

Gezamenlijke verklaring

van het Europees Parlement, de Raad van de EU en de Europese Commissie over de gedecentraliseerde agentschappen

Evenals in vele lidstaten zijn in de Unie de gedecentraliseerde agentschappen een vast gegeven geworden in de wijze waarop zij functioneert. In 2011 is door 31 gedecentraliseerde agentschappen, met omvangrijke middelen, een hele scala aan relevante taken vervuld: zij werken mee aan de uitvoering van belangrijke Uniemaatregelen, en helpen zodoende alle instellingen, in het bijzonder de Commissie, zich op de kern van hun beleidstaken te concentreren. De agentschappen spelen ook een ondersteunende rol bij de belevingsvorming, omdat zij de Europees en nationaal beschikbare technische of specialistische expertise bundelen, en aldus bijdragen tot de samenwerking tussen lidstaten en Unie op grote beleidsterreinen. Voorts maakt de aanwezigheid van agentschappen op diverse plaatsen buiten Brussel en Luxemburg de Unie zichtbaarder in de verschillende lidstaten van de Unie.

Omdat de agentschappen per geval zijn opgericht, ontbreekt een algemene visie op hun rol en plaats in de Unie. Nadat de Commissie in maart 2008 haar mededeling "Europese agentschappen - Verdere ontwikkelingen"¹ aan het Europees Parlement en de Raad had voorgelegd, verklaarden de drie instellingen dat voor gedecentraliseerde agentschappen een belangrijke rol bij de uitvoering van het Uniebeleid is weggelegd, en dat zij aldus beschouwd een effectiever instrument moeten worden. Om de zaak te evalueren - meer bepaald na te gaan hoe coherent, effectief, verantwoordingsplichtig en transparant de agentschappen zijn - en samen uit te zoeken hoe hun werkwijze kan worden verbeterd, kwamen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie overeen een interinstitutionele dialoog over gedecentraliseerde agentschappen aan te gaan, hetgeen leidde tot de oprichting in maart 2009 van een interinstitutionele werkgroep (IW).

De IW heeft zich gebogen over een aantal centrale punten die door de deelnemende instellingen aan de orde zijn gesteld, waaronder de rol en de positie van de agentschappen in het institutionele bestel van de Unie, de oprichting, structuur en functionering ervan, en voorts financiering, begroting, toezicht en leiding.

De bijgaande gemeenschappelijke aanpak berust op de conclusies van de IW. De aanpak betreft echter niet de agentschappen die werkzaam zijn op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid, noch de uitvoerende agentschappen.

Het Europees Parlement, de Raad van de Commissie zullen zich refereren aan deze gemeenschappelijke aanpak. Zij beseffen ten volle dat de gezamenlijke verklaring en de gemeenschappelijke aanpak juridisch niet bindend zijn, maar zullen, onverminderd de hun toegewezen bevoegdheid inzake de wetgeving en de jaarlijkse begrotingsprocedure, de aanpak in aanmerking nemen bij alle verdere besluiten betreffende de gedecentraliseerde agentschappen van de Unie, telkens na afzonderlijke analyse.

In een politiek en economisch klimaat waarin het streven naar efficiëntie de toon zet, dringen de drie instellingen erop aan dat de agentschappen verder trachten hun activiteiten te stroomlijnen en beter te gaan presteren, door die beginselen uit de aanpak in toepassing te brengen welke betrekking hebben op hun taak.

¹ Zie COM (2008) 135.

Voorts wordt van de lidstaten verwacht dat de agentschappen in de efficiëntst mogelijke omstandigheden kunnen werken; zij moeten daartoe rekening houden met die punten uit de aanpak welke op hen betrekking hebben.

De Commissie moet, met inachtneming van de specifieke kenmerken van elk agentschap, uiterlijk eind 2012 een scenario voor de follow-up van de aanpak presenteren, met een concreet tijdschema voor de geplande initiatieven. Dat scenario moet waar nodig in samenwerking met de agentschappen worden uitgevoerd. De Commissie moet het Europees Parlement en de Raad regelmatig, voor het eerst eind 2013, voortgangsinformatie verschaffen.

Gemeenschappelijke Aanpak

I. Rol en positie van de instanties in het institutionele bestel van de Unie

Definitie en classificatie

1. Om verwarring bij burgers en stakeholders te vermijden:
 - moeten de agentschappen voortaan met een standaardbenaming worden aangeduid, "Agentschap van de Europese Unie voor ...";
 - moet worden bekeken of de bestaande namen onder dezelfde noemer kunnen worden gebracht. Wel moeten de hieraan verbonden kosten en het imago van het agentschap mee in beschouwing worden genomen.

