

EUROPESE
REKENKAMER

Speciaal verslag nr. 13

2009

ISSN 1831-0915

UITVOERENDE TAKEN DELEGEREN
AAN **UITVOERENDE AGENTSCHAPPEN**:
EEN GESLAAGDE KEUZE?



NL



Speciaal verslag nr. 13 // 2009

UITVOERENDE TAKEN DELEGEREN AAN UITVOERENDE AGENTSCHAPPEN: EEN GESLAAGDE KEUZE?

(uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, EG)

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel.: +352 4398-1
Fax: +352 4398-46410
Mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Speciaal verslag nr. 13 // 2009

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet
via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Bibliografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.
Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2009

ISBN 978-92-9207-485-2
doi:10.2865/86692

© Europese Gemeenschappen, 2009
Overneming met bronvermelding toegestaan

Printed in Luxembourg

INHOUD

Paragraaf

AFKORTINGEN EN TERMEN

I-VI SAMENVATTING

1-14 INLEIDING

15-17 DOELSTELLING EN AANPAK VAN DE CONTROLE

18-60 CONTROLEBEVINDINGEN

18-30 HET OPRICHTINGSPROCES

18-21 HET INITIATIEF TOT OPRICHTING VAN EEN UITVOEREND AGENTSCHAP IS HOOFDZAKELIJK INGEGEVEN DOOR
KNELPUNTEN ROND DE FACTOR ARBEID BIJ DE COMMISSIE
22-30 BEPERKT NUT VAN DE KOSTEN-BATENANALYSE VOOR DE BESLUITVORMING

31-51 DE GEREALISEERDE BATEN

31-39 BESPARINGEN DOOR LAGERE PERSONEELSKOSTEN, MAAR TOTAAL MOEILIK KWANTIFICEERBAAR
40-46 BETERE DIENSTVERLENING
47-51 BEPERKTE EFFICIËNTIEWINST BIJ WERVING

52-60 HET TOEZICHT VAN DE COMMISSIE OP DE AGENTSCHAPPEN

52-60 NADRUK OP DE BEGROTINGSUITVOERING

61-66 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

BIJLAGE I — GEDETAILLEERD OVERZICHT VAN DE DOOR DE UITVOERENDE AGENTSCHAPPEN
BEHEERDE PROGRAMMA'S EN BEGROTINGEN

BIJLAGE II — VERSCHILLEN TUSSEN UITVOERENDE EN REGELGEVENDE AGENTSCHAPPEN

BIJLAGE III — MAATREGELEN INZAKE VEREENVOUDIGING, COMMUNICATIE, ZICHTBAARHEID EN
VERSPREIDING VAN RESULTATEN

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

AFKORTINGEN EN TERMEN

Bevoegd DG: de dienst van de Commissie die verantwoordelijk is voor de communautaire programma's waarvan het beheer is gedelegeerd aan de agentschappen

BTB: Bureau voor technische bijstand

COBU: Begrotingscommissie van het Europees Parlement

CREA: Regelgevend Comité voor de uitvoerende agentschappen

DG: directoraat-generaal (van de Europese Commissie)

DG BUDGET: directoraat-generaal Begroting

DG ECFIN: directoraat-generaal Economische en financiële zaken

DG ENTR: directoraat-generaal Ondernemingen en industrie

DG ENV: directoraat-generaal Milieu

DG INFSO: directoraat-generaal Informatiemaatschappij en media

DG SANCO: directoraat-generaal Gezondheid en consumenten

EACEA: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency
(Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur)

EACI: Executive Agency for Competitiveness and Innovation
(Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie, voorheen IEEA)

EAHC: Executive Agency for Health and Consumers
(Uitvoerend Agentschap voor gezondheid en consumenten, voorheen PHEA)

ERC: Europese Onderzoeksraad

ERCEA: Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad

IEEA: Intelligent Energy Executive Agency (Uitvoerend Agentschap voor intelligente energie, werd in 2008, na verlenging van zijn mandaat, EACI)

JAV: jaarlijks activiteitenverslag

JWP: jaarlijks werkprogramma

Kaderverordening: Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad van 19 december 2002 tot vaststelling van het statuut van de uitvoerende agentschappen waaraan bepaalde taken voor het beheer van communautaire programma's worden gedelegeerd (PB L 11 van 16.1.2003, blz. 1)

KBA: kosten-batenanalyse

MFK: meerjarig financieel kader: bevat de financiële vooruitzichten voor de EU-begroting, verdeeld in „uitgavenrubrieken“. Het MFK voor de lopende periode (2007-2013) omvat de volgende rubrieken: 1) Duurzame groei en werkgelegenheid, 2) Instandhouding en beheer van natuurlijke hulpbronnen, 3) Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, 4) De EU als mondiale partner, 5) Administratie, 6) Compensaties

PHEA: Public Health Executive Agency (Uitvoerend Agentschap voor het volksgezondheidsprogramma, werd in 2008, door de uitbreiding van zijn mandaat tot nieuwe programma's, EAHC)

REA: Uitvoerend Agentschap Onderzoek

TEN-T EA: Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk

SAMENVATTING

I.

De uitvoerende agentschappen zijn communautaire organen met rechtspersoonlijkheid die de Commissie heeft opgericht om daaraan de uitvoering van EU-uitgavenprogramma's geheel of gedeeltelijk te delegeren. De Commissie blijft verantwoordelijk voor de beleidstaken en voor het toezicht op de gedelegeerde activiteiten.

II.

Uitvoerende agentschappen zijn een vrij recent verschijnsel in het Europese institutionele landschap. Sinds 2003 werden er zes uitvoerende agentschappen opgericht die bevoegd zijn voor het beheer van een financiële toewijzing van ongeveer 32 miljard euro voor de periode tot 2013. Het voor 2009 goedgekeurde personeelsbestand telt 1 339 leden. Het gaat voornamelijk om arbeidscontractanten.

III.

De controle van de Rekenkamer was erop gericht te beoordelen of het delegeren van beheerstaken aan uitvoerende agentschappen succesvol was gebleken als instrument voor de uitvoering van de Europese begroting.

IV.

Met dit doel werd met name onderzocht:

- i) of het besluit tot oprichting van een uitvoerend agentschap was onderbouwd met een adequate analyse van de behoeften en potentiële baten;
- ii) welke voordelen werden behaald uit een oogpunt van kostenbesparingen, betere dienstverlening en andere efficiëntiewinsten;
- iii) of de Commissie haar rol van toezichthouder op de activiteiten van de agentschappen doeltreffend heeft vervuld.

V.

De Rekenkamer stelde het volgende vast:

- i) het initiatief tot oprichting van uitvoerende agentschappen was vooral ingegeven door wervingsproblemen binnen de Commissie, maar was niet gebaseerd op de intrinsieke eigenschappen van de programma's zelf;
- ii) in de kosten-batenanalyses (KBA's) die in de regelgeving worden voorgeschreven ter onderbouwing van besluiten tot oprichting van agentschappen wordt weinig aandacht besteed aan niet-financiële aspecten en bepaalde belangrijke factoren in verband met de kosten blijven onbesproken. Het geschetste beeld was financieel gezien onmiskenbaar positief, maar niet helemaal accuraat. De bijdrage van de KBA's aan de besluitvorming was vrij beperkt;
- iii) wat betreft de behaalde voordelen levert het feit dat het personeel overwegend uit arbeidscontractanten bestaat, duidelijke besparingen op, zelfs wanneer de bijkomende kosten van de nieuwe posten voor toezicht en ondersteuning bij de Commissie en de agentschappen in aanmerking worden genomen. Het werkelijk bespaarde bedrag hangt echter af van de mate waarin het personeel van de Commissie dat het door de agentschappen overgenomen werk verrichtte, elders wordt ingezet en de posten voor arbeidscontractanten op de betrokken programmagebieden van de Commissie worden geschrapt. Door het ontbreken van betrouwbare informatie over de vroegere situatie bij de Commissie valt niet te controleren hoeveel er is bespaard;

SAMENVATTING

- iv) de agentschappen door hun specialisatie in herkenbare en duidelijk gedefinieerde taken een betere dienstverlening bieden in die zin dat de contractsluitingstijd korter is, de procedures ter goedkeuring van technische en financiële verslagen sneller zijn en er minder vertraging optreedt in de betaling. Andere kwalitatieve verbeteringen — vereenvoudiging van de processen, sterkere externe communicatie en verspreiding van de resultaten — helpen de zichtbaarheid van de EU te verhogen. De verwachte flexibiliteit in de aanwerving van personeel is daarentegen niet aangetoond;
- v) het toezicht van de Commissie op het werk van de agentschappen is nogal beperkt: de jaarlijkse werkprogramma's (die door de Commissie moeten worden goedgekeurd) worden nauwelijks benut voor het bepalen van specifieke doelstellingen, het toezicht is vooral gericht op indicatoren voor de wijze waarop de taken worden uitgevoerd, en niet zozeer voor de bereikte resultaten, in de verslagen wordt gewoonlijk niet verder gekeken dan de begrotingsuitvoering en wordt nagelaten de vooruitgang over meerdere jaren te meten en corrigerende maatregelen voor de toekomst vast te stellen.

VI.

De voornaamste aanbevelingen van de Rekenkamer zijn dat de Commissie:

- i) haar procedures herzielt die zij volgt om de mogelijkheden tot „externalisering” te onderzoeken en de oprichting of uitbreiding van agentschappen te overwegen;
- ii) de kwaliteit van de kosten-batenanalyses verbetert, zodat deze ten volle en doeltreffend bijdragen tot de besluitvorming;
- iii) ervoor zorgt dat zij in verband met de uitvoering van de gedelegeerde taken voor en na de externalisering beschikt over relevante en betrouwbare gegevens inzake werkdruk en productiviteit;
- iv) bepaalt welke factoren hebben geleid tot betere resultaten bij de uitvoerende agentschappen en vergelijkbare factoren toepast op de programma's die zij intern blijft beheren;
- v) toezicht houdt op de agentschappen door resultaatgerichte en specifieke doelstellingen te bepalen en te toetsen aan een beperkt aantal relevante prestatie-indicatoren die dienen als basis voor de doelstellingen voor de komende jaren.

INLEIDING

1. De uitvoerende agentschappen zijn communautaire organen met rechtspersoonlijkheid die de Commissie heeft opgericht om namens haar en onder haar verantwoordelijkheid EU-programma's geheel of gedeeltelijk uit te voeren.
2. Delegatie van het dagelijks beheer van uitgavenprogramma's aan gespecialiseerde agentschappen is al sinds twee decennia een leidmotief in de hervorming van de overheidsdienst op nationaal niveau¹. Hiermee werden in wezen twee doelen beoogd: de dienstverlening verbeteren (minder bureaucratie, meer specialisatie en meer streven naar specifieke resultaten), en de centrale autoriteiten in staat stellen zich te concentreren op „kernactiviteiten” zoals beleidsbepaling en toezicht.
3. Het opzetten van uitvoerende agentschappen in de EU-context kwam aan de orde in 1999, toen de Commissie begon aan een grote herziening van haar externaliseringsbeleid in het kader van een algemene administratieve hervorming². Zij reageerde hiermee op de bezorgdheid van het Parlement over het feit dat de uitgavenprogramma's werden beheerd door meer dan 100 organen, de zogeheten Bureaus voor technische bijstand (BTB), die in handen van particuliere contractanten waren³.
4. In 2000 bevestigde het witboek over de hervorming⁴ dat de Commissie zich weer moest richten op haar kernactiviteiten door bepaalde administratieve taken te externaliseren wanneer:
 - a) aldus de betrokken diensten of goederen op doeltreffendere en kostenefficiëntere manier kunnen worden geleverd;
 - b) daarbij geen discretionaire macht moet worden uitgeoefend (er hoeven geen politieke keuzes te worden gemaakt);
 - c) het een eigen toegevoegde waarde heeft en niet alleen een personeelstekort bij de Commissie moet compenseren.

¹ Dit maakte sinds het begin van de jaren negentig deel uit van de plannen inzake modernisering voor een beter bestuur in het VK, Canada en Nieuw-Zeeland. Later hebben andere Europese landen (Zweden, Frankrijk, Duitsland en Italië) dit voorbeeld gevolgd.

² Richtsnoeren voor het externaliseringsbeleid van de Commissie; mededeling van mevrouw Schreyer en de heer Kinnock, SEC(1999) 2051/7, 14 december 1999.

³ De BTB's werden vooral bekritiseerd vanwege de vage definitie van de taken, de slechte controle van de Commissie over hun activiteiten, het gevaar voor de doorzichtigheid van de begroting dat school in het gebruik van beleidskredieten om de administratiekosten van de BTB's te dekken, en de niet-inachtneming van de desbetreffende verantwoordingsplicht. Europees Parlement, „COBU Working Documents 10, 11 and 12 on the future of the TAOs: supervision or dismantling?“, 4 november 1999.

⁴ „Reforming the Commission” — witboek, deel I, COM(2000) 200 def./2, 5 april 2000.

