



Europese structuur- en investeringsfondsen

Richtsnoeren voor de lidstaten inzake
beheersverificaties

(Programmeringsperiode 2014-2020)

DISCLAIMER: Dit is een document dat werd opgesteld door de diensten van de Commissie. Het verstrekt op basis van de toepasselijke EU-wetgeving technische richtsnoeren aan collega's en andere instanties die betrokken zijn bij de monitoring, controle of tenuitvoerlegging van de Europese structuur- en investeringsfondsen (met uitzondering van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo)) over de manier waarop de EU-voorschriften op dit domein dienen te worden geïnterpreteerd en toegepast. Dit document heeft tot doel informatie te verstrekken over de manier waarop de diensten van de Commissie deze regels uitleggen en interpreteren, ter bevordering van de uitvoering van de programma's en de toepassing van goede werkmethoden. Dit referentiedocument laat de interpretatie van het Hof van Justitie en het Gerecht of de besluiten van de Commissie onverlet.

Inhoudsopgave

I. ACHTERGROND	4
1. Verwijzingen naar regelgeving.....	4
2. Doel van deze richtsnoeren.....	4
II. RICHTSNOEREN	5
1. Kernvraagstukken in verband met beheersverificaties	5
1.1. Algemene beginselen en doel.....	5
1.2. Verantwoordelijkheden van managementautoriteiten, intermediaire instanties en begunstigden	6
1.3. Richtsnoeren van de lidstaten.....	9
1.4. Capaciteit van de managementautoriteit en de intermediaire instanties in het kader van verificaties	10
1.5. Methodologie en toepassingsgebied van beheersverificaties op grond van artikel 125, lid 5	10
1.6. Tijdschema voor de beheersverificaties	12
1.7. Frequentie van de beheersverificaties	14
1.8. Documenteren van beheersverificaties.....	17
1.9. Uitbesteden van beheersverificaties	18
1.10. Certificaten van auditoren	18
1.11. Scheiding van functies	19
2. Specifieke aandachtsgebieden bij beheersverificaties	20
2.1. Overheidsopdrachten	20
2.2. Milieu	25
2.3. Staatssteun	28
2.4. Financieringsinstrumenten	30
2.5. Inkomstengenererende concrete acties	34
2.6. Duurzaamheid van concrete acties	36
2.7. Gelijkheid en non-discriminatie	36
2.8. De doelstelling "Europese territoriale samenwerking (ETS)"	37
2.9. Jeugdwerkgelegenheidsinitiatief (JWI)	40
2.10. Vereenvoudigde kostenopties.....	40
2.11. Indicatoren	41

LIJST MET ACRONIEMEN EN AFKORTINGEN

AA	Auditautoriteit
BA	Beheersautoriteit
BCS	Beheers- en controlesysteem
Beheersverificaties	Verificaties uit hoofde van artikel 125, lid 4, onder a), van de VGB, met inbegrip van administratieve verificaties voor elk verzoek tot terugbetaling van begunstigden en verificaties ter plaatse van concrete acties, zoals vastgesteld in artikel 125, lid 5, van de VGB.
CA	Certificeringsautoriteit
EFRO	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling - Verordening (EU) nr. 1301/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013
EGTS	Europese groepering voor territoriale samenwerking
ESF	Europees Sociaal Fonds - Verordening (EU) nr. 1304/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013
ESIF	ESIF verwijst naar alle Europese structuur- en investeringsfondsen. Deze richtsnoeren gelden voor al die fondsen met uitzondering van het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo)
ETS	Europese territoriale samenwerking - Verordening (EU) nr. 1299/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013
GS	Gezamenlijk secretariaat (voor ETS-programma's)
II	Intermediaire instantie
Kmo	Kleine en middelgrote onderneming
VGB	Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013)

I. ACHTERGROND

1. Verwijzingen naar regelgeving

Verordening	Artikelen
Verordening (EU) nr. 1303/2013 Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (hierna "VGB" genoemd)	Artikel 125 (de leden 4, 5 en 7) - Functies van de managementautoriteit
Verordening (EU) nr. 1299/2013 Europese territoriale samenwerking (hierna "ETS" genoemd)	Artikel 23 - Functies van de managementautoriteit

Op grond van artikel 125, lid 4, onder a), van de VGB moet de MA verifiëren of de medegefinancierde producten en diensten zijn geleverd en of de door de begunstigen gedeclareerde uitgaven zijn betaald en voldoen aan het toepasselijke recht, aan het operationele programma en aan de voorwaarden voor de steun voor de concrete actie.

Krachtens artikel 125, lid 5, van de VGB omvatten de verificaties administratieve verificaties voor elk verzoek tot terugbetaling van begunstigen en verificaties ter plaatse van concrete acties.

Krachtens artikel 125, lid 7, van de VGB moeten, als de MA tevens begunstigde van het operationele programma is, de regelingen voor de (in lid 4, eerste alinea, onder a), van dit artikel bedoelde) verificaties een behoorlijke scheiding van functies garanderen.

Volgens artikel 23, lid 1, van de ETS vervult de MA van een samenwerkingsprogramma de in artikel 125, lid 4, van de VGB vastgestelde functies. Artikel 23, lid 4, van de ETS stelt vast dat lidstaten en derde landen in bepaalde omstandigheden verantwoordelijk zijn voor de beheersverificaties. In artikel 23, leden 3 en 5, van de ETS worden nadere details gegeven over de verificaties in ETS-programma's.

2. Doel van deze richtsnoeren

Dit document heeft tot doel richtsnoeren te verstrekken over bepaalde praktische aspecten van de toepassing van artikel 125, lid 4, onder a), en lid 5, van de VGB en van artikel 23 van de ETS. Het is de bedoeling dat dit document voor de lidstaten als referentiedocument dient met het oog op de tenuitvoerlegging van die artikelen. Deze richtsnoeren zijn van toepassing op de ESIF, met uitzondering van het Elfpo. Tegen die achtergrond verdient het aanbeveling dat de lidstaten – rekening houdend met hun eigen organisatiestructuren en controlemaatregelen – deze richtsnoeren ook daadwerkelijk in praktijk brengen. De richtsnoeren verstrekken een aantal goede werkmethode die kunnen worden toegepast door MA's en instanties bedoeld in artikel 23, lid 4, van de ETS, waarbij de specifieke kenmerken van elk BCS in acht worden genomen. Uit de audits van de Commissie die in de programmeringsperioden 2000-2006 en 2007-2013 zijn uitgevoerd, is gebleken dat het gebruik van een dergelijk document voordelen met zich mee kan brengen.

In deze richtsnoeren wordt aandacht besteed aan de wettelijke voorschriften, algemene beginselen en doelstellingen van verificaties, aan de instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan, aan het tijdsschema, het toepassingsgebied en de frequentie van de verificaties, aan de organisatie van de verificaties ter plaatse, aan het vereiste om de werkzaamheden te documenteren

en, tot slot, aan het uitbesteden van de verificaties. Op een aantal specifieke gebieden worden uitgebreide voorbeelden van goede praktijken gegeven, zoals bij overheidsopdrachten en de regelingen voor financiële bijstand. In het verleden is namelijk gebleken dat de lidstaten op deze gebieden met de nodige problemen zijn geconfronteerd. De richtsnoeren bevatten ook informatie over beheersverificaties op het gebied van financieringsinstrumenten, inkomstgenererende projecten en ETS. Ook kwesties in verband met de duurzaamheid van de concrete acties, gelijkheid en non-discriminatie, en het milieu komen aan de orde.

Vanwege de grote verschillen in de organisatiestructuren van de lidstaten kunnen in dit document niet alle situaties worden behandeld. Beheersverificaties vallen onder de verantwoordelijkheid van de MA wanneer ze worden verricht uit hoofde van artikel 125, lid 4, onder a), van de VGB en van artikel 23, lid 3, van de ETS. De MA heeft de mogelijkheid om taken te delegeren aan II's. Waar in deze handleiding verwezen wordt naar MA's, wordt dit daarom ook geacht een verwijzing naar die II's te zijn in gevallen waarin alle, of een aantal beheersverificatietaken door de MA aan dergelijke instanties zijn gedelegeerd. In de andere gevallen ligt de verantwoordelijkheid voor de beheersverificaties voor de ETS-programma's bij de lidstaten, derde landen of gebieden die in overeenstemming met artikel 23, leden 3 en 4, van de ETS de verantwoordelijke instantie of persoon aanwijzen.

Met het oog op het streven naar een verlaging van de administratieve lasten voor begunstigden van de ESIF moet erop worden gewezen dat de begunstigden en MA, CA, AA en II's onderling informatie kunnen uitwisselen via een systeem voor elektronische gegevensuitwisseling. De regels in het wetgevingspakket 2014-2020 die verband houden met het initiatief voor e-cohesie zijn zo geformuleerd dat de lidstaten en de regio's oplossingen kunnen vinden die zijn afgestemd op hun eigen organisatorische en institutionele structuur en die tegemoetkomen aan welbepaalde behoeften terwijl ze eenvormige minimumvereisten vaststellen.

II. RICHTSNOEREN

1. Kernvraagstukken in verband met beheersverificaties

Dit document bevat richtsnoeren over specifieke aspecten van de beheersverificaties. Indien bepaalde elementen van controlesystemen voor beheersverificaties van zeer goede kwaliteit zijn, worden deze in kaders naar voren gehaald als voorbeelden van goede praktijken.

1.1. Algemene beginselen en doel

Beheersverificaties maken in elke goed geleide organisatie deel uit van het interne controlesysteem¹. Het zijn de gangbare dagelijkse controles die het bestuur binnen een organisatie uitvoert om ervoor te zorgen dat de processen waarvoor het verantwoordelijk is, op de juiste wijze worden uitgevoerd.

Een simpel voorbeeld van een dergelijke verificatie binnen een typische organisatie is het vergelijken van daadwerkelijk geleverde goederen met de bijbehorende kooporder voor wat betreft de hoeveelheid goederen, de prijs en de staat waarin de goederen verkeren. Via een dergelijke verificatie wordt gegarandeerd dat de daadwerkelijk bestelde hoeveelheid goederen tegen de overeengekomen prijs is ontvangen en van de gewenste kwaliteit is.

Bij complexere processen zal de reikwijdte van de verificaties logischerwijs worden verruimd en kan bijvoorbeeld worden nagegaan of aan de toepasselijke wetten en voorschriften wordt voldaan. Het beginsel blijft echter hetzelfde, namelijk dat verificaties die het bestuur binnen een organisatie uitvoert, ervoor moeten zorgen dat de processen waarvoor het verantwoordelijk is, op de juiste

¹ Bron: COSO-definitie van interne controle, zie www.coso.org.

wijze worden uitgevoerd en in overeenstemming zijn met de toepasselijke wetten en voorschriften. Dat geldt ook voor de beheersverificaties die op grond van artikel 125, lid 5, van de VGB worden uitgevoerd. Ook in dit geval gaat het om een routinematige controle van processen waarvoor de organisatie verantwoordelijk is. Die controles worden uitgevoerd ter verificatie van de levering van de medegefinancierde producten en diensten, van de rechtmatigheid van de gedeclareerde uitgaven wanneer er sprake is van terugbetaling van werkelijk gemaakte kosten, van de naleving van de relevante voorwaarden van de beschikking van de Commissie waarin het operationele programma wordt goedgekeurd, en van de geldende nationale en EU-wetgeving in verband met de toepassing ervan. Daarbij dient bedacht te worden dat de interne controlesystemen van de lidstaten weliswaar adequaat kunnen zijn voor nationale programma's, maar dat deze gezien bepaalde specifieke eisen die de ESIF stellen, wellicht toch aangepast dienen te worden.

Beheersverificaties vormen een geïntegreerd onderdeel van het interne controlesysteem van alle organisaties. Indien dergelijke systemen op de juiste wijze worden gebruikt, leveren zij tevens een bijdrage aan het voorkomen en opsporen van fraude.

Ook moet worden vermeld dat elke MA volledig verantwoordelijk is voor de planning, het beheer en de beoordeling van haar interne capaciteiten om vast te stellen hoeveel concrete acties er naar behoren kunnen worden beheerd en welke waarde deze mogen hebben.

1.2. Verantwoordelijkheden van managementautoriteiten, intermediaire instanties en begunstigden

Krachtens artikel 125 van de VGB is de managementautoriteit ervoor verantwoordelijk dat het operationele programma overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer wordt beheerd en uitgevoerd. Meer in het bijzonder moet zij:

- een beheersverklaring opstellen over rekeningen in verband met gemaakte uitgaven en die aan de Commissie ter terugbetaling zijn voorgelegd;
- de jaarlijkse samenvatting van de definitieve auditverslagen en de verrichte controles opstellen;
- verifiëren of de medegefinancierde producten en diensten zijn geleverd en of de door de begunstigden gedeclareerde uitgaven voor concrete acties zijn betaald en voldoen aan het toepasselijke recht, aan het operationele programma en aan de voorwaarden voor de steun voor de concrete actie;
- ervoor zorgen dat er een toereikend auditspoor is;
- een systeem opzetten voor de vastlegging en opslag in gecomputeriseerde vorm van gegevens over elke concrete actie, in voorkomend geval met inbegrip van gegevens over individuele deelnemers;
- op basis van de vastgestelde risico's doeltreffende en evenredige fraudepreventiemaatregelen invoeren;
- ervoor zorgen dat de begunstigden die betrokken zijn bij de uitvoering van concrete acties hetzij een afzonderlijk boekhoudsysteem, hetzij een passende boekhoudkundige code gebruiken voor alle transacties.

De MA heeft de algemene verantwoordelijkheid voor deze taken. Ze kan ervoor kiezen deze taken of een deel daarvan over te dragen² aan II's³. Ze kan echter niet de algemene verantwoordelijkheid

² Indien een of meer taken van een MA of een CA door een II worden uitgevoerd, dienen de desbetreffende regelingen officieel schriftelijk vastgelegd te worden.

voor een juiste uitvoering van deze taken overdragen. Wanneer bepaalde taken zijn overgedragen aan II's, moet de MA, in haar verantwoordelijkheid als toezichthouder, derhalve de zekerheid verkrijgen dat de taken op de juiste wijze zijn uitgevoerd. Die controle kan op een aantal manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld:

- leidraden, handleidingen in verband met procedures en checklists opstellen die zijn toegesneden op II's en door hen worden gebruikt;
- de van toepassing zijnde verslagen die door II's zijn opgesteld in ontvangst nemen en evalueren;
- auditverslagen ontvangen die zijn opgesteld in het kader van artikel 127, lid 1, van de VGB en die beoordelingen moeten omvatten van de verificaties die door II's zijn verricht uit hoofde van artikel 125, lid 5, van de VGB; en
- kwaliteitscontroles uitvoeren van de verificaties door de II's.

De MA dient controles op het niveau van de II's uit te voeren, waaronder een steekproef van verzoeken tot terugbetaling van een begunstigde, zodat zij enerzijds als onderdeel van het routinematig toezicht, anderzijds indien er twijfels bestaan over een correcte uitvoering van de taken, kan vaststellen op welke wijze de verificaties zijn uitgevoerd. Die controle dient ook een onderzoek van een beperkte steekproef van een aantal dossiers te omvatten op basis van een professionele inschatting.

Wanneer de MA de beheersverificaties ontwerpt, moet zij rekening houden met frauderisico's. Directie en personeel moeten voldoende op de hoogte zijn van fraude om fraude-indicatoren ("red flags") op te merken. In principe duidt de aanwezigheid van meer dan een indicator tegelijkertijd op een verhoging van de waarschijnlijkheid dat zich fraude heeft voorgedaan. De beheersverificaties moeten worden verricht met een professioneel-kritische instelling. De MA moet in haar leidraad en handleidingen instructies en informatie opnemen die de gebruiker bewuster maken van het frauderisico. Daarnaast moeten er duidelijke procedures bestaan die ervoor zorgen dat er onmiddellijk actie wordt ondernomen in verband met gerapporteerde gevallen van fraude of vermoedelijke fraude. Wanneer er vermoedelijke fraude is opgespoord (bv. via beheersverificaties), dient de MA de betrokken nationale overheid hiervan onverwijld op de hoogte te brengen zodat deze verdere actie kan ondernemen; deze autoriteit is dan degene die de Commissie (OLAF) in kennis dient te stellen van onregelmatigheden en gevallen van vermoedelijke fraude in overeenstemming met de toepasselijke sectorale voorschriften voor de rapportage van onregelmatigheden. In eerste instantie zijn de mensen die moeten worden geïnformeerd waarschijnlijk degenen die belast zijn met het bestuur van de entiteit in kwestie, als er geen reden is om aan te nemen dat zij bij de vermoedelijke fraude betrokken zijn. Anders moet de MA het geval of de gevallen rechtstreeks melden aan de rechterlijke instanties, zonder afbreuk te doen aan nationale wetgeving in verband met de vertrouwelijkheid van de door de MA verkregen informatie. Waar dat volgens de nationale voorschriften mogelijk is, dient de MA op de hoogte te worden gesteld van alle gevallen van vermoedelijke of duidelijke fraude betreffende projecten die medegefinancierd zijn door ESIF; daartoe moet de coördinatie tussen de nationale instanties worden bevorderd.

