

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 8/2001

over een voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van het statuut van de uitvoerende agentschappen waaraan bepaalde taken in het kader van het beheer van de communautaire programma's worden gedelegeerd

(uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag)

(2001/C 345/01)

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 248, lid 4, tweede alinea,

Gezien het op 21 maart 2001 bij de Rekenkamer ingekomen verzoek van de Raad van 15 maart 2001,

Gezien de door de Commissie ingediende ontwerp-herziening van het algemeen Financieel Reglement ⁽¹⁾, alsmede het advies van de Rekenkamer hierover ⁽²⁾,

Overwegende dat het voorstel voor een verordening van de Raad wordt gedaan in het kader van de externalisering van het beheer van de communautaire programma's,

Overwegende dat dit voorstel het statuut van de uitvoerende agentschappen betreft waaraan bepaalde taken in het kader van het beheer van de communautaire programma's worden gedelegeerd,

Inleiding

1. De Commissie heeft zich in december 1999 ⁽³⁾ ertoe verbonden om een coherent en beheersbaar externaliseringsbeleid te ontwikkelen om misstanden als gevolg van een gebrekkige controle op diverse bureaus voor technische bijstand (BTB's) te corrigeren. Hiermee komt zij tegemoet aan een behoefte die de Rekenkamer al diverse jaren in haar speciale en jaarverslagen heeft geformuleerd ⁽⁴⁾. Gezien haar commentaar in het verleden stemt de Rekenkamer in het algemeen met dit voorstel voor een verordening in. Als kern van het externaliseringsbeleid van de Commissie vormt zij een juridisch kader voor de delegatie van verantwoordelijkheid voor de implementatie en het beheer van communautaire programma's aan uitvoerende agentschappen.

2. Er is echter een aantal bepalingen in het voorstel dat volgens de Rekenkamer toelichting of grondige wijziging behoeft. Deze worden in de volgende paragrafen uiteengezet, waarbij de indeling van de voorgestelde verordening wordt aangehouden.

Artikel 3: Oprichting en opheffing van uitvoerende agentschappen

3. De Rekenkamer tekent aan dat in artikel 3, leden 1 en 2, van het voorstel de tijdelijke aard van een uitvoerend agentschap aan de orde is, doordat de Commissie de duur van zijn bestaan kan

⁽¹⁾ COM(2000) 461 def. van 17 oktober 2000.

⁽²⁾ Advies nr. 2/2001 (PB C 162 van 5.6.2001, blz. 1).

⁽³⁾ „Orientation pour la politique d'externalisation”, SEC(1999) 2051/7 van 14 december 1999.

⁽⁴⁾ Bijvoorbeeld speciaal verslag nr. 1/96 over de MED-programma's.

vaststellen en kan besluiten het agentschap op te heffen indien zij zijn diensten niet langer nodig heeft. De Rekenkamer wil benadrukken dat de Commissie van deze bevoegdheid daadwerkelijk gebruik zal moeten maken jegens agentschappen die niet langer nodig zijn.

4. Artikel 3, lid 2, bepaalt dat de Commissie, voorzover een uitvoerend agentschap door de Commissie gedelegeerde taken verricht, bij opheffing ervan direct alle uitstaande activa en passiva van het agentschap in haar rekeningen terugboekt zonder de afronding van de opheffing af te wachten.

Artikel 5: Zetel

5. Hoewel het duidelijk is dat er nauwe betrekkingen moeten zijn tussen een uitvoerend agentschap en de diensten van de Commissie, is het niet passend te bepalen dat de zetel van een uitvoerend agentschap uitsluitend kan zijn gelegen in een plaats waar de diensten van de Commissie gevestigd zijn. Beter kan worden bepaald dat de zetel moet worden gevestigd waar het agentschap zijn taken het doeltreffendst kan vervullen.

Artikel 6: Taken

6. Aangezien de Commissie als delegerende instelling verantwoordelijk blijft voor de uitoefening van haar bevoegdheden door de agentschappen, ware het te wensen dat de verordening algemene regels formuleert over de door de Commissie verrichte controles van de activiteiten van de agentschappen om te kunnen ingrijpen ingeval een agentschap een maatregel treft die tegen de doelstelling van het betrokken communautaire programma indruist of, meer in het algemeen, illegaal te werk gaat. De wijze van controle zou nader kunnen worden omschreven in het delegatiebesluit (rekening houdend met de bijzondere eigenschappen van elk agentschap), maar het algemene kader van de controles zou opgenomen moeten worden in de verordening over het statuut van de uitvoerende agentschappen.

