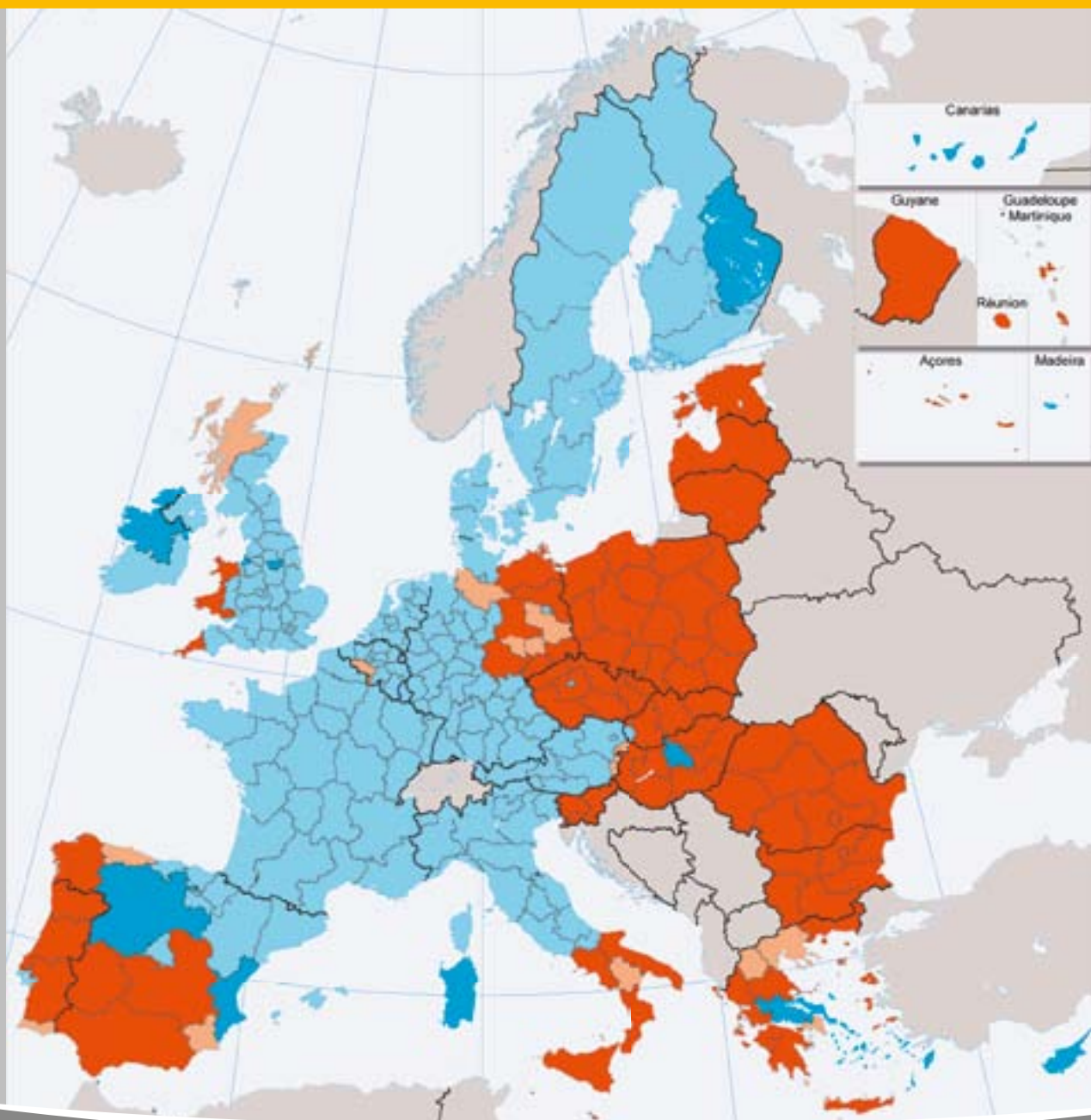




# Het controlesysteem voor het cohesiebeleid

Werking in de begrotingsperiode 2007-13



# Inhoud

Woord vooraf	3
1. Inleiding: Cohesiebeleid — Fondsen, activiteiten en budgetten in de begrotingsperiode 2007-13	5
2. Het uitvoerings- en controlesysteem	6-7
3. Het controlesysteem in werking	8-11
4. Het controlesysteem in de tijd — hoe de betrouwbaarheid wordt opgebouwd	12-13
5. Wat gebeurt er als er problemen worden vastgesteld?	14-15

Tekst voltooid in oktober 2009.

© Europese Unie, 2009

Reproductie is toegestaan mits bronvermelding.

*Gedrukt in België*

BUREAU VOOR OFFICIËLE PUBLICATIES

VAN DE EUROPESE UNIE

L-2985 Luxemburg

DOI: 10.2776/71368

Foto's: pagina's 6, 7, 10, 11, 13, 14 © Istockphoto.

Uitgever: Raphaël Goulet, Europese Commissie, directoraat-generaal Regionaal beleid.

Deze nieuwsbrief verschijnt in de 22 officiële talen van de Europese Unie.

De standpunten in deze publicatie zijn die van de auteur en geven niet noodzakelijk de zienswijze van de Europese Commissie weer.

**Paweł Samecki**

Commissaris voor  
regionaal beleid



**Vladimir Špidla**

Commissaris voor  
werkgelegenheid,  
sociale zaken en  
gelijke kansen



## Woord vooraf

De programma's van het cohesiebeleid, met cofinanciering uit de EU-begroting, dragen bij tot de hervorming van regionale en nationale economieën door te investeren in infrastructuur, bedrijfsontwikkeling, opleiding, innovatie en het milieu; zij bieden duurzame groei op lange termijn en dragen sterk bij tot het creëren van nieuwe banen.