5. Verder bepaalde het witboek dat het besluiten tot externalisering in de hele Commissie consistent moest gebeuren, dus dat in overeenkomstige gevallen overeenkomstige instrumenten moesten worden gebruikt⁵. Bij het externaliseren van beheerstaken hoorde ook het testen van een nieuw soort uitvoeringsorgaan geleid door het personeel van de Commissie⁶; namelijk de uitvoerende agentschappen.
6. Daarom werd het gebruik van BTB's teruggeschroefd. Het beheer van bepaalde programma's (vooral externe steunmaatregelen) werd overgenomen door de Commissie, zij het met veel gebruikmaking van arbeidscontractanten; bepaalde programma's werden stopgezet en andere toevertrouwd aan uitvoerende agentschappen⁷.
7. Het Financieel Reglement van 2002 voorziet in de oprichting van uitvoerende agentschappen⁸. Hun statuut wordt bepaald door een gemeenschappelijke rechtsgrondslag⁹. Ze worden opgericht door de Commissie na goedkeuring door de lidstaten in de procedure voor comitologieregulering¹⁰. Ook het Europees Parlement is betrokken bij het besluit: het geeft advies over de noodzakelijkheid van elk voorgesteld agentschap.
8. Sinds 2003 werden zes uitvoerende agentschappen opgericht (zie **tabel 1**).
9. Ten tijde van de controle door de Rekenkamer waren vier van de zes agentschappen operationeel (EACI, EAHC, EACEA en sinds april 2008 ook TEN-T EA).

⁵ „Reforming the Commission”, cit., blz. 11.

⁶ „Reforming the Commission”, cit., blz. 11.

⁷ Van de 126 in 2000 bestaande BTB's werden er zes vervangen door uitvoerende agentschappen (drie door EACEA, één door EAHC, twee door EACI).

⁸ Artikel 54, lid 2, onder a, en artikel 55 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1).

⁹ Verordening (EG) nr. 58/2003.

¹⁰ Dit wordt gedaan in het Regelgevend Comité voor de uitvoerende agentschappen (CREA), dat wordt genoemd in artikel 24 van de kaderverordening en bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten onder voorzitterschap van een vertegenwoordiger van de Commissie.

TABEL 1

SINDS 2003 OPGERICHTE UITVOERENDE AGENTSCHAPPEN

Uitvoerende agentschappen	Totaal budget beheerd binnen het MFK 2007-2013 (miljard euro)	Begin- en einddatum	Aantal personeelsleden (eenheden voltijds equivalent) Begroting 2009	Beheerde programma's (*)	Logo
Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie (EACI), voorheen IEEA	1,7	1.1.2004-31.12.2008 (verlengd tot 31.12.2015)	147	Uitvoering van een deel van het kaderprogramma Concurrentievermogen en innovatie en Marco Polo II.	
Uitvoerend Agentschap voor gezondheid en consumenten (EAHC), voorheen PHEA	0,5	1.1.2005-31.12.2010 (verlengd tot 31.12.2015)	50	Uitvoering van het EU-programma voor volksgezondheid, het programma voor consumentenbeleid en het initiatief Betere opleiding voor veiliger voedsel.	
Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA)	3,7	1.1.2005-31.12.2008 (verlengd tot 31.12.2013)	394	Uitvoering van programma's en acties inzake onderwijs en opleiding, actief burgerschap, jeugd, audiovisuele middelen en cultuur.	
Uitvoerend Agentschap voor het Trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T EA)	8,0	26.10.2006-31.12.2008 (verlengd tot 31.12.2015)	99	Uitvoering van het programma Trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T).	
Uitvoerend Agentschap Onderzoek (REA)	6,5	1.1.2008-31.12.2017	349	Uitvoering van het programma People en delen van de programma's Capacities en Cooperation in het kader van KP7. Verricht ondersteunende diensten voor een groot deel van KP7.	
Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad (ERCEA)	7,5	1.1.2008-31.12.2017	300	Uitvoering van het programma IDEAS in het kader van KP7.	
	27,9		1 339		

(*) Nadere informatie over de door de agentschappen beheerde programma's is te vinden in **bijlage I**.

10. In diverse gevallen werd de oorspronkelijke levensduur of het mandaat van een agentschap verlengd:
- a) het mandaat van EACEA werd vier maal verlengd vanwege de nieuwe generatie programma's 2007-2013 en om nieuwe programma's op onderwijsgebied toe te voegen;
 - b) PHEA werd EAHC door de toevoeging van het programma consumentenbeleid 2007-2013¹¹ en het opleidingsprogramma voedselveiligheid aan het nieuwe volksgezondheidsprogramma 2008-2013¹², en
 - c) IEEA werd EACI door toevoeging van delen van het PCI en Marco Polo II aan het programma Intelligente energie.
11. De uitvoerende agentschappen voeren de Europese uitgavenprogramma's uit die binnen het lopende meerjarig financieel kader (MFK 2007-2013) goed zijn voor ongeveer 27,9 miljard euro. Worden de taken meegerekend die uit hoofde van het vorige MFK werden verricht, dan bedraagt het totaal ongeveer 32 miljard euro.
12. De administratieve begroting van de uitvoerende agentschappen is afkomstig uit de financiële toewijzing voor de programma's die zij beheren. De betrokken kredieten liggen dus boven het maximum voor middelen dat is gesteld in rubriek 5 van het MFK betreffende de „algemene” administratieve uitgaven van de Europese instellingen.
13. De Commissie is verantwoordelijk voor het toezicht op de activiteiten van de uitvoerende agentschappen. Hun directeuren zijn door de Commissie aangestelde ambtenaren en ook de leden van de directiecomités worden benoemd door de Commissie¹³. De jaarlijkse activiteitenverslagen van de agentschappen worden bij de verslagen van de bevoegde DG's gevoegd.
14. Uitvoerende agentschappen verschillen in verscheidene opzichten van de zogeheten „regelgevende agentschappen”, die vooral sinds de jaren negentig werden opgericht om op EU-niveau regelgevende taken te verrichten in verband met de uitbreiding van de interne markt¹⁴. De grootste verschillen zijn dat de uitvoerende agentschappen uitgavenprogramma's uitvoeren en direct afhankelijk zijn van de Commissie, terwijl de regelgevende agentschappen in gemeenschappelijke regels en diensten voorzien en worden geleid door een raad van bestuur met vertegenwoordigers van de lidstaten (zie voor nadere gegevens **bijlage II**).

¹¹ Besluit nr. 1926/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 404 van 30.12.2006, blz. 39).

¹² Besluit nr. 1350/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 301 van 20.11.2007, blz. 3).

¹³ Artikel 7 e.v. van de Kaderverordening (EG) nr. 58/2003.

¹⁴ De Rekenkamer publiceerde onlangs een speciaal verslag over de prestaties van de regelgevende agentschappen. Zie Speciaal verslag nr. 5/2008 „Agentschappen van de Europese Unie: resultaten bereiken”.

DOELSTELLING EN AANPAK VAN DE CONTROLE

15. De algemene doelstelling van de controle was te beoordelen of de delegatie van operationele taken aan uitvoerende agentschappen succesvol is gebleken als instrument voor de uitvoering van de EU-begroting.

16. Dit werd gedaan door de volgende vragen te stellen.
 - a) Waren de besluiten tot oprichting van de uitvoerende agentschappen onderbouwd met een adequate analyse van de behoeften en potentiële baten?
 - b) Welke voordelen werden behaald uit een oogpunt van kostenbesparingen, prestatieverbetering en andere efficiëntiewinsten?
 - c) Heeft de Commissie haar rol van toezichthouder doeltreffend vervuld?

17. De controle vond plaats van april tot november 2008. Controle-informatie werd verzameld door analyse van stukken, onderzoek van dossiers en gesprekken die werden gevoerd met alle uitvoerende agentschappen en de Commissie. Nationale goede praktijken werden gebruikt als ijkpunt voor het bepalen van doelstellingen en het meten van prestaties.

CONTROLEBEVINDINGEN

HET OPRICHTINGSPROCES

HET INITIATIEF TOT OPRICHTING VAN EEN UITVOEREND AGENTSCHAP IS HOOFDZAKELIJK INGEGEVEN DOOR KNELPUNTEN ROND DE FACTOR ARBEID BIJ DE COMMISSIE

- 18.** Zoals de kaderverordening aangeeft¹⁵, was de beweegreden voor het uitbesteden van beleidstaken aan uitvoerende agentschappen dat deze betere diensten en meer efficiëntie konden bieden en de Commissie zich vooral kan richten op haar institutionele taken als beleidsvorming en strategisch beheer. Specifieke redenen voor het opzetten van een uitvoerend agentschap moeten steunen op een behoeftenraming volgens die principes.
- ¹⁵ Zie met name de overwegingen 4 tot en met 6 van de Kaderverordening (EG) nr. 58/2003.
- ¹⁶ SEC(2006) 662 def., 31 mei 2006, „Guidelines for the establishment and operation of executive agencies financed by the general budget of the European Communities“.
- 19.** Een recenter document — de algemene richtsnoeren van DG BUDG¹⁶ — gaf aan welke essentiële factoren als uitgangspunt moeten dienen voor een behoeftenraming:
- a) de noodzaak dat de Commissie zich richt op wetgevende en strategische taken inzake beleidsvorming en toezicht, waaronder die in verband met communautaire programma's;
 - b) een duidelijke scheiding tussen beleidsprogrammering — de kerntaak van de Commissie — en de uitvoering van technische projecten, waarbij discretionaire bevoegdheid tot het maken van beleidskeuzes geen rol speelt;
 - c) de noodzaak van een hoogwaardige technische deskundigheid gedurende de hele projectcyclus;
 - d) mogelijke schaalvoordelen door een sterke specialisatie of samenvoeging van gelijksoortige programma's of activiteiten binnen één agentschap;
 - e) de noodzaak bepaalde activiteiten zichtbaarder te verrichten.
- 20.** De Rekenkamer beoordeelde hoe de Commissie deze beginselen in de praktijk had toegepast en hoe zij mogelijke argumenten voor het overhevelen van taken had vastgesteld op basis van de aard en kenmerken van de programma's, zoals het vereiste niveau van technische deskundigheid, de mogelijkheid te komen tot standaardisering van tijdrovende taken en groepering van gelijksoortige activiteiten, hetgeen synergieën oplevert.

21. De Rekenkamer constateerde dat de Commissie het initiatief om agentschappen op te zetten meestal nam als reactie op praktische problemen, met name om afgesloten BTB's te vervangen en om te zorgen voor de voortzetting van de door hen beheerde programma's wanneer wegens het in het MFK bepaalde maximum voor de huishoudelijke begroting van de Commissie (zie paragraaf 12) geen nieuwe middelen beschikbaar kwamen. Ondanks de in het witboek en de richtsnoeren genoemde bedoelingen was de belangrijkste drijfveer achter de externalisering een personeelstekort (in aantal en specialisatie) bij de Commissie (zie **tekstvak 1**). Uit recente documenten blijkt dat het bij de Commissie nog steeds gebruikelijk is de mogelijke oprichting van nieuwe uitvoerende agentschappen te overwegen wanneer sprake is van een gebrek aan middelen¹⁷.

¹⁷ SEC(2007) 530, „Planning and optimising Commission human resources to serve EU priorities“, blz. 15 en COM(2008) 135 def., „Europese agentschappen — Verdere ontwikkelingen“, blz. 3. Uit het onderzoek bleek niet dat er in de nabije toekomst nieuwe uitvoerende agentschappen nodig waren. Wel werd overwogen een beperkt aantal andere programma's over te dragen aan bestaande agentschappen.

TEKSTVAK 1

- De KBA voor het (door EACI uitgevoerde) programma Marco Polo vermeldde expliciet als reden om de uitvoering te delegeren aan een uitvoerend agentschap, het ontbreken van voldoende personele middelen bij de Commissie.
- Het PHEA werd opgericht nadat aanzienlijke uitvoeringsproblemen waren opgetreden en de betaling steeds meer vertraging opliep doordat DG SANCO bijkomende middelen nodig had na het ontmantelen van het betrokken BTB. Op grond van die problemen hadden de Raad en het Europees Parlement, toen zij in 2002 een nieuw programma voor volksgezondheid vaststelden, erop aangedrongen dat „passende structurele regelingen“ zouden worden getroffen voor de uitvoering van het programma. Dat was het argument voor de oprichting van het PHEA.
- Door de aandacht voor personeelstekorten ontstond ook een grote verscheidenheid van uitvoeringsmethoden binnen eenzelfde programma. De drie specifieke programma's binnen het kaderprogramma Concurrentievermogen en innovatie (CIP) worden op verschillende manieren beheerd: het programma Intelligente energie voor Europa wordt nog steeds hoofdzakelijk door het EACI beheerd. Bij het steunprogramma voor het voorlichtings- en communicatietechnologiebeleid hield de Commissie vast aan direct beheer door DG INFSO. Voor het programma voor ondernemerschap en innovatie (EIP) delegeerde DG ENTR grote delen van zijn activiteit aan het EACI; DG ENV delegeerde de EIP-eco-innovatieprojecten. Wat betreft het EIP-aandeel van DG ECFIN bepaalt de rechtsgrondslag van CIP dat de financiële instrumenten van het CIP verder moeten worden uitgevoerd door het Europees Investeringsfonds.