Artikel 9: Taken van het directiecomité

7. Met betrekking tot artikel 9, lid 2, dat bepaalt dat het directiecomité uiterlijk aan het begin van het jaar het jaarlijks werkprogramma van het uitvoerend agentschap vaststelt, zou het wenselijk zijn dat het directiecomité bij de oprichting van een agentschap uitdrukkelijk de taak krijgt opgedragen om duidelijke doelstellingen voor het agentschap te formuleren, samen met prestatie-indicatoren die gebruikt kunnen worden om te beoordelen of het agentschap zijn taken goed vervult. Zo zou van meet af aan de nadruk komen te liggen op het belang dat gehecht wordt aan het bereiken van resultaten door het agentschap, overeenkomstig het streven van de Commissie in het huidige hervormingsproces.

8. Tevens zou deze kaderverordening moeten bepalen dat de jaarlijkse activiteitenverslagen van een agentschap (artikel 9, lid 7) informatie dienen te bevatten over alle hetzij van de Gemeenschap hetzij uit andere bronnen ontvangen financiële middelen en over de besteding hiervan. De verslagen zouden tevens toereikende informatie en analyses moeten bevatten ter beoordeling van de mate waarin de doelstellingen van het agentschap zijn verwezenlijkt en van de doelmatigheid van het beheer van het agentschap.

9. De verordening zou ook moeten voorzien in regelmatig terugkerende evaluaties van de doelmatigheid en doeltreffendheid van een agentschap. In het huidige voorstel ontbreekt een dergelijke bepaling. Deze evaluaties zouden uitgevoerd moeten worden onder verantwoordelijkheid van de Commissie, maar in nauwe samenwerking met het agentschap en het directiecomité. De verslagen daarvan zouden aan de Raad, het Europees Parlement en de Rekenkamer moeten worden verzonden.

10. Het directiecomité zou de door de directeur overgelegde gedetailleerde rekeningen van een uitvoerend agentschap moeten goedkeuren, alvorens deze in te dienen bij het Europees Parlement, de Rekenkamer en de Commissie, zoals bepaald in artikel 14, lid 2.

Artikel 11: Taken van de directeur

11. Het verdient aanbeveling, uitdrukkelijk te bepalen dat de directeur van een uitvoerend agentschap dient te garanderen dat er in het agentschap een effectieve interne controle wordt ingevoerd.

Artikelen 12 tot en met 16: De huishoudelijke begroting van het agentschap en de beleidskredieten voor het (de) programma(s) dat (die) het agentschap beheert ⁽¹⁾

12. Het voorstel voor een verordening bepaalt dat de huishoudelijke begroting van een uitvoerend agentschap uitsluitend de exploitatiekosten van het jaar in kwestie dekt. Deze begroting wordt allereerst gefinancierd met een toelage van de Commissie, die een bepaald percentage vormt van de jaarlijkse financiële toewijzing aan de programma's van de Gemeenschap die het agentschap beheert, en ten tweede met eventuele ontvangsten uit andere bronnen. De beleidskredieten van de communautaire programma's zelf worden opgenomen in de algemene begroting van de Europese Unie en niet in de huishoudelijke begroting van het agentschap. Uitgaven voor deze programma's worden direct geboekt in de desbetreffende onderdelen van de algemene begroting.

⁽¹⁾ De Engelse tekst van de ontwerp-verordening spreekt van de „operating budget” voor de exploitatiekosten en van de „operating appropriations for Community programmes” voor de kosten van de acties. Dit is nogal verwarrend. Het zou beter zijn als de Commissie een terminologie hanteert die een duidelijker onderscheid maakt tussen de twee soorten uitgaven. Voor de tweede categorie zou bijvoorbeeld „operational appropriations” een geschiktere term zijn.

13. Volgens het voorstel zullen de rekeningen van een uitvoerend agentschap dus alleen de administratieve uitgaven en andere exploitatiekosten bevatten en de ontvangsten om deze kosten te dekken. De uitgaven voor de communautaire programma's die het agentschap beheert, komen er niet in voor.

