



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.10.2004
COM(2004) 740 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Jaarverslag
aan de kwijtingsautoriteit
over de in 2003 uitgevoerde interne
controles**

(Artikel 86, lid 4, van het Financieel Reglement)

{SEC(2004) 1351}

INHOUD

1.	Inleiding	3
2.	Overzicht van de controlewerkzaamheden van de DIA in 2003	3
3.	Samenvatting van horizontale bevindingen en aanbevelingen	5
3.1.	Informatiesystemen voor boekhouding en beheer	5
3.2.	Delegatierisico	7
3.3.	Activiteitsgestuurd management – AGM-instrumenten	7
3.4.	Geërfde risico's, toewijzing van middelen en risicobeheersing	8
3.5.	Managementgarantie en -controle	9

1. INLEIDING

Dit samenvattende verslag dient om de kwijtingsautoriteit in kennis te stellen van de bevindingen en de aanbevelingen in verband met de in 2003 door de Dienst interne audit (DIA) uitgevoerde interne controles en een overzicht te geven van de follow-up, overeenkomstig de vereisten van artikel 86, lid 4, van het Financieel Reglement.

Het verslag gaat in op de bevindingen en aanbevelingen die voortvloeien uit de controles die in 2003 door de DIA zijn verricht. Het werkdocument van de diensten van de Commissie dat samen met dit verslag wordt ingediend is ingedeeld naar brede werkterreinen en omvat korte beschrijvingen van en follow-up-informatie over de individuele controleopdrachten die in 2003 door de DIA zijn uitgevoerd. Voorts wordt informatie gegeven over de follow-up van eerdere controles, voornamelijk op basis van informatie die door de gecontroleerde diensten is verstrekt.

2. OVERZICHT VAN DE CONTROLEWERKZAAMHEDEN VAN DE DIA IN 2003

Op basis van artikel 87 van het witboek over de hervorming was de DIA voornemens uiterlijk in 2003 een volledige cyclus van grondige controles van alle DG's uit te voeren. Het doel was voor DG's met een hoog risicoprofiel voldoende middelen uit te trekken om systeemaudits te kunnen uitvoeren, inclusief gegevensgerichte controles, en bij de andere DG's niet verder te gaan dan alleen het bepalen van hun belangrijkste risicogebieden.

Een deel van de uitvoering van het auditprogramma voor 2003 werd uitgesteld tot 2004 in verband met het speciale verzoek aan de DIA om de contracten en subsidies te onderzoeken die werden beheerd door ESTAT of waarbij ESTAT betrokken was. In de resolutie bij zijn besluit van 8 april 2003 om de Commissie kwijting te verlenen voor 2001 heeft het Europees Parlement benadrukt te verwachten dat "*de interne auditdienst van de Commissie tegen de zomer van 2003 een onderzoek zal hebben uitgevoerd naar de wettigheid en regelmatigheid van alle contracten die Eurostat sinds 1999 heeft gesloten en dat de interne auditdienst bij dit onderzoek ook aandacht besteedt aan contracten die andere diensten van de Commissie hebben gesloten*". Op 11 juni 2003 heeft de Commissie dan ook besloten de DIA opdracht te geven volgens een overeengekomen procedure de wettigheid en de regelmatigheid te onderzoeken van de contracten en subsidies die in de periode 1999-2002 zijn gesloten of verleend door ESTAT of, op advies van ESTAT, door andere DG's.

De DIA heeft in 2003 negen specifieke audits bij de DG's in het kader van actie 87, twee thematische audits, twee follow-up-audits en het op verzoek van de Commissie uitgevoerde onderzoek naar de contracten en subsidies van ESTAT kunnen afronden. De DIA heeft in dit verslag ook een audit in het kader van actie 87 opgenomen waarvoor het eindverslag begin 2004 is uitgebracht.

De volgende tabel geeft een overzicht van de in 2003 voltooide controleopdrachten van de DIA.

Overzicht van de in 2003 voltooide controleopdrachten van de DIA:

