

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 26.5.2010
COM(2010) 261 definitief

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

**Meer of minder controles? Op zoek naar een goede balans tussen
de administratieve kosten van controles en het foutenrisico**

{SEC(2010) 640}
{SEC(2010) 641}

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

Meer of minder controles? Op zoek naar het juiste evenwicht tussen de administratieve kosten van controles en het foutenrisico

1. ACHTERGROND EN DOEL VAN DEZE MEDEDELING

De Commissie is verantwoordelijk voor de begrotingsuitvoering. Zij betaalt jaarlijks aan begunstigden in de lidstaten en daarbuiten op zeer uiteenlopende beleidsdomeinen circa 130 miljard euro. De Commissie beheert zelf ongeveer een vijfde van de begroting rechtstreeks, maar het overige deel (75%) wordt uitgevoerd in samenspraak met partners, waaronder de lidstaten.

De risicoprofielen van deze verrichtingen verschillen naargelang van de complexiteit van de wetgeving, de lengte en complexiteit van de controleketen, de soorten begunstigden en andere factoren. Om te waarborgen dat de regels worden nageleefd en dat de beleidsdoelstellingen worden verwezenlijkt, dienen de controlestrategieën te worden afgestemd op de risico's en specifieke kenmerken van elk beleidsdomein en moeten de aard en timing van de uit te voeren controles (gericht op voorkoming, opsporing en correctie) nader worden bepaald, rekening houdende met de verschillende risicoprofielen van de begunstigden.

Wat de centraal beheerde uitgaven betreft, verrichtte de Commissie in 2009 meer dan 500 000 afzonderlijke betalingen aan in totaal 85 000 verschillende entiteiten of individuen (met inbegrip van haar personeel). Bij subsidie-uitgaven gaat het in de regel om voorfinanciering, gevolgd door kostendeclaraties die met de voorfinanciering worden "verrekend", met name op basis van de daadwerkelijk gemaakte kosten. Dikwijls verricht de Commissie de laatste controle van de kostensubsidiabiliteit bij of na de saldobetaling – op bepaalde gebieden kan dit tot enkele jaren na de aanvankelijke voorfinanciering plaatsvinden. Deze controle wordt vaak steekproefsgewijs uitgevoerd en kan administratieve controles en/of controles ter plaatse omvatten.

Voor uitgaven onder gedeeld beheer verricht de Commissie betalingen aan de autoriteiten van de lidstaat die de middelen beheren en aan de begunstigden uitkeren. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om deze talrijke eindbegunstigden te controleren (zowel administratief, voor 100% van de begunstigden, als ter plaatse, in de regel ten minste 5% per jaar). Alleen al voor plattelandontwikkeling (de tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid) waren er in 2008 in totaal 3,6 miljoen begunstigden, die samen 13,7 miljard euro aan overheidsgeld ontvingen, waarvan 8,5 miljard euro EU-bijdragen.

Voor elke subsidieregeling geldt het Financieel Reglement, en in de meeste gevallen ook specifieke sectorale wetgeving met subsidiabiliteitsvoorwaarden voor de vergoeding van uitgaven. De sectorale wetgeving is bedoeld om de dikwijls uiterst specifieke beleidsdoelstellingen te helpen verwezenlijken. Het betreft vaak tamelijk complexe materie. Deze complexiteit kan leiden tot foutieve financiële declaraties, doordat begunstigden de subsidiabiliteitsvoorwaarden verkeerd begrijpen of interpreteren: bij dergelijke financiële fouten gaat het in verreweg de meeste gevallen niet om fraude, maar om een vergissing.

De combinatie van juridische complexiteit en de soms lange tijdsspanne tussen de voorfinanciering en de laatste kostendeclaratie vergroot het foutenrisico. Dergelijke fouten hebben zeer diverse oorzaken en nemen verschillende vormen aan, afhankelijk van de specifieke regel of contractuele bepaling die wordt geschonden en de aard van de schending. Van oudsher wordt in de overheidssector voor de naleving van regels een nulrisico gehanteerd en wordt niet expliciet erkend dat er een percentage fouten is dat door controles niet (of niet tijdig) kan worden rechtgezet. Het is aan de beheerder van de middelen om een realistische controlestrategie ten uitvoer te leggen, waarbij de controlemiddelen optimaal worden ingezet en extra zorg wordt besteed aan begunstigden die een groot risico inhouden en waarmee grote bedragen gemoeid zijn, maar waarbij de overige begunstigden niet worden verwaarloosd. Een dergelijk strategie moet tot redelijke zekerheid leiden dat het geld voor de beoogde doeleinden is gebruikt, en een passend evenwicht waarborgen tussen de kosten en de baten van controle (met name beperking/terugvordering van fouten en het afschrikkingseffect). In de praktijk zal een bepaald foutenpercentage als verantwoord of 'aanvaardbaar' gelden, aangezien het te duur of eenvoudig onmogelijk is om het foutenrisico tot nul te beperken.