Een van de cruciale factoren voor het succes van het beleid is het gedecentraliseerde uitvoeringssysteem. De programma's worden beheerd op regionaal en lokaal niveau, zodat de gekozen projecten tegemoetkomen aan de prioriteiten op die niveaus. Maar dit gaat gepaard met een hoger controlerisico omdat het aantal betrokken instanties hierdoor verhoogt en de controleketen langer wordt.

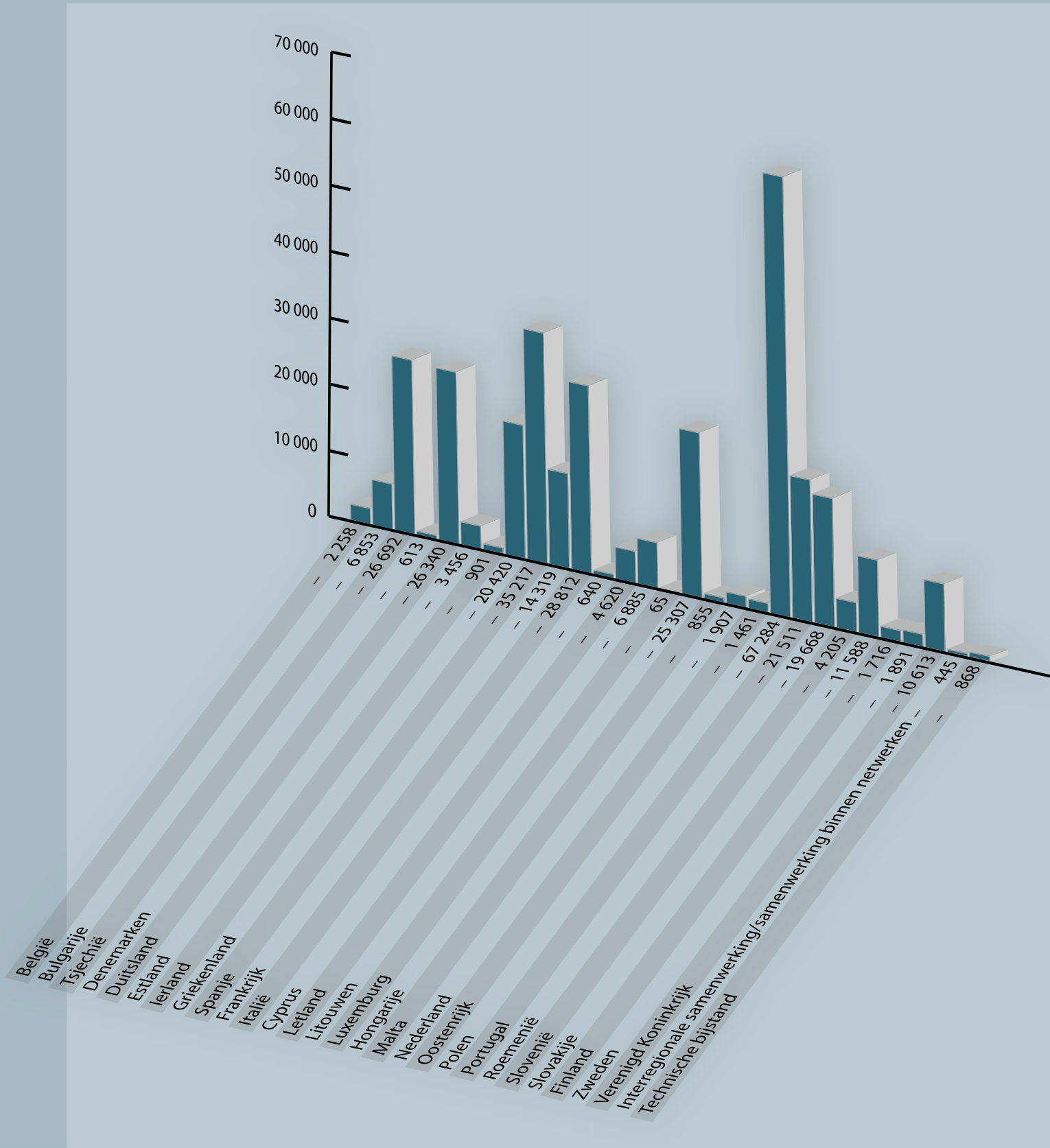
Om ervoor te zorgen dat het geld van de Europese belastingbetalers correct wordt besteed, is er nood aan een goede opleiding en begeleiding om te garanderen dat alle actoren de geldende regels kennen, en moeten er doeltreffende controles ingesteld worden om fouten op te sporen en te corrigeren en pogingen tot misbruik te voorkomen.

Wij zijn ervan overtuigd dat de Commissie en de lidstaten, dankzij een duidelijker en sterker wettelijk kader voor de programmaperiode 2007-13, er samen voor kunnen zorgen dat het controlesysteem voor het cohesiebeleid doeltreffend is om de normen te halen die door de Europese belastingbetaler worden verwacht en door het Europees Parlement worden gecontroleerd.

**Paweł Samecki**

**Vladimir Špidla**

## Toewijzing van EU-fondsen voor het cohesiebeleid voor de periode 2007-13 per lidstaat, in miljoen €



# 1

## Inleiding: Cohesiebeleid — Fondsen, activiteiten en budgetten in de begrotingsperiode 2007-13

### De financiering van het cohesiebeleid gebeurt via operationele zevenjarenprogramma's van drie fondsen:

- het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), dat infrastructuurprojecten, milieu-investeringen, stadsvernieuwing, lokale economische ontwikkeling, waaronder kleine en middelgrote ondernemingen, alsook grensoverschrijdende en interregionale samenwerking financiert;
- het Europees Sociaal Fonds (ESF), dat opleiding, vooral voor achtergestelde groepen in de samenleving en werklozen, alsook de ontwikkeling van onderwijs- en opleidingssystemen financiert;
- het Cohesiefonds, een apart instrument met speciale regels voor de financiering van transport- en milieu-infrastructuur.

