



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 15.6.2005  
COM(2005) 252 definitief

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

**over een stappenplan voor een geïntegreerd internecontrolekader**

## A. WAAROM MAATREGELLEN?

De Rekenkamer heeft in november 2004 haar jaarverslag over het begrotingsjaar 2003 gepubliceerd. Voor de tiende keer heeft de Rekenkamer daarin een betrouwbaarheidsverklaring (DAS) afgegeven die grotendeels positief was ten aanzien van de betrouwbaarheid van de rekeningen, de vastleggingen en de eigen middelen, maar waarin behalve voor de administratieve uitgaven, voor geen van de onderdelen van de algemene begroting van de Europese Unie redelijke zekerheid kon worden geboden ten aanzien van de betalingen<sup>1</sup>.

Dit kan niet zo blijven. Belastingbetalers moeten er met redelijke zekerheid op kunnen vertrouwen dat de middelen van de Europese Unie op wettige en regelmatige wijze worden beheerd. Dit standpunt spreekt ook uit het feit dat zowel het Parlement als de Raad herhaaldelijk, en onlangs nog in verband met de kwijtingsprocedure 2003, hun teleurstelling hebben geuit over het feit dat de Rekenkamer geen positieve betrouwbaarheidsverklaring kan afgeven. Beide instellingen hebben de Commissie verzocht maatregelen te nemen om iets aan deze situatie te doen. De Commissie-Barroso heeft haar streven naar een positieve betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer dan ook tot een strategische doelstelling gemaakt<sup>2</sup>. Dit betekent uiteraard dat de Commissie op verschillende gebieden nieuwe maatregelen moet nemen. Hoewel volgens het Verdrag de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting bij de Commissie ligt, wordt in werkelijkheid 4 van de 5 euro uit de begroting in het kader van gedeeld beheer door de lidstaten besteed, dus het is van wezenlijk belang dat zij actief worden betrokken bij dit initiatief.

Een positieve DAS verkrijgen is een uiterst ambitieuze doelstelling; niemand kan verwachten dat de DAS het ene jaar negatief is en het volgende jaar onvoorwaardelijk positief. De Rekenkamer kan immers alleen een positieve DAS afgeven als zij redelijke zekerheid heeft dat de **verrichtingen tot op het niveau van de individuele begunstigde**, dus de betalingen door de lidstaten aan de eindbegunstigden zoals landbouwers, studenten, ondernemingen en in sommige gevallen overheidsinstanties, wettig en regelmatig zijn. Toezicht- en controlesystemen moeten dus door middel van voldoende controles ter plaatse bij de begunstigde redelijke zekerheid verschaffen dat het risico van fouten op dit niveau afdoende wordt beheerst.

In haar advies nr. 2/2004<sup>3</sup> over een doeltreffend en doelmatig internecontrolekader erkent de Rekenkamer dat veel van de benodigde elementen voorhanden zijn, en dat veel vooruitgang is

---

<sup>1</sup> In het jaarverslag over het begrotingsjaar 2003 maakt de Rekenkamer ten aanzien van de betrouwbaarheid van de rekeningen een voorbehoud voor de post "Diverse debiteuren". Zij is van oordeel dat de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn wat betreft de ontvangsten, betalingsverplichtingen en administratieve uitgaven. Zij geeft een verklaring met beperking over de onderliggende verrichtingen bij landbouw, structurele maatregelen, intern beleid, externe maatregelen en pretoetredingssteun.

<sup>2</sup> Zie de mededeling van de Commissie: Strategische doelstellingen 2005-2009, Europa 2010: een partnerschap voor Europese vernieuwing, welvaart, solidariteit en veiligheid - COM(2005)12 van 26.1.2005.

<sup>3</sup> Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het model „single audit” (en een voorstel voor een communautair internecontrolekader) - PB C 107 van 30.4.2004.

geboekt met de verbetering van de systemen, maar uit zij de volgende kritiek op bepaalde aspecten van de bestaande controlekaders in de verschillende sectoren van de begroting:

*Onduidelijke en inconsistente doelstellingen*

- Er is geen duidelijk omlinjnde controlestrategie met algemene of specifieke doelstellingen voor de diverse systemen.

*Gebrek aan coördinatie*

- De controleorganen zijn niet formeel verplicht de planning van controles te coördineren of rekening te houden met de controles van anderen.
- Door de lidstaten verstrekte informatie over de resultaten van de controles is soms ontoereikend of inconsistent.

