EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 2.6.2010
COM(2010) 281 definitief

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

Synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2009

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

Synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2009

1. INLEIDING

Krachtens artikel 317 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) draagt de Europese Commissie de algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting van de EU. Het betreft een grote verantwoordelijkheid, omdat de EU-begroting een zeer belangrijk instrument is voor de tenuitvoerlegging van het beleid van de Unie en de doeltreffendheid van de uitgaven van de Unie gevolgen heeft voor de mate waarin de EU beantwoordt aan de verwachtingen van de burger.

Het College draagt de operationele uitvoering van de begroting over aan de directeuren-generaal en diensthoofden, die als gedelegeerde ordonnateurs de middelen op degelijke en efficiënte wijze moeten beheren en die moeten zorgen voor adequate en doeltreffende controlesystemen binnen hun diensten. De directeuren-generaal en diensthoofden brengen verslag uit in de jaarlijkse activiteitenverslagen[1], die onder meer een ondertekende betrouwbaarheidsverklaring bevatten betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de financiële verrichtingen. Dit is het voornaamste middel waarmee zij verantwoording afleggen aan het College. De inhoud van de jaarlijkse activiteitenverslagen wordt met de verantwoordelijke Commissaris(sen) besproken vóór ondertekening door de verantwoordelijke directeur-generaal of het verantwoordelijke diensthoofd.

Door dit syntheseverslag goed te keuren neemt de Commissie de politieke verantwoordelijkheid op zich voor het beheer van de directeuren-generaal en diensthoofden, op grond van de door hen in hun jaarlijkse activiteitenverslagen opgenomen betrouwbaarheidsverklaringen en punten van voorbehoud. De Commissie inventariseert tevens de in de activiteitenverslagen beschreven prioritaire beheerskwesties (ook wanneer er geen voorbehoud is gemaakt) en bepaalt hoe de geconstateerde zwakke punten moeten worden aangepakt.

Dit is het eerste syntheseverslag van de huidige Commissie. De Commissaris voor audit en fraudebestrijding heeft de kwijtingsautoriteiten ervan verzekerd[2] dat ook de nieuwe Commissie een betrouwbaarheidsverklaring (DAS) zonder voorbehoud van de Europese Rekenkamer als prioritaire doelstelling beschouwt.

De vorige Commissie heeft met haar strategische doelstelling om een DAS zonder kanttekeningen te verkrijgen, veel energie en aandacht besteed aan fundamentele kwesties op het gebied van goed bestuur en beheer – met tastbaar resultaat (zie punt 2). De Commissie is ervan overtuigd dat het beheer van EU-middelen er dankzij ingrijpende veranderingen van de systemen, werkwijzen en cultuur op het gebied van beheer en controle aanzienlijk op is vooruitgegaan. Zij erkent echter ook dat er nog steeds gebieden voor verbetering vatbaar zijn,

---

[1] Artikel 60 van het Financieel Reglement.

[2] Cocobu-hoorzitting van 26 maart 2010.

bv. met betrekking tot gedeeld beheer, waarbij de lidstaten circa 75% van de begroting uitvoeren.

De Commissie verzoekt de overige instellingen en de lidstaten om zich grondig te beraden op verdere verbetering van de opzet van financieringsregelingen en van de bijbehorende uitvoerings-, beheers- en controlemechanismen, teneinde tot betere resultaten te komen en te waarborgen dat de controle van de EU-uitgaven efficiënt, evenredig en rendabel is.

In dit kader zijn de begrotingsherziening en de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement[3] – met inbegrip van de verdere ontwikkeling van de in 2008 begonnen werkzaamheden inzake het begrip aanvaardbaar risico[4] – van cruciaal belang voor het scheppen van de juiste voorwaarden voor een doeltreffender en doelmatiger beheer van de EU-middelen in de periode na 2013.

2. MEER ZEKERHEID

2.1. Verbetering van de controlemechanismen om de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen binnen de hele Commissie te waarborgen

Ook in 2009 boekte de Commissie positieve resultaten met haar inspanningen om de controlemechanismen, zowel die van haar eigen diensten als die van de lidstaten, te verbeteren om de wettigheid en de regelmatigheid te waarborgen met het oog op een DAS zonder voorbehoud.

De **DAS 2008 was de gunstigste tot nu toe**: de Rekenkamer gaf een positieve verklaring zonder voorbehoud af voor de onderliggende verrichtingen van **47% van de begroting**, tegenover **6% voor 2003**; voor het eerst is "groen licht" gegeven voor de onderliggende verrichtingen voor landbouw en natuurlijke hulpbronnen, alsook voor onderwijs en burgerschap. Voor het tweede achtereenvolgende jaar heeft de Rekenkamer ook een positief oordeel over de geconsolideerde rekeningen gegeven. Bovendien erkende zij de kwalitatieve verbeteringen van de jaarlijkse activiteitenverslagen (zie punt 2.2) en de nagenoeg volledige tenuitvoerlegging van de internecontrolenormen in de hele Commissie.

In 2009 werden voorts belangrijke mijlpalen gehaald bij de inspanningen om het beheer van EU-middelen te verbeteren. Zo werd het eindverslag voltooid over het **actieplan ter versterking van de toezichthoudende rol van de Commissie in het kader van het gedeeld beheer van structurele acties**[5], dat heeft geleid tot positieve ontwikkelingen op dit belangrijke uitgaventerrein, waaronder een significante toename van de financiële correcties (zie punt 3.2 over hoofdstuk 6).

In 2009 keurde de Commissie ook het **Verslag over de impact van het actieplan van de Commissie voor een geïntegreerd internecontrolekader**[6] vast, waarin werd geconcludeerd dat er gedurende de mandaatsperiode van de vorige Commissie aanzienlijke vooruitgang was geboekt inzake de versterking van de internecontrolesystemen, en dat er, hoewel een aantal

---

3 COM(2010) 260 van 28.5.2010.

4 "Naar een gemeenschappelijke visie op het begrip aanvaardbaar foutenrisico" – COM(2008) 866 van 16.12.2008.

5 COM(2008) 97 van 18.2.2008; zie ook eindverslag SEC(2009) 1463 van 28.10.2009.

6 COM(2009) 43 van 4.2.2009.

verbeteringen kon worden toegeschreven aan de maatregelen van vóór 2005, duidelijke aanwijzingen waren dat het tempo van de vooruitgang aanzienlijk was gestegen toen in 2006 met de uitvoering van het actieplan was begonnen.

Interne controle is essentieel voor het verschaffen van redelijke zekerheid. In 2009 voltooide de dienst Interne audit (DIA) haar strategische auditplan voor de periode 2007-2009, nadat zij 87% van haar werkprogramma voor 2009 had afgerond met 67 verslagen, waarvan 32 follow-upverslagen en één adviesverslag. 98,8% van de aanbevelingen werd door de gecontroleerden aanvaard. De DIA-controles hadden in 2009 onder meer betrekking op de continuïteit van de werkzaamheden, risicobeheer, het beheer van overheidsopdrachten en subsidies, het extern beleid en het toezichthoudend beleid van DG's bij gedeeld beheer. Naar aanleiding van deze controleopdrachten werden 260 aanbevelingen gedaan, waarvan er 2 kritiek en 113 uiterst belangrijk waren.

Twee van de DIA-opdrachten in 2009 dienen in het bijzonder te worden genoemd: ten eerste de follow-up-audit inzake het **proces van het verschaffen van zekerheid in het kader van de jaarlijkse activiteitenverslagen**, die in december 2009 werd afgesloten met de conclusie dat alle aanbevelingen uit de oorspronkelijke audit (2007) ten uitvoer waren gelegd; ten tweede, **de audit inzake de tenuitvoerlegging van het kader voor risicobeheer van de Commissie**, die in 2009 werd verricht en op grond waarvan werd geconcludeerd dat het kader voor het risicobeheer van de Commissie voldoet aan internationale normen en een solide ondersteunende basis biedt. De DIA stelde vast welke gebieden voor verbetering vatbaar waren; het ging met name om de rollen en verantwoordelijkheden inzake risicobeheer binnen de DG's, de behoefte aan meer richtsnoeren en verduidelijking van bepaalde zaken, en om de aanpak van horizontale risico's. De centrale diensten zullen in de loop van 2010 werk maken van deze zaken.

Tevens is vooruitgang geboekt met de snelle en doeltreffende uitvoering van alle resterende goedgekeurde auditaanbevelingen, met name de "kritieke" en "zeer belangrijke", overeenkomstig het syntheseverslag 2008. In 2009 stelde het Comité follow-up audit vast dat er zes maanden na de gestelde termijn **geen kritieke aanbevelingen meer waren waaraan nog geen gevolg was gegeven.** Het Comité follow-up audit constateerde echter dat dit voor de zeer belangrijke aanbevelingen anders lag (68 aanbevelingen waren zes maanden na de gestelde termijn nog niet opgevolgd).

De Commissie zal nauwlettend blijven toezien op de uitvoering van "kritieke" en "zeer belangrijke" interne auditaanbevelingen. Zij heeft alle directeuren-generaal en diensthoofden verzocht ervoor te zorgen dat leidinggevenden voldoende aandacht aan deze kwestie schenken.

2.2. Meer duidelijkheid en samenhang in de jaarlijkse activiteitenverslagen

Jaarlijkse activiteitenverslagen vormen een belangrijke bron van bewijs voor de DAS van de Europese Rekenkamer. De kwaliteit van deze verslagen is de laatste jaren toegenomen. In 2009 gaf de Rekenkamer in haar jaarverslag over 2008 de activiteitenverslagen van alle DG's en diensten van de Commissie uitsluitend de kwalificaties "A" en "B"; een novum was de "B+" voor hoofdstuk 5 (Landbouw en natuurlijke hulpbronnen)[7].

[7] Een "A" wil zeggen dat het jaarlijks activiteitenverslag voldoende (duidelijk en ondubbelzinnig) bewijs bevat voor de conclusies van de Rekenkamer; "B" betekent dat het jaarlijks activiteitenverslag

Overeenkomstig een opdracht van het College in het syntheseverslag 2008 verrichtten het secretariaat-generaal en het directoraat-generaal Begroting in 2009 binnen de Commissie een onderzoek om vast te stellen welke succesfactoren van invloed zijn op de kwaliteit van de jaarlijkse activiteitenverslagen. Naar aanleiding van de vastgestelde punten is een aantal maatregelen getroffen:

- de vaste instructies voor de jaarlijkse activiteitenverslagen zijn grondig herzien; zo is een duidelijk onderscheid ingevoerd tussen deel 2 (informatie over financiële en niet-financiële internecontrolesystemen) en deel 3 (de bouwstenen waarop de betrouwbaarheidsverklaring wordt gebaseerd);

- deel 2 van het jaarlijkse activiteitenverslag moet voortaan een specifieke conclusie over de algehele werking van de internecontrolenormen bevatten;

- het secretariaat-generaal en het directoraat-generaal Begroting hebben een speciale helpdesk opgezet om vragen van de diensten van de Commissie te beantwoorden;

- er werd een interactieve presentatie van de vaste instructies op het intranet geplaatst, zodat de diensten de informatie kunnen doorzoeken en gemakkelijker antwoord op specifieke vragen kunnen vinden;

- het betrokken personeel kon cursussen volgen om een doeltreffend jaarlijks activiteitenverslag te leren schrijven, waarbij met name werd ingegaan op de hoofdpunten van de vaste instructies (hieraan namen circa 70 personeelsleden deel);

- de vaste instructies werden vroeger bekendgemaakt dan in het verleden (5 november 2009);

- de peer review van de jaarlijkse activiteitenverslagen werd verder verbeterd door vroegtijdig optreden van de centrale diensten (pre-peer review) en stelselmatige feedback aan de diensten over de kwaliteit van de eerste versies van hun jaarlijkse activiteitenverslag.

