelen aan controle kunnen worden besteed en zou een gewenst aanvaardbaar risiconiveau kunnen worden bepaald dat ligt tussen het huidige door de Rekenkamer vastgestelde foutenpercentage, dat tot 9 % werd verminderd (teneinde rekening te houden met de geraamde baten van een verbetering van de controles vooraf zonder noemenswaardige kosten), en het hierboven berekende theoretische risiconiveau van 4 %.

Omdat de door de lidstaten verstrekte informatie niet altijd volledig en consistent was²⁰, heeft de Commissie het effect van een mogelijke onderwaardering van de controlekosten op de berekening geëvalueerd. Indien de controlekosten 50 % hoger zouden uitvallen dan de

¹⁹ Opgemerkt zij dat aanvankelijk zowel voor de x-as als de y-as dezelfde eenheid (miljoen euro) werd gebruikt om de analyse te vergemakkelijken, maar dat de foutenpercentages in de grafiek voor het gemak in % worden weergegeven.

²⁰ Sommige lidstaten verstrekten slechts gegevens voor bepaalde typen controles. De verzameling van gegevens verliep binnen de lidstaten vaak gedecentraliseerd, wat meebracht dat de methodologie van de Commissie om de controlekosten te evalueren, niet altijd op dezelfde manier werd uitgelegd.

ramingen van de lidstaten, zou het aanvaardbaar-risicopunt met één procentpunt stijgen (tot 5 %). Daarnaast werd op basis van dezelfde gegevens een gevoeligheidsanalyse verricht waarbij meer verfijnde statistische technieken werden toegepast en ook die analyse leverde slechts een beperkte variatie in het aanvaardbaar-risicopunt op (zie de bijlage).

Voorts zij opgemerkt dat de hierboven gebruikte gegevens betrekking hebben op uitgaven van de structuurfondsen waarop de wetgeving voor de periode 2000-2006 van toepassing is. Om de foutenpercentages te verlagen, legt de regelgeving voor de programmeringsperiode 2007-2013 de nationale autoriteiten strengere en duidelijker geformuleerde verplichtingen op het gebied van controle op. Het effect daarvan zou moeten worden versterkt door de preventieve maatregelen die in het kader van het actieplan voor de periode 2007-2013 worden genomen.

Recentelijk zijn verdere vereenvoudigingen aan de wetgevende autoriteit voorgelegd, die ook effect zouden moeten hebben op het foutenpercentage en bijgevolg op het aanvaardbaar-risicopunt. Tot 2010 zullen de meeste uitgaven van de structuurfondsen echter niet onder de wetgeving voor de periode 2007-2010 vallen. Tot dan zal op de meeste uitgaven die door de lidstaten bij de Commissie worden gedeclareerd, het wettelijke kader voor de periode 2000-2006²¹ van toepassing zijn. In een meer gedetailleerde analyse van het aanvaardbare risico zouden ook de effecten van de wetgeving voor de periode 2007-2013 en het actieplan moeten worden bestudeerd. Die analyse zal op de uitvoeringsgegevens van 2010 moeten worden gebaseerd, zodat zij vanaf 2011 beschikbaar kan zijn (zie punt 4.1 hieronder).

Voornaamste vaststellingen

- Het aanvaardbare risiconiveau ligt boven de materialiteitsdrempel van 2 % en zou volgens een eenvoudige kosten-batenanalyse rond 4 % kunnen liggen. Hiervoor zouden de huidige controlekosten moeten worden verviëfvoudigd (van 0,7 % van de totale publieke uitgaven tot ongeveer 3,5 %). Uit de cijfers in het voorbeeld blijkt dat indien 100 miljoen euro meer aan controles zou worden besteed dan thans het geval is, de ontdekte fouten netto ongeveer 285 miljoen euro zouden kunnen opbrengen.***
- Volgens de cijfers in het voorbeeld zouden de middelen voor controle moeten worden verachtvoudigd tot ongeveer 6 % van de totale uitgaven voor het EFRO om een foutenpercentage van 2 % te bereiken.***
- Omdat de aanzienlijke extra middelen voor controle om het theoretische aanvaardbaar-risicopunt te bereiken, van de lidstaten moeten komen, zou een doelstelling op middellange termijn kunnen worden vastgesteld om van het minimumfoutenpercentage van de Rekenkamer naar het gewenste niveau van ongeveer 5 % te evolueren.***

