COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.10.2005
COM(2005) 506 definitief

SYNTHESEVERSLAG VAN DE COMMISSIE

Antwoorden van de lidstaten op het jaarverslag van de Rekenkamer over 2003

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding 3
2. Samenvatting van de antwoorden van de lidstaten 3
2.1. Mening van de lidstaten over een communautair internecontrolekader 3
2.2. Reacties van de lidstaten op specifieke opmerkingen van de Rekenkamer 6
3. Fouten in de betrouwbaarheidsverklaring (das) 6
4. Slotopmerkingen 7

1. INLEIDING

Onmiddellijk nadat de Rekenkamer haar in november 2004 het *Jaarverslag over het begrotingsjaar 2003*[1] had toegezonden, stelde de Commissie elke lidstaat in kennis van de specifiek op hem betrekking hebbende opmerkingen. De Commissie verzocht de lidstaten tevens om een antwoord te verstrekken op twee algemene vragen in verband met *Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het model "single audit" (en een voorstel voor een communautair internecontrolekader)*[2] (hierna "het CICK-advies" genoemd).

Overeenkomstig het Financieel Reglement dient de Commissie vóór 15 februari een samenvatting van de antwoorden van de lidstaten te doen toekomen aan de Rekenkamer, de Raad en het Europees Parlement[3]. Wegens de vertraging waarmee sommige antwoorden werden ontvangen en de tijd die nodig was om de antwoorden en het verslag zelf te vertalen, werd deze termijn niet gehaald. De Commissie heeft de belangrijkste uit de antwoorden te trekken conclusies evenwel aan de Raad meegedeeld[4] voordat deze zijn aanbevelingen aan het Europees Parlement over de kwijting voor 2003 vaststelde.

Negentien lidstaten hebben zowel de twee algemene vragen als de specifieke opmerkingen beantwoord. Nog eens drie lidstaten beantwoordden uitsluitend de specifieke opmerkingen.

Het doel van dit verslag is de antwoorden van de lidstaten beknopt weer te geven. Punt 2 bevat de eigenlijke samenvatting van de antwoorden op de twee algemene vragen en op de specifieke nationale opmerkingen van de Rekenkamer. In punt 3 wordt nader ingegaan op fouten in de betrouwbaarheidsverklaring. Punt 4 bevat de slotopmerkingen.

2. SAMENVATTING VAN DE ANTWOORDEN VAN DE LIDSTATEN

2.1. Mening van de lidstaten over een communautair internecontrolekader

De Rekenkamer bracht in april 2004 het CICK-advies uit, waarin een aantal grondbeginselen van een communautair internecontrolekader worden uiteengezet (zie *bijlage I*). De Rekenkamer vestigde de aandacht op dat advies in de algemene inleiding van het *Jaarverslag over 2003*[5]. De Commissie beschouwt het advies als een zeer belangrijke en waardevolle bijdrage aan de discussie over versterking en verbetering van het communautair internecontrolekader[6].

---

1 PB C 293 van 30.11.2004.

2 PB C 107 van 30.4.2004.

3 Artikel 143, lid 6, van Verordening (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het *Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen* (PB L 248 van 16.9.2002).

4 Brief van 15 februari 2005 van vice-voorzitter Siim Kallas aan de voorzitter van de Raad Ecofin, Jean-Claude Juncker.

5 Rekenkamer, punt 0.5 van het *Jaarverslag over het begrotingsjaar 2003*, PB C 293 van 30.11.2004.

6 Het communautair internecontrolekader wordt omschreven als alle werkzaamheden die de Commissie bij haar risicomanagement betrekt. Dit omvat b.v. interne controles binnen de Commissie, controlebezoeken door de diensten van de Commissie, controlebezoeken door externe auditors en interne controle- en/of auditsystemen van de lidstaten en/of van de nationale controle-instanties.

Rekening houdende met het feit dat de lidstaten ongeveer 80% van de EU-middelen meebeheren, was de Commissie van oordeel dat zij ook een input dienden te hebben in de follow-up van het advies van de Rekenkamer. Daarom verzocht zij de lidstaten twee algemene vragen te beantwoorden in verband met aangelegenheden die door de Rekenkamer aan de orde waren gesteld.