Oprichting en ontbinding

2. Voordat tot de oprichting van een agentschap wordt besloten, moeten de verschillende opties op hun effect worden beoordeeld. De Commissie zou modellen met standaardbepalingen kunnen opstellen die in alle oprichtingshandelingen worden gebruikt.
3. Van belang is dat de startfase, die onder de verantwoordelijkheid van de Commissie valt, optimaal wordt geleid. De Commissie moet daarom de bevoegdheid krijgen beheersmaatregelen te treffen, en met name tijdelijk gedetacheerd personeel in dienst te nemen en een voorlopige directeur te benoemen (in beginsel een ambtenaar van de Commissie; gemotiveerde uitzonderingen zijn echter toegestaan).
4. De oprichtingshandeling moet een horizon- of een herzieningsclausule bevatten. De keuze tussen een horizon- en een herzieningsclausule moet per geval worden gemaakt, volgens de specifieke kenmerken van het agentschap. De horizonclausule moet vergezeld gaan van bepalingen inzake de ontbinding van het agentschap, in het bijzonder betreffende de arbeidsovereenkomsten en de begrotingsregeling.
5. Over de wenselijkheid van ontbinding en de mogelijkheid van samenvoeging van agentschappen moet worden geoordeeld aan de hand van gemeenschappelijke, objectieve criteria:
 - samenvoeging moet worden overwogen in geval van overlapping van taken, mogelijkheid tot synergie, of uitzicht op meer efficiëntie bij inpassing in een grotere structuur.
 - opheffing kan worden overwogen als een agentschap ondermaats presteert, tenzij het agentschap de meest relevante beleidsoptie blijft; in dit geval moet het worden hervormd.

De zetel en de rol van het gastland

6. Onverminderd het politieke besluit dat hetzij in onderlinge overeenstemming door de vertegenwoordigers van de lidstaten, op het niveau van de staatshoofden en de regeringsleiders, hetzij door de Raad wordt genomen, de wenselijkheid van geografische spreiding, en de doelstelling die in december 2003 door de vertegenwoordigers van de lidstaten, op het niveau van de staatshoofden en de regeringsleiders is bepaald (de zetel van nieuwe agentschappen moet bij voorrang naar de nieuwe lidstaten gaan), geldt het volgende:
 - het besluit over de zetel moet vallen voordat het wetgevingsproces is voltooid, zodat het agentschap meteen op de vastgestelde plaats kan worden opgericht;
 - bij de keuze kunnen onder meer de volgende objectieve criteria worden meegewogen:
 - de verzekering dat het agentschap meteen bij de inwerkingtreding van de oprichtingshandeling kan worden opgezet;
 - de toegankelijkheid van de vestigingsplaats;
 - de aanwezigheid van adequate onderwijsvoorzieningen voor de kinderen van personeelsleden;
 - toegang tot de arbeidsmarkt, sociale zekerheid en gezondheidszorg voor echtgenoten en kinderen;
 - de aanmelding als gastland moet op een transparante wijze op deze criteria worden gebaseerd. De Commissie kan de lidstaten indien nodig bij de aanmelding assisteren.
7. Wat de specifieke toegankelijkheidscriteria betreft:
 - kunnen de lidstaten die momenteel als gastland fungeren, overwegen of en hoe de vestigingsplaats toegankelijker kan worden gemaakt, zodat het agentschap efficiënter kan gaan werken en de interactie met de stakeholders nog wordt verbeterd;
 - zou de toegankelijkheid mede het voorwerp kunnen uitmaken van de regelmatige evaluatie.
8. Het gastland moet zich op het tijdstip van vaststelling van de oprichtingshandeling formeel ertoe verbinden dat alle voorwaarden voor de functionering van het agentschap vervuld zullen zijn wanneer het agentschap operationeel wordt. Voorts moet het zich ertoe verbinden, ook nadat het agentschap is opgericht, verder te voorzien in de behoeften van het agentschap en de voorwaarden te scheppen waaronder het goed kan functioneren.
9. Met het gastland moet, voordat het agentschap operationeel wordt, een zetelovereenkomst worden gesloten. Met betrekking tot agentschappen waarvoor er nog geen zetelovereenkomst is, moet een overeenkomst worden gesloten, in overeenstemming met de rechtsorde van het gastland. De Commissie zal op basis van de beste praktijken een reeks voorschriften samenstellen, die bij de redactie van toekomstige zetelovereenkomsten van nut kunnen zijn.