BEPERKT NUT VAN DE KOSTEN-BATENANALYSE VOOR DE BESLUITVORMING

- 22.** Ingevolge de kaderverordening moet de oprichting van een uitvoerend agentschap gebaseerd zijn op een kosten-batenanalyse (CBA)¹⁸ die de externalisering wettigt en rekening houdt met een aantal factoren zoals kosten van controle en coördinatie, de impact ervan op de menselijke middelen van de Commissie, eventuele besparingen, grotere doeltreffendheid en flexibiliteit van de uitvoering van de geëxternaliseerde opdrachten, vereenvoudiging van de gebruikte procedures, afstand van de geëxternaliseerde acties ten opzichte van de eindbegunstigden, zichtbaarheid van de Gemeenschap als initiatiefnemer van het betrokken communautaire programma en behoud van een gepast kennis- en ervaringsniveau binnen de diensten van de Commissie¹⁹.
- 23.** De Rekenkamer onderzocht de kwaliteit van de KBA's waarop de besluiten tot oprichting van de agentschappen berusten en ging aan de hand van een analyse na of er behoorlijk rekening was gehouden met alle relevante factoren.
- 24.** Zij constateerde dat de KBA's doorgaans beperkt bleven tot de financiële aspecten en er weinig rekening werd gehouden met andere factoren ter wettiging van de externalisering als genoemd in paragraaf 22. De nadruk lag op de besparingen door het inzetten van goedkopere arbeidscontractanten in plaats van vaste ambtenaren²⁰. De aspecten betere prestaties en efficiëntiewinsten werden nauwelijks bekeken, hoewel vermelding van dergelijke elementen in de analyse wellicht een extra argument ten gunste van de oprichting van agentschappen zou zijn geweest. Nu waren de analyses vooral kostenvergelijkingen in plaats van kosten-batenanalyses in eigenlijke zin.
- 25.** In het kostenplaatje ontbreken bepaalde elementen met betrekking tot het functioneren en beëindigen van de agentschappen. Zo is er geen — of geen correcte — vermelding van de kosten voor extra personeel bij de Commissie voor het toezicht op de agentschappen en bij de agentschappen (behalve TEN-T EA) voor horizontale taken, en evenmin van de kosten om de programma's te laten doorlopen na de vastgestelde levensduur van het agentschap.
- ¹⁸ Bij een kosten-batenanalyse worden alle relevante kosten en baten in een periode vergeleken om te bepalen of de baten groter zijn dan de kosten, en zo ja, in welke mate.
- ¹⁹ Artikel 3 van de Kaderverordening (EG) nr. 58/2003. Artikel 25 van de kaderverordening bepaalt dat deze analyses om de drie jaar moeten worden herhaald in het kader van de externe evaluatieverslagen die over de activiteiten van elk agentschap worden opgesteld.
- ²⁰ Volgens een eerdere aanwijzing van het Europees Parlement moet het personeel van uitvoerende agentschappen voor 75 % bestaan uit arbeidscontractanten en voor 25 % uit gedetacheerde ambtenaren van de Commissie en tijdelijk personeel (zie de COBU-werkdocumenten 10, 11 en 12 van 4 november 1999, cit., blz. 25). Bij TEN-T EA werd in de KBA echter uitgegaan van een personeelsbezetting met 55 % arbeidscontractanten en 45 % ambtenaren en tijdelijk personeel. In de KBA voor EACEA-programmaonderdelen betreffende externe betrekkingen (EMECW, Tempus, EM II actie 2) werd uitgegaan van een bezetting van 60 % arbeidscontractanten en 40 % ambtenaren.

- 26.** Bovendien werd de tijd die nodig is om een nieuw agentschap op te zetten onderschat en de overgangskosten van de overlapping tussen de Commissie en de agentschappen waren niet verdisconteerd in de analyses, hoewel bekend was dat het ongeveer twee jaar duurt voordat een agentschap volledig autonoom functioneert²¹. Voor het PHEA waren de overgangskosten wel opgenomen in de analyse, maar de aanvankelijke schatting van drie à zes maanden aanlooptijd voor het agentschap was veel te optimistisch²².
- 27.** Tevens bevatten de analyses een aantal onzekerheden. Ten eerste wordt bij de vergelijking meestal slechts één gemiddelde kostprijs per eenheid genomen voor de verschillende categorieën van arbeidscontractanten, terwijl er in de praktijk sprake is van verschillende rangen en dus uiteenlopende kosten²³. Het gemiddelde is gebaseerd op de personeelsbezetting bij de Commissie, waar meer personeel met een lagere rang is dan het (gespecialiseerde) personeel dat de agentschappen zullen werven, zodat de kosten ter keuze van het agentschap worden onderschat.
- 28.** Ten tweede werden de ramingen die werden gebruikt voor het berekenen van de personeelsbehoeften van de agentschappen en de impact daarvan op de personele middelen van de Commissie (in termen van bewaarde en opnieuw toegewezen vaste ambten en geschrapte posten voor arbeidscontractanten) niet onderbouwd met betrouwbare gegevens over werkdruk en productiviteit (behalve bij TEN-T EA). Niet alleen gaat dit ten koste van de precisie van het proces, het hindert ook de doeltreffende evaluatie achteraf van het reële batenniveau (zoals wordt uitgelegd in paragraaf 37).
- 29.** In de meeste gevallen zou een correctie van de KBA's om de genoemde gebreken te ondervangen geen invloed hebben op de conclusie ten gunste van de oprichting van een agentschap (gezien de ruime besparingen op de personeelskosten), behalve bij het kleinste agentschap (PHEA — thans EAHC), waar zich bij de afweging van zuiver financiële argumenten de vraag voordoet of de oprichting wel aan te bevelen is. Toch geldt voor de KBA's de kritiek dat zij geen bevredigend totaalbeeld geven van de financiële gevolgen en de overige baten in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid.

²¹ In 2005 erkende de Commissie: „The most important lesson is that the time needed to plan and set up an executive agency should not be underestimated. The first agencies established point to a lead time of about two years from the Commission decision creating the agency to the moment when the agency is fully operational” (Issue paper ref. SG.C.2 D (2005) 11582, part. 4).

²² Gemiddeld verliepen twee jaar tussen het besluit tot oprichting van een agentschap en het moment waarop het volledig operationeel was: 24,5 maanden voor PHEA; 24 maanden voor EACI, 18 maanden voor TEN-T EA; 12 maanden voor EACEA. REA en ERCEA zullen waarschijnlijk medio 2009 operationeel zijn, dus na een periode van 19,5 maanden.

²³ Alleen EACEA hanteerde verschillende tarieven overeenkomstig de indeling van het personeel per rang.

- 30.** In de praktijk trof de Rekenkamer geen KBA's aan die pleitten tegen oprichting van een uitvoerend agentschap. Toch werden positieve aanbevelingen niet altijd gevolgd door de oprichting van een agentschap²⁴ omdat de uiteindelijke beslissing berustte op een bredere evaluatie van de argumenten voor en tegen. De KBA's hadden dus weinig meerwaarde voor het proces en boden geen toereikende grondslag om bij de besluitvorming de verschillende alternatieven te kunnen beoordelen.

²⁴ Dat was bijv. het geval voor het geplande Eurostat-agentschap.

²⁵ Zie voetnoot 20. Dit percentage wordt toegepast voor alle agentschappen behalve TEN-T EA, waar een personeelsbezetting werd goedgekeurd van 65 % contractueel personeel tegen 35 % tijdelijk en gedetacheerd personeel.

DE GEREALISEERDE BATEN

BESPARINGEN DOOR LAGERE PERSONEELSKOSTEN, MAAR TOTAAL MOEILIJK KWANTIFICEERBAAR

- 31.** Wat betreft de financiële baten denkt de Commissie dat er kan worden bespaard door bij de agentschappen 75 % arbeidscontractanten te werven in plaats van vaste ambtenaren²⁵.
- 32.** In werkelijkheid werden in de begroting 2009 voor de agentschappen 1 339 posten toegestaan, waarvan 1 227 nieuwe (941 voor arbeidscontractanten, 256 voor tijdelijk personeel en 30 voor nationale experts)²⁶. De reële verhouding is dus 70 % arbeidscontractanten. Wordt er uitgegaan van ongeveer 50 % gemiddeld loonverschil per post, dan is meteen al het grote voordeel duidelijk dat er meer personeel met een lager salaris is dan er bij de Commissie zou worden ingehuurd.

²⁶ Bron: Algemene begroting 2009. De overige 112 (aangeduid met de vakterm „voltijdsequivalenten — VTE”) zijn posten van Commissiepersoneel, gedetacheerd naar de agentschappen (de zogenaamde „bevroren” posten): zij leiden tot een overeenkomstige vermindering van de administratieve begrotingsmiddelen van de Commissie en hebben dus geen invloed op de baten. Wat betreft de tijdelijke posten kan worden aangenomen dat de kosten gelijk zijn ongeacht de werkgever (Commissie of agentschap), zodat ook de impact daarvan op de baten neutraal kan worden geacht. In deze berekening is geen rekening gehouden met voorheen voor BTB's werkzaam personeel.

33. Er zijn echter een aantal onzekere factoren die de precieze besparing moeilijk kwantificeerbaar maken. Allereerst is het zo dat, zelfs al zou de Commissie precies evenveel personen hebben aangeworven als de agentschappen, er in de hypothese „100 % vaste ambtenaren van de Commissie” geen rekening mee wordt gehouden dat daarnaast misschien ook (ten minste enkele) arbeidscontractanten zouden zijn geworven. Ten tweede blijkt uit de actuele gegevens over de personeelskosten, die voor één agentschap beschikbaar zijn, dat de gemiddelde kosten voor arbeidscontractanten ongeveer 10 % hoger zijn dan het in het algemeen door de Commissie gehanteerde bedrag (zie **tekstvak 2**)²⁷. Dit volgt uit het feit dat de agentschappen vooral arbeidscontractanten met een hoge rang hebben, terwijl de gemiddelde kosten van de Commissie haar personeelsbestand weerspiegelen, waar er vooral in de lagere rangen veel arbeidscontractanten zijn. Om beter te kunnen vergelijken zouden de gemiddelde personeelskosten naar categorie moeten worden gedifferentieerd²⁸.

²⁷ Zie het recente tussentijdse evaluatieverslag van EACEA (paragraaf 64).

²⁸ Zie ook paragraaf 27.

²⁹ De bevoegde DG's hebben specifiek personeel voor het toezicht op de agentschappen. Anderzijds hebben alle uitvoerende agentschappen een directeur, een functionaris voor gegevensbescherming, een intern controleur en een boekhouder.

³⁰ Dit percentage daalde naarmate de agentschappen groeiden in omvang, omdat dit schaalvoordelen mogelijk maakte.

34. Bovendien moeten van de besparingen op personeel de extra kosten worden afgetrokken voor de nieuwe toezichtsfuncties van de bevoegde DG's alsook de algemene kosten in verband met de horizontale taken bij elk agentschap²⁹. De Commissie meldt dat voor die toezichts- en ondersteuningstaken ongeveer 13 à 14 % van al het personeel van de agentschappen wordt ingezet³⁰.

³¹ Artikel 13, lid 6, onder c van de Kaderverordening (EG) nr. 58/2003.

35. Anderzijds is besparing voor de programma's die voorheen rechtstreeks door de Commissiediensten werden beheerd afhankelijk van het daadwerkelijk inzetten van het personeel dat voordien het aan de agentschappen overgedragen werk verrichtte en van het schrappen van de posten voor arbeidscontractanten op de betrokken programmaterreinen van de Commissie³¹.

TEKSTVAK 2

In wetgevingsvoorstellen werkt DG BUDG met de volgende gemiddelde kosten per eenheid, geraamd voor de Commissie als geheel:

- 122 000 euro per jaar voor vaste/tijdelijke ambtenaren en
- 64 000 euro voor arbeidscontractanten.

Werving van arbeidscontractanten in plaats van vaste ambtenaren zou dus per hoofd een theoretische besparing van ongeveer 50 % mogelijk maken.

- 36.** Na de oprichting van zes uitvoerende agentschappen wilde de Commissie in de betrokken DG's 267 posten vrijmaken (159 vaste posten + 108 voor arbeidscontractanten). Per 1 januari 2009 waren daarvan 209 posten (131 vaste posten + 78 voor arbeidscontractanten) daadwerkelijk vrijgemaakt (zie **tabel 2**). Voor ERCEA zal volgens de plannen geen personeel worden vrijgemaakt omdat de gedelegeerde taken volledig nieuw zijn.
- 37.** De geschiktheid van deze plannen kan echter niet worden geverifieerd daar er geen betrouwbare informatie is over de oorspronkelijke situatie bij de Commissie in verband met het personeel dat zich bezighield met de programma's die zijn overgenomen door de agentschappen of over de indeling van de werklust in beleidstaken (die bij de Commissie blijven) en uitvoerende taken. De Commissie heeft die gegevens ook niet over het personeel dat thans soortgelijke taken verricht bij haar directoraten-generaal.
- 38.** In dit verband merkt de Rekenkamer op dat de gescheiden presentatie van de huishoudelijke begroting van de agentschappen binnen de algemene begroting van de Gemeenschap de doorzichtigheid ten goede is gekomen. Dit levert immers relevante informatie op over de voor het uitvoeren van de programma's vereiste middelen en de desbetreffende kosten, informatie die niet noodzakelijk beschikbaar is wanneer de Commissie ze zelf uitvoert.
- 39.** Zelfs wanneer de impact van de genoemde onzekerheden in aanmerking wordt genomen, blijven aanzienlijke besparingen mogelijk.

TABEL 2

VRIJGEMAAKTE POSTEN

	Totaal aantal personeelsleden dat in 2012 moet zijn vrijgemaakt		Personeelsleden die per 1.1.2009 daadwerkelijk zijn vrijgemaakt ⁽¹⁾	
	Vaste posten	Arbeidscontractanten	Vaste posten	Arbeidscontractanten
EACEA	15	18	30	18
IEEA/EACI	28	5	30	0
PHEA/EAHC	22	0	15	0
TEN-TEA	56	6	56	6
ERCEA	0	0	0	0
REA	38	79	0	54
Totaal	159	108	131	78

⁽¹⁾ Bron: Werkdocument — Deel III van het VOB 2010; COM(2009) 300.