De activiteitenverslagen 2009 vertonen voor de hele Commissie een opmerkelijke verbetering, zowel wat de kwaliteit van het ter ondersteuning van de zekerheid verstrekte bewijs als wat de leesbaarheid van de verslagen betreft. De centrale diensten bleven in een vroeg stadium een rol spelen bij het opstellen van de jaarlijkse activiteitenverslagen, door de hoofdzaken met de DG's en diensten te bespreken en zo nodig adviezen te geven om de kwaliteit van de uiteindelijke tekst te verbeteren.

De Commissie blijft werken aan de verbetering van de jaarlijkse activiteitenverslagen als het belangrijkste instrument waarmee de gedelegeerde ordonnateurs verantwoording afleggen aan het College, en als een bron van bewijs voor de DAS. Zij heeft het secretariaat-generaal en DG Begroting opgedragen om de directoraten-generaal en diensten te blijven begeleiden door regelmatige herziening van de vaste instructies, handleidingen, opleidingsmaatregelen, peer reviews, enz. Zij heeft alle directeuren-generaal en diensthoofden verzocht om actieve

ondersteunende informatie bevat voor de conclusies van de Rekenkamer. Het plusteken houdt in dat er geen bewijs is dat een een andere kwalificatie rechtvaardigt, maar de Rekenkamer wel een significante verbetering opmerkte (PB C 269 van 10 november 2009, blz. 44).

ondersteuning van alle maatregelen die de centrale diensten aanbevelen om de kwaliteit van de jaarlijkse activiteitenverslagen 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 hebben resterende zwakke punten vermeld en punten van voorbehoud gemaakt, **zonder afbreuk te doen aan het algemene niveau van zekerheid**.

Dertien directeuren-generaal maakten in totaal **twintig punten van voorbehoud** in hun jaarlijks activiteitenverslag 2009. Deze omvatten negen punten van voorbehoud uit 2008 waaraan eind 2009 nog steeds werd gewerkt, en elf nieuwe punten van voorbehoud. Het gaat in totaal om vijf punten meer dan in dezelfde periode een jaar eerder (vijftien in 2008). Daarvoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen: voornamelijk het feit dat er in 2008 weinig of geen betalingen werden verricht in het kader van de programma's 2007-2013, die in 2009 tot wasdom zijn gekomen; de **nog altijd complexe subsidiabiliteitsregels voor begunstigden** (met gevolgen voor de middelen onder gecentraliseerd direct beheer: in 2009 hadden negen punten van voorbehoud betrekking op subsidieregelingen, tegenover vier in 2008); en problemen bij de toepassing van de **regels voor overheidsopdrachten**, die dikwijls fouten blijken te veroorzaken bij gedeeld beheer.

Een toename van het aantal punten van voorbehoud moet worden gezien als een teken dat het de gedelegeerde ordonnateurs in de hele Commissie ernst is met het beginsel van goed financieel beheer en dat het hen duidelijk is welke impact onregelmatigheden bij het beheer van EU-middelen op de reputatie van de Commissie hebben of kunnen hebben.

Ook zij erop gewezen dat verscheidene DG's in het licht van hun beoordeling van de controleresultaten punten van voorbehoud uit voorgaande jaren, konden intrekken, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw en natuurlijke hulpbronnen (DG MARE), economische en financiële zaken (DG ECFIN) of onderwijs en burgerschap (DG COMM). De directeuren-generaal Uitbreiding en Regionaal beleid konden punten van voorbehoud opheffen die in 2008 waren gemaakt met betrekking tot het beheer van pretoetredingsfondsen in Bulgarije, terwijl de directeur-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling het voorbehoud ten aanzien van Sapard in Bulgarije en Roemenië kon opheffen.

Alle DG's en diensten stelden de belangrijkste oorzaken van hun punten van voorbehoud vast en kwamen met maatregelen om deze aan te pakken. Zoals altijd hebben de DG's en diensten de beslissing om het voorbehoud op te heffen naar behoren gemotiveerd, door niet alleen de corrigerende maatregelen te vermelden, maar ook het bewijs te leveren dat het probleem daadwerkelijk is verholpen. Dit betekende in de meeste gevallen dat er concrete informatie was dat foutenpercentages zijn gedaald tot een aanvaardbaar niveau of dat systemen naar behoren zijn versterkt.

3.1. Landbouw en natuurlijke hulpbronnen

In haar jaarverslag 2008 stelde de Rekenkamer voor het eerst vast dat het algehele foutenpercentage voor de beleidsgroep Landbouw en natuurlijke hulpbronnen net onder de materialiteitsdrempel van 2% lag. Hoewel het foutenpercentage op het gebied van plattelandsontwikkeling nog steeds hoger was dan voor het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), lag het lager dan voorgaande jaren. De Rekenkamer oordeelde dat het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) het risico van fouten of onregelmatigheden bij betalingen over het algemeen doeltreffend beperkt, hoewel in bepaalde lidstaten bij een aantal specifieke betaalorganen nog verbeteringen nodig zijn.

In het jaarlijkse activiteitenverslag over 2009 maakte de directeur-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling **twee punten van voorbehoud**. Het eerste voorbehoud had betrekking op de **uitgaven voor maatregelen op het gebied van plattelandsontwikkeling** (zwaartepunt 2: verbetering van het milieu en het platteland) van de programmeringsperiode 2007-2013, gelet op de door de lidstaten verstrekte controlestatistieken, waaruit een foutenpercentage van **3,4%** blijkt. Dit voorbehoud werd gemaakt omdat het ontdekte foutenpercentage hoger is dan de materialiteitsdrempel die thans door de Europese Rekenkamer wordt gehanteerd.

Het tweede voorbehoud betrof **ernstige tekortkomingen in het GBCS in Bulgarije en Roemenië**. Het voorbehoud is opgenomen vanwege eventuele reputatieschade, aangezien de tekortkomingen al sinds de toetreding voortduren en er zich vertragingen voordoen bij de uitvoering van actieplannen die in 2011 zouden moeten worden afgesloten.

De directeur-generaal Maritieme zaken en visserij maakte twee punten van voorbehoud: een over de **subsidiabiliteit van betalingen aan lidstaten ter compensatie van extra kosten voor de afzet van bepaalde visserijproducten uit ultraperifere regio's**, waarbij naar schatting wellicht **3%** van de betalingen onregelmatig is. Het tweede voorbehoud betrof operationele programma's van het FIOV; de omvang ervan werd berekend op 46,8 miljoen euro, ofwel 41% van de gedurende het jaar verrichte betalingen voor het FIOV, die in 2009 bijzonder gering waren. Het foutenpercentage is dan ook beduidend hoger als het wordt uitgedrukt in betalingen die in de loop van dit ene jaar werden verricht. Uitgedrukt als een percentage van de gemiddelde jaarlijkse betalingen voor de periode 2005-2007 bedraagt het vastgestelde foutenpercentage 9,4%.

De directeur-generaal Milieu heeft één voorbehoud gemaakt met betrekking tot de **subsidiabiliteit van uitgaven die zijn gedeclareerd door begunstigden**, omdat 5,97% van de subsidiebetalingen in 2009 – ofwel **3,89%** van het totale bedrag dat in 2009 voor de betrokken ABB-activiteit werd betaald – riskant geacht werd.

De Commissie wil er beslist voor zorgen dat de controles op het gebied van plattelandsontwikkeling, die hoofdzakelijk door de lidstaten worden verricht, doeltreffend zijn. Controles op dit gebied zijn echter duur en de begunstigden talrijk (3,6 miljoen in 2008). Op 26 mei 2010 keurde de Commissie een mededeling aan de andere instellingen[8] goed waarin voor plattelandsontwikkeling een aanvaardbaar risiconiveau wordt voorgesteld van tussen de 2% en 5%. Bij de vaststelling van het aanvaardbare risiconiveau wordt rekening

[8] Zie de mededeling van de Commissie over het begrip aanvaardbaar risiconiveau, COM(2010) 261 van 26.5.2010.

gehouden met de kosteneffectiviteit van de controles en met een aanvaardvaar restfoutenniveau dat in het licht van deze kosten gerechtvaardigd is. De Commissie zal met de bevoegde autoriteiten in de lidstaten blijven samenwerken om de controlesystemen zo doeltreffend mogelijk te maken.

Wat betreft de problemen die worden veroorzaakt door de complexe subsidiabiliteitsvereisten waaraan begunstigden moeten voldoen, wil de Commissie concrete stappen nemen om de belangrijkste belemmeringen aan te pakken (zie punt 4: "Horizontale kwesties").

De Commissie wijst erop dat de Bulgaarse en Roemeense autoriteiten zich ertoe hebben verbonden de actieplannen uit te voeren die zijn opgesteld om de in hun GBCS geconstateerde tekortkomingen te verhelpen, en de Commissie herhaalt dat zij hier nauwlettend en strikt op zal toezien.

3.2. Cohesie

Het cohesiebeleid wordt uitgevoerd onder gedeeld beheer en maakt circa 31% uit van de begroting van de Unie. Het is opnieuw het uitgaventerrein met het hoogste foutenpercentage in de DAS 2008 (11%) en het enige beleidsdomein dat nog steeds een rood sein van de Rekenkamer krijgt[9]. Dit komt vooral doordat specifieke beheers- en controlesystemen in een aantal lidstaten niet goed werken.

Gelet op deze hoge foutenpercentages kwam de Commissie in 2009 met belangrijke initiatieven om de beheers- en controlesystemen op cohesiegebied te verbeteren. Nadat zij het actieplan had uitgevoerd, bracht de Commissie in februari 2010 verslag uit[10] over de impact van deze acties en over de tenuitvoerlegging van haar aanvullende acties in het kader van de gezamenlijke auditstrategie voor structurele acties ("de auditstrategie"). Een van de belangrijkste resultaten was de aanzienlijke toename van de **financiële correcties**, waarvan de waarde zowel voor de periode 1994-1999 als voor de periode 2000-2006 steeg; voor 2008 en 2009 ging het om een totaal van 3,801 miljard euro, tegenover circa 3,567 miljard euro voor de jaren 2000-2007.

Van het algehele totaal van 7,368 miljard euro aan correcties verricht tussen 2000 en 2009 werd circa 70% door de Commissie voorgesteld en door de lidstaten aanvaard (wat betekent dat de lidstaten de bijdrage van de Commissie aan andere projecten mogen toewijzen), terwijl de rest door de Commissie bij besluit werd vastgesteld (wat betekent dat de bedragen terugvloeiden naar de EU-begroting). De Commissie heeft verklaard de impuls van het actieplan te willen benutten om ingrijpende toezichtsmaatregelen door te voeren in het kader van haar auditstrategie.

De diensten bleven richtsnoeren ontwikkelen voor de door de lidstaten opgezette beheers- en controlesystemen voor EU-middelen op het gebied van cohesie (zo voltooiden zij het laatste hoofdstuk van het audithandboek voor de programmeringsperiode 2007-2013). Zij herzagen de handleiding voor de jaarlijkse overzichten, en ontvingen en analyseerden de jaarlijkse overzichten van de beschikbare audits en verklaringen van de lidstaten, die op 15 februari 2010 voor de derde keer moesten zijn ingezonden. Deze stukken bleken ten opzichte van voorgaande jaren te zijn verbeterd, hoewel de overzichten van vier landen in eerste instantie

---

9 PB C 269 van 10.11.2009, blz. 26.

10 COM(2010) 52.

niet aan de minimumvereisten voldeden (hun werd verzocht om aanvullende informatie toe te zenden). Daarnaast verstrekten negen lidstaten (vrijwillig) een algemene betrouwbaarheidsverklaring.