Er is gedurende de periode 2007-13 voor de lidstaten € 347,41 miljard EU-steun, of ongeveer € 50 miljard per jaar — goed voor één derde van de EU-begroting — beschikbaar om de ongelijkheden op het vlak van regionale en sociale ontwikkeling te verkleinen.

Het EFRO en het ESF zijn de oorspronkelijke „Structuurfondsen“ en worden in heel de Europese Unie benut. Het Cohesiefonds werd opgericht in 1992 en is enkel bedoeld voor landen met een BNI van minder dan 90 % van het gemiddelde voor de EU-25-lidstaten over de periode 2001-03. De toegewezen budgetten voor het cohesiebeleid per lidstaat zijn gerelateerd aan de bevolking en het BBP.

# 2

## Het uitvoerings- en controlesysteem

### Een gedecentraliseerde uitvoering vereist een geïntegreerd controlesysteem op verschillende niveaus

De uitgaven voor het cohesiebeleid worden gezamenlijk beheerd door de Commissie en de 27 lidstaten, volgens het zogenaamde systeem van „gezamenlijk beheer“. Essentieel is daarbij dat het beleid gedecentraliseerd is, waarbij de lidstaten en de regio's de hoofdrol krijgen in de beslissing over de manier waarop het geld moet worden gebruikt en waarbij zij ook de verantwoordelijkheid dragen om dit goed te beheren. Binnen de lidstaten zijn honderden organisaties betrokken bij het beheer van verschillende delen van de operationele programma's, en zijn er honderdduizenden begunstigden die de individuele projecten uitvoeren. De Commissie heeft een controlerende taak door erop toe te zien dat de uitgaven beantwoorden aan de overeengekomen strategische prioriteiten en financiële regels. Volgens het EG-Verdrag is de Commissie verantwoordelijk voor de correcte uitvoering van de begroting. Twee van haar departementen zijn hoofdzakelijk verantwoordelijk voor het toezicht op de uitgaven van het cohesiebeleid, namelijk de directoraten-generaal Regionaal beleid en Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen.

De doelstellingen en prioriteiten voor het gebruik van de fondsen zijn vastgelegd in individuele operationele programma's op nationaal of regionaal niveau. Deze zijn onderhandeld tussen de Commissie en elk van de lidstaten en zijn formeel goedgekeurd door de Commissie. In de periode 2007-13 zijn er 316 operationele programma's. De programma-autoriteiten selecteren de projecten voor het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen waarvoor de fondsen middelen ter beschikking stellen. In de loop van de periode dient de lidstaat regelmatig de programma-uitgaven in bij de Commissie, die dan de overeengekomen EU-bijdrage zal uitkeren. Begunstigden hebben tot eind 2015 de tijd om projecten af te werken en uitgaven in te dienen. De programma-autoriteiten dienen dan de laatste uitgavendeclaratie in en het programma wordt afgesloten met een laatste betaling aan de lidstaat.

### Regels en voorwaarden vereisen doeltreffende controles en preventie

Steun aan projecten onder een operationeel programma zijn maar mogelijk wanneer bepaalde regels en voorwaarden worden nageleefd. Deze regels zijn deels op communautair niveau en deels op lidstaatniveau vastgesteld, om te garanderen dat de steun resultaten oplevert en de programma's goed worden beheerd, in overeenstemming met de communautaire beleidslijnen.



De regels bepalen met name:

- de plaats en de aard van de activiteiten met cofinanciering,
- criteria voor het selecteren van projecten,
- de beoordeling van de kosten en baten en het winstpotentieel van projecten,
- de periode waarin kosten kunnen worden gemaakt,
- het minimale uitgavenaandeel dat vereist is voor projecten met communautaire prioriteiten zoals innovatie, jobcreatie en het milieu,
- uitgesloten of beperkte activiteiten of kostencategorieën,
- de bewaring van bewijsstukken voor controledoelinden gedurende een zekere periode,
- passende bekendmaking,
- openbare inschrijving, beoordeling van economische, sociale en milieueffecten en overeenstemming met de regels inzake overheidssteun indien van toepassing.

## Zijn de regels te complex?

De meeste van de specifieke regels inzake criteria zijn vastgelegd op nationaal niveau, wat betekent dat de lidstaten ervoor kunnen zorgen dat deze duidelijk en gemakkelijk toe te passen zijn en door de begunstigen goed worden begrepen.

Met het oog op mogelijke „vereenvoudigingen“ heeft de Commissie samen met nationale experts de wetgeving onderzocht. Eind 2008 en in de eerste helft van 2009 werden er al enkele wijzigingen aangebracht aan de voorschriften, en tegen het einde van dit jaar zullen er nog meer voorstellen worden aangenomen.

Een zekere mate van complexiteit is onvermijdelijk, enerzijds om ervoor te zorgen dat de € 347 miljard voor de beoogde doelen wordt gebruikt, en anderzijds omdat de regels van andere communautaire beleidslijnen zoals die inzake overheidssteun en overheidsopdrachten moeten worden toegepast.

Onder het gezamenlijke beheer dragen de lidstaten de basisverantwoordelijkheid voor de controle van de programma-uitgaven, terwijl de Commissie een toezichthoudende functie over de nationale systemen uitoefent. Om hun taken correct te kunnen uitoefenen moeten de verschillende controleniveaus onafhankelijk zijn van elkaar. Binnen de lidstaten zijn er drie controleniveaus, de desbetreffende instanties in elk programma zijn respectievelijk de beheersautoriteit, de certificeringsautoriteit en de auditautoriteit. Dit controlesysteem met verschillende niveaus is onderling geïntegreerd op basis van duidelijk omschreven verantwoordelijkheden voor de verschillende actoren, vastgestelde normen voor het vereiste werk en rapportagesystemen en feedbackmechanismen, zodat elk controleniveau op het vorige steunt, teneinde de last, met name op de begunstigen, te verminderen. Deze integratie noemen we de „single audit“-methode.