Vraag 1:

In haar advies nr. 2/2004 over het model "single audit" heeft de Rekenkamer een voorstel gedaan voor een communautair internecontrolekader. Voor de beleidsterreinen onder gedeeld beheer stelt de Rekenkamer voor, een keten van taken en verantwoordelijkheden te ontwikkelen tussen de directe beheerders van het geld (primaire controles) en de Commissie (toezichtcontroles), met daartussen een centrale controlefunctie voor de lidstaten. Bij dit model wordt ervan uitgegaan dat elk niveau de resultaten van de andere controle-instanties kan vertrouwen en gebruiken (en dus toegang heeft tot deze resultaten). Bent u voorstander van dit ketenmodel in het algemeen en van de ontwikkeling van zo'n keten op de gebieden waar die nog niet bestaat? Hoe kan in de praktijk de coördinatie van de controles worden verbeterd (bent u b.v. voorstander van de vertrouwenscontracten die de Commissie heeft voorgesteld op het gebied van de structuurfondsen)?

Negentien lidstaten hebben deze vraag beantwoord. Geen enkele wijst het idee van een communautair internecontrolekader af, maar diverse lidstaten hebben bedenkingen/opmerkingen:

- De **taken en verantwoordelijkheden** van alle betrokken partijen moeten duidelijk worden afgelijnd. De Commissie blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van de EU-begroting, overeenkomstig artikel 274 van het Verdrag.
- Diverse lidstaten benadrukken dat **een internecontrolekader** tot op zekere hoogte **al bestaat**.
- Er moeten op alle niveaus van de controleketen **gemeenschappelijke normen voor financiële controle en interne audit** bestaan. Dergelijke normen moeten door de Commissie en de lidstaten volledig gezamenlijk worden ontwikkeld, op basis van de bestaande internationale standaarden. Sommige lidstaten verwijzen naar het gebied van de eigen middelen, waar de Commissie en de lidstaten effectief samenwerken inzake harmonisatie van de audit- en controleprocedures.
- De **kosten** moeten in een redelijke verhouding staan tot de **baten**. Aanpassingen van het communautair internecontrolekader moeten het geheel eenvoudiger maken, niet omslachtiger. Eén lidstaat stelt voor dat de controlekosten van de lidstaten door de EU-begroting worden gedragen. Volgens een andere dient de financiering als technische bijstand van de bijdrage in de audit- en controlewerkzaamheden voor de Structuurfondsen en het Cohesiefonds behouden te blijven. Een lidstaat wijst erop dat het moeilijk is de kosten van controles door nationale instanties nauwkeurig te ramen vanwege de complexiteit van de controlewerkzaamheden voor bepaalde uitgavencategorieën.
- Volgens diverse lidstaten moet rekening worden gehouden met **verschillen in de administratieve cultuur en praktijk van de lidstaten**.

Externe audits door de Rekenkamer vallen met andere woorden niet onder het communautair internecontrolekader.

- Sommige lidstaten vinden dat de **rapporten** moeten worden geharmoniseerd en gepoold, andere zijn daarentegen van mening dat de Unie geen aanspraak kan maken op rapporten van nationale instanties. Lidstaten verwachten in sommige gevallen juridische verwikkelingen wanneer dergelijke rapporten direct toegankelijk worden gemaakt voor andere controleniveaus.
- Volgens sommige lidstaten leiden **onduidelijke regelgeving en gebrekkige instructies** tot onregelmatigheden.
- Tot slot zijn sommige lidstaten van oordeel dat een gewijzigde rol voor de lidstaten in het internecontrolekader gepaard dient te gaan met een **andere benadering van de audit- en controlewerkzaamheden van de Rekenkamer en de Commissie**, waarbij bijvoorbeeld de controles in de lidstaten in het algemeen moeten worden teruggeschroefd en het accent moet worden verlegd van controles ter plaatse naar systeemaudits.