Tot op heden is het bestaan van een verantwoord foutenrisico niet uitdrukkelijk erkend. De Rekenkamer hanteert als norm voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen een materialiteitsniveau van 2% ('groen licht'). Als het door de Rekenkamer becijferde foutenpercentage tussen 2% en 5% beloopt, wordt dit als 'oranje' beoordeeld, terwijl meer dan 5% als 'rood' geldt. Aan de Commissie is elk jaar kwijting verleend, hoewel sommige gebieden foutenpercentages van meer dan 2% vertoonden. De resultaten van de jaarlijkse beoordeling door de Rekenkamer van het beheer van de EU-middelen door de Commissie zijn de laatste jaren verbeterd: het foutenpercentage overschrijdt op sommige gebieden echter nog steeds de drempel van 2%. De Commissie zal de controlesystemen blijven verbeteren, met inbegrip van die van haar uitvoeringpartners, om te zorgen voor de juiste controle op het juiste moment. Aangezien het risico niet voor alle beheerde activiteiten gelijk is, acht de Commissie het van belang om redelijke en ambitieuze maatstaven vast te stellen, waaraan haar risicobeheer volgens een kosten-batenanalyse kan worden getoetst. Ook de kwijtingsautoriteit heeft het belang hiervan ingezien en zij heeft de Commissie verzocht om voor alle begrotingsdomeinen een aanvaardbaar risico voor te stellen¹.

Deze mededeling volgt op een mededeling uit 2008 (*Naar een gemeenschappelijke visie op het begrip aanvaardbaar foutenrisico (COM(2008) 866)*) en beoogt de daarin vervatte beleidsvoornemens concreet te maken en tegemoet te komen aan de verwachtingen van het Parlement en de Raad. Zij omvat de voorstellen van de Commissie voor aanvaardbare foutenrisico's (AFR) voor de beleidsdomeinen "Onderzoek, energie en vervoer" en "Plattelandontwikkeling". Voorstellen voor AFR voor andere gebieden volgen eind 2011.

Deze mededeling wordt tegelijk gepresenteerd met het voorstel betreffende de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement, dat een artikel bevat over het begrip "aanvaardbaar

¹ [Resolutie van het Europees Parlement van 23 april 2009 met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van de besluiten over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2007, afdeling III](#) – Commissie en uitvoerende agentschappen, punt 48: "[...] verwacht dat de Commissie dit werk afrondt bij de voorbereiding van haar voorstel voor het aanvaardbaar foutenrisico per begrotingsdomein [...]".

[Resolutie van het Europees Parlement van 5 mei 2010 met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van zijn besluiten over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2008, afdeling III](#) – Commissie en uitvoerende agentschappen, de punten 59 en 60.

foutenrisico". De onderhavige mededeling gaat vergezeld van twee werkdocumenten van de diensten van de Commissie met technische gegevens over de methodes en de resultaten van de analyse die aan de voorstellen ten grondslag ligt. Deze bevatten gedetailleerde informatie over de controlekosten en over foutenpercentages, en behandelen de verhouding tussen de omvang van de controle en het foutenpercentage dat wellicht niet wordt ontdekt.

2. WAAROM MOET ER EEN AANVAARDBAAR FOUTENRISICO WORDEN VASTGESTELD?

Bij het vaststellen van de wetgeving 2007-2013 is nergens uitdrukkelijk rekening gehouden met de kosten voor de controle van de subsidiabiliteitsvoorwaarden, noch met het foutenrisico. De Commissie heeft voor deze periode al vereenvoudigingen aangebracht in het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met inbegrip van plattelandontwikkeling, en zij zal dit blijven doen. Meer vereenvoudigingen zullen echter niet volstaan om het foutenpercentage op het gebied van plattelandontwikkeling tot onder de 2%-drempel van de Rekenkamer te beperken zonder dat de beleidsdoelstellingen in het gedrang komen.