3.2. Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

Het ELFPO is goed voor ongeveer 20 % van de totale landbouwuitgaven in de periode 2007-2013. Zijn controlekader lijkt erg op dat voor de uitgaven van het Europees

²¹ Het effect van het actieplan op de foutenpercentages in de programma's van de periode 2000-2006 zal waarschijnlijk pas bij afsluiting van de programma's kunnen worden vastgesteld.

Landbouwgarantiefonds (ELGF). De Rekenkamer heeft vastgesteld dat een onevenredig groot deel van het globale foutenpercentage van 2 % tot 5 % voor landbouw aan plattelandontwikkeling toe te schrijven valt, terwijl het foutenpercentage in de uitgaven van het ELGF op iets minder dan 2 % wordt geschat²². Dit hogere foutenpercentage in plattelandontwikkeling is voornamelijk te wijten aan de vele fouten in de agromilieumaatregelen. In Speciaal verslag nr. 3/2005 over de verificatie van de agromilieuitgaven is de Rekenkamer niet alleen tot de conclusie gekomen dat risico inherent is aan deze uitgaven, doch ook dat het op dit gebied niet mogelijk is om tegen een redelijke kostprijs zekerheid te verkrijgen.

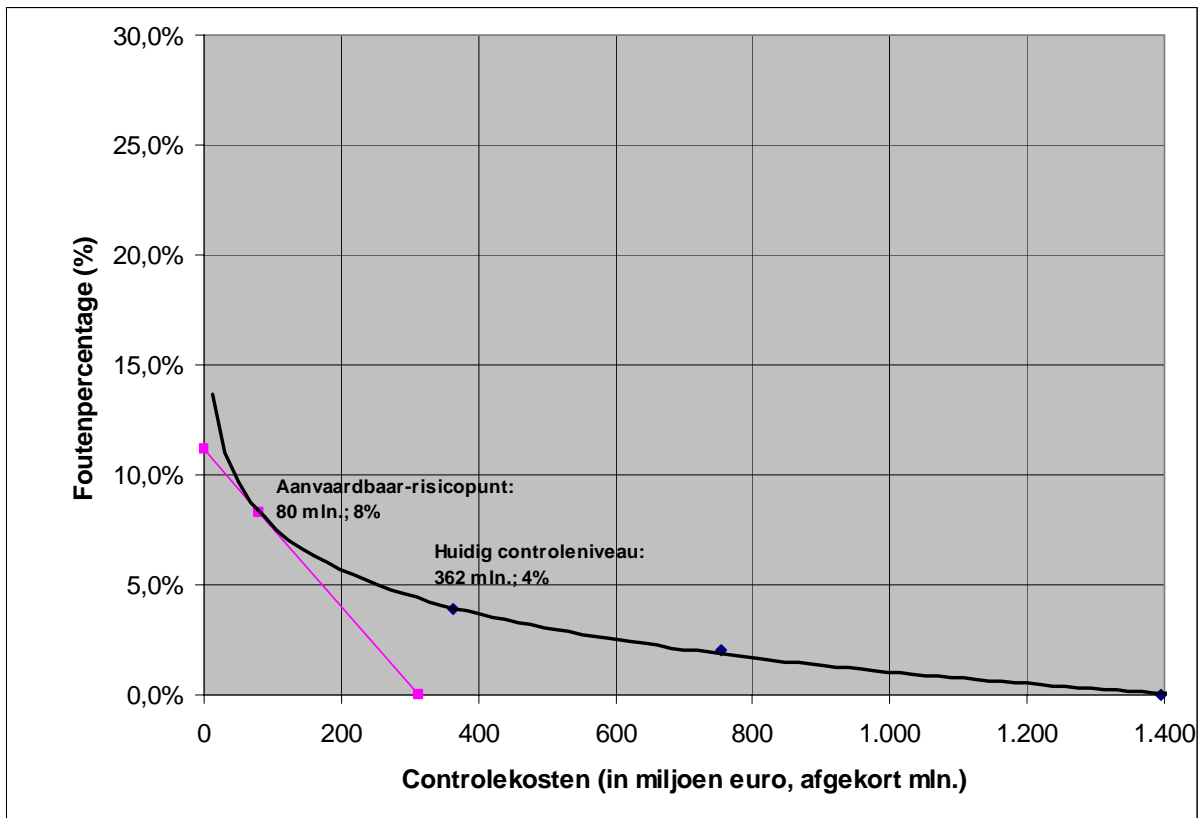
In het volgende voorbeeld worden daarom specifiek die maatregelen onder de loep genomen. Hiermee geeft de Commissie ook gevolg aan de kwijtingsresolutie van 22 april 2008²³.