BETERE DIENSTVERLENING

- 40.** Een betere dienstverlening is een van de verwachte baten van de samenvoeging van beperkte en welbepaalde taken in één enkel agentschap (de specialisatiefactor).
- 41.** De Rekenkamer beoordeelde de beheersaspecten van de uitvoering van de programma's aan de hand van kwantitatieve indicatoren om de prestaties van de agentschappen te vergelijken met die van de Commissie vóór de externalisering. Gekeken werd naar de evaluatie van voorstellen en de contractsluiting, het toezicht op de prestaties van de contractant en de betalingsprocedures. Ook kwamen andere aspecten van kwalitatieve aard aan bod.
- 42.** Uit de controle bleek dat de uitvoerende agentschappen meestal beter presteren dan de bevoegde DG's voorheen deden. Dit blijkt uit (zie **tekstvak 3**):
- a) een kortere contractsluitingstijd (evaluatie en bespreking van voorstellen);
 - b) snellere goedkeuringsprocedures voor zowel technische als financiële verslagen over de projecten, en
 - c) een kortere uitbetalingstijd (van de betalingsaanvraag tot de betaling).

TEKSTVAK 3

Zo werd de contractsluitingstijd voor het programma voor volksgezondheid verminderd van 345 dagen toen het programma door het bevoegde DG werd beheerd tot 219 dagen; de betalingstijd verminderde van 503 tot 91 dagen en de benodigde tijd voor goedkeuring van de technische en financiële verslagen werd verkort van 90 tot 42 dagen.

43. Ook hebben de agentschappen de beheersprocedures vereenvoudigd, waardoor de administratieve last voor de aanvragers en projectontwikkelaars afnam (zie **tekstvak 4**).
44. Bij de controle werd ook vastgesteld dat de agentschappen de communicatie met potentiële aanvragers verbeterden en ervoor zorgden dat de resultaten een breder publiek bereikten, wat de zichtbaarheid van de EU-acties vergrootte. De agentschappen organiseren — rechtstreeks of via „nationale contactpunten” verscheidene evenementen (infodagen, voorlichtingsbijeenkomsten, workshops) om potentiële begunstigden te informeren over nieuwe programma's, hen door de procedures te leiden en gegevens te verstrekken over voorgaande programma's (zie **tekstvak 5**).
45. Meer voorbeelden zijn vermeld in **bijlage III**.

TEKSTVAK 4

EACEA vereenvoedigde bijv. de oproep tot het indienen van voorstellen en het aanvraagformulier, voerde de online-inschrijving in, verduidelijkte de selectiecriteria, bracht het aantal contractbijlagen terug, breidde het gebruik van forfaitaire en vaste bedragen uit en vereenvoedigde de rapportageverplichtingen.

TEKSTVAK 5

Alle EACI-activiteiten zijn onderbouwd met een communicatieplan dat voor elk programma bepaalt welke activiteit voor welke tijd van het jaar is gepland. Voor elk programma worden een website, een logo, brochures en nieuwsbrieven ontworpen. In een eerder verslag (Speciaal verslag nr. 7/2008: Intelligente energie 2003-2006) merkte de Rekenkamer op dat deze initiatieven een positieve invloed hadden op de tevredenheidsgraad van de aanvragers.

- 46.** Wat betreft de verlenging van het mandaat van bestaande agentschappen werd synergie bereikt door gebruik te maken van instrumenten die reeds waren ontwikkeld voor soortgelijke programma's. Dit betreft met name de communicatiemiddelen voor het verzenden van de oproepen en het informeren van potentiële aanvragers, de procedures voor het vinden en beheren van experts en het contractbeheer.

³² Dit was een belangrijke mijlpaal, aangezien de directeur ermee belast is de rest van het personeel te werven.

³³ Artikel 30 van Verordening (EG) nr. 1653/2004 van de Commissie van 21 september 2004 houdende een model voor het financieel reglement van de uitvoerende agentschappen (PB L 297 van 22.9.2004, blz. 6), gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1821/2005 van de Commissie (PB L 293 van 9.11.2005, blz. 10): de boekhouder kan nu worden gezocht in de particuliere sector.

BEPERKTE EFFICIËNTIEWINST BIJ WERVING

- 47.** De uitvoerende agentschappen werden ook geacht voor meer efficiency te zorgen door een grotere flexibiliteit in de personeelswerving, de mogelijkheid om hogergekwalificeerd personeel aan te trekken en meer stabiliteit in het personeel.
- 48.** Wat het eerste punt betreft kan de werving van arbeidscontractanten per definitie beter aansluiten bij de specifieke behoeften van agentschappen. Maar de selectie van geschikt personeel bleek een moeilijker proces dan de Commissie had verwacht. Problemen bij de personeelswerving waren de voornaamste oorzaak van de trage start van de agentschappen (zie paragraaf 26).
- 49.** De aanstelling van de directeurs was een langdurige exercitie en het duurde gemiddeld acht maanden om een geschikte kandidaat te vinden³². Voor de functie van boekhouder moest de regel dat de rekenplichtige een gedetacheerd ambtenaar van de Commissie moet zijn, worden gewijzigd³³ omdat geen geschikte kandidaat werd gevonden voor het EACI en het PHEA.
- 50.** Het aantrekken van personeel met de specifieke deskundigheid bleek ook tijdrovender dan verwacht. De agentschappen putten uit dezelfde lijst van kandidaten als de Commissie en voor de lijsten van het aantal ambten is ook de goedkeuring van DG ADMIN vereist (naast die van het bevoegde DG). Bovendien werven de agentschappen tijdelijk personeel in lagere rangen en eisen zij van arbeidscontractanten meer jaren ervaring dan van die met soortgelijke taken bij de Commissie. Dit maakt de aangeboden banen minder aantrekkelijk, ondanks het aanbod van contracten die hernieuwbaar zijn terwijl voor de contracten van de Commissie een maximum van drie jaar geldt.

51. De agentschappen kunnen ook werken met uitzendkrachten. Dat wordt veel gedaan door het EACEA, dat jaarlijks gemiddeld 55 eenheden inhuurt. Deze oplossing biedt weliswaar meer flexibiliteit om problemen in piekperioden het hoofd te bieden, maar het feit dat er zoveel van deze personeelsleden zijn, wijst op meer fundamentele problemen bij de werving en strookt niet met de verwachting dat er ervaren en stabiel personeel is.

HET TOEZICHT VAN DE COMMISSIE OP DE AGENTSCHAPPEN

NADRUk OP DE BEGROTINGSUITVOERING

52. Zoals gesteld in paragraaf 13 behoudt de Commissie haar controlerende rol op de activiteiten van de uitvoerende agentschappen³⁴. Dit moet ook inhouden dat in de jaarlijkse werkprogramma's (JWP) die de Commissie goedkeurt duidelijke prioriteiten en resultaatgerichte doelstellingen worden vastgesteld en dat de activiteiten van het agentschap worden beoordeeld op basis van jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV)³⁵.
53. De Rekenkamer beoordeelde het gebruik dat werd gemaakt van de JWP's van de agentschappen als instrument voor het bepalen van de doelstellingen, de geschiktheid van de voor de periode 2006-2008 gekozen prestatie-indicatoren en de kwaliteit van de verslaglegging over de jaren 2006 en 2007.
54. Door het tijdschema voor de JWP's heeft de Commissie geen kans deze te gebruiken om de prioriteiten en doelstellingen van de agentschappen vast te stellen. Krachtens de kaderregeling voor de agentschappen moeten hun JWP's ten laatste aan het begin van elk jaar worden vastgesteld³⁶, terwijl die van de aan de agentschappen gedelegeerde communautaire programma's overeenkomstig het financieel reglement pas in het eerste kwartaal van het jaar worden vastgesteld. Met dit tijdschema kan consistentie niet worden gegarandeerd. In de praktijk werden de JWP's — behalve voor het EAHC — laattijdig vastgesteld door de Commissie, te weten in het midden van het jaar (EACI, 2008), aan het eind van het jaar (EACEA, 2007 en 2008), of helemaal niet (EACEA, 2006).

³⁴ Artikel 20 van de kaderverordening voor de uitvoerende agentschappen. Meer algemeen geldt artikel 54, lid 1, van het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad): „Uitvoeringstaken die worden gedelegeerd, moeten nauwkeurig worden omschreven en het gebruik dat ervan wordt gemaakt, moet volledig onder controle staan“.

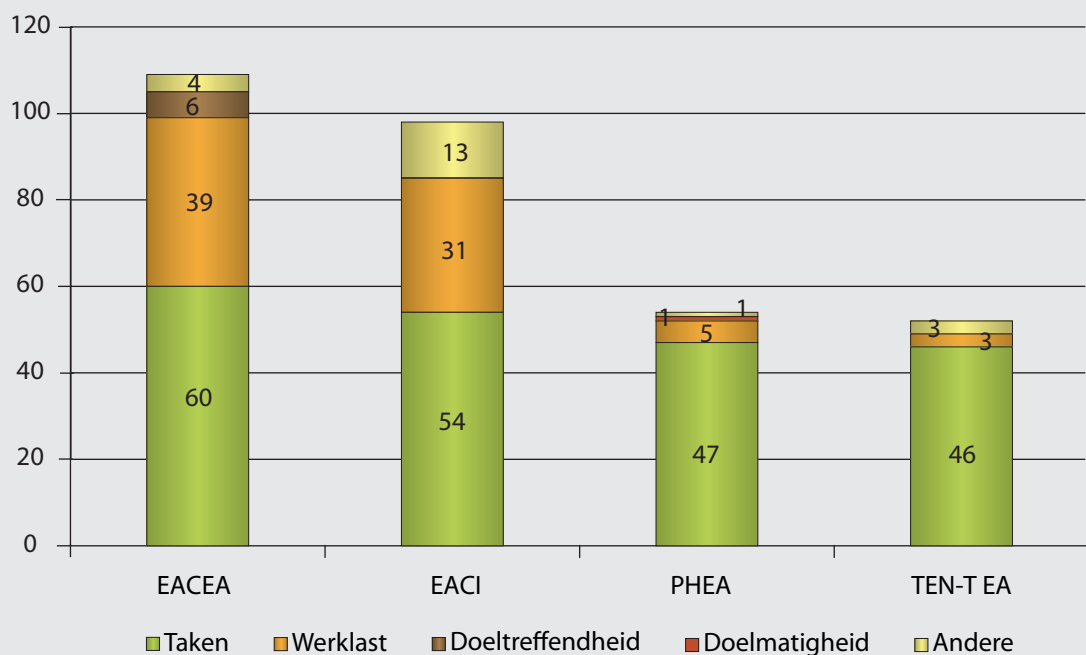
³⁵ Artikel 9, lid 2 van de kaderverordening voor de uitvoerende agentschappen bepaalt dat het jaarlijkse werkprogramma gedetailleerde doelstellingen en resultatenindicatoren moet bevatten. In haar Advies nr. 8/2001 (PB C 345 van 6.12.2001, blz. 1) over de uitvoerende agentschappen had de Rekenkamer reeds bevestigd dat wanneer „aan het begin van het jaar het jaarlijks werkprogramma [wordt vastgesteld] ... duidelijke doelstellingen voor het agentschap [moeten worden geformuleerd] samen met prestatie-indicatoren ... om te beoordelen of het agentschap zijn taken goed vervult“. De Rekenkamer heeft er ook op gewezen dat de jaarlijkse activiteitenverslagen „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“.

³⁶ Artikel 9, lid 2 van de kaderverordening voor de uitvoerende agentschappen.

55. Wat betreft de inhoud van de JWP's is het zo dat de uitvoerende agentschappen in het algemeen taken kregen toegewezen zonder resultaatgerichte doelstellingen of aansluitende streefdoelen.
56. De JWP's van de agentschappen bevatten te veel indicatoren (52 à 109 voor 2008, zie **diagram 1**), terwijl goede nationale praktijken aangeven dat beter een beperkt aantal belangrijke indicatoren kan worden toegepast.
57. Bovendien betreffen de gebruikte indicatoren meestal beheersactiviteiten (taken en werklast) in plaats van de resultaten van de beheerde programma's. Slechts een beperkt aantal indicatoren is erop gericht de prestaties te toetsen aan de doelstellingen (doeltreffendheid) en er zijn geen indicatoren voor de verhouding tussen de ingezette middelen en de bereikte resultaten (doelmatigheid).

DIAGRAM 1

AANTAL EN TYPE VAN DE INDICATOREN IN DE JWP'S



- 58.** De verslaglegging blijft gewoonlijk beperkt tot begrotingsgegevens (zoals het verbruik van vastleggingskredieten en vertragingen in de betalingen). De JAV's zijn niet altijd consistent met de indicatoren van de JWP's, bevatten geen systematische vergelijking met alle in de JWP's genoemde streefdoelen en maken geen melding van de per jaar geboekte vooruitgang of van corrigerende maatregelen die noodzakelijk zijn voor de toekomst.
- 59.** Wegens de in de paragrafen 54 tot en met 58 beschreven gebreken is de controle van de Commissie op de activiteiten van de agentschappen niet volledig doeltreffend. In de praktijk zijn er regelmatig informele contacten tussen personeelsleden van de Commissie en de agentschappen (vergemakkelijkt door de geografische nabijheid). Hoewel dit communicatie over kwesties van dagelijks beheer oplevert, is het geen vervanging voor goed gestructureerde betrekkingen aan de hand van duidelijke instrumenten voor prestatiemeting en verslagen.
- 60.** Op langere termijn is dit ook van essentieel belang voor de strategische functies van de Commissie (haar „kerntaken”), waarvoor kennis vereist is van de projectuitvoering in het veld (vooral op beleidsterreinen die sterk steunen op aangetoonde projectresultaten voor het ontwikkelen van nieuwe initiatieven).