Op het gebied van onderzoek heeft de Commissie onlangs een mededeling over vereenvoudiging uitgebracht om de aanzet te geven tot een interinstitutioneel debat². De huidige wetgeving kan echter slechts in beperkte mate verder worden vereenvoudigd, gelet op de tijd die nodig is voor bespreking, goedkeuring en inwerkingtreding. De goedkeuring van een AFR zou de Commissie in staat stellen de controle in het kader van KP7 te optimaliseren (d.w.z. het juiste evenwicht tussen controlekosten en terugvorderingen te vinden en reputatieschade te minimaliseren) vóór de tenuitvoerlegging van de vereenvoudiging die zij wil voorstellen voor KP8.

Een AFR zou een erkenning inhouden dat – door ingewikkelde regels, lange controleketens en hoge controlekosten – het foutenpercentage van 2% op sommige gebieden niet kan worden gehaald zonder buitensporig hoge kosten (figuur 1 geeft dit verband weer).

Figuur 1: Er bestaat een samenhang tussen de complexiteit van wetgeving, foutenpercentages en controlekosten

² [Vereenvoudigen van de tenuitvoerlegging van de kaderprogramma's voor onderzoek \(COM\(2010\) 187\)](#).



De Commissie wil verstandige en efficiënte controlestrategieën invoeren die met name gericht zijn op activiteiten waarbij het risico groot is en waarmee veel geld gemoeid is, zonder daarbij de overige activiteiten te verwaarlozen. Een AFR-besluit houdt niet in dat een bepaald foutenpercentage op het niveau van de begunstigden door de vingers wordt gezien: alle fouten die worden ontdekt, zullen worden gecorrigeerd. Het AFR doet recht aan de impliciete relatie tussen complexe regelgeving en foutenpercentages, het feit dat er niet stelselmatig controles ter plaatse kunnen worden uitgevoerd, en het inzicht dat een aantal fouten hierdoor onontdekt blijft.

Een AFR-aanpak schept duidelijkheid over het evenwicht tussen de financiële impact van fouten, de kosten van controles en de daarmee samenhangende terugvorderingen, en het verstandig en efficiënt beheer van EU-middelen. De AFR-drempel moet per beleidsdomein – of voor significante delen van beleidsdomeinen – worden vastgesteld op basis van een grondige beoordeling door alle institutionele actoren van de kosten en resultaten van controles, waaronder die van de Rekenkamer. De meerwaarde van uitgaven (de juiste beleidsresultaten tegen de juiste kosten) is in dit kader echter minstens zo belangrijk, aangezien uitgaven die hun doelstellingen niet verwezenlijken, van beperkte waarde zijn, ook al worden zij perfect gecontroleerd. Bij de discussie over het AFR moet ook aandacht worden besteed aan beleidsvereisten, zoals de voordelen van een bepaald beleid en reputatie-aspecten.

3. VASTSTELLING VAN AFR-DREMPELS

Om een juridisch kader tot stand te brengen voor het vaststellen van AFR-drempels, wordt het begrip AFR opgenomen in het voorstel voor de driejaarlijkse herziening van het Financieel

Reglement. Na de interinstitutionele discussie over de inhoud van deze mededeling, zou de medewetgever (het Parlement en de Raad), na raadpleging van de Rekenkamer, AFR-drempels kunnen vaststellen op basis van wetgevingsvoorstellen van de Commissie. Vervolgens zou de Commissie bij de uitvoering van de begroting en de controle van uitgaven rekening houden met het besluit van de medewetgever. In het licht van eventuele grote veranderingen in de controleomgeving (zoals een vereenvoudiging van de subsidiabiliteitsregels, wat neerkomt op een beperking van het foutenrisico), zou zij voorstellen om de AFR-drempels te herzien.

Besluiten over controle-intensiteit en AFR-drempels berusten niet op een louter financiële analyse. Controles worden door begunstigden vaak als een last ervaren en kunnen zo omvangrijk worden dat deelname aan programma's ontmoedigd wordt. Dit ondermijnt de doelstelling om de geschikteste begunstigden aan te trekken, waardoor de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen in gevaar komt. Ook dwingende politieke omstandigheden of de omvang van potentiële reputatieschade kunnen van invloed zijn op het aanvaardbaar risico.