Preventieve maatregelen zijn een onderdeel van de algemene controlestrategie. Informatieverspreiding is een essentieel onderdeel van een goed beheer- en controlesysteem. Het helpt problemen te voorkomen en bevordert de conformiteit.

In het kader van hun informatieactiviteiten moeten de programma-autoriteiten investeren in de begeleiding en opleiding van de begunstigen en de instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de programma's. Ook de Commissie zorgt voor begeleiding en opleiding. Om doeltreffend te zijn, moet deze informatie echter ook vlot tot bij de begunstigen geraken.



# 3

## Het controlesysteem in werking

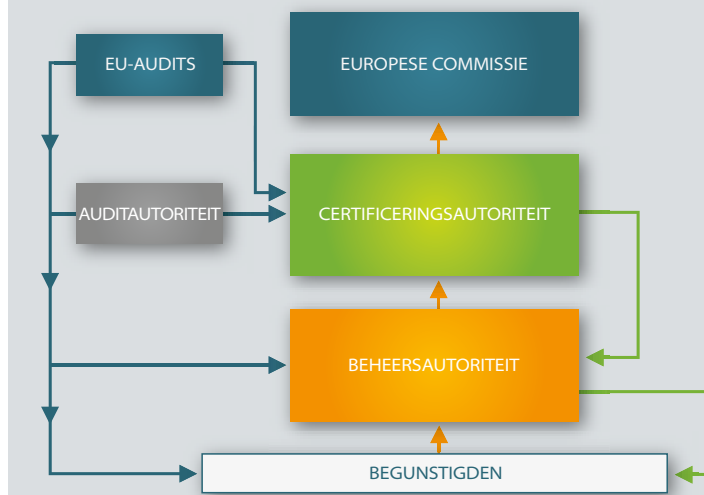
### 3.1 De belangrijkste controlefuncties — Beheers- en certificeringsautoriteiten

De beheersautoriteit is het eerste controleniveau en draagt de belangrijke verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat het programma effectief en correct wordt uitgevoerd. Het is noodzakelijk:

- ervoor te zorgen dat de voor het programma gekozen activiteiten aan de criteria beantwoorden;
- de begunstigden te informeren over wat zij moeten doen om aan de voorwaarden voor steun te voldoen;
- interne controles in te voeren en toe te passen, om na te gaan of de door de begunstigden ingediende uitgaven correct zijn;
- onregelmatige uitgaven die worden vastgesteld te corrigeren door deze af te trekken van betalingsaanvragen en eventuele reeds betaalde subsidies van de begunstigden terug te vorderen;
- de uitvoering van het programma te controleren en de Commissie jaarlijks rapporten te sturen over de prestaties, die met de Commissie worden besproken tijdens jaarlijkse bijeenkomsten, alsook een eindrapport met een samenvatting van de uitvoering van het volledige programma.

### Controles op het eerste niveau — de eerste verdedigingslijn

De dagelijkse controles op het eerste niveau door de **beheersautoriteiten** — „**beheerscontroles**“ — vormen de basis van het controlesysteem. Ze bestaan uit uitgebreide administratieve controles op documenten zoals factuuroverzichten en voortgangs- of eindrapporten van projectpromotoren bij betalingsaanvragen. Daarnaast worden er bij geselecteerde projecten inspecties ter plaatse gehouden, aan de hand van een betrouwbare bemonsteringsmethode. Bij administratieve controles wordt in het bijzonder nagegaan of het project de investering, opleiding of andere betaalde diensten heeft uitgevoerd en of de uitgaven correct, subsidiabel en aan het project toe te schrijven zijn. Bij de inspecties ter plaatse verifiëren de controleurs al deze elementen en gaan ze na of andere steunvoorwaarden vervuld zijn. Dit gebeurt aan de hand van fysieke inspecties, gesprekken met het personeel en een controle van rekeningen en documentaire stukken, bijvoorbeeld in verband met aanbestedingsprocedures.



Opmerking: de blauwe pijlen geven de auditstroom aan, de oranje pijlen geven de stroom van ingediende uitgaven aan en de groene pijlen tonen de operationele verificaties/controles.

### Welke controles verricht de certificeringsautoriteit voordat ze de uitgaven aan de Commissie certificeert?

De **certificeringsautoriteit** mag een betalingsaanvraag pas aan de Commissie overmaken wanneer zij er volledig zeker van is dat de nodige controles zijn uitgevoerd. Zij onderzoekt en beoordeelt alle informatie die de beheersautoriteit heeft ingezameld bij de controle van de begunstigden en checkt de gegevens van het project in het informaticasysteem, waarbij ze zo nodig toelichtingen vraagt. Zij houdt ook rekening met de beschikbare rapporten van de auditautoriteit over de werking van de controlesystemen. Hoewel het niet de bedoeling is dat zij het werk van de beheersautoriteit nog eens overdoet, kan de certificeringsautoriteit zo nodig ook zelf aanvullende controles doen of laten doen.

Het tweede controleniveau in de lidstaten is de certifice-

eringsautoriteit, die de taak heeft om bij de Commissie te certificeren dat de voor terugbetaling ingediende uitgaven correct zijn, het resultaat zijn van een betrouwbaar boekhoudsysteem en in overeenstemming zijn met de geldende communautaire en nationale regels. Zij ontvangt de uitgavendeclaraties van de beheersautoriteit en voert controles uit alvorens deze op te nemen in de gecertificeerde betalingsaanvraag die naar de Commissie wordt gestuurd.



### 3.2 Het belang van audits

De audits op nationaal niveau controleren de doeltreffende werking van de controles door de beheers- en certificeringsautoriteiten, om na te gaan of er nog een kans bestaat dat er onregelmatige uitgaven zouden worden gecertificeerd. Wanneer de audits tekortkomingen vaststellen, geven de auditoren aanbevelingen. Bijgevolg wordt regelmatig feedback gegeven over de doeltreffende werking van de beheers- en controlesystemen. Audits door EU-instanties onderzoeken de algemene werking van de nationale controlesystemen. Deze audits kunnen onzorgvuldige controles op het eerste niveau of een gebrek aan controle voor de certificering van uitgaven evenwel niet goedmaken.