2009 was ook het eerste jaar waarin een significant deel van het programma voor de periode 2007-2013 werd uitgevoerd. Krachtens de wetgeving inzake de structuurfondsen 2007-2013 dienen de autoriteiten van de lidstaten **jaarlijkse controleverslagen en auditadviezen** te verstrekken. Een **speciaal auditonderzoek** van de directoraten-generaal Regionaal beleid en Werkgelegenheid en sociale zaken heeft een eerste aanwijzing opgeleverd dat de verscherpte controlevoorschriften in het regelgevingskader 2007-2013 en de preventieve maatregelen van de Commissie op het belangrijke terrein van het cohesiebeleid een positief effect beginnen te hebben op de foutenpercentages.

Bij dit speciale auditonderzoek onderzocht de Commissie in de vijftien lidstaten die tot dan toe uitgaven hadden gedeclareerd, een statistische steekproef – op dezelfde wijze geselecteerd als die van de Rekenkamer – van betalingen verricht tot en met mei 2009. Dit leidde tot achttien auditmissies, waarbij 164 projecten werden gecontroleerd die in het kader van zeventien operationele programma's in tien lidstaten werden gecofinancierd; het onderzoek wees uit dat de uitgaven die de vijftien lidstaten in de controleperiode hadden gedeclareerd een foutenpercentage van circa **5%** vertoonden. De kwantificeerbare fouten betroffen niet-naleving van de regels voor overheidsopdrachten en subsidiabiliteit. De controleurs ontdekten ook een aantal niet-kwantificeerbare fouten. Van de onderzochte verrichtingen vertoonde 20% kwantificeerbare fouten met een mogelijke financiële impact.

De gedelegeerde ordonnateurs hadden op dit gebied vier punten van voorbehoud: twee ten aanzien van de programmeringsperiode 2000-2006 (DG REGIO en DG EMPL voor EFRO en ESF, respectievelijk), en voor het eerst twee ten aanzien van de programmeringsperiode 2007-2013 (ook voor het EFRO en het ESF, respectievelijk). Bij elk voorbehoud werd duidelijk aangegeven om welke lidstaten en programma's het ging en welke maatregelen werden genomen of voorgesteld om de tekortkomingen te verhelpen.

De directeur-generaal Werkgelegenheid en sociale zaken had twee punten van voorbehoud: het ene betrof de beheers- en controlesystemen voor specifieke operationele programma's in het kader van het ESF 2000-2006 (in België, Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje) en het andere de beheers- en controlesystemen voor specifieke operationele programma's in het kader van het ESF 2007-2013 (in België, Duitsland, Italië, Luxemburg, Roemenië en Spanje). De omvang van het eerste voorbehoud wordt berekend op 0,77% van de tussentijdse betalingen voor de periode 2000-2006, die van het tweede op 1,60% van de tussentijdse betalingen voor de periode 2007-2013. Beide punten van voorbehoud werden opgenomen vanwege eventuele reputatieschade, omdat de beheers- en controlesystemen op essentiële punten ernstige tekortkomingen vertoonden.

De directeur-generaal Regionaal beleid had twee punten van voorbehoud: het ene had betrekking op de beheers- en controlesystemen in het kader van het EFRO en het Cohesiefonds in de periode 2000-2006 (in Bulgarije, Italië, Duitsland en het VK en betreffende 15 Interreg-programma's), en het andere op de beheers- en controlesystemen van het EFRO en het Cohesiefonds voor de periode 2007-2013 (in Duitsland, Spanje, Bulgarije, Italië en 15 programma's voor Europese territoriale samenwerking).

Het eerste voorbehoud betrof slechts 0,44% van de betrokken ABB-activiteiten, doordat voor een aantal van de programma's in 2009 geen betalingen werden verricht; het tweede

voorbehoud werd berekend op 0,69% van de ABB-activiteit. Beide punten werden opgenomen vanwege eventuele reputatieschade, omdat de beheers- en controlesystemen op essentiële punten ernstige tekortkomingen vertoonden.

Het risico dat de DG's meldden voor de periode 2007-2013 is gebaseerd op de beoordeling van de beheers- en controlesystemen in de lidstaten, evenals in voorgaande jaren, en van hun capaciteit om fouten te voorkomen, te ontdekken en te corrigeren. Er zij op gewezen dat deze systemen meerjarig zijn en dat het jaarlijkse foutenpercentage in de DAS waarschijnlijk hoger is. Daarin worden namelijk fouten meegeteld die in de daaropvolgende jaren nog kunnen worden ontdekt en gecorrigeerd. Ook blijven fouten die zijn gemaakt tijdens de vorige programmeringsperiode meewegen, terwijl de regelgeving toen anders en het inherente risico veel groter was.

De Commissie zal de jaarlijkse overzichten nauwlettend blijven volgen en er in samenwerking met de bevoegde autoriteiten in de lidstaten voor zorgen dat er meer zekerheid aan kan worden ontleend. Ook blijft de Commissie jaarlijkse ontmoetingen van de groep van nationale en EU-ordonnateurs ("Homologues Group"), bilaterale coördinatievergaderingen en opleidingen organiseren. 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 de vereiste opgenomen dat de in de lidstaten erkende verantwoordelijke organen voor alle middelen onder gedeeld beheer jaarlijkse beheersverklaringen afgeven.

De Commissie juicht het initiatief van bepaalde lidstaten om vrijwillig een nationale verklaring af te geven toe en zij verbindt zich ertoe vóór de zomer van 2010 een geconsolideerd overzicht te verschaffen van de toegevoegde waarde die de huidige verklaringen bieden in termen van zekerheid.

Ook benadrukt de Commissie dat het van belang is om voor de beoordeling van haar risicobeheer passende richtwaarden vast te stellen en daarbij gedegen rekening te houden met de controlekosten en de complexiteit van de regelgeving, die een belangrijke oorzaak van fouten is. Eind 2011 zal zij haar voorstel voor aanvaardbare risiconiveaus op cohesiegebied presenteren.

3.3. Onderzoek, energie en vervoer

Evenals in 2008 bevatte het jaarlijks activiteitenverslag 2009 van elk van de vier directoraten-generaal die acties uitvoerde in het kader van het **zesde kaderprogramma voor onderzoek** (Ondernemingen en industrie, Informatiemaatschappij, Onderzoek en Mobiliteit en vervoer[11]) een voorbehoud met betrekking tot de subsidiabiliteit van de door begunstigden gedeclareerde kosten.

Elke dienst meldde ten aanzien van de tenuitvoerlegging van zijn deel van de meerjarige auditstrategie lagere cumulatieve restfoutenpercentages dan voor 2008. Hoewel dit betekent dat de meerjarige controledoelstelling om het restfoutenpercentage vóór het einde van 2010 terug te dringen tot onder de drempel van 2% dichterbij komt, moeten de resultaten van een aanzienlijk aantal audits tot terugvorderingen leiden en dient het hele auditprogramma tegen het einde van 2010 te zijn voltooid. De huidige resultaten doen echter vermoeden dat het

[11] Voorheen: Energie en vervoer.

streefcijfer van 2% niet gehaald zal worden, ook al worden er beduidend meer audits uitgevoerd dan gepland.

De directeur-generaal Ondernemingen en industrie maakte ook een voorbehoud ten aanzien van de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging door de gedelegeerde instantie over de uitvoering van een actie onder gedeeld beheer. Uit preliminair auditbewijs blijkt het financieel verslag van het uitvoeringsorgaan materiële fouten te bevatten. De impact hiervan kan niet worden becijferd, maar wordt pas bekend aan het eind van het programma, wanneer de bijdrage van de Unie wordt berekend op basis van de kosten die voor de uitvoering van het programma zijn gemaakt.

De Commissie erkent dat de complexiteit van de subsidiabiliteitsvereisten voor begunstigden de belangrijkste oorzaak is van de fouten die zijn gesignaleerd in het hoofdstuk "Onderzoek, energie en vervoer".

In haar mededeling "Vereenvoudigen van de tenuitvoerlegging van de kaderprogramma's voor onderzoek"[12] presenteerde de Commissie maatregelen en opties ter vereenvoudiging van de onderzoeksfinanciering van de EU en verzocht zij de andere EU-instellingen om zich in het debat te mengen en zich over de opties uit te spreken. Daarnaast bevat de mededeling ook voorstellen voor radicalere vereenvoudigingen, die vervolgens zouden kunnen worden omgezet in concrete acties of nieuwe wetgevingsvoorstellen, zoals de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement.

Ook voordat dergelijke voorstellen daadwerkelijk ten uitvoer zijn gelegd, moet de Commissie al iets doen aan de problemen die voortvloeien uit de complexe subsidiabiliteitsregels voor begunstigden. Op 26 mei 2010 keurde de Commissie een mededeling aan de andere instellingen goed waarin voor dit gebied een aanvaardbaar risiconiveau wordt voorgesteld van tussen de 2% en 5%[13]. Bij de vaststelling van het aanvaardbare risiconiveau wordt rekening gehouden met de kosteneffectiviteit van controles en met een aanvaardvaar restfoutenniveau dat in het licht van deze kosten gerechtvaardigd is.

Verder heeft de Commissie een speciale onderzoeksgroep op hoog niveau opgezet die zich onder meer zal buigen over organisatorische en beheersvraagstukken op onderzoeksgebied.

Gezamenlijk beheer van EU-middelen zorgt, zowel in dit als in de andere hoofdstukken van EU-uitgaven, voor bijzondere problemen. De Commissie heeft het secretariaat-generaal en het directoraat-generaal Begroting opgedragen om samen met de verantwoordelijke diensten de meest veelvuldig gesignaleerde problemen te onderzoeken en mogelijke verbeteringen op het gebied van gezamenlijk beheer voor te stellen.

3.4. Externe steun, ontwikkeling en uitbreiding

In dit hoofdstuk moeten verscheidene belangrijke zaken op het gebied van beheer worden behandeld. De directeur-generaal Uitbreiding kon het voorbehoud ten aanzien van het beheer van EU-middelen in Bulgarije intrekken, op grond van de vooruitgang die was geboekt bij de tenuitvoerlegging van het actieplan door de bevoegde autoriteiten. Ook werd in februari 2009 de **boekhouding van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)** met succes **opgenomen** in

[12] COM(2010) 187 van 29.4.2010.
[13] COM(2010) 261.

het centrale boekhoudsysteem op transactiebasis (ABAC), op aanbeveling van de Rekenkamer en de kwijtingsautoriteit. Er werden belangrijke verbeteringen aangebracht in de planningsmethode van de externe audits van EuropeAid en er werden regels voor verificatiebezoeken vastgesteld met de VN-organisaties. Ten slotte wordt er sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon gewerkt aan de oprichting van de Europese dienst voor extern optreden (EDEO). Deze nieuwe structuur zal met ingang van het jaarlijkse activiteitenverslag 2010 grote gevolgen hebben voor de verslaglegging met betrekking tot dit hoofdstuk.

In het jaarlijkse activiteitenverslag 2009 heeft de directeur-generaal Buitenlandse betrekkingen een voorbehoud opgenomen met betrekking tot het beheer van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en het stabiliteitsinstrument. Het onderliggende probleem bestaat erin dat het moeilijk is om passende controles achteraf uit te voeren en accurate gekwantificeerde gegevens over de verrichte transacties te verkrijgen. Het voorbehoud is gemaakt vanwege eventuele reputatieschade, gelet op de ernstige tekortkomingen die zijn vastgesteld bij de audits van de Europese Rekenkamer, de DIA en de IAC, en op het feit dat kwantificering foutenpercentages aan het licht zou kunnen brengen die de materialiteitsdrempel van 2% overschrijden.

Door de controleactiviteiten van de Commissie met betrekking tot het beheer van de pre- en posttoetredingsfondsen – die in financieel opzicht een belangrijk deel uitmaken van dit hoofdstuk – is het gelukt om de potentiële impact van de eerder ontdekte tekortkomingen te ondervangen, zodat een belangrijk voorbehoud kon worden opgeheven.

