

Fiche 3: Mededeling inzake een actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader

Titel:

Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer Actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader

Datum Raadsdocument: 20 januari 2006
Nr Raadsdocument: 5509/06
Nr. Commissiedocument: COM(2006)9
Eerstverantwoordelijk ministerie: FIN i.o.m. BZ, EZ, BZK, LNV, SZW, VenW, VROM

Behandelingstraject in Brussel: onbekend. Voorzitterschap heeft nog niet aangekondigd waar en wanneer behandeling plaats zal vinden.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

In juni 2005 heeft de Commissie de mededeling “routekaart voor een geïntegreerd controlekader” (voor BNC-fiche zie Kamerstuknummer 22112 392 dd. 28-09-05) uitgebracht waarin de Commissie invulling wil geven aan de doelstelling van de realisatie van een positieve betrouwbaarheidsverklaring door de Europese Rekenkamer (ERK). Over deze mededeling zijn in de Ecofin van november 2005 Raadsconclusies aangenomen die minder ver gaan dan de commissiemededeling. De mogelijkheid voor lidstaten om additionele verklaringen in te voeren wordt opengelaten. Daarnaast wordt de Europese Commissie opgeroepen de controlemechanismen te verbeteren en de ERK gevraagd de criteria voor een positieve betrouwbaarheidsverklaring te verduidelijken. Afgelopen maanden heeft Commissie een inventarisatie gedaan van de leemten / gaten in de controle systemen.

In dit actieplan van de Commissie worden de belangrijkste concrete acties die ondernomen moeten worden, vastgesteld. De acties concentreren zich rond vier thema's:

1. vereenvoudiging en gemeenschappelijke controlebeginselen;
2. beheersverklaringen en controlezekerheid;
3. single audit-aanpak: resultaten bekendmaken en prioriteit geven aan kosten-batenverhouding;
4. sectorspecifieke leemten.

1. Vereenvoudiging en gemeenschappelijke controlebeginselen

- Actie 1: De Commissie zal de vereenvoudiging van het regelgevingskader, inclusief de regelgeving op het gebied van financieel beheer en controle, in het oog houden. Zij vraagt steun aan de Raad en het Europees Parlement bij de realisatie van de vereenvoudiging.
- Actie 2: De Commissie stelt voor dat de huidige begrotingsbeginselen in het Financieel Reglement worden aangevuld met algemene gemeenschappelijke beginselen en elementen met betrekking tot interne controle. Hiermee wil zij een gemeenschappelijk juridisch kader creëren dat als basis zal dienen voor verdere regelgeving op dit terrein.
- Actie 3: De Commissie herhaalt het uitgangspunt van de Raadsconclusies dat de door de ERK gewenste controle en betrouwbaarheidsverzekering gezocht dient te worden door aan te sluiten bij bestaande controles en praktijken. De Commissie vindt niet dat de jaarlijkse syntheserapporten door een individu getekend dienen te worden. De Commissie is van mening dat de ondertekening door haar van deze syntheserapporten, voldoende is voor kwijting. Daarnaast geeft de DG-verklaring, het jaarlijkse activiteitenrapport dat door de verantwoordelijke DG wordt ondertekend, volgens de Commissie een betrouwbaarheids-verzekering met betrekking tot het risico van onrechtmatigheden in de verrichte transacties. De Commissie stelt dat de ERK richtsnoeren moet geven aan de Commissie over de inhoud van het jaarlijkse activiteiten-rapport van de DG's en het syntheserapport, en deze rapporten mee zou moeten nemen in haar oordeel over de rechtmatigheid van de onderliggende transacties.

- Actie 4: Aansluitend bij de dechargeresolutie van het EP, het advies van de ERK over “single audit” en de Raadsconclusies, wil de Commissie een interinstitutionele dialoog aangaan over het risico en foutenpercentage welke aanvaardbaar is.

