



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, XXX
COM(2011) 323

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

Synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2010

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

Synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2010

1. INLEIDING

Overeenkomstig artikel 317 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) **voert de Commissie de begroting uit onder haar eigen verantwoordelijkheid**, binnen de grenzen van de toegekende kredieten en met inachtneming van het beginsel van goed financieel beheer. Met de vaststelling van het syntheseverslag neemt de Commissie de politieke verantwoordelijkheid op zich voor het beheer door de directeuren-generaal en diensthoofden, op basis van de door hen in hun jaarlijkse activiteitenverslagen opgenomen betrouwbaarheidsverklaringen en punten van voorbehoud. De Commissie inventariseert in het verslag ook de prioritaire beleidskwesties en bepaalt hoe de geconstateerde zwakke punten moeten worden aangepakt.

De **Rekenkamer** heeft in 2009 voor het derde achtereenvolgende jaar **zonder voorbehoud een positief oordeel** over de geconsolideerde rekeningen gegeven. De **positieve ontwikkeling wat betreft het terugdringen van het aantal fouten** heeft zich doorgezet. Voor het eerst schatte de Rekenkamer het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor de hele begroting op 2 tot 5%. De Rekenkamer gaf ook een betere beoordeling van de kwaliteit van de jaarlijkse activiteitenverslagen¹.

Verslag uitbrengen over de beheersresultaten van de Commissie is meer dan het melden van foutenpercentages. In het huidige economische klimaat let de burger meer dan ooit op toegevoegde waarde en goede besteding. De gedelegeerd ordonnateurs zetten in deel I van hun jaarlijkse activiteitenverslagen uiteen hoe zij hun financiële en personele middelen hebben ingezet om de door het College vastgestelde beleidsdoelen op financieel verantwoorde wijze te verwezenlijken. Zij laten daarmee de lezer zien hoe hun beleid een toegevoegde waarde voor de samenleving in de EU heeft opgeleverd.

In haar voorstellen voor het volgende meerjarige financiële kader zal de Commissie verbeteringen voorstellen voor met name het gedeeld beheer, waar de lidstaten zo'n 80% van de begroting uitvoeren. Door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is de verantwoordelijkheid van de lidstaten versterkt: zij moeten met de Commissie samenwerken bij de uitvoering van de begroting en hun controle- en auditverplichtingen worden benadrukt².

2. EEN STERKERE BASIS VOOR DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

Het College draagt de operationele uitvoering van de begroting over aan de directeuren-generaal en de diensthoofden, die als gedelegeerd ordonnateurs de middelen op degelijke en efficiënte wijze moeten beheren en moeten zorgen voor adequate en doeltreffende controlesystemen binnen hun diensten. De directeuren-generaal en de diensthoofden brengen over de vervulling van hun taken verslag uit in de jaarlijkse activiteitenverslagen³, die onder meer een ondertekende betrouwbaarheidsverklaring bevatten betreffende de wettigheid en

¹ PB C 303 van 9.11.2010, punten 1.27–1.31.

² Artikel 317 van het VWEU.

³ Artikel 60 van het Financieel Reglement.

regelmatigheid van de financiële verrichtingen. Het gaat hierbij om een objectief onderzoek van bewijsmateriaal, om een onafhankelijke beoordeling te geven van de doeltreffendheid van de processen voor risicobeheersing, controle en bestuur. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door het management, dat continu de werking van de interne controlesystemen in het oog houdt, en door interne en externe auditors. Over de resultaten wordt verslag uitgebracht in het jaarlijkse activiteitenverslag, het voornaamste middel waarmee de directeuren-generaal verantwoording afleggen aan het College.

2.1. Effect van interne reorganisaties op de betrouwbaarheid

In 2010 is een aantal belangrijke wijzigingen en reorganisaties doorgevoerd. Met het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking is getreden, werd de functie van hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid gecreëerd. Deze persoon is tevens vicevoorzitter van de Commissie. De hoge vertegenwoordiger wordt bijgestaan door de **Europese dienst voor extern optreden (EDEO)**⁴. De voorbereidingen voor de oprichting van de **EDEO** duurden het hele jaar 2010, en de dienst ging op 1 januari 2011 van start. Een aantal bepalingen van het Financieel Reglement werd gewijzigd⁵. De Commissie blijft de verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van de begroting, met inbegrip van de beleidskredieten die worden uitgevoerd door hoofden van delegaties die gesubdelegeerd ordonnateurs van de Commissie zijn.

Na het aantreden van de nieuwe Commissie en de **verdeling van de portefeuilles werd een aantal directoraten-generaal geherstructureerd**⁶. De nieuwe directoraten-generaal Justitie, Binnenlandse zaken, Klimaat, Energie en Mobiliteit en vervoer werden opgericht en enkele directoraten kwamen onder een nieuw directoraat-generaal te vallen. Overeenkomstig het Commissiebeleid om de begrotingsautoriteit niet om nieuwe posten te vragen, werden directoraten voor gemeenschappelijk gebruikte middelen en gemeenschappelijke diensten voor interne audit opgezet, zodat professionele deskundigheid kon worden gebundeld en schaalvoordelen konden worden gecreëerd.

De Commissie heeft deze veranderingen soepel doorgevoerd. De centrale diensten droegen daartoe bij door de circulaire met instructies voor het opstellen van de jaarlijkse activiteitenverslagen aan te passen aan de nieuwe omstandigheden⁷. De nieuwe directeuren-generaal kregen van hun voorgangers een overdrachtnota. De dienst Interne audit heeft enkele aspecten van deze reorganisaties onderzocht en daarmee een bijdrage geleverd tot de verbetering van het bestuur.

2.2. Dialoog tussen de directeuren-generaal en het College

In elk jaarlijks activiteitenverslag wordt uitdrukkelijk bevestigd dat de verantwoordelijke commissaris(sen) vóór de definitieve ondertekening van de betrouwbaarheidsverklaring

⁴ Het besluit tot oprichting van de EDEO werd op 22 april bij de Raad ingediend. Daarna moesten wijzigingen te worden aangebracht in het Financieel Reglement en het statuut van de ambtenaren, en moest een gewijzigde begroting worden vastgesteld.

⁵ Verordening (EU, Euratom) nr. 1081/2010 van 24 november 2010.

⁶ De portefeuilles werden door de gekozen voorzitter bekendgemaakt op 27 november 2009.

⁷ Circulaire SEC(2002) 657 werd vervangen door SEC(2010) 1333, Section 3: "Change of Directors General /Heads of Service/AOD and transfer/split of activities between services" (wisseling van directeuren-generaal/diensthooften/gedelegeerd ordonnateurs en overdracht/splitsing van activiteiten tussen diensten).

is/zijn ingelicht over de belangrijkste aspecten van dergelijke verslagen, met inbegrip van eventuele punten van voorbehoud⁸.

⁸ De directeur-generaal Personele middelen en beveiliging en de directeur van het Europees Bureau voor personeelsselectie hebben dit niet vermeld in het jaarlijkse activiteitenverslag zelf, maar in een notitie aan de centrale diensten.

De jaarlijkse activiteitenverslagen zijn het belangrijkste instrument waarmee de gedelegeerd ordonnateurs verantwoording afleggen aan het College, en een bron van bewijs voor de betrouwbaarheidsverklaring. De Commissie heeft het secretariaat-generaal en het directoraat-generaal Begroting opgedragen om de directoraten-generaal en de diensten richtsnoeren te blijven geven door middel van regelmatige herziening van de vaste instructies, handleidingen, opleidingsmaatregelen en peer reviews. Alle directeuren-generaal en diensthoofden is verzocht om actieve ondersteuning van alle maatregelen die de centrale diensten aanbevelen om de kwaliteit van de jaarlijkse activiteitenverslagen te verbeteren.

2.3. Interne audit

Het Comité follow-up audit (APC) heeft zich geconcentreerd op de belangrijkste risico's die uit de controleopdrachten naar voren zijn gekomen, en gezorgd voor betere doorstroming van informatie naar het College over auditaangelegenheden, waaronder ook aangelegenheden op het niveau van de organisatie in haar geheel en kwalitatieve informatie over de wijze waarop actieplannen kunnen bijdragen tot een beter algemeen controleklimaat. Het APC heeft de Commissie er in zijn jaarverslag en informatieve nota's over geïnformeerd dat vooruitgang was geboekt bij de uitvoering van de resterende goedgekeurde auditaanbevelingen die als "kritiek" of "zeer belangrijk" waren aangemerkt, waarop in het syntheseverslag 2009 was aangedrongen. In 2010 waren er geen "kritieke" en 26 "zeer belangrijke" aanbevelingen waaraan zes maanden na de gestelde termijn nog geen gevolg was gegeven. Er werden 97 "zeer belangrijke" aanbevelingen aanvaard, maar daarvoor bedroeg deze termijn minder dan zes maanden.