II. Structuur en bestuur

Raad van bestuur

10. De raden van bestuur moeten beter gaan presteren en beter in staat zijn toezicht te houden op het administratieve, operationele en budgettaire beheer van de agentschappen, en tegelijk moet de volle medewerking van de lidstaten en van de Commissie worden verzekerd; daartoe:
 - moet de raad als volgt zijn samengesteld:
 - één vertegenwoordiger van elke lidstaat;
 - twee vertegenwoordigers van de Commissie, onverminderd de voor de bestaande agentschappen geldende regeling;
 - indien wenselijk, een door het Europees Parlement aangewezen lid, onverminderd de voor bestaande agentschappen geldende regeling;
 - indien wenselijk, een vrij beperkt aantal vertegenwoordigers van de stakeholders.
 - de leden van de raad moeten worden benoemd uit hoofde van hun kennis van de kerntaken van het agentschap, en met inachtneming van hun kwalificaties op bestuurs-, administratief en begrotingsgebied.
 - de ambtstermijn van de leden van de raad moet vier jaar bedragen (en verlengbaar zijn); alle partijen moeten ter wille van de continuïteit sterker streven naar een geringer verloop onder hun vertegenwoordigers in de raad.
 - om de besluitvorming te stroomlijnen en ter wille van de efficiëntie en de effectiviteit, moet in voorkomend geval een bestuur met een tweetrapsstructuur worden ingesteld: naast de raad van bestuur, die algemene richtsnoeren voor de werkzaamheden verstrekt, moet een klein dagelijks bestuur optreden, waarin een vertegenwoordiger van de Commissie zitting heeft, en dat van naderbij de werkzaamheden controleert, zulks ter versterking van het toezicht op het administratieve en het begrotingsbeheer, in het bijzonder de financiële controle.
11. In alle agentschappen moet ten aanzien van de leden van de raad van bestuur, ongeacht of zij al dan niet uit eigen hoedanigheid zitting hebben, een coherent beleid van preventie en behandeling van belangenconflicten worden bepaald en gevoerd.
12. Overeenkomstig de gang van zaken bij de instellingen moet de raad van bestuur als tot aanstelling bevoegd gezag kunnen optreden, niet alleen ten aanzien van de directeur, maar ten aanzien van het volledige personeel. Deze bevoegdheid moet evenwel, met uitzondering van de bevoegdheid tot aanstelling van de directeur, aan de directeur worden gedelegeerd; de raad mag slechts bij uitzondering bij benoemingen worden betrokken.
13. Ter wille van de consistentie besluit elk bestuur in beginsel volgens dezelfde stemregels:
 - bij absolute meerderheid in lopende zaken;
 - bij tweederdemeerderheid in geval van benoeming en ontslag van de directeur, de aanwijzing van de voorzitter van de raad, en bij de aanneming van de jaarlijkse begroting en het werkprogramma. Hierop kunnen uitzonderingen worden toegestaan, die telkens naar behoren moeten worden gemotiveerd.

Directeur

14. Gezien de ruime taken die aan de directeuren van de agentschappen zijn toebedeeld in de oprichtingshandelingen, spelen zij een essentiële rol bij het besturen van de agentschappen, met name waar het gaat om het algemeen beheer ervan en de betrekkingen met de EU-instellingen. Zij zijn verantwoordelijk voor het administratief beheer van de agentschappen en voor de vervulling van de aan de agentschappen toevertrouwde taken. In dit kader zijn zij met name belast met de uitvoering van werkprogramma's, de begroting en de door de raad van bestuur genomen besluiten, en zijn zij volledig bevoegd voor het beheer van de financiën en het personeel. Zij zijn de juridische vertegenwoordigers van de agentschappen.
15. De directeuren van de agentschappen zijn in eerste instantie verantwoordelijk verschuldigd aan hun raad van bestuur, waaraan zij jaarlijks een verslag voorleggen met inbegrip van de rekeningen. Daarnaast zijn zij voor het gebruik van de EU-bijdrage verantwoordelijk verschuldigd aan het Europees Parlement en de Raad door middel van de jaarlijkse kwijtingsprocedure. De kwijtingsprocedure betreft echter de rekenplichtigheid en de naleving van de regelgeving, maar niet de resultaten. Dit is onder meer te wijten aan het ontbreken van prestatie-indicatoren. De directeur moet daarom duidelijker ter verantwoording kunnen worden geroepen. Hiertoe moeten zijn prestaties daadwerkelijk kunnen worden getoetst aan de doelstellingen, op basis van specifieke indicatoren.
16. Om de autonomie van de agentschappen onverlet te laten, is het daarom de taak van de raad van bestuur om directeuren te benoemen op basis van een kandidatenlijst die door de Commissie is opgesteld na een open en transparante selectieprocedure die een strenge beoordeling van de kandidaten en een grote mate van onafhankelijkheid waarborgt. Hierop kunnen uitzonderingen worden toegestaan, die telkens naar behoren moeten worden gemotiveerd.
17. De ambtstermijn van de directeuren is bepaald in de oprichtingshandelingen van de agentschappen. Heeft de directeur zijn taken naar behoren vervuld, dan kan de raad van bestuur, in zijn hoedanigheid van tot aanstelling bevoegd gezag, besluiten het mandaat éénmaal te verlengen. De wenselijkheid daarvan wordt beoordeeld aan de hand van een evaluatie van de eerste ambtstermijn van de directeur, waarbij zowel rekening wordt gehouden met de jaarlijkse beoordelingsrapporten als met de behoeften van het agentschap voor de komende jaren. In geval van verlenging van de ambtstermijn mag de directeur aan het einde van de tweede termijn niet opnieuw deelnemen aan een selectieprocedure voor dezelfde betrekking.
18. In alle agentschappen moet ten aanzien van de directeur een coherent beleid van preventie en behandeling van belangenconflicten worden bepaald en gevoerd. De Commissie moet in overleg met de agentschappen onderzoeken of een geharmoniseerde methode kan worden gevolgd.
19. Een ontslagprocedure moet worden vastgesteld voor gevallen waarin de directeur zich schuldig maakt aan wanbeheer, zijn prestaties te wensen overlaten, of herhaaldelijk dan wel grove onregelmatigheden pleegt; deze procedure moet corresponderen met de benoemingsprocedure.