Het is niet mogelijk om op basis van de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer een foutenpercentage voor de agromilieumaatregelen bij benadering vast te stellen, doch de Commissie heeft de lidstaten verzocht statistieken te verstrekken over de resultaten van de controles ter plaatse die in het begrotingsjaar 2007 voor verschillende plattelandontwikkelingsmaatregelen, waaronder de agromilieumaatregelen, zijn verricht. De lidstaten hebben de gevraagde gegevens verstrekt, die echter niet door de certificeringsorganen waren gecontroleerd en gevalideerd. In sommige gevallen waren de gegevens onvolledig. Niettemin bevestigden de gegevens dat de foutenpercentages voor de agromilieumaatregelen hoger waren dan voor de andere maatregelen op het gebied van plattelandontwikkeling. In 2007 zou het voor de agromilieumaatregelen gaan om een foutenpercentage van ongeveer 4 %.

De Commissie heeft de lidstaten ook gevraagd om informatie te verstrekken over hun controlekosten voor de agromilieumaatregelen. Op basis van de ontvangen gegevens worden de controlekosten voor de agromilieumaatregelen ruwweg op ongeveer 360 miljoen euro geraamd, wat 13 % uitmaakt van de totale publieke uitgaven voor de maatregelen in 2005. Opgemerkt zij dat dit driemaal meer is dan voor de landbouwmaatregelen in het algemeen (ongeveer 4 % van de totale publieke uitgaven). Daarnaast dragen controles van de agromilieumaatregelen bij tot de beleidsdoelstelling het milieu te beschermen en te verbeteren. In deze analyse zijn de baten op milieugebied niet gekwantificeerd.

²² Volgens de Commissie blijkt uit de vaststellingen van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2007 dat het foutenpercentage voor plattelandontwikkeling meer dan 5 % belooft. Ook sommige lidstaten wijzen op het feit dat er zich bij het ELFPO meer fouten voordoen.

²³ „[...] verzoekt de Commissie om de mogelijke kosten en baten op het gebied van agromilieumaatregelen grondig te onderzoeken en te evalueren, samen met het verband met andere uitgavengebieden, en deze analyse aan de Raad, het Parlement en de Rekenkamer voor te leggen als basisdocument voor het debat over hervorming”. In bijgevoegd werkdocument van de diensten van de Commissie wordt een eerste ruwe schatting gegeven van de kostprijs van de controle van de agromilieumaatregelen en een overzicht van de algemeen erkende baten.



De kosten om alle begunstigen jaarlijks te controleren, worden op ongeveer 1,4 miljard euro geraamd. Hiervan werd een curve afgeleid die het mogelijke verband tussen de foutenpercentages en de controlekosten weergeeft²⁴.