Aan de hand van de door het APC verstrekte informatie heeft de Commissie nota genomen van de vorderingen bij de uitvoering van de auditaanbevelingen. Zij draagt de diensten op met dit werk verder te gaan. De directeuren-generaal en de diensthoofden dienen erop toe te zien dat de nog resterende aanbevelingen de nodige aandacht krijgen.

In maart 2011 heeft de dienst Interne audit van de Commissie het jaarverslag over de in 2010 uitgevoerde interne controles ingediend, zoals voorgeschreven in artikel 86, lid 3, van het Financieel Reglement.

In mei 2011 heeft de dienst Interne audit van de Commissie voor het eerst een algemeen advies uitgebracht. Dit advies is gebaseerd op de werkzaamheden die de interne auditfuncties en de dienst Interne audit in de periode 2008–2010 hebben uitgevoerd in het kader van het gecoördineerde strategische auditplan. Het advies is met name gericht op het financieel beheer. De dienst Interne audit van de Commissie is van oordeel dat de Commissie in 2010 procedures voor bestuur, risicobeheersing en interne controle heeft opgezet die redelijke zekerheid kunnen verschaffen wat betreft de verwezenlijking van haar financiële doelstellingen. Dit geldt niet voor de gebieden van het financiële beheer waarvoor de directeuren-generaal in hun betrouwbaarheidsverklaringen een voorbehoud hebben gemaakt, en voorts zijn de opmerkingen van toepassing over risicobeheersing betreffende fouten in de onderliggende transacties. Dit advies heeft geen betrekking op het programma betreffende het systeem voor wereldwijde satellietnavigatie, waarvan de audit eind 2010 nog niet was afgerond. Het advies houdt in het bijzonder rekening met het feit dat het management plannen heeft opgezet die de IAS geschikt acht voor het aanpakken van de restrisico's die de auditors de afgelopen drie jaar hebben vastgesteld en voor het uitvoeren van de gedane aanbevelingen, en het feit dat op de uitvoering van deze plannen toezicht wordt gehouden door middel van verslaglegging door het management en vervolgaudits.

De Commissie heeft nota genomen van deze verslagen, die het College uitsluitel geven over de prestaties van de bestuurs- en internecontrolestructuren in de diensten en redelijke zekerheid verschaffen wat betreft het vermogen van het College om zijn doelstellingen te bereiken.

2.4. Verdere verbetering van de duidelijkheid en de samenhang van de jaarlijkse activiteitenverslagen

De jaarlijkse activiteitenverslagen vormen een belangrijke bron van bewijs voor de Europese Rekenkamer en de kwijtingsautoriteiten. Volgens de Rekenkamer is de kwaliteit van deze verslagen de laatste jaren toegenomen. De Rekenkamer heeft alle directoraten-generaal en diensten van de Commissie in haar jaarverslag over 2009 de waardering “A” of “B” gegeven⁹.

De vaste instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen zijn verder verfijnd met het oog op verbetering van de kwaliteit van het ter ondersteuning van de zekerheid verstrekte bewijs en de leesbaarheid van de verslagen. De centrale diensten zijn in een vroeg stadium een rol blijven spelen bij het opstellen van de jaarlijkse activiteitenverslagen, door de hoofdzaken met de directoraten-generaal en diensten te bespreken en de nodige adviezen te geven om de kwaliteit van de uiteindelijke tekst te verbeteren. De (pre-)peer reviews zijn voor de verschillende diensten opnieuw een effectief platform gebleken om als gelijken van gedachten te wisselen over de formulering van bepaalde horizontale kwesties in hun activiteitenverslagen, over methoden om de samenhang van de aanpak te waarborgen en over de aanpak van geconstateerde zwakke punten.

Tijdens dit proces is vastgesteld op welke punten de presentatie kon worden verbeterd, met name de algemene argumenten ter ondersteuning van de betrouwbaarheidsverklaring en de omschrijving van de bijdrage van elke afzonderlijke bouwsteen. Deze punten waren onder meer: a) de te gebruiken redenering wanneer alleen een op risico gebaseerde controlesteekproef beschikbaar is, b) de beschrijving van de gebruikte bemonsteringsmethode en c) de gebruikte mathematische methoden om de resultaten van de controlesteekproef te extrapoleren naar de gehele populatie.

De Commissie streeft ernaar de leesbaarheid en vergelijkbaarheid van de jaarlijkse activiteitenverslagen voortdurend te verbeteren.

3. ZEKERHEID OP BASIS VAN DE JAARLIJKSE ACTIVITEITENVERSLAGEN EN PUNTEN VAN VOORBEHOUD VAN DE DIRECTEUREN-GENERAAL

Na onderzoek van de jaarlijkse activiteitenverslagen, en met name de betrouwbaarheidsverklaringen die door iedere directeur-generaal zijn ondertekend, merkt de Commissie op dat **allen verklaarden redelijke zekerheid te hebben** over het correcte gebruik van de middelen, de inachtneming van de beginselen van goed financieel beheer en het feit dat de toegepaste controleprocedures de nodige waarborgen bieden voor de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Sommige directeuren-generaal

⁹ A: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag geven een getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid; B: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag geven een gedeeltelijk getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid; C: de verklaring van de directeur-generaal en het jaarlijkse activiteitenverslag geven geen getrouwe beoordeling van het financieel beheer met betrekking tot de regelmatigheid (PB C 303 van 9.11.2010, blz. 88).

vermeldten resterende zwakke punten en maakten punten van voorbehoud, maar **dit deed geen afbreuk aan het algemene niveau van zekerheid.**

Twaalf directeuren-generaal en een directeur van een uitvoerend agentschap maakten in totaal **zeventien punten van voorbehoud** in hun jaarlijks activiteitenverslag 2010. Deze omvatten vijftien van de eenentwintig¹⁰ punten van voorbehoud uit 2009 waaraan eind 2010 nog steeds werd gewerkt, en twee nieuwe punten van voorbehoud.

De meest voorkomende punten van zorg hielden verband met de **complexe subsidiabiliteitsregels voor begunstigden** van subsidies (met gevolgen voor de middelen onder gecentraliseerd direct beheer) en de toepassing van de voorschriften voor overheidsopdrachten (een frequente foutenoorzaak bij het cohesiebeleid). Alle directeuren-generaal en diensthoofden stelden de belangrijkste oorzaken van hun punten van voorbehoud vast en kwamen met maatregelen om deze aan te pakken.

Na beoordeling van de controleresultaten werden zes punten van voorbehoud uit voorgaande jaren ingetrokken. Voor de intrekking van een punt van voorbehoud werd de gedelegeerd ordonnateurs gevraagd welke maatregelen waren genomen om de geconstateerde tekortkomingen aan te pakken en moesten zij aantonen dat de maatregel doeltreffend was en dat de zwakke punten daadwerkelijk waren verholpen. Dit betekende in de meeste gevallen dat uit de audit moest zijn gebleken dat de foutenpercentages waren gedaald tot een aanvaardbaar niveau of dat de systemen waren versterkt en naar behoren functioneerden.

3.1. Landbouw en natuurlijke hulpbronnen

Voor landbouw en natuurlijke hulpbronnen concludeerde de Rekenkamer in haar jaarverslag over 2009, op grond van een lichte verhoging van het foutenpercentage tot iets boven de 2%, dat er bij dit hoofdstuk sprake was van materiële fouten. De Rekenkamer herhaalde dat meer moest worden gedaan om de voorschriften en voorwaarden op het gebied van plattelandontwikkeling te vereenvoudigen.