Andere interne instanties:

20. De wetenschappelijke comités moeten beter functioneren:
 - De agentschappen moeten informatie uitwisselen over hun ervaring met de wetenschappelijke comités en er eventueel toe bijdragen dat de gemeenschappelijke problemen op dit terrein op een gecoördineerde wijze worden aangepakt. De Commissie zal de nodige assistentie verlenen.

- De selectieprocedures moeten regelmatig, met name in het kader van een evaluatie, worden herzien. De volgende elementen dienen te worden beoordeeld: de transparantie, de kosteneffectiviteit, en de vraag of de onafhankelijkheid en competentie van de leden van de wetenschappelijke comités kunnen worden gewaarborgd en belangenconflicten kunnen worden vermeden.
 - De onafhankelijkheid van de wetenschappelijk deskundigen moet ten volle zijn gewaarborgd, onder meer doordat naar de strengste normen wordt gestreefd, deugdelijke selectiecriteria zijn bepaald, en de beste praktijken worden bevorderd. De Commissie zal richtsnoeren inzake de normen, criteria en beste praktijken geven, met name inzake de wijze waarop de nationale tegenhangers van de uniale agentschappen moeten worden ingeschakeld. Dit thema moet daarnaast ook aan bod komen bij de regelmatige externe evaluatie van de agentschappen.
21. Voor de kamers van beroep moeten dezelfde maatregelen gelden als voor de wetenschappelijke comités, met name wat de uitwisseling van de beste praktijken en de beoordeling van de selectieprocedures betreft. De onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de leden moeten gewaarborgd blijven, aan de hand van door de agentschappen te bepalen, transparante en objectief controleerbare criteria. In dit verband moet, in geval van rekrutering van de leden van de kamer van beroep uit het personeel van het agentschap en/of uit de raad van bestuur, grote zorgvuldigheid worden betracht en recht worden gedaan aan het onpartijdigheids- en het onafhankelijkheidsbeginsel.
22. Aangezien ook de lidstaten belangrijke - onder meer personele - middelen toewijzen aan de interne instanties van de agentschappen, valt het aan te bevelen dat zij die middelen regelmatig op hun geschiktheid toetsen, en het nodige doen om eventuele gebreken te ondervangen. Daarnaast moeten zij zorgen voor de doorstroming van informatie tussen de verschillende instanties die op nationaal niveau te maken hebben met het werk van het agentschap, en moeten zij daartoe onder meer een contactpunt bij de nationale overheid instellen dat in verbinding staat met het agentschap. Dit contactpunt moet in beginsel de vertegenwoordiger van de lidstaat in de raad van bestuur zijn.

III. Functionering

23. Met het oog op de administratieve ondersteuning die de agentschappen nodig hebben om zo efficiënt mogelijk te functioneren, zijn drie mogelijkheden te overwegen:
- verbetering of uitbreiding van de dienstverlening door de Commissie;
 - samenvoeging van kleinere agentschappen op basis van een effectbeoordeling, om schaalvoordelen te verwezenlijken;
 - het delen van diensten door in geografisch of beleidsmatig opzicht verwante agentschappen.
24. Wat het aanleggen en behandelen van gerubriceerde informatie van de Unie betreft, moeten de agentschappen een beschermingsniveau in acht nemen dat beantwoordt aan de beveiligingsvoorschriften van de Raad of de Commissie, naar gelang van het geval:
- In de oprichtingshandeling moeten voorschriften ter zake worden opgenomen. In bestaande agentschappen moet de raad van bestuur zo spoedig mogelijk, nog voordat de oprichtingshandeling formeel is gewijzigd, de nodige besluiten nemen.

- Nieuwe voorschriften inzake gerubriceerde informatie mogen niet indruisen tegen het huidige recht van toegang van het Europees Parlement tot de informatie van de agentschappen, noch tot gevolg hebben dat het Europees Parlement en de organen en agentschappen van de Unie steeds weer bilaterale overeenkomsten moeten sluiten.