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

- 61.** Uit de controle van de Rekenkamer bleek dat het initiatief tot oprichting van de zes sinds 2003 ontstane agentschappen vooral was ingegeven door de noodzaak om personeelstekort bij de Commissie te compenseren.
- 62.** De Commissie benutte de mogelijkheid om uitvoerende agentschappen op te richten pragmatisch, door de problemen aan te pakken zodra ze optreden. Toch suggereren de eigen richtsnoeren van de Commissie een meer systematische aanpak, en het is niet ideaal het oprichten van agentschappen pas te overwegen wanneer personeelstekort of andere problemen daartoe nopen.
- 63.** De kosten-batenanalyses bij de besluiten tot oprichting van de agentschappen waren toegespitst op kostenvergelijking, met weinig aandacht voor andere relevante voordelen, en waren niet onderbouwd met betrouwbare gegevens over werkdruk en productiviteit. Bovendien werden bepaalde kosten onjuist geschat. De KBA's hadden weinig toegevoegde waarde voor het besluitvormingsproces.

AANBEVELING 1

De Commissie moet de procedures herzien volgens welke zij de mogelijkheden tot externalisering onderzoekt en de oprichting of uitbreiding van agentschappen overweegt.

De Commissie moet ervoor zorgen dat de KBA's vollediger zijn zodat zij ten volle en doeltreffend bijdragen tot het besluitvormingsproces.

- 64.** Het werven van arbeidscontractanten in lagere rangen dan de ambtenaren van de Commissie levert duidelijk financiële besparingen op. Het precieze bedrag daarvan kan echter niet nauwkeurig worden gekwantificeerd. Bovendien is het onmogelijk de juistheid te beoordelen van de plannen inzake de posten die de agentschappen nodig hebben en de posten die als gevolg van de externalisering moeten vrijkomen bij de Commissie, omdat er geen betrouwbare gegevens over de vroegere situatie bij de Commissie voorhanden zijn.

- 65.** Doordat de uitvoerende agentschappen gespecialiseerd zijn voor welbepaalde taken, is hun dienstverlening beter dan die van het bevoegde DG voordien. Zij gaan sneller over tot contractsluiting, betaling en goedkeuring van technische en financiële verslagen over de projecten. Ze hebben ook de processen verbeterd en voor meer externe communicatie en verspreiding van de resultaten gezorgd en aldus geholpen, de zichtbaarheid van de EU te verhogen. Anderzijds constateerde de Rekenkamer op bepaalde punten rigiditeit in de personeelswerving die het realiseren van de verwachte efficiëntiewinst kan verhinderen.

AANBEVELING 2

Teneinde de voordelen die de uitvoerende agentschappen opleveren volledig te kunnen evalueren, moet de Commissie ervoor zorgen dat zij in verband met de uitvoering van de gedelegeerde taken voor en na de externalisering beschikt over relevante en betrouwbare informatie inzake werkdruk en productiviteit. Dat is ook van essentieel belang om te beoordelen of de bestaande agentschappen extra taken aankunnen.

De Commissie wordt ook verzocht te bepalen welke succesfactoren hebben geleid tot betere resultaten bij de uitvoerende agentschappen, en soortgelijke factoren te introduceren in de programma's die zij zelf blijft beheren.

De Commissie moet zich beraden op maatregelen om de werving van het personeel van de agentschappen te vereenvoudigen.

- 66.** Het toezicht van de Commissie op de uitvoerende agentschappen is niet volledig doeltreffend. Door de timing van de jaarlijkse werkprogramma's is de Commissie niet in de gelegenheid deze te gebruiken om de prioriteiten en doelstellingen van de uitvoerende agentschappen te bepalen. In het algemeen kregen die agentschappen taken toegewezen zonder resultaatgerichte en specifieke doelstellingen. Het toezicht steunt wel op een groot aantal indicatoren, maar blijft beperkt tot de beheersactiviteiten zonder aandacht voor de essentiële aspecten doeltreffendheid en doelmatigheid. De eisen inzake rapportage gaan niet verder dan eenvoudige begrotingsgegevens.

AANBEVELING 3

Het toezicht op de agentschappen moet meer specifiek resultaatgericht zijn. De timing voor de vaststelling van de jaarlijkse werkprogramma's moet consistentener worden. De Commissie moet SMART-doelstellingen bepalen en de verwezenlijking daarvan toetsen aan een beperkt aantal essentiële prestatie-indicatoren die dienen als basis voor de doelstellingen van het volgende jaar. Dit is op de langere termijn ook van essentieel belang voor de strategische functies van de Commissie (haar „kerntaken”), die slechts kunnen worden uitgeoefend met kennis van de projectuitvoering in het veld en aantoonbare resultaten.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 15 en 16 juli 2009.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da Silva Caldeira
President

GEDETAILLEERD OVERZICHT VAN DE DOOR DE UITVOERENDE AGENTSCHAPPEN BEHEERDE PROGRAMMA'S EN BEGROTINGEN

Uitvoerend agentschap	Bevoegd DG	Programma's	Bedrag beheerd door het UA in MFK 2007-2013 (miljoen euro)
Uitvoerend Agentschap voor concurrentievermogen en innovatie (EACI, voorheen IEEA)	DG TREN	CIP (IEE 2007-2013)	690,60
	DG ENTR	CIP (EIP)	375,80
	DG ENV	CIP (EIP: eco-innovatie)	181,00
	DG INFSO	CIP (ICT) niet beheerd door het EACI	0,00
	DG TREN	Marco Polo II	450,00
		Totaal 2007-2013	1 697,40
Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA)	DG EAC	Een leven lang leren	728,66
	DG EAC	Jeugd in actie	130,13
	DG EAC	Cultuur	320,88
	DG EAC	Europa voor de burgers	177,18
	DG INFSO	Media 2007	696,97
	DG AIDCO	Erasmus Mundus 2004-2008	182,34
	DG EAC	Erasmus Mundus 2009-2013 (acties 1 en 3)	467,01
	DG AIDCO	Erasmus Mundus 2009-2013 (actie 2)	336,00
	DG RELEX	Erasmus Mundus 2009-2013 (actie 2)	19,00
	DG ELARG	Erasmus Mundus 2009-2013 (actie 2)	57,00
	DG ELARG	Erasmus Mundus — onderdelen IPA 2009-2013	37,50
	DG AIDCO	Erasmus Mundus — onderdeel externe samenwerking, Azië en Latijns-Amerika DCI 2008	47,82
	DG AIDCO	Samenwerking in Centraal-Azië en landen in het Midden-Oosten DCI 2007-2008	15,39
	DG AIDCO	Europees beleid inzake nabuurschap en partnerschap — Financiële samenwerking met mediterrane en Oost-Europese landen	61,99
	DG EAC	Samenwerking VS-EU inzake hoger onderwijs, beroepsonderwijs en -opleiding 2006-2013	38,53
	DG EAC	Samenwerking Canada-EU inzake hoger onderwijs, beroepsonderwijs en -opleiding 2006-2013	16,50
	DG RELEX	ICI bilaterale onderwijsprojecten	13,67
	DG ELARG	Erasmus Mundus — onderdeel Balkan IPA 2007	4,00
	DG ELARG	Erasmus Mundus — onderdeel externe samenwerking IPA 2008	6,00
	DG AIDCO	Tempus-IV-actie	204,20
DG ELARG	Tempus-IV-actie	94,50	
		Totaal	3 655,27

Uitvoerend agentschap	Bevoegd DG	Programma's	Bedrag beheerd door het UA in MFK 2007-2013 (miljoen euro)
Uitvoerend Agentschap voor gezondheid en consumenten (voorheen PHEA)	DG SANCO	Programma voor volksgezondheid 2008-2013	325,20
	DG SANCO	Programma voor consumentenbeleid 2007-2013	101,50
	DG SANCO	Betere opleiding voor veiliger voedsel	70,80
		Totaal	497,50
Uitvoerend Agentschap voor het Trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T EA)	DG TREN	Trans-Europese netwerken — vervoer	8 013,00
Uitvoerend Agentschap voor onderzoek (REA)	DG RTD	Programma People (inclusief Marie-Curiebeurzen) en delen van het programma Capacities (onderzoek ten behoeve van KMO's) in het kader van KP7	6 500,00
	DG ENTR	Programma Cooperation, thema's „Ruimte“ en „Veiligheid“ (projecten met meerdere partners) in het kader van KP7	
		Ondersteunende diensten KP7 voor de vier onderzoeks-DG's (RTD, ENTR, INFSO, TREN): indiening en evaluatie van voorstellen, betaling van experts, validering van door aanvragers ingediende juridische en financiële documenten. Helpdesk voor inlichtingen over KP7	
Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad (ERCEA)	DG RTD	Programma IDEAS in het kader van KP7 2007-2013	7 510,00
Totaalbedrag voor programma's beheerd door de UA's in het kader van het MFK 2007-2013			27 873,17

VERSCHILLEN TUSSEN UITVOERENDE EN REGELGEVENDE AGENTSCHAPPEN

	Uitvoerende agentschappen	Regelgevende agentschappen
Oprichting	Opgericht door de Commissie volgens de regelgevende procedure	Opgericht door de Raad of door de Raad en het Parlement
Rechtsgrondslag	Basisbesluit van het programma Besluit van de Commissie krachtens Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad	Verordening van de Raad of verordening van het Parlement en de Raad
Controle	Onder controle van de Commissie	Onder controle van een raad met vertegenwoordigers van de lidstaten, de Commissie en soms andere belanghebbende partijen
Zetel	Brussel/Luxemburg (dicht bij het hoofdkantoor van de Commissie)	Bepaald bij besluit van de Raad
Bereik	Beheers- en operationele taken in verband met een specifiek uitgavenprogramma	Diverse vormen van bijstand aan lidstaten en de Commissie (bv. vaststellen van gemeenschappelijke bindende regels, uitbrengen van technisch-wetenschappelijke adviezen, opstellen van rapporten over inspecties, netwerken en uitwisseling van informatie) en hulp bij de toepassing van de communautaire regelgeving
Levensduur	Beperkt	In het algemeen onbeperkt, doch afhankelijk van de rechtsgrond
Begroting	Volledig gesubsidieerd als onderdeel van de financiële toewijzing voor het programma	Combinatie van EG-subsidies en zelffinanciering
Kwijting	Afzonderlijke kwijting voor hun administratieve begroting, terwijl de beleidsuitgaven vallen onder de algemene kwijting die wordt verleend aan de Commissie	Afzonderlijke kwijting voor hun eigen begroting (administratieve en beleidsuitgaven)

MAATREGELEN INZAKE VEREENVOUDIGING, COMMUNICATIE, ZICHTBAARHEID EN VERSPREIDING VAN RESULTATEN

	EACI	EACEA	EACH
Vereenvoudiging van procedures	<p>De vereenvoudigingsmaatregelen waren vooral gericht op de eindbegunstigden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verlaging van de vereiste bankgarantie • Verlenging van de verslagleggingsperiode voor technische verslagen • Herziening van de drempel voor controlecertificaten voor niet-openbare organen • Elektronische indiening van voorstellen • Vereenvoudiging van formulieren, richtsnoeren en selectiecriteria • Tweede voorfinanciering in plaats van tussentijdse betaling op basis van geverifieerde gemaakte kosten • Gebruik van forfaitaire tarieven • Opzet van specifieke databanken voor experts en projecten 	<p>In verscheidene fasen van de projectcyclus werden maatregelen genomen ter vereenvoudiging, zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vereenvoudiging van formulieren, richtsnoeren en selectiecriteria • Vermindering van het aantal aanvraagformulieren en vereiste documenten • Gebruikmaking van verklaringen op erewoord in plaats van uitgebreide financiële documentatie • Gebruikmaking van standaard-Excel-formulieren voor subsidieberekening • Invoering van meerjarige oproepen en permanente programmagidsen (Jeugd, Burgerschap, Cultuur) • Uitgebreid gebruik van besluiten in plaats van bilaterale subsidie-overeenkomsten • Geleidelijke overgang naar online aanvragen en indienen (reeds gebruikelijk voor Burgerschap); doel: uitbreiding tot LLP in 2008 en tot alle EACEA-programma's tegen 2009-2010 • Vereenvoudiging van de eindverslagen en de verplichtingen van de begunstigden in de verslagleggingsfase • Uitgebreid gebruik van forfaitaire en vaste bedragen, vooral op de activiteitenterreinen van Burgerschap en Jeugd 	<p>De vereenvoudigingsmaatregelen betroffen interne kwesties:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gecentraliseerde organisatiestructuur gebaseerd op model 4 van het standaard financieel circuit van de Commissie (volledige centralisatie van de financiële verrichtingen) • Een meer gestroomlijnde en gecoördineerde selectieprocedure die meer kwaliteit opleverde • Oprichting van specifieke databases voor experts, projecten en aanvragers • Gedetailleerde handboeken met duidelijke regels en goed uitgelegde criteria
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Functionele mailboxen voor het beantwoorden van vragen • Communicatieplan dat voor elk programma en voor het netwerk de tijdens het jaar geplande activiteiten aangeeft • Website, logo, posterfolders en nieuwsflitsen, ontworpen voor elk programma 	<ul style="list-style-type: none"> • Functionele mailboxen voor het beantwoorden van vragen • Mededeling — op de website en in de oproepen tot het indienen van voorstellen — van telefoonnummers die kunnen worden gebeld voor feedback en richtsnoeren • Samenwerking met de nationale contactpunten om informatie te verstrekken over de programma's 	<ul style="list-style-type: none"> • Speciale helpdesk ter begeleiding van potentiële aanvragers (250 e-mails en 80 telefoontjes in 2008) • Samenwerking met de nationale knooppunten om informatie over de programma's te verstrekken • Speciale website met informatie over de oproepen tot het indienen van voorstellen en over de te gebruiken formulieren • Productie van voorlichtingspakketten, CD's en posters