In het jaarlijkse activiteitenverslag over 2010 maakte de directeur-generaal Landbouw en plattelandontwikkeling **één punt van voorbehoud**. Gezien het belang van het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS) voor het beheer en de controle van de landbouuitgaven en de **ernstige tekortkomingen bij het GBCS in Bulgarije, Portugal en Roemenië**, is een punt van voorbehoud opgenomen vanwege eventuele reputatieschade, hoewel de financiële gevolgen van de tekortkomingen de materialiteitsdrempel niet overschreden. Het betrokken directoraat-generaal heeft het sinds 2007 opgevoerde **punt van voorbehoud inzake de uitgaven voor maatregelen op het gebied van plattelandontwikkeling (zwaartepunt 2: verbetering van het milieu en het platteland)** ingetrokken. Het directoraat-generaal Landbouw en plattelandontwikkeling heeft de rapportage van de lidstaten over fouten bij maatregelen in het kader van zwaartepunt 2 onderzocht en gedetailleerde richtsnoeren verstrekt voor die rapportage. Daardoor zijn de kwaliteit en betrouwbaarheid van de controlestatistieken van de lidstaten en de mate van kwantificering van de geconstateerde en gemelde fouten aanzienlijk verbeterd. Dankzij deze verbeteringen kon het directoraat-generaal Landbouw en plattelandontwikkeling het restfoutenpercentage preciezer berekenen dan de voorgaande jaren, toen het niet voldoende zekerheid had dat de lidstaten hun statistieken met de vereiste nauwkeurigheid hadden opgesteld. Het restfoutenpercentage is op basis van de cijfers van de

¹⁰ Dit aantal is aangepast in verband met de oprichting van het directoraat-generaal Mobiliteit en vervoer en het directoraat-generaal Energie. Vorig jaar werd het punt van voorbehoud van het directoraat-generaal Vervoer en energie slechts voor één geteld in het syntheseverslag over 2009.

lidstaten geraamd op 1,84% voor 2010 en is dus lager dan de materialiteitsdrempel van 2% die de Rekenkamer hanteert. Het restfoutenpercentage voor het gehele terrein plattelandsontwikkeling is 1,13% (2,1% in 2009) en is dus eveneens lager dan de materialiteitsdrempel. Bovendien is het actieplan dat in het punt van voorbehoud van de voorgaande jaren werd gepresenteerd, inmiddels afgerond. Een verdere verlaging van het foutenpercentage kan alleen worden bereikt door het aantal controles ter plaatse te verhogen, wat geen rendabele maatregel zou zijn.

De directeur-generaal Maritieme zaken en visserij heeft vorig jaar een punt van voorbehoud gemaakt betreffende een aantal **operationele programma's en maatregelen in verband met het financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij (FIOV)**. Er is een actieplan opgesteld en met succes uitgevoerd. Het punt van voorbehoud kon daardoor voor alle uitgaven worden ingetrokken, met uitzondering van één programma in Duitsland, waarvoor nader onderzoek en nadere controles noodzakelijk werden geacht. Deze worden momenteel uitgevoerd.

Een aanvullende studie naar het juridische kader en de argumenten van de lidstaten inzake de **subsidiabiliteitsregels voor betalingen die aan lidstaten zijn verricht ter compensatie van extra kosten voor de afzet van bepaalde visserijproducten uit de ultraperifere regio's** heeft uitgewezen dat dit punt van voorbehoud kon worden ingetrokken.

Directoraat-generaal Milieu heeft met succes het actieplan uitgevoerd dat vorig jaar was opgezet nadat een punt van voorbehoud was gemaakt inzake de subsidiabiliteit van door subsidieontvangers gedeclareerde uitgaven. Het punt van voorbehoud werd daarom ingetrokken.

De directeur-generaal Klimaat heeft een voorbehoud gemaakt in verband met mogelijke **reputatieschade** voor de Commissie als gevolg van een **ernstig beveiligingslek in de nationale registers van de EU-regeling voor de handel in emissierechten (ETS)**.

De Commissie herinnert eraan dat het GBCS in Bulgarije, Roemenië en Portugal naar behoren moet worden ingevoerd. Er wordt bij de Portugese autoriteiten aangedrongen op versterking van het actieplan. Er zal nauwlettend op worden toegezien dat het Bulgaarse plan tijdig wordt voltooid. Roemenië heeft zijn actieplan al voltooid. Er zal nauwlettend worden toegezien op de correcte toepassing van de nieuwe elementen bij de afhandeling van declaraties voor 2011.

3.2. Cohesie

Het cohesiebeleid wordt uitgevoerd onder gedeeld beheer en het geschatte foutenpercentage ligt al jaren aanzienlijk hoger dan bij andere beleidsgroepen. De schatting van het meest waarschijnlijke foutenpercentage door de Rekenkamer is in 2009 aanzienlijk afgenomen. Volgens de Commissie¹¹ is deze verbetering deels te danken aan de verbeterde controlebepalingen van het cohesieregelgevingskader voor 2007–2013, alsook aan het effect van het actieplan van de Commissie van 2008 ter versterking van haar toezichhoudende rol bij structurele acties. De fluctuaties van het geconstateerde foutenpercentage van het ene jaar tot het andere worden echter ook beïnvloed door de fase van de meerjarige uitvoeringscyclus. 2010 was het eerste jaar dat de meeste programma's van het huidige regelgevingskader

¹¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer: *Effecten van het actieplan ter versterking van de toezichhoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeeld beheer van structurele acties* (COM(2008) 52 van 18.2.2010).

volledig operationeel waren en de meeste nationale autoriteiten projecten uitvoerden en uitgaven declareerden, waardoor het inherente foutenrisico hoger kwam te liggen.

De Commissie heeft daarom bij de herziening van het Financieel Reglement voorgesteld dat de nationale autoriteiten een jaarlijkse beheersverklaring afgeven voor alle programma's die onder gedeeld beheer worden uitgevoerd. Dat is de beste manier om op geloofwaardige en betrouwbare wijze zekerheid te krijgen dat de EU-begroting naar behoren wordt benut en gecontroleerd.

Toch is het cohesiebeleid nog steeds het uitgaventerrein met het hoogste foutenpercentage in de DAS 2009 en het enige beleidsdomein waar volgens de schatting van de Rekenkamer het waarschijnlijke foutenpercentage meer dan 5% bedraagt. De Commissie is van oordeel dat extra inspanningen vereist zijn om dit percentage te verlagen.

De **directeur-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie had twee punten van voorbehoud:** een betreffende de beheers- en controlesystemen voor specifieke operationele programma's in het kader van ESF 2000–2006 (Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje) en een betreffende de beheers- en controlesystemen voor specifieke operationele programma's in het kader van ESF 2007–2013 (België, Bulgarije, Duitsland, Ierland, Italië, Oostenrijk, Slowakije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk). De gekwantificeerde omvang van het eerste voorbehoud bedraagt 0,14% van de tussentijdse betalingen voor de periode 2000–2006 en van het tweede 1,13% van de tussentijdse betalingen voor de periode 2007–2013. Beide punten van voorbehoud werden afgegeven wegens eventuele reputatieschade, omdat de beheers- en controlesystemen van de betrokken operationele programma's op essentiële punten ernstige tekortkomingen vertoonden.

De **directeur-generaal Regionaal beleid had twee punten van voorbehoud:** een betreffende de beheers- en controlesystemen in het kader van het EFRO/Cohesiefonds in de periode 2000–2006 (Bulgarije, Duitsland, Hongarije, Italië, Letland en Nederland en 9 Interreg-programma's), en een betreffende de beheers- en controlesystemen van het EFRO/Cohesiefonds voor de periode 2007–2013 (Bulgarije, Duitsland, Griekenland, Italië, Letland, Litouwen, Roemenië, Spanje, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk, 13 programma's voor Europese territoriale samenwerking en 6 programma's voor IPA/grensoverschrijdende samenwerking).

De voor het cohesiebeleid gemelde geschatte omvang van het risico voor de operationele programma's bedraagt 0,8 tot 1,5% van de betalingen die in 2010 zijn verricht voor het totale cohesiebeleid. Dit geschatte gemiddelde maskeert de onderliggende grote verschillen tussen de lidstaten en in sommige gevallen tussen operationele programma's en regio's in eenzelfde lidstaat. Hoewel het risico op onregelmatigheden voor een aantal programma's als beheersbaar kan worden aangemerkt als het op meerjarenbasis wordt bekeken, kan dit risico op jaarbasis gemeten voor een aantal programma's en lidstaten veel hoger liggen dan de geschatte gemiddelden. De Commissie zal haar taak als toezichthouder rigoureus blijven uitvoeren en er bij de lidstaten op aandringen dat zij de geconstateerde onvolkomenheden van hun beheers- en controlesystemen aanpakken. Ook zal de Commissie, telkens als dat nodig is, betalingen onderbreken of opschorten en financiële correcties toepassen.