Wanneer de AFR-drempels zijn vastgesteld, zal de Commissie doeltreffende controlestrategieën blijven toepassen om de foutpercentages te minimaliseren op grond van een kosten-batenanalyse en zal zij erop toezien dat de resultaten in de controlecyclus worden teruggekoppeld om te waarborgen dat de belangrijkste risico's worden aangepakt. Teneinde het foutenrisico te beperken zal zij verdere vereenvoudigingen voorstellen voor de periode na 2013. Vereenvoudiging is echter een verantwoordelijkheid die de Commissie deelt met de medewetgever en de lidstaten.

4. VOORSTELLEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie zal geleidelijk AFR-drempels voorstellen voor elk beleidsdomein, of voor significante delen daarvan. Deze mededeling bestrijkt de beleidsdomeinen "Onderzoek, energie en vervoer" en "Plattelandsontwikkeling". Zij berust op een kosten-batenanalyse van controles en op een analyse van het verband tussen beheers- en controlekosten³ en restfouten. Ten opzichte van de mededeling uit 2008 zijn de methode en de kwaliteit van de onderliggende gegevens verbeterd. Elk model berust echter noodzakelijkerwijs op aannames, zoals uiteengezet is in de gedetailleerde werkdocumenten van de Commissie.

4.1. Onderzoek, energie en vervoer

Dit beleidsdomein staat hoofdzakelijk onder gecentraliseerd rechtstreeks beheer. In 2008 werd circa 7,2 miljard euro betaald. Hiervan ging ongeveer 76% naar onderzoeksprojecten in meerjarige kaderprogramma's, en circa 12% naar energie- en vervoersprojecten (vooral de trans-Europese netwerken). Het voorstel van de Commissie is gebaseerd op een kostenanalyse van de door de diensten van de Commissie verzamelde gegevens, betalingsgegevens over 2008, en de door de Rekenkamer ontdekte fouten (DAS 2008). Op grond van de DAS-gegevens raamde de Commissie het foutenpercentage voor dit hoofdstuk in 2008 op 3% (oranje licht). De kosten van de controleactiviteiten van de Commissie belopen op dit gebied ongeveer 267 miljoen euro (3,6% van de betalingen in 2008).

De analyse (zie voor een gedetailleerde toelichting het werkdocument in de bijlage) wijst uit dat het bereiken van een foutenpercentage van 2% onoverkomelijk hoge kosten zou

³ Dergelijke kosten dekken het programmabeheer en financiële controleactiviteiten.

meebrengen. Het zou namelijk 150 miljoen euro extra vergen om tot een foutenpercentage te komen dat zo goed als zeker minder dan 2% belooft; zelfs redelijke waarschijnlijkheid dat het foutenpercentage van 2% wordt bereikt (meest waarschijnlijke foutenpercentage) zou al 90 miljoen euro extra kosten (model 1). De vermindering van het foutenpercentage met 1% die een dergelijke mate van controle zou inhouden, komt overeen met 72 miljoen euro, gesteld dat alle fouten volledig worden teruggevorderd. Uit een nadere analyse (model 2b) blijkt dat ook met een verlaging van het foutenpercentage van de huidige 3% tot 2,5% veel geld gemoeid zou zijn: 55 miljoen euro, gesteld dat de fouten willekeurig uit de populatie verdwijnen. Een derde analyse (model 2c) werd verricht om te onderzoeken welke impact een beperking van het aantal controles ter plaatse (en van een vermindering van de bijbehorende kosten) zou hebben op het foutenpercentage. Indien een hoger foutenpercentage van 3,5% wordt aanvaard, zouden de controlekosten sneller dalen dan het waarschijnlijk naar aanleiding van de controles teruggevorderde bedrag. Voor een foutenpercentage van 4% zouden de huidige kosten met bijna een derde kunnen worden beperkt. De onderstaande figuur geeft de resultaten van de analyse weer.