25. De internationale betrekkingen van de agentschappen moeten worden gestroomlijnd:

- Agentschappen waarvan de opdracht of het werkprogramma ook samenwerking met derde landen en/of internationale organisatie omvat, moeten hiervoor een duidelijke strategie hebben. Deze strategie moet in beginsel worden vastgelegd in het jaar- en/of het meerjarenprogramma, samen met de bijbehorende middelen en een aantal beginselen en modaliteiten inzake internationale samenwerking.
- Deze strategie en de werkafspraken met de geassocieerde directoraten-generaal van de Commissie moeten er borg voor staan dat het agentschap binnen zijn opdracht en het bestaande institutionele kader werkt, en niet overkomt als een instantie die naar buiten toe het standpunt van de Unie vertolkt of de Unie internationaal verbindt.
- De strategie en de specifieke initiatieven met een internationale dimensie (bijvoorbeeld administratieve afspraken met derde landen) moeten worden onderworpen aan de goedkeuring van de raad van bestuur.
- Ter wille van de consistentie van het Uniebeleid moet over internationale activiteiten in een vroeg stadium informatie worden uitgewisseld tussen de agentschappen, de Commissie en de bevoegde Uniedelegaties.

26. De agentschappen moeten, binnen het volgende kader, aan communicatie kunnen doen:

- De communicatiestrategie moet naar inhoud en uitvoering coherent zijn, relevant, en in overeenstemming met de strategieën en activiteiten van de Commissie en de andere instellingen, en dus passen in het beeld dat over de Unie bestaat.
- De Commissie zal samen met het agentschap basisregels voor de communicatiestrategie ontwikkelen.
- De communicatie mag geen afbreuk doen aan de kerntaken van het agentschap.
- Het agentschap moet vlot toegang kunnen krijgen tot de centrale communicatiemiddelen en coördinatiestructuren. Voorts moet het gebruik kunnen maken van raamcontracten van de Commissie.

IV. Planning van werkzaamheden en middelen

Jaarprogramma en meerjarenprogramma

27. Ter wille van de vergelijkbaarheid worden de jaarprogramma's zoveel mogelijk gebaseerd op een model.
28. Naast het jaarprogramma moet het agentschap een strategisch programma of richtsnoeren voor meerdere jaren vaststellen, volgens het specifieke karakter van zijn werkzaamheden. Deze meerjarenplanning van de werkzaamheden moet worden gekoppeld aan een meerjarenplanning van de middelen (in het bijzonder de budgettaire en personele middelen).

29. De Commissie moet steeds over elk van beide documenten worden geraadpleegd en formeel advies uitbrengen. Het Europees Parlement moet over het meerjarenprogramma worden geraadpleegd in de vorm van een gedachtewisseling; het advies is niet bindend. Het jaarprogramma moet, zoals thans het geval is, door de directeur in de bevoegde commissie van het Europees Parlement worden gepresenteerd.
30. Het meerjarenprogramma dient de maatregelen te omvatten die moeten volgen op de algehele evaluatie.
31. Het agentschap en de Commissie moeten de voornaamste prestatie-indicatoren vaststellen; deze moeten aangepast zijn aan de specifieke kenmerken van het agentschap. Voorts moet de koppeling tussen financiële en personele middelen enerzijds en de maatregelen waarop zij betrekking hebben worden geïmplementeerd en versterkt en een systematisch karakter krijgen. Jaarprogramma en meerjarenprogramma moeten nauwer met elkaar worden verbonden.
32. De directeur moet aan de raad van bestuur voortgangsrapporten uitbrengen over de uitvoering van het meerjarenprogramma door het agentschap. Deze rapportage moet plaatsvinden in het kader van de rapportage over het jaarprogramma en voorafgaan aan de bepaling van de doelstellingen voor het volgende jaarprogramma.

Personele middelen

33. Zonder ook maar enigszins afbreuk te doen aan de verantwoordingsplicht en het transparantiebeginsel, moet worden gestreefd naar vereenvoudiging van de procedures inzake de personele middelen, en naar grotere aandacht voor de specificiteit van het agentschap, voor zover dit nodig is om het naar behoren te laten functioneren.
34. Het personeelsbeleidsplan moet een alomvattend beeld geven van de personeelsbehoeften, en dus complete, gedetailleerde informatie bevatten over de verschillende categorieën extern personeel, met inbegrip van tijdelijk personeel en dienstverleners; de bevorderingen en het gender- en geografisch evenwicht moeten verder aan bod komen. De kleinste agentschappen hoeven niet de verwachte aantallen bevorderingen per rang op te geven, maar alleen het totale aantal, zodat niet al in een vroeg stadium bekend raakt wie bevorderd kan worden. De Commissie moet, in samenwerking met de agentschappen, de nodige aanpassingen in het model van het personeelsbeleidsplan aanbrengen, en nagaan in welke opzichten het verder kan worden verbeterd.
35. De planning van de personele middelen volgens het personeelsbeleidsplan moet sporen met de opstelling van de ontwerpbegroting van de Unie. De respectieve tijdschema's voor de indiening van de personeelsformatie en van het personeelsbeleidsplan moeten met elkaar in overeenstemming zijn. Het agentschap moet de desbetreffende ontwerpen uiterlijk 31 januari aan de Commissie (en ter informatie aan de raad van bestuur) voorleggen. De Commissie brengt over het voorgelegde personeelsbeleidsplan een gemotiveerd advies uit; het agentschap neemt dit advies in aanmerking bij de vaststelling van het definitieve plan, dat uiterlijk eind mei bij de begrotingsautoriteit en de Commissie wordt ingediend. Ter wille van de transparantie moet het agentschap in voorkomend geval aangeven om welke reden het van het Commissieadvies afwijkt.