³ Een II is elke publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instantie of dienst die handelt onder de verantwoordelijkheid van een MA of CA of die namens een dergelijke autoriteit taken verricht ten behoeve van begunstigden die concrete acties uitvoeren (artikel 2, punt 18, van de VGB). II's zijn verantwoordelijk voor de inrichting van een intern controlesysteem dat noodzakelijk is om voldoende zekerheid te verschaffen met betrekking tot de regelmatigheid en de juistheid van de verrichtingen, en om te waarborgen dat deze overeenkomstig de voorwaarden van het operationele programma en de relevante EU-voorschriften worden uitgevoerd. Wanneer de MA de in artikel 125, lid 5, van de VGB bedoelde taken heeft gedelegeerd, moet het interne controlesysteem verificatie door de II omvatten van de verzoeken tot terugbetaling die door de begunstigde zijn ingediend.

De Commissie beveelt MA's aan bij de beheersing van het frauderisico een proactieve, gestructureerde en doelgerichte aanpak te hanteren. Wat de ESIF betreft, moeten proactieve, evenredige en kosteneffectieve fraudebestrijdingsmaatregelen het doel zijn. Alle programma-autoriteiten moeten zich verbinden tot nultolerantie ten aanzien van fraude en eerst en vooral zorgen voor de juiste toonzetting van bovenaf. De richtsnoeren van de Commissie betreffende *Frauderisicobeoordeling en doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen* (EGESIF 14-0021-00 van 16 juni 2014) bieden MA's bijstand voor de tenuitvoerlegging van artikel 125, lid 4, onder c), waarin wordt bepaald dat MA's op basis van de vastgestelde risico's doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen moeten nemen.

Sommige lidstaten hebben beslist om Arachne te gebruiken, een score-instrument voor risico's. Arachne streeft naar de totstandbrenging van een omvattende en volledige databank van projecten die zijn uitgevoerd in het kader van de structuurfondsen en het cohesiefonds in Europa, verrijkt met gegevens uit openbaar beschikbare bronnen teneinde, op basis van een reeks van meer dan 100 risico-indicatoren, de meest riskante projecten, begunstigen, contracten en contractanten te identificeren. Het instrument voor datamining Arachne staat ter beschikking van MA's en kan deel uitmaken van doeltreffende beheersverificaties, met inbegrip van evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen.

De intermediaire instantie kan onder meer verantwoordelijk zijn voor de compilatie van verzoeken tot terugbetaling van een aantal begunstigen in één algemene uitgavendeclaratie aan de MA. In dergelijke gevallen is de MA verantwoordelijk voor de uitvoering van de verificaties uit hoofde van artikel 125, lid 5, van de VGB om te garanderen dat de II bij de compilatie van de uitgaven nauwkeurig te werk is gegaan. Indien de II uitgavendeclaraties rechtstreeks bij de CA indient, moeten de verificaties die worden verricht in overeenstemming met artikel 125, lid 5, van de VGB op het niveau van de II gebeuren. Daarnaast dient de MA van elke transactie op de hoogte te worden gesteld, teneinde verificaties uit te kunnen voeren van de nauwkeurigheid van de uitgavencompilatie en om de CA desgevraagd de verzekering te kunnen geven dat de declaraties aan de vereisten voldoen.

De term "**begunstigde**" is gedefinieerd in artikel 2, punt 10, van de VGB. Wanneer MA's of II's ook begunstigen zijn, moet er een duidelijke scheiding van functies bestaan tussen de rol van ontvanger en die van toezichthouder. Begunstigen zijn er verantwoordelijk voor dat de uitgaven die zij met het oog op de medefinanciering declareren, wettig en rechtmatig zijn en aan alle geldende nationale en EU- wetgeving ter zake voldoen. Om deze garantie te kunnen geven, dienen zij dan ook over een eigen intern controlesysteem te beschikken dat in verhouding staat tot de omvang van de instantie en de aard van de concrete actie. De rechtstreeks door de begunstigen verrichte controles mogen echter niet worden gelijkgesteld met de verificaties die vallen onder artikel 125 van de VGB. Aan begunstigen die systemen voor e-archivering of beeldbewerking gebruiken (d.w.z. dat de originele documenten worden gescand en in elektronische vorm worden opgeslagen) wordt het advies gegeven hun interne controlesysteem dusdanig te organiseren dat het garandeert dat: elk gescand e-document identiek is aan het origineel op papier, dat het onmogelijk is om hetzelfde papieren document te scannen en als resultaat verschillende e-documenten te krijgen, dat elk e-document uniek blijft en niet opnieuw kan worden gebruikt voor een ander doeleinde dan dat waarvoor het oorspronkelijk is gemaakt. Elk e-document moet een unieke goedkeurings-, boekhoudings- en betalingsprocedure doorlopen. Het moet onmogelijk zijn om hetzelfde e-document tweemaal goed te keuren, te boeken of te betalen. Wanneer een e-document gescand is, moet het onmogelijk zijn om het te wijzigen of er gewijzigde kopieën van te maken.

1.3. Richtsnoeren van de lidstaten

Richtsnoeren van de lidstaten voor alle autoriteiten

De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat de MA's, CA's en II's met betrekking tot het BCS over de nodige adequate richtsnoeren kunnen beschikken om een goed financieel beheer van de ESIF mogelijk te maken. Daarbij is het met name van belang dat zij een adequate garantie kunnen geven omtrent de juistheid, regelmatigheid en subsidiabiliteit van de uitgaven waarvoor zij EU-bijstand aanvragen.

Beste praktijken op dit gebied omvatten het opstellen van richtsnoeren voor alle niveaus (d.w.z. MA's en II's), om te waarborgen dat door alle instanties een consequente methodologie wordt toegepast bij het uitvoeren van beheersverificaties. Er zouden op MA-niveau overkoepelende richtsnoeren ontwikkeld kunnen worden die, waar nodig, worden aangepast aan de specifieke vereisten die II's stellen. Dergelijke richtsnoeren moeten worden opgenomen in de procedurehandleidingen van deze instanties.

Richtsnoeren van de MA's voor de begunstigten

Door vanaf het begin van elke concrete actie met de begunstigten samen te werken, kunnen de instanties in de lidstaten het risico op fouten zo veel mogelijk beperken. Zij dienen de begunstigten te voorzien van opleidingsmogelijkheden en richtsnoeren over het opzetten van systemen die aan de EU-vereisten voldoen. Daarnaast dienen zij het opstellen van de eerste verzoeken tot terugbetaling te begeleiden. Daarbij moet er speciaal op worden gelet dat de begunstigten wel degelijk weten welke kosten en resultaten of outputs in aanmerking komen voor terugbetaling.

Begunstigden dienen te worden gewezen op de optie die wordt geboden door artikel 67, lid 1, onder b), c) en d), en artikel 68 van de VGB, artikel 14, leden 2, 3 en 4, van de ESF en artikel 19 van de ETS betreffende de eenheidskosten, forfaitaire bedragen en forfaitaire financiering en de terugbetaling van uitgaven betaald door lidstaten op grond van door de Commissie vastgestelde eenheidskosten en forfaitaire bedragen die gelden voor ESF-begunstigden in overeenstemming met artikel 14 van de ESF.

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de MA om ervoor te zorgen dat concrete acties voor financiering worden geselecteerd in overeenstemming met de passende selectieprocedures en -criteria die transparant en niet-discriminerend zijn en die de beginselen van gendergelijkheid en duurzame ontwikkeling in aanmerking nemen, dat ze voldoen aan de nationale en EU-voorschriften en gedurende de gehele tenuitvoerleggingsperiode in het toepassingsgebied van het fonds of de fondsen vallen. In dat opzicht dient de MA te waarborgen dat de begunstigten geïnformeerd worden over de specifieke voorwaarden betreffende de in het kader van de concrete actie te leveren producten of diensten, het financieringsplan, de uitvoeringstermijn en de financiële en andere informatie die moet worden bewaard en medegedeeld. Voordat er een goedkeuringsbeschikking wordt vastgesteld, dient de MA zich ervan te vergewissen dat de aanvrager over de passende capaciteiten beschikt om aan deze voorwaarden te voldoen. De MA dient zich ervan te vergewissen dat de aanvrager de duurzaamheid van de acties garandeert en, indien de concrete actie is gestart voordat er bij de MA een financieringsaanvraag is ingediend, dat de nationale en de EU-wetgeving in verband met de aanvraag zijn nageleefd.

De MA kan passende criteria vaststellen om de operationele, technische en administratieve capaciteit van aanvragers te beoordelen. Die criteria kunnen afhankelijk van het soort acties variëren, maar zouden onder andere betrekking kunnen hebben op de financiële positie van de aanvrager, de kwalificaties en ervaring van het personeel, en de administratieve en operationele structuur.

Er dient tevens een strategie te worden gehanteerd die waarborgt dat begunstigden toegang hebben tot informatie via onder meer brochures, boekjes, seminars, workshops en websites. Er dient met name informatie te worden verstrekt over alle geldende nationale en EU-subsidiabiliteitsregels en andere wettelijke vereisten, ook op het gebied van voorlichting en bekendmaking.

1.4. Capaciteit van de managementautoriteit en de intermediaire instanties in het kader van verificaties

De lidstaten moeten ernaar streven te beschikken over toereikende personele middelen die passende ervaring hebben verworven met de uitvoering van verificaties van door ESIF medegefinancierde concrete acties. De MA en II's moeten in de omschrijving van het BCS duidelijk aangeven welke eenheden verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van verificaties en daarbij het aantal toegewezen personele middelen vermelden. De instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de verificaties wanneer de MA en II begunstigden zijn, moet eveneens worden aangegeven. MA en II's kunnen een centraal of decentraal verificatiesysteem toepassen. Centrale controles bieden betere mogelijkheden voor de uitwisseling van ervaringen. Ze vergroten ook de efficiëntie van het personeel dat de beheersverificaties verricht en vergemakkelijken bovendien de kwaliteitscontrole. In een decentraal systeem dient de MA te zorgen voor een kwaliteitscontrolesysteem om te garanderen dat de verschillende personeelsleden die beheersverificaties verrichten hetzelfde prestatieniveau vertonen.

Landen die deelnemen aan ETS-programma's dienen de opzet van de beheersverificaties overeen te komen, het personeel dat de beheersverificaties verricht aan te wijzen, de regelingen voor de personeelsbezetting vast te stellen, evenals de belangrijkste competenties en verantwoordelijkheden overeen te komen, alsook de manieren waarop er samenhang wordt bereikt tussen personeelsleden die beheersverificaties verrichten en die afkomstig zijn uit alle landen die aan het programma deelnemen.

Wanneer de MA of II gebruikmaakt van technische bijstand, moet zij ervoor zorgen dat het externe personeel dat de beheersverificaties verricht richtsnoeren krijgt. Technische bijstand moet zoveel mogelijk worden gebruikt als middel om capaciteitsopbouw te verschaffen aan het personeel dat de beheersverificaties van de MA en II verricht.

De MA's dienen ervoor te zorgen dat hun personeel over het vereiste opleidingsniveau en de benodigde richtsnoeren beschikt met het oog op de noodzakelijke vaardigheden. Het personeel van de MA's moet met name zowel beschikken over controlevaardigheden als over kennis van de nationale en EU-wet- en regelgeving (onder meer over subsidiabiliteitsregels, staatssteunregels, regels inzake overheidsopdrachten en de werking van financieringsinstrumenten).

1.5. Methodologie en toepassingsgebied van beheersverificaties op grond van artikel 125, lid 5

De verificaties op grond van artikel 125, lid 5, van de VGB bestaan uit twee belangrijke elementen, namelijk administratieve verificaties (d.w.z. verificaties van de stukken) in verband met elk verzoek tot terugbetaling van begunstigden, en controles ter plaatse van concrete acties.

Alle terugbetalingsverzoeken van begunstigden, zowel tussentijdse als definitieve verzoeken, dienen aan een administratieve verificatie onderworpen te worden op basis van een onderzoek van het verzoek en de relevante bewijsstukken, zoals facturen, afleverbonnen, bankafschriften, voortgangsverslagen en timesheets. De hoeveelheid bewijsstukken documenten kan worden verkleind wanneer de concrete acties worden uitgevoerd aan de hand van vereenvoudigde

kostenopties⁴. De door de MA en II verrichte verificaties voordat de gecertificeerde uitgaven aan de Commissie zijn meegedeeld, dienen toereikend te zijn om te garanderen dat de gecertificeerde uitgaven wettig en regelmatig zijn. Alle onregelmatige uitgaven die tijdens de verificaties zijn ontdekt, moeten worden uitgesloten van de uitgaven die bij de Commissie worden gedeclareerd.

Als tijdens steekproefsgewijze verificaties ter plaatse blijkt dat een substantieel bedrag aan onregelmatige uitgaven is opgenomen in de uitgaven die reeds zijn vermeld in een bij de Commissie ingediend betalingsverzoek, moet de verantwoordelijke autoriteit:

- een kwantitatieve en kwalitatieve beoordeling van de opgespoorde onregelmatigheden verrichten om na te gaan of het risico van onregelmatigheden ook bestaat in de concrete acties die niet in de steekproef zijn opgenomen;
- de nodige corrigerende maatregelen treffen om de verificaties te versterken voordat het betalingsverzoek bij de Commissie wordt ingediend.

De behandeling van onregelmatige uitgaven die worden ontdekt tijdens de verificaties in het kader van artikel 125, lid 5, van de VGB moet stroken met de toepasselijke regels, onder meer de *Richtsnoeren betreffende rekeningen* van de Commissie (EGESIF 15_0017).

De verificaties moeten met name het volgende nagaan:

- of de uitgaven betrekking hebben op de subsidiabele periode en betaald zijn;
- of de uitgaven betrekking hebben op een goedgekeurde concrete actie;
- of er aan de programmavooraarden is voldaan, met inbegrip van (indien van toepassing) het goedgekeurde financieringspercentage;
- of de nationale en EU-subsidiabiliteitsregels in acht zijn genomen;
- of de onderliggende documenten toereikend zijn en er een goed auditspoor aanwezig is;
- voor vereenvoudigde kostenopties: of er aan de betalingsvoorwaarden is voldaan;
- of er is voldaan aan de voorschriften voor staatssteun, de vereisten op het gebied van duurzame ontwikkeling, gelijke kansen en non-discriminatie;
- indien van toepassing: of de nationale en de EU-regelgeving voor overheidsopdrachten in acht zijn genomen;
- of er voldaan is aan de nationale en EU-bekendmakingsregels;
- in hoeverre er met de concrete actie materiële vooruitgang is geboekt, gemeten aan de hand van algemene en programmaspecifieke output en, indien van toepassing, resultaatindicatoren en microgegevens;
- of het product of de dienst werden geleverd met volledige naleving van de algemene voorwaarden voor de overeenkomst inzake de individuele vorm van steun.

Wanneer dezelfde begunstigde meer dan een concrete actie tegelijkertijd uitvoert of wanneer een concrete actie financiering ontvangt uit hoofde van verschillende vormen van steun of fondsen, moet er een mechanisme bestaan dat de mogelijke dubbele financiering van een uitgavenpost onderzoekt.

Indien een begunstigde ter ondersteuning van de gedeclareerde uitgaven een certificaat van een auditor overlegt, kan hiermee eveneens rekening worden gehouden (zie onder 1.10).

⁴ Raadpleeg voor vereenvoudigde kostenopties de *Richtsnoeren betreffende vereenvoudigde kostenopties (SCO's)* van de Commissie (EGESIF_14-0017 van 6/10/2014).

Op technisch gebied, zoals bij het naleven van de milieuvoorschriften, is het uiteraard voorstelbaar dat nationale instanties reeds bevoegd zijn om die naleving te controleren en de relevante goedkeuring te verlenen. In dergelijke gevallen dienen de MA's na te gaan of de begunstigen de relevante goedkeuringen van die instanties hebben verkregen. Met het oog op de naleving van de voorschriften voor staatssteun, kunnen MA's wellicht ook gebruikmaken van de werkzaamheden die door andere bevoegde nationale instanties zijn uitgevoerd.

De methodologie die MA's gebruiken voor het uitvoeren van verificaties op grond van artikel 125, lid 5, van de VGB dient in de procedurehandboeken van elke instantie te worden beschreven. Daarbij dient aangegeven te worden welke aspecten er bij de administratieve verificaties of de verificaties ter plaatse gecontroleerd moeten worden. Ook dient er verwezen te worden naar de checklists die bij de uiteenlopende controles gebruikt moeten worden.

Wanneer een begunstigde of aanbieder een speciale status heeft (bv. een internationale organisatie), moet de betrokken lidstaat toegang tot de documenten (bv. memorandum van overeenstemming) garanderen zodat ze kunnen worden geverifieerd voordat er een financieringsovereenkomst of contract wordt gesloten, niettegenstaande het bepaalde in artikel 40, lid 1, van de VGB.