14. De uitgaven voor door het agentschap beheerde acties rechtstreeks ten laste brengen van de algemene begroting is een goede zaak. Zo wordt het risico vermeden dat betalingen uit de algemene begroting niet meer dan een verschuiving van middelen zijn van de Commissie naar tussengeschakelde organisaties ⁽¹⁾. Het brengt echter met zich dat de jaarrekening van een agentschap wellicht geen uitgaven bevat voor de acties die onder zijn beheer vallen. De opstelling van een jaarrekening waarin alleen huishoudelijke uitgaven staan voor exploitatiekosten, zou in strijd zijn met de maatregelen die de Commissie neemt voor de invoering van Activity Based Management/Activity Based Budgeting (ABM/ABB) voor haar programma's. ABM/ABB houdt in dat de financiële middelen die voor programma's worden uitgegeven, worden samengevoegd met de vereiste middelen voor de dekking van de kosten van het beheer van die programma's. Het is belangrijk dat een uitvoerend agentschap verplicht is, in algemene termen verantwoording af te leggen voor de beleidskredieten die het beheert.

15. De Commissie zou ook kunnen overwegen om de begrotingen voor de exploitatiekosten van een uitvoerend agentschap in de algemene begroting op te nemen, samen met de beleidskredieten voor de programma's die het beheert. Dan zouden de uitgaven voor de exploitatiekosten ook direct in de algemene begroting worden geboekt.

16. Deze oplossing maakt de opstelling mogelijk van een complete jaarrekening voor een agentschap met zowel exploitatiekosten als beleidsuitgaven voor de programma's die het beheert. Het is echter van belang dat de potentiële voordelen in termen van flexibiliteit om de huishoudelijke begroting van een uitvoerend agentschap buiten het bereik van het Financieel Reglement te houden, worden gehandhaafd. De verordening zou ten minste moeten voorschrijven dat de jaarrekeningen van een agentschap een financieel verslag bevatten met details over de besteding van de beleidskredieten voor communautaire programma's met betrekking tot verplichtingen en betalingen (zie paragraaf 8).

17. De artikelen 12 tot en met 16 van het voorstel bevatten diverse punten die nadere toelichting behoeven:

⁽¹⁾ Opgemerkt zij dat dit niet de werkwijze van het Europees Bureau voor wederopbouw is. Dit bureau krijgt omvangrijke middelen overgedragen van de Commissie ter financiering van de exploitatiekosten en van de acties die het beheert. Elke overdracht wordt geboekt als een eenmalige betaling uit de rekeningen van de Commissie, terwijl het Bureau het bedrag als inkomsten boekt en rekeningen opstelt waaruit blijkt voor welk bedrag verplichtingen zijn aangegaan en wat betaald is voor zowel acties als exploitatiekosten.

- a) in de artikelen 12 en 13 zou het beter zijn te spreken van een „bijdrage” dan van een „toelage” voor de middelen die de Commissie aan een uitvoerend agentschap ter beschikking stelt ter dekking van de exploitatiekosten. De aard van „toelagen” zoals thans omschreven in het vademecum voor het beheer van subsidies, verschilt immers nogal van wat in dit voorstel bedoeld wordt;
- b) onduidelijk is ook of de „bijdrage”, berekend als een percentage van de jaarlijkse financiële toewijzing aan het communautaire programma dat onder het beheer valt van het uitvoerend agentschap, verworven ontvangsten zijn van het agentschap, ook als er voor de geprogrammeerde bedragen geen verplichtingen zijn aangegaan of als ze niet betaald zijn. De doelstelling dient te zijn om de belangrijkste exploitatiekosten van het agentschap, eventueel tot aan een limiet, te financieren. De bepalingen van artikel 13 dienen derhalve te worden verduidelijkt;
- c) een uitvoerend agentschap kan inkomsten ontvangen uit andere bronnen dan de bijdrage van de Commissie uit de algemene begroting (artikel 12, lid 3, en artikel 17). Het voorstel behelst dat de in artikel 14, lid 2, genoemde gedetailleerde jaarrekeningen alleen exploitatiekosten zullen bevatten die met dergelijke overige ontvangsten in verband staan, maar het is niet duidelijk hoe de uitgaven voor de programma's die gefinancierd worden met deze inkomsten, zullen worden verantwoord. In het licht van de in paragraaf 14 uiteengezette argumenten dient een uitvoerend agentschap de besteding te verantwoorden van alle middelen die het moet beheren.