Financiering, beheer van de begrotingsmiddelen, begrotingsprocedure

36. De agentschappen moeten de interne planning en de prognose van de algemene ontvangsten verbeteren; teveel kredieten worden immers overgedragen en geannuleerd. De Commissie zal hierbij een begeleidende rol vervullen. Daarnaast moeten de agentschappen de vastleggingskredieten beter beheren, en ze op de reële behoeften afstemmen.
37. Van agentschappen die geheel uit de Uniebegroting worden gefinancierd moet men de overschotten op de gebruikelijke wijze laten terugvloeien, namelijk door de niet gebruikte middelen in het volgende begrotingsjaar terug te vorderen, en ze in het daarop volgende jaar in mindering te brengen op de subsidie van de Unie.
38. Agentschappen die zelf in hun financiering voorzien moeten redelijke retributies heffen, zodat er geen al te grote overschotten ontstaan.
39. In het geval van agentschappen die deels zelf in hun financiering voorzien moeten de klanten de verstrekte diensten, inclusief de bijdrage van de werkgever in de pensioenverzekering, volledig zelf bekostigen. De Commissie zal onderzoeken hoe moet worden gehandeld als de ontvangsten uit retributies beneden de verwachtingen blijven, of agentschappen van de nodige middelen moeten worden voorzien, en hoe in voorkomend geval een beperkt, speciaal fonds, dat op transparante wijze opereert, kan worden ingesteld.
40. Alle agentschappen moeten, op systematischer wijze dan thans het geval is, werken met een zogenoemde activiteitenbegroting (ABB), op basis van activiteitsgestuurd management (ABM). De hiervoor beschikbare instrumenten (voor planning, controle, rapportage en evaluatie) moeten worden aangepast aan de realiteit waarin het agentschap opereert. In dit verband moeten de agentschappen worden aangespoord om hun beste praktijken uit te wisselen; hun idee een ABB/ABM-instrumentarium te ontwikkelen verdient alle aandacht. De Commissie zal de agentschappen assisteren, bijvoorbeeld met algemene scholing op het gebied van ABB.
41. Automatische dient te worden vermeden, en daarom moeten alle actoren zich in het kader van de begrotingsprocedure houden aan de regel dat elk verzoek met betrekking tot de begroting van een agentschap (oorspronkelijke begroting, stijging, daling) terdege gemotiveerd moet zijn.
42. Als er extra (financiële en/of personele) middelen nodig zijn in het geval van agentschappen die zich in de "aanloopfase" bevinden of waaraan nieuwe taken zijn opgedragen, moet dat worden gemotiveerd in een financieel memorandum aan de wetgever en de begrotingsautoriteit.
43. Besluit de wetgever het agentschap extra taken ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel op te dragen, dan moet steeds herprioritering van de activiteiten als alternatief voor de toewijzing van aanvullende kredieten worden overwogen. In geval van toewijzing van aanvullende kredieten moet de Commissie de financiële memoranda bij de ontwerpwetgeving aanpassen, en de gevraagde toewijzing motiveren in het licht van de nieuwe taken. Het herziene financieel memorandum maakt vervolgens het voorwerp uit van een budgettaire dialoog. Deze procedure is tevens van toepassing op nieuwe taken die niet voortvloeien uit een wijziging van de basishandeling betreffende het agentschap.
44. Elke wijziging van de begroting van het agentschap die niet aan de goedkeuring van de begrotingsautoriteit is onderworpen moet haar niettemin, samen met de motivering, worden meegedeeld.

45. Zonder dat dit ten koste gaat van de transparantie, de verantwoordingsplicht en het goed financieel beheer, moet worden gepoogd de toepassing van het Financieel Reglement door de agentschappen te vereenvoudigen, voor zover dit nodig is om ze naar behoren te laten functioneren.

V. Verantwoordingsplicht, controle en transparantie, en betrekkingen met de stakeholders

Rapportageverplichtingen

46. De rapportageverplichtingen van de agentschappen moeten worden gestroomlijnd en geharmoniseerd. In beginsel moet elk agentschap één jaarverslag uitbrengen; hierop moeten wel uitzonderingen kunnen worden gemaakt.