De Commissie zal met gecoördineerde preventie- en correctiemaatregelen haar inspanningen met name op deze systemen richten. De aan risico blootgestelde bedragen zijn anders dan bij het foutenpercentage dat de Europese Rekenkamer in haar jaarverslag heeft berekend voor de betrouwbaarheidsverklaring. Dat er een verschil is tussen de redelijke zekerheid die door de gedelegeerd ordonnateurs is verschaft en de beoordeling van de

controlesystemen door de Rekenkamer, heeft een aantal oorzaken. Onder andere is er het feit dat de Commissie op een aantal beleidsgebieden meerjarige controlestrategieën toepast en de gedelegeerd ordonnateurs het functioneren van de controlesystemen dienovereenkomstig beoordelen, terwijl de Rekenkamer verplicht is jaarlijks een oordeel uit te spreken. Bij de berekening van het aan risico blootgesteld bedrag dat de diensten van de Commissie voor structurele acties in de jaarlijkse activiteitenverslagen melden, wordt rekening gehouden met allerlei risicobeperkende en corrigerende maatregelen die deel uitmaken van de meerjarige beheers- en controlesystemen (waardoor correcties kunnen worden aangebracht enkele jaren nadat de lidstaat heeft uitbetaald aan de begunstigen en de Commissie aan de lidstaat), en bij de analyse wordt de specifieke situatie van elk programma in aanmerking genomen.

Het is daarom **waarschijnlijk dat het in de betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer voorkomende foutenpercentage hoger is**, aangezien dit fouten omvat die in volgende jaren kunnen worden gecorrigeerd, wanneer alle actoren in de controleketen hun bijdrage hebben geleverd. Nog een verschilfactor is het feit dat het foutenpercentage dat de Rekenkamer op jaarbasis vermeldt, berekend wordt aan de hand van de fouten die in dat jaar zijn geconstateerd in een steekproef van programma's en vervolgens zijn geëxtrapoleerd naar alle uitgaven in het kader van het cohesiebeleid. De verklaring kan zijn dat bij de meeste programma's en instanties nu projecten daadwerkelijk in uitvoering zijn waarvoor uitgaven worden gedeclareerd, zodat het inherente foutenrisico wordt verhoogd.

De punten van voorbehoud die de directeur-generaal Regionaal beleid voor de programmeringsperiode 2007–2013 heeft gemaakt, zijn breder dan in voorgaande jaren: ze hebben betrekking op meer operationele programma's in een groter aantal lidstaten en op grotere geschatte risicobedragen. De punten van voorbehoud die de directeur-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie voor de programmeringsperiode 2007–2013 heeft gemaakt, hebben betrekking op een kleiner aantal operationele programma's (maar in een groter aantal lidstaten) en op een kleiner geschat risicopercentage.

In 2010 moesten de nationale rekenkamers bovendien voor het eerst het foutenpercentage rapporteren dat zij hadden geconstateerd bij audits van een representatieve steekproef van verrichtingen. Op deze percentages, wanneer deze van voldoende kwaliteit werden geacht, heeft de directeur-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie met ingang van dit jaar zijn schatting van de financiële impact van de punten van voorbehoud gebaseerd, en niet meer op vooraf vastgestelde geschatte foutenpercentages¹². Ook in de toekomst moet zo veel mogelijk worden uitgegaan van de door de nationale rekenkamers gemelde foutenpercentages, indien deze van voldoende kwaliteit worden geacht.

In de jaarlijkse activiteitenverslagen wordt de aard van de geconstateerde problemen duidelijk uiteengezet en worden solide actieplannen gepresenteerd. **De volgende domeinen zijn goede voorbeelden:**

- het gebruik van **onderbrekings- en opschortingsprocedures en financiële correcties** (zie punt 4.2.1);
- de diensten blijven de nationale rekenkamers **aanvullende begeleiding en steun bieden**, met name betreffende de dekking en de kwaliteit van de audits en de opstelling van de **jaarlijkse controleverslagen en auditadviezen**, om de meerwaarde daarvan te vergroten;

¹² Zogenaemde “forfaitaire financiële correcties”.

- de diensten zullen hun controle-inspanningen, maar ook hun activiteiten op het gebied van begeleiding en bestuurlijke capaciteitsopbouw, concentreren op de subsidiabiliteit van kosten en de toepassing van de **regels voor overheidsopdrachten**, omdat op die gebieden in 2008 en 2009 de meeste geschatte fouten zich hebben voorgedaan. De Commissie neemt initiatieven om de procedures voor overheidsopdrachten verder te stroomlijnen (zie punt 4.4.2);
- de diensten zullen voor verrichtingen en systemen controles ter plaatse blijven uitvoeren, en waar nodig de frequentie ervan verhogen, op basis van risico en overeenkomstig hun controlestrategie.

De Commissie is ook bezorgd over de effectiviteit van de EU-middelen die regio's/lidstaten uitgeven als vergoeding voor projecten die al zijn voltooid en uit de nationale begroting zijn betaald vóór de datum waarop de kosten subsidiabel werden, en waarbij de regels voor de selectie van projecten niet zijn toegepast (met terugwerkende kracht goedgekeurde projecten). De Commissie zal, in samenwerking met de lidstaten, de subsidiabiliteitsregels, voorwaarden en vereisten voor de opnemings van dergelijke projecten (juridische en reguliere) in de medegefinancierde programma's verduidelijken en in haar maatregelenpakket voor de structuurfondsen na 2013 nieuwe regels voorstellen.

De Commissie heeft bij de herziening van het Financieel Reglement voorgesteld dat de geaccrediteerde organen jaarlijkse beheersverklaringen afgeven voor alle programma's die onder gedeeld beheer worden uitgevoerd.

De Commissie roept de lidstaten op om aan te tonen dat het hun menens is meer verantwoording te dragen, en wel door de controlemaatregelen waar nodig te versterken (met name wat de primaire controles op beheersniveau betreft) voordat zij uitgaven certificeren voor de Commissie, en door haar richtsnoeren voor de jaarlijkse overzichten te volgen om deze tot een waardevolle aanvullende bron van zekerheid te maken. Hoewel de rechtsgrondslag voor de jaarlijkse overzichten nog geen algemene betrouwbaarheidsverklaring voorschrijft, moedigt de Commissie alle lidstaten aan het voorbeeld te volgen van de elf lidstaten die in 2010 betrouwbaarheidsverklaringen in de overzichten hebben opgenomen en andere maatregelen te nemen om te bewijzen dat zij veel belang hechten aan een gezond beheer van de EU-middelen.

De Commissie heeft de directoraten-generaal die het cohesiebeleid uitvoeren opgedragen om met een hoge mate van transparantie te werk te gaan bij de beoordeling van de controlesystemen in elke lidstaat en bij de informatieverstrekking over onderbrekingen, opschorting van betalingen en financiële correcties, en daarvan in hun jaarlijkse activiteitenverslagen systematisch melding te maken. De Commissie heeft hen daarnaast ook opgedragen door te gaan met de systematische, tijdige onderbrekings- en opschortingsprocedures wanneer bij de controles ernstige gebreken of onregelmatigheden aan het licht komen.

3.3. Onderzoek, energie en vervoer

De gemeenschappelijke auditstrategie die de directoraten-generaal voor onderzoek toepassen voor het **zesde kaderprogramma (KP6)** (2007–2010) is succesvol gebleken, zowel wat de dekking als wat de bereikte resultaten betreft. Aan het einde van de periode was het

meerjarige restfoutenpercentage¹³ aanzienlijk gedaald, voor sommige directoraten-generaal tot een niveau dat zeer dicht bij het streefcijfer van 2% lag. De terugkerende punten van voorbehoud betreffende KP 6 werden niet ingetrokken, behalve dat van de directeur-generaal Informatiemaatschappij en media, die besloot om een betrouwbaarheidsverklaring zonder voorbehoud af te geven, hoewel het restfoutenpercentage iets boven de drempel van 2% lag. De directeur-generaal legde in zijn jaarlijkse activiteitenverslag uit waarom hij verwacht dat het meerjarige foutenniveau (d.w.z. voor heel KP6 gemeten) in de loop van 2011 onder de drempel zal komen.

Het **zevende kaderprogramma voor onderzoek (KP 7) komt op stoom**. Het bedrag van de voorfinancieringen zal daardoor lager komen te liggen dan de betalingen tegen kostenstaat. Deze laatste worden geacht een hoger inherent risico in te houden (en dus een hoger potentieel foutenpercentage te vertonen). De steekproefsgewijze audit die tot dusver is uitgevoerd, is niet voldoende om het restfoutenpercentage exact te berekenen en in deze fase conclusies te trekken over de betrouwbaarheid. Naar verwachting zal de gecontroleerde steekproef voor de gedelegeerd ordonnateurs voldoende zijn om het criterium van het restfoutenpercentage toe te passen en te beslissen **of voor dit kaderprogramma een punt van voorbehoud moet worden gemaakt**. De voorlopige foutenpercentages (4 à 5%) die uit de tot nu toe verrichte audits zijn gebleken, geven een indicatie dat het percentage voor de hele populatie boven de drempel van 2% kan liggen.