#### De taak van de auditautoriteit — audits uitvoeren om de betrouwbaarheid te vergroten

Een belangrijke taak van de auditautoriteit(en) in de lidstaten bestaat erin de betrouwbaarheid van het systeem te vergroten door het uitvoeren van de belangrijke taken die door de voorschriften worden opgelegd, aan het begin van de periode, tijdens de uitvoering en aan het einde.

#### De rol van de auditautoriteit

Tijdens de uitvoering van het programma controleert de **auditautoriteit** de doeltreffende werking van de controlesystemen en brengt zij verslag uit over haar werk in een jaarlijks controlerapport aan de Commissie, vergezeld van een auditverklaring. Haar werk is gebaseerd op de auditstrategie die door de Commissie is goedgekeurd bij het begin van de uitvoering en regelmatig wordt bijgewerkt. Er is een standaardmethode vastgelegd voor de auditwerkzaamheden van de auditautoriteit. Deze methode is gebaseerd op systeem-evaluaties die worden ondersteund door grondige controles van de projectuitgaven die zijn ingediend over een referentieperiode van 12 maanden. Met deze methode, die gebruik maakt van statistische steekproeven, kan men elk jaar een representatief foutenpercentage bepalen voor elk programma of elke groep van programma's. Dit geeft een indicatie over de doeltreffende werking van de systemen of de noodzaak tot verbetering. De auditautoriteit geeft feedback over haar bevindingen aan de beheers- en certificeringsautoriteiten en volgt op of haar aanbevelingen worden toegepast.

Aan het eind van de uitvoering van het programma, is de auditautoriteit verantwoordelijk voor de afsluitingsverklaring en rapportage aan de Commissie.

#### De taak van de Commissie — toezicht

Op EU-niveau is het de taak van de **Commissie om toezicht** te houden op de correcte organisatie en werking van de controlesystemen in de lidstaten, door middel van:

- de procedure voor de conformiteitsbeoordeling (zie punt 4), goedkeuring van de auditstrategieën en onderzoek van de jaarlijkse controlerapporten en auditverklaringen;
- audits bij de lidstaten om er zich van te vergewissen dat de systemen efficiënt werken. De Commissie kijkt in de eerste plaats naar de betrouwbaarheid van het werk van de auditautoriteiten om deze garantie te bieden via hun jaarlijkse controlerapporten en auditverklaringen. Daarnaast richt ze zich op de beheersautoriteiten en/of certificeringsautoriteiten van programma's met een hoog risico;
- controle van de door de lidstaten gemelde informatie over onregelmatigheden en terugvorderingen van onrechtmatig uitgekeerde subsidies;
- formele begeleiding om maatstaven vast te stellen en goede praktijken te verspreiden. Regelgevende en controlekwesties worden besproken in het beheerscomité dat bestaat uit afgevaardigden van de Commissie en lidstaten (het coördinatiecomité van de fondsen, COCOF), in de technische werkgroep van het raadgevend comité van het ESF en in technische vergaderingen met auditautoriteiten; en
- controle aan het einde van het programma, om na te gaan of de steun voor de programma's naar behoren is gemotiveerd.

De Commissie houdt ook toezicht op het beheer van de programma's via haar controle van de jaarlijkse uitvoeringsrapporten, deelname aan bijeenkomsten van de comités van toezicht, waar relevante informatie over de uitvoering van de programma's wordt besproken, en onderzoek van betalingsaanvragen.

De diensten van de Commissie binnen de directoraten-generaal Regionaal beleid en Werkgelegenheid hebben een doorlopende auditstrategie om zekerheid te krijgen over de doeltreffende organisatie en werking van de beheers- en controlesystemen over een periode van meerdere jaren, op basis van het onderzoek van de informatie die wordt verstrekt door de lidstaten en de resultaten van hun eigen audits.

In hun jaarlijkse activiteitenrapporten geven zij een beoordeling van de doeltreffendheid van de systemen in de verschillende lidstaten en programma's. Het auditprogramma wordt opgesteld op basis van een risicobeoordeling die met name rekening houdt met de omvang van de Europese steun en met de risicofactoren i.v.m. gekende zwakke punten in de beheersinstaties en i.v.m. de aard van de activiteiten en de begunstigden. Indien door een lidstaat niet onmiddellijk corrigerende maatregelen worden getroffen, kan de Commissie de betalingen onderbreken of opschorten en financiële correcties toepassen om mogelijk onrechtmatige eerdere betalingen terug te vorderen (zie punt 5).

### Europese rekenkamer (ECA) — de externe auditor

Enmaal per jaar levert de Europese rekenkamer een „betrouwbaarheidsverklaring“<sup>1</sup> af over de wettigheid en regelmatigheid van de EU-inkomsten en -uitgaven in de verschillende domeinen van de begroting tijdens het voorbije boekjaar. De beoordelingen worden gebaseerd op audits door de rekenkamer in de lidstaten en de Commissie, en worden gepubliceerd in het jaarverslag van de rekenkamer, samen met de antwoorden van de Commissie.

Voor haar jaarlijkse beoordeling van het cohesiebeleid controleert de rekenkamer een representatieve steekproef van ongeveer 180 projecten in de lidstaten en onderzoekt zij tevens de doeltreffendheid van de controlesystemen die in de lidstaten worden gehanteerd voor de betreffende programma's alsook het toezicht houdende werk van de Commissie.