47. Het jaarverslag moet informatie bevatten over de uitvoering van het jaarprogramma, de begroting en het personeelsbeleidsplan, het beheer en de interne controle, de bevindingen van de interne en de externe accountantscontrole en het gevolg dat in dit verband aan de audit- en kwijtingsaanbevelingen is gegeven, alsmede de betrouwbaarheidsverklaring van de uitvoerend directeur. Het jaarverslag kan voorts informatie bevatten uit de financiële memoranda en uit het verslag dat in het kader van de kwijtingsprocedure over het begrotings- en financieel beheer wordt uitgebracht, mits de termijnen voor de opstelling van de geconsolideerde jaarrekening van de Unie in acht worden genomen.

48. Ter wille van de vergelijkbaarheid moet het jaarverslag in de mate van het mogelijke ook een aantal onderdelen bevatten die gebaseerd zijn op de beste praktijken die voor alle agentschappen gelden. De Commissie moet in samenwerking met de agentschappen een indicatief model opstellen.

49. Het jaarverslag moet worden opgesteld door de directeur, die het ter beoordeling voorlegt aan de raad van bestuur. De directeur of de raad zelf doet het verslag en de beoordeling door de raad van bestuur vervolgens vóór 1 juli toekomen aan de Rekenkamer, het Parlement en de Commissie.

Interne accountantscontrole

50. De voornaamste werkzaamheden van de dienst Interne audit (IAS) moeten verder door de Commissie worden bekostigd. In het kader van die werkzaamheden voert de IAS een risicobeoordeling uit, erin bestaande dat in het kader van een driejarige cyclus zoveel mogelijk grote risico's in kaart worden gebracht, en dat de huidige praktijk van één audit per jaar en per agentschap zoveel mogelijk wordt gehandhaafd.

51. Interne accountantscontrole heeft een duidelijke meerwaarde; de agentschappen moeten de daaraan verbonden verplichtingen aanvaarden. Met het oog hierop moet de IAS zijn auditplanning bespreken met de leiding van het agentschap, om thematische of temporele overlapping met de audits van de Internal Audit Capabilities (IAC) of, bij gebreke hiervan, met die van de Rekenkamer, te voorkomen.

52. De intern controleur zal verder rapporteren aan de uitvoerend directeur en aan de raad van bestuur. Welk gevolg aan de conclusies van de IAS-audit moet worden gegeven, dient op het niveau van het bestuur, in voorkomend geval het dagelijks bestuur, te worden georganiseerd. Dit mag niet leiden tot hogere administratiekosten.

53. De agentschappen moeten zelf een dienst interne audit kunnen opzetten, die het werk van de IAS aanvult. Het agentschap (de uitvoerend directeur en de raad van bestuur) kan daarom besluiten een Internal Audit Capability (IAC) in te stellen, die volgens internationaal erkende normen aan interne accountantscontrole doet, en zijn werkzaamheden coördineert en informatie uitwisselt met de IAS. Indien dit niet kosteneffectief of niet mogelijk is, kan het agentschap besluiten samen met een ander agentschap een volwaardige IAC te delen, en bij te dragen in de middelen hiervoor. De IAC's moeten eveneens worden verplicht tot coördinatie van de auditplanning met de IAS.

Externe accountantscontrole

54. Onverminderd de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer, kan het nodig blijken om, als de Rekenkamer over te weinig middelen beschikt, particuliere accountantscontroleurs te betrekken bij de externe accountantscontrole. Deze controleurs moeten in overeenstemming met de toepasselijke regels worden aangesteld en adequate controlemechanismen moeten worden ingesteld om te waarborgen dat de controle op de wettelijkheid en regelmatigheid van ontvangsten en uitgaven en op de betrouwbaarheid van de rekeningen van een agentschap volgens de voorgeschreven normen geschiedt. Alle aspecten van deze uitbestede externe accountantscontrole, met inbegrip van de gerapporteerde bevindingen, blijven geheel onder de verantwoordelijkheid van de Rekenkamer vallen, die alle voorgeschreven administratieve procedures en procedures voor het toekennen van contracten beheert en er zelf de kosten van draagt, benevens alle andere kosten die met de uitbesteding van de externe controle verband houden.

55. De samenwerking tussen alle betrokken auditororganen moet verder worden bevorderd, indachtig hun mandaat, doelstellingen, en wettelijke of bestuursrechtelijke grondslag.

Kwijting

56. De agentschappen moeten het directoraat-generaal waarmee zij geassocieerd zijn, alsmede het directoraat-generaal Begroting bij de Commissie (zo spoedig mogelijk) in kennis stellen van de resultaten van de accountantscontrole door de Europese Rekenkamer, en van de maatregelen die ingevolge de aanbevelingen van de kwijtingverlenende autoriteit en van de Rekenkamer zijn getroffen.