*Geen informatie over kosten en baten*

- In sectoren onder gedeeld beheer worden de kosten voor het verrichten van controles goeddeels gedragen door de lidstaten of de begunstigde staten, terwijl de baten ten goede komen van de EU-begroting. Dit vormt niet echt een stimulans voor de lidstaten/begunstigde staten om voldoende middelen te besteden aan de controle van de EU-middelen.
- Momenteel is geen informatie beschikbaar over de door de lidstaten of de Commissie gedragen kosten van de controles, of over de baten ervan.

*Inconsistente toepassing*

- Controles op risicobasis en controles op een aselechte basis hebben zeer verschillende en onderling onverenigbare doelstellingen. Als in de voorschriften onvoldoende duidelijk wordt gesteld welke benadering moet worden gevolgd, leidt dit tot verwarring en verminderde doeltreffendheid.
- De controleprocedures zijn zowel in de Commissie als in de lidstaten sterk gedecentraliseerd. In de praktijk is niet altijd sprake van een consistente aanpak, omvang, timing, follow-up, enz. Dit resulteert in kwaliteitsverschillen tussen de controles.
- Niet voor alle sectoren van de begroting zijn onafhankelijke controles verplicht, en als dat wel het geval is, is de omschrijving van de te verrichten controlewerkzaamheden soms ontoereikend en zijn er ook niet altijd standaardprocedures voor de selectie van de controleurs.
- Alleen bij landbouw en intern beleid kunnen sancties worden opgelegd voor onregelmatige aangiften.

Niet al deze punten gelden voor alle sectoren van de begroting, en in sommige gevallen moet een voorbehoud worden gemaakt.

De Rekenkamer gaf ook advies over de punten die zij onontbeerlijk acht voor een doeltreffend en doelmatig controlekader, waarin de Commissie, behalve voor de rechtstreeks beheerde uitgaven, voornamelijk als toezichthouder optreedt en minder controles ter plaatse door het centrale niveau, dus de Gemeenschap, nodig zijn:

- "gemeenschappelijke beginselen en normen" die "zowel bij de instellingen als in de lidstaten op alle administratieve niveaus" worden toegepast (punt 57);

- de interne controle moet "redelijke zekerheid" (geen absolute zekerheid) "bieden dat de verrichtingen wettig en regelmatig zijn en voldoen aan de beginselen van zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid" (punt 57);
- de "kosten van de controles moeten in verhouding staan tot de voordelen op financieel en beleidsgebied" (punt 57);
- het "systeem moet worden opgebouwd rond een logische geschakelde structuur waarin de verificaties worden verricht, geregistreerd en gerapporteerd volgens een gemeenschappelijke norm, zodat alle deelnemers erop kunnen vertrouwen" (punt 57).

De Commissie is het in grote lijnen eens met de aanbevelingen van de Rekenkamer en volgt ze ook op in de verbeteringen die zij aanbrengt. Zij ziet in dat zij, om een positieve betrouwbaarheidsverklaring te krijgen, de Rekenkamer moet bewijzen dat er toezicht- en controlesystemen worden toegepast die het risico van onregelmatigheden binnen redelijke grenzen houden. Als kan worden aangetoond dat het aanbevolen controlekader is ingevoerd en doeltreffend werkt, biedt dat de Rekenkamer de basis voor de zekerheid die zij zoekt.

De meeste lidstaten staan open voor de voorstellen van de Rekenkamer voor een geïntegreerd controlekader en voor een "single audit"-model.

De Raad "deelt de zienswijze van de Rekenkamer aangaande de verdere verbetering van de controlesystemen door het vaststellen van duidelijke en consistente doelstellingen en verantwoordelijkheden", zo blijkt uit de aanbeveling van de Raad voor de kwijting 2003. "In dit verband neemt de Raad met grote belangstelling kennis van het voorstel van de Rekenkamer voor de ontwikkeling van een communautair internecontrolekader, zoals uiteengezet in haar advies over het model "single audit"." De Raad is van oordeel "dat, in de regel, geen enkele sector hiervan mag worden uitgesloten, en verzoekt de Commissie in voorkomend geval de nodige initiatieven te nemen. In dit verband benadrukt de Raad dat het van belang is om gemeenschappelijke normen voor financiële controle en interne audit toe te passen en, waar nodig, op te stellen".