Figuur 2: Overzicht van de geraamde impact van het bereiken van een bepaald foutenpercentage

Foutenpercentage gewijzigd in	Variatie in de geschatte controlekosten (in miljoen euro)	Geraamde mogelijke variatie in teruggevorderde bedragen (in miljoen euro)
4% (model 2c)	- 15,5	- 3,1
3,5% (model 2c)	- 8,0	- 1,5
2,5% (model 2ab)	+ 0,9 tot 55 – mediaan 28	+ 36
2% (model 1)	+ 90 tot + 150	+ 72

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat de kosten van een beperking van het foutenpercentage tot 2% de waarde van die beperking (72 miljoen euro) zouden kunnen overschrijden. Een beperking tot 2,5% zou kostenefficiënt kunnen zijn, maar zou circa 500 extra audits kunnen vergen. Bij een verhoging van het foutenpercentage zouden de controlekosten sterker kunnen dalen dan de waarde van de teruggevorderde fouten.

Alle statistische modellen houden een mate van onzekerheid in, aangezien zij berusten op schattingen op basis van steekproeven en er zich mettertijd waarschijnlijk beperkte veranderingen voordoen. Om deze mogelijke variatie te ondervangen, gaat het voorstel van de Commissie uit van een marge: de medewetgever kan hieraan een bovengrens stellen. Een dergelijke marge is ook van belang omdat de DAS 2008 hoofdzakelijk gebaseerd was op KP6-betalingen, terwijl het vanaf 2010 in de eerste plaats om KP7 zal gaan. De thans beschikbare gegevens wijzen erop dat de KP7-uitgaven foutenpercentages van meer dan 2% zullen blijven vertonen, die vergelijkbaar zijn met de foutenpercentages van KP6 of daar iets boven liggen, aangezien:

- de subsidies gebaseerd zullen blijven op de feitelijke kosten van de begunstigen, waardoor te hoge opgave waarschijnlijk de belangrijkste oorzaak van fouten blijft; en

- door de beperking van het aantal vereiste auditcertificaten – als gevolg van de vereenvoudigingsmaatregelen – en het betrekkelijk geringe aantal begunstigden dat kiest voor certificering vooraf van hun methode voor kostenberekening, het foutenrisico waarschijnlijk zal toenemen.

Voor KP6 heeft de Commissie beduidend meer audits uitgevoerd dan gepland. Deze extra controles trokken een zware wissel op de begunstigden en de diensten van de Commissie, terwijl de meerjarige foutenpercentages nog steeds niet onder de 2% zijn gebracht.

Als de medewetgever een hogere AFR-drempel vaststelt, zou de Commissie haar controlestrategie kunnen bijstellen en zich op gerichte audits op risicobasis en fraudepreventiecontroles kunnen toelagen. Dit zou een solide verantwoordingskader tot stand brengen, met gepaste nadruk op preventie en timing van controles, en bovendien een passend afschrikmiddel voor onregelmatig gebruik van middelen in stand houden.

De Commissie stelt een AFR-drempel in de gele marge (2%-5%) voor. Een DAS-foutenpercentage rond het midden van deze marge zou aanvaardbaar en verantwoord zijn. Bij overschrijding van deze drempel zou aanvullende actie worden ondernomen om het foutenpercentage door middel van meer controles te beperken. Deze aanpak richt zich op de belangrijkste oorzaken van fouten en houdt rekening met het meerjarige karakter van de uitgaven. Deze drempel dient te gelden voor alle kaderprogramma's voor onderzoek, ongeacht het hoofdstuk van het jaarverslag van de Rekenkamer waarin zij worden vermeld, alsook voor alle activiteiten die bij deze analyse in aanmerking zijn genomen, ook als zij in de toekomst naar een ander hoofdstuk van het jaarverslag van de Rekenkamer worden verplaatst.

Deze drempel zou kunnen worden herzien in het licht van grote veranderingen in de controleomgeving, die een effect zouden hebben op het DAS-foutenpercentage.