Vraag 2:

Tot 2001 waren de betrouwbaarheidsverklaringen van de Rekenkamer gebaseerd op de fouten die werden geconstateerd in een beperkte steekproef van betalingen ten laste van de EU-begroting, waarbij de Rekenkamer van oordeel was dat teveel onregelmatigheden werden geconstateerd met gezamenlijk beheerde middelen. Een zekere mate van onregelmatigheid is echter onvermijdelijk, omdat de controlesystemen niet bedoeld zijn om elke afzonderlijke onregelmatigheid op te sporen, maar om de risico's voor de EU-begroting te beperken

- door middel van afschrikkende sancties, die worden opgelegd wanneer onregelmatigheden worden vastgesteld in de 5% betalingsverzoeken die ter plaatse worden gecontroleerd in het kader van het GBCS op landbouwgebied;

- door middel van terugvordering in een volgend begrotingsjaar, wanneer in het kader van een subsidie een verzoek om betaling van het eindsaldo wordt ingediend, of wanneer bij een controle achteraf een onregelmatigheid wordt geconstateerd.

De Rekenkamer baseert haar betrouwbaarheidsverklaring nu steeds meer op haar onderzoek van de toezicht- en controlesystemen die zijn ingesteld om de risico's van onregelmatigheden bij betalingsverzoeken te beheersen, dan op afzonderlijke fouten die bij de audits worden vastgesteld.

Hoe kunnen de lidstaten het best aantonen dat met hun toezicht- en controlesystemen het risico op onregelmatigheden met EU-geld binnen redelijke grenzen blijft?

Negentien lidstaten hebben deze vraag beantwoord. De antwoorden verschillen inhoudelijk nogal: sommige lidstaten hebben het huidige nationale controlekader beschreven, andere de rol van de lidstaten in het algemeen.

Slechts enkele lidstaten hebben suggesties gedaan met betrekking tot de vraag hoe de lidstaten concreet zouden kunnen aantonen dat het risico op onregelmatigheden met EU-geld binnen redelijke grenzen blijft. Een lidstaat doet het voorstel om in elke lidstaat een centrale, coördinerende instantie aan te wijzen die permanent effectief toezicht uitoefent. Een andere stelt voor om het principe van één auditautoriteit per lidstaat te huldigen. En nog een andere stelt voor dat alle lidstaten jaarlijks een verslag en een verklaring indienen bij de Commissie, volgens het model dat intern bij de Commissie wordt gebruikt.

Alle directeuren-generaal van de Commissie moeten jaarlijks een activiteitenverslag overleggen en een verklaring afgeven dat de middelen waarvoor hun directoraat-generaal verantwoordelijk is, overeenkomstig de beginselen van gezond financieel beheer zijn gebruikt voor het doel waarvoor ze waren bestemd, alsook dat de ingestelde controleprocedures de nodige garanties bieden inzake wettigheid en regelmatigheid van de verrichte transacties.

2.2. Reacties van de lidstaten op specifieke opmerkingen van de Rekenkamer

Tweeëntwintig lidstaten hebben gereageerd op de specifieke opmerkingen van de Rekenkamer. Bijna alle gaan in op de meeste specifieke opmerkingen waarop een antwoord wordt verwacht. In ruim een kwart van de gevallen geven de lidstaten te kennen dat zij ofwel het oneens zijn met de opmerkingen van de Rekenkamer, ofwel de kwestie nog bespreekbaar vinden.

Alhoewel de meningsverschillen tussen de Rekenkamer en de lidstaten verscheiden van aard zijn, zijn er kwesties die terugkeren: a) de rechtmatigheid van uitgaven, b) de opzet van de controles (b.v. steekproefmethoden, risicoanalyse, extrapolatie) en c) de ramingen van de gevolgen voor de Gemeenschapsbegroting rekening houdende met correcties die zijn verricht of naar aanleiding van toekomstige betalingen zullen worden verricht.

Diverse lidstaten wijzen erop dat door de Rekenkamer in het *Jaarverslag over 2003* geen rekening is gehouden met hun antwoorden. Twee vinden dat zij niet naar behoren waren geïnformeerd over de opmerkingen voordat deze in het *Jaarverslag over 2003* werden gepubliceerd.