Het Europees Parlement heeft in de punten 15 tot 80 van zijn resolutie over de kwijting 2003 zijn politieke analyse van deze problematiek verwoord en in punt 75 de Raad opgeroepen samen te werken met het Parlement en de Commissie om de totstandbrenging van een alomvattend audit- en controlekader de prioriteit en het politieke momentum te geven die het behoeft.

De Commissie is het in grote lijnen eens met de aanbevelingen van het Parlement en de Raad. Zij zal voortbouwen op de resultaten van haar administratieve hervorming om een volledig geïntegreerd controlekader tot stand te brengen.

## **B. MAATREGELEN DIE DOOR DE COMMISSIE MOETEN WORDEN GENOMEN**

De Commissie gaat na welke tekortkomingen het controlekader voor elk van de uitgaventerreinen van de begroting vertoont ten opzichte van de algemene beginselen die de Rekenkamer in haar advies nr. 2/2004 heeft geformuleerd, waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar de controles die de risico's ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid van

de onderliggende verrichtingen beperken. Zij zal voor elk van de tekortkomingen maatregelen voorstellen, met een tijdschema voor de uitvoering ervan, en dit bespreken met de Rekenkamer, de Raad en het Parlement.

Enerzijds gaat het hierbij om het signaleren van de lacunes in de huidige wetgeving en het voorstellen van verbeteringen, en anderzijds om maatregelen die moeten worden genomen om een afdoend controlekader tot stand te brengen binnen de huidige wetgeving. De Commissie zal ook nagaan in hoeverre het regelgevingskader voor de periode 2007-2013 strookt met de aanbevelingen van de Rekenkamer.

De Commissie wil in de eerste plaats in eigen huis orde op zaken stellen en gaat daarom na op welke punten het controlekader voor het **begrotingsbeheer en de centraal beheerde middelen** niet beantwoordt aan de doelstellingen van de Rekenkamer en dus moet worden verbeterd. Om deze tekortkomingen te verhelpen moet de Commissie zich richten op de volgende punten:

- het jaarlijkse activiteitenverslag van de directoraten-generaal moet duidelijk zijn over de basis voor de zekerheid ten aanzien van de onderliggende verrichtingen, met de juiste indicatoren, en de betrouwbaarheidsverklaring moet betrekking hebben op dat deel van de rekeningen waarvoor zij verantwoordelijk zijn; de gevolgen van eventuele voorbehouden moeten zoveel mogelijk worden gekwantificeerd;
- de rekenplichtige dient de rekeningen van de Commissie af te tekenen ten teken dat hij de door hem noodzakelijk geachte controles heeft verricht en ervan overtuigd is dat de rekeningen zijn opgesteld volgens de boekhoudregels, -methoden en -systemen die onder zijn verantwoordelijkheid zijn ingevoerd voor de rekeningen van de Commissie, dat hij overeenkomstig artikel 136 van het Financieel Reglement de correcties heeft aangebracht die nodig zijn voor een getrouwe en juiste weergave van de rekeningen, en dat deze derhalve betrouwbaar zijn. Hiertoe is een wijziging van artikel 61 van het Financieel Reglement voorgesteld in het kader van de herziening van dit Reglement, die op 3 mei 2005 is goedgekeurd;
- in alle directoraten-generaal moet duidelijk worden omschreven welke rol de directeuren die belast zijn met de middelen, spelen bij de ondersteuning van hun directeur-generaal in de dagelijkse aangelegenheden op het gebied van financiën en controle en bij het jaarlijks activiteitenverslag en de bijbehorende verklaring;
- de follow-upverslagen van de Commissie moeten verder worden uitgewerkt, zodat de Rekenkamer kan beoordelen welke stappen zijn genomen om haar eerdere aanbevelingen op te volgen;
- het jaarlijkse syntheseverslag, waarin de stand van zaken in de diensten wordt geschetst en de belangrijkste horizontale problemen worden behandeld, moet een grotere rol gaan spelen als instrument voor de beoordeling van het beheer bij de Commissie als geheel;