4.2. Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling

Het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) wordt onder gedeeld beheer door de lidstaten ten uitvoer gelegd en valt onder hoofdstuk 5 van het jaarverslag van de Rekenkamer. Aangezien het om een andere wijze van beheer gaat en gelet op de beschikbare gegevens (de begunstigden worden voornamelijk door de lidstaten gecontroleerd), ziet de analyse er in dit geval anders uit dan die voor het beleidsdomein "Onderzoek, energie en vervoer". De betalingen omvatten in 2008 in totaal circa 13,7 miljard euro aan overheidsuitgaven, waarvan 8,5 miljard euro afkomstig was van de EU (inclusief voorschotten). Het terrein was goed voor ongeveer 16% van de totale landbouwuitgaven. De Rekenkamer concludeerde in haar jaarverslag 2008 dat het foutenpercentage voor plattelandsontwikkeling meer, en dat voor het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) minder was dan 2%.

Dit voorstel van de Commissie is gebaseerd op de foutenpercentages en controlekosten die de lidstaten voor 2008 hebben opgegeven en die hoofdzakelijk aan de uitgaven van 2009 raken. De analyse werd gebaseerd op de foutenpercentages van de lidstaten, omdat de DAS-steekproef van de Rekenkamer weliswaar representatief was voor het hoofdstuk als geheel, maar niet voor het ELFPO alleen. De statistieken van de lidstaten omvatten circa 300 000 controles ter plaatse en zijn uitgebreid genoeg om de situatie van de gehele populatie redelijk te benaderen. Het overgrote deel ervan is geverifieerd en gevalideerd door certificatie-instellingen van de lidstaten.

De analyse (zie voor een gedetailleerde toelichting het werkdocument in de bijlage) wijst uit dat de relatieve controlekosten voor het ELFPO bijna driemaal zo hoog zijn als voor het ELGF (7,3% van het programmabudget voor het jaar tegenover 2,7%). Deze hoge controlekosten ten spijt meldden de lidstaten voor het ELFPO een cumulatief foutenpercentage van 2,8%. Dit is te wijten aan de complexe regels en subsidiabiliteitsvoorwaarden die zijn vastgesteld voor het bereiken van milieu- en andere beleidseffecten die moeilijk controleerbaar zijn.

Gelet op de hoge controlekosten zou het niet kostenefficiënt zijn om meer controles ter plaatse te verrichten – de kosten van deze controles zouden waarschijnlijk vijf keer zo hoog zijn als de gemiddelde terugvordering (gemiddelde foutenpercentage vermenigvuldigd met het gemiddelde per begunstigde ontvangen bedrag).

Het EU-beleid voor plattelandsontwikkeling stoelt op het inzicht dat moet worden gestreefd naar economische, ecologische en sociale vooruitgang – drie aspecten die elkaar onderling versterken. Het beleid is erop gericht het concurrentievermogen van de landbouwsector op te voeren, het milieu en de natuurlijke hulpbronnen te beschermen, en plattelandsgebieden economisch en sociaal te ontwikkelen. Verdere vereenvoudigingen van de subsidiabiliteitsregels op het gebied van plattelandsontwikkeling zullen niet volstaan om het betrokken foutenpercentage tot onder de momenteel door de Rekenkamer gehanteerde drempel van 2% terug te dringen zonder de beleidsdoelstellingen in gevaar te brengen.

De Commissie en de lidstaten dienen de efficiëntie van de beheers- en controlesystemen te maximaliseren teneinde fouten te voorkomen, ontdekken en corrigeren; de Commissie meent echter dat het economisch onverantwoord zou zijn om de controles op ELFPO-gebied uit te breiden. De gegevens van de lidstaten staven de conclusie van de Rekenkamer dat het foutenpercentage op dit terrein hoger is dan 2%.

De Commissie stelt voor de ELFPO-uitgaven een AFR-drempel in de gele marge (2%-5%) voor. Een DAS-foutenmarge rond het midden van deze marge zou aanvaardbaar en verantwoord zijn. Bij overschrijding van deze drempel zou aanvullende actie worden ondernomen om het foutenpercentage te beperken door de controles uit te breiden en de belangrijkste oorzaken van de fouten aan te pakken. Het streefcijfer voor de eerste pijler van het GLB zou binnen de groene zone blijven (2%).

5. CONCLUSIE

Toen de Rekenkamer de materialiteitsdrempel van 2% invoerde, beschikte de Commissie niet over betrouwbare informatie over de controlekosten. De drempel werd door de Rekenkamer vastgesteld omdat er op politiek niveau geen bezwaar tegen leek te bestaan. Thans is echter informatie over de controlekosten beschikbaar op basis waarvan de betrokken partijen een concrete discussie kunnen voeren over de kostenefficiëntie van controles.