²⁴ Opgemerkt zij dat aanvankelijk zowel voor de x-as als de y-as dezelfde eenheid (miljoen euro) werd gebruikt om de analyse te vergemakkelijken, maar dat de foutenpercentages in de grafiek voor het gemak in % worden weergegeven.

Voornaamste vaststellingen

- Een verhoging van de controlekosten boven het huidige niveau (13 %) zou niet kosteneffectief zijn, omdat een marginale verhoging van het aantal controles ter plaatse met 1 % van de begunstigen slechts een besparing op onregelmatige uitgaven van ongeveer 10 % van de kostprijs van deze extra controles zou opleveren.***
- Een beperking van het foutenniveau van de huidige 4 % tot de door de Rekenkamer gehanteerde materialiteitsdrempel van 2 %²⁵ zou de controlekosten doen oplopen van ongeveer 13 % van de publieke uitgaven voor de maatregelen tot bijna 30 %, wat niet kosteneffectief zou zijn.***
- De agromilieumaatregelen zijn in grote mate verantwoordelijk voor het globale foutenpercentage op het gebied van plattelandsontwikkeling.***
- Aangezien het niet kosteneffectief zou zijn om meer controles te verrichten, ligt het aanvaardbare risiconiveau voor plattelandsontwikkelingsmaatregelen duidelijk boven 2 % en mogelijk zelfs boven 5 %.***

4. DE WEG VOORUIT

4.1. Voorlopige conclusies

Het moet worden beklemtoond dat een akkoord over het aanvaardbare risiconiveau niet impliceert dat ontoereikende beheers- en controlesystemen in de Commissie of in de lidstaten worden aanvaard. De Commissie en haar uitvoeringspartners moeten op alle beleidsterreinen waakzaam blijven en met de beschikbare middelen zo goed mogelijk controleren. Indien er zwakke punten worden blootgelegd, moeten deze worden aangepakt en moeten de oorzaken worden geanalyseerd teneinde die tekortkomingen doeltreffend te voorkomen, op te sporen en te corrigeren.

De Commissie erkent voorts dat in sommige sectoren de controlesystemen voor Gemeenschapsprogramma's, waaronder de programma's die door de lidstaten worden uitgevoerd, tegen de huidige kostprijs fouten doeltreffender zouden kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren. Zij neemt maatregelen om hiervoor te zorgen²⁶.

Indien in controles meer middelen worden geïnvesteerd dan thans het geval is, zouden meer fouten worden opgespoord en gecorrigeerd. Meer controles vereisen extra middelen die door de Commissie en/of de lidstaten ter beschikking moeten worden gesteld en de besluiten over het volume hiervan moeten worden gebaseerd op de verwachte baten in de vorm van lagere foutenpercentages.

Uit de beoordelingen van de Rekenkamer blijkt dat er reële verschillen bestaan in de foutenpercentages per beleidsterrein. Bovenstaande analyse bevestigt het standpunt dat de

²⁵ Dit is het resultaat van een berekening die gebaseerd is op de hypothese dat het foutenpercentage lineair daalt wanneer het aantal controles toeneemt, waarbij het extra afschrikkende effect van meer controles buiten beschouwing wordt gelaten.

²⁶ Zoals het actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader (COM(2006) 9) en haar actieplan ter versterking van de toezichhoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeeld beheer van structurele acties (COM(2008) 97).

materialiteitsdrempel van 2 % voor de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring voor sommige beleidsterreinen geen passende richtwaarde is voor een kosteneffectieve controlestrategie. Bijgevolg moet het aanvaardbare risiconiveau per beleidsterrein op Gemeenschapsniveau worden geanalyseerd en vastgesteld.