De door de directeur-generaal Buitenlandse betrekkingen geconstateerde zaken hebben betrekking op veel kleinere bedragen, maar moeten even doeltreffend worden aangepakt. Dit voorbehoud was voor DG RELEX aanleiding om voor zaken die onder haar verantwoordelijkheid en bevoegdheid vallen een algemeen actieplan te ontwikkelen, teneinde de specifieke actieplannen die momenteel naar aanleiding van auditbevindingen worden uitgevoerd, uit te bouwen en te consolideren. Er moet onder meer werk worden gemaakt van de volgende zaken: een beoordeling van de capaciteit op het gebied van financieel beheer (met inbegrip van middelen), gelet op de stijgende budgetten en het feit dat de GBVB-missies ondersteuning nodig hebben om de regels te kunnen naleven; de organisatie van controles achteraf om gekwantificeerde resultaten te verkrijgen; verduidelijking van de methoden voor controle achteraf; en de opzet van externe audits en het gebruik van de daaruit voortvloeiende bevindingen.

De Commissie heeft de directeur-generaal Buitenlandse betrekkingen opgedragen om nauwlettend toe te zien op de ontwikkeling en uitvoering van het actieplan. Het plan beoogt de oprichting van een speciale dienst binnen de Commissie, die rechtstreeks onder de vicevoorzitter en hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en het veiligheidsbeleid van de Unie ressorteert en belast wordt met de financiële controle van instrumenten als de GBVB-begroting en de opvolger van het stabiliteitsinstrument.

Tegen het einde van 2010 zal de Commissie een voorstel presenteren voor een aanvaardbaar foutenniveau op het gebied van buitenlandse betrekkingen.

3.5. Onderwijs en burgerschap

Gezien de geslaagde uitvoering van alle geplande acties uit het actieplan, kon de directeur-generaal Communicatie het voorbehoud opheffen dat in 2008 was gemaakt in verband met

kwalitatieve tekortkomingen bij het gecentraliseerd direct beheer, die bij controles achteraf aan het licht waren gekomen. De directeur-generaal handhaaft echter het voorbehoud dat in 2008 in verband met eventuele reputatieschade werd gemaakt betreffende de mogelijke schending van het auteursrecht door de diensten van de Commissie.

De uitvoering van de corrigerende maatregelen uit het actieplan verloopt volgens plan: alle vorderingen van auteursrechtenorganisaties zijn afgehandeld en er is een intern onderzoek uitgevoerd naar de situatie met betrekking tot auteursrechten in verschillende diensten van de Commissie. Overeenkomsten en wettelijke verklaringen worden aangepast en er worden overeenkomsten gesloten met auteursrechtenorganisaties en andere rechthebbenden. Er zijn richtsnoeren over auteursrecht opgesteld voor het personeel van de Commissie en in DG COMM is begin 2010 een speciale auteursrecht-Helpdesk opgezet. De Commissie verwacht dat het actieplan eind 2010 volledig zal zijn uitgevoerd.

De directeur-generaal Onderwijs en cultuur heeft een voorbehoud gemaakt in verband met het te hoge foutenpercentage bij het gecentraliseerd direct beheer, nadat bij controles achteraf een significant foutenpercentage bij de onderliggende verrichtingen was vastgesteld. De aselecte controles die in 2009 werden afgerond, leverden een **foutenpercentage van 2,3%** op. Het meest voorkomende probleem is dat begunstigden geen bewijsstukken kunnen overleggen of dat de kwaliteit ervan te wensen overlaat.

De directeur-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid heeft drie punten van voorbehoud opgenomen in het jaarlijks activiteitenverslag 2009. Het eerste voorbehoud werd overgenomen uit 2008 en betreft mogelijke reputatieschade in verband met de vertraging bij de voltooiing van het SIS II-project. Het tweede voorbehoud is van dezelfde aard en heeft betrekking op de invoering van een ander grootschalig IT-systeem, het VIS. Het derde voorbehoud is gebaseerd op het percentage materiële fouten: de subsidies uit de controlepopulatie in het kader van programma's voor grondrechten en burgerschap vertoonden **2,15% restfouten**.

De Commissie erkent dat de ontwikkeling en het beheer van grootschalige IT-systemen zoals SIS II en VIS problemen opleveren. Zij zal zich blijven inzetten voor een beter beheer en een betere samenwerking met de betrokken partijen, en daarbij geholpen door een contractant voor kwaliteitsborging de werkzaamheden van de contractant van nabij blijven volgen. Zij zal gebruikmaken van de beschikbare contractuele en financiële correctiemaatregelen – zoals financiële sancties en terugvorderingen – wanneer contractanten niet tijdig en effectief aan hun verplichtingen voldoen.

De Commissie heeft alle DG's en diensten die betrokken zijn bij de ontwikkeling en het beheer van grootschalige IT-systemen gevraagd voldoende deskundigheid op het gebied van projectbeheer in huis te halen om goede risicobeheers- en noodplannen te kunnen ontwikkelen.

De Commissie is zich ervan bewust dat de complexiteit van de subsidiabiliteitsregels voor begunstigden een van de belangrijkste oorzaken is van de fouten in het hoofdstuk "Onderwijs en burgerschap". Zij stelt tevreden vast dat de betrokken diensten proberen dit probleem te verhelpen, bijvoorbeeld door meer controlebezoeken af te leggen en meer projecten te controleren, met name risicoprojecten, en door oudere dossiers sneller af te handelen. De Commissie wijst er nogmaals op dat moet worden gekeken naar de kosten van de controles, en zij zal in 2011 met voorstellen komen voor aanvaardbare foutenrisico's. De Commissie zal

ook voorstellen indienen ter vereenvoudiging en verbetering van het subsidiebeheer (zie punt 4, "Horizontale kwesties").

Ten slotte is de Commissie tevreden over de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de mogelijke schending van auteursrechten door haar diensten, die voor de directeur-generaal Communicatie reden was voor het voorbehoud in het activiteitenverslag 2008. De Commissie wijst erop dat er geen nieuwe vorderingen zijn ingediend en dat het actieplan naar verwachting eind dit jaar volledig zal zijn uitgevoerd, zodat de gedelegeerd ordonnateur het voorbehoud in het activiteitenverslag 2010 zal kunnen intrekken.

3.6. Economische en financiële zaken

De directeur-generaal Economische en financiële zaken heeft het voorbehoud dat in 2008 was gemaakt ten aanzien van de tekortkomingen in de controlesystemen van een uitvoerend orgaan, kunnen intrekken. Het voorbehoud hield verband met de mogelijkheid dat de nieuwe controles die op basis van het verslag over de controle achteraf waren ingevoerd ter vermindering van de risico's, niet volledig effectief zouden zijn voor het nieuwe programma. De maatregelen die in 2009 werden ingevoerd bleken echter voldoende om het onderliggende probleem op te lossen, waardoor de gedelegeerd ordonnateur het voorbehoud kon intrekken.

4. HORIZONTALE KWESTIES

4.1. Regels voor subsidies en overheidsopdrachten

De complexiteit van de subsidiabiliteitsregels voor de ontvangers van subsidies, die onder meer voortvloeien uit het feit dat alleen werkelijk gemaakte kosten worden vergoed, was in negen van de twintig gevallen een van de redenen voor het voorbehoud van de gedelegeerd ordonnateur in het activiteitenverslag 2009. Al jarenlang leidt deze complexiteit tot een voorbehoud in het hoofdstuk "Onderzoek, energie en vervoer", en in 2009 is geconstateerd dat deze complexe regels ook problemen opleveren voor sommige uitgavencategorieën in de hoofdstukken "Landbouw en natuurlijke hulpbronnen" en "Onderwijs en burgerschap". Een verkeerde toepassing van de wetgeving op het gebied van overheidsopdrachten is een van de meest voorkomende oorzaken van fouten in het hoofdstuk "Cohesie".

Eenvoudige regels verminderen het risico op onterechte declaraties van begunstigden. Een zekere mate van complexiteit is echter onvermijdelijk om bepaalde beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, en er moet dus naar het juiste midden worden gezocht[14].

In het kader van de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement heeft de Commissie voorstellen ingediend voor een verdere vereenvoudiging van de subsidieregels, die niet ten koste gaat van de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen. Deze vereenvoudigingsinitiatieven houden in dat voor EU-subsidies wordt overgestapt op een prestatiegerelateerd systeem, waarin vaker wordt gewerkt met vaste bedragen, standaardschalen van eenheidskosten en forfaitaire betalingen. De ruimte voor verdere vereenvoudiging van de gedetailleerde sectorale wetgeving voor de periode 2007-2013 is echter beperkt, gezien de tijd die nodig is voor de goedkeuringsprocedure.

[14] De Commissie zal hoe dan ook de voorwaarden scheppen voor een gezond financieel beheer, onder meer door middel van de nodige fraudepreventiemaatregelen.

De Commissie verzoekt de andere instellingen om de voorstellen in haar mededeling "Vereenvoudigen van de tenuitvoerlegging van de kaderprogramma's voor onderzoek" in overweging te nemen en verklaart nogmaals dat zij de interinstitutionele discussie in goede banen wil leiden. Voorts moeten op basis van de Commissievoorstellen voor alle uitgavencategorieën afspraken worden gemaakt over aanvaardbare foutenrisico's.

De Commissie zal zich tevens buigen over de vraag hoe de regels voor overheidsopdrachten kunnen worden vereenvoudigd. Zij heeft het secretariaat-generaal en het directoraat-generaal Begroting verzocht de coördinatie op zich te nemen van de contacten tussen de diensten die zich bezighouden met de ontwikkeling van en het toezicht op de toepassing van dergelijke regels op EU-niveau en in de lidstaten.

Ingrijpende wijzigingen van het rechtskader zijn echter een zaak van de lange termijn en zullen in de regelgeving voor na 2013 worden verwerkt. Op de kortere termijn moeten de instellingen het eens worden over de vraag in hoeverre van de Commissie mag worden verwacht dat zij **jaarlijks** grenzen stelt aan het niveau van niet-ontdekte fouten. De Commissie streeft naar een voortdurende verbetering van haar controlesystemen en van die van haar uitvoerende partners. Dat neemt niet weg dat zij inziet dat haar activiteiten uiteenlopende risicoprofielen hebben en dat zij vindt dat er redelijke en ambitieuze criteria moeten worden vastgesteld (uitgaande van een "aanvaardbaar foutenrisico"), waaraan haar risicobeheersing objectief kan worden getoetst, rekening houdend met de beschikbare controlemiddelen.

De Commissie heeft op 26 mei concrete voorstelen goedgekeurd voor aanvaardbare foutenrisico's voor onderzoek, energie en vervoer, alsmede voor plattelandsontwikkeling. Zij zal met verdere voorstellen komen voor alle hoofdstukken van het jaarverslag van de Rekenkamer, en in de interinstitutionele discussies nadrukkelijk pleiten voor het gebruik van het concept "aanvaardbaar foutenrisico".

4.2. Personeel

In april 2007 heeft de Commissie haar "personeelsscreening" gepresenteerd, met de toezegging het personeelsbestand voor de periode 2009-2013 stabiel te houden (na de integratie van al het personeel dat in verband met de uitbreiding in dienst komt) en uitsluitend via overplaatsing te voorzien in nieuwe personeelsbehoeften op belangrijke beleidsterreinen. In dat verslag was ook een analyse van de overhead van de Commissie opgenomen. Het Europees Parlement was hiermee ingenomen en in 2008 en 2009 werd een update gepresenteerd. Begin 2010 werd een vervolgverslag opgesteld, waaruit blijkt dat het aantal personeelsleden dat werkzaam is in administratieve en ondersteunende functies verder daalt, met name op afdelingsniveau.