	EACI	EACEA	EACH
Zichtbaarheid van de Gemeenschap als ontwikkelaar van de communautaire programma's	<ul style="list-style-type: none"> • Meer dan 30 voorlichtingsdagen per jaar • Speciale website met ongeveer 200 000 hits in de rubriek van de oproep tot het indienen van voorstellen • Organisatie van nationale voorlichtingsdagen naast de Europese voorlichtingsdagen in Brussel 	<ul style="list-style-type: none"> • Verscheidene voorlichtingsdagen, voorlichtingsbijeenkomsten, workshops georganiseerd (bv. voorlichtingsdagen voor LLP, Cultuur; Mediafestivals; startvergaderingen met de LLP-projectontwikkelaars, jaarlijkse vergaderingen van de consortia van Erasmus Mundus) • Steun voor evenementen georganiseerd door de nationale contactpunten • Specifieke website met ruim 300 000 hits in 2008 	<ul style="list-style-type: none"> • 16 voorlichtingsdagen in heel Europa in 2008 met 2 400 deelnemers • Speciale website met een toenemend aantal hits • 23 technische vergaderingen met groepen experts georganiseerd in 2007 (1 600 genodigden) • Oprichting van een specifiek netwerk (nationale knooppunten) voor het uitwisselen van informatie over de programma's
Verspreiding van resultaten	<ul style="list-style-type: none"> • Publicatie van gegevensbladen over de projecten op de website • Publicatie van projectbrochures en videoreportages over geselecteerde onderwerpen • Presentatie van projectvoorbeelden tijdens de voorlichtingsdagen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendmaking van de resultaten van de selectie op de website meteen na de besluiten over de selectie, en vervolgens individuele kennisgeving van de resultaten • Individuele melding van de gronden voor de afwijzing • Publicatie op de website van beste praktijken en compendia • De informatie uit de projectverslagen wordt gebruikt voor verspreiding onder het brede publiek • Het agentschap is betrokken bij de ontwikkeling van instrumenten voor verspreiding (EVE-project) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanzienlijke verbetering van de feedback aan geselecteerde en afgewezen aanvragers • Richtsnoeren voor aanvragers • Richtsnoeren voor de begunstigden over het voorbereiden van de saldobetaling

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING

I.

De Commissie is ingenomen met het verslag van de Rekenkamer.

II.

De externalisering was onderdeel van een breder beleidsantwoord op de sterke groei van het aantal communautaire programma's in de jaren negentig. Externalisering moest ervoor zorgen dat de diensten van de Commissie zich konden concentreren op hun kerntaken, dat het beheer van de communautaire programma's — dat dikwijls vaste administratieve taken omvat in verband met het beheer van meervoudige en betrekkelijk kleine subsidies — zou verbeteren, en dat er synergie tussen de diverse programma's werd ontwikkeld, alsmede een rationalisering van het beheer daarvan.

De behoefte aan een uitvoerend agentschap was duidelijk op de gebieden waarop Bureaus voor technische bijstand (BTB) moesten worden ontmanteld en de begrotingsautoriteit geen nieuwe middelen ter beschikking stelde voor internalisering van de betrokken taken (zie punt 21).

V.

i)

Uitvoerende agentschappen zijn het resultaat van een externaliseringsbeleid van de Commissie dat voornamelijk werd ingegeven door twee factoren: het einde van de samenwerking met de zogeheten Bureaus voor technische bijstand (BTB's), die de Commissie ondersteunden bij het beheer van bepaalde communautaire programma's, en het feit dat de Commissie zich weer moest richten op haar institutionele taken, zoals beleidsvorming en strategisch beheer.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Gelet op de groei van de communautaire programma's en een suggestie van het Europees Parlement (Begrotingscommissie), stelde de Commissie het wettelijk kader voor om een deel van haar beheerstaken aan uitvoerende agentschappen te delegeren.

De oprichting van uitvoerende agentschappen werd van wezenlijk belang geacht om de communautaire programma's zowel *efficiënter* te beheren (dat wil zeggen: tegen lagere kosten dan de Commissie) als *doeltreffender*, door een sterke specialisatie of samenvoeging van gelijksoortige programma's of activiteiten binnen één agentschap met het oog op schaalvoordelen.

Efficiëntiewinsten en synergieën getuigen van de voordelen van deze vorm van externalisering.

ii)

Uitvoerende agentschappen worden opgericht bij besluit van de Commissie, met ondersteuning van het Regelgevend Comité voor de uitvoerende agentschappen, en in nauwe samenwerking met de begrotingsautoriteit. De KBA's werden in het kader van het besluitvormingsproces regelmatig onderzocht. Zij blijven een belangrijk onderdeel van de ondersteunende documenten voor de Commissie, de begrotingsautoriteit en het Regelgevend Comité voor de uitvoerende agentschappen.

De Commissie heeft zes uitvoerende agentschappen opgericht en heeft de analyse blijvend verbeterd in het licht van eerdere ervaringen. Het is een leerproces waaraan ook het Regelgevend Comité voor de uitvoerende agentschappen (RCEA) en de begrotingsautoriteit deelhebben. Dit proces is altijd gericht geweest op kwantitatieve aspecten, overeenkomstig de uitdrukkelijke wens van het Europees Parlement en de lidstaten. Maar er zijn ook kwalitatieve aspecten in aanmerking genomen. Naar aanleiding van de gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2007 heeft de Commissie, met het oog op de toekomstige oprichting en uitbreiding van uitvoerende agentschappen, de voordelen toegelicht van delegatie van programmabeheerstaken tegenover direct beheer door haar eigen diensten.

De Commissie is van mening dat de KBA's thans zijn verbeterd wat betreft de relevante en meetbare kosten.

iii)

Hoewel sommige voordelen moeilijk zijn te becijferen, hebben de KBA's uitgewezen dat de oprichting van een uitvoerend agentschap duidelijk een positief effect heeft.

Bovendien zijn sommige uitvoerende agentschappen opgericht voor programma's die ofwel volledig nieuw waren, ofwel aanzienlijk waren uitgebreid qua reikwijdte of financiën. Hierdoor was een vergelijking met de interne situatie vooraf niet in alle gevallen mogelijk.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

iv)

De aan de uitvoerende agentschappen gedelegeerde taken worden duidelijk omschreven in het betrokken delegatiebesluit van de Commissie en hebben betrekking op de tenuitvoerlegging van programma's. Dit maakt specialisatie en synergieën mogelijk. Een van de grootste voordelen van een uitvoerend agentschap is de procedure van personeelsselectie, waarmee op flexibeler wijze gespecialiseerd personeel kan worden aangeworven.

v)

De Commissie zal zich bezinnen op het gevolg dat zij kan geven aan de aanbeveling van de Rekenkamer om de meerjarige prestatie van het uitvoerend agentschap beter te meten. De Commissie vat haar toezichthoudende verantwoordelijkheid op als een bredere taak, die zij zorgvuldig vervult. De combinatie van regelmatige formele bijeenkomsten en de uitvoerige eisen inzake verslaglegging stelt de toezichthoudende DG's in staat om de prestaties van de agentschappen nauwlettend te volgen. Door de herziening van een aantal bestaande indicatoren en de ontwikkeling van nieuwe indicatoren zouden de toezichthoudende DG's deze prestaties beter moeten kunnen meten.

Het jaarlijks werkprogramma (JWP) van het uitvoerend agentschap is daarbij slechts één element. Het verantwoordelijke DG meldt in zijn jaarlijks activiteitenverslag de vorderingen die zijn geboekt bij het verwezenlijken van de doelstellingen van het betrokken programma.

VI.

i)

De Commissie past haar algehele benadering van externalisering en haar behoeftenramingen voortdurend aan. Bij eventuele toekomstige uitbreidingen van de levensduur of taken van de uitvoerende agentschappen zal de Commissie deze verbeteringen in detail kunnen beoordelen, steunend op de ervaring die is opgedaan met de werking van de agentschappen.

ii)

De Commissie is van mening dat de KBA's steeds verder zijn verbeterd. KBA's hebben altijd een belangrijke rol gespeeld in het besluitvormingsproces betreffende de oprichting van nieuwe uitvoerende agentschappen en de mandaatsverlenging van bestaande agentschappen.

iii)

De Commissie erkent dat in eerdere KBA's en financiële overzichten vóór de externalisering niet altijd alle mogelijke indicatoren voor werklast en productiviteit werden opgenomen.

In meer recente KBA's zijn verbeteringen aangebracht en de Commissie zal in de toekomst meer werk maken van de beoordeling van de werklast en productiviteit.

iv)

Het succes van de uitvoerende agentschappen berust op hun flexibele aanwervingsbeleid, waarbij zij zich kunnen richten op specifieke vaardigheden en zich kunnen toeleveren op vaste uitvoerende taken.

Deze voordelen zijn inherent aan de aard van een uitvoerend agentschap.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

v)

Door de herziening van een aantal indicatoren en de ontwikkeling van nieuwe indicatoren zouden de toezichthoudende DG's de prestaties van de agentschappen beter moeten kunnen meten, en kunnen zorgen voor meer consistentie tussen de specifieke doelstellingen en indicatoren van de programma's en de wijze waarop het agentschap per doelstelling rapporteert welke resultaten het tegen welke kosten heeft geboekt.

Voorts dienen, overeenkomstig de rolverdeling tussen de diensten van de Commissie en de uitvoerende agentschappen, de door en voor de agentschappen vastgestelde indicatoren voornamelijk betrekking te hebben op de beheersactiviteiten (input, procedures, output, prestatie) waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De agentschappen hebben slechts zeer beperkte invloed op de resultaat- en impactindicatoren voor programma's.

INLEIDING

1.-2.

Er wordt gekozen voor externalisering naar uitvoerende agentschappen om efficiëntiewinsten en betere prestaties bij de tenuitvoerlegging van de communautaire programma's te behalen. Hierbij blijft de Commissie verantwoordelijk voor de beleidstaken en het toezicht op de werking van de agentschappen. Uitvoerende agentschappen zijn voor de Commissie een instrument om het stijgende aantal nieuwe of aangepaste programma's te beheersen. Zo kan zij zich concentreren op haar prerogatieven op institutioneel en beleidsvlak en het gebrek ondervangen aan eigen personeel met de specifieke kwalificaties die nodig zijn voor het beheeren van de programma's. Hun operationele taken zijn alleen uitvoerend van aard en houden geen beleidskeuzen in.

3. tot en met 7.

Uitvoerende agentschappen zijn het resultaat van een externaliseringsbeleid van de Commissie dat voornamelijk werd ingegeven door twee factoren: het einde van de samenwerking met de zogeheten Bureaus voor technische bijstand (BTB's), die de Commissie ondersteunden bij het beheer van de communautaire programma's, en het feit dat de Commissie zich weer moest richten op haar institutionele taken, zoals beleidsvorming en strategisch beheer.

Gelet op de groei van de communautaire programma's en de suggestie van het Europees Parlement (Begrotingscommissie), stelde de Commissie het wettelijk kader voor om een deel van haar beheerstaken aan uitvoerende agentschappen te delegeren.

De oprichting van uitvoerende agentschappen werd van wezenlijk belang geacht voor zowel *efficiënter* als *doeltreffender* beheer van de communautaire programma's door een sterke specialisatie of samenvoeging van gelijksoortige programma's of activiteiten binnen één agentschap met het oog op schaalvoordelen. In vergelijking met de Commissie kunnen uitvoerende agentschappen deze resultaten bovendien leveren tegen lagere kosten. Dit komt hoofdzakelijk door het aantal contractuele personeelsleden dat uitvoerende agentschappen mogen aannemen, en door de duur van hun contracten.

8. tot en met 10.

Alle zes uitvoerende agentschappen die tot dusver zijn opgericht, zullen tegen eind 2009 operationeel zijn.

De Commissie heeft besloten om — tenzij zij er bevoegdheden bij krijgt — tot 2013 geen nieuwe uitvoerende agentschappen op te richten, maar gebruik te maken van de mogelijkheid om het mandaat van de bestaande agentschappen te verlengen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

12.

Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad worden uitvoerende agentschappen gefinancierd uit het programma tot de uitvoering waarvan zij bijdragen (dit was ook het geval voor de BTB's).

Elk programma omvat twee componenten¹: een operationeel deel en een deel dat op administratieve en technische bijstand betrekking heeft. Beide componenten vallen onder het totale voorlopige budget van het programma. Het administratieve deel kan bijvoorbeeld dienen ter financiering van technische bijstand of van uitvoerende agentschappen. De administratieve begrotingspost voor een uitvoerend agentschap wordt in de toelichting gekoppeld aan de overeenkomstige operationele begrotingspost van het programma. Wat betreft aanwerving en middelenbeheer treedt het uitvoerend agentschap op als een afzonderlijke juridische entiteit, die losstaat van de Commissie. De Commissie publiceert alle informatie over alle administratieve uitgaven en rekeningen, met name voor administratieve uitgaven die niet onder rubriek 5 van het meerjarig financieel kader vallen, in de jaarlijkse ramingen².

De begroting wordt door de begrotingsautoriteit goedgekeurd op basis van volledige kennis en informatie; alle gegevens zijn beschikbaar, gecontroleerd, geverifieerd en gepubliceerd, zodat volledige doorzichtigheid verzekerd is.