- er moet worden onderzocht of het beheer van EG-middelen verder kan worden vereenvoudigd en er moet voor worden gezorgd dat de controlevereisten evenredig zijn met de risico's;
- er moet een gemeenschappelijke risicobeoordelingsmethode worden ingevoerd, met name om zekerheid te bieden omtrent de beheersing van het foutenrisico bij de onderliggende verrichtingen;
- voor elke uitgavencategorie moeten voor de betrokken diensten richtsnoeren worden opgesteld voor controles ter plaatse, waarin wordt beschreven op welke manier de toezicht- en controlesystemen worden beoordeeld, hoe de omvang van de steekproef wordt bepaald, met welke steekproeftechnieken wordt gewerkt, hoe de gevolgen van fouten voor de EU-begroting worden ingeschat en welk risico aanvaardbaar is;
- er moeten categorieën fouten worden omschreven, het foutenpercentage bij controles ter plaatse op basis van representatieve steekproeven moet worden vastgesteld en samen met de genomen en/of geplande corrigerende maatregelen worden vermeld in het jaarlijks activiteitenverslag;
- de middelen die worden uitgetrokken voor controles vooraf en achteraf moeten voldoende zijn voor een goed evenwicht tussen de kosten en baten van de controles.

Wanneer de Commissie voor de uitvoering van een centraal beheerd communautair programma of project bevoegdheden delegeert aan een uitvoerend agentschap, kan dit agentschap het personeel aanstellen dat qua aantal en achtergrond nodig is om voor voldoende controle te zorgen. Voor deze agentschappen gelden dezelfde internecontrolevereisten als voor de Commissie, die volop toezicht kan houden. De agentschappen zouden jaarlijks een onafhankelijke controle kunnen ondergaan.

Er is geen nieuwe wetgeving nodig om dit actieplan uit te voeren, maar er zijn wel wijzigingen voorgesteld op het huidige Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften daarvan, die een steun in de rug zouden kunnen zijn voor de initiatieven van de Commissie op dit gebied. Ook sommige sectorale voorschriften moeten wellicht worden aangepast. Bij de uitwerking van nieuw beleid moet in overleg met de wetgevingsautoriteit worden vastgesteld welk risico aanvaardbaar is bij de toepassing ervan.

In de tweede plaats zal de Commissie samen met de lidstaten werken aan een betere controle van de **middelen die onder het gedeeld beheer vallen**. Zij erkent dat zij op grond van artikel 274 van het EG-Verdrag verantwoordelijk is voor de uitvoering van de begroting: *"De Commissie voert de begroting [...] uit onder haar eigen verantwoordelijkheid, binnen de grenzen der toegekende kredieten en met het beginsel van goed financieel beheer. De lidstaten werken met de Commissie samen om te verzekeren dat de toegekende kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt."*

Gezien het gedeelte van de begroting dat in gedeeld beheer wordt uitgevoerd, kan de Commissie geen positieve DAS verkrijgen tenzij de lidstaten, overeenkomstig hun verplichtingen uit hoofde van de artikelen 274 en 280 van het Verdrag, de Commissie redelijke zekerheid kunnen verschaffen ten aanzien van de transacties die zij hebben verricht.

Door middel van duidelijke bepalingen moet worden aangegeven hoe deze zekerheid wordt geboden. Het voorgestelde controlekader moet positieve impulsen mogelijk maken en zo nodig ook dwangmaatregelen.

Om de tekortkomingen te verhelpen moet de Commissie zich richten op de volgende punten:

- de inspanningen ter vereenvoudiging van de bijstand die uit het EOGFL-Garantie wordt gefinancierd, moeten worden voortgezet, evenals die ter verbetering van de bepalingen over primaire controles van marktmaatregelen die buiten het kader vallen van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) en van de geografische informatiesystemen (GIS);
- de voor 2007-2013 voorgestelde regelgeving moet worden gecontroleerd en zo nodig worden aangepast om de bepalingen op te nemen die in het licht van de beoordeling van de tekortkomingen nodig zijn om het geïntegreerd controlekader te vervolledigen, waarbij rekening wordt gehouden met de standpunten van de Rekenkamer en de wensen van het Parlement<sup>4</sup> (jaarlijkse audit van alle betalingsautoriteiten, jaarlijkse ex-ante openbaarmakingsverklaring<sup>5</sup> en een jaarlijkse ex-post betrouwbaarheidsverklaring van de lidstaten, toegang tot de verslagen van accountants en controle-instanties, evenredige maar afschrikkende sancties en rapportering van het percentage fouten met gevolgen voor de EG-middelen en van systematische tekortkomingen);
- de samenwerking moet worden verbeterd en aansluiten bij de "single audit"-benadering, en de bestaande richtsnoeren inzake gemeenschappelijke beginselen en normen voor controlemethoden, essentiële controles en strategieën voor controles ter plaatse, beoordeling van toezicht- en controlesystemen, bepaling van de steekproefomvang, steekproeftechnieken, en inschatting van de gevolgen van fouten voor de EU-begroting moeten worden vervolledigd;
- in oktober 2005 moet een eerste verslag worden ingediend met een schets van het stappenplan voor een gezamenlijk protocol met de lidstaten, dat inhoudt dat de beheersautoriteit (het Parlement stelt de minister van Financiën voor) voorafgaand aan de uitgifte van middelen en jaarlijks verklaart te beschikken over goede controlesystemen die de Commissie voldoende zekerheid kunnen bieden om aan haar verantwoordingsverplichtingen te voldoen.