Dit door de politieke autoriteiten vast te stellen aanvaardbare risiconiveau zou liggen tussen het huidige foutenpercentage, aangepast teneinde rekening te houden met een mogelijke verbetering van de bestaande controles, en het theoretische aanvaardbaar-risicopunt. Aan de hand van het eenvoudige model dat in deze mededeling is beschreven, wordt op basis van beschikbare gegevens en ramingen een eerste indicatie van dit niveau gegeven:

- voor het cohesiebeleid zou de begrotingsautoriteit kunnen besluiten dat met het oog op de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring het aanvaardbare risiconiveau jaarlijks op ongeveer 5 % ligt; en
- voor plattelandsontwikkeling zou de begrotingsautoriteit op basis van de beschikbare gegevens kunnen besluiten dat meer controles om fouten op te sporen niet kosteneffectief zouden zijn. Op basis van een eerste analyse is de Commissie van mening dat het aanvaardbare risiconiveau voor dit gebied op ongeveer 5 % ligt.

In deze mededeling kwamen twee beleidsterreinen aan bod die de Rekenkamer in 2007 negatief had beoordeeld, maar het model zou ook kunnen worden toegepast op andere beleidsterreinen, zowel interne beleidsterreinen en dan voornamelijk het beleidsterrein onderzoek waarop dankzij intensievere controles precieze gegevens over fouten beschikbaar zijn en de controlekosten meteen kunnen worden gemeten, als externe acties, die weliswaar brede politieke en publieke steun genieten, doch die vaak in riskante en moeilijke omstandigheden worden uitgevoerd. Op beide gebieden kunnen vereenvoudigingen in overweging worden genomen, indien deze een effect op het foutenrisico en de controlekosten hebben. Ook op terreinen die de Rekenkamer positief heeft beoordeeld, is een analyse van het aanvaardbare risico interessant. Zo zal de Commissie voor de administratieve uitgaven onderzoeken of het lage inherente risico en de reeds bestaande doeltreffende controles een aanvaardbaar foutenrisico onder de huidige materialiteitsdrempel van 2 % rechtvaardigen.

Voor het cohesiebeleid zou het model kunnen worden uitgebreid zodat de verschillende risicokenmerken van de leden van de populatie in beschouwing kunnen worden genomen. Hiervoor moet een uitgebreidere en duurdere analyse worden verricht die ten vroegste eind 2010 zou kunnen worden voltooid, omdat zij nog steeds op de wetgeving voor de periode 2000-2006 is gebaseerd. Volgens de Commissie is deze optie noch noodzakelijk, noch kosteneffectief. Anderzijds zouden herziene gegevens op het gebied van het cohesiebeleid op basis van de werkelijke uitvoering van het nieuwe juridische kader voor de periode 2007-2013, waarin de voorgestelde vereenvoudigingen reeds zijn opgenomen, nuttig kunnen zijn. Die nieuwe analyse zou moeten worden gebaseerd op de gegevens voor 2010, wanneer de nieuwe programma's al geruime tijd lopen, en de resultaten (die in 2011 beschikbaar zouden zijn) zouden worden gebruikt om het aanvaardbaar-risicopunt op dit gebied te herzien en te verfijnen.

4.2. Mogelijke stappen naar een overeenkomst over de toepassing van een op het aanvaardbare risico gebaseerde aanpak

De toepassing van een op het aanvaardbare risico gebaseerde aanpak zou volgens de Commissie een goede investering zijn, die de kwijtingsautoriteit een solide basis verschaft om

de kwaliteit van het risicobeheer van de Commissie te beoordelen. Als auditee kan de Commissie uiteraard niet zelf het aanvaardbare risiconiveau vaststellen.

De volgende grote stappen in de richting van een op het aanvaardbare risico gebaseerde aanpak zouden in overweging kunnen worden genomen:

- het interinstitutionele debat met de Raad, het Parlement en de Rekenkamer wordt hervat op basis van deze mededeling en het standpunt dat de begrotingsautoriteit op basis van bovenstaande analyse zal innemen over de aanvaardbare risiconiveaus in het cohesiebeleid en op het gebied van plattelandsontwikkeling;
- indien de conclusies van dit debat het toelaten, zal de Commissie voor midden 2010 het aanvaardbare risico verder analyseren, voornamelijk voor de beleidsterreinen onderzoek, energie en vervoer, externe steun, ontwikkeling en uitbreiding.