De Commissie heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt en de DAS 2008 was de gunstigste ooit. Deze verbetering werd mogelijk gemaakt door de controlesystemen te verbeteren en meer controles uit te voeren. Dit leidde tot meer kosten en een grotere belasting van de begunstigten (alleen DG Onderzoek verrichtte in de periode 2007-2009 voor KP6 al 20% meer controles ter plaatse bij begunstigten dan gepland). De Commissie zal blijven werken aan de ontwikkeling en uitvoering van realistische strategieën voor efficiënte en tijdige controle, waarbij extra aandacht aan risico's wordt besteed en de resultaten worden teruggekoppeld in de controlecyclus. Het huidige controleniveau is hoog, ook met betrekking

tot plattelandsontwikkeling, en op de twee hier bedoelde gebieden is het DAS-foutenpercentage wellicht zo ongeveer beperkt tot het kosteneffectieve minimum.

De diensten van de Commissie moeten in hun jaarlijkse activiteitenverslagen blijven aantonen dat hun controlestrategieën doeltreffend zijn; hiertoe dienen zij de strategieën af te stemmen op de risico's en specifieke kenmerken van elk beleidsdomein, de strategieën te verfijnen in het licht van de werkelijke risico's en de opgedane ervaringen, en het mogelijk te maken met kennis van zaken te beslissen over de kosten en baten van controles. Wanneer er eenmaal blijk van is gegeven dat dergelijke zorgvuldigheid inderdaad wordt betracht, is een aanvaardbaar foutenrisico echter een verstandige stap en mag de medewetgever ertoe overgaan om de AFR-drempel op te trekken. Dit zou de kwijtingsautoriteit een solide grondslag bieden voor een oordeel over het risicobeheer van de Commissie.

Terwijl het AFR (evenals de DAS) een jaarlijks ijkpunt zou zijn, werkt de Commissie met meerjarige controlesystemen; als gevolg van financiële correcties en de terugvordering van onterecht betaalde bedragen zullen de foutenpercentages aan het eind van een programma dan ook lager zijn dan die van de DAS. De Commissie zal de percentages restfouten vaststellen en alle ontdekte fouten blijven corrigeren. Vanwege het grote aantal begunstigden kunnen de controles echter niet systematisch ter plaatse worden verricht; bepaalde fouten zullen dus niet worden ontdekt. De Commissie is het volgende van mening:

- voor beide beleidsdomeinen waarop deze mededeling betrekking heeft, moet een AFR-drempel in de gele zone (2%-5%) worden vastgesteld;
- een DAS-foutenpercentage rond het midden van deze marge zou aanvaardbaar en verantwoord zijn. Bij overschrijding van deze drempel dient aanvullende actie te worden ondernomen om het foutenpercentage te beperken door de controles uit te breiden en de belangrijkste oorzaken van de fouten aan te pakken; en
- parallel aan de vaststelling van een verantwoorde jaarlijkse AFR-drempel, dient de Commissie de meerjarige foutenpercentages in het oog te houden en daarover op geschikte momenten in de programmalevenscyclus verslag uit te brengen aan de begrotingsautoriteit.

De Commissie heeft voorgesteld het begrip AFR op te nemen in haar voorstel voor de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement. Aangezien de instellingen eerst de tijd moeten hebben om dit voorstel te bespreken voordat het nieuwe Reglement in werking treedt, zal de Commissie, na deze mededeling met de medewetgever te hebben besproken, wetgevingsvoorstellen doen om de AFR-drempels voor de beleidsdomeinen "Onderzoek, energie en vervoer" en "Plattelandsontwikkeling" vast te stellen. De Commissie zal vóór het einde van 2010 concrete AFR-voorstellen indienen voor de beleidsdomeinen "Administratieve uitgaven" en "Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding", waarna de overige sectoren in de loop van 2011 aan bod zullen komen. Zij zal voor de volgende reeks basisbesluiten vereenvoudiging van de sectorale wetgeving voorstellen om het foutenrisico voor de periode na 2013 te beperken.

De Commissie is vastbesloten om aan te tonen dat haar controlesystemen doeltreffend zijn en zal er bij haar diensten op aandringen om dit aspect in de volgende ronde van jaarlijkse activiteitenverslagen beter te belichten.