2. Betrouwbaarheidsverklaringen en accountantsverklaringen (management declarations and audit assurance)

- Actie 5: De Commissie stelt dat de nationale verklaringen op enige tegenstand is gestuit tijdens de Ecofin van 8 november 2005 en citeert de Raadsconclusies op dit punt. De Commissie stelt nu voor dat de coördinerende bureaus, zoals gebruikt in de praktijk van Europees Oriëntatie- en Garantiefonds Landbouw- onderdeel garantie, een rol kunnen vervullen in het coördineren en harmoniseren van controlemechanismen bij de fondsen in gedeeld beheer. Zij stelt daarom voor dat lidstaten coördinerende bureaus instellen per beleidsterrein om dit mogelijk te maken.
- Actie 6: De Commissie zegt toe zelf te onderzoeken hoe zij voor de fondsen onder haar directe beheer gebruik kan maken van betrouwbaarheidsverklaringen.
- Actie 7: De lidstaten moeten een actieve bijdrage leveren zodat de bruikbaarheid van externe controles verbetert en dit aspect opnemen in richtsnoeren op het terrein van uitgaven in gedeeld beheer. De Commissie stelt voor dat lidstaten gebruik maken van onafhankelijke audit-rapporten.
- Actie 8: Commissie stelt hier net als in het originele routekaart voorstel om de hoge controle-instanties (m.a.w. meestal nationale rekenkamers) te betrekken in het geïntegreerde controlekader. De Commissie stelt voor dat nationale parlementen hun hoge controle-instanties toestaan audits en betrouwbaarheidstoetsing van EU-fondsen in gedeeld beheer te laten doen. Deze hoge controle-instanties dienen deze informatie dan wel weer door te geven aan de Commissie en de ERK.

3. Single audit aanpak: resultaten bekendmaken en prioriteit geven aan kosten-batenverhouding

- Actie 9: De Commissie roept lidstaten op te blijven samenwerken op het gebied van audits (voor wat betreft strategie, planning en uitwisseling van resultaten).
- Actie 10: De Commissie vraagt aan de lidstaten om informatie aan te leveren over de kosten van controles op fondsen in gedeeld beheer.
- Actie 11: De Commissie doet een eerste onderzoek naar kosteninschatting voor verschillende manieren om interne controle in te richten en verschillende te hanteren foutentoleranties. Dit onderzoek beperkt zich tot intern beleid en de Commissie vraagt de Raad en het EP dat dit onderzoek meegenomen kan worden in de t.z.t. te voeren discussie over een acceptabel foutenpercentage (zie actie 4).

4. Sector specifieke leemten

- Actie 12: De Commissie vraagt aan de lidstaten om mee te werken in de gebieden waar zij leemten heeft geconstateerd. De Commissie neemt zelf ook stappen om deze leemten te vullen.
- Actie 13: Hier wordt aangehaakt bij door de Raad gevraagde onderzoek naar bestaande controlemechanismen, welke de Commissie zegt tegen het eind van 2006 te leveren. De Commissie hangt hier het verzoek aan op de bestaande Art.13 rapportages op tijd in te leveren. De vraag hoe de lidstaten de Commissie op de meest effectieve manier zekerheid kunnen geven zal ook worden besproken tijdens de coördinatiebijeenkomsten met de controleurs van de lidstaten.
- Actie 14: De Commissie vraagt om steun van de lidstaten bij de verspreiding en toepassing van de door de Commissie aangepaste richtsnoeren.
- Actie 15: De Commissie stelt dat lidstaten vertrouwenscontracten zouden moeten tekenen voor Structuurfondsen. Lidstaten die niet aan het vertrouwenscontract wensen mee te werken zouden

moeten aangeven hoe zij een vergelijkbare zekerheid denken te kunnen creëren en hoe zij hun controlesystemen zullen voorbereiden.

- Actie 16: De Commissie zal formele richtsnoeren per beleidsterrein vaststellen zodat er consequente aanpak kan worden gevolgd. De Raad, het EP en de ERK zouden moeten profiteren van de jaarlijkse activiteiten rapporten van de Commissiediensten die duidelijker en meer samenhangend zullen zijn.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t., betreft een mededeling.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t., betreft een mededeling.

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan, luidt het oordeel, positief.

De verbetering van het communautaire interne controlekader van de EU is bij uitstek een taak die op EU-niveau dient te worden uitgevoerd. De Commissie is en blijft eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de EG-begroting. Voor de EU-fondsen in gedeeld beheer tussen de EU en de lidstaten stelt de routekaart een taakverdeling voor welke overeenkomt met het principe van subsidiariteit door nationale autoriteiten expliciet in de verbetering te betrekken.

Proportionaliteit: Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan, luidt het oordeel: overwegend positief.

Nederland heeft op enkele punten kanttekeningen: Met betrekking tot actie 5 meent Nederland dat een nationale verklaring langs de weg van aggregatie binnen de bestaande structuren evengoed kan worden verkregen zonder dat hiervoor nieuwe organisaties voor op hoeven te worden gezet.