De bepalingen inzake subsidiabiliteit zijn complex en uit de audits is gebleken dat verschillen in interpretatie van deze bepalingen de grootste oorzaak zijn van de fouten die zijn gesignaleerd in het hoofdstuk *Onderzoek, energie en vervoer*. In 2010 heeft een taskforce op hoog niveau management- en organisatieproblemen in de onderzoekswereld onderzocht en aanbevelingen gedaan voor onder andere verbetering van de governance van audits en controles op dit terrein.

Inmiddels zijn voor KP 7 verdere correctiemaatregelen getroffen; zo is een gemeenschappelijk kader ingesteld voor de afgifte van auditcertificaten door externe auditors en een reeks verplichte procedures vastgesteld. De op 24 januari 2011 ingevoerde vereenvoudigingsmaatregelen¹⁴ zullen het foutenpercentage naar verwachting bovendien nog verder terugdringen. De beslissing om begunstigden toe te staan hun wettelijke boekhoudmethoden toe te passen bij verzoeken om terugbetaling van gemiddelde personeelskosten, en de mogelijkheid om aan eigenaars van kleine en middelgrote bedrijven (en andere personen die geen salaris ontvangen) forfaitaire vergoedingen uit te betalen, zullen naar verwachting een positief effect hebben op de foutpercentages. Ondanks de positieve effecten van de vereenvoudigingsmaatregelen zal de situatie opnieuw worden getoetst zodra het bedrag van de betalingen tegen kostenstaten is gegroeid en de auditsteekproef statistisch breed genoeg is.

In haar mededeling *Vereenvoudigen van de tenuitvoerlegging van de kaderprogramma's voor onderzoek*¹⁵ heeft de Commissie maatregelen en opties gepresenteerd ter vereenvoudiging van de onderzoeksfinanciering van de EU en de andere EU-instellingen verzocht om zich in het debat te mengen en zich over de opties uit te spreken.

¹³ Het meerjarige restfoutenpercentage is een maat voor de reële impact van een fout op de begroting van de EU, met inachtneming van correcties en invorderingen, ook wanneer die in volgende jaren worden verricht.

¹⁴ C(2011) 174 final: Commission Decision of 24.1.2011 on three measures for simplifying the implementation of Decision No 1982/2006/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision No 970/2006/Euratom and amending Decisions C(2007) 1509 and C(2007) 1625.

¹⁵ COM(2010) 187 van 29.4.2010.

3.4. Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding

Over het algemeen voldeed de interne controle op het gebied van externe steun in 2010 aan de verwachtingen. Om de betrouwbaarheidsverklaring op het gebied van externe steun beter te kunnen onderbouwen, ontwikkelt DG EuropeAid een indicator voor de geschatte impact van restfouten, en verbindt het zich ertoe een methode hiervoor in de loop van 2011 in te voeren.

De directeur-generaal Buitenlandse betrekkingen heeft het voorbehoud ingetrokken dat in verband met eventuele reputatieschade was gemaakt met betrekking tot het beheer van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en het stabiliteitsinstrument, nadat de methode en de capaciteit voor controles achteraf was verbeterd.

De Commissie heeft de dienst Instrumenten voor het buitenlands beleid opgezet, die verantwoordelijk is voor de financiële controle van de instrumenten, waaronder de begroting van het GBVB en het stabiliteitsinstrument. Deze dienst van de Commissie rapporteert rechtstreeks aan de vicevoorzitter/hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid.

De Commissie heeft het hoofd van de dienst Instrumenten voor het buitenlands beleid opgedragen om nauwlettend toe te zien op de verdere uitvoering van het actieplan dat door de directeur-generaal voor Buitenlandse betrekkingen is geïnitieerd.

3.5. Onderwijs en burgerschap

De directeur-generaal **Communicatie heeft het voorbehoud gehandhaafd dat in 2008 in verband met eventuele reputatieschade werd gemaakt met betrekking tot mogelijke niet-naleving van de toepasselijke wetgeving inzake intellectuele-eigendomsrechten door de diensten van de Commissie.** De meeste in het actieplan opgenomen correctiemaatregelen zijn uitgevoerd, met name op het gebied van opleiding, voorlichting en internationale coördinatie. De directeur-generaal Communicatie heeft aangekondigd dat dit voorbehoud zal worden ingetrokken zodra de auteursrechtovereenkomsten in verband met de samenstelling van een dagelijks persoverzicht door dit directoraat-generaal van kracht zijn.

De directeur-generaal **Onderwijs en cultuur heeft het voorbehoud gehandhaafd dat was gemaakt in verband met het foutenpercentage bij het gecentraliseerd direct beheer, nadat bij controles achteraf een significant foutenpercentage bij de onderliggende verrichtingen was vastgesteld.** Dit punt van voorbehoud is uitgebreid met een voorbehoud van de directeur van het Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur. Het foutenpercentage in het bevoegde DG bedroeg **3,4%, terwijl het foutenpercentage voor twee van de zeven door het uitvoerend agentschap beheerde hoofdprogramma's – de programma's Cultuur en Jeugd – respectievelijk 4,28% en 7,38% bedroeg.** De vaakst geconstateerde fouten betroffen het feit dat begunstigden geen bewijsstukken kunnen overleggen of dat de kwaliteit ervan te wensen overlaat. Het directoraat-generaal en het agentschap hebben een gecoördineerd actieplan opgezet om de informatieverstrekking aan de begunstigden en de strategieën voor documentaire controle te verbeteren op basis van risicobeoordeling.

De directeur-generaal **Binnenlandse zaken heeft in het activiteitenverslag 2010 twee punten van voorbehoud opgenomen, die beide betrekking hebben op mogelijke reputatieschade door vertraging bij de tenuitvoerlegging van grootschalige IT-systemen – VIS en SIS II.** Er zijn in 2010 aanzienlijke vorderingen gemaakt in de richting van de

succesvolle invoering van deze systemen. Het gedetailleerde actieplan is volledig uitgevoerd, maar er is extra vertraging ontstaan door factoren als onvoldoende voorbereiding bij sommige lidstaten en de politieke situatie in Noord-Afrika, die gevolgen hadden voor de uitrol van het VIS.

De directeur-generaal **Justitie kon het voorbehoud intrekken** dat was gemaakt in verband met het financiële risico verbonden aan het restfoutenpercentage van naar schatting 2,15% in de **niet-gecontroleerde subsidiepopulatie** in het kader van begrotingsonderdeel 1804 – Grondrechten en burgerschap.

De Commissie is tevreden over de actie die is ondernomen om mogelijke schending van intellectuele-eigendomsrechten door haar diensten aan te pakken.

De Commissie betreurt dat de controles achteraf door het directoraat-generaal Onderwijs en cultuur een verhoogd foutenpercentage hebben uitgewezen en dat het punt van voorbehoud is uitgebreid tot twee door het uitvoerend agentschap beheerde programma's, ondanks de inspanningen die zijn geleverd om de begunstigen beter te informeren over de vereisten. Zij verzoekt de diensten hun inspanningen op te voeren.

De Commissie erkent dat de ontwikkeling en het beheer van grootschalige IT-systemen zoals SIS II en VIS problemen opleveren. Zij zal zich sterker inspannen om de governance te verbeteren en de samenwerking met de belanghebbenden inzake SIS II te intensiveren. Zij zal de politieke situatie in de lidstaten en Noord-Afrika nauwlettend volgen om verdere vertraging bij het VIS te voorkomen.

3.6. Economische en financiële zaken

De directeur-generaal **Ondernemingen en industrie** maakte ook in 2010 een **voorbehoud ten aanzien van de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging door een gedelegeerde instantie**. De werkzaamheden ter verbetering van het monitoring- en controlekader en de zwakheden bij de aanbestedingsprocedures zijn aan de orde gekomen, zoals in 2009 aangekondigd. Bij de audit van de jaarrekeningen voor 2009 zijn echter nog andere zwakheden van de internecontrolesystemen van de gedelegeerde instantie aan het licht gekomen, waardoor twijfel is ontstaan over de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging over 2010. Het is niet mogelijk de mogelijke impact te kwantificeren, aangezien deze pas bekend zal zijn na de controle van de financiële verslagen over 2010, die in 2011 zal plaatsvinden.

Het gezamenlijke beheer van EU-middelen zorgt voor bijzondere problemen. De Commissie heeft het secretariaat-generaal en het directoraat-generaal Begroting opgedragen om samen met de verantwoordelijke diensten de vaakst gesignaleerde problemen te onderzoeken en waar nodig verbeteringen op het gebied van gezamenlijk beheer voor te stellen.