1.6. Tijdschema voor de beheersverificaties

1) Verificaties tijdens de selectie van projecten

Met het oog op de selectie en goedkeuring van concrete acties dient de MA ervoor te zorgen dat de aanvragers over de capaciteiten beschikken om aan een aantal voorwaarden te voldoen. Dit dient te gebeuren voordat de goedkeuringsbeschikking wordt vastgesteld (zie onder 1.3).

2) Administratieve verificaties tijdens de uitvoering van projecten

De beheersverificaties dienen uitgevoerd te worden voordat de betreffende uitgaven op een hoger niveau worden voorgelegd. Voordat een II bijvoorbeeld een tussentijdse of definitieve betalingsaanvraag doorstuurt naar de MA (of een MA naar de CA), dienen de administratieve verificaties reeds te hebben plaatsgevonden. In ieder geval dienen alle administratieve verificaties (zie onder 1.5) met betrekking tot de uitgaven voor een bepaalde betalingsaanvraag afgerond te zijn voordat de CA die betalingsaanvraag bij de Commissie indient.

3) Verificaties ter plaatse tijdens de uitvoering van projecten

Verificaties ter plaatse moeten vooraf worden gepland om ervoor te zorgen dat ze effectief zijn, met name met het oog op de certificering dat de in de rekeningen ingevoerde uitgaven voldoen aan de geldende wetgeving (artikel 126, onder c), van de VGB). In het algemeen dient aan de betrokkenen te worden gemeld dat er een verificatie ter plaatse zal plaatsvinden, om ervoor te zorgen dat het betrokken personeel aanwezig is (bijvoorbeeld de projectmanager, ingenieur, accountant) en de benodigde documentatie beschikbaar is (met name financiële gegevens inclusief bankafschriften en facturen). In sommige gevallen, wanneer het reële karakter van de concrete actie na voltooiing van het project moeilijk kan worden vastgesteld, kan het echter nuttig zijn om tijdens de uitvoering en zonder voorafgaande kennisgeving aan de begunstigde verificaties ter plaatse uit te voeren.

Die verificaties ter plaatse dienen doorgaans plaats te vinden wanneer de concrete actie al een tijd aan de gang is, zowel wat de materiële als de financiële voortgang betreft. Het is overigens niet aan te bevelen om uitsluitend verificaties ter plaatse uit te voeren wanneer acties zijn afgerond. Dan zou het namelijk te laat zijn om nog corrigerende maatregelen te nemen indien er problemen worden geconstateerd. Dat zou tegelijkertijd ook betekenen dat er onregelmatige uitgaven zijn gecertificeerd. Bezoeken aan concrete acties als preventiemaatregel om de capaciteit van een aanvrager te controleren mogen niet dienen ter vervanging van verificaties ter plaatse van concrete acties die voor financiering zijn geselecteerd.

De aard en specifieke kenmerken van een concrete actie, het bedrag aan openbare steun, het risiconiveau en de omvang van de administratieve verificaties zullen vaak van invloed zijn op het tijdschema voor de verificaties ter plaatse.

Voor grote infrastructurele projecten met een looptijd van meerdere jaren verdient het aanbeveling om gedurende de looptijd van het project een aantal verificaties ter plaatse uit te voeren, inclusief een controle bij de oplevering om de reële resultaten van de actie te verifiëren. Wanneer soortgelijke vormen van steun worden toegekend na een jaarlijkse oproep voor reacties van belangstellenden, kunnen verificaties ter plaatse in het eerste jaar een herhaling van problemen in latere jaren voorkomen.

4) Verificaties ter plaatse na de uitvoering van concrete acties

Overeenkomsten voor een individuele vorm van steun voor de bouw of aankoop van activa stellen vaak ook na het afronden van de actie of de aanschaf van de activa nog eisen aan begunstigen (bijvoorbeeld eigendomsvoorbehoud, de komst van een aantal nieuwe werknemers). In dergelijke gevallen kunnen er tijdens de operationele fase vervolgeverificaties ter plaatse nodig zijn om te controleren of nog steeds aan de voorwaarden wordt voldaan.

Wanneer de acties immaterieel van aard zijn en er na de afronding van die acties weinig of geen materiële bewijzen overblijven wanneer de verificaties ter plaatse gebeuren, is het een goede werkmethode om die verificaties tijdens de uitvoering (d.w.z. vóór de voltooiing ervan) te verrichten. Dergelijke verificaties ter plaatse zijn nuttig om het effect van dergelijke acties vast te stellen.

5) Alle beheersverificaties dienen tijdig te worden afgerond zodat de autoriteiten van de lidstaten de in artikel 138 van de VGB vermelde documenten, namelijk rekeningen, de beheersverklaring en het jaarlijkse controleverslag of het auditoordeel, tijdig kunnen indienen. Aanbevolen wordt dat de MA de interne uiterste termijnen vastlegt voor de afronding van alle beheersverificaties teneinde zowel de CA in staat te stellen om de rekeningen te certificeren zoals vereist in artikel 126, onder c), van de VGB, als de MA toe te laten de beheersverklaring af te geven in overeenstemming met artikel 125, leden 4 en 10, van de VGB, en de AA om het auditoordeel en jaarlijkse controleverslag op te stellen zoals vereist bij artikel 127, lid 5, van de VGB.

Als de geplande beheersverificaties niet volledig zijn afgerond en niet is bevestigd dat de uitgaven wettig en regelmatig zijn, mogen er geen uitgaven worden opgenomen in de gecertificeerde rekeningen die aan de Commissie worden overgelegd⁵. Als de MA beslist om in een volgend boekjaar verificaties ter plaatse te verrichten (bv. boven op de verificaties die mogelijk reeds zijn verricht), dienen eventueel opgespoorde onregelmatigheden te worden behandeld in overeenstemming met de toepasselijke regels en de *Richtsnoeren betreffende rekeningen* van de Commissie.

⁵ Op grond van artikel 126, onder c), van de VGB dient de CA wanneer zij de rekeningen voorlegt aan de Commissie te certificeren dat de gedeclareerde uitgaven wettig en regelmatig zijn, zoals voortvloeit uit bijlage VII bij Verordening (EU) nr. 1011/2014 waarin is bepaald dat de CA moet certificeren: i) dat de rekeningen volledig, nauwkeurig en waarachtig zijn en dat de in de rekeningen opgenomen uitgaven in overeenstemming zijn met het toepasselijke recht en zijn gedaan voor concrete acties die zijn geselecteerd aan de hand van de voor het operationele programma geldende criteria voor financiering, die in overeenstemming zijn met het toepasselijke recht; ii) dat de bepalingen van de fondsspecifieke verordeningen, artikel 59, lid 5, van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 en artikel 126, onder d) en f), van de VGB in acht zijn genomen; dat de bepalingen in artikel 140 van de VGB met betrekking tot de beschikbaarheid van documenten zijn nageleefd.

1.7. Frequentie van de beheersverificaties

Administratieve verificaties dienen plaats te vinden voor alle tussentijdse en definitieve verzoeken van begunstigden tot terugbetaling.

De diensten van de Commissie bevelen als optimale werkmethode aan om samen met elk verzoek van begunstigden voor terugbetaling alle benodigde documenten in te dienen, zodat de MA de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven met naleving van de nationale en EU-regels kan controleren. De administratieve verificaties dienen daarbij een volledige beoordeling te omvatten van de documenten (zoals facturen, betalingsbewijzen, timesheets, presentielijsten, leveringsbewijzen, enz.) die ter staving bij elk verzoek tot terugbetaling zijn ingediend.

Op grond van de verordening is vereist dat er beheersverificaties plaatsvinden voor alle verzoeken tot terugbetaling die door begunstigden worden ingediend. Een verificatie van elke afzonderlijke uitgavenpost ten opzichte van elk ingezonden verzoek tot terugbetaling en het bijbehorende bewijs van levering dat bij het terugbetalingsverzoek gevoegd dient te worden, is weliswaar wenselijk, maar niet altijd praktisch. Indien de situatie dit rechtvaardigt mag er daarom binnen elk verzoek tot terugbetaling ook een selectie van de uitgavenposten worden geverifieerd. De verificatie vindt dan plaats aan de hand van een steekproef van transacties geselecteerd op basis van risicofactoren (bedrag van de posten, soort begunstigde, ervaringen in het verleden), aangevuld met een willekeurige steekproef om ervoor te zorgen dat alle posten kunnen worden geselecteerd. De waarde van de gecontroleerde uitgaven is het bedrag dat getest is ten opzichte van de brondocumentatie. De gebruikte steekproefmethode moet vooraf door de MA worden vastgesteld. Het verdient daarbij aanbeveling parameters vast te stellen opdat de resultaten van de willekeurige steekproef kunnen worden gebruikt om de fouten te projecteren naar de niet gecontroleerde populatie. Indien er in de geteste steekproef substantiële fouten worden aangetroffen, verdient het aanbeveling om de test uit te breiden om vast te stellen of de fouten een gemeenschappelijk kenmerk vertonen (o.m. transactietype, plaats, product, periode) en vervolgens de verificaties uit te breiden naar het gehele verzoek tot terugbetaling dan wel de fout naar de niet gecontroleerde populatie te projecteren. De totale fout wordt berekend door de fouten uit de op basis van risico's genomen steekproef op te tellen bij de geprojecteerde fout uit de willekeurige steekproef.

Om als beste praktijk aangemerkt te kunnen worden, zou eigenlijk alle relevante documentatie tegelijk met het verzoek tot terugbetaling overgelegd moeten worden. Dat zou het mogelijk maken om in ieder geval een administratieve controle van die documenten uit te voeren, waardoor de noodzaak voor een verificatie ter plaatse minder groot is. De ondersteunende documentatie dient ten minste een overzicht van de afzonderlijke uitgavenposten (getotaliseerd) te bevatten. Uit dat overzicht moeten niet alleen het uitgegeven bedrag en de verwijzing naar de bijbehorende facturen maar ook de betalingsdata, de referentienummers van de betaling en de lijst met ondertekende contracten kunnen worden afgeleid. Idealiter zouden er voor alle uitgavenposten bovendien elektronische facturen en betalingen of kopieën van facturen en betalingsbewijzen beschikbaar moeten zijn. Deze werkwijze zou er echter wel toe leiden dat de begunstigden een buitengewoon grote hoeveelheid documentatie dienen te overleggen. Een alternatieve aanpak is dan ook om uitsluitend de ondersteunende documentatie op te vragen voor de steekproef van uitgavenposten die voor verificatie is geselecteerd. Het voordeel is dat begunstigden veel minder documenten moeten overleggen. Aangezien de selectie van de gewenste ondersteunende documentatie pas kan plaatsvinden na ontvangst van het verzoek van de begunstigde tot terugbetaling, kan het verwerken van dat verzoek worden uitgesteld totdat de gewenste documentatie is ontvangen. Indien een begunstigde zijn activiteiten staakt vóór het einde van de periode is het risico overigens groter dat niet alle documenten voor controle beschikbaar zijn.

Als beste praktijk wordt ook aanbevolen om tijdens de administratieve verificaties na te gaan of de nationale en EU-voorschriften, met inbegrip van de procedures voor overheidsopdrachten, zijn nageleefd. Hoewel de controle van alle procedures voor overheidsopdrachten tot de beste praktijken behoort, kan dit praktisch gezien onhaalbaar zijn door het grote aantal ondertekende contracten. In dat geval dient de MA een procedure te ontwikkelen om een op basis van het risico geselecteerde steekproef van contracten te controleren. Als beste praktijk wordt aanbevolen om alle contracten boven de EU-drempels te controleren evenals een steekproef van contracten onder de EU-drempel die worden geselecteerd met behulp van een aanpak op basis van de risico's. Artikel 122, lid 3, van de VGB voert een nieuwe bepaling voor e-cohesie in. Het concept van elektronische uitwisseling tussen de begunstigden en de desbetreffende autoriteiten die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van het cohesiebeleid is bedoeld om de administratieve lasten te verminderen. Een goede praktijk bestaat erin geautomatiseerde systemen in te voeren waarmee alle ondersteunende documentatie (inclusief uitgavenstaten, facturen en betalingsbewijzen) elektronisch door de begunstigde ingevoerd kunnen worden in het systeem op lokaal niveau. Hierdoor kunnen in het kader van beheersverificaties alle documenten worden gecontroleerd.

Verificaties ter plaatse

Hoewel de administratieve verificaties grondig en uitvoerig zijn, kunnen enkele aspecten van de wettigheid en regelmatigheid van uitgaven niet door middel van administratieve verificatie worden gecontroleerd. Daarom is het van essentieel belang om verificaties ter plaatse te verrichten om met name te controleren of de concrete actie daadwerkelijk plaatsvindt, of de levering van het product of de dienst volledig beantwoordt aan de algemene voorwaarden van de overeenkomst, in hoeverre er materiële vooruitgang is geboekt en of de EU-regels inzake bekendmaking zijn nageleefd. Verificaties ter plaatse kunnen ook worden gebruikt om te controleren of de begunstigde accurate informatie verstrekt met betrekking tot de materiële en financiële uitvoering van de actie.

Indien de verificaties ter plaatse en de administratieve verificaties door verschillende personen worden uitgevoerd, dienen er zodanige procedures gehanteerd te worden dat beide personen tijdig de relevante informatie ontvangen over de resultaten van de tot dan toe uitgevoerde verificaties. Voortgangsverslagen van de begunstigden of technische verslagen (bij grotere infrastructurele acties) kunnen als basis worden gebruikt voor zowel administratieve verificaties als verificaties ter plaatse.

Wanneer de MA de reikwijdte bepaalt van de verificaties die uit hoofde van artikel 125, lid 5, onder b), van de VGB moeten worden verricht, kan zij, wanneer dit gerechtvaardigd is, rekening houden met de interne controleprocedures van de begunstigde. Wanneer de begunstigde bijvoorbeeld een ministerie is en er in het kader van de eigen controleprocedures al controles op de uitgaven zijn uitgevoerd door een afzonderlijke dienst van dat ministerie (d.w.z. dat er sprake is van een adequate scheiding van functies), kan de MA de betreffende gegevens mede als onderbouwing gebruiken voor de op grond van artikel 125, lid 5, van de VGB benodigde zekerheid. De MA blijft echter nog steeds verantwoordelijk voor het uitvoeren van verificaties op grond van dit artikel. De rechtstreeks door de begunstigden verrichte controles mogen echter niet worden gelijkgesteld met de verificaties die vallen onder artikel 125 van de VGB.

Verificaties ter plaatse kunnen steekproefsgewijs uitgevoerd worden. Indien er een steekproefmethode wordt gebruikt voor het selecteren van concrete acties met het oog op verificaties ter plaatse, houdt de MA documenten bij waarin de steekproefmethode wordt beschreven en gemotiveerd, en waarin de voor verificatie geselecteerde concrete acties worden vermeld. De MA evalueert de steekproefmethode elk jaar opnieuw. Wanneer een bepaalde begunstigde verantwoordelijk is voor een concrete actie die uit een groep projecten bestaat, moet de MA een procedure invoeren die bepaalt welke projecten binnen deze actie aan een verificatie ter plaatse zullen worden onderworpen.

In beginsel dient elke concrete actie onderworpen te kunnen worden aan een verificatie ter plaatse. In de praktijk blijkt echter dat administratieve verificaties bij programma's of prioritaire assen met een groot aantal kleine acties al een hoge mate van zekerheid kunnen opleveren (bijvoorbeeld indien de begunstigde alle relevante documentatie naar de MA stuurt en er ook betrouwbaar bewijsmateriaal wordt overgelegd voor het reële karakter van het project). Ter bevestiging van de benodigde zekerheid omtrent de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven kunnen de administratieve verificaties aangevuld worden met een verificatie ter plaatse van een steekproef van de betreffende concrete acties. Voor grote infrastructurele acties met een looptijd van een aantal jaren zijn er voor de uitvoeringsfase en de oplevering waarschijnlijk verschillende verificaties ter plaatse noodzakelijk.

De grondigheid, frequentie en dekking van verificaties ter plaatse hangen af van de complexiteit van de concrete actie, het bedrag van de openbare steun aan een actie, het risiconiveau dat door de beheersverificaties is geïdentificeerd, de mate waarin tijdens de administratieve verificaties en audits van de AA uitvoerige controles voor het gehele BCS zijn verricht en het type documentatie dat door de begunstigde is doorgegeven.

In de steekproef zou bijvoorbeeld de nadruk kunnen worden gelegd op concrete acties waarmee veel geld is gemoeid, op acties waar in het verleden problemen of onregelmatigheden zijn geconstateerd, of waar bepaalde transacties tijdens de administratieve verificatie als ongebruikelijk zijn gekwalificeerd en er verder onderzoek noodzakelijk is (d.w.z. een selectie op basis van het risico). Als aanvulling dient er een willekeurige steekproef te worden geselecteerd.