Consequenties voor de EU-begroting:

De in de routekaart voorgestelde verbeteringen van het communautaire interne controlekader van de EU kunnen leiden tot een verder verbeterde controle op, en verantwoording van, EU-uitgaven. Met als uiteindelijk doel een goedkeurende verklaring zou ook de EU-begroting aan de verantwoordings-eisen van deze tijd voldoen. De verbeteringen kunnen bijdragen aan een efficiënter gebruik van de EU-middelen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: Instelling van een coördinatiebureau per beleidsterrein voor fondsen in gedeeld beheer brengt zowel financiële als personele consequenties met zich. In Nederland bestaat al een uitvoeringsorganisatie voor de landbouwuitgaven. Voor de andere beleidsterreinen zouden mogelijk nieuwe publieke organisaties moeten worden opgezet. Ook zullen er hogere administratieve lasten en uitvoeringskosten zijn als gevolg van de oproep van de Commissie om informatie over de kosten van controles op fondsen in gedeeld beheer te leveren.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Volgens het Commissievoorstel zou Nederland mogelijk op meerdere beleidsterreinen coördinerende bureaus moeten opzetten, waarbij extra bestuursorganen gecreëerd moeten worden. Mogelijk zou de regelgeving ten aanzien van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de AR moeten worden aangepast om de door de Commissie gewenste Europese samenwerking en coördinatie te realiseren.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: De verschillende acties zullen gedurende 2006 en 2007 voltooid zijn.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen. De mededeling gaat over EU-fondsen in gedeeld beheer. Deze omvatten niet de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland verwelkomt het actieplan van de Commissie en is verheugd dat de Commissie zelf onderkent dat een negatieve betrouwbaarheidsverklaring door het publiek (de EU burgers) wordt ervaren als ernstige kritiek op het beheer van de EU begroting. Nederland heeft de routekaart en de Raadsconclusies, die als basis diende voor dit actieplan, gesteund en is van mening dat na de elfde negatieve betrouwbaarheidsverklaring dat concrete acties ter verbetering van het financieel beheer urgent is.

De Nederlandse regering heeft aangegeven bereid te zijn de invoering van een nationale verklaring te onderzoeken en voert momenteel een haalbaarheidsstudie uit. Een onderdeel van deze haalbaarheidsstudie is overleg met de Commissie over onder andere de verhouding tussen dit actieplan en de nationale verklaring. Besluitvorming over invoering in Nederland wordt mede bepaald door de mate waarin administratieve lasten en controledruk hierdoor kunnen worden gereduceerd.

Met betrekking tot specifieke acties:

Actie 1: Nederland verwelkomt de doelstelling van versimpeling en steunt het opstellen van gemeenschappelijke controleprincipes.

Actie 2: Nederland steunt de Commissie in haar constatering dat de herziening van het FR een mogelijkheid biedt om de Raad en het EP te vragen naar de wenselijkheid een gemeenschappelijk kader/standaard voor interne controles op te nemen.

Actie 3: Nederland meent dat het synthese rapport van de Commissie zich moet ontwikkelen tot een volwaardig verantwoordingsinstrument. Nederland meent met de Commissie dat de ERK het synthesesrapport en de DG verklaring mee zou kunnen nemen in haar oordeel over de rechtmatigheid.

Actie 4: Nederland acht de vaststelling van de foutenpercentages een technische discussie die op termijn een keer gevoerd zal moeten worden. Nederland is van mening dat de Commissie deze interinstitutionele discussie zal moeten initiëren en wacht af.

Actie 5: Nederland is een voorstander van de invoering van de nationale verklaring maar heeft veel vragen over deze actie om coördinerende bureaus op te stellen. Hoe zullen de coördinerende bureaus worden opgezet? Hoe verhoudt deze zich tot het eerdere voorstel van de additionele verklaringen in de routekaart? Nederland voert een haalbaarheidsonderzoek uit over de implementatie van de nationale verklaring en is van mening dat coördinatie en harmonisatie van controlemechanismen bij de fondsen in gedeeld beheer beter kan worden gerealiseerd door gebruik te maken van bestaande controlestructuren.

Actie 7: Nederland kan deze actie steunen omdat het kosteneffectiever kan zijn om gebruikt te maken van onafhankelijke auditrapporten. Momenteel gebruikt Nederland al dergelijke rapporten en accountantsverklaringen zonder dat de Commissie dit eist. Voor Nederland is dit dus geen probleem.

Actie 10: Nederland heeft waardering voor het feit dat de Commissie oog heeft voor de kosten van controles, echter een informatieverplichting aan het adres van de lidstaten om kosteninschatting te maken is weer een extra administratieve last die kosten met zich brengt.

Actie 15: Nederland is zelf bezig het vertrouwenscontract in te voeren. Nederland heeft echter nog veel vragen vooral over de verhouding tussen het vertrouwenscontract en de voorgestelde additionele nationale verklaring. Bieden de operationele verklaringen de Commissie vergelijkbare zekerheid zodat een lidstaat die de additionele verklaring invoert geen vertrouwenscontract hoeft in te voeren? Hoe ziet

zij de rol van het vertrouwenscontract in lidstaten die bereid blijken een nationale verklaring in te voeren op unilaterale basis?