De jaarlijkse screening is een nuttig instrument gebleken voor de overplaatsing van personeelsleden, waardoor beter kan worden ingespeeld op beleidsprioriteiten. Zo kon in 2009 een scala van deskundigen worden ingezet voor specifieke tijdelijke taken in verband met de financiële en economische crisis. Ambtenaren kunnen op vrijwillige basis tijdelijk worden gedetacheerd bij de diensten die belast zijn met het beheer en de follow-up van de crisis en met de uitvoering van het Europees economisch herstelplan (in het bijzonder de directoraten-generaal Concurrentie, Interne markt, en Economische en financiële zaken). Ook meer in het algemeen heeft de Commissie personeelsleden overgeplaatst om tijdelijke activiteiten te verrichten. Zij ziet dit als een dynamische en flexibele manier om pieken in de werkdruk op te vangen, die uiteindelijk leidt tot een dynamisch personeelsbeheer.

Om met beperkte vaste middelen toch invulling te geven aan de prioriteiten, worden de diensten van de Commissie gereorganiseerd. De verschuiving van beleidsprioriteiten heeft geleid tot de oprichting van nieuwe DG's, de overdracht van bevoegdheden en een herindeling van de portefeuilles. Voorts worden schaalvoordelen benut door **ondersteuningsinfrastructuur** voor bepaalde DG's **te bundelen** en gemeenschappelijke directoraten Middelen op te richten: in 2009 werd voor het eerst door verschillende DG's gebruikgemaakt van een gemeenschappelijk directoraat Middelen: DG Mobiliteit en vervoer en DG Energie delen een directoraat Middelen, evenals DG Milieu en DG Klimaat.

Wat de uitbesteding van programmabeheer aan uitvoerende agentschappen betreft, heeft de Commissie zich gehouden aan haar toezegging geen nieuwe uitvoerende agentschappen op te richten naast de agentschappen die al waren gepland in verband met de verdubbeling van het onderzoeksbudget.

Bij de indienstneming van personeelsleden uit de nieuwe lidstaten werd het streefcijfer voor de **EU-10** eind 2008 al gehaald, twee jaar voor het einde van de "overgangsperiode" in 2010[15]. Het streefcijfer voor de indienstneming van personeelsleden uit de **EU-2** is ook gehaald[16] en de aanwerving ligt over het geheel genomen "op koers". Voor sommige diensten die **gespecialiseerd/technisch** personeel nodig hebben voor zeer uiteenlopende werkterreinen, blijft het echter moeilijk om personeel met het juiste profiel te vinden op de reservelijsten. In bepaalde gevallen zijn de carrièremogelijkheden en de bezoldiging niet aantrekkelijk genoeg om het benodigde talent binnen te halen. De centrale diensten hebben een overzichtsmechanisme ingesteld om de specifieke problemen en de mogelijke oplossingen in kaart te brengen.

In 2009 heeft EPSO gewerkt aan het "**Ontwikkelingsprogramma van EPSO"**, dat de selectiemethodes voor EU-ambtenaren grondig moet wijzigen om ervoor te zorgen dat op het juiste moment het juiste personeel wordt aangeworven, de kwaliteit van de selectieprocedure wordt verbeterd en de instellingen een positief en modern imago krijgen. Er is een geheel nieuw systeem van vergelijkende onderzoeken voor specialisten ingevoerd, dat de instellingen moet helpen de beste kandidaten met de vereiste vaardigheden in dienst te nemen. Een aantal diensten geeft aan dat zij **te zeer zijn aangewezen op niet-permanent personeel,** en sommige directoraten-generaal blijven hierdoor kampen met personeelsproblemen als gevolg van een groot verloop op het hoofdkantoor en een groot aantal vacatures in de delegaties (in sommige landen was eind 2009 20% van de posten voor contractambtenaren vacant).

De Commissie blijft ernaar streven de overhead terug te dringen en besparingen te gebruiken voor kernactiviteiten. Zij zal sectorale screenings blijven uitvoeren en waar nodig specifieke maatregelen nemen, zoals de oprichting van de taskforce Onderzoek, om sectorspecifieke beheersproblemen aan te pakken.

---

15 In november 2009 waren 3 814 personeelsleden uit de EU-10 in dienst getreden; dat is 109% van het indicatieve streefcijfer voor de periode 2004-2010. Meer informatie over de stand van zaken betreffende de aanwerving van personeel uit de EU-10 is te vinden in het laatste verslag van de Commissie over de aanwerving uit de EU-12, dat de Commissie op 15 april 2010 heeft ingediend bij de begrotingscommissies van het Parlement en de Raad.

16 In november 2009 waren 878 personeelsleden uit de EU-2 in dienst getreden; dat is 103% van het streefcijfer voor de periode 2007-209. Meer informatie over de stand van zaken betreffende de aanwerving van personeel uit de EU-10 is te vinden in het laatste verslag van de Commissie over de aanwerving uit de EU-12, dat de Commissie op 15 april 2010 heeft ingediend bij de begrotingscommissies van het Parlement en de Raad.

4.3. Continuïteitsplanning

In 2009 heeft de Commissie opnieuw vorderingen geboekt met het invoeren van continuïteitsbeheer in de gehele instelling. Gebeurtenissen zoals de brand in het Berlaymont en de dreigende griepepidemie hebben aangetoond hoe belangrijk het is om voorbereid te zijn op situaties waarin de werkzaamheden worden onderbroken. Belangrijke resultaten van het afgelopen jaar zijn onder meer de voortzetting van de activiteiten van de Commissie tijdens het brandincident en de invoering van een nieuw communicatie-instrument voor continuïteitsbeheer ("Noah"). Eind 2009 werd een driejarig actieplan goedgekeurd om gevolg te geven aan de recente aanbevelingen van de dienst Interne audit; dit actieplan wordt nu uitgevoerd.

Het College dringt er bij alle diensten op aan de nodige prioriteit te geven aan de continuïteitsplanning, met name bij de diensten die slechts gedeeltelijk aan deze interne controlenorm verklaarden te voldoen. Alle DG's is verzocht hun essentiële functies onder de loep te nemen door middel van een analyse van de potentiële bedrijfsschade (Business Impact Analysis) op basis van de nieuwe richtsnoeren van het secretariaat-generaal, meer actiegerichte continuïteitsplannen op te stellen en meer rekening te houden met kritieke randvoorwaarden. Bestaande regelingen zullen worden uitgetest om na te gaan welke verbeteringen er mogelijk zijn, en bewustmakingsactiviteiten blijven noodzakelijk.

5. CONCLUSIES

- De Commissie bevestigt dat zij blijft streven naar een betrouwbaarheidsverklaring (DAS) zonder voorbehoud van de Europese Rekenkamer. Zij is ervan overtuigd dat het beheer van EU-middelen er dankzij veranderingen van de systemen, werkwijzen en cultuur op het gebied van beheer en controle aanzienlijk op is vooruitgegaan en zij stelt tevreden vast dat de DAS voor 2008 de gunstigste was tot nu toe.

- De Commissie erkent dat er nog ruimte voor verbetering is, vooral op sommige gebieden die onder het gedeeld beheer vallen. Zij zal nauwer samenwerken met de lidstaten, die in het kader van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie meer bevoegdheden hebben gekregen. De Commissie verzoekt de lidstaten de beheers- en controlesystemen voor alle lopende programma's op het gebied van Cohesie verder te verbeteren.

- De Commissie roept de andere instellingen op om positief te reageren op haar voorstel in het kader van de herziening van het Financieel Reglement om voor alle middelen onder gedeeld beheer jaarlijkse beheersverklaringen af te geven, en nodigt de lidstaten uit om vooruit te lopen op de inwerkingtreding van deze bepalingen.

- De Commissie is zich ervan bewust dat de ingewikkelde regels voor subsidies en overheidsopdrachten tot problemen leiden. Zij heeft in het kader van de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement voorstellen ingediend om de subsidieregels te vereenvoudigen. Zij verzoekt de andere instellingen positief te reageren op haar voorstellen voor concrete aanvaardbare foutenrisico's.

- De Commissie is ervan overtuigd dat de actieplannen van de gedelegeerde ordonnateurs de tekortkomingen verhelpen en de risico's verminderen, en zij heeft er bij alle

verantwoordelijke directeuren-generaal en diensthoofden op aangedrongen de actieplannen zorgvuldig uit te voeren.

- De Commissie verzoekt de overige instellingen en de lidstaten om zich grondig te beraden op verdere verbetering van de opzet van 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 rendabel is.

BIJLAGE 1: Reservations 2005 – 2009[17]

DG		Reservations 2009		Reservations 2008		Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005
AGRI	2	1. Expenditure for **rural development** measures under Axis 2 (improving the environment and the countryside) of the 2007-2013 programming period 2. Serious deficiencies in IACS in Bulgaria and Romania	2	1. Expenditure for **rural development** measures under Axis 2 (improving the environment and the countryside) of the 2007-2013 programming period. 2. Management and control system for SAPARD in **Bulgaria and Romania.**	2	1. Insufficient implementation of **IACS in Greece** **2. Exactitude of rural development control data of Member States giving a first indication of the error rate in this policy area**	1	1. Insufficient implementation of IACS in Greece	2	1. Preferential import of high quality beef ("Hilton" beef) – risk of non-respect of product definition. 2. Insufficient implementation of IACS in Greece
REGIO	2	1) Reservation on ERDF management and control systems for certain programmes in the period 2007-2013 in Germany, Italy, Spain, Bulgaria, 15 European Territorial Cooperation programmes 2) Reservation on ERDF management and control systems for certain programmes in the period 2000-2006 in Bulgaria, Italy, Germany, and UK and concerning 15 Interreg programmes	2	1) Reservation on **ERDF** management and control systems for the period 2000-2006 in certain programmes in: BELGIUM, GERMANY, ITALY, SPAIN, + 21 INTERREG programmes 2) Management and control system for the road sector in **BULGARIA** in 2008	2	1. Reservation concerning the **ERDF management and control systems** for certain programmes in the period 2000-2006 in: CZECH REPUBLIC, FINLAND, GERMANY, GREECE, IRELAND, ITALY, LUXEMBOURG, POLAND**,** SLOVAKIA, SPAIN + 51 INTERREG programmes. 2. Reservation concerning the management and control systems for the **COHESION FUND** (period 2000-2006) in:	2	1. Reservation concerning the management and control systems for ERDF in United Kingdom - 2. Reservation concerning the management and control systems for ERDF in the INTERREG programmes (except IIIB North West Europe and Azores, Canaries, Madeira)	3	1. Management and control systems for ERDF in UK-England; 2. Management and control systems for ERDF in Spain; 3. Management and control systems for the Cohesion Fund in Spain

[17] This table presents a summary of reservations; it is not intended to offer an exhaustive description of them. For details of the reservations, please consult the Annual Activity Report of the relevant Commission department on http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

						- Bulgaria, Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland.				
EMPL	2	1) Management and control systems for identified operational programmes under ESF 2000-2006 in BE, DE, FR, IT, and ES. 2) Management and control systems in ESF in BE, DE, IT, LUX, RO and ES for certain programmes in the period 2007-2013	1	Management and control systems for identified **ESF Operational Programmes** in Spain, United Kingdom, France, Italy, Poland, Belgium and Luxembourg (quantification: 41 million €, 0.6%)	1	Management and control systems for identified **ESF** Operational Programmes in - Spain, - United Kingdom, - France, - Italy, - Slovakia, - Portugal, - Belgium and - Luxembourg.	1	1. Systèmes de gestion et de contrôles de programmes opérationnels du FSE en Espagne, en Ecosse (objectifs 2 et 3, UK), en Suède (objectif 3 en partie), en Slovaquie, en Slovénie, en Lettonie et dans les régions Calabre et Lazio (IT)	1	1. Systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels en England (UK)
MARE (former FISH)	2	1) Management and control systems for FIFG operational programmes in two Member States and specific measures in another three Member States. 2) Eligibility of payments made to Member States to compensate additional costs in the marketing of certain fishery products from the Outermost Regions.	1	Reservation on direct centralised management concerning the **eligibility of costs reimbursed for expenditure in the area of control and enforcement of the Common Fisheries Policy**, where the annual error rate detected by ex-post controls is higher than the 2% of the annual payments made for the MS programmes and on a multiannual basis represents more than 2% of sample payments.			0	0	0	**0**