57. Het is wenselijk dat in besluiten en resoluties tot kwijting een scherper onderscheid wordt gemaakt tussen de taken van de Commissie en die van de agentschappen. De aanbevelingen die de Raad voor elk agentschap inzake de kwijting doet, moeten volledig in aanmerking worden genomen.

58. Onderzocht moet worden in welke mate de democratische verantwoordingsplicht kan worden gewaarborgd van agentschappen die geheel zelf in hun financiering voorzien (dus door de klanten worden gefinancierd); het betreft immers organen van de Unie die belast zijn met de uitvoering van Uniebeleid, maar niet onder een kwijtingsprocedure in de zin van het VWEU vallen. Een mogelijkheid is dat zij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie jaarlijks een verslag over de uitvoering van hun begroting voorleggen, en verzoeken of aanbevelingen van het Parlement en de Raad in overweging nemen.

Alarmsysteem

59. Wanneer de Commissie op ernstige gronden vreest dat de raad van bestuur van een agentschap besluiten zal nemen die mogelijk niet in overeenstemming zijn met de opdracht van het agentschap, het Unierecht schenden, of kennelijk strijdig zijn met de beleidsdoelstellingen van de Unie, stelt zij een alarmsysteem in werking. De Commissie stelt de zaak dan formeel aan de orde in de raad van bestuur, en verzoekt hem het besluit niet aan te nemen. Wordt het verzoek afgewezen, dan brengt de Commissie het Europees Parlement en de Raad formeel op de hoogte, opdat de drie instellingen snel kunnen reageren. De Commissie kan de raad van bestuur verzoeken het omstreden besluit niet toe te passen zolang de vertegenwoordigers van de drie instellingen de zaak in beraad houden.

Evaluatie van de agentschappen

60. In de oprichtingshandeling van elk agentschap moet een periodieke algemene evaluatie worden voorgeschreven, die in opdracht van de Commissie wordt verricht. De evaluatie vindt de eerste maal plaats vijf jaar nadat het agentschap operationeel is geworden, en vervolgens om de vijf jaar; bij de tweede evaluatie moet de horizon- of herzieningsclausule worden toegepast. De evaluaties moeten zo worden verricht dat op goede gronden kan worden besloten de opdracht van de agentschap al dan niet te verlengen. De haalbaarheid van een gemeenschappelijk evaluatiemodel moet worden onderzocht.

61. Voorafgaande evaluatie van activiteiten of programma's moet verplicht worden gesteld in geval van grote budgettaire implicaties, of geschieden als het nodig wordt geacht, op verzoek van de raad van bestuur of het dagelijks bestuur. Evaluatie achteraf moet voor alle programma's en activiteiten verplicht worden gesteld.

62. De agentschappen moeten, met betrekking tot de conclusies van de evaluatie achteraf, een scenario met een vervolgactieplan opstellen en tweejaarlijks een voortgangsrapport uitbrengen aan de Commissie. Wat er na de evaluatie gebeurt, moet worden bepaald door de raad van bestuur en, in voorkomend geval, het dagelijks bestuur.

63. Behalve de informatie die het jaarverslag bevat met betrekking tot de prestaties, moet de Commissie desverlangd het Parlement en de Raad alle verdere informatie betreffende de evaluatie verschaffen.

Transparantie en betrekkingen met de stakeholders

64. De website van de agentschappen moet, ten behoeve van de burgers van de lidstaten, in zoveel mogelijk talen toegankelijk zijn. De agentschappen moeten op hun website informatie plaatsen waarmee transparantie, ook op financieel gebied, wordt verzekerd.

65. De betrekkingen die de agentschappen met de stakeholders onderhouden moeten in overeenstemming zijn met de opdracht van het agentschap, de institutionele taakverdeling in internationale betrekkingen, het beleid en de prioriteiten van de Unie en de maatregelen van de Commissie. De agentschappen moeten hun taken vervullen in samenspraak met de verschillende actoren die belast zijn met de bepaling en de uitvoering van het beleid. De agentschappen moeten duidelijker aangeven hoe de taken tussen hen en hun pendant in de lidstaten zijn verdeeld. Voor belangrijke stakeholders die niet in de raad van bestuur zijn vertegenwoordigd, moet indien nodig plaats worden ingeruimd in de interne instanties en/of de advies- en werkgroepen.

Preventie, opsporing van en onderzoek naar fraude, corruptie, onregelmatigheden en andere illegale activiteiten

66. De rol van OLAF ten opzichte van de agentschappen moet worden geformaliseerd en versterkt en zichtbaarder worden gemaakt. Om de bewijsgaring niet te belemmeren en/of te voorkomen dat de argwaan van de betrokkenen wordt gewekt, mogen de agentschappen nooit een onderzoek instellen naar feiten die op grond van de toepasselijke Uniewetgeving aanleiding kunnen geven tot een onderzoek door OLAF. Daarnaast moeten de agentschappen een actievere rol spelen bij de preventie van fraude en hierover ook beter communiceren.