Zoals vermeld onder 1.2 kunnen de lidstaten kiezen voor Arachne, een score-instrument voor risico's dat meer dan 100 risico's kan opsporen die samenhangen met risico-indicatoren zoals de plaatsing van overheidsopdrachten, contractenbeheer, subsidiabiliteit, prestaties, concentratie en reputatie- en fraudewaarschuwingen. Dit programma helpt de MA bij de identificatie van de meest riskante projecten, contracten, contractanten en begunstigden. Zo kan de MA haar administratieve capaciteit tijdens de planning van bezoeken ter plaatse toespitsen op de gevallen met de hoogste risico's. Daarnaast kan de systematische identificatie van risico's de MA helpen bij het toezicht op taken die aan de II's zijn gedelegeerd, zoals de controle op het eerste niveau. Belangstellende lidstaten kunnen opleiding krijgen over het gebruik van dit instrument.

Indien er problemen aan het licht komen bij de verificaties ter plaatse van de steekproef, dient de omvang van die steekproef vergroot te worden om vast te stellen of er bij de ongecontroleerde concrete acties ook sprake is van soortgelijke problemen.

Voor de selectie van uitgavenposten die binnen elke concrete actie moeten worden gecontroleerd, gelden dezelfde regels als voor de administratieve verificaties. Als na de verrichting van verificaties ter plaatse blijkt dat een aanzienlijk bedrag van de uitgaven dat reeds was opgenomen in een bij de Commissie ingediend verzoek tot betaling onregelmatig is, moet de MA of II de nodige corrigerende maatregelen treffen om de verificaties te versterken vóór de volgende mededeling van gecertificeerde uitgaven aan de Commissie. Dit kan worden bereikt door een versterking van de administratieve verificaties of door het uitvoeren van controles ter plaatse voordat de gecertificeerde uitgaven aan de Commissie worden meegedeeld.

Op basis van een adequate documentatie van de uitgevoerde beheersverificaties moet de MA kunnen aantonen dat de frequentie van de verificaties (zowel administratief als ter plaatse) afdoende is om redelijke zekerheid te kunnen verschaffen over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven die uit hoofde van het programma zijn medegefinancierd.

Voor de MA bestaat de beste praktijk voor verificaties ter plaatse van maatregelen waarmee bouwwerkzaamheden gemoeid zijn erin om aanvullende controles te verrichten op de hoeveelheid en kwaliteit van het gebruikte materiaal. Normaal gezien zijn de aannemer en de toezichhoudende ingenieur ervoor verantwoordelijk dat de investering strikt beantwoordt aan de in de technische specificatie vastgestelde voorwaarden. Ze verrichten controles op de hoeveelheid en kwaliteit van het ingebouwde materiaal. In sommige gevallen voldoet het voor de bouw gebruikte materiaal echter niet aan de vereisten van de technische specificatie, ook al werden er door de aannemer of de toezichhoudende ingenieur controles uitgevoerd. De gevolgen zijn ernstig en het herstel van de schade na de voltooiing van de investering is een zeer dure zaak. Voorbeelden van mogelijke risico's:

- het wegdek moet kort na de voltooiing worden hersteld omdat de lagen te dun zijn of omdat het wegdek niet voldoet aan de kwaliteit die is vastgesteld in de technische specificatie; of
- de kwaliteit van het beton dat wordt gebruikt voor gebouwen zoals afvalwaterzuiveringsinstallaties is ontoereikend of voldoet niet aan de normen. Het risico bestaat dat het gebouw nutteloos wordt of dat er dure werkzaamheden moeten worden uitgevoerd om de schade te herstellen. Aanvullende controles van de hoeveelheid en kwaliteit van het gebruikte materiaal die worden verricht door de MA of een onafhankelijke deskundige die door de MA is ingehuurd, kunnen ernstige schade tijdens en na de bouw voorkomen, de zekerheid vergroten dat alleen regelmatige en gecertificeerde uitgaven aan de Commissie worden meegedeeld en, daarnaast, corrupte praktijken helpen voorkomen.

1.8. Documenteren van beheersverificaties

Alle beheersverificaties (zowel de administratieve als de verificaties ter plaatse) moeten in het projectdossier worden gedocumenteerd en de resultaten moeten beschikbaar zijn voor alle betrokken personeelsleden en instanties. In de verslagen dienen de volgende gegevens te worden opgetekend: de uitgevoerde werkzaamheden, de data waarop de werkzaamheden werden uitgevoerd, gegevens over het beoordeelde verzoek tot terugbetaling, het bedrag van de gecontroleerde uitgaven, de resultaten van de verificaties (inclusief het frequentieniveau en de geconstateerde fouten) en een volledige beschrijving van de ontdekte onregelmatigheden, met inbegrip van een duidelijke aanduiding van de inbreuken op de relevante nationale of EU-wetgeving en de genomen corrigerende maatregelen. Mogelijke follow-upmaatregelen zijn het indienen van een rapport over de onregelmatigheden en/of een procedure voor het terugvorderen van de subsidie.

Checklists fungeren vaak als leidraad voor het uitvoeren van de verificaties en worden ook meestal gebruikt om elke uitgevoerde actie samen met de bijbehorende resultaten te registreren. Deze moeten voldoende gedetailleerd zijn. Bij het registreren van verificaties omtrent de subsidiabiliteit van uitgaven is het bijvoorbeeld niet afdoende om in de checklist alleen maar aan te vinken dat de subsidiabiliteit van de betreffende declaratie is gecontroleerd. Er dient onder verwijzing naar de bijbehorende rechtsgrondslag ook een overzicht te worden gegeven van alle gecontroleerde subsidiabiliteitsaspecten (bijvoorbeeld uitgaven betaald in de subsidiabiliteitsperiode, conformiteit van ondersteunende documenten en bankafschriften, en een adequate en redelijke toewijzing van overheadkosten aan de concrete actie). In het geval van overheidsopdrachten verdient het aanbeveling om te beschikken over uitvoerige checklists die de belangrijkste risico's in de procedure voor overheidsopdrachten bevatten (zie onder 2.1).

Voor eenvoudigere verificaties, zoals het controleren van de som van een lijst van transacties, kan een simpel vinkje naast het totaalbedrag volstaan om de verrichte werkzaamheden te documenteren. De naam en functie van de persoon die de verificaties uitvoert alsmede de datum waarop deze zijn uitgevoerd, moeten te allen tijde worden vermeld.

Foto's van reclameborden, exemplaren van informatiebrochures, cursusmateriaal en diploma's kunnen worden gebruikt om aan te tonen dat er aan de bekendmakingsvereisten is voldaan.

Voor elk programma moet een systeem worden bijgehouden voor de registratie en opslag in gecomputeriseerde vorm van gegevens over elke concrete actie en voor de verrichte verificaties. In de lidstaten worden de aantekeningen bewaard in gecomputeriseerde informatiesystemen. Dit vergemakkelijkt de planning van de verificaties en draagt ertoe bij dat onnodig dubbel werk wordt voorkomen en dat nuttige informatie met andere instanties (bv. AA, CA) kan worden uitgewisseld. Daarnaast dienen de lidstaten een register van beheersverificaties bij te houden waarin ten minste de volgende gegevens worden bijgehouden in verband met de desbetreffende verificatie: waarde van de opgespoorde onregelmatigheid/-heden, betrokken bedrag, type van de onregelmatigheid of bevinding en getroffen maatregelen. Dit register moet worden bijgehouden met het oog op de beheersverklaring en de desbetreffende statistieken dienen regelmatig te worden meegedeeld aan andere instanties (namelijk AA, CA).

De gegevens (o.m. de datum van de verificaties ter plaatse voor de afzonderlijke concrete acties) moeten worden vermeld in het geautomatiseerde monitoringsysteem.

1.9. Uitbesteden van beheersverificaties

In beginsel worden de beheersverificaties onder verantwoordelijkheid van de MA uitgevoerd door de instantie die direct verantwoordelijk is voor het beheer van het programma of de prioritaire as. Voor die verificaties dient voldoende personeel beschikbaar te zijn om te waarborgen dat deze op adequate en tijdige wijze plaatsvinden (zie onder 1.4).

In situaties met een groot aantal of technisch complexe concrete acties kunnen MA's echter tot de conclusie komen dat zij over onvoldoende personele middelen of expertise beschikken om de verificaties zelf uit te voeren. In dergelijke gevallen kan het uitbesteden van sommige of alle onderdelen van de verificatie aan externe bedrijven een passende oplossing zijn. Wanneer voor een dergelijke uitbesteding wordt gekozen, is het van groot belang dat de omvang van de te verrichten werkzaamheden en een formulering van het advies duidelijk worden vermeld in de omschrijving van de opdracht. Daarom kunnen vertragingen tijdens de uitvoering van de werkzaamheden gevolgen hebben voor de drempel van subsidiabele uitgaven die moeten worden gedeclareerd teneinde de n+3-regel voor annulering te vermijden. Om dit risico te vermijden, verdient het aanbeveling dat de MA procedures ten uitvoer legt die ervoor zorgen dat de externe bedrijven de verslagen tijdig verwerken. Dit geldt met name voor instanties in de openbare sector, waar vertragingen kunnen plaatsvinden bij gunningen voor dit soort werkzaamheden. Daarnaast heeft de aanbestedende dienst de verantwoordelijkheid om de kwaliteit van de uitbestede werkzaamheden te controleren, bijvoorbeeld door een aantal verzoeken tot terugbetaling te beoordelen. Daarvoor moet meestal extra personeel worden ingezet. Alvorens er besloten wordt om beheersverificaties uit te besteden, dienen al deze factoren dus eerst in overweging te worden genomen.

1.10. Certificaten van auditoren

De bepalingen van overeenkomsten voor een individuele vorm van steun kunnen een vereiste inhouden die begunstigen verplicht om bij de door hen ingediende verzoeken tot terugbetaling een certificaat van een auditor te verstrekken. De aard van die certificaten verschilt afhankelijk van de omvang van de door de auditor uitgevoerde werkzaamheden. In het algemeen bestrijkt een audit echter een aantal basiselementen, zoals een controle of de uitgaven inderdaad in de subsidiabele periode zijn gedaan, of zij betrekking hebben op items die goedgekeurd zijn in de overeenkomst, of er aan de voorwaarden van de overeenkomst voor een individuele vorm van steun is voldaan en of er adequate ondersteunende documenten aanwezig zijn, met inbegrip van boekhoudkundige stukken. De zekerheid die vereist is op grond van artikel 125, lid 5, van de VGB kan nooit

uitsluitend verkregen worden op basis van controles die door de begunstigen zelf of door externe partijen (zoals auditoren) namens die begunstigen zijn uitgevoerd. Wanneer de uitgevoerde werkzaamheden van een bevredigende kwaliteit zijn, kan de overlegging van een certificaat van een auditor er wel aanleiding toe zijn om de beheersverificaties te beperken tot een steekproef met een adequate omvang, waarbij rekening wordt gehouden met de aanwezige risico's, inclusief het risico dat de instantie die het certificaat overlegt niet onafhankelijk genoeg is. Om waarde aan die certificaten te kunnen hechten, is het essentieel dat de MA richtsnoeren voor de auditoren uitvaardigt over het toepassingsgebied van de te verrichten werkzaamheden en over het op te stellen rapport of het af te geven certificaat. Het mag bijvoorbeeld geen certificaat zijn waarin slechts in één zin verklaard wordt dat het betalingsverzoek van de begunstigde gerechtvaardigd is. Om van nut te kunnen zijn, dienen de uitgevoerde werkzaamheden en de resultaten uitgebreid beschreven te worden.

De Internationale Federatie van Accountants (IFAC) heeft een International Standard on Related Services (ISRS) 4400 gepubliceerd waarin normen en richtsnoeren zijn opgenomen inzake de professionele verantwoordelijkheden van auditoren bij het uitvoeren van opdrachten tot het verrichten van overeengekomen procedures met betrekking tot financiële informatie. Ook wordt nader ingegaan op de vorm en inhoud van het rapport dat een auditor naar aanleiding van een dergelijke opdracht uitbrengt. Dit type procedure voor het verrichten van overeengekomen procedures zou als basis kunnen worden gebruikt voor de af te geven certificaten bij een terugbetalingsverzoek van een begunstigde.

De doelstelling van een opdracht tot het verrichten van overeengekomen procedures is dat de auditor procedures met een auditkarakter verricht die de auditor, de betreffende entiteit en andere relevante derden vooraf zijn overeengekomen. De auditor verplicht zich daarnaast om na afloop verslag uit te brengen van de feitelijke bevindingen. Tot de kwesties die moeten worden overeengekomen, behoren:

- de aard van de opdracht;
- het doel van de opdracht;
- het afbakenen van de financiële informatie waarop de specifieke procedures betrekking zullen hebben;
- de aard, het tijdschema en de omvang met betrekking tot de specifieke procedures die zullen worden verricht; en
- de verwachte vorm van het rapport over de feitelijke bevindingen.

In het rapport dienen het doel en de overeengekomen procedures die in het kader van de opdracht worden verricht zodanig uitgebreid te worden beschreven dat de lezer inzicht kan krijgen in de aard en de omvang van de uitgevoerde werkzaamheden. De ISRS 4400 bevat ook nuttige modellen voor opdrachtbevestigingen en voor de rapporten over de feitelijke bevindingen.

De gecontroleerde jaarrekeningen van een begunstigd bedrijf kunnen niet fungeren als vervanging van een specifiek certificaat van een auditor in verband met verzoeken tot terugbetaling die door die begunstigde worden gedaan.

Om de kwaliteit en betrouwbaarheid van de certificaten van auditoren te garanderen, beoordeelt de MA een aantal van die certificaten.

1.11. Scheiding van functies

Om te garanderen dat het beginsel van functiescheiding (zie artikel 72, onder b), van de VGB) wordt nageleefd en om risico's te voorkomen die zich kunnen voordoen wanneer de MA (of de II)

verantwoordelijk is voor i) de selectie en goedkeuring van concrete acties, ii) beheersverificaties en iii) betalingen, dient er tussen deze drie functies een adequate scheiding te worden verzekerd.

Indien de MA (of II) tevens een begunstigde is, moet worden gewaarborgd dat er sprake is van een adequate functiescheiding voor de verificaties op grond van artikel 125, lid 5, van de VGB. Een adequate functiescheiding kan bijvoorbeeld worden gewaarborgd doordat een afzonderlijke afdeling binnen dezelfde organisatie de verificaties uitvoert. Voorwaarde is wel dat die afdeling onafhankelijk is van de afdeling van de begunstigde. Die onafhankelijke afdeling zou bijvoorbeeld de afdeling financiën of de afdeling interne audits kunnen zijn, mits geen van beide afdelingen de begunstigde is en laatstgenoemde afdeling geen auditwerkzaamheden uitvoert op grond van artikel 127 van de VGB.

De personeelsleden die verificaties verrichten uit hoofde van artikel 125, lid 5, van de VGB mogen niet betrokken zijn bij systeemaudits of audits van concrete acties die worden verricht onder de verantwoordelijkheid van de AA (artikel 217 van de VGB) en vice versa. Beheersverificaties hebben andere doelstellingen dan de audits die onder verantwoordelijkheid van de AA worden uitgevoerd. Die laatste verificaties hebben namelijk een ex-post-karakter (d.w.z. dat zij worden uitgevoerd nadat de betalingsaanvraag bij de Commissie is ingediend). Het doel van dergelijke audits is om te beoordelen of de interne controlemaatregelen effectief functioneren, terwijl de beheersverificaties juist onderdeel uitmaken van die interne controlemaatregelen. Er moet daarom een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de twee soorten werkzaamheden wat betreft hun planning, organisatie, uitvoering, inhoud en documentatie.

Hoewel de beheersverificaties en de audits die onder verantwoordelijkheid van de AA plaatsvinden dus van elkaar moeten worden gescheiden, verdient het aanbeveling dat de afdelingen van de MA, CA en AA onderling informatie uitwisselen. Zo dienen de medewerkers die betrokken zijn bij de beheersverificaties op de hoogte te worden gehouden van andere audits om zo nodig bij de AA advies te kunnen inwinnen. De AA dient op haar beurt bij de risicoanalyse en auditstrategie rekening te houden met de resultaten van de beheersverificaties.

2. Specifieke aandachtsgebieden bij beheersverificaties⁶

2.1. Overheidsopdrachten

Referentie:

- i) *Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten;*
- ii) *Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten;*
- iii) *Interpretatieve mededeling van de Commissie over de Gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen (2006/C 179/02);*
- iv) *Interpretatieve mededeling van de Commissie over de toepassing van het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten op geïnstitutionaliseerde publiek-private samenwerking (geïnstitutionaliseerde PPS) (2007/C 6661);*

⁶ De in dit deel gemaakte verwijzingen naar EU-wetgeving zijn indicatief, m.a.w. ze zijn niet uitputtend. De betrokken nationale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor het waarborgen van de naleving van alle desbetreffende EU- en nationale wetgeving, ook de wetgeving die niet uitdrukkelijk wordt geciteerd in deze richtsnoeren.