Wanneer een lidstaat het risico van fouten niet voldoende beperkt, zal de Commissie de EU-begroting beschermen door de bestaande bepalingen met betrekking tot de opschorting van betalingen en financiële correcties strikt toe te passen.

---

<sup>4</sup> In de landbouwsector bijvoorbeeld heeft de Raad al ingestemd met een jaarlijkse ex-post betrouwbaarheidsverklaring van de hoofden van de betaalorganen van de lidstaten, als onderdeel van de overeenstemming over de nieuwe basisverordening voor de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

<sup>5</sup> Waarin de beheersinstantie van elke lidstaat (b.v. de minister van Financiën) jaarlijks verklaart over goede controlesystemen te beschikken.

Nadat overeenstemming is bereikt over de basis voor een geïntegreerd controlekader, zal de Commissie samen met de lidstaten verder uitzoeken op welke manier controles doelmatiger kunnen verlopen door middel van het **model "single audit"**<sup>6</sup>.

Voor fondsen die **onder indirect centraal beheer, gedecentraliseerd beheer of gezamenlijk beheer** vallen, zal zij de hierboven beschreven beginselen invoeren, maar dan aangepast aan de omstandigheden. De Commissie zal met name:

- een jaarlijkse ex-ante openbaarmakingsverklaring en een jaarlijkse ex-post betrouwbaarheidsverklaring van de lidstaten verlangen voor middelen die door nationale organen worden beheerd;
- waar nodig het toezicht en de controle op bemiddelende instanties opvoeren.

Bij de meeste onregelmatigheden in de onderliggende verrichtingen gaat het eerder om fouten dan om fraude. In nauwe samenwerking met OLAF zal worden gewerkt aan een duidelijk onderscheid tussen deze twee begrippen.

### C. MAATREGELEN DIE DOOR DE LIDSTATEN MOETEN WORDEN GENOMEN

In zijn verslag over de kwijting 2003 dringt het Europees Parlement erop aan dat de financiële controlesystemen van de lidstaten worden herzien en dat de tekortkomingen worden verholpen. Om ervoor te zorgen dat de lidstaten iets doen aan de tekortkomingen in hun beheer van de EU-middelen, wordt in de resolutie van het Parlement over de kwijting 2003 (verslag-Wynn) voorgesteld dat de beheersinstantie van elke lidstaat (b.v. de minister van Financiën) jaarlijks dient te verklaren over goede controlesystemen te beschikken. De Commissie wordt verzocht een verslag op te stellen over manieren om hierover een protocol te sluiten met de lidstaten. Het Parlement is van opvatting dat deze problemen niet uitsluitend kunnen worden opgelost met centraal opgelegde controles van de Commissie. De lidstaten moeten daarom worden gestimuleerd om de EU-middelen als "eigen geld" te beheren.

Er zijn geen aanwijzingen dat het aantal voorgeschreven controles moet worden verhoogd, hoewel deze mogelijkheid niet wordt uitgesloten. Van de lidstaten wordt in de eerste plaats verlangd dat zij ervoor zorgen dat het controlekader dat door de huidige communautaire wetgeving wordt voorgeschreven, ook daadwerkelijk aanwezig is, dat er voldoende middelen voor worden uitgetrokken en dat het doeltreffend werkt en het risico op fouten bij de onderliggende verrichtingen beperkt.

Hoewel onder dreiging van financiële correcties de controles die in het kader van het EOGFL-Garantie verplicht zijn, grotendeels inderdaad worden verricht, zijn er nog verdere verbeteringen nodig, zoals bij het GBCS in Griekenland en bij de controles achteraf en de wederzijdse bijstand tussen douanediensdiensten in het kader van Verordening (EEG) nr. 4045/89.