Volgens sommige baseert de Rekenkamer haar opmerkingen op vaststellingen voor deze of gene transactie en wijzen zij niet op systematische onregelmatigheden in b.v. Structuurfondsenprogramma's. Een lidstaat benadrukt dat de lidstaten bij de huidige procedure geen voordeel kunnen trekken van de werkzaamheden. De Rekenkamer zou integendeel een kwaliteitsbeoordeling moeten geven van de systemen die zij heeft onderzocht; aan dergelijke input zouden de lidstaat veel meer hebben.

Een andere lidstaat stelt voor dat de Rekenkamer ook een korte samenvatting zou verschaffen van specifieke aanbevelingen, en een tijdschema, voor duidelijk omschreven follow-upacties van de Commissie. Dat zou het meerjarige karakter van de werkzaamheden van de Commissie versterken en een basis voor volgende verslagen verschaffen.

3. FOUTEN IN DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING (DAS)

De Rekenkamer baseert haar betrouwbaarheidsverklaring op vier elementen:

- een onderzoek van het functioneren van het toezichtsysteem en de controles in de Gemeenschapsinstellingen, de lidstaten en derde landen;
- een onderzoek van steekproefsgewijs uitgekozen verrichtingen op alle belangrijke gebieden, aan de hand van controles tot op het niveau van de eindbegunstigde;
- een analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen en verklaringen van de directeuren-generaal, en van de bij de opstelling daarvan gevolgde procedures;
- waar nodig, een onderzoek van de werkzaamheden van andere, onafhankelijk van de communautaire beheersprocedures opererende auditors.

De vaststelling van fouten door de Rekenkamer gebeurt in het kader van het onderzoek van de steekproefsgewijs uitgekozen verrichtingen (tweede punt hierboven). Sommige moeten worden toegeschreven aan de Commissie zelf, andere aan de lidstaten. De fouten worden gekwalificeerd als materiële fout of als vormfout, waarbij het onderscheid is dat de eerste directe financiële gevolgen hebben en de laatste niet.

Ongeveer één derde van de fouten die de Rekenkamer in 2003 ontdekte, werd als materieel aangemerkt. Daarvan bedroeg het foutenpercentage (d.w.z. de fout in verhouding tot het totale bedrag van de verrichting) in ongeveer één op drie gevallen minder dan 2%. Meer dan tweederde van de fouten van meer dan 2% had betrekking op gebieden die gezamenlijk worden beheerd. Op basis van de ontvangen antwoorden kan geen algemene raming worden gemaakt van het aantal fouten dat door de lidstaten wordt aanvaard of betwist. De Commissie stelt evenwel in samenwerking met de betrokken lidstaten een vervolgonderzoek in van alle door de Rekenkamer geconstateerde fouten. Als de vaststellingen van de Rekenkamer worden bevestigd, worden de noodzakelijke financiële correcties toegepast en terugvorderingen verricht. Op basis van de tot dusver verkregen resultaten van de vervolgonderzoeken door de Commissie kan worden gesteld dat ongeveer de helft van de materiële fouten met een foutenpercentage van meer dan 2% wordt erkend. De andere helft van de fouten wordt ofwel niet erkend, ofwel nog niet gegrond/ongegrond verklaard omdat het dossier niet afgesloten is.

In de grote meerderheid van de gevallen waarin de fouten worden erkend, is de Commissie/de lidstaat het eens met de Rekenkamer wat het bedrag van de fout betreft. Daarbij zij aangestipt dat het gewoonlijk gaat over vrij geringe foutbedragen (in verhouding tot het totale bedrag van de verrichting): namelijk, in ruim 60% van de gevallen, minder dan 10% van de totale waarde van de verrichting.

4. SLOTOPMERKINGEN

De Commissie is tevreden over de antwoorden van de lidstaten, die in de regel volledig en pertinent zijn.

De follow-up van het *Jaarverslag* van de Rekenkamer is belangrijk omdat de lidstaten het in vele gevallen oneens zijn met de specifieke opmerkingen die zij maakt. Deze werkzaamheden verschaffen zowel de lidstaten als de Commissie een globaal beeld van de visies van de lidstaten op die opmerkingen en op de fouten in de betrouwbaarheidsverklaring. Een analyse van deze fouten leert dat momenteel maar ongeveer de helft van de door de Rekenkamer ontdekte materiële fouten met een foutenpercentage van meer dan 2% wordt erkend.