4. HORIZONTALE VRAAGSTUKKEN EN OPLOSSINGEN

4.1. Kosteneffectiviteit van de controle

Overheidsuitgaven moeten doeltreffend, efficiënt en op proportionele wijze worden gecontroleerd om de burgers en hun vertegenwoordigers de nodige zekerheid te bieden. Er is echter een mate van controle waarboven extra controles afbreuk doen aan het vereiste dat de

programma's doeltreffend moeten zijn (als potentiële aanvragers om die reden besluiten geen EU-steun aan te vragen) en/of het vereiste van goed financieel beheer.

In 2010 heeft de Commissie een **mededeling** goedgekeurd waarin voor de beleidsdomeinen Onderzoek, energie en vervoer en Plattelandsontwikkeling wordt voorgesteld een “**aanvaardbaar foutenrisico**” (AFR) te hanteren¹⁶. De aanleiding tot het AFR-initiatief was de noodzaak om op algemeen aanvaardbare wijze duidelijkheid te verschaffen over de juiste balans tussen risico en controle, rekening houdend met de meerwaarde die investeringen door de EU op bepaalde terreinen bieden en met de noodzaak om de kosten van de controlesystemen binnen aanvaardbare grenzen te houden. De interinstitutionele besprekingen over dit thema zijn nog aan de gang.

In de tussentijd verstrekken de directoraten-generaal die werkzaam zijn op beleidsgebieden waarvoor de Commissie al een voorstel heeft gepubliceerd, in hun jaarlijkse activiteitenverslagen **nadere informatie over de kosteneffectiviteit van de controles**. In deze analyses worden de kosten van mogelijke extra controles afgewogen tegen de baten ervan, d.w.z. de bedragen waarom het gaat bij mogelijk opgespoorde en gecorrigeerde fouten. Deze analyse verandert niets aan het materialiteitsniveau van 2% voor de wettigheid en regelmatigheid dat momenteel van toepassing is, maar biedt de gedelegeerd ordonnateurs wel waardevolle informatie over de vraag of de risico's aanvullende controles rechtvaardigen, rekening houdend met de beginselen van goed financieel beheer.

De Commissie draagt de centrale diensten op andere diensten bij te staan bij de verdere ontwikkeling (in hun jaarlijkse activiteitenverslagen) van analyse en verslaglegging inzake de kosteneffectiviteit van controles, en deze analyse uit te breiden tot andere beleidsgebieden.

De Commissie verzoekt de gedelegeerd ordonnateurs de controlesystemen te laten aansluiten op de gesignaleerde risico's en de kosteneffectiviteit van de controles, overeenkomstig de nieuwe vereisten die worden voorgesteld in het herziene Financieel Reglement¹⁷, dat naar verwachting in 2012 van kracht zal worden. De Commissie zal met de bevoegde autoriteiten in de lidstaten blijven samenwerken om de controlesystemen zo doeltreffend en kosteneffectief mogelijk te maken.

4.2. Betere informatieverstrekking bij gedeeld beheer over opschorting van betalingen, terugvorderingen en financiële correcties

4.2.1. Informatie over onderbreking van betalingsprocedures en opschorting van betalingen

De Commissie dringt er bij haar diensten op aan de betalingsprocedures te onderbreken en opschortingsprocedures voor te stellen wanneer dat noodzakelijk is en zodra aan de wettelijke voorwaarden daarvoor is voldaan.

Met betrekking tot gedeeld beheer heeft de Commissie de betalingsprocedures in een groeiend aantal gevallen onderbroken of opgeschort, namelijk als er aanwijzingen waren voor significante tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen, zoals bedoeld in de artikelen 91 en 92 van Verordening (EG) nr. 1083/2006.

¹⁶ COM(2010) 261 van 26.5.2010.

¹⁷ COM(2010) 815, artikel 63, lid 2.

De diensten die verrichtingen uitvoeren onder gedeeld beheer hebben over alle besluiten tot onderbreking/opschorting verslag uitgebracht in hun jaarlijkse activiteitenverslag. De verstrekte informatie omvat de operationele programma's in kwestie, de betrokken lidstaten, het soort zwakheden, de belangrijkste feiten die aan het besluit ten grondslag lagen en de budgettaire impact van het besluit. Deze informatie is een belangrijk aspect van de te verschaffen redelijke zekerheid.

Na de invoering in 2010 van het nieuwe onderbrekingsinstrument voor de programmeringsperiode 2007–2013 hebben de directeuren-generaal die op basis van gedeeld beheer werken, formele besluiten tot **onderbreking van betalingen** genomen voor in totaal 2,6 miljard euro. Het College heeft daarnaast zesmaal besloten tot **opschorting van betaling**.

De Commissie bevestigt dat de gedelegeerd ordonnateurs systematisch betalingen zouden moeten onderbreken en het College voorstellen de procedures op te schorten, wanneer aan de daarvoor gestelde voorwaarden is voldaan en totdat de betrokken nationale autoriteiten de nodige correctiemaatregelen hebben genomen.

4.2.2. Informatie van de lidstaten over door hen verrichte financiële correcties en terugvorderingen

Het **corrigeren van onterecht betaalde bedragen** is een belangrijk aspect van goed financieel beheer. In 2010 zijn verdere inspanningen verricht om waar nodig financiële correcties op te leggen, de kwaliteit te verbeteren van de informatie die de lidstaten verstrekken over financiële correcties en terugvorderingen, en de toepassing van beproefde werkmethoden te bevorderen, om zo het mechanisme voor terugvordering op lidstaat- en EU-niveau te verbeteren.

Voor de uitgaven onder gedeeld beheer wordt in de jaarlijkse activiteitenverslagen gedetailleerde informatie verstrekt over financiële correcties die een lidstaat heeft uitgevoerd en aan de Commissie heeft gemeld, en wordt een beoordeling gegeven van de nationale controlesystemen (zie punt 4.2.4). Deze aanvullende informatie wordt verstrekt naar aanleiding van verzoeken die door de kwijtingsrapporteur werden gedaan tijdens de besprekingen over het kwijtingsbesluit van 2009.

Bij het cohesiebeleid voeren de lidstaten financiële correcties uit naar aanleiding van hun eigen auditwerkzaamheden en audits die de EU verricht. Hierover wordt met één jaar vertraging verslag uitgebracht, dus in 2010 wordt bericht over de in 2009 verrichte correcties.

Wat het regionaal beleid betreft, hebben de lidstaten gemeld dat zij tot eind 2009 voor in totaal 3,6 miljard euro **financiële correcties** hebben uitgevoerd voor de programma's van 2000–2006 (waarvan 1,7 miljard euro terugvorderingen en 1,9 miljard euro inhoudingen).

Wat het werkgelegenheidsbeleid betreft, hebben de lidstaten ten aanzien van de periode 2000–2009 gemeld dat zij voor in totaal 1,2 miljard euro financiële correcties hebben uitgevoerd (waarvan 0,2 miljard euro terugvorderingen en 1,0 miljard euro inhoudingen).

4.2.3. Financiële correcties die de Commissie aan lidstaten heeft opgedragen

Voor de overige gemelde **financiële correcties** is **door de Commissie opdracht gegeven aan lidstaten**. Het directoraat-generaal Regionaal beleid heeft voor in totaal 6,7 miljard euro financiële correcties gemeld die het gevolg zijn van door de EU verrichte audits in de periode

2000–2010. Meer dan de helft van deze correcties werd verricht in de laatste drie jaar van deze periode (3,9 miljard in 2008–2010). Het directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie heeft voor in totaal 1,5 miljard euro financiële correcties gemeld die het gevolg zijn van door de EU verrichte audits. In het begrotingsjaar 2010 heeft het directoraat-generaal Landbouw voor 834 miljoen euro financiële correcties uitgevoerd naar aanleiding van door de EU verrichte audits. Van de financiële correcties die zijn overeengekomen of waartoe is beslist voor alle programma's in het kader van het cohesiebeleid samen, was eind 2010 al 97% uitgevoerd (door middel van terugvorderingen of inhoudingen die de lidstaten hebben toegepast op latere betalingsvorderingen).

Sinds 2009 wordt in de aantekeningen bij de jaarrekeningen van de Europese Unie uitgebreider informatie opgenomen over financiële correcties waartoe de Commissie heeft besloten en die in de loop van het jaar worden uitgevoerd, alsmede over terugvorderingen. In de rekeningen over 2010 zal deze informatie nog worden uitgebreid.