Audit	Memorandum over auditplanning	Ontwerp-verslag	Eindverslag (datum verzending)	Besproken in APC op
<i>Horizontale controle begrotingsbeheer, boekhouding en interne controlesystemen</i>				
BUDG – boekhoudsysteem	05 apr 01	15 okt 02	15 apr 03	15 sept 03
BUDG – SINCOM2	23 sept 02	10 feb 03	21 mei 03	15 sept 03
BUDG – Kasbeheer	30 sept 02	10 apr 03	22 mei 03	15 sept 03
<i>Intern beleid inclusief onderzoek</i>				
OTO	21 mei 03	31 okt 03	02 dec 03	16 feb 04
ESTAT contracten en subsidies	11 juni 03	10 okt 03	22 okt 03	Besproken door Commissie (APC 7 mei 04)
<i>Structurele maatregelen en gemeenschappelijk landbouwbeleid</i>				
REGIO	30 sept 02	24 jan 03	26 feb 03	28 apr 03
AGRI	20 nov 02	06 juni 03	13 okt 03	10 nov 03 8 dec 03 19 jan 04
<i>Extern beleid inclusief pretoetredingssteun</i>				
ELARG	18 mrt 03	13 nov 03	22 dec 03	15 mrt 04
DEV	14 feb 03	21 nov 03	02 feb 04	10 mei 04
Tegenwaardefondsen EOF (follow-up)	23 mrt 03	23 mei 03	12 juni 03	13 okt 03
RELEX	28 feb 03	08 sept 03	16 okt 03	16 feb 04
Beleidsonderzoek op het gebied van RELEX (follow-up)	18 mrt 03	08 apr 03	15 apr 03	16 juni 03
<i>Administratieve en andere ondersteuningssystemen</i>				
Beheer IT	15 mrt 02	21 jan 03	23 mei 03	15 sept 03
Opleiding - update	24 feb 03	19 mrt 03	22 juli 03	13 okt 03
PRESS	17 feb 03	08 juli 03	12 sept 03	13 okt 03

De door de DIA gedane aanbevelingen hebben een ruime weerklank gevonden bij de gecontroleerde diensten en volgens de van deze diensten ontvangen informatie worden deze aanbevelingen grotendeels al opgevolgd of zal dit binnenkort gebeuren.

De volgende tabel geeft een overzicht van de mate waarin de aanbevelingen van de in dit verslag behandelde audits werden aanvaard:

Aanvaardingen van aanbevelingen naar aanleiding van audits van de DIA

	Aanvaard	Aanvaard met opmerkingen	Gedeeltelijk afgewezen	Afgewezen	Achterhaald	Totaal	%
Cruciaal	33	27	11	3	3	77	12,16%
Zeer belangrijk	152	70	16	23	1	262	41,39%
Belangrijk	161	42	12	17	0	232	36,65%
Wenselijk	31	16	4	11	0	62	9,79%
Totaal	377	155	43	54	4	633	100,0%
%	59,6%	24,5%	6,8%	8,5%	0,6%	100,0%	

Na de voltooiing van de cyclus van audits bij de DG's in 2004 zal de DIA later dit jaar een geconsolideerd beeld kunnen geven van de bevindingen, waarmee kan worden nagegaan wat het relatieve belang van elk van deze bevindingen is.

Behalve op het gebied van algemene planning is weinig vooruitgang geboekt op het gebied van de nieuwe taak van de DIA om 14 agentschappen te controleren, zoals vereist op grond van artikel 185 van het Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften, hetgeen leidt tot een voorbehoud in het jaarlijkse activiteitenverslag 2003 van de DIA.

De DIA voert van tijd tot tijd ook specifieke adviserende taken uit, en het komt vaak voor dat de DIA om advies wordt gevraagd (of dit uit eigen beweging verstrekt) inzake internecontroleaangelegenheden, middelenbeheer en operaties. De DIA voert dergelijke adviestaken uit volgens de gebruikelijke internecontrolenormen en zijn mandaat overeenkomstig het Financieel Reglement en het handvest van de DIA.

3. SAMENVATTING VAN HORIZONTALE BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

De volgende vijf punten behandelen de aanbevelingen die de DIA inzake horizontale aangelegenheden heeft gedaan en die voortvloeien uit de bevindingen van de audits die in het bijgaande werkdocument van de diensten van de Commissie worden gepresenteerd en die in veel gevallen bevindingen van eerdere jaarverslagen van de DIA bevestigen.

Delegatie van verantwoordelijkheid, verantwoordingsplicht en toezicht, de kerndoelstellingen van de hervorming, staan centraal in een groot deel van de bevindingen en aanbevelingen in DIA-verslagen en liggen ten grondslag aan de meeste aan de orde gestelde systeemkwesties.

3.1. Informatiesystemen voor boekhouding en beheer

De DIA is van oordeel dat, naast de hervorming van financieel beheer en boekhouding, de boekhoudfunctie binnen de DG's moet worden versterkt en geprofessionaliseerd, zodat

de Commissie en haar management voor alle DG's de verzekering krijgen dat het systeem waarborgt dat de rekeningen volledig, nauwkeurig en relevant zijn. De systemen moeten waarborgen dat in de rekeningen alle relevante informatie is opgenomen en het personeel moet zich bewust zijn van de gevaren van het niet opnemen hiervan. Het management en de externe betrokkenen moeten de verzekering krijgen dat de gegevens in overeenstemming zijn met de werkelijkheid, omdat anders de onderbouwing van de beslissingen wegvalt. Om deze reden acht de DIA het wenselijk dat de toezicht/registratiefunctie niet alleen professioneel is, maar ook niet volledig afhankelijk is van de ordonnateursfunctie.