JRC	0		0		0		0	0	1	1. Status and correctness of the closing balance
RTD	1	Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in **FP6**	1	Reservation concerning errors relating to the accuracy of the cost claims and their conformity with the provisions of the Fifth Research Framework Programme (FP5).	2	1. Accuracy of the cost claims and their conformity with the provisions of FP5 research contracts. 2. Absence of sufficient evidence to determine the residual level of persisting errors with regard to the accuracy of cost claims in FP6 contracts.	1	1. Exactitude des déclarations de coûts et leur conformité avec les clauses des contrats de recherche du 5ème PCRD
INFSO	1	Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in **FP6**	1	Reservation concerning the rate of residual errors with regard to the accuracy of cost claims in Framework Programme 6 contracts.	3	1. Allocation of research personnel 2. Errors relating to the accuracy of cost claims and their compliance with the provisions of the research contracts, FP5 3. Absence of sufficient evidence to determine the residual level of persisting errors with regard to the accuracy of cost claims in Framework Programme 6 contracts	2	1. Errors relating to the accuracy and eligibility of cost claims and their compliance with the provisions of research contracts under FP5; 2. Allocation of research personnel
ENTR	2	1) Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in **FP6**	1	Unsatisfactory functioning of the financing of European Standardisation	2	1. Errors relating to accuracy and eligibility of costs claims and their compliance with the	2	1. Errors relating to accuracy and eligibility of costs claims and their compliance with the

		2) Reservation concerning the reliability of the financial reporting by the delegated body about the implementation of the joint programme.						provisions of the research contracts under FP 5 2. Unsatisfactory functioning of the financing of European Standardisation		provisions of research and eligibility of costs claims and their compliance with the provisions of the research contracts under the 5th Research Framework Programme; 2. Uncertainty regarding cost claims of the European Standardisation Organisations
TREN	1	Accuracy of cost claims under FP6 (error rates above materiality threshold of 2%)	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in **FP6**	1	Erreurs concernant l'exactitude et l'éligibilité des déclarations de coûts et respect des termes des contrats du 5e PCRD	1	1. Erreurs concernant l'exactitude et l'éligibilité des déclarations de coûts et respect des termes des contrats du 5e PCRD	2	1. Risque de surpaiement concernant le 5éme Programme Cadre; 2. Sûreté nucléaire
EAC	1	*Too high error rate in centralised direct management, due to lack of justifying documents for cost claims, concerning projects from the previous generation of programmes*	0		0		1	1. Faiblesse des systèmes de contrôle constatées dans certaines Agences Nationales	2	1. Insuffisante assurance quant à la gestion à travers les agences nationales 2. Insuffisante assurance quant à la fiabilité et l'exhaustivité des montants inscrits au bilan de la Commission et au compte de résultat économique
ENV	1	Eligibility of expenditures declared by beneficiaries of grants	0		1	Eligibility of expenditures declared by beneficiaries of non-LIFE grants	0	0	0	0

SANCO	0		0		0	0	1	1. Insufficient assurance of business continuity of a critical activity	1	1. Health crisis management
JLS	3	1) Reputational damage due to delays in the completion of the SIS II project. 2) Reputational damage due to a delay in the completion of the VIS project. 3) Residual error rate in non-audited population of grants under programmes for fundamental rights and citizenship.	1	Delays in the implementation of the Schengen Information System II (SIS II),	2	1. Faiblesse des systèmes de contrôle et de gestion du Fonds européen pour les Réfugiés en Italie, pour les périodes de programmation 2000-2004, et 2005-2007 2. Mise en œuvre incomplète des mécanismes de supervision de la Commission en gestion partagée pour le Fonds européen pour les réfugiés 2005-2007.	1	1. Faiblesse des systèmes de contrôle et de gestion du Fonds européen pour les Réfugiés en Italie, pour la période de programmation 2000-2004	2	1. Insufficient number of ex-post controls missions and lack of a fully-fledged methodology in the area of direct management in 2005; 2. Management and control systems for the European Refugee Fund for the UK for 1002-2004
ESTAT	0		0		0		1	1. Absence de garantie sur la régularité des paiements effectués en 2006 dans le cadre des conventions de subvention signées avec trois Instituts nationaux de statistiques pour lesquels des manquements ont été constatés en 2006	0	0
ECFIN	0		1	Possibility that new mitigating controls put in place following an ex-post control report on funds managed by an external body entrusted with	1	Possibility that additionality requirements are not sufficiently met.	1	1. Possibility that additionality requirements are not sufficiently met	0	0

				indirect centralized management are not effective.						
TRADE	0		0		0		0	0	0	0
AIDCO	0		0		0		0	0	0	0
ELARG	0		1	Potential irregularities in the management of **PHARE funds** under extended decentralised management by two **Bulgarian** Implementing Agencies (named).	1	Potential irregularities in the management of PHARE funds under extended decentralised management by the following Bulgarian Implementing Agencies: - Central Finance and Contract Unit (CFCU) - Ministry for Regional Development and Public Works (MRDPW).	0	0	1	1. Legal status and liability of contractual partner in the framework of implementation of EU EU contribution to UNMIK Pillar IV in Kosovo
ECHO	0		0		0		0	0	0	0
DEV	0		0		0		0	0	0	0

RELEX	1	Lack of capacity to carry out adequate ex-post controls for CFSP and Stability Instrument	0		0		0	0	2	1. Insuffisances du contrôle et de l'information de gestion; 2. Insuffisances de la gestion administrative en délégations, et principalement au niveau de la mise en place et du respect des circuits financiers
TAXUD	0		0		0		0	0	1	1. Trans-European networks for customs and tax : availability and continuity
MARKT	0		0		0		0	0	0	0
COMP	0		0		0		0	0	0	0
COMM	1	Possible infringement of intellectual property rights	2	1. Lift the reservation from 2007 on the absence of a structured ex-post control system, but makes a follow-up reservation on the **quality failings revealed by the controls.** 2. **Possible infringement of intellectual property rights** by Commission departments**.**	1	Ex-post control system	1	1. Ex-post control system	1	1. Supervision (ex-post controls on grants)
ADMIN	0		0		0		0	0	0	0

DIGIT	0		0		1	Inadequacy of the Data Centre building infrastructure in Luxembourg.	1	1.Business continuity risks due to inadequacy of the data centres building infrastructure.	1	1. Business continuity risks due to inadequacy of the data centres building infrastructure
PMO	0		0		0		0	0	1	1. Council's antenna for sickness insurance
OIB	0		0		1	1. Significant weakness in the management of the non-buildings procurement procedures (evaluation of offers (e.g.: methodology used …), delays (e.g.: no contractual basis, establishment of a 4-year reliable planning & respect, legal delays for submission…)	0		1	1. Deficiency in OIB's contracts & procurement management
OIL	0		0		0		0	0	0	0
EPSO	0		0		0		0	0	0	0
OPOCE	0		0		0		0	0	0	0
BUDG	0		0		0		0	0	2	1. Accrual accounting for the European Development Fund; 2. Accrual accounting of the Community Budget - three local systems
SG	0		0		0		0	0	0	0

BEPA	0		0		0		0	0	1	1. Weak general internal control environment
SJ	0		0		0		0	0	0	0
SCIC	0		0		0		0	0	0	0
DGT	0		0		0		0	0	0	0
IAS	0		0		0		1	1. Audit of community bodies (regulatory agencies)	1	1. Audit of community bodies (traditional agencies)
OLAF	0		0		0		0	0	0	0
TOTAL	**20**		15		**18**		20		31	

BIJLAGE 2: Synthesis 2009 multi-annual objectives

This Annex reports on the progress achieved in 2009 on the new and ongoing actions identified in the 2007 Synthesis Report to address major cross-cutting management issues. New actions introduced as a follow-up to the 2009 Synthesis report are indicated in ***bold italics*.**

(Initiatives stemming from previous years' Synthesis Reports, which were completed in 2008 or before, have been deleted from this table.)

Internal control systems and performance management				
Subject	**Objective**	**Initiative(s) to meet the objective**	**Responsible service(s) and timetable**	**Progress made in 2009**
Internal control	1. Achieving an effective internal control system and ownership of internal control concepts and processes at all levels in each DG and service.	In October 2007 the Commission adopted a Communication revising the Internal Control Standards and underlying framework[18], setting out 16 **new internal control standards for effective management** to replace the original set of 24 standards from 1 January 2008. Services may prioritise certain Standards with the aim of strengthening the basis of the annual declaration of assurance of the Directors-General. Furthermore the compliance reporting was simplified; moving from full reporting to exception based reporting on non-compliance.	DG BUDG for guidance and training, monitoring and reporting All Commission services for implementation Ongoing action	In 2009, the Commission adopted the **Impact Report on the Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework[19]**. It concluded that significant progress had been made in strengthening internal control systems during the mandate period of the previous Commission, and that there was enough evidence that progress was significantly accelerated by the launch of the Action Plan in 2006. Effective implementation of the Internal Control Framework will continue to be an objective of the Commission; however, as it is now an integral part of management in the Commission, it will be considered an ongoing action and no longer appear in this table as of the Synthesis Report 2010.

[18] Communication to the Commission: Revision of the Internal Control Standards and the Underlying Framework: Strengthening Control Effectiveness - SEC(2007) 1341.
[19] COM(2009) 43, 4.2.2009.

Annual activity reports and Synthesis	2. Promoting Commission's accountability through annual activity reports and their synthesis solidly based on assurances from managers.	Assessment of critical success factors affecting the quality of AARs and take appropriate measures (training for staff involved in the preparation of AARs, further improvement of Standing Instructions).	DG BUDG and SG By September 2009 Done	In 2009 the Secretariat-General and the Directorate-General for Budget carried out a survey across the Commission, to identify the success factors influencing the quality of AARs. As a result, Standing Instructions for the AARs were subject to a major overhaul; a new, specific conclusion on the overall effectiveness of implementation of the Internal Control Standards is now required in part 2 of the AAR; a dedicated helpdesk was set up, training courses were offered, and an interactive presentation of the Standing Instructions was made available on the intranet, facilitating navigation and enabling services to find the answers to specific questions.
		To give the preparation of the AARs high priority, implementing the guidelines prepared by the central services.	All DGs By April 2010 Done	The Peer Review of AARs was further enhanced by early interventions by Central Services (pre-peer review) and systematic feedback to services on the quality of their draft AAR. The AARs 2009 show a noticeable improvement across the Commission, both in terms of the quality of the evidence presented in support of the assurance and in the readability of the reports.