- v) *"Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions. A practical guide for managers"*⁷;
- vi) *"Detection of forged documents in the field of structural action. A practical guide for managing authorities"*⁸;
- vii) *Nieuwe EU-richtlijnen voor aanbestedingen:*
- *Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten;*
 - *Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG;*
 - *Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG;*
- viii) *Besluit van de Commissie C(2013) 9527 van 19 december 2013 betreffende de vaststelling en goedkeuring van richtsnoeren voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties voor uitgaven die in gedeeld beheer door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten;*
- ix) *"Leidraad voor professionals ter vermindering van veelvoorkomende fouten bij door Europese structuur- en investeringsfondsen gefinancierde projecten".*

Verificaties met betrekking tot overheidsopdrachten zijn bedoeld om te controleren of de voorschriften van de Unie voor overheidsopdrachten en de relevante nationale regelgeving in acht worden genomen. Daarnaast dient geverifieerd te worden of de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie, vrij verkeer en mededinging gedurende het gehele proces geëerbiedigd zijn. Verificaties dienen zo snel mogelijk uitgevoerd te worden⁹ nadat een bepaald proces zich heeft voorgedaan, aangezien het vaak moeilijk is om in een later stadium corrigerende maatregelen te nemen.

Tijdens de fase van het toekennen van de financiering dient gewaarborgd te worden dat de begunstigen zich van hun verplichtingen op dit gebied bewust zijn en dat het betrokken personeel de relevante opleidingen heeft gevolgd. Een aantal lidstaten heeft voor begunstigen speciale richtsnoeren of zelfs modellen voor de aanbestedingsprocedures opgesteld. Die zijn met name nuttig voor begunstigen die eenmalig bij een contract zijn betrokken en dus weinig of geen ervaring hebben op dit vlak. De Commissie heeft handleidingen en toelichtingen ontwikkeld over de EU- regelgeving voor overheidsopdrachten. Deze documenten bevatten nuttige informatie en nadere uitleg over die regelgeving (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm). Het DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling heeft onlangs de laatste hand gelegd aan de

⁷ Werkdocument opgesteld door een groep deskundigen uit de lidstaten met steun van OLAF. Deze handleiding is bedoeld om de uitvoering van operationele programma's te vergemakkelijken en goede praktijken aan te moedigen. Het document is niet wettelijk bindend maar geeft algemene richtsnoeren met aanbevelingen en beschrijft beste praktijken.

⁸ Werkdocument opgesteld door een groep deskundigen uit de lidstaten met steun van OLAF. Deze handleiding is bedoeld om de uitvoering van operationele programma's te vergemakkelijken en goede praktijken aan te moedigen. Het document is niet wettelijk bindend maar geeft algemene richtsnoeren met aanbevelingen en beschrijft beste praktijken.

⁹ Raadpleeg voor overheidsopdrachten in het geval van vereenvoudigde kostenopties de Richtsnoeren betreffende vereenvoudigde kostenopties (SCO's), EGESIF_14-0017.

"Leidraad voor professionals ter vermindering van veelvoorkomende fouten bij door Europese structuur- en investeringsfondsen gefinancierde projecten"¹⁰.

Het is essentieel dat de verificaties worden uitgevoerd door personeel met de benodigde ervaring en kwalificaties en dat er uitgebreide checklists beschikbaar zijn die bij de controles kunnen worden gebruikt.

Het verdient sterk aanbeveling dat de MA zich reeds voorbereidt op de tenuitvoerlegging van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten die zijn gepubliceerd in Publicatieblad L 94 van 28 maart 2014 met een omzettingstermijn die afloopt op 18 april 2016.

Frequentie van verificaties van overheidsopdrachten

De frequentie van de beheersverificaties dient op basis van de waarde en de aard van de contracten door de MA te worden vastgesteld.

Indien de overheidsopdracht reeds door een andere bevoegde nationale instelling is gecontroleerd, mogen de resultaten van die controle in overweging worden genomen voor de beheersverificatie op voorwaarde dat de MA de verantwoordelijkheid voor die controles op zich neemt en mits het toepassingsgebied van die controles ten minste gelijk is aan dat van de beoordeling die normaal gezien door de MA zou worden verricht.

Planning

Begunstigden dienen de kwaliteit van de eerste haalbaarheidsonderzoeken, de opzet en de nauwkeurigheid van de projectfinanciering te waarborgen. Indien de MA van mening is dat er een risicofactor bestaat, dient zij die elementen vanuit preventief oogpunt vooraf te verifiëren. Tevens dienen zij te controleren of de kostenramingen actueel zijn. Gevallen waarin de geraamde kosten dicht bij de EU-drempel liggen, moeten omzichtig worden aangepakt. In dergelijke gevallen wordt geadviseerd om een EU-brede aanbesteding in overweging te nemen, gezien:

- het vereiste dat de MA tijdens de beheersverificaties controleert op welke manier de kostenraming is gemaakt. Met name in de hierboven bedoelde gevallen moet zeker worden gesteld dat de kostenraming de prijs niet ten onrechte verlaagt om op die manier een EU-brede aanbesteding te vermijden. De drempel dicht benaderen is een risicofactor;
- de addenda. Het kan gebeuren dat in het bestek enkele onderdelen zijn weggelaten die achteraf als addenda zijn opgenomen en dat het contractbedrag met deze addenda erbij hoger is dan de EU-drempel.

Op deze manier dienen problemen met de initiële aanbesteding en met meerwerk/aanvullende contracten tijdens de projectuitvoering voorkomen te worden voorkomen.

Er dient hierbij specifieke aandacht te worden besteed aan de controle van:

- de geschiktheid van de gebruikte gunningsmethode;
- de onderlinge relaties tussen de verschillende contractfasen (grondaankoop, voorbereiden van de projectlocatie, aansluiten nutsvoorzieningen e.d.); en
- de plannen voor de financiering en de beschikbaarheid van nationale medefinanciering.

¹⁰ Zal worden gepubliceerd op http://ec.europa.eu/regional_policy

Inschrijving

Voor contracten met een grote waarde of indien begunstigen te weinig ervaring lijken te hebben op het gebied van overheidsopdrachten, wordt aanbevolen dat de MA, alvorens een contract openbaar wordt aanbesteed, ervoor zorgt dat de kwaliteit van de aanbestedingsdocumenten (inclusief de opdrachtbeschrijving) ofwel door eigen deskundigen ofwel door een externe deskundige is gecontroleerd. Daarbij dient met name te worden gecontroleerd of de specificaties uitgebreid genoeg zijn gedefinieerd met betrekking tot de technische, economische en financiële capaciteiten. Ook dient te worden gecontroleerd of de juiste selectie- en gunningscriteria worden gebruikt.

De regelgeving van de Unie op het gebied van overheidsopdrachten stelt specifieke eisen aan de aankondiging van openbare aanbestedingen. Zelfs wanneer contracten onder de EU-drempels blijven of wanneer diensten slechts onderworpen zijn aan een beperkte toepassing van Richtlijn 2004/18/EG (bijlage II B) of van Richtlijn 2004/17/EG (bijlage XVII B), dient de MA er toch voor te zorgen dat er een adequate (gezien de omvang en aard van het contract¹¹) aankondiging van de opdracht plaatsvindt. Alleen op die manier kan worden gewaarborgd dat de algemene beginselen van gelijke behandeling en transparantie, zoals die in het Verdrag zijn vastgelegd, worden geëerbiedigd. Dit is vooral van belang bij aanbestedingen met grensoverschrijdende belangen. Dit kan worden gecontroleerd door begunstigen te vragen om een kopie van de desbetreffende aankondigingen mee te sturen wanneer zij hun verzoeken tot terugbetaling indienen. Met name voor de diensten die in bijlage II B bij Richtlijn 2004/18/EG of in bijlage XVII B bij Richtlijn 2004/17/EG worden genoemd, dient ook om een verzendingsbewijs van de gunningsberichten te worden verzocht.

Selectie- en gunningscriteria

Om adequaat te kunnen controleren of de selectie- en gunningscriteria bij de aanbesteding in overeenstemming met de EU- en nationale regelgeving voor het plaatsen van overheidsopdrachten zijn toegepast, dienen de MA's de evaluatieverslagen op te vragen en te beoordelen die door de evaluatiecommissies zijn opgesteld. Daarnaast dienen de MA's of - in voorkomend geval - de opgerichte instanties klachten te onderzoeken die door de inschrijvers zijn ingediend bij de aanbestedende instantie of de opgerichte instanties. Tijdens de beheersverificaties dient de MA er zelf voor te zorgen dat de klachtenprocedure correct wordt gevolgd. Via deze klachten kunnen eventuele tekortkomingen in de gunningsprocedure aan het licht komen.

Bij contracten die de drempels overschrijden die in de EU-richtlijnen voor overheidsopdrachten zijn vastgelegd, sturen de MA's in een aantal lidstaten waarnemers naar de aanbestedingsevaluaties. Vervolgens wordt een rapport opgesteld met daarin de conclusies van de waarnemer inzake de inschrijvingsbeoordeling. In dat kader wordt tevens geverifieerd hoe die evaluatiecommissie tot haar conclusies is gekomen. Deze aanpak is misschien niet praktisch indien er een groot aantal contracten is dat die drempels overschrijdt, maar zou eigenlijk wel altijd moeten worden gevolgd wanneer bekend is dat de aanbestedende instantie de relevante ervaring mist. Ook kan deze aanpak op basis van een beperkte steekproef worden gehanteerd om de garantie te krijgen dat meer gevestigde aanbestedende instanties, die verantwoordelijk zijn voor een groot aantal contracten die de drempels overschrijden, de betreffende aanbestedingsvoorschriften naleven.

¹¹ Zaak C-324/98 Telaustria. Jurispr. 2000, blz. I-10745 en de interpretatieve mededeling van de Commissie over de Gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen (2006/C 179/02).

Tijdens audits van de Europese Commissie zijn bij de procedures voor het evalueren en gunnen van aanbestedingen een aantal aspecten naar voren gekomen die als problematisch gekenschetst kunnen worden:

- geen scheiding tussen de selectiefase en de gunningsfase en verwarring tussen selectie- en gunningscriteria;
- selectiecriteria niet correct toegepast tijdens de gunningsfase;
- geen vermelding van de selectie- en gunningscriteria in de aankondiging van de opdracht of in het bestek;
- gebruik van discriminerende technische specificaties of het eisen van nationale vergunningen tijdens de inschrijvingsfase;
- bij de beoordeling worden andere selectie- en gunningscriteria gehanteerd dan die welke zijn gepubliceerd;
- de gebruikte criteria voldoen niet aan de grondbeginselen in het Verdrag (transparantie, non-discriminatie, gelijke behandeling);
- inadequate documentatie van beslissingen van de evaluatiecommissie;
- te ontmoedigende selectiecriteria die geen verband houden met het onderwerp van de opdracht.

Sommige lidstaten hebben een onafhankelijke verificatie-eenheid voor overheidsopdrachten opgezet met de bevoegdheid om controles uit te voeren in alle fasen van de aanbestedingsprocedures, inclusief de ondertekeningsfase. Met betrekking tot contracten die uit nationale en EU-middelen worden gefinancierd, kan personeel van die eenheden de aanbestedingsevaluaties als waarnemer bijwonen. Indien er twijfels bestaan over bepaalde onderdelen van de procedure, worden deze aan de aanbestedende instantie én aan de MA kenbaar gemaakt. Op deze manier wordt de MA opmerkzaam gemaakt op mogelijke problemen met betrekking tot het contract. Voordat de MA uitgaven goedkeurt die door de begunstigde in verband met het betreffende contract zijn gedeclareerd, kan zij om nadere informatie vragen van zowel de begunstigde als de verificatie-eenheid, om te waarborgen dat de geconstateerde problemen adequaat zijn opgelost. Voor de invulling van het toepassingsgebied en de reikwijdte van de controles van de door de EU gefinancierde contracten zou er een overeenkomst tussen de MA en de verificatie-eenheid voor overheidsopdrachten kunnen worden gesloten.

Uitvoeringsfase van het contract

Enkele aspecten van de uitvoeringsfase van het contract die na controles door de Commissie als problematisch zijn aangemerkt, zijn:

- meerwerk of aanvullende werkzaamheden worden rechtstreeks gegund, zonder dat er een nieuwe aanbesteding heeft plaatsgevonden;
- essentiële voorwaarden van het contract worden in de uitvoeringsfase ingrijpend gewijzigd.

Voor contracten die de drempelwaarden overschrijden zoals vastgelegd in de EU-richtlijnen voor overheidsopdrachten, zouden beste praktijken in ieder geval een procedure dienen te omvatten om te waarborgen dat alle substantiële opdrachten voor meerwerk of aanvullende werkzaamheden dan wel ingrijpende wijzigingen van contracten aangemeld worden bij een verificatie-eenheid of de MA, voordat deze door de aanbestedende instantie worden ondertekend. Hierdoor kunnen de

eventueel noodzakelijke verificaties worden uitgevoerd om te zorgen dat de relevante regelgeving voor overheidsopdrachten in acht is genomen, alvorens de betreffende contracten of wijzigingen worden ondertekend¹².

Voorbeelden van de vaakst voorkomende problemen die de Commissie in het verleden heeft vastgesteld op het gebied van overheidsopdrachten:

- aanvullende werkzaamheden – onderhandse gunning bij gebrek aan omstandigheden die een zorgvuldige aanbestedende instantie niet kon voorzien;
- onwettige gunningscriteria;
- splitsing van een project om aanbestedingsprocedures op EU-niveau te omzeilen;
- onwettige selectiecriteria;
- te krappe tijdslimieten voor het indienen van een inschrijving;
- onderhandse gunning van een opdracht;
- niet naleven van bekendmakingsprocedures;
- gebrekkige toelichting van de aanbesteding;
- geen goed auditspoor aanwezig;
- onrechtmatig gebruik van procedure van gunning door onderhandelingen en van versnelde procedure;
- tekortkomingen in de berekening van de waarde van de opdracht;
- tekortkomingen bij de naleving van de vastgestelde uiterste leveringstermijn;
- werkzaamheden gestart voordat de aanbestedingsprocedure afgerond was.

2.2. Milieu

De EU-wetgeving omvat meer dan tweehonderd rechtshandelingen op milieugebied. Die wettelijke maatregelen bestrijken alle milieusectoren inclusief water, lucht, natuur, afvalstoffen en chemicaliën. Daarnaast heeft een aantal instrumenten betrekking op overkoepelende kwesties zoals de toegang tot milieu-informatie en de participatie van burgers bij de besluitvorming over het milieu. Het gehele ecologische *acquis* geldt voor maatregelen die medegefinancierd worden, maar vooral de volgende thema's zijn van belang in het kader van de ESIF:

- Op grond van de richtlijn betreffende de **milieueffectbeoordeling (MEB)**¹³ zijn de lidstaten verplicht om voor openbare en particuliere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, pas een vergunning te verlenen na een voorafgaande effectbeoordeling. Hoewel klimaateffecten voor het project niet uitdrukkelijk in de vormvereisten van de MEB zijn opgenomen, moeten ze, onder de noemer "aanpassing aan klimaatverandering" ook worden behandeld tijdens de ontwerpfase van bepaalde projecten¹⁴. In de richtlijn wordt rekening gehouden met de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende de inspraak bij de besluitvorming en de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. De MEB-richtlijn

¹² Zaken T-540/10 en T-235/11 van 21 januari 2013 over de interpretatie van het begrip "onvoorziene omstandigheden" betreffende addenda bij contracten.

¹³ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. De MEB-richtlijn van 1985 en de drie wijzigingen ervan zijn gecodificeerd in Richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011. Richtlijn 2011/92/EU is gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014. De uiterste termijn voor de omzetting van Richtlijn 2014/52/EU is 16 mei 2017.

¹⁴ Zie *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment*, Europese Commissie, DG Milieu, 2013. Deze verplichting is van toepassing op projecten met een MEB-procedure die begint na de omzetting van Richtlijn 2014/52/EU in nationale wetgeving (uiterlijk 16 mei 2017).

bevat ook een bepaling over uitzonderlijke gevallen (artikel 2, lid 3, van de richtlijn). In recente richtsnoeren wordt nog eens het exceptionele karakter benadrukt van de omstandigheden waaronder deze bepaling eventueel zou kunnen worden gebruikt (conform de gebruikelijke interpretatie van derogaties door het Europese Hof van Justitie).

- De richtlijn inzake **strategische milieueffectbeoordelingen** (SMEB)¹⁵ - Voor afzonderlijke projecten kan er een milieubeoordeling worden verricht op grond van de bovenvermelde MEB-richtlijn, maar voor overheidsplannen of -programma's kan dat gebeuren op grond van de SMEB-richtlijn. De SMEB-richtlijn legt lidstaten de verplichting op om een operationeel programma te beoordelen voordat het wordt goedgekeurd. Daarnaast bevat deze richtlijn ook voorschriften voor het monitoren van indicatoren, om in een vroeg stadium onvoorziene negatieve gevolgen te kunnen opmerken en passende herstellende maatregelen te kunnen nemen. Als dit passend is, kunnen de bestaande monitoringsregelingen worden gebruikt om overlapping van monitoring te vermijden. Bovendien kan het noodzakelijk zijn om de reeds uitgevoerde SMEB-procedure te actualiseren, indien er sprake is van ingrijpende veranderingen in het operationele programma. Indien operationele programma's zelf tot vervolplannen of vervolprogramma's leiden, dient te worden beoordeeld of hiervoor ook een SMEB-procedure dient te worden uitgevoerd. Tot slot dient te worden opgemerkt dat er voor plannen voor afvalbeheer die vereist zijn op grond van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, een strategische milieubeoordeling verplicht is. Er komen uitsluitend interventies en infrastructurele projecten voor financiering in aanmerking waarvan de Commissie in overeenstemming met de afvalplannen in kennis is gesteld.