Op basis van deze overwegingen stelt de DIA voor de functionele rapportage tussen degenen die in de DG's voor de boekhoud/toezichtfunctie verantwoordelijk zijn en de rekenplichtige, te formaliseren. Gezien de bestaande contacten in het netwerk van financiële eenheden (RUF), de groep van directeuren middelen, de groep van de internecontrolecoördinatoren van de DG's, de oprichting van het netwerk voor correspondenten voor de boekhouding en gebruikers van het boekhoudsysteem, in combinatie met het feit dat de rapportagelijnen naar de directeur-generaal duidelijk en ondubbelzinnig moeten blijven, is de Commissie niet voornemens de relaties tussen de boekhoud- en de toezichtfunctie op DG-niveau en op centraal niveau nog verder te formaliseren.

Om te voldoen aan de bepalingen van het Financieel Reglement inzake de rol en de functie van de rekenplichtige (art. 61), acht de DIA het nodig dat de rekenplichtige, naast een consolidatiefunctie die uitsluitend berust op de verzekering die door gedelegeerde ordonnateurs wordt gegeven overeenkomstig artikel 61, lid 2, ook systeemverantwoordelijkheid en totale productverantwoordelijkheid krijgt voor de integriteit van de rekeningen voor de gehele instelling. De DIA stelt voor dit te bevestigen of te verduidelijken, zo nodig door het Financieel Reglement te wijzigen. Op basis van de bepalingen van het Financieel Reglement, volgens welke de gedelegeerde ordonnateurs, en niet de rekenplichtige, verantwoordelijk zijn voor de verzekering van de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen en voor de betrouwbaarheid van de bijbehorende informatie, heeft de Commissie bevestigd dat de rekenplichtige verantwoordelijk is voor het systeem. Overeenkomstig artikel 61, lid 1, onder e), van het Financieel Reglement is de rekenplichtige in 2004 een onderzoek gestart met het oog op de validering van de informatiesystemen en boekhoudprocedures van de DG's.

Omdat het onmogelijk is grote categorieën overheadkosten aan activiteiten toe te rekenen, stelt de DIA een evaluatie voor van de instrumenten die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van activiteitsgestuurd management (AGM), waarbij met name wordt gelet op de noodzaak van een kostenboekhouding voor belangrijke overheadkosten. De Commissie zal deze aanbeveling overwegen indien verdere ontwikkeling van de bestaande SPP/AGM-structuur als uitvloeisel van de administratieve hervorming van de huidige Commissie wenselijk wordt geacht.

3.2. Delegatierisico

Er is vooruitgang geboekt bij de onderkenning van het delegatierisico, dat voortvloeit uit het feit dat de Commissie de uiteindelijke budgettaire verantwoordelijkheid heeft voor al haar uitgaven, maar ook wanneer EU-middelen via gedeeld beheer met de lidstaten worden besteed. Het verslag van de DIA stelt opnieuw voor dit cruciale vraagstuk op te lossen via een duidelijk protocol inzake de precieze verantwoordelijkheid van de lidstaten enerzijds en de Commissie anderzijds, aangevuld met een verklaring per land betreffende openbaarmaking en betrouwbaarheid.

De DIA stelt dan ook voor nu concrete stappen te ondernemen om ervoor te zorgen dat het wetgevingskader voor de Structuurfondsen in de volgende programmeringsperiode voorziet in voorafgaande verklaringen betreffende openbaarmaking door de beherende instanties, met een duidelijke regeling inzake sancties die gevolgen hebben voor de totale financiering van de betrokken lidstaat, in geval van ontoereikende openbaarmaking. In haar recente voorstellen voor het wetgevingskader voor de volgende programmeringsperiode van de Structuurfondsen heeft de Commissie de verplichting voor auditororganen van de lidstaten ingevoerd om auditbetrouwbaarheidsverklaringen in te dienen, en strengere bepalingen inzake financiële correcties opgenomen. Wat landbouw betreft, voorziet het wetgevingskader voor de volgende programmeringsperiode in een betrouwbaarheidsverklaring voor de betaalorganen die belast zijn met beheer en controle in de lidstaten. Dit voorstel heeft betrekking op alle landbouwwuitgaven (2 fondsen: ELGF en ELFPO).