4.2.4. *Beoordeling van de controlesystemen van de lidstaten*

In 2010 werd voor de eerste maal in de jaarlijkse activiteitenverslagen **de beoordeling door de Commissie van de controlesystemen van elke lidstaat** aangegeven, rekening houdende met de verschillende zekerheidsniveaus per programma in elke lidstaat. Het aantal lidstaten waarvoor de beoordeling tot een voorbehoud leidde, was niet voor alle beleidsgebieden hetzelfde: 12 lidstaten plus een aantal grensoverschrijdende programma's voor het regionale steunbeleid, 10 lidstaten voor het werkgelegenheidsbeleid, 4 lidstaten voor het visserijbeleid en 3 lidstaten voor het landbouwbeleid. Ook wordt informatie gegeven over de wijze waarop de beoordeling van de controlesystemen leidt tot de kwantificering die de directeuren-generaal opstellen van het totale bedrag onder voorbehoud.

4.3. **Meer waarde toekennen aan de declaraties van de bevoegde overheidsinstanties**

In 2010 werd ten aanzien van het cohesiebeleid voor de programmeringsperiode 2007–2013 voor het eerst het “**single audit**”-systeem volledig uitgevoerd. Zoals bij alle nieuwe systemen waren er enkele kinderziektes met betrekking tot de betrouwbaarheid van de informatie die de rekenkamers van de lidstaten verstrekten. De **jaarlijkse controleverslagen**, uitgebracht eind 2010, hadden betrekking op de resultaten van de audits die waren uitgevoerd tijdens de periode van juli 2009 tot en met juni 2010. Van de 460 uit te brengen nationale auditadviezen bevatten er 14 een verklaring van oordeelonthouding (207 in 2009), 265 waren zonder voorbehoud (108 in 2009), 175 waren met voorbehoud (93 in 2009), 5 waren negatief (2 in 2009)¹⁸ en 1 is niet ontvangen. De Commissie heeft de ingediende auditadviezen zorgvuldig geanalyseerd en waar nodig aangevuld met haar eigen beoordeling. Naarmate alle betrokkenen meer ervaring krijgen met het systeem zal de betrouwbaarheid van de gemelde foutenpercentages naar verwachting verbeteren.

Meer verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de besteding van middelen onder gedeeld beheer is ook voorgesteld bij de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement. Daarbij werd voor alle instanties die met het beheer van EU-middelen onder gedeeld beheer¹⁹ zijn belast, de verplichting ingevoerd om beheersverklaringen af te geven.

¹⁸ In vier gevallen werd “niet van toepassing” aangegeven, omdat de conformiteitsevaluatie nog niet was goedgekeurd.

¹⁹ Bij de uitgaven onder gedeeld beheer gaat het voornamelijk om structuur- en landbouwigtingen.

Wat het landbouw- en plattelandsontwikkelingsbeleid betreft, hebben alle 82 betaalorganen een jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring afgegeven inzake de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de rekeningen, alsook een verklaring dat er een systeem is dat redelijke zekerheid verschaft over de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Bovendien hebben de lidstaten met meer dan één betaalorgaan (met uitzondering van Roemenië) overeenkomstig de wettelijke vereisten een jaarlijks overzicht verstrekt. De omvang van de in deze verklaringen en overzichten vermelde punten van voorbehoud wordt uiteengezet in de desbetreffende jaarlijkse activiteitenverslagen; doorgaans zijn de punten van voorbehoud niet van materiële aard.

De Commissie heeft een externe toetsing van de jaarlijkse overzichten van de lidstaten laten verrichten, die zij recentelijk aan de andere instellingen ter beschikking heeft gesteld. De conclusie van de studie luidt dat het jaarlijkse overzicht in zijn huidige vorm weinig meerwaarde biedt.

De Commissie gaat door met het organiseren van jaarlijkse ontmoetingen zoals die van de “Homologues Group”²⁰, bilaterale controlecoördinatievergaderingen, jaarlijkse managementbijeenkomsten en opleidingsactiviteiten. Om de verantwoordingsplicht van de lidstaten overeenkomstig artikel 17 VWEU verder aan te scherpen, heeft de Commissie in haar voorstel voor de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement het vereiste opgenomen dat de in de lidstaten erkende verantwoordelijke organen voor alle middelen onder gedeeld beheer jaarlijkse beheersverklaringen afgeven.

Hoewel dat geen formeel wettelijk vereiste is, geven vier lidstaten²¹ ook **nationale verklaringen** op hoog niveau af. De nationale verklaring is een waardevol middel om de controle- en verantwoordingsstructuren transparanter te maken. Het doel is niet om extra informatie te verschaffen buiten die welke al in de bestaande verslagen is opgenomen.

4.4. Vereenvoudiging en verlichting van de administratieve lasten

De complexiteit van de regels die bepalen welke kosten voor financiering in aanmerking komen, waaronder de regel dat alleen werkelijk gemaakte kosten worden vergoed, is vaak aanleiding voor de door de gedelegeerd ordonnateurs gemaakte punten van voorbehoud. Al jarenlang leidt deze complexiteit tot een voorbehoud in het hoofdstuk *Onderzoek, energie en vervoer* en levert zij problemen op voor sommige uitgavencategorieën in de hoofdstukken *Cohesiebeleid* en *Onderwijs en burgerschap*.

4.4.1. Herziening van het Financieel Reglement en de uitvoeringsbepalingen

De Commissie heeft de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement in 2010 benut om de financiële regels aan te passen. De aanpassing had drie doelen: vereenvoudiging van de regels, met name voor subsidiebeheer, door het gebruik van vaste bedragen, forfaitaire tarieven en schalen voor eenheidskosten uit te breiden; versterking van de hefboomwerking van de EU-financiering door gebruik te maken van EU-trustfondsen, financieringsinstrumenten en publiek-private partnerschappen, en versterking van de

²⁰ Contactgroep voor samenwerking met de auditinstanties van de lidstaten, de Commissie en de Europese Rekenkamer.

²¹ Nationale verklaringen (van de regering) zijn ondertekend door de ministers van Financiën van Nederland en Zweden, de vaste secretaris van de Treasury van het Verenigd Koninkrijk en de auditeur-generaal van Denemarken.

verantwoordingsplicht van de Commissie en de uitvoerende partners door de beheersmethoden te harmoniseren en de bepalingen ervan te verscherpen.

Als volgende stap kan van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om de sectorale wetgeving in dezelfde zin te wijzigen. Er is een **interdepartementale werkgroep** opgericht die moet toezien op de samenhang tussen de bepalingen van het Financieel Reglement en de sectorale wetgeving. Het eindresultaat moet **aan drie criteria voldoen**: a) vermindering van het foutenrisico, b) verlichting van de administratieve lasten voor de begunstigden (met name kleine en middelgrote bedrijven) en andere belanghebbenden (zoals uitvoeringsorganen en contractanten) en c) verlaging van de operationele kosten van de controles.

De Commissie dringt er bij de andere instellingen op aan positief te reageren op haar voorstel voor de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement.

4.4.2. *Regels voor subsidies en overheidsopdrachten*

Een verkeerde toepassing van de wetgeving op het gebied van overheidsopdrachten is een van de meest voorkomende oorzaken van fouten in het hoofdstuk *Cohesie*. De Commissie heeft een groenboek gepresenteerd over de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten²², met het oogmerk de besteding van geld voor opdrachten te optimaliseren.

De resultaten van de raadpleging over het groenboek zullen samen met de resultaten van de economische evaluatie van de effectiviteit van de huidige regels als input dienen voor de discussie over de wijze waarop de EU-regels precies kunnen worden verbeterd. Er is een wetgevingsvoorstel aangekondigd voor eind 2011 in het kader van de Single Market Act.

Vooraf bij het regionaal beleid zijn onregelmatigheden geconstateerd als gevolg van onjuiste toepassing van de regels voor overheidsopdrachten, alsook zwakke punten inzake de opsporing van dergelijke onregelmatigheden door middel van beheerscontroles. Er zijn maatregelen gepland om deze foutenoorzaak aan te pakken, met name door grondige analyse en bespreking met de betrokken beheersautoriteiten in de betrokken lidstaten. Het is de bedoeling de overheidsinstanties aanvullende specifieke richtsnoeren en opleiding te verstrekken om de bestuurlijke capaciteit waar nodig te versterken.

4.5. **Een bedrijfsstrategie voor beheersinformatiesystemen**

Uit de audits die de dienst Interne audit de afgelopen jaren heeft verricht met betrekking tot grootschalige en bedrijfsmatige IT-systemen is gebleken dat de processen voor strategische besluitvorming, gunning van opdrachten en projectbeheer op IT-gebied op zowel DG- als Commissieniveau moeten worden verbeterd. Dat moet ertoe leiden dat IT-projecten met de doelstellingen van de Commissie sporen, beter worden gecoördineerd, waar voor hun geld bieden en succesvol en tijdig worden uitgevoerd.