Risk management	3. Establishing effective and comprehensive risk management making it possible to identify and deal with all major risks at service and Commission level and to lay down appropriate action to keep them under control, including disclosing resources needed to bring major risks to an acceptable level.	Implementation of the Action Plan agreed by SG and BUDG following the IAS audit of the **implementation of the Commission's risk management framework** will further improve the quality of risk management in the Commission, especially as regards the monitoring of follow-up of critical cross-cutting risks.	SG and BUDG By December 2010	The **IAS audit of the implementation of the Commission's risk management framework**, conducted in 2009, concluded that the risk management framework of the Commission is consistent with international standards and that it provides a solid basis to support risk management. The IAS identified some areas for improvement, mainly as regards the roles and responsibilities for risk management within DGs, a need for further guidelines and clarification on certain issues and the treatment of cross-cutting risks. These issues will be addressed by the central services in the course of 2010.
Residual risk	4. Taking further the concept of residual risk	Present to the discharge authorities concrete proposals for tolerable risk levels for the policy areas: Research, energy and transport and Rural development. Actively promote the idea of tolerable risk during the inter-Institutional discussions on the proposal for the revision of the Financial Regulation (FR)	DG BUDG together with concerned services By June 2010 DG BUDG with SG Ongoing for the process of reviewing the FR	The Commission has announced that it will continue to work on concrete proposals for tolerable risk levels for selected policy areas during 2010 as requested by the Discharge Authority.

Governance				
Subject	**Objective**	**Initiative(s) to meet the objective**	**Responsible service(s) and timetable**	**Progress made in 2009**
Internal audit recommendations	5. Ensuring a smooth implementation of accepted internal audit recommendations	Effective follow-up of critical and very important recommendations of IAS recommendations should be regularly monitored at senior management level, and fully integrated into regular management planning, especially the annual management plans.	All services	**Between March and December 2009 the Audit Progress Committee (APC) met five times and sent four information notes to the College. The APC notes that the level of acceptance of IAS recommendations remains high (close to 100%), and that the number of critical recommendations still open six months after the original delivery date was zero. There has also been a reduction in the number of IAS audits issued with an unsatisfactory opinion (4 in 2008 to3 in 2009).** **Nevertheless, the APC notes that follow-up of very important recommendations continued to be a challenge (68 remaining open six months after their due date), and that in 2009 there was an increase in the number of critical recommendations issued (from 0 in 2008 to 2 in 2009).** **The APC continued to hold DG accountable for the implementation of their own action plans; it sent reminders to Services wherever relevant. These reminders proved effective in strengthening follow-up. The APC also equipped itself with an APC Scoreboard to support its work.**

Regulatory agencies	6. Clarifying the respective roles and responsibilities of Commission services and regulatory agencies.	**The input of all institutions is necessary to negotiate a comprehensive framework, to clarify the respective responsibilities of the institutions and of the regulatory agencies. This framework would be applicable to the creation of future agencies and, at a later stage, to those already in existence.**	All services concerned with the assistance of SG and DG BUDG. End 2009 Done	**In a Communication of March 2008[20], the Commission announced a horizontal evaluation of the regulatory agencies by the end of 2009, a moratorium on creating new agencies and a review of its internal systems governing agencies.** In January 2009 the Commission launched an independent horizontal evaluation of the system of regulatory agencies, as announced in its Communication of March 2008. The evaluation report, delivered in December 2009, concludes positively on several aspects of the agency system, such as their generally timely and adequate input to EU policies, coherence of the agencies' activities with the mandates and key policy priorities, synergies with actors in the same area and transparency *vis-à-vis* the general public. At the same time, it points at weaknesses of the agency system, including governance arrangements, and monitoring of agencies' performance. The conclusions of this evaluation are meant to feed into the ongoing inter-institutional dialogue on agencies launched in March 2009. As a follow-up to the above mentioned Communication, the Commission also issued several guideline documents with a view to optimising its relations with agencies: a tentative roadmap for setting up new agencies; guidelines for concluding memoranda of understanding between agencies and the Commission; and mapping of the assistance delivered to agencies by Commission services.

[20] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: "European Agencies – the way forward" - COM(2008) 135.

Reservations	7. Ensuring strong follow-up of action plans related to the expressed reservations, notably for the progress to be made in 2009.	**Directors-General will report on progress to the respective Commissioner in the context of the regular follow-up meetings on audit and control.** The ABM Steering Group will closely monitor and regularly report to the College on the implementation of the remedial actions that delegated authorising officers have committed to carry out in their annual activity reports.	SG and DG BUDG for monitoring and coordinating reporting DGs concerned for implementation **Continuous action**	For all reservations, delegated authorising officers have laid down appropriate action plans to solve the underlying weaknesses. They monitored the implementation of action plans and reported to the Commissioner responsible. The implementation of all action plans has also been monitored by the ABM Steering Group which invited Directors-General to report regularly to the Group on the state of play of their action plans. An outcome of the review of the Standing Instructions for AARs is that two distinct parts of the report now build the argumentation towards the assurance. Part 2 deals with internal control in general and part 3 contains the building blocks towards the assurance on financial management. The AAR must include a conclusion drawn by the Authorising Officer by Delegation (AOD) on the basis of all evidence presented in part 3.
		Closely follow-up the delays in the implementation of the Schengen Information System II and the VIS system. *Financial risk corresponding to the residual error rate in the non-audited population of grants in the programmes under ABB activity 1804 – Fundamental rights and citizenship*	JLS, SG – by end 2010	**The issue continued to be the subject of a reservation in the AAR 2009 of DG JLS. The two issues are being closely monitored by the Commission.** Progress made in 2009 concerns the increased rate of projects audited in the population at risk and improvements in the procedures for direct management of grants. **For a detailed list of actions to be implemented, please consult DG JLS's AAR 2009 on Europa (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm)**

Financial management				
Subject	**Objective**	**Initiative(s) to meet the objective**	**Responsible service(s) and timetable**	**Progress made in 2008**
Integrated internal control framework	8. Enhancing accountability by establishing a comprehensive integrated internal control framework in line with the requirements set out in the ECA's opinions on 'single audit'.	***Reinforce the accountability of Member States for the use of EU funds by revising the guidelines for the annual summaries to draw on the lessons learned, and continue offering support to the Member States***	AGRI, EMPL, MARE, REGIO, JLS By July 2010	The Directorates-General involved in shared management of EU funds have continued their efforts at coordination, including by developing and implementing joint audit strategies. As part of their work they have continued to analyze annual summaries submitted by Member States, updating the guidance and holding regular meetings with competent authorities.
Accounts	9. Increasing responsibility and accountability at the level of the Commission as a whole by the signing-off of the accounts by the Accounting Officer and by improved quality of financial information.	The Commission will further strengthen its accounting processes and systems to improve the quality of the financial information and the respect of deadlines.	All services, continuous action with the assistance of the services of the Accounting Officer **Continuous action**	The European Court of Auditors expressed in 2009 for the second time an unqualified opinion on the 2008 **accounting data** of the Commission. The accounting quality project continued in 2009. Services identified their main accounting risks and set up detailed action plans to address these as part of their annual accounting control programmes. The Accountant's report on the validation of local systems for 2009 confirmed that these in general are steadily improving. Most local systems have been validated but further improvements are needed in DGs JLS and RELEX, whose systems have not yet been fully validated, although progress on outstanding issues is being recorded. The average payment time has fallen significantly; from 34 days in 2008 to 26 days in 2009.

BIJLAGE 3: Executive and Regulatory Agencies

In line with practice in most Member States, using agencies to implement key tasks has become an established part of the way the European Union works.

Executive agencies operate within a clear institutional framework, governed by a single legal base[21]. Their tasks must relate to the management of Community programmes or actions, they are set up for a limited period and they are always located close to Commission headquarters. The Commission's responsibility for executive agencies is clear: the Commission creates them, maintains "real control" over their activity, and appoints the Director. Their Annual Activity Reports are annexed to the report of their parent Directorate(s)-General. A standard Financial Regulation adopted by the Commission, governing the establishment and implementation of the budget, applies to all executive agencies. A revision of the working arrangements was also agreed in October 2007 with the European Parliament, with the aim to further facilitate inter-institutional cooperation in this field.

Six executive agencies exist:

- the Executive Agency for Competitiveness and Innovation Programme (**EACI** – formerly known as IEEA);
- the Executive Agency for Health and Consumers (**EAHC** – formerly known as PHEA);
- the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (**EACEA**);
- the European Research Council Executive Agency (**ERCEA)**;
- the Research Executive Agency (**REA**);
- the Trans-European Transport Network Executive Agency (**TEN-TEA**).

All these executive agencies were operational in 2009. Their Annual Activity Reports, which were attached to those of their parent DG[22], did not indicate any particular control issues. ERCEA and REA reported a need to continue building up their internal control system in 2010, which is natural considering that these two agencies became operational only in 2009.

The breakdown of staff employed at 31/12/2009 by the executive agencies was as follows:

---

21 Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes (OJ L 11, 16.1.2003).

22 EACI (parent DGs: ENTR, ENV, TREN); EAHC (parent DG: SANCO); EACEA (parent DGs: EAC, INFSO, AIDCO); ERCEA (parent DG: RTD); REA (parent DGs: RTD, ENTR); TEN-TEA (parent DG: TREN).

	Temporary agents (officials seconded by the Commission and agents recruited by the agency)	**Contractual agents**	**Seconded national experts**	***Total***
EACI	28	113	0	*141*
EAHC	11	37	0	*48*
EACEA	91	304	0	*395*
ERCEA	93	162	7	*262*
REA	72	238	0	*310*
TEN-TEA	31	60	0	*91*
Total	*326*	*914*	*7*	***1247***

The Commission's "screening" of human resources of April 2007 suggested that there were no strong candidates for a new executive agency[23]. If new needs appear, the starting point would be to explore the option of extending the scope of an existing executive agency to cover a new programme. Under the current circumstances, it is however unlikely that new executive agencies will be needed during the period of the current financial framework to 2013. The 2009 follow-up report indicated that in 2009 the Commission respected its 2007 commitment not to create new executive agencies beyond those foreseen to cope with a doubling of the Research budget and some limited extensions of the mandate of existing executive agencies.

A 2009 special report[24] by the European Court of Auditors examined the executive agencies. The report concludes that agencies provide better service delivery than the Commission (reduced contracting time, more rapid approval procedures, shorter payment times) and also offer the advantages of simplified processes and increased external visibility for EU actions. Less positively, it suggests that, despite these achievements the initiative to set up the executive agencies was mainly driven by constraints on employment within the Commission and the will to save costs for the management of the programmes concerned. The report confirms that externalisation to Executive Agencies has effectively resulted in cost savings, which, however, are difficult to quantify due to a lack of reliable data for the ex-ante situation.

The 30 **regulatory agencies** are independent legal entities. 25 of these agencies receive funds from the European Union budget and are therefore granted discharge by the European Parliament in individual discharge decisions. The remaining five agencies do not receive EU funding and thus do not receive discharge by the European Parliament (two of these

[23] SEC(2007) 530 "Planning & optimising Commission human resources to serve EU priorities".

[24] Special report 13/2009: "Delegating implementing tasks to Executive Agencies: a successful option?"

agencies[25] are fully self-financed, and three[26] are funded on an intergovernmental basis and financed directly by the participating Member States).

In a Communication of March 2008 entitled *"EU agencies: the way forward"*[27] the Commission drew attention to the lack of a common vision on the role and functioning of regulatory agencies. It announced a moratorium on creating new agencies and a horizontal evaluation of regulatory agencies.

The evaluation was finalised in December 2009. It reported that there is no single legal framework governing the establishment and closure of EU de-centralised agencies, and that alternatives to creating agencies were paid limited attention until impact assessments came into practice. Furthermore, a number of chosen location sites for the agencies were assessed as inefficient. As regards agencies' effectiveness, the report concluded that the activities of the majority of agencies are coherent with their mandate, and that in general there was clear evidence that agencies have achieved the planned outputs. The evaluation further considered that in order to operate efficiently with regards to the administrative tasks, an agency needs to reach a certain critical size, somewhere between 50 and 100 staff. Finally, it was found that monitoring was not very well developed in terms of the use of quantifiable objectives and indicators.