13.

De Commissie wordt kwijting verleend voor de tenuitvoerlegging van de algemene begroting, met inbegrip van de besteding van beleidskredieten door de agentschappen.

¹ Artikel 12, lid 3, van Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad bepaalt: „De ontvangsten van het uitvoerend agentschap omvatten, onder andere, een subsidie uit de algemene begroting van de Europese Unie, waarvan het bedrag door de begrotingsautoriteit wordt vastgesteld en die in mindering wordt gebracht op de financiële toewijzing van de communautaire programma's aan het beheer waarvan het agentschap deelneemt”.

² Zie de raming van de Europese Commissie voor het begrotingsjaar 2010; het eerste deel omvat een uitgavenanalyse per rubriek van het meerjarig financieel kader, blz. 82 (van de EN versie).

De directeur van elk agentschap wordt kwijting verleend voor de tenuitvoerlegging van de betrokken huishoudelijke begroting.

De uitvoerende agentschappen dragen bij tot de tenuitvoerlegging van het programma onder rechtstreeks toezicht van de Commissie, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad.

CONTROLEBEVINDINGEN

21.

Met externalisering naar uitvoerende agentschappen worden efficiëntiewinsten en bezuinigingen beoogd, alsook betere prestaties bij de tenuitvoerlegging van de relevante communautaire programma's. Het delegeren van beheerstaken aan de uitvoerende agentschappen heeft kosten uitgespaard, maar is bovenal de tenuitvoerlegging van de betrokken programma's aanzienlijk ten goede gekomen.

In haar „screeningrapport” van april 2007 koos de Commissie uitdrukkelijk voor een verlenging van het mandaat van de bestaande uitvoerende agentschappen om met het oog op synergieën en schaalvoordelen nieuwe programma's toe te voegen³. Dit was bijvoorbeeld het geval voor het eco-innovatiedeel van het kaderprogramma Concurrentievermogen en innovatie (zie tekstvak 1 voor details).

Artikel 54 van het Financieel Reglement, laatstelijk gewijzigd in 2007, voorziet in eventuele andere vormen van delegatie van uitvoerende taken.

³ Overeenkomstig SEC(2007) 530 screening, punt 2.1, zou een beperkt aantal programma's — afhankelijk van de resultaten van de kosten-batenanalyse, het advies van het Regelgevend Comité voor de uitvoerende agentschappen en van het Europees Parlement — kunnen worden geëxternaliseerd naar bestaande agentschappen (bv. het programma consumentenbeleid naar het Uitvoerend Agentschap voor het volksgezondheidsprogramma, en Progress en Tempus naar het Uitvoerend Agentschap voor onderwijs, audiovisuele middelen en cultuur (EACEA)).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Tekstvak 1

De KBA voor het programma Marco Polo duidt op onvoldoende personele middelen bij de Commissie, maar ook op kostenefficiëntie; de analyse bevat een aantal kwalitatieve voordelen zoals een flexibeler personeelsbeleid, beter projectbeheer en een efficiëntere projectbeheerscyclus.

De oprichting van het PHEA hield verband met de opheffing van de BTB's (45 minder personeelsleden om ongeveer hetzelfde aantal projecten en een qua grootte beslist vergelijkbare vergroting te beheren). Maar er waren meer redenen. Zoals is uitgelegd in de mededeling van 2004 werd met de oprichting van het PHEA met name beoogd: de taken weer te richten op beleidsvorming en strategische activiteiten, alsook op de benutting van de resultaten van het programma; in te spelen op een ambitieuzer volksgezondheidprogramma 2003-2008, dat gezondheidsvraagstukken globaler benaderde, zodat voor het beheer ervan gespecialiseerd personeel nodig was; ervoor te zorgen dat het PHEA ervaren en gespecialiseerd financieel en deskundig personeel kon aantrekken (bij de onderhandelingen over het programma was dit een vereiste van zowel de Raad als het EP) in een flexibeler omgeving (door aanpassing aan de veranderende behoeften).

In het geval van het kaderprogramma Concurrentievermogen en innovatie kwam de Commissie, na te hebben beoordeeld of het nodig en mogelijk was beheerstaken te externaliseren, tot de conclusie dat het voor bepaalde delen van het CIP rechtstreeks zal blijven beheren. Overeenkomstig artikel 6 van de verordening kan gelijk welke taak aan uitvoerende agentschappen worden toevertrouwd, met uitzondering van taken waarvoor discretionaire bevoegdheden vereist zijn.

24.

De Commissie heeft zes uitvoerende agentschappen opgericht en heeft de analyse blijvend verbeterd in het licht van eerdere ervaringen. Het is een leerproces waaraan ook het Regelgevend Comité voor de uitvoerende agentschappen (RCEA) en de begrotingsautoriteit deelhebben. Dit proces is altijd gericht geweest op kwantitatieve aspecten, overeenkomstig de uitdrukkelijke wens van het Europees Parlement en de lidstaten. Maar er zijn ook kwalitatieve aspecten in aanmerking genomen. Naar aanleiding van de gezamenlijke verklaring van 13 juli 2007 heeft de Commissie, met het oog op de toekomstige oprichting en uitbreiding van uitvoerende agentschappen, de voordelen toegelicht van het delegeren van programmabeheerstaken versus direct beheer door haar eigen diensten.

25.

De Commissie is van mening dat het bij de laatste KBA's gebruikte format thans is verbeterd wat betreft de relevante en meetbare kosten.

De kosten voor extra personeel bij de Commissie voor het toezicht op de agentschappen en bij de agentschappen zijn voor horizontale functies opgenomen in de KBA voor de verlenging van het mandaat van het EACEA voor de periode 2009-2015. Deze kosten zijn ook in aanmerking genomen bij de latere KBA's voor de verlenging van specifieke programma's (Tempus en Erasmus Mundus 2009-2013).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

26.

Het opzetten van uitvoerende agentschappen betekende een leerproces. Hoewel het opzetten van bepaalde agentschappen inderdaad met enige vertraging gepaard ging, is het algehele oordeel toch positief, zowel wat betreft de verbeterde dienstverlening als in termen van kostenbesparingen. De overgangskosten werden geacht in het niet te vallen bij de algehele kostenbesparingen die tijdens de levensduur van het agentschap kunnen worden gerealiseerd.

De aanvankelijke verwachting betreffende de aanloop van het PHEA was te optimistisch, doordat het PHEA een van de eerste agentschappen was die de Commissie oprichtte en er dus nog geen betrouwbare ervaring beschikbaar was met betrekking tot uiterste overgangstermijnen.

27.

De gemiddelde kosten die worden aangehouden in de KBA's, worden gedifferentieerd per personeelscategorie (ambtenaren, contractueel personeel, gedetacheerde nationale deskundigen). De categorieën worden inderdaad niet uitgesplitst per graad. Met de begrotingsautoriteit is overeengekomen voor elk document dat betrekking heeft op personele middelen van de Commissie uit te gaan van de gemiddelde kosten per personeelscategorie.

Gelet op de impact van mobiliteit is het betwistbaar of toepassing van feitelijke kosten per graad tot een betrouwbaarder raming zou hebben geleid.

28.

De Commissie erkent dat in eerdere KBA's en financiële overzichten vóór de externalisering niet altijd alle mogelijke indicatoren voor werklast en productiviteit werden opgenomen. In meer recente KBA's zijn verbeteringen aangebracht en de Commissie zal de KBA's op deze punten blijven verbeteren.

Wat evaluatie achteraf betreft, voorziet Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad in driejaarlijkse evaluaties.

29.

De methode voor KBA's is door de jaren heen verder ontwikkeld op grond van de opgedane ervaring. De Commissie is van mening dat de KBA's thans zijn verbeterd wat betreft de relevante en meetbare kosten.

30.

De KBA's speelden een rol bij het besluitvormingsproces, overeenkomstig artikel 3 van Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad, en zorgden voor meerwaarde bij de beoordeling van verschillende alternatieven.

KBA's zijn echter maar één element in het proces dat leidt tot een besluit over de oprichting van een uitvoerend agentschap.

31.

De personeelssamenstelling waarvan is uitgegaan voor een uitvoerend agentschap (25% tijdelijk personeel en maximaal 75% extern personeel) wijkt af van de huidige verhouding binnen de diensten van de Commissie. Een van de grootste voordelen van een uitvoerend agentschap is ongetwijfeld de aanwerving van gespecialiseerd personeel. Dit hangt nauw samen met de personeelsselectieprocedure, die flexibeler is en beter afgestemd op bijzonder gespecialiseerde profielen dan de procedures die de Commissie voor ambtenaren gebruikt.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

33.

De gemiddelde kosten die worden aangehouden in de KBA's worden gedifferentieerd per personeelscategorie (ambtenaren, contractueel personeel, gedetacheerde nationale deskundigen). De categorieën worden inderdaad niet uitgesplitst per graad. Met de begrotingsautoriteit is overeengekomen voor elk document dat betrekking heeft op personele middelen van de Commissie uit te gaan van de gemiddelde kosten per personeelscategorie.

Gelet op de impact van mobiliteit is het betwistbaar of toepassing van feitelijke kosten per graad tot een betrouwbaarder raming zou hebben geleid.

34.

Hoewel bij de extra kosten voor toezichtsfuncties binnen de moeder-DG's bij de eerste KBA's niet in aanmerking werden genomen, is met deze extra kosten meer recent wel rekening gehouden in de financiële memoranda betreffende de laatste opgerichte en verlengde uitvoerende agentschappen⁴.

37.

De Commissie erkent dat in eerdere KBA's en financiële overzichten vóór de externalisering niet altijd alle mogelijke indicatoren voor werklust en productiviteit werden opgenomen. In meer recente KBA's zijn verbeteringen aangebracht en de Commissie zal in de toekomst meer werk maken van de beoordeling van de werklust en productiviteit.

⁴ Zo zijn de toezichtsfuncties van het moeder-DG opgenomen in het tussentijdse evaluatieverslag van het EACEA (hoofdstuk over kosten-batenanalyse). Hun belang is gering (een totaal van 4,5 vte voor de drie moeder-DG's van het EACEA), tegenover een totaal personeelsbestand van het EACEA van ca. 400 personen.

De informatie over de toewijzing van personeel is inderdaad niet beschikbaar per programma, maar per beleidsterrein of begrotingstitel, overeenkomstig de toepasselijke ABB-nomenclatuur, die voorschrijft dat administratieve kredieten worden goedgekeurd onder hoofdstuk 01 van elke begrotingstitel. De Commissie is van mening dat deze mate van detail de stemming over en uitvoering van de begroting al genoeg bemoeilijkt. Bovendien zou de Commissie willen benadrukken dat de indeling van de werklust in uitvoerende en beleidstaken zich dikwijls lastig laat beoordelen, aangezien beide functies om voor de hand liggende redenen van specialisatie en efficiëntie dikwijls worden uitgeoefend door hetzelfde personeel, met name wanneer de personele middelen weinig stabiel zijn.

41.

De Commissie is ingenomen met deze bevinding, die de voordelen van externalisering naar uitvoerende agentschappen bevestigt.

46.

De Commissie heeft er de laatste jaren voor gekozen de reikwijdte van bestaande uitvoerende agentschappen uit te breiden om nieuwe of aanvullende programma's te kunnen toewijzen en synergetische voordelen te behalen wat betreft deskundigheid en vermindering van de algemene kosten.

47.

De Commissie is vanwege het Statuut aan strikte voorwaarden gebonden; zo mag zij contractueel personeel (met uitzondering van functiegroep I) aannemen voor slechts maximaal drie jaar. Deze beperkingen gelden niet voor uitvoerende agentschappen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Een interne oplossing, binnen de Commissie, voor de tenuitvoerlegging van programma's zou dan ook hebben geleid tot een groot verloop van contractueel personeel, waardoor veel kennis verloren zou gaan en kwaliteit en prestatieniveau zouden afnemen.

48.

Vertragingen bij de aanwerving van contractueel personeel waren te wijten aan het feit dat deze personeelscategorie werd ingevoerd per 1.5.2004 — precies het moment waarop het eerste uitvoerende agentschap werd opgericht.

Deze vertragingen deden zich ook voor bij de diensten van de Commissie. Er was bij de uitvoerende agentschappen geen sprake van bijzondere extra vertragingen (afgezien van de vertragingen die nu eenmaal onvermijdelijk zijn bij massale aanwerving in een aanloopfase).

49.

Wat betreft de tijd die nodig was om specifieke posten te vervullen, zou de Commissie erop willen wijzen dat er maar weinig directeursposten zijn en dat de aanwerving van hooggeplaatste leidinggevenden een delicaat proces is.

50.

De tijdelijke en contractuele posten bij de uitvoerende agentschappen zijn niet alleen aantrekkelijk vanwege de aanwervingsgraden, maar ook door de carrièreperspectieven (namelijk het verkrijgen van een vast contract en opwaardering).

De verschillen in aanwervingsgraad bij de Commissie en de uitvoerende agentschappen hangen ook samen met de verschillende taken van het betrokken personeel.

51.

Uitvoerende agentschappen werken ook met uitzendkrachten om de werklust in piekperioden het hoofd te bieden en om tijdelijk of extern personeel gedurende een beperkte periode te vervangen (bv. in verband met een zwangerschapsverlof). De laatste jaren moesten bepaalde agentschappen meer uitzendkrachten aannemen dan voorzien, in afwachting van kandidatenlijsten.

52.