In 2010 is een interdepartementale taskforce opgericht met de opdracht de huidige IT-situatie bij de Commissie te onderzoeken. De bevindingen van deze taskforce zijn in een mededeling aan de Commissie formeel goedgekeurd²³. Om hieraan gevolg te geven is een nieuw IT-beleid

²² Met een onderzoek naar de tenuitvoerlegging van de momenteel geldende richtlijnen van de EU (2004/17/EG en 2004/18/EG).

²³ SEC(2010) 1182 van 7.10.2010: *Getting the Best from IT in the Commission*.

opgezet. De nieuwe ABM+IT-stuurgroep²⁴ moet een **IT-bedrijfsstrategie voor de Commissie** voorstellen, toezicht houden op de stroomlijning en harmonisatie van IT-projecten en doelstellingen vaststellen voor efficiëntiewinst en IT-zekerheid en -beveiliging.

Om de paraatheid te vergroten en een gecoördineerde respons op cyberaanvallen tegen de Commissie mogelijk te maken, heeft het directoraat-generaal Personele middelen en beveiliging in samenwerking met het directoraat-generaal Informatica een **responsteam voor cyberaanvallen (CART)** opgezet.

4.6. Personeel

De Commissie ziet sinds 2008 systematisch toe op beheersing van de personeelswerving door per directoraat-generaal en per functiegroep streefcijfers vast te stellen en door een monitoringsysteem toe te passen, dat de geografische balans na de uitbreiding van 2004 moet aanpassen en tot een evenwichtige verdeling over de verschillende diensten moet leiden. De **overgangperiode voor de aanwerving van personeel uit de EU-10** is op 31 december 2010 afgelopen. De doelstelling voor de aanwerving van personeel uit de EU-10 was in 2008 al gehaald, hoewel het aantal tijdelijke functionarissen nog relatief groot is. Het percentage tijdelijke functionarissen nam in 2010 gestaag af door de aanwerving van personen die met succes hebben deelgenomen aan speciaal op kandidaten uit de EU-10 gerichte interne en open vergelijkende onderzoeken. Naar analogie met de EU-10 werden in 2009 aanwervingsdoelstellingen en een monitoringsysteem vastgesteld voor de EU-2. Deze zullen tot het einde van de overgangperiode voor de EU-2 (2011) gehandhaafd blijven.

In deze tijden van nulgroei moeten nieuwe politieke prioriteiten worden verwezenlijkt door **optimale toewijzing van personeelsleden** en **interne overplaatsing**. Door gerichte maatregelen op deze gebieden kon in het jaarlijkse screeningverslag 2009 en het geactualiseerde verslag over 2010 een gestage daling worden geconstateerd van het aandeel van het Commissiepersoneel dat in administratieve en ondersteunende functies werkzaam is.

De Commissie blijft ernaar streven de overhead terug te dringen en de opbrengst van bezuinigingen te gebruiken voor kernactiviteiten.

²⁴ Een IT-stuurgroep voor activiteitenbestuurd management, voorgezeten door de secretaris-generaal.

SAMENVATTING

- De Commissie constateert dat de gedelegeerd ordonnateurs erin zijn geslaagd om voor 25% van de vorig jaar geformuleerde punten van voorbehoud de tekortkomingen te verbeteren. De verbeteringen houden onder meer in dat de subsidiabiliteitsregels voor door subsidiebegunstigden gedeclareerde uitgaven beter worden nageleefd.
- Er is nog ruimte voor verbetering, vooral op sommige gebieden die onder het gedeeld beheer vallen. De Commissie zal samenwerken met de lidstaten, die in het kader van artikel 317 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie meer bevoegdheden hebben gekregen. Zij verzoekt de lidstaten de beheers- en controlesystemen te verbeteren, met name de primaire beheerscontroles, voordat zij uitgaven certificeren voor de Commissie. De Commissie zal haar taak als toezichthouder rigoureus blijven uitvoeren en van de lidstaten vragen dat zij de zwakste punten van hun beheers- en controlesystemen aanpakken. Ook zal de Commissie systematisch en tijdig, telkens als dat nodig is, betalingen onderbreken of opschorten en financiële correcties toepassen. De Commissie roept de andere instellingen op het voorstel te steunen dat zij in het kader van de herziening van het Financieel Reglement heeft gedaan om voor alle middelen onder gedeeld beheer jaarlijkse beheersverklaringen af te geven, en nodigt de lidstaten uit om deze bepalingen nu al toe te passen, nog voordat zij formeel in werking zijn getreden.
- De Commissie is zich ervan bewust dat de ingewikkelde regels voor subsidies tot problemen leiden. Zij heeft in het kader van de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement voorstellen ingediend om de subsidieregels te vereenvoudigen en werkt nu aan sectorale wetgeving om deze vereenvoudigingen in praktijk te brengen.
- De EU-regels voor overheidsopdrachten moeten worden gemoderniseerd. De Commissie heeft een groenboek gepresenteerd over de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten²⁵, waarin een groot aantal mogelijke aspecten van de komende wetgevingshervorming wordt belicht. De Commissie heeft aangekondigd dat zij eind 2011 een wetgevingsvoorstel zal indienen voor de herziening van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten.
- De Commissie verzoekt de overige instellingen en de lidstaten om de besprekingen over het volgende meerjarig financieel kader te baat te nemen voor een verbetering van de opzet van de financieringsregelingen, met inbegrip van de betrokken uitvoerings-, beheers- en controlemechanismen, teneinde tot doeltreffender resultaten te komen en te waarborgen dat de controle van de EU-uitgaven efficiënt, evenredig en kosteneffectief is.
- De Commissie merkt op dat bij de meeste programma's en instanties in het kader van het cohesiebeleid nu projecten daadwerkelijk in uitvoering zijn waarvoor uitgaven worden gedeclareerd. Hoewel cohesieprogramma's van nature meerjarig zijn, werd door dit grotere aantal verrichtingen in 2010 tevens het inherente foutenrisico vergroot. Voor het gehele cohesiebeleid werd in het verslagjaar een aanzienlijke stijging geconstateerd van het foutenpercentage en de omvang van foutieve betalingen. De punten van voorbehoud die het directoraat-generaal Regionaal beleid in 2010 heeft opgenomen, hebben betrekking op een groter aantal operationele programma's in meer lidstaten dan

²⁵ Groenboek betreffende de modernisering van de EU-richtlijnen voor overheidsopdrachten (2004/17/EG en 2004/18/EG).

de voorgaande jaren. De punten van voorbehoud van het directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie hadden betrekking op een kleiner aantal operationele programma's dan in 2009, maar in meer lidstaten (43 programma's onder voorbehoud, behorende tot zowel de programmeringsperiode 2000–2006 als de programmeringsperiode 2007–2013, in 10 lidstaten, tegen 59 programma's in 7 lidstaten in 2009). Het directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie maakte in 2010 bovendien gebruik van de door de auditinstanties van de lidstaten gemelde foutenpercentages, wanneer deze van voldoende kwaliteit werden geacht. Deze aanpak verklaart voor een deel de verschillen met de door de Europese Rekenkamer gemelde foutenpercentages.

- De Commissie is verheugd over het initiatief van Denemarken, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk om vrijwillig nationale beheersverklaringen op te stellen. De Commissie heeft in 2010 een werkdocument²⁶ van haar diensten uitgebracht waarin de reikwijdte en de inhoud van de vrijwillige nationale verklaringen in detail worden besproken. In dat document verstrekt de Commissie overheidsinstanties tevens technische richtsnoeren om de verklaringen een meerwaarde te geven en meer zekerheid te verschaffen over de uitvoering van maatregelen onder gedeeld beheer. Het document is op 23 februari 2011 gezonden aan het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. In de richtsnoeren wordt echter geconcludeerd dat het voorstel van de Commissie voor jaarlijkse door de geaccrediteerde organen ondertekende beheersverklaringen (dat zij in het kader van de herziening van het Financieel Reglement heeft gedaan) een eerste stap is die meer praktisch nut heeft. Dit standpunt wordt bevestigd door de recente externe evaluatie van de jaarlijkse overzichten, waarin wordt geconcludeerd dat deze overzichten in hun huidige vorm weinig meerwaarde bieden voor het proces van de Commissie voor het verschaffen van zekerheid.

²⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie: *Adding value to Declarations: increasing assurance on execution in shared management* (SEC(2011) 250 van 23.2.2011).