- **Milieu-informatie** - De richtlijn inzake vrije toegang tot informatie over het milieu¹⁶ is bedoeld om informatie waarover overheidsinstanties beschikken beter toegankelijk te maken voor het publiek. Daarnaast dient gewaarborgd te worden dat er in de gehele Gemeenschap eerlijke normen voor de toegang tot informatie worden gehanteerd.

Natuur - In de vogel- en habitatrichtlijnen¹⁷ komt de regelgeving van de natuur aan de orde, met name met betrekking tot de gevolgen voor het netwerk van Natura 2000-gebieden. Deze richtlijnen tezamen vormen een uitgebreid beschermingsprogramma voor uiteenlopende dieren en planten en voor het selecteren van habitatsoorten. Om de natuurlijke habitats en flora en fauna met een communautair belang te herstellen of in stand te houden, is er in de Habitatrichtlijn een ecologisch Natura 2000-netwerk van beschermde gebieden opgezet, dat inmiddels is uitgegroeid tot de ruggengraat van het natuur- en biodiversiteitsbeleid van de EU. In artikel 6 van de habitatrichtlijn zijn speciale bepalingen opgenomen voor een adequate beoordeling van de milieueffecten en voor het nemen van schadebeperkende en compenserende maatregelen.

- **Water** - In de kaderrichtlijn water¹⁸ is een kader vastgesteld voor de bescherming van alle waterlichamen (d.w.z. rivieren, meren, overgangswater, kustwateren, kanalen en grondwater) in de Europese Unie. De centrale doelstelling is dat uiterlijk 2015 alle waterbronnen van een goede kwaliteit zijn middels een geïntegreerd beheer op basis van stroomgebiedsdistricten. Deze

¹⁵ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU.

¹⁶ Richtlijn 90/313/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2003/4/EG.

¹⁷ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad (gecodificeerde versie van Richtlijn 79/409/EEG) laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2013/17/EU inzake het behoud van de vogelstand; Richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2013/17/EU.

¹⁸ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2008/32/EG.

kaderrichtlijn bevat specifieke voorschriften (in artikel 4, lid 7) voor de beoordeling van infrastructuren (bijvoorbeeld in verband met binnenwaterprojecten) die een negatief effect kunnen hebben op de waterkwaliteit.

- **Afval** - De kaderrichtlijn afvalstoffen¹⁹ stelt basisvoorschriften vast betreffende de afvalverwerking evenals de prioriteitsvolgorde van de afvalhiërarchie (in afnemende volgorde van prioriteit: preventie, terugwinning, hergebruik, recycling, energierugwinning, verwijdering). Indien een infrastructureel project op het gebied van afvalbeheer in aanmerking wil komen voor medefinanciering door het EFRO of het Cohesiefonds, dient het deel uit te maken van een coherent plan voor het beheer van afvalstoffen. In de afvalstortrichtlijn²⁰ is een pakket nauwkeurig omschreven voorschriften neergelegd, teneinde de negatieve effecten van afvalstortplaatsen te voorkomen of te minimaliseren (inclusief bodem-, lucht- en watervervuiling en risico's voor de volksgezondheid). Daarnaast dienen de hoeveelheden biologisch afbreekbare afvalstoffen op stortplaatsen te worden gereduceerd. De afvalverbrandingsrichtlijn²¹ heeft ten doel de negatieve milieueffecten van de verbranding van afval, alsmede de daaruit voortvloeiende risico's voor de menselijke gezondheid, te voorkomen of, zover als haalbaar is, te beperken. Daartoe legt zij verbrandingsinstallaties voor afvalstoffen in de EU strenge exploitatievoorwaarden, technische voorschriften en emissiegrenswaarden op.

In een aantal richtlijnen die beogen de recycling te bevorderen (bijvoorbeeld de richtlijnen inzake afvalstoffen van verpakkingen en verpakkingsmateriaal, elektrische en elektronische apparatuur, motorvoertuigen en batterijen) zijn bindende doelstellingen vastgelegd voor het recyclen van afvalstoffen of specifieke materialen in dat afval. In de meeste richtlijnen is expliciet bepaald dat de fabrikanten van de producten uiteindelijk financieel verantwoordelijk zijn voor een adequate behandeling van afvalstoffen.

In het kader van beheersverificaties op milieugebied dient te worden gecontroleerd of de begunstigde aan de toepasselijke richtlijnen heeft voldaan. Daartoe dient te worden nagegaan of de begunstigde in overeenstemming met de procedures de benodigde toestemmingen van de bevoegde nationale instanties heeft verkregen. Die bevoegde nationale instanties zijn niet alleen verantwoordelijk voor een correcte toepassing van de EU-milieuwetgeving, maar ook voor het nemen van adequate maatregelen indien dat niet het geval is.

Met het oog op het uitvoeren van hun verantwoordelijkheden op grond van artikel 125, lid 3, van de VGB dienen de MA's er tijdens het selecteren en goedkeuren van concrete acties voor te zorgen dat zij de beschikking hebben over de benodigde interne of externe expertise om hen te ondersteunen bij het in kaart brengen van alle relevante milieukwesties in verband met de verschillende soorten concrete acties waarvoor goedkeuring moet worden verleend. Ter ondersteuning van de MA's op dit vlak verdient het aanbeveling om een nauwe samenwerking op te zetten met de nationale milieuagentschappen.

Tegen de achtergrond van artikel 125, lid 5, van de VGB dienen de MA's er eveneens voor te zorgen dat zij de beschikking hebben over relevante expertise om te verifiëren of bij concrete acties continu de milieuwetgeving in acht wordt genomen.

¹⁹ Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2011/97/EU.

²⁰ Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2011/97/EU.

²¹ Richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbranding van afval, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1137/2008.

2.3. Staatssteun

De lidstaten moeten zich houden aan de regels inzake staatssteun. Er is sprake van staatssteun als voldaan is aan de bepalingen van artikel 107, lid 1, van het Verdrag: daarin wordt steun gedefinieerd als steunmaatregelen van de staten of met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Voor zover er sprake is van staatssteun moeten de lidstaten deze melden aan de Commissie. Ze mogen de staatssteun niet ten uitvoer brengen voordat de Commissie de steunmaatregelen heeft goedgekeurd. Bepaalde steunmaatregelen hoeven echter niet te worden aangemeld omdat ze verenigbaar zijn met het Verdrag wanneer ze voldoen aan bepaalde voorwaarden (groepsvrijstelling) of wanneer er geen sprake is van staatssteun (de-minimissteun).

Hoewel de selectieprocedure van cruciaal belang is om te beoordelen of de regels inzake staatssteun zijn nageleefd, hebben de beheersverificaties ook ten doel te controleren of een concrete actie een staatssteunelement omvat en er vervolgens voor te zorgen dat de in de betrokken rechtsgrondslag vastgestelde bepalingen in acht worden genomen.

De volgende verordeningen en richtsnoeren hebben doorgaans relevantie voor deze beoordeling²²:

- De-minimisregels - Verordening (EU) nr. 1407/2013 of eventueel daaraan voorafgaande verordeningen. Er bestaat ook een specifieke de-minimisverordening voor diensten van algemeen belang verrichtende ondernemingen (Verordening (EU) nr. 360/2012 van de Commissie);
- Regels voor groepsvrijstelling - Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie, de vorige groepsvrijstellingsverordening (Verordening (EG) nr. 800/2008) werd ingetrokken bij artikel 57 van Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie, behoudens de overgangsbepalingen vastgesteld in artikel 58 van die verordening;
- Aangemelde steun (individueel of regelingen) - Zie de website van het DG Concurrentie: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register

Een lijst met verordeningen en richtsnoeren betreffende staatssteun is te vinden op de volgende website: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html

Wat de financieringsinstrumenten betreft, dient de verificatie ook de volgende documenten in acht te nemen:

- risicofinanciering: Richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen 2014/C19/04;
- garantie: Mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties (2008/C155/02);
- lening: Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (2008/C14/02).

²² Het is onmogelijk om in dit document een volledig overzicht te geven van het gehele acquis betreffende staatssteun. Dat acquis is te vinden op de website van het DG Concurrentie: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html
Deze website wordt regelmatig geactualiseerd.

Bovendien wordt in de desbetreffende richtsnoeren het volgende vermeld²³: *"Bij financieringsinstrumenten moeten de drie niveaus de voorschriften voor staatssteun in acht nemen: MA, fonds van fondsen en de financiële intermediair. De steun moet op diverse niveaus worden bekeken: de fondsbeheerder (die wordt beloond), de private investeerder (die mede-investeert en eventueel steun ontvangt) en de eindontvanger".* Bij de ESIF wordt de toepasselijkheid verduidelijkt in artikel 37, lid 12, van de VGB: *"Voor de toepassing van dit artikel zijn de toepasselijke staatssteunregels van de Unie van kracht op het moment waarop de MA of het orgaan dat het fonds van fondsen uitvoert programmabijdragen aan een financieringsinstrument toezegt, of in voorkomend geval op het moment waarop via het financieringsinstrument contractueel programmabijdragen worden toegekend aan eindontvangers."*

Praktisch gezien moeten de beheersverificaties inzake staatssteun een aanvulling vormen op de controles die zijn verricht tijdens de selectie van de concrete acties:

- 1) Daarbij moet worden gecontroleerd of de concrete actie staatssteun omvat. Op te merken valt dat staatssteun niet uitgesloten is wanneer de ontvanger een non-profitorganisatie of een openbaar lichaam is. Daarom moet worden nagegaan of de begunstigde een economische activiteit verricht (d.w.z. goederen en diensten aanbiedt op een markt die openstaat voor concurrentie) ongeacht zijn rechtsvorm.
- 2) De rechtsgrondslag moet duidelijk worden vastgesteld (doorgaans op grond van de selectiedocumentatie van de concrete actie).
- 3) Het verdient sterk aanbeveling om een specifieke checklist aan te leggen voor elk type staatssteun om te garanderen dat alle betrokken bepalingen aan een toetsing worden onderworpen. Die checklist kan dienen als geheugensteun en als auditspoor van de uitgevoerde controles.

Hoewel de belangrijkste nalevingsgerichte controles tijdens de selectieprocedure moeten zijn verricht, dienen er tijdens de beheersverificaties aanvullende toetsingen te worden verricht. Bijvoorbeeld:

- met betrekking tot de de-minimisregel is het mogelijk om de rekeningen van de begunstigde te controleren en daarbij na te gaan dat de de-minimisdrempel niet overschreden is. Ook kan zo worden nagegaan of deze regel is nageleefd voor alle ondernemingen die tot dezelfde groep behoren (ten minste via een verklaring zoals is vastgesteld in de de-minimisverordening of via andere middelen die door de nationale wet- en regelgeving zijn toegestaan);
- met betrekking tot groepsvrijstellingen dient er bijzondere aandacht te worden besteed aan de definitie van kmo's, aan de gemeenschappelijke bepalingen die gelden voor alle soorten maatregelen (stimulerend effect, transparantie, enz.) en de specifieke bepalingen voor de verschillende steuncategorieën (o.m. maximumbedragen, maximumintensiteit, subsidiabele kosten);
- met betrekking tot aangemelde steun moeten de in de goedgekeurde steun vastgestelde voorwaarden worden getoetst.

Een degelijke verificatie van staatssteun is van essentieel belang. Daarbij wordt uitgegaan van specifieke checklists voor elke maatregel. Deze checklists dienen als geheugensteun en als auditspoor van de verrichte controles.

²³ Vgl. deel 7.7. van *"Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - A short reference guide for managing authorities"* (EGESIF_14_0038-03 van 10 december 2014), beschikbaar op http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

Voorbeelden van de vaakst voorkomende problemen die de Commissie in het verleden heeft vastgesteld op het gebied van staatssteun:

- geen verificatie van de de-minimisregel;
- overschrijding van toegestane steunmaxima doordat een bedrijf niet als kmo mag worden aangemerkt en daarom geen recht heeft op een kmo-bonus;
- de werkzaamheden beginnen vroegtijdig (voordat er steun is aangevraagd) of voordat de subsidiërende overheid haar goedkeuring heeft gegeven;
- ontoereikende controles van het "stimulerende effect" van de steun.

2.4. Financieringsinstrumenten

Referentie:

- i) *Artikelen 40 en 125, lid 9, van de VGB*
- ii) *Bijlage IV bij de VGB (minimumeisen voor financieringsovereenkomsten of strategiedocumenten);*
- iii) *Artikelen 9 en 25 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014²⁴;*
- iv) *Verordening (EG) nr. 1781/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie over de betaler;*
- v) *Verordening (EG) nr. 1889/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten;*
- vi) *Richtlijn 2001/97/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/308/EEG van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld;*
- vii) *Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme;*
- viii) *"Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - A short reference guide for managing authorities" (EGESIF_14_0038-03 van 10-december 2014)²⁵, aan te vullen met uitvoerigere specifieke richtsnoeren, ook als aanvulling op fi-compass, het unieke adviesplatform voor financieringsinstrumenten in het kader van de ESIF (<http://www.fi-compass.eu/>)²⁶.*

Beheersverificaties in verband met financieringsinstrumenten moeten erop gericht zijn de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving te waarborgen, te zorgen voor een degelijk financieel beheer van ESIF, activa veilig te stellen en de betrouwbare financiële monitoring en rapportage te garanderen door de instanties die het fonds van fondsen of het financieringsinstrument uitvoeren.

In het geval van acties met financieringsinstrumenten voeren de MA's administratieve verificaties uit op elk verzoek tot betaling dat door de begunstigde is ingediend. Een financiële intermediair kan ook een begunstigde zijn indien deze rechtstreeks beheerder is van een fonds van fondsen of van het financieringsinstrument. De instantie die het financieringsinstrument uitvoert, legt verantwoording af aan de instantie die (in voorkomend geval) het fonds van fondsen uitvoert, die op haar beurt verantwoording aflegt aan de MA.

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0480&from=NL>

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

²⁶ De definitieve versie van de uitvoerige richtsnoeren en interpretatiefiches over financieringsinstrumenten zullen in een eerste fase beschikbaar worden gesteld op Info regio en daarna op <http://www.fi-compass.eu/>, waar alle informatie over financieringsinstrumenten zal worden gecentraliseerd.

Indien financieringsinstrumenten worden uitgevoerd door de EIB overeenkomstig artikel 38, lid 4, onder b), i), van de VGB en zoals vastgesteld bij artikel 9, lid 3, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 van de Commissie, moet de MA aan een onderneming, die onder een gemeenschappelijk kader valt zoals vastgesteld door de Commissie, opdracht geven om ter plaatse controles uit te voeren over de concrete actie in de zin van artikel 125, lid 5, onder b), van de VGB. Het huidige gemeenschappelijke auditkader wordt momenteel door de Commissie geactualiseerd en zal met de lidstaten worden besproken. Intussen wordt de MA verzocht de Commissie te raadplegen en om advies te vragen over de methodologie ter zake, behoudens artikel 9, lid 4, van de genoemde gedelegeerde verordening.

Er moet voor worden gezorgd dat de opzet en uitvoering van het financieringsinstrument in overeenstemming zijn met de geldende wetgeving, met inbegrip van de regels die gelden voor de ESIF, staatssteun, overheidsopdrachten en de desbetreffende normen en toepasselijke wetgeving inzake de voorkoming van het witwassen van geld en de bestrijding van terrorisme en belastingfraude. De opzet moet bij het eerste verzoek tot betaling en de uitvoering moet bij elk volgende verzoek tot betaling worden gecontroleerd.

Wat de opzet betreft, moeten onder meer de volgende aspecten worden gecontroleerd:

- ex-antebeoordeling uit hoofde van artikel 37, lid 2, van de VGB;
- uitvoeringsoptie uit hoofde van artikel 38 van de VGB;
- ontwerp van het financieringsinstrument (met of zonder fonds van fondsen): bv. aan te bieden financiële producten, beoogde eindontvangers, voorgenomen combinatie met subsidiëring);
- inhoud van de financieringsovereenkomst(en) of het strategiedocument (minimumvereisten vastgesteld in bijlage IV bij de VGB);
- selectie van en overeenkomsten met fonds van fondsen of financiële intermediairs;
- fiduciaire rekeningen of afzonderlijk financieel geheel (alleen voor de optie uit hoofde van artikel 38, lid 4, onder b), van de VGB);
- nationale medefinanciering (artikel 38, lid 9, van de VGB) d.w.z. om de op verschillende niveaus verstrekte nationale bijdragen op te sporen;
- staatssteun (o.a. regels inzake risicofinanciering, algemene groepsvrijstellingsverordening, de-minimis - zie onder 2.3).