The 2008 Communication also proposed to establish an inter-institutional working group to set ground rules to apply to all regulatory agencies. The inter-institutional Working Group was set up in March 2009 between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission with a view to assessing the existing situation and in particular the coherence, effectiveness, accountability and transparency of these Agencies, and finding a common ground on how to improve their work. The group was called to address a number of key issues put forward by the participating Institutions, including the role and position of the agencies in the EU's institutional landscape, their creation, structure and operation, as well as funding, budgetary, supervision and management issues.

Further to the kick-off meeting at political level held in Strasbourg on 10 March 2009, technical work started in spring 2009 and will continue during 2010. The reports produced so far are expected to be endorsed by the political meeting in 2010.

In March 2010, the European Parliament's Committee on Budgetary Control[28] adopted a decision to grant all agencies discharge for 2008, with the exception of the European Police College (CEPOL) whose discharge decision was postponed.

CEPOL's 2008 accounts received a qualified opinion in 2009 from the European Court of Auditors, for the second year. The DG responsible for the grant contribution to CEPOL's running costs (DG JLS) reported that the situation of CEPOL in 2009, where only 43.6 % of the payment appropriations were used due to an unstable organisational environment, required particular attention. In accordance with the applicable financial regulations and with a view to

---

25 The Office for Harmonisation in the Internal Market (OHIM) and the Community Plant Variety Office (CPVO).

26 The European Institute for Security Studies (ISS), the European Union Satellite Centre (EUSC) and the European Defence Agency (EDA).

27 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European Agencies – the way forward - COM(2008) 135.

28 At its meeting of 22-23 March 2010.

obtain a better estimate of the cash requirements, a Memorandum of Understanding was signed in 2009 between DG JLS and CEPOL. New management took up posts in CEPOL during 2009, with a view to address the situation. Nevertheless, considering the residual risks while awaiting that the new arrangements would become effective, JLS maintained CEPOL as a "reputational event" in its 2009 AAR.

BIJLAGE 4: Report on negotiated procedures 2009

1. LEGAL BASIS

Article 54 of the Implementing Rules of the Financial Regulation requires authorising officers by delegation to record contracts concluded under negotiated procedures. Furthermore, the Commission is required to annex a report on negotiated procedures to the summary of the annual activity reports (AAR) referred to in Article 60.7 of the Financial Regulation.

2. METHODOLOGY

A distinction has been made between the 43 Directorates-general, services, offices and executive agencies which normally do not provide external aid, and those three Directorates-general (AIDCO, ELARG and RELEX) which conclude procurement contracts in the area of external relations (different legal basis: Chapter 3 of Title IV of Part Two of the Financial Regulation) or award contracts on their own account, but outside of the territory of the European Union.

These three Directorates-general have special characteristics as regards data collection (decentralised services, …), the total number of contracts concluded, thresholds to be applied for the recording of negotiated procedures (€10 000), as well as the possibility to have recourse to negotiated procedures in the framework of the rapid reaction mechanism (extreme urgency). For these reasons, a separate approach has been used for procurement contracts of these three Directorates-general.

3. OVERALL RESULTS OF NEGOTIATED PROCEDURES RECORDED

3.1. The 43 Directorates-general, services or offices, excluding the three "external relations" Directorates-general

On the basis of the data received, the following statistics were registered: **143** negotiated procedures with a total value of € 577 million were processed out of a total of **1196** procedures (negotiated, restricted or open) for contracts over 60,000€ with a total value of € 2370 million.

For the Commission, the average proportion of negotiated procedures in relation to all procedures amounts to **12.0%** in number, which represents some **24.4%** of all procedures in value.

An authorising service is considered to have concluded a "distinctly higher" proportion of negotiated procedures "than the average recorded for the Institution" if it exceeds the average proportion by 50%. Thus, the reference threshold for 2009 was fixed at **17.9%** (12.8% in 2008).

Some 11 Directorates-general or services out of the 43 exceeded the reference threshold in 2009. Among those, it should be noted that 3 Directorates-general concluded only one to three negotiated procedures, but because of the low number of contracts awarded by each of them, the average was exceeded. In addition, 18 out of 43 Directorates-general have not used any negotiated procedure, including 5 DG that awarded no contracts at all. Furthermore, 11 DG

have recorded a substantially lower percentage (less than 5%) of negotiated procedures in terms of value than the Commission average (24.4%).

The assessment of negotiated procedures compared with the previous year (2008) shows an increase in the order of 3.4 percentage points in number and 19.3 percentage points in terms of value. This follows a continuous decrease in 2007 and 2008.

3.2. The three "external relations" Directorates-general

On the basis of the data received, the following statistics were registered: 298 negotiated procedures for a total value of contracts €290 million were processed out of a total of 1096 procedures for contracts over 10 000€ with a total value of about € 1161 million.

For the three "external relations" Directorates-general, the average proportion of negotiated procedures in relation to all procedures amounts to 27.2% in number, which represents some 25.0% of all procedures in value terms. Only one Directorate-general exceeds the reference threshold of 40.8% (average + 50%).

If compared with previous years, these Directorates-general have registered a clear increase of 20.2 points in number of negotiated procedures in relation to all procedures.

4. ANALYSIS OF THE JUSTIFICATIONS AND CORRECTIVE MEASURES

Three categories of justifications have been presented by those Directorates-general who exceeded the thresholds:

- **Statistical deviations** due to the low number of contracts awarded under all procedures.

- **Objective situations of the economic activity sector**, where the number of operators (candidates or applicants) may be very limited or even in a monopoly situation (for reasons of intellectual property, specific expertise,). Situations of technical captivity may also arise especially in the IT domain (exclusive rights connected to software or maintenance of servers hosting critical information systems, etc).

- **Additional services/works**, where it was either technically or economically impossible to separate these from the main (initial) contract, or **similar services/works** as provided for in the terms of reference.

The increase in number (and in value) of negotiated procedures in 2009 compared to 2008 is partly explained by the high number of renewals of framework contracts, which happen periodically (normally every 4 years). This is particularly true for IT, nuclear energy, the space programme and the financial sector. The latter was also exposed to emergency procedures due to the financial crisis.

Several corrective measures have already been proposed or implemented by the Directorates-general concerned:

- Regular update of standard model documents and guidance documents.

- Training and improved inter-service communication. The Central Financial Service provided regular practical training sessions on procurement.

- Improvement of the system of evaluation of needs of Directorates-general/services and an improved programming of procurement procedures. The Commission' horizontal services will continue their active communication and consultation policy with the other DGs along the following axes:

    - permanent exchange of information;

    - ad-hoc surveys prior to the initiation of procurement procedures for the evaluation of needs;

    - where necessary, attribution of separate quotas for framework contracts within the Commission's overall ceiling to entities with specific needs or with a specific budgetary environment (e.g. JRC or some Offices).

- **Phase-out from situations of technical captivity.** The "captivity mitigation study" has been delivered in 2009. Its conclusions should enable the application of a methodological framework for assessing technical captivity in specific cases.

BIJLAGE 5: Summary of Waivers of recoveries of established amounts receivable in 2009

(Article 87.5 IR)

In accordance with Article 87(5) of the Implementing Rules, the Commission is required to report each year to the budgetary authority, in an annex to the summary of the Annual Activity Reports, on the waivers of recovery involving 100.000 € or more.

The following table shows the total amount and the number of waivers above 100.000 € per Directorate-General/Service for the EC budget and the European Development Fund for the financial year 2009.

EC budget:

Directorate-General/Service	Amount of waivers in €	Number of waivers
AGRI	1.239.974	2
AIDCO	7.711.454	8
COMP	13.878.857	4
EAC	614.518	5
EACEA	948.294	6
ECHO	240.000	1
ELARG	176.996	1
EMPL	139.479	1
ESTAT	787.549	1
INFSO	370.476	3
REA	1.539.329	1
REGIO	229.667	1
RELEX	1.600.000	2
RTD	1.411.573	5
TREN	205.043	1
Total:	**31.093.209**	**42**

European Development Fund:

Directorate-General/Service	Amount of waivers in €	Number of waivers
EDF	**443.254**	**2**

BIJLAGE 6: Compliance with payment time-limits and suspension of time-limits

(Article 106.6 IR)

Time limits for payments are laid down in the Implementing Rules of the Financial Regulation[29] (hereinafter IR), and exceptionally in sector-specific regulations. Under Article 106 IR, payments must be made within 45 calendar days from the date on which an admissible payment request is registered or 30 calendar days for payments relating to service or supply contracts, save where the contract provides otherwise. Commission standard contracts are in line with the time limits provided for in the IR. However, for payments which, pursuant to the contract, grant agreement or decision, depend on the approval of a report or a certificate (i.e. the interim and/or final payment), the time limit does not start until the report or certificate in question has been approved[30]. Under Article 87 of the Regulation of the European Parliament and the Council laying down general provisions on the European Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund, a specific rule applies: payments have to be made within two months[31].

Following the revised Implementing Rules, which entered into application on 1 May 2007, compliance with payment time limits was reported for the first time by the Services in the 2007 Annual Activity Reports[32].

The table below shows the evolution of **payments made after expiration of the statutory time limit** (i.e. late payments) during the three last years, based on statistics extracted from the ABAC accounting system:

	2007	**2008**	**2009**
Late payments in number	22,6 %	22,7 %	14,0 %
Late payments in value	11,5 %	14,0 %	6,8 %
Average number of overdue days[33]	48,0 days	47,5 days	39,2 days

The table shows that in 2008 the late payments stabilised in number, but the average number of overdue days remained essentially unchanged. 2009 however saw **a significant drop in**

29 Commission Regulation (EC) No 2342/2002 of 23 December 2002 (OJ L 357, 31.12.2002, p. 1) as last amended by Regulation (EC) No 478/2007 of 23 April 2007 (OJ L 111, 28.4.2007, p. 13).

30 Pursuant to Article 106(3) IR, the time allowed for approval may not exceed:
(a) 20 calendar days for straightforward contracts relating to the supply of goods and services;
(b) 45 calendar days for other contracts and grants agreements;
(c) 60 calendar days for contracts and grant agreements involving technical services or actions which are particularly complex to evaluate.

31 Regulation (EC) No 1083/2006 of the European Parliament and of the Council laying down general provisions on the European regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (OJ L 210, 31.7.2006, p. 25).

32 Based on available data in ABAC as of end of the financial year 2007.

33 i.e. above the statutory time-limit.

late payments, both as regards their number and their value. Also, the average number of overdue days was reduced from 48 days in 2008 to 39 days in 2009.

As regards **interest paid for late payments** (see statistics in the table below) the total amount paid by the Commission rose significantly in 2008, due to the fact that as from 01/01/2008 payment of interest for late payments became automatic and, in principle[34], no longer conditional upon the presentation of a request for payment. This trend continued in 2009, despite the reduction in late payments.

	2007	**2008**	**2009**
Interest paid for late payments (rounded amounts)	378 000 €	576 000 €	808 000 €

The **causes of late payments** include inter alia the complexity of evaluation of supporting documents, in particular of technical reports requiring external expertise in some cases, the difficulty of efficient coordination of financial and operational checks of requests for payments, and managing suspensions.

In its April 2009 Communication[35], the Commission announced its intention to reduce its payment times further beyond the statutory time limits, aiming to make:

- first pre-financing payments **within 20 days** from the signature date of the contract, grant agreement or decision, compared with the statutory time limit of 45 days (or 30 days for service and supply contracts).
- all other payments **within 30 days**, compared with the statutory time limit of 45 days.

The Communication has provided a clear incentive to services to reduce their payment times, as can be seen by the fact that in 2009, the global average payment time fell significantly (from 34 days to 26 days) as well as the number of late payments (from 23 % to 14 % of all payments).

[34] With the exception of small amounts (below 200 euros in total).

[35] Communication from Mrs Grybauskaite: "Streamlining financial rules and accelerating budget implementation to help economic recovery" - SEC(2009) 477, 8.4.2009.