### 3.3 DAS en kwijting

Het Europees Parlement en de Raad onderzoeken het gebruik van de Europese steun in de jaarlijkse kwijtings-

procedure, die duurt van november tot april, waarna het Parlement een stemming organiseert om de Commissie kwijting te geven over de rekeningen en de begroting. Het jaarverslag van de rekenkamer, speciale rapporten en de antwoorden door de Commissie vormen het belangrijkste bronnenmateriaal voor de kwijtingsbesprekingen. De beoordeling door de rekenkamer van de doeltreffendheid van de controlesystemen voor de uitgaven van

het cohesiebeleid voor de begrotingsperiode 2000-06 stelt dat deze nog niet doeltreffend genoeg zijn, gezien het hoge foutenpercentage dat werd aangetroffen in de terugbetaalde uitgaven. De rekenkamer heeft nog geen verklaring geformuleerd over de doeltreffendheid van de controleafspraken voor de periode 2007-13. Het Europees Parlement en de Raad (begrotingsautoriteiten) geven tijdens de kwijtingsprocedure ook een aantal aanbevelingen aan de Commissie en andere partijen die betrokken zijn bij het beheer van de Europese steun. De rekenkamer volgt de uitvoering van deze aanbevelingen en formuleert in latere rapporten aan de begrotingsautoriteiten opmerkingen over de vorderingen.



<sup>1</sup> Ook „DAS“ genoemd, naar de Franse term „Déclaration d'Assurance“.

## Waarom heeft het cohesiebeleid nog geen gunstig advies gekregen van de Europese rekenkamer en wat wordt hieraan gedaan?

De uitgaven van het cohesiebeleid vormen een van de meest complexe domeinen van de begroting, met een hoog intrinsiek risico, wat een doeltreffende controle tot een uitdaging maakt.

Er zijn redenen om aan te nemen dat het foutenpercentage in de uitgaven van de programma's in de periode 2007-13 beduidend lager zou moeten zijn, gezien de verbeteringen in de beheers- en controlesystemen in vele lidstaten tijdens de vorige periode, gezien de duidelijkere en strengere controlevereisten die in de wetgeving werden ingevoerd voor de periode 2007-13, en gezien de controle van de organisatie van de systemen via het conformiteitsbeoordelingsproces voor er door de Commissie betalingen worden verricht.

In 2008/9 voerde de Commissie een actieplan uit om verbeteringen voor de nieuwe programma's te versnellen en om ervoor te zorgen dat onregelmatige uitgaven uit de programma's van de periode 2000-06 werden verwijderd voor deze werd afgesloten. Het actieplan, dat nauwgezet de aanbevelingen van de rekenkamer volgde, had een tweeledige strategie:

- de lidstaten helpen om beter te controleren of projectuitgaven in aanmerking komen, vooraleer zij betalingsaanvragen indienen bij de Commissie;
- hardere maatregelen nemen om de betalingen stop te zetten of geld terug te vorderen indien de lidstaten de normen niet halen.

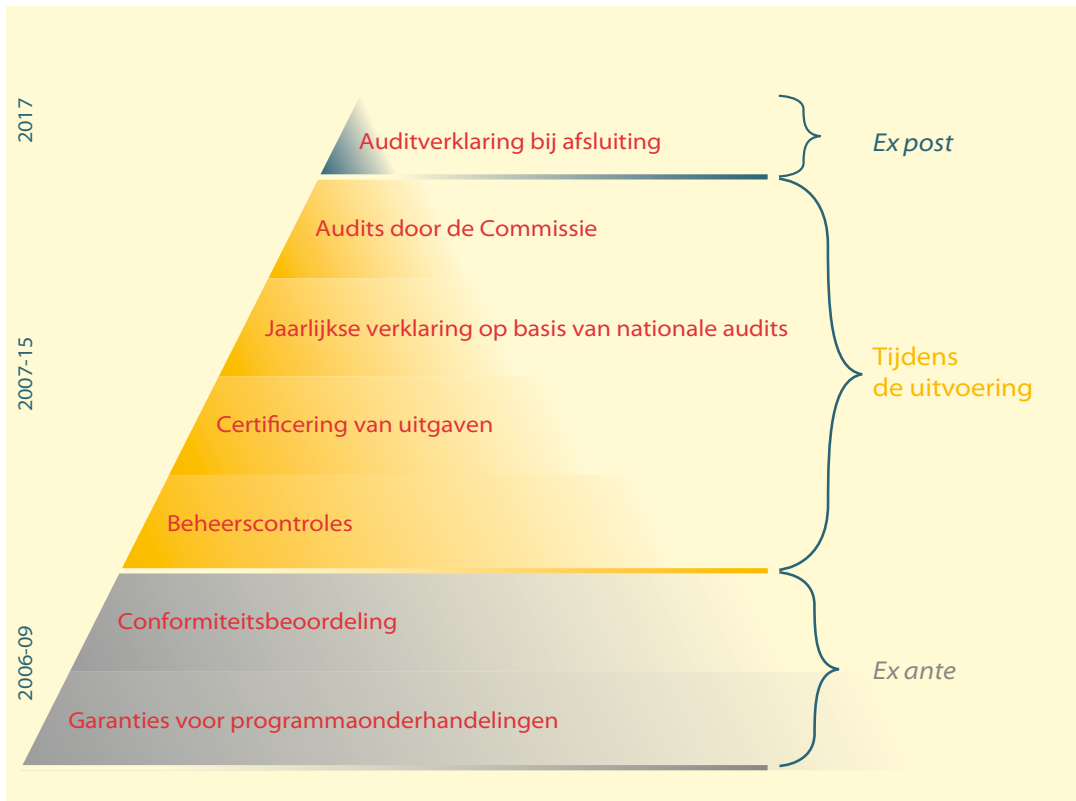
De Commissie wierp ook de vraag op welke maatstaven de rekenkamer op het vlak van het foutenpercentage moet hanteren bij de beoordeling van de doeltreffendheid van de systemen in verschillende beleidsdomeinen (zie „Naar een gemeenschappelijke visie op het begrip aanvaardbaar foutenrisico“, COM (2008) 866). Voor programma's van het cohesiebeleid die worden uitgevoerd over een periode van negen jaar, met controles die op een meerjarenbasis worden toegepast, is het streefdoel ervoor te zorgen dat tegen de afsluiting van het programma het foutenniveau zeer laag is, aangezien de uitgaven tegen die tijd alle niveaus van het beheers- en controlesysteem hebben doorlopen.