Met name op het gebied van de structuurfondsen hebben de lidstaten nog niet aangetoond dat de bestaande controles het risico van fouten doeltreffend beperken. Gezien de diversiteit van

---

<sup>6</sup> Een doeltreffende keten van controles volgens gemeenschappelijke normen, waarin op elk niveau het werk van anderen in aanmerking wordt genomen. Zie punt 39 van advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer.



zowel de projecten en bijstandsregelingen die voor financiering in aanmerking komen als de uitvoerende organen, kunnen in de Gemeenschapswetgeving en de richtsnoeren van de Commissie geen exacte regels voor toezicht en controle worden geformuleerd. De lidstaten moeten er voor alle programma's voor zorgen dat de huidige voorschriften volledig worden nageleefd:

- primaire controles (controle of de dienst werkelijk is verleend en de uitgave werkelijk is gedaan) moeten ofwel volledig zijn ofwel voldoende in het licht van de kosten en baten van de controles<sup>7</sup>;
- er moet een goede risicoanalyse worden verricht;
- het foutenpercentage in de steekproeven moet worden vastgesteld en gerapporteerd;
- bij ernstige onregelmatigheden moeten evenredige maar afschrikkende sancties worden opgelegd;
- primaire controles moeten onder voldoende toezicht staan van de uitvoeringsinstantie en de beheersautoriteit;
- indien nodig moeten corrigerende maatregelen worden getroffen;
- de betalingsautoriteit moet over de nodige middelen beschikken om de zekerheid te verkrijgen die nodig is om de bij de Commissie gedeclareerde bedragen te certificeren.

Hierbij moeten de lidstaten gebruik maken van de hierboven bedoelde richtsnoeren van de Commissie en ervoor zorgen dat de controles van de verschillende bijstandsprogramma's coherent zijn en voldoen aan de normen.

De controles op het niveau van de lidstaten<sup>8</sup> moeten ook doeltreffend zijn gedurende de gehele programmeringsperiode van de structuurfondsen. Het door de Commissie voorgestelde "vertrouwenscontract" behelst niets anders dan een strategie voor de voorgeschreven controles, een jaarlijks verslag over de vorderingen en een formele conclusie betreffende de werking van het systeem. Van de lidstaten wordt verlangd dat zij ervoor zorgen dat hun controlediensten deze strategie toepassen en dat zij vanaf de huidige programmeringsperiode afdoende verslag uitbrengen over de toepassing ervan.

De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat de tekortkomingen van de toezicht- en controlesystemen en de foutenpercentages per niveau van het controlekader worden vastgesteld en gerapporteerd, met vermelding van de gevolgen ervan voor de communautaire middelen, en dat er corrigerende maatregelen worden genomen indien dat in het licht van de kosten en baten noodzakelijk is.

---

<sup>7</sup> Artikel 4 van Verordening (EG) nr. 438/2001

<sup>8</sup> Artikelen 10 en 15 van Verordening (EG) nr. 438/2001

Om de Commissie, en dus de Rekenkamer, vanaf 2006 zekerheid te verschaffen over de controles die de lidstaten gedurende het begrotingsjaar hebben verricht ten aanzien van de middelen die gezamenlijk worden beheerd, moeten de lidstaten:

- jaarlijkse ex-ante openbaarmakingsverklaringen en ex-post betrouwbaarheidsverklaringen verstrekken op het hoogste niveau van de lidstaat (het Parlement stelt de minister van Financiën voor);
- het bovenstaande ondersteunen door van elke verantwoordelijke operationele instantie (betaalorgaan, betalingsautoriteit en beheersautoriteit) een dergelijke jaarlijkse verklaring te verlangen, die worden gestaafd door onafhankelijke controleurs;
- de hoge controle-instanties of de instanties die op het niveau van de lidstaat zekerheid ten aanzien van de controles verschaffen, verzoeken toezicht uit te oefenen op de controlekaders voor EG-middelen en tekortkomingen in de opzet en de praktische werking te rapporteren;
- de hoge controle-instantie of een andere onafhankelijke controle-instantie verzoeken de ex-post betrouwbaarheidsverklaringen te controleren en het resultaat mede te delen aan het nationale parlement.

De lidstaten moet worden verzocht de verantwoordelijkheid voor de controle op de nationale organen op zich te nemen en vergelijkbare maatregelen te nemen voor middelen die onder indirect centraal beheer vallen.