De DIA stelt voor een gezamenlijke aanpak met de Europese Rekenkamer te ontwikkelen om te komen tot een gedegen betrouwbaarheidsverklaring. De Commissie staat achter de nieuwe aanpak van de Rekenkamer inzake de betrouwbaarheidsverklaring en ziet hierin de basis om tot een overeengekomen verklaring te komen, die berust op degelijke informatie over het financieel beheer die is opgenomen in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's en het samenvattende verslag van de Commissie.

3.3. Activiteitsgestuurd management – AGM-instrumenten

Naar aanleiding van de bevindingen van controles heeft de DIA een aantal kwesties op dit gebied aan de orde gesteld: in de eerste plaats kunnen de doelstellingen te algemeen worden gedefinieerd, hetgeen tot uiting komt in moeilijkheden bij de toewijzing van middelen en de risicoanalyse. In de tweede plaats is het begrijpelijkerwijs moeilijk zinvolle prestatie-indicatoren te ontwikkelen. De DIA heeft in dit stadium geen aanbeveling gedaan met betrekking tot deze constatering, aangezien het wellicht slechts gaat om kinderziekten van de nieuwe AGM-mechanismen. In de derde plaats is er in sommige gevallen geen duidelijk verband tussen het jaarlijkse managementplan van een DG en een vergelijkbaar plan op het niveau van de directoraten of eenheden. Dit zou echter leiden tot een duidelijke en geïntegreerde planningstructuur voor een DG, aangezien het jaarlijkse managementplan op DG-niveau meer kans maakt om te worden uitgevoerd wanneer het wordt geschraagd door plannen op eenheidsniveau. De DIA

adviseert dan ook om de instructies aan de DG's inzake de nodige coherentie van de jaarlijkse managementplannen op alle niveaus van de organisatie te verduidelijken.

De Commissie erkent dat jaarlijkse managementplannen op eenheidsniveau nodig zijn, maar wil geen verplichte normen invoeren, omdat de verantwoordelijkheden van de eenheden zeer uiteenlopen en de decentralisatie van de managementbevoegdheden naar de DG's betekent dat zij het best in staat zijn hun interne management te organiseren, met plaatselijke rapportage volgens hun eigen omstandigheden.

3.4. Geërfde risico's, toewijzing van middelen en risicobeheersing

De Commissie heeft een aantal ernstige risico's geërfd, ten dele als gevolg van de terbeschikkingstelling van te weinig middelen, die naar de mening van de DIA onvoldoende worden onderkend of waarvan het beheer ten koste gaat van een gezond beheer van lopende programma's. De DIA is van mening dat deze situaties expliciet moeten worden erkend en moeten worden meegenomen in een door het management geleide risicoanalyse voor de hele instelling. Op basis hiervan moeten beslissingen worden genomen inzake de toewijzing van middelen, inclusief waar nodig het gebruik van uitvoerende agentschappen, en de begrotingsautoriteit moet worden gewezen op risico's die slecht in de hand worden gehouden.

De DIA adviseert dat de Commissie en haar diensten ervoor te zorgen middelen ter beschikking te stellen om vroeg genoeg tijdens de looptijd van programma's controlewerkzaamheden te kunnen verrichten, om te voorkomen dat later problemen ontstaan. Dergelijke controles zouden het ontstaan van nieuwe problemen doeltreffender kunnen voorkomen als zij, zoals voorgesteld, zouden worden gecombineerd met verklaringen betreffende openbaarmaking. De DIA doet ook de aanbeveling dat de correctie van fouten uit het verleden onmiddellijk na de ontdekking ervan plaatsvindt en dat de corrigerende maatregelen naar behoren worden geregistreerd en gedocumenteerd. De Commissie is het met de aanbevelingen van de DIA eens en zal hier binnen de grenzen van het mogelijke de nodige aandacht aan besteden qua toewijzing van middelen en planning. Met name voor de Structuurfondsen zal er voor de huidige programmeringsperiode nauwere samenwerking zijn met de nationale autoriteiten over systeemaudits en controles vooraf en achteraf. Het nieuwe netwerk voor controles achteraf, een subgroep van het netwerk van de internecontrolecoördinatoren van de DG's, biedt een forum voor de uitwisseling van optimale werkwijzen en de harmonisatie van methoden en strategieën. Dit netwerk zal in het najaar met zijn werkzaamheden aanvangen door een inventaris op te maken van controlewerkzaamheden achteraf en bij de DG's gehanteerde methoden.