De werkzaamheden voor 2003 hebben de Commissie ook waardevolle informatie opgeleverd over de eerste reacties van de lidstaten op het CICK-advies van de Rekenkamer. Dit vraagstuk wordt behandeld in de *Mededeling over een stappenplan voor een geïntegreerd internecontrolekader* (COM(2005) 252). Het stellen van de twee algemene vragen was een vernieuwing. Gezien de positieve resultaten zou de Commissie dergelijke horizontale vragen kunnen stellen in het kader van de werkzaamheden voor 2004. De Commissie zal zich samen met de Rekenkamer ook blijven inspannen opdat de lidstaten fouten in de betrouwbaarheidsverklaring gemakkelijker kunnen identificeren en van commentaar voorzien. Daarnaast zal zij erop blijven toezien dat met de antwoorden van de lidstaten op de opmerkingen van de Rekenkamer rekening wordt gehouden in het jaarverslag van deze laatste en in het

kader van de verlening van kwijting, al moet zij toegeven dat zulks vaak moeilijk is vanwege de proceduretermijnen.

BIJLAGE I

Algemene beginselen voor een communautair internecontrolekader, zoals uiteengezet in advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer

Doelstellingen	• Bepalen van reikwijdte, doel, betrokken partijen, inhoud, beperkingen, middelen. • Waarborgen van volledige en tijdige correctiemaatregelen bij vaststelling van fouten in verrichtingen en van systeemtekortkomingen.
Voorwaarden	• "Eigendom" moet berusten bij de Europese Unie, d.w.z. dat alle resultaten, bewijsstukken e.d. voor anderen in de controleketen beschikbaar moeten zijn. • Wet- en regelgeving moet eenvoudig en duidelijk zijn. • Straffen en sancties moeten betrekking hebben op alle onderdelen van de begroting.
Structuur	• Binnen elke lidstaat moet iemand ermee belast zijn zekerheid te geven dat de op lokaal niveau verrichte controles voldoende niveau en kwaliteit hebben. • De Commissie moet ervoor zorgen dat de niveaus in de lidstaten (of equivalent niveau) doeltreffend en volgens plan werken. • Aanvragen tot terugbetaling van uitgaven of kosten moeten vergezeld gaan van een controlecertificaat dat is afgegeven door een onafhankelijke externe auditor.
Toepassing	• De Commissie moet op alle niveaus binnen het proces minimumeisen voor de controlesystemen vaststellen. • De controleprocedures moeten worden uitgevoerd volgens een passende gemeenschappelijke norm. • De resultaten moeten toegankelijk zijn in een gemeenschappelijk formaat (misschien in centrale databases die toegankelijk zijn voor alle deelnemers aan het controleproces). • De kwestie van op risicoanalyse gebaseerde versus representatieve steekproefneming moet worden uitgeklaard. • Begunstigden moeten degelijk worden geïnformeerd over de risico's van fraude.
Kosten en baten	• Moeten de kosten van de lidstaten (of controlerende instanties) uit de EU-begroting worden betaald? • De baten moeten worden "gemeten" via schattingen van het niveau van onwettigheid en onregelmatigheid. • Er moet een juist evenwicht worden gevonden tussen kosten en baten (aanvaardbaar foutenrisico/onregelmatigheid). • Aanvaardbaar risico moet worden vastgesteld, b.v. aan de hand van acceptabele foutenpercentages en controle-intensiteit.
Taken en verantwoordelijkheden	• De Commissie moet er verantwoordelijk voor zijn om de verbetering van de internecontrolesystemen in samenwerking met de lidstaten te stimuleren, b.v. door de gemeenschappelijke kenmerken van de systemen voor de diverse begrotingssectoren vast te stellen, de kosten voor controles te volgen en de voordelen ervan te evalueren. • Parlement en Raad moeten verantwoordelijk zijn voor de goedkeuring van de kosten-batenbalans[7] • Als externe auditor controleert de Rekenkamer de internecontrolesystemen.

[7] Deze goedkeuring kan impliciet geschieden, door aanvaarding van een bepaald percentage controles.