Voorts erkent de Commissie dat het huidige tijdschema voor de kwijtingsprocedure de Raad onvoldoende tijd geeft om de bevindingen en de aanbevelingen van de Rekenkamer te bespreken en er inhoudelijk op te reageren. Ook het verslag van de Commissie over de antwoorden van de lidstaten<sup>9</sup> krijgt slechts weinig aandacht in de Raad en speelt een zeer beperkte rol in de kwijtingsprocedure of in de follow-up van de aanbevelingen. Daarom is de Commissie, na overleg met alle betrokken instellingen, bereid een wijziging van artikel 145 van het Financieel Reglement te overwegen om de uiterste datum voor een kwijtingsbesluit op te schuiven, zoals het Parlement wenst<sup>10</sup>. Een verlenging van de kwijtingsprocedure zou leiden tot een grotere betrokkenheid van de Raad en de lidstaten, de hoofddoelstelling van het stappenplan voor een geïntegreerd controlekader.

De lidstaten zal ook worden gevraagd hun standpunt te formuleren over andere kwesties die door de Rekenkamer en het Europees Parlement worden aangekaart:

- de mate waarin de kosten van de controles betreffende de communautaire middelen kunnen worden vastgesteld en de vraag of deze kosten ten laste van de communautaire begroting moeten komen;

---

<sup>9</sup> Volgens artikel 143, lid 6, van het Financieel Reglement moet de Commissie uiterlijk op 15 februari van het jaar dat volgt op de publicatie van het jaarverslag van de Rekenkamer, een samenvatting van de antwoorden van de lidstaten indienen.

<sup>10</sup> Daarbij moet worden nagegaan of er geen problemen ontstaan wanneer er verkiezingscampagnes voor het Parlement worden gevoerd en welke gevolgen uitstel van het kwijtingsbesluit heeft voor de daaropvolgende kwijtingsprocedure.

- de mogelijkheid om een "single audit" in te voeren, waarbij gemeenschappelijke beginselen en normen worden vastgesteld, werkprogramma's worden gecoördineerd en elke controle-instantie toegang heeft tot de resultaten van het werk van andere controle-instanties;
- de mogelijkheid om de rol van de nationale hoge controle-instanties te vergroten door de nationale controleverslagen over het gebruik van de EU-middelen stelselmatiger door te geven aan de Europese Rekenkamer.

#### **D. ROL VAN DE REKENKAMER**

De Rekenkamer heeft de afgelopen jaren de DAS-methode ontwikkeld. Deze omvat nu vier onderdelen: 1) een onderzoek van de toezicht- en controlesystemen, 2) een onderzoek van een steekproef van verrichtingen, 3) een analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal, 4) indien nodig, een onderzoek van het werk van andere controleurs. Zowel de Commissie als het Parlement en de Raad hebben deze ontwikkeling gesteund. De Commissie heeft er nota van genomen dat de Rekenkamer in haar werkprogramma voor 2005 heeft verklaard dat zij zal werken aan de verdere ontwikkeling van de DAS-methode in het licht van nieuwe parameters, teneinde steeds beter te kunnen beantwoorden aan de behoeften van de gebruikers van de DAS.

Na afloop van de bijeenkomst van de Commissie en de Rekenkamer op 16 maart 2005 verklaarde de heer Hubert Weber, president van de Rekenkamer, dat de Rekenkamer ernaar streeft het effect en de doelmatigheid van haar controles te maximaliseren door zich meer te richten op het verbeteren van de resultaten dan op het opsommen van fouten. Om de Commissie te helpen bij het verder verbeteren van de toezicht- en controlesystemen voor de EU-begroting op alle niveaus, is de Rekenkamer voornemens de DAS-aanpak verder te ontwikkelen. De heer Weber verwacht dat de Rekenkamer daardoor nog beter de vorderingen kan meten en duidelijker kan aangeven waar nog verbeteringen nodig zijn.

In deze mededeling worden de maatregelen geschetst die zijn gepland om een geïntegreerd controlekader tot stand te brengen. In een werkdocument zal een overzicht worden gegeven van het bestaande controlekader in 2004 en van de maatregelen die de Commissie noodzakelijk acht om de doelstellingen te verwezenlijken die de Rekenkamer in haar advies nr. 2/2004 heeft geformuleerd, waaronder die welke al zijn voorgesteld voor de periode 2007-2013.