Artikel 19: Controle

18. Artikel 14 bepaalt dat de directeur van een uitvoerend agentschap een gedetailleerde jaarrekening van de inkomsten en huishoudelijke uitgaven (exploitatiekosten) voorlegt aan het Europees Parlement, de Rekenkamer, de Commissie en het directiecomité (zie paragraaf 10 voor het voorstel van de Rekenkamer om deze bepaling in die zin te wijzigen dat het directiecomité de rekeningen eerst moet goedkeuren alvorens ze aan de instellingen voor te leggen). Het Europees Parlement verleent de uitvoerende agentschappen kwijting.

19. Artikel 19 bepaalt dat de Rekenkamer conform artikel 248 van het Verdrag de rekeningen onderzoekt van een uitvoerend agentschap.

20. Als het externaliseringsbeleid van de Commissie de oprichting van een groot aantal uitvoerende agentschappen tot gevolg heeft, wordt de uitvoering van de jaarlijkse controles van hun rekeningen een omvangrijke taak, waarvoor de Rekenkamer meer middelen nodig zou hebben. Volgens het voorstel zouden in de rekeningen alleen de exploitatiekosten van de agentschappen worden geboekt. Jaarlijkse controles van al deze rekeningen zou niet de meest kosteneffectieve inzet zijn van de beperkte middelen van de Rekenkamer. Om dit probleem te ondervangen en om het meest kosteneffectieve gebruik van de middelen van de Rekenkamer te vergemakkelijken, zou de kaderverordening moeten

voorzien in voorafgaand onderzoek van de uitgaven van agentschappen, van zowel operationele uitgaven voor de programma's als exploitatiekosten, door onafhankelijke accountants voordat deze kosten worden opgenomen in de geconsolideerde rekeningen van de Commissie. Dit zou de in artikel 248 van het Verdrag vermelde rechten van de Rekenkamer onverlet laten. De Rekenkamer zou de besteding controleren van beleidskredieten voor communautaire programma's die beheerd worden door een agentschap, waarbij de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beheer van het agentschap aan bod komen. In verband met de accountantsverklaring voor de exploitatiekosten zou de Rekenkamer op grond van dit voorafgaande onderzoek zekerheid moeten kunnen verkrijgen over aspecten van wettigheid en regelmatigheid.

21. In dit verband rijst de vraag of het passend is dat het Europees Parlement aan elk uitvoerend agentschap uitsluitend voor de exploitatiekosten kwijting verleent. In die situatie kan de externe controle van een uitvoerend agentschap beschouwd worden als een onderdeel van de interne controle van de Commissie op de werkzaamheden van de organen waaraan zij bepaalde taken toevertrouwd of gedelegeerd heeft. Als onderdeel van de algemene

kwijting van de Commissie zou het Europees Parlement het functioneren van de Commissie en van haar uitvoerende agentschappen beoordelen, in plaats van aan elk agentschap apart kwijting te verlenen. Bij een dergelijke regeling zou beter tot uiting komen dat de Commissie uiteindelijk verantwoordingsplichtig blijft binnen de kwijtingsprocedure voor de operationele uitgaven voor de programma's die gedelegeerd zijn aan uitvoerende agentschappen.

Artikel 21: Wettigheidstoetsing

22. Artikel 230 van het EG-Verdrag voorziet niet in de mogelijkheid om de handelingen van agentschappen als zodanig te betwisten. Aangezien de controlebevoegdheid van het Hof van Justitie in het EG-Verdrag is vastgelegd, kan zij niet door een verordening van de Raad worden gewijzigd of uitgebreid. Om niet de indruk te wekken dat dit voorstel voor een verordening een dergelijke wijziging of uitbreiding voorstaat, verdient het de voorkeur dit artikel zo aan te passen dat de Commissie — als delegerende instelling — juridisch aansprakelijk is voor de handelingen van de uitvoerende agentschappen.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 25 oktober 2001.

Voor de Rekenkamer

Jan O. KARLSSON

President