Wat de uitvoering betreft, moeten onder meer de volgende aspecten worden gecontroleerd:

- overeenstemming met de elementen van de financieringsovereenkomsten (ongeacht het niveau waarop ze zijn ondertekend), met inbegrip van:
- uitvoering van de investeringsstrategie (bv. producten, eindontvangers, combinatie met subsidiëring);
- uitvoering van een ondernemingsplan inclusief het hefboomeffect;
- berekening en betaling van beheerskosten;
- monitoring en rapportage van de uitvoering van de investeringen, ook op het niveau van de eindontvangers, auditvereisten en auditspoor;
- selectie van en overeenkomsten met financiële intermediairs als er wijzigingen zijn ten opzichte van de opzet.

Voor financieringsinstrumenten die worden beheerd uit hoofde van artikel 38, lid 4, onder c), dient de overeenstemming met het in artikel 38, lid 8, bedoelde strategiedocument te worden gecontroleerd.

Het onderzoek naar de naleving van de wetgeving inzake de voorkoming van het witwassen van geld en inzake terrorismebestrijding kan uitgaan van de verzekering die wordt gegeven door de nationale instantie die door de wet belast is met inspecties op dit gebied en die beschikt over de bevoegdheid om controle uit te oefenen op de instantie die het fonds van fondsen uitvoert en de instantie die het financieringsinstrument uitvoert. De belangrijkste toepasselijke wetgeving is hiervoor vermeld.

Voor verificaties ter plaatse moet er een onderscheid worden gemaakt tussen:

- de financieringsinstrumenten die op het niveau van de Unie zijn opgezet en die rechtstreeks of onrechtstreeks door de Commissie worden beheerd - daarvoor verricht de MA geen verificaties ter plaatse (artikel 40, leden 1 en 2, van de VGB) maar ontvangt zij op gezette tijden controleverslagen van de instanties die met de uitvoering van deze financieringsinstrumenten belast zijn, en
- de financieringsinstrumenten die op nationaal, regionaal, transnationaal of grensoverschrijdend niveau zijn opgezet en die worden beheerd door of onder verantwoordelijkheid van de MA - daarvoor verricht de MA wel verificaties ter plaatse.

De verificaties ter plaatse moeten in eerste instantie plaatsvinden op het niveau van het financieringsinstrument. Ze moeten ook worden verricht op het niveau van de eindontvanger (bv. op basis van een steekproef) als de MA oordeelt dat dit gerechtvaardigd is gezien het geconstateerde risiconiveau.

Ook moet worden gekeken naar de subsidiabiliteitsaspecten, onder meer:

- voorwaarden in verband met de investeringsfase: doorgaans mogen de investeringen die via financieringsinstrumenten moeten worden ondersteund op het moment van het investeringsbesluit niet reeds fysiek voltooid of volledig ten uitvoer zijn gelegd (artikel 37, lid 5, van de VGB); van deze regel mag echter worden afgeweken uit hoofde van artikel 37, lid 6, van de VGB);
- de combinatie van financieringsinstrumenten met andere bronnen van steun binnen dezelfde concrete actie (artikel 37, lid 7) of als afzonderlijke concrete actie (artikel 37, lid 8, van de VGB). Er moet zijn voldaan aan de voorwaarden vermeld in artikel 37, lid 9, van de VGB;
- beperkingen op bijdragen in natura (artikel 37, lid 10, van de VGB);
- behandeling van btw (indien subsidies en financieringsinstrumenten worden gecombineerd in één concrete actie, artikel 37, lid 11, van de VGB);
- werkkapitaal;
- ondernemingen in moeilijkheden (beperking uit hoofde van artikel 3, lid 3, onder d), EFRO en staatssteunregels).

Vereisten voor een auditspoor: de begunstigde is verantwoordelijk voor het garanderen dat de ondersteunende documenten beschikbaar zijn en legt de eindontvangers geen verplichtingen inzake het bijhouden van gegevens op die verder gaan dan nodig is om hen in staat te stellen dit redelijkerwijs uit te voeren (artikel 40, lid 5, van de VGB). Voor elke bron van steun moet een aparte administratie worden bijgehouden als er voor één concrete actie financieringsinstrumenten worden gecombineerd met subsidies, rentesubsidies en/of subsidies voor garantievergoedingen en

wanneer een eindontvanger van een financieringsinstrument ook steun ontvangt uit een andere bron die door de Unie wordt gefinancierd (artikel 37, leden 7 en 8, van de VGB).

Aangezien de mogelijkheid bestaat dat een en hetzelfde financieringsinstrument bijdragen ontvangt uit meerdere operationele programma's, dient het fonds van fondsen of de financiële intermediair in dergelijke gevallen met het oog op de rapportage-, audit- en verificatiewerkzaamheden een afzonderlijke boekhouding of een adequate aparte boekhoudcode te gebruiken voor de bijdrage uit elk operationeel programma. De verificatie op grond van artikel 125, lid 5, dient ook een controle van het auditspoor te omvatten.

Bij de beheersverificaties dient de nadruk te worden gelegd op het controleren van de documenten die worden overgelegd als bewijs dat er aan de financieringsvoorwaarden is voldaan. Die documentatie kan o.a. bestaan uit aanvraagformulieren, ondernemingsplannen, jaarrekeningen, checklists en verslagen van het financieringsinstrument dat de aanvraag beoordeelt, de ondertekende investerings-, leen- of garantieovereenkomst, verslagen van de betreffende onderneming, rapportages over bezoeken en directiebijeenkomsten, verslagen van de financiële intermediair voor het garantiefonds ter ondersteuning van claims, milieuvergunningen, rapporten over gelijke kansen en verklaringen in verband met de ontvangst van de-minimisteun.

Een bewijs van de uitgaven van de kmo's in de vorm van ontvangen facturen en betalingsbewijzen voor goederen en diensten is slechts in het kader van het auditspoor vereist indien het kapitaal, de lening of de garantie is verstrekt op voorwaarde dat er voor bepaalde goederen of diensten kosten zullen worden gemaakt. In alle gevallen moet er echter bewijs zijn van de overdracht van het kapitaal of de lening door het durfkapitaalfonds of de financiële intermediair aan de onderneming en bewijs dat de via het financieringsinstrument verstrekte steun werd aangewend voor de vastgestelde doelstelling.

Beheersverificaties van financieringsinstrumenten zijn zeer specifiek en vereisen de nodige kennis op dit vlak. Er moet aandachtig worden nagegaan of de financieringsinstrumenten zich houden aan de staatssteunregels (die op verschillende uitvoeringsniveaus een rol kunnen spelen, bijvoorbeeld particuliere mede-investeerders, fonds van fondsen, financiële intermediairs en eindontvangers), aan de regels voor de selectie van instanties (bv. regels voor overheidsopdrachten waar deze van toepassing zijn), in verband met de selectie van het fonds van fondsen en de financiële intermediairs en met het niveau van de beheerskosten.

Voorbeelden van de vaakst voorkomende problemen die de Commissie in het verleden heeft vastgesteld op het gebied van financieringsinstrumenten²⁷ (financiële vooruitzichten 2007-2013):

- door het FEI (Financial Engineering Instrument) verstrekte waarborgen vormden het onderpand van leningen die door een andere FEI waren verstrekt uit hoofde van dezelfde concrete actie;
- onwettige kapitaal teruggave wanneer de hoofdsom van de lening niet volledig is terugbetaald;
- leningen die werden verstrekt om uitsluitend werkkapitaal te financieren vóór 1 december 2011;
- beheerskosten niet gebaseerd op bewijsstukken;
- geen goed auditspoor aanwezig;
- trage projectuitvoering en mogelijk ondoeltreffende tegenmaatregelen die de prestaties kunnen verbeteren;
- inadequate beheersverificaties;

²⁷ De wettelijke bepalingen betreffen voorbije periodes en zijn momenteel niet langer geldig.

- ontbrekende verplichte onderdelen in de financieringsovereenkomst;
- geen audit van de concrete acties verricht wegens beperking van toepassingsgebied.

2.5. Inkomstengenererende concrete acties

Referentie

- i) *Artikel 61 en artikel 65, lid 8, van en bijlage V bij de VGB;*
- ii) *Artikelen 15 tot en met 19 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014;*
- iii) *Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020.*

De VGB maakt een onderscheid tussen concrete acties die na voltooiing (en mogelijk ook tijdens de uitvoering ervan) netto-inkomsten genereren - deze worden behandeld in artikel 61 - en concrete acties die tijdens de uitvoering ervan netto-inkomsten genereren en waarop artikel 61, leden 1 tot en met 6, niet van toepassing zijn - deze worden behandeld in artikel 65, lid 8.

Concrete acties die na voltooiing netto-inkomsten genereren

Artikel 61, lid 1, van de VGB definieert "netto-inkomsten".

De MA dient als onderdeel van haar beheersverificaties eerst te onderzoeken of een concrete actie valt binnen het toepassingsgebied van artikel 61, lid 1, van de VGB. Wanneer er na voltooiing van de concrete actie een instroom van kasmiddelen kan worden verwacht, dient de MA in het bijzonder na te gaan of die instroom van kasmiddelen rechtstreeks zal worden betaald door de gebruikers dan wel kan worden aangemerkt als "andere instroom van kasmiddelen", zoals andere particuliere of openbare bijdragen of andere financiële winst.

De MA moet ervoor zorgen dat de instroom van kasmiddelen is vastgesteld op grond van de stapsgewijze aanpak (d.w.z. door het verschil tussen de situatie met en die zonder concrete actie), die kostenbesparingen kan behelzen. Wanneer de verwachte kostenbesparingen door de begunstigde niet als netto-inkomsten zijn behandeld, dienen bij de beheersverificaties bewijsstukken te worden verkregen dat ze zullen worden tenietgedaan door een evenredige verlaging van de exploitatiesubsidies.

Wanneer een concrete actie deel uitmaakt van een groter project, kan het irrelevant zijn om de financiële analyse alleen op die concrete actie te verrichten. De MA moet nagaan of de analyse is verricht op een op zichzelf staande analyse-eenheid, en of de netto-inkomsten van het project aan de concrete actie werden toegewezen naar verhouding van de subsidiabele kostprijs van de concrete actie in de investeringskosten van het project.

In overeenstemming met artikel 61, leden 2 tot en met 5, van de VGB dienen de subsidiabele uitgaven van de concrete actie van tevoren te worden verminderd, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijke netto-inkomsten die de concrete actie kan genereren. Die worden bepaald aan de hand van een van de volgende methoden:

- toepassing van een vast netto-inkomstenpercentage voor de sector of subsector;
- berekening van de verlaagde netto-inkomsten van de concrete actie;
- verlaging van het maximale medefinancieringspercentage voor alle concrete acties van de bijbehorende programmaprioriteit of -maatregel.

De keuze van de methode wordt gemaakt overeenkomstig de nationale voorschriften.

Wanneer de tweede methode wordt toegepast, worden de tijdens de uitvoering van de concrete actie gegenereerde netto-inkomsten die voortvloeien uit inkomstenbronnen waarmee geen rekening is gehouden bij het bepalen van de mogelijke netto-inkomsten van de concrete actie, uiterlijk in de door de begunstigde ingediende aanvraag voor de eindbetaling afgetrokken van de subsidiabele uitgaven van de concrete actie.

De MA dient de begunstigten passende richtsnoeren te verstrekken. De MA moeten met name aanwijzingen geven over de methodologie die de begunstigten dienen te hanteren voor de prognoses van de toekomstige netto-inkomsten. Deze richtsnoeren dienen ook de regels te verduidelijken voor de keuze van de methode voor het bepalen van de mogelijke netto-inkomsten. Wanneer wordt gekozen voor de methode die de verlaagde netto-inkomsten berekent, moet in de richtsnoeren uitvoerige informatie worden opgenomen over de parameters die in de berekening worden toegepast, zoals de lengte van de referentieperiode, het verlagingpercentage, de berekening van de restwaarde, enz.

De MA dient, in het kader van haar beheersverificaties, te controleren of de regels en richtsnoeren zijn nageleefd, en of de beoordeling van de inkomsten genererende concrete actie correct verricht en volledig gedocumenteerd is. Wanneer de MA controleert of de berekening van de netto-inkomsten correct is, dient zij vooral het volgende na te gaan:

- de redelijkheid en bekendmaking van aannames met betrekking tot de voorspelde inkomsten en kosten met en zonder de concrete actie, met inachtneming van de beschikbare historische gegevens, de betrokken investeringscategorie, het projecttype, de rentabiliteit die normaal van deze investeringscategorie wordt verwacht, en de toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt";
- het directe verband tussen de beoordeling en bovenvermelde aannames;
- de toepassing van de aanbevolen berekeningsparameters (lengte van de referentieperiode, enz.);
- de juistheid van de berekeningen.

Wanneer wordt gekozen voor de methode die de verlaagde netto-inkomsten berekent, dient de MA tijdens de beheersverificatie in het bijzonder te controleren of inkomsten die vóór de voltooiing van de concrete acties werden gegenereerd als bron van inkomsten werden beschouwd bij de berekening van de verlaagde netto-inkomsten dan wel of deze (zullen) worden afgetrokken van de door de begunstigde gedeclareerde totale subsidiabele uitgaven. In het algemeen kunnen er, afhankelijk van de omvang van de financiële steun aan de concrete actie, evenredige procedures worden gehanteerd voor de prognose en controle van de gegenereerde netto-inkomsten.

Wanneer het objectief gezien niet mogelijk is de inkomsten vooraf te bepalen, moeten - op grond van artikel 61, lid 6, van de VGB - de netto-inkomsten die binnen drie jaar na voltooiing van de concrete actie of, als dit eerder is, tot aan het verstrijken van de termijn voor de indiening van de documenten voor afsluiting van een programma worden afgetrokken van de aan de Commissie gedeclareerde uitgaven.

Er dient een systeem te worden opgezet dat de MA in staat stelt om de concrete acties die onder artikel 61, lid 6, van de VGB vallen te markeren en de netto-inkomsten ervan uiterlijk vóór de afsluiting van het programma te controleren en te kwantificeren. Na afronding van een concrete actie dient de MA als onderdeel van de beheersverificaties ter plaatse procedures in te voeren om te controleren of de inkomsten die de begunstigten hebben gerapporteerd, ook daadwerkelijk kloppen.

Artikel 61, lid 7, van de VGB bepaalt onder meer onder b) dat artikel 61 niet van toepassing is op concrete acties waarvan de totale subsidiabele kosten niet meer dan 1 000 000 EUR bedragen. Daarom moet de MA ervoor zorgen dat concrete acties waarvan de totale subsidiabele kosten na de eerste registratie in het informatiesysteem van de MA de drempel van 1 000 000 EUR

overschrijden, voldoen aan de voorschriften van voornoemd artikel 61. Artikel 61, leden 1 tot en met 6, is ook niet van toepassing op concrete acties die uitsluitend uit het ESF worden gefinancierd.

Concrete acties die tijdens de uitvoering netto-inkomsten genereren en waarop de artikel 61, leden 1 tot en met 6, van de VGB, niet van toepassing zijn

In overeenstemming met artikel 65, lid 8, van de VGB worden de subsidiabele uitgaven van de concrete actie uiterlijk op het tijdstip van de door de begunstigde ingediende aanvraag voor de eindbetaling verminderd met de uitsluitend tijdens de uitvoering van de concrete actie rechtstreeks gegenereerde netto-inkomsten waarmee geen rekening is gehouden op het tijdstip van goedkeuring van die actie. Indien niet alle kosten voor medefinanciering in aanmerking komen, worden de netto-inkomsten verhoudingsgewijs toegerekend aan de wel en de niet subsidiabele delen van de kosten. Deze bepaling geldt niet voor concrete acties waarvoor de totale subsidiabele kosten ten hoogste 50 000 EUR bedragen.

Op grond van dit artikel dient de MA de controle van het inkomsten genererende aspect uit te breiden naar alle concrete acties waarvoor de totale subsidiabele kosten meer dan 50 000 EUR bedragen en die niet vallen onder de andere uitzonderingen die in artikel 65, lid 8, van de VGB worden vermeld. Dit betreft in het algemeen de concrete acties die niet onder artikel 61 van de VGB vallen.

Raadpleeg voor het gebruik van vereenvoudigde kostenopties in concrete acties die netto-inkomsten genereren deel 7.4 van de Richtsnoeren van de Commissie betreffende vereenvoudigde kostenopties (SCO's) (EGESIF_14-0017).

2.6. Duurzaamheid van concrete acties

In overeenstemming met artikel 71 van de VGB dient de MA ervoor te zorgen dat een concrete actie de bijdrage uit ESIF alleen behoudt indien die concrete actie binnen vijf jaar na de eindbetaling aan de begunstigde of binnen de voor staatssteun geldende termijn geen ingrijpende wijziging ondergaat zoals gedefinieerd in artikel 71, lid 1, onder a) tot en met c). Deze periode is tien jaar voor gevallen waarbij een productieve activiteit wordt verplaatst naar een locatie buiten de EU. Voor kmo's, financieringsinstrumenten, natuurlijke personen die achteraf steun ontvangen uit het EFG en concrete acties die geen investering in infrastructuur of geen productieve investering omvatten, gelden bijzondere voorwaarden.