#### **E. CONCLUSIE EN VOORSTEL**

Weliswaar zouden alle instellingen graag zien dat de Rekenkamer een positieve DAS over de uitvoering van de begroting zou afgeven, maar het zijn de Commissie en de lidstaten die er samen voor moeten zorgen dat de Rekenkamer bij haar controles kan vaststellen dat er vooruitgang is geboekt in de richting van een afdoende beheersing van het foutenrisico. Dit doel zal niet van de ene dag op de andere worden bereikt en niemand kan verwachten dat de DAS het ene jaar negatief is en het volgende jaar onvoorwaardelijk positief. Een genuanceerde positieve DAS zou voor de Commissie en de lidstaten echter een veel grotere stimulans vormen om aan verbeteringen te blijven werken en uiteindelijk een onvoorwaardelijk positieve DAS te verkrijgen.

De Commissie is realistisch en zij is blij dat de Rekenkamer, als een onafhankelijk waarnemer, voortdurend met een kritische blik alle voorbereidende werkzaamheden volgt en advies geeft.

Met deze mededeling probeert de Commissie een proces op gang te brengen dat in november 2005 kan uitmonden in onderlinge overeenstemming tussen de Commissie, het Parlement (als kwijtingsautoriteit) en de Raad over de manier waarop het bestaande controlekader kan worden verbeterd om de Commissie in staat te stellen de Rekenkamer voldoende zekerheid te verschaffen ten aanzien van de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen. In de bijlage is een tijdschema voor het stappenplan opgenomen.

Er wordt voorgesteld dat de Commissie nota neemt van de aanbevelingen van de kwijtingsautoriteit en haar diensten opdraagt:

- na te gaan wat de tekortkomingen zijn en actieplannen op te stellen om de controlekaders die de Rekenkamer de door haar gezochte zekerheid kunnen bieden, te vervolledigen;
- in discussie te treden met de desbetreffende commissies van de Raad en in oktober 2005 een eerste verslag in te dienen met een voorstel voor een basis voor onderlinge overeenstemming met de lidstaten over een geïntegreerd internecontrolekader;
- de voor 2007-2013 voorgestelde regelgeving te controleren en zo nodig aanpassingen voor te stellen om de bepalingen op te nemen die in het licht van de beoordeling van de tekortkomingen nodig zijn om het geïntegreerd controlekader te vervolledigen.

Tegelijkertijd wordt voorgesteld dat het voorzitterschap van de Raad een interinstitutionele dialoog op hoog niveau instelt die moet zorgen voor een overeenkomst over de horizontale kwesties in de huidige voorstellen, waarin wordt beschreven hoe een afdoend en bevredigend communautair geïntegreerd controlekader eruit moet zien en welke stappen moeten worden ondernomen om dat in te voeren. Deze overeenstemming moet worden geformaliseerd in een interinstitutioneel akkoord dat op politiek niveau wordt ondertekend.

De Commissie zou graag zien dat de Europese Rekenkamer advies uitbrengt over de maatregelen die in het interinstitutioneel akkoord worden voorgesteld, en zou ook graag vernemen of de Rekenkamer verwacht dat deze maatregelen, mits op de juiste manier uitgevoerd, haar voldoende basis zouden bieden voor zekerheid ten aanzien van de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, met name als het gaat om de beoordeling van fouten die worden geconstateerd in de maatregelen die onder een meerjarig controlekader vallen.

## Annex

The following timetable is envisaged for the further process:

|                        |  |
|------------------------|--|
| June 2005              | The Commission adopts the <i>Communication on a roadmap to an integrated internal control framework</i> , and completes (supervised by DG Budget) its assessment of the gaps between its present control frameworks and that recommended by the Court, and its proposals for action.   |
| July 2005              | First discussions among the Parliament, the Council and the Commission. The Council establishes a high-level panel of experts.   |
| July to September 2005 | Discussion by each service of its gap analysis and action plan with the Court of Auditors.   |
| October 2005           | <p>Conference on the DAS organised by COCOBU.</p> <p>Initial report proposing the basis for a common understanding.</p> <p>Common understanding among the Parliament, the Council and the Commission on the internal control framework.</p>  |
| November 2005          | <p>The Commission adopts the <i>Communication on a roadmap to an integrated internal control framework (action plan)</i>. This Communication will present the common understanding on the gap assessment and actions to be taken in order to achieve a fully integrated control framework for both centralised management and shared management. The aim is to make it possible for the Commission to provide the Court of Auditors with reasonable assurance as to the legality and regularity of transactions.</p> <p>Interinstitutional agreement with Parliament and Council on the steps needed to achieve an integrated control framework.</p> |
| 2006 -                 | Implementation of the action plan.   |