De DIA herhaalt zijn door de Commissie aanvaarde aanbeveling van vorig jaar om een risicobeheersingsstrategie voor de hele instelling te ontwikkelen en de zelfbeoordelingen van de DG's inzake beheersrisico's een grotere verspreiding te geven en centraal te analyseren als aanvulling op het door de centrale financiële dienst opgestelde overzicht van de stand van zaken op het gebied van interne controles. Dit beeld moet worden aangevuld door materiaal als de resultaten van audits, de verslagen van de Rekenkamer

en de kwijtingsresolutie om een beeld te geven van het risico voor de instelling als geheel met het oog op de totstandbrenging van een door het management geleide centrale capaciteit. De groei en het potentieel van uitvoerende agentschappen als middel om het tekort aan personeel voor het programmabeheer op te vangen, kunnen via deze zelfde centrale capaciteit worden gestuurd en gevolgd.

De Commissie had deze aanbeveling in haar syntheseverslag voor 2002 aanvaard en in haar syntheseverslag voor 2003 bevestigd dat "er bij de toekenning van middelen [ook] rekening [dient] te worden gehouden met een risicoanalyse, naast elementen zoals beleidsprioriteiten"¹.

3.5. Managementgarantie en -controle

De betrouwbaarheidsverklaring van de DG, die voor het tweede jaar is afgegeven, is erkend als een belangrijk instrument op het gebied van doorzichtigheid en verantwoordingsplicht. Sinds de besluiten van 2004² coördineren de directeuren middelen van de DG's internecontrolekwesities en tekenen zij de desbetreffende bijlagen bij het jaarlijkse activiteitenverslag, waardoor de controlemechanismen op DG-niveau worden versterkt. Het blijft het belangrijkste veranderingsinstrument van de hervorming en naar de mening van IAS zouden de synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen en het bijbehorende overzicht van de interne controle van de centrale financiële dienst (CFD) verder moeten worden versterkt.

De DIA doet de aanbeveling dat toekomstige syntheseverslagen gericht moeten zijn op de verklaringen van de gedelegeerd ordonnateurs over de efficiëntie van de controles en dat de standpuntverklaring van de CFD geleidelijk meer belang moet hechten aan de evaluatie van de efficiëntie dan aan de mate waarin formeel aan de internecontrole-normen wordt voldaan. De Commissie is het hiermee eens, en zij benadrukt in haar syntheseverslag 2003 "de behoefte aan meer aandacht van de DG's en diensten voor de *efficiëntie* van hun *interne controlesystemen*, mede om te garanderen dat zij de jaarlijks door de gedelegeerd ordonnateur af te geven betrouwbaarheidsverklaring juist ondersteunen"³.

De controles ter plaatse zijn naar de mening van de DIA niet frequent genoeg om te hoge declaraties te ontmoedigen en/of maken geen deel uit van een algemene controle- en auditstrategie. In gevallen waarin het interne beheer volledig gedecentraliseerd is, moet de beherende eenheid alle nodige controles onder eigen verantwoordelijkheid uitvoeren; hieronder zouden ook de controles ter plaatse vallen die te hoge declaraties moeten voorkomen wanneer subsidies gebonden zijn aan werkelijke uitgaven. De beherende eenheden ontberen vaak de hiervoor benodigde vaardigheden, en als deze controles al plaatsvinden, worden ze door de centrale controle-eenheden van de DG's verricht.

¹ "Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2003 van de DG's en diensten", punt 4.

² "Voltooiing van de hervorming", COM(2004) 93 van 10 februari 2004.

³ "Synthese van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2003 van de DG's en diensten", punt 7.

Het moet duidelijk zijn dat de gespecialiseerde eenheden de beherende eenheden in dergelijke gevallen bijstaan, maar niet hun verantwoordelijkheden dragen; het personeel van de beherende eenheden moet deelnemen aan het opstellen van de auditstrategie en risicoanalyse en aan de controles ter plaatse zelf. Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen deze activiteit en het interne-auditwerk (IAC) dat dient om de efficiëntie van de beheerssystemen als geheel te verifiëren. Tegen deze achtergrond stelt de DIA voor dat de CFD helpt het begrip controle ter plaatse te verduidelijken in verband met de verantwoordelijkheden van gedelegeerd en gesubdelegeerd ordonnateurs, en instructies of gewijzigde internecontrole-normen uit te vaardigen om te zorgen voor een goede uitvoering van deze controles. Het bovengenoemde netwerk voor controles achteraf, dat is opgezet binnen het netwerk van de internecontrolecoördinatoren van de DG's en wordt geleid door de CFD, heeft onder andere de taak optimale werkwijzen uit te wisselen en de controleactiviteiten en –methoden te harmoniseren, rekening houdend met internationale standaarden.