De taken van een uitvoerend agentschap worden omschreven in het delegatiebesluit; zij zijn in de regel meerjarig en vast van aard. De taken, die in de jaarlijkse werkprogramma's uitvoeriger worden toegelicht, hebben alle betrekking op de meerjarige programmabeheerscyclus.

54.

Gelet op de juridische verplichtingen ingevolge Verordening (EG) nr. 58/2003 is een pragmatische aanpak gevolgd om zo weinig mogelijk tijd te laten verlopen tussen de goedkeuring van de jaarlijkse beheersplannen van de diensten der Commissie en die van de jaarlijkse werkprogramma's (JWP's) van de uitvoerende agentschappen. Nu de uitvoerende agentschappen op volle operationele sterkte zijn, zal de goedkeuring van de JWP's waarschijnlijk veel eerder in het jaar plaatsvinden.

In het verleden deden de vertragingen bij de goedkeuring van JWP's zich voornamelijk voor in de eerste jaren van de agentschappen, en hielden zij verband met aanloopfasen of verlengingen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Het feit dat formele goedkeuring ontbrak, betekent echter niet dat er van aansturing van of toezicht op de prestaties van een agentschap geen sprake was, aangezien de ontwerp-documenten zijn onderzocht door de stuurgroep. Zodoende kan de vooruitgang worden gevolgd en is de continuïteit gewaarborgd.

Voor het EACI was het moment van de definitieve goedkeuring van het JWP in 2008 te wijten aan bijzondere omstandigheden: de uitbreiding van de activiteiten van het agentschap na de omzetting van het IEEA in het EACI. Het eerste ontwerp van het JWP wordt opgesteld binnen het EACI en in het derde kwartaal van het jaar *n*-1 voorgelegd aan de stuurgroep, zoals het geval was voor het JWP 2009, dat werd goedgekeurd in de eerste helft van maart 2009. Voor de EACEA werd het JWP 2006 op 22 februari 2006 door de betrokken stuurgroep bekrachtigd.

55.

De in de JWP's vervatte taken en streefdoelen van de agentschappen weerspiegelen in feite het besluit van de Commissie om de betrokken taken aan het agentschap te delegeren. Dit zijn de eigenlijke „uitvoerende” taken van een uitvoerend agentschap, zoals bedoeld in artikel 6, lid 2, van Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad. Deze dienen te worden onderscheiden van de doelstellingen, streefdoelen en indicatoren van de communautaire programma's.

De JWP-richtsnoeren voor 2010 zullen in die zin worden aangepast, om de verschillende rollen beter te doen uitkomen en om een geharmoniseerde inhoud vast te stellen voor de beide beheersinstrumenten.

56.

De Commissie werkt aan een verbetering van de indicatoren voor uitvoerende agentschappen. Er is in het najaar van 2008 een werkgroep opgericht die zich beraadt op het verbeteren van de consistentie tussen de in het jaarlijkse beheersplan van het moeder-DG vastgestelde specifieke doelstellingen en streefdoelen van de programma's en de wijze waarop het agentschap per doelstelling rapporteert welke resultaten het tegen welke kosten heeft geboekt.

De Commissie is van mening dat de indicatoren dienen te worden geselecteerd op basis van hun relevantie voor het werk van de agentschappen en niet gewijzigd zouden moeten worden, hetgeen pleit voor een beperking van het totale aantal indicatoren.

57.

De Commissie is van mening dat de toegepaste indicatoren vooral betrekking moeten hebben op de beheersactiviteiten.

Overeenkomstig de rolverdeling tussen de diensten van de Commissie en de uitvoerende agentschappen, blijven de eerste verantwoordelijk voor het toezicht op en de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de programma's.

58.

De structuur van het JAV van de agentschappen stemt overeen met de door de Commissie vastgestelde normen en richtsnoeren, die als vaste instructies ook voor de moeder-DG's gelden.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

59.

De Commissie vat haar toezichthoudende verantwoordelijkheid op als een bredere taak, die zij zorgvuldig vervult. De combinatie van regelmatige formele bijeenkomsten en de uitvoerige eisen inzake verslaglegging stelt de toezichthoudende DG's in staat om de prestaties van de agentschappen nauwlettend te volgen. Door de herziening van een aantal indicatoren en de ontwikkeling van nieuwe indicatoren zouden de toezichthoudende DG's deze prestaties beter moeten kunnen meten.

60.

Zoals gesteld bij punt 59, houdt de Commissie toezicht op de agentschappen door een reeks formele mechanismen, waaronder formele eisen inzake verslaglegging ingevolge artikel 9, lid 7, van Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad, en door haar dagelijkse contacten met de agentschappen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

61.-62.

Uitvoerende agentschappen zijn het resultaat van een externaliseringsbeleid van de Commissie dat voornamelijk is ingegeven door twee factoren: het einde van de samenwerking met de zogeheten Bureaus voor technische bijstand (BTB's), die de Commissie ondersteunden bij het beheer van de communautaire programma's, en het feit dat de Commissie zich weer moest richten op haar institutionele taken, zoals beleidsvorming en strategisch beheer.

Gelet op de groei van de communautaire programma's en een suggestie van het Europees Parlement (Begrotingscommissie), stelde de Commissie het wettelijk kader voor om een deel van haar beheerstaken aan uitvoerende agentschappen te delegeren.

De oprichting van uitvoerende agentschappen werd van wezenlijk belang geacht om de communautaire programma's zowel *efficiënter* te beheren (dat wil zeggen: tegen lagere kosten dan de Commissie) als *doeltreffender*, door een sterke specialisatie of samenvoeging van gelijksoortige programma's of activiteiten binnen één agentschap met het oog op schaalvoordelen.

63.

De Commissie heeft zes uitvoerende agentschappen opgericht en heeft de analyse blijvend verbeterd in het licht van eerdere ervaringen. Dit proces is altijd gericht geweest op kwantitatieve aspecten, overeenkomstig de uitdrukkelijke wens van het Europees Parlement en de lidstaten. Maar er zijn ook kwalitatieve aspecten in aanmerking genomen, daar de KBA's steeds uitgebreider zijn geworden.

De Commissie is van mening dat de KBA's thans zijn verbeterd wat betreft de relevante en meetbare kosten.

De KBA's speelden een rol bij het interinstitutionele besluitvormingsproces, overeenkomstig artikel 3 van Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad, en zorgden voor meerwaarde bij de beoordeling van verschillende alternatieven.

Aanbeveling 1

De Commissie past haar algehele benadering van externalisering en haar behoeftenramingen voortdurend aan. Bij eventuele toekomstige uitbreidingen van de levensduur of taken van de uitvoerende agentschappen zal de Commissie deze verbeteringen in detail kunnen beoordelen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie besloot geen nieuwe agentschappen op te richten uit hoofde van het huidige financieel kader, en slechts een beperkt aantal programma's te externaliseren naar bestaande uitvoerende agentschappen, tenzij de instelling er nieuwe bevoegdheden bij krijgt.

De Commissie is van mening dat de KBA's voortdurend zijn verbeterd en thans relevante en meetbare kosten omvatten. KBA's zijn altijd in aanmerking genomen in het interinstitutionele besluitvormingsproces.

65.

De Commissie is ingenomen met deze centrale conclusie van het verslag over de efficiëntie wat betreft de kosten en de door de uitvoerende agentschappen bereikte resultaten.

De aanwervingsprocedure valt onder het Statuut (zaken als doorzichtigheid, publiciteit en gelijke behandeling).

Aanbeveling 2

De Commissie erkent dat in eerdere KBA's en financiële overzichten vóór de externalisering niet altijd alle mogelijke indicatoren voor werklust en productiviteit werden opgenomen. In meer recente KBA's zijn verbeteringen aangebracht en de Commissie zal in de toekomst dieper ingaan op de beoordeling van de werklust en productiviteit.

Het succes van de uitvoerende agentschappen berust op het feit dat zij op ruime schaal contractueel personeel mogen aanwerven (tot 75%), met contracten van veel langere duur dan bij de Commissie, dat zij zich bij de aanwerving op specifieke vaardigheden kunnen richten, en dat zij zich kunnen toeleggen op vaste uitvoerende taken. Deze voordelen zijn inherent aan de aard van een uitvoerend agentschap en kunnen dan ook niet binnen de Commissie worden gereproduceerd. Ten eerste dient de Commissie vast te houden aan de huidige samenstelling van het personeel, dat voornamelijk uit vaste ambtenaren bestaat, en mag zij contractueel personeel voor ten hoogste drie jaar aannemen. Ten tweede dient de Commissie meer breed inzetbaar personeel aan te trekken, wil de instelling zich kunnen richten op haar strategische en beleidstaken.

Wat betreft het aanwerven van contractueel personeel functioneert het selectiemechanisme van EPSO over het algemeen naar tevredenheid van de agentschappen en zal de hervorming van de procedure zoals voorgesteld in het EPSO-ontwikkelingsplan de termijnen nog verder verkorten. Voor geïsoleerde problemen moet wellicht een beroep worden gedaan op gespecialiseerd personeel met een academische opleiding, waarin de lijsten niet onmiddellijk kunnen voorzien.

Voor tijdelijk personeel dat van buiten de Commissie wordt aangetrokken kunnen de aanwervingsprocedures inderdaad tijdrovend zijn; hierin zouden de agentschappen echter zelf verbetering kunnen brengen door striktere toelatings- en selectiecriteria vast te stellen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

66.

De Commissie vat haar toezichthoudende verantwoordelijkheid op als een bredere taak, die zij zorgvuldig vervult. De combinatie van regelmatige formele bijeenkomsten en de uitvoerige eisen inzake verslaglegging stelt de toezichthoudende DG's in staat om de prestaties van de agentschappen nauwlettend te volgen. Door de herziening van een aantal indicatoren en de ontwikkeling van nieuwe indicatoren zouden de toezichthoudende DG's deze prestaties beter moeten kunnen meten.

Aanbeveling 3

Er zal een pragmatische aanpak worden gezocht om de goedkeuring van de JWP's van de uitvoerende agentschappen te bespoedigen door de financieringsbesluiten van de DG's, met daarin de jaarlijkse programma's van subsidies en opdrachten van de DG's, eerder goed te keuren. Zo moeten de uitvoerende agentschappen meer tijd krijgen voor het opstellen van hun JWP's, die intrinsiek samenhangen met de financieringsbesluiten van de DG's.

Overeenkomstig de verdeling van de rollen tussen de diensten van de Commissie en de uitvoerende agentschappen, dienen de door en voor de agentschappen vastgestelde indicatoren voornamelijk betrekking te hebben op de beheersactiviteiten (input, procedures, output, prestatie) waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

De agentschappen hebben slechts zeer beperkte invloed op de resultaat- en impactindicatoren voor programma's. De Commissie blijft verantwoordelijk voor het toezicht op en de beoordeling van de doeltreffendheid en efficiëntie van de programma's. De moeder-DG's ontwerpen de programma's en de agentschappen voeren deze uit.

Door de herziening van een aantal indicatoren en de ontwikkeling van nieuwe indicatoren zouden de toezichthoudende DG's de prestaties van de agentschappen beter moeten kunnen meten, en kunnen zorgen voor meer consistentie tussen de specifieke doelstellingen en indicatoren van de programma's en de wijze waarop het agentschap per doelstelling rapporteert welke resultaten het tegen welke kosten heeft geboekt.

Europese Rekenkamer

Speciaal verslag nr. 13/2009

Uitvoerende taken delegeren aan uitvoerende agentschappen: een geslaagde keuze?

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie

2009 — 46 blz. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-485-2

doi:10.2865/86692

Waar kunt u EU-publicaties krijgen?

Betaalde publicaties:

- bij de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bij uw boekhandel onder vermelding van titel, uitgever en/of ISBN-nummer;
- rechtstreeks bij een van onze verkoopagenten. U vindt de contactgegevens op <http://bookshop.europa.eu> of u kunt ze per fax aanvragen op +352 2929-42758.

Gratis publicaties:

- bij de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bij de vertegenwoordigingen en delegaties van de Europese Commissie. U vindt de contactgegevens op <http://ec.europa.eu> of u kunt ze per fax aanvragen op +352 2929-42758.

DE UITVOERENDE AGENTSCHAPPEN ZIJN COMMUNAUTAIRE ORGANEN DIE DE EUROPESE COMMISSIE HEEFT OPGERICHT OM DAARAAN DE UITVOERING VAN EU-UITGAVENPROGRAMMA'S GEHEEL OF GEDEELTELIJK TE DELEGEREN. ZIJ VORMEN EEN VRIJ NIEUW VERSCHIJNSEL IN HET EUROPESE INSTITUTIONELE LANDSCHAP. BIJ DE CONTROLE WERD BEOORDEELD OF DE ZES UITVOERENDE AGENTSCHAPPEN DIE SINDS 2003 ZIJN OPGERICHT, EEN SUCCESVOL INSTRUMENT ZIJN GEBLEKEN VOOR DE UITVOERING VAN DE EUROPESE BEGROTING.

IN HET VERSLAG WORDT HET PROCES VAN BESLUITVORMING OVER DE OPRICHTING VAN DE AGENTSCHAPPEN GEANALYSEERD, ALSMEDE DE BEHAALDE VOORDELEN UIT EEN OOGPUNT VAN KOSTENBESPARINGEN, DIENSTVERLENING EN EFFICIËNTIEWINST. OOK WORDT HET TOEZICHT VAN DE COMMISSIE OP DE ACTIVITEITEN VAN DE AGENTSCHAPPEN ONDERZOCHT.



EUROPESE REKENKAMER



Publicatiebureau

ISBN 978-92-9207-485-2



9 789292 074852