# 4

## Het controlesysteem in de tijd — hoe garanties worden opgebouwd

De garantie op effectiviteit van de controlesystemen om onregelmatigheden te voorkomen, te ontdekken en te corrigeren, wordt opgebouwd gedurende de hele programmaperiode. De onderstaande afbeelding toont de bouwstenen van het systeem.



### Ex ante — organisatie van controlesysteem

Tijdens de **onderhandelingen** over de operationele programma's zorgt de Commissie ervoor dat de programma-autoriteiten correct worden aangeduid en dat eventuele problemen met de systemen die tijdens de vorige periode werden vastgesteld, op passende wijze worden aangepakt.

Na goedkeuring van het programma geeft de procedure voor de **conformiteitsbeoordeling** zekerheid over de juiste organisatie van de controlesystemen, nog voordat er uitgaven worden vergoed. Binnen de twaalf maanden na de goedkeuring van het programma moet een nationale auditinstantie — vaak de auditautoriteit — een conformiteitscertificaat afleveren met betrekking tot de interne controlesystemen voor het programma. De Commissie kijkt naar het verslag en de verklaring van de conformiteitsbeoordeling om zich ervan te vergewissen dat deze rechtlijnig en betrouwbaar is. Pas nadat eventueel de noodzakelijke corrigerende maatregelen zijn getroffen en de Commissie heeft vastgesteld dat het controlesysteem volledig beantwoordt aan de geldende regelgeving, begint zij met het vergoeden van de uitgaven voor het programma. Aan het begin van de programmaperiode zal de Commissie ook de auditstrategie die door de auditautoriteit is ingediend onderzoeken en goedkeuren. Dit gebeurt binnen een termijn van negen maanden na de goedkeuring van het programma.

## Tijdens de uitvoering van het programma

De Commissie krijgt zekerheid door de certificering van de uitgaven door de certificeringsautoriteit (zie punt 3.1) en het jaarlijkse controlerapport en de auditverklaring van de auditautoriteit (zie punt 3.2), alsook op basis van de resultaten van haar eigen auditwerk (zie punt 3.2).

## Verantwoordelijkheid van de lidstaten

Bij de herziening van het Financieel Reglement inzake EU-steun, in 2006, werd een nieuw element van het controlesysteem ingevoerd. Lidstaten moeten op een passend niveau in hun centrale administratie, tegen 15 februari van elk jaar een „**jaaroverzicht**“ indienen van de certificeringen door de certificeringsautoriteit en van de auditverklaringen door de auditautoriteiten, en dit met betrekking tot alle programma's voor het voorgaande kalenderjaar in hun lidstaat. De bedoeling hiervan is de verantwoordelijkheidsketen tussen de lidstaten en de Commissie in verband met het gebruik van EU-steun onder gezamenlijk beheer te versterken. De lidstaten wordt aanbevolen een standpunt te formuleren over de geboden garanties van de beheers- en controlesystemen en aan te geven welke problemen er zijn en hoe deze kunnen worden opgelost. De jaaroverzichten werden voor het eerst bezorgd in februari 2008.

Enkele lidstaten gaan nog een stap verder en dienen op een politiek niveau vrijwillig „**nationale aangiften**“ in, die worden geauditeerd door de **nationale hoge controle-instanties (HCI's)**. De Commissie stimuleert deze ontwikkeling, aangezien dergelijke aangiften sterk kunnen bijdragen tot een gegarandeerde werking van de nationale systemen. De HCI's werken op twee belangrijke niveaus samen met de Europese rekenkamer: 1. de regelmatige bijeenkomsten van de hoofden van de HCI's en de ECA, en 2. het contactcomité, de vergadering van de verbindingssambtenaren van de HCI's en ECA. Door het contactcomité opgerichte werkgroepen staan in voor de samenwerking en uitwisseling van informatie/ervaringen over specifieke aangelegenheden. De website van de Europese rekenkamer bevat hier meer informatie over<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/cooperation>

## Ex post — het vangnet van de programma-afsluiting

Aan het einde van de programmaperiode controleert de auditautoriteit de uitgevoerde auditwerkzaamheden en levert een verklaring af met een beoordeling van de nauwkeurigheid en de overeenstemming met de regels en voorwaarden van de uitgaven die voor het programma werden aangegeven in de laatste staat van uitgaven. In haar afsluitend rapport beschrijft de auditautoriteit wat er gedaan is om de systemen te verbeteren en onregelmatige uitgaven te corrigeren na aanbevelingen naar aanleiding van haar eigen auditwerkzaamheden of die van de Commissie en de Europese rekenkamer. De Commissie onderzoekt zorgvuldig alle afsluitende verklaringen en vraagt zo nodig aanvullende informatie of laat bijkomende auditwerkzaamheden uitvoeren. Ook na afsluiting kan ze nog audits verrichten op een steekproef van programma's.

De bewijsstukken moeten beschikbaar worden gehouden voor controle door de Commissie, OLAF of de Europese rekenkamer en dit tot drie jaar na afsluiting, d.w.z. tot 2017/18, behalve wanneer de gedeeltelijke afsluitingsprocedure werd gebruikt, die de bewaarperiode voor documenten verkort voor afgesloten activiteiten waarop de verklaring van gedeeltelijke afsluiting betrekking heeft.



# 5

## Wat gebeurt er als er problemen worden vastgesteld?

### 5.1 De correctie van onregelmatigheden is hoofdzakelijk de taak van de lidstaat

Bij niet-naleving van de regels of voorwaarden die verbonden zijn met EU-financiering zal men uitgaven van een project normaal uitsluiten van terugbetaling of ze als „onregelmatig“ bestempelen. De begunstigde moet dan mogelijk de ontvangen steun gedeeltelijk of volledig terugbetalen, afhankelijk van de aard en de ernst van de „onregelmatigheid“.

Deze „onregelmatigheden“ worden gecorrigeerd door de onregelmatige uitgaven te schrappen uit de betalingsaanvragen die zijn ingediend bij de Commissie en door de subsidie van de begunstigde te herroepen en terug te vorderen. Het is in eerste instantie de taak van de instanties van de lidstaten om deze correcties en terugvorderingen te verrichten. De Commissie komt enkel tussenbeide wanneer ze vaststelt dat onregelmatige uitgaven niet werden gecorrigeerd of dat het controlesysteem voor een programma niet werkt, met bijgevolg het risico dat onregelmatigheden niet worden vastgesteld.

Wanneer de nationale instanties een onregelmatigheid vaststellen en corrigeren, kunnen zij de vrijgekomen EU-steun gebruiken voor andere projecten. Dit is een stimulans voor de lidstaten om doeltreffende systemen in te voeren. Indien de Commissie een correctie moet doorvoeren, betekent dit een netto vermindering van de EU-steun voor het programma.

### Onregelmatigheden

Veel voorkomende onregelmatigheden zijn een gebrek aan bewijsstukken (bijvoorbeeld time sheets van personeel, facturen of verdeelsleutels voor indirecte kosten) die moeten worden bijgehouden ten behoeve van de controles, het niet aftrekken van inkomsten van projectuitgaven, het opnemen van uitgaven die niet in aanmerking komen zoals aftrekbare BTW, en inbreuken op de aanbestedingsvereisten.

Slechts een minderheid van de „onregelmatigheden“ betreft fraude; de meeste zijn toe te schrijven aan slordigheid of het niet vertrouwd zijn met de regels. Daarom moeten de beheersautoriteiten, wanneer ze projectfinanciering toestaan, zich ervan verzekeren dat de begunstigden zich bewust zijn van de steunvoorwaarden en in staat zijn het voorgestelde project te beheren en uit te voeren.

## Onderbreking en opschorting van betalingen

De directeur-generaal van de directoraten-generaal Regionaal beleid of Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen kan een onderbreking van de betalingen voor een niet-verlengbare periode van maximaal zes maanden gelasten, zodra er aanwijzingen zijn dat het systeem een ernstig gebrek vertoont. De betalingen worden hervat zodra de lidstaat de nodige maatregelen heeft genomen om dit te verhelpen.

Een opschorting van de betalingen vereist een formele beslissing door de Commissie en kan voor onbepaalde tijd voortduren.

### Rapportage van onregelmatigheden en financiële correcties

De lidstaten moeten onregelmatigheden voor een bedrag van meer dan € 10 000 EU-steun driemaandelijks rapporteren aan OLAF, het bureau voor fraudebestrijding van de Commissie. Eenmaal per jaar moeten zij de Commissie ook de totaalcijfers bezorgen van alle financiële correcties en terugvorderingen die zij het voorbije jaar hebben verricht, met inbegrip van deze die onder de meldingsdrempel van OLAF blijven.

De tendensen in de gemelde onregelmatigheden worden geanalyseerd in het jaarverslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU volgens artikel 280 van het Verdrag. De Commissie publiceert ook de cijfers voor de financiële correcties door de lidstaten. Deze cijfers leveren het bewijs dat de controlesystemen van de lidstaten doeltreffend werken.

#### 5.2 Wat gebeurt er als de Commissie gebreken vaststelt in controlesystemen?

Wanneer de Commissie aanwijzingen heeft van aanzienlijke tekortkomingen in de werking van de beheers- en controlesystemen van lidstaten of van onregelmatigheden in verband met bepaalde betalingsaanvragen die een lidstaat niet heeft kunnen voorkomen, vaststellen of corrigeren, kan zij de betalingen voor het betreffende programma onderbreken of formeel opschorten, of een financiële correctieprocedure opstarten.

### Financiële correcties door de Commissie

Als de lidstaat nalaat de onregelmatigheid te corrigeren of de tekortkoming van het systeem te verhelpen, kan de Commissie een financiële correctie toepassen via een formele beslissing. Een dergelijke beslissing leidt altijd tot een netto afname van de EU-steun voor het programma, d.w.z. dat de lidstaat de herroepen EU-steun niet kan gebruiken voor andere projecten.

De Commissie kan voor systematische fouten financiële correcties op basis van extrapolatie toepassen, of forfaitaire correcties voor systeemfouten of onregelmatigheden waarvan de financiële impact moeilijk te becijferen is, bijvoorbeeld inzake openbare aanbestedingen.

In de periode 2000-06 (en ook tot eind 2008) werden voor ongeveer € 3,15 miljard financiële correcties doorgevoerd ten gevolge van auditwerk door de Commissie, OLAF of de Rekenkamer, waarvan € 2,6 miljard door de lidstaten werd aanvaard en uitgevoerd. De resterende € 0,55 miljard werd opgelegd door een formele beslissing van de Commissie.

## Het controlesysteem voor het cohesiebeleid Werking in de begrotingsperiode 2007-13

### Meer weten...

Meer gedetailleerde informatie over het controlesysteem voor het cohesiebeleid en aanverwante domeinen vindt u op [http://ec.europa.eu/dgs/regional\\_policy/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/dgs/regional_policy/index_nl.htm)

Europese Commissie, directoraat-generaal Regionaal beleid  
Eenheid B.1 — Communicatie, informatie en betrekkingen met andere landen  
Raphaël Goulet  
Tervurenlaan 41, B-1040 Brussel  
Fax (32-2) 29-66003  
E-mail: [regio-info@ec.europa.eu](mailto:regio-info@ec.europa.eu)  
Internet: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_nl.htm)



Publicatiebureau

ISBN 978-92-79-09205-3



9 789279 092053