Na afronding van concrete acties dient de MA als onderdeel van de verificaties te controleren of deze voorwaarden in acht zijn genomen (mede door verificaties ter plaatse op steekproefbasis). Bedragen die als onverschuldigd worden aangemerkt, moeten worden teruggevorderd.

2.7. Gelijkheid en non-discriminatie

Op grond van artikel 7 van de VGB dient de MA erop toe te zien dat concrete acties de gelijkheid tussen mannen en vrouwen eerbiedigen en bevorderen en dat de integratie vanuit een genderperspectief gedurende alle uitvoeringsfasen van de ESIF is toegepast. Hiervoor is een aanpak op basis van gender mainstreaming vereist, die waarborgt dat alle concrete acties openlijk en actief de effecten op de respectieve situaties van mannen en vrouwen in aanmerking nemen, teneinde eventuele ongelijkheden te verminderen. Alle programma's dienen een bijdrage te leveren aan een betere gelijkheid tussen mannen en vrouwen en dienen aan te tonen hoe dat effect voorafgaand aan, tijdens en na de uitvoering van het project wordt gerealiseerd. De beheersverificaties moeten voldoen aan het Handvest van de grondrechten.

Daarnaast dient in het kader van de verificaties ook te worden gecontroleerd of er passende maatregelen zijn genomen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te voorkomen in de verschillende fasen van de uitvoering van de ESIF, met name de toegang ertoe.

Waar relevant dienen de checklists voor de beheersverificatie dan ook items te bevatten om de naleving van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie te controleren. Bij die beheersverificaties moeten de feitelijke effecten van de medegefinancierde programma's en concrete acties voor de gehele programmeringsperiode dan ook vergeleken worden met de resultaatindicatoren. De MA's dienen te controleren of er tijdens de uitvoering van de concrete actie adequate maatregelen zijn genomen om aan de relevante voorwaarden te voldoen zoals die in de overeenkomst zijn opgenomen. De toegankelijkheid voor personen met een handicap is nadrukkelijk één van de criteria die bij de omschrijving van door de ESIF medegefinancierde acties in acht moeten worden genomen en waarmee in de diverse fasen van uitvoering rekening moet worden gehouden.

Toegankelijkheid moet een kenmerk zijn van alle producten en diensten die aan het publiek worden aangeboden en die worden medegefinancierd uit de ESIF. Zo moeten de lidstaten alles in het werk stellen om de toegankelijkheid te garanderen van gebouwen, vervoer en informatie- en communicatietechnologieën die van essentieel belang zijn voor de inclusie van personen met een handicap. Daarom moet rekening worden gehouden met de toegankelijkheid van plaatsen van samenkomst, logistiek, informatie en materiaal (bv. gebruikte opleidingsmaterialen, gecreëerde producten) om ernaar te streven dat personen met een handicap evenzeer als andere personen gebaat zijn bij de resultaten van het project. Deze overweging moet worden meegenomen telkens als er diensten of producten worden aangekocht, ontwikkeld, onderhouden of vernieuwd.

In de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten zijn specifieke bepalingen voor personen met een handicap opgenomen. In die richtlijnen is bepaald dat de technische specificaties in contractdocumentatie (zoals aankondigingen van aanbestedingen, de contracten zelf of aanvullende documenten) waar mogelijk zodanig gespecificeerd dienen te zijn dat daarin ook rekening wordt gehouden met criteria voor de toegankelijkheid van personen met een handicap. Bij de beheersverificaties dient dan ook te worden gecontroleerd of de concrete acties die toegankelijkheidsbepalingen in acht nemen. Middels de verificaties ter plaatse dient met name te worden nagegaan of de technische specificaties of andere voorwaarden die in de contractdocumentatie zijn opgenomen met het oog op het waarborgen van die toegankelijkheid, adequaat zijn uitgevoerd.

2.8. De doelstelling "Europese territoriale samenwerking (ETS)"

Op grond van de ETS ligt de nadruk van de ondersteuning middels het EFRO op het ontwikkelen van grensoverschrijdende economische, sociale en milieuactiviteiten, op het opzetten en ontwikkelen van een transnationale samenwerking en op het vergroten van de doelgerichtheid van het regionaal beleid. De structuur van ETS-programma's kan zeer ingewikkeld zijn en hiervoor kan een samenwerking nodig zijn tussen verschillende combinaties van lidstaten, regio's en landen van buiten de EU. Gezien deze complexiteit wordt hierna nader ingegaan op de verificaties op dit gebied.

Beheersverificaties vallen onder de verantwoordelijkheid van de MA wanneer ze worden verricht uit hoofde van artikel 125, lid 4, onder a), van de VGB en van artikel 23, lid 3, van de ETS. De MA heeft de mogelijkheid om taken te delegeren aan de II's. De verificaties moeten de uitgaven betreffen van elke begunstigde die deelneemt aan een concrete actie in een samenwerkingsprogramma.

In de andere gevallen ligt de verantwoordelijkheid voor de beheersverificaties bij de lidstaat, het derde land of gebied dat de instantie of persoon aanwijst die verantwoordelijk is voor het verrichten van die beheersverificaties ten aanzien van de begunstigden op zijn grondgebied (de "controleur(s)") op grond van artikel 23, leden 3 en 4, van de ETS. Elke lidstaat of elk derde land of gebied zet een controlesysteem op aan de hand waarvan de levering van de medegefinancierde producten en diensten kan worden gecontroleerd, de degelijkheid van de uitgaven die zijn gedeclareerd voor concrete acties of onderdelen daarvan die op diens grondgebied zijn uitgevoerd kan worden nagegaan, en kan worden onderzocht of die uitgaven en de bijbehorende concrete acties of onderdelen van die acties voldoen aan de voorschriften van de Unie en aan de nationale voorschriften. De MA moet zich ervan vergewissen dat de uitgaven van elke begunstigde die deelneemt aan een concrete actie gevalideerd zijn door een in artikel 23, lid 4, van de ETS bedoelde aangewezen controleur. Het verdient aanbeveling dat de MA ervoor zorgt dat de verantwoordelijke lidstaten, derde landen of gebieden die de controleurs aanwijzen kwaliteitscontroleprocedures instellen om de kwaliteit van de werkzaamheden van de controleur(s) te controleren. In dergelijke gevallen is het, gezien de aard van de concrete acties in samenwerkingsprogramma's, noodzakelijk dat de MA wordt ondersteund door de lidstaten, derde landen of gebieden die de controleurs aanwijzen. Anders kan de MA haar verantwoordelijkheden niet nakomen.

De beste praktijk op dit gebied bestaat erin dat de namen, adressen en contactpersonen van de nationale autoriteiten en controleurs in de deelnemende lidstaten en derde landen of gebieden in de beschrijving van het BCS worden vermeld.

Als alleen voor een volledige concrete actie kan worden geverifieerd of de medegefinancierde producten of diensten zijn geleverd, wordt de verificatie - op grond van artikel 23, lid 5, van de ETS - verricht door de MA of door de controleur van de lidstaat waarin de eerstverantwoordelijke begunstigde gevestigd is.

De inhoud en het toepassingsgebied van de door de controleurs uit te voeren verificaties zijn identiek aan die van een MA voor de gewone operationele programma's. Controleurs dienen te verifiëren of de medegefinancierde producten en diensten zijn geleverd en of de uitgaven die door begunstigden in verband met concrete acties worden gedeclareerd rechtmatig en in overeenstemming met de nationale en EU-regels zijn. Daartoe dienen zij voor elk verzoek tot terugbetaling administratieve verificaties uit te voeren, evenals verificaties ter plaatse van afzonderlijke concrete acties. Die laatste verificaties kunnen op steekproefbasis worden uitgevoerd.

De algemene beginselen die eerder in dit document zijn geschetst met betrekking tot het tijdschema, het toepassingsgebied en de frequentie van de verificaties, de organisatie van de verificaties ter plaatse, het vereiste om de uitgevoerde werkzaamheden te documenteren en de functionele scheiding van de verificatie- en audittaken gelden ook voor de activiteiten van de controleurs die beheersverificaties verrichten. Daarnaast dienen de controleurs die beheersverificaties verrichten te verifiëren of de begunstigden en andere instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van concrete acties ofwel een afzonderlijk boekhoudsysteem ofwel een aparte boekhoudcode gebruiken voor alle transacties in verband met die concrete actie.

De vaakst voorkomende problemen die de diensten van de Commissie hebben vastgesteld op het gebied van concrete acties die werden medegefinancierd in ETS-programma's in de programmeringsperiode 2007-2013 zijn:

- een gebrekkig auditspoor;
- ontbrekende personeelskosten;
- onvoldoende rechtvaardiging van overheadkosten en algemene administratiekosten;

- tekortkomingen in aanbestedingsprocedures;
- door concrete acties gegenereerde inkomsten niet in acht genomen;
- onvolledige verificatiechecklists.

De audits van de Commissie hebben uitgewezen dat gecentraliseerde beheersverificaties verricht door aan de MA ondergeschikte structuren efficiënter werken dan andere systemen. In het andere type controlesysteem is het controlerisico hoger (verschillende personeelsleden die beheersverificaties verrichten, geen standaard kwaliteitsprocedures), zijn de verificaties voornamelijk gericht op financiële controle en is het lastig voor de MA en het GS om toezicht uit te oefenen op de controles.

De beste praktijken wijzen erop dat gecentraliseerde beheersverificatiesystemen het controlerisico verminderen, dat de personeelsleden die de beheersverificaties verrichten beter vertrouwd zijn met de EU-verordeningen en ze beter begrijpen wanneer diezelfde personeelsleden ook verantwoordelijk zijn voor de gewone programma's. Artikel 23, lid 4, van de ETS bepaalt dat de controleurs die de beheersverificaties verrichten dezelfde instanties kunnen zijn die verantwoordelijk zijn voor het verrichten van die verificaties voor de operationele programma's in het kader van de structuurfondsen of, in het geval van derde landen, voor het verrichten van vergelijkbare verificaties in het kader van het externe beleidsinstrument van de Unie. Aan te raden valt om maatregelen in te stellen die zorgen voor samenhang tussen alle controleurs die beheersverificaties verrichten en die afkomstig zijn uit alle landen die deelnemen aan het programma. Zo wordt meer bepaald aanbevolen om de checklists die worden gebruikt voor de beheersverificaties te harmoniseren (zoals de HIT-instrumenten (Harmonisation implementation tools) van Interact die de toepassing van harmonisatie vereenvoudigen). Dit maakt het de MA en het GS gemakkelijker om toezicht te houden op de kwaliteit van de controles die worden verricht voor concrete acties die zijn medegefinancierd op grond van een operationeel programma in het kader van ETS.

Als er voor een concrete actie in een samenwerkingsprogramma twee of meer begunstigden zijn, moet op grond van artikel 13, lid 1, van de ETS voor elke concrete actie een eerstverantwoordelijke begunstigde worden aangewezen. Die eerstverantwoordelijke begunstigde ziet erop toe dat de uitgaven die zijn ingediend door de aan de concrete actie deelnemende begunstigden, zijn gemaakt voor de tenuitvoerlegging van de concrete actie en in overeenstemming zijn met de activiteiten die door de aan de concrete actie deelnemende begunstigden onderling zijn overeengekomen alsmede dat die uitgaven zijn gevalideerd door het personeel dat de beheersverificatie verricht. De werkzaamheden van de controleur die verantwoordelijk is voor de eerstverantwoordelijke begunstigde dienen dan ook een verificatie te omvatten van de wijze waarop die begunstigde aan die verplichtingen voldoet.

De beste praktijk op dit gebied zou toestaan dat onderdelen van de werkzaamheden die zijn uitgevoerd door elk van de controleurs die beheersverificaties verrichten beschikbaar worden gesteld aan de controleur van de eerstverantwoordelijke begunstigde, aan de MA en, in voorkomend geval, aan de lidstaat die of het derde land of gebied dat verantwoordelijk is voor aanwijzing van de controleurs. Dit vereiste zou bij de benoeming van de controleurs die de beheersverificatie verrichten in hun taakomschrijving kunnen worden opgenomen.

Indien delen van een concrete actie op het grondgebied van landen buiten de Europese Unie worden uitgevoerd en er geen controleur is benoemd, dienen er specifieke regelingen te worden getroffen om vast te stellen welke controleur of entiteit verantwoordelijk is voor het verifiëren van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven. Soortgelijke regelingen dienen ook te worden getroffen voor het verifiëren van uitgaven die weliswaar in de Europese Unie, maar buiten het grondgebied van de deelnemende lidstaten zijn gedaan.

De MA en het GS dienen de onafhankelijkheid en de scheiding te garanderen tussen de controleursfunctie op het eerste niveau en de wettelijke auditfunctie en/of een andere rol die de aangewezen controleur op het eerste niveau vervult bij de begunstigde (advies- of accountantswerkzaamheden, voorbereiding van de betaaldstaten, enz.). De organisatiestructuur van de controleur op het eerste niveau moet volledig onafhankelijk zijn van de wettelijke auditfunctie of een andere rol bij de begunstigde.

2.9. Jeugdwerkgelegenheidsinitiatief (JWI)

De te verifiëren aanvullende specifieke vereisten omvatten een controle of de deelnemers in aanmerking komen voor het JWI (leeftijdsgroep, status, woonplaats) en of de begunstigde ervoor gezorgd heeft dat degenen die aan een concrete actie deelnemen werden geïnformeerd over de JWI-steun die wordt verstrekt via de ESF-financiering en over de speciale JWI-toewijzing. In alle documenten betreffende de uitvoering van een concrete actie die ten behoeve van het publiek of de deelnemers worden afgegeven, met name in bewijzen van aanwezigheid of andere certificaten, moet worden vermeld dat voor de concrete actie steun is ontvangen in het kader van het JWI.

2.10. Vereenvoudigde kostenopties

Referentie:

- i) *Richtsnoeren betreffende vereenvoudigde kostenopties (SCO's) (EGESIF_14-0017 van 6/10/2014);*
- ii) *De artikelen 67 en 68 van de VGB, artikel 14 van de ESF en artikel 19 van de ETS*

Voor de eenheidskosten en vaste bedragen controleren de beheersverificaties of er is voldaan aan de terugbetalingsvoorwaarden die zijn vastgesteld in de overeenkomst tussen de begunstigde en de MA en of de overeengekomen methodologie correct is toegepast²⁸. Daarnaast dient de beheersverificatie ook na te gaan of de concrete actie of het project niet uitsluitend via overheidsopdrachten is uitgevoerd²⁹. De ondersteunende documenten dienen de door de begunstigde gedeclareerde hoeveelheden te rechtvaardigen. Met name voor "immateriële" concrete acties zal de klemtoon verschuiven naar technische en fysieke aspecten van die acties, waarbij de verificaties ter plaatse tijdens de uitvoeringsperiode bijzonder belangrijk worden.

Wat betreft financiering van vaste bedragen dient tijdens de verificatie, in voorkomend geval, ook te worden gecontroleerd of:

- de kosten correct zijn toegewezen aan een bepaalde categorie;
- dezelfde kostenpost niet dubbel wordt gedeclareerd;
- het vaste bedrag correct is toegepast;
- het aangerekende bedrag op basis van het vaste bedrag verhoudingsgewijs is aangepast indien de waarde van de kostencategorie waarop het werd toegepast, gewijzigd is; en
- in voorkomend geval, of uitbesteding in aanmerking is genomen (bv. het vaste bedrag is verlaagd wanneer dat gedeelte van de concrete actie of het project is uitbesteed).

²⁸ Opmerking: dit geldt niet voor artikel 14, lid 1, van de ESF.

²⁹ Opmerking: dit geldt niet voor artikel 14, lid 1, van de ESF en evenmin voor projecten die worden gesteund in het kader van een gezamenlijk actieplan.

2.11. Indicatoren

Referentie:

- i) *Artikel 50, lid 2, van de VGB betreffende verslagen over de uitvoering*
- ii) *Artikel 125 van de VGB over de functies van de managementautoriteit*
- iii) *Artikel 25, lid 1, onder i), van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014*
- iv) *Guidance on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund – Januari 2014*
- v) *Guidance on Monitoring and Evaluation – European Social Fund, Mei 2014*

Artikel 50, lid 2, van de VGB bepaalt dat in de jaarverslagen over de uitvoering essentiële informatie wordt gegeven over de uitvoering van het programma onder verwijzing naar de gemeenschappelijke en programmaspecifieke indicatoren en gekwantificeerde streefwaarden. De vermelde waarden van de indicatoren moeten betrekking hebben op volledig uitgevoerde concrete acties en ook, indien mogelijk, op geselecteerde concrete acties. In het ESF houden de gegevens die voor de output- en resultaatindicatoren worden doorgestuurd verband met de waarden van gedeeltelijk en volledig uitgevoerde concrete acties. In het kader van het ESF hoeft niet te worden gerapporteerd over geselecteerde concrete acties.

Artikel 125, lid 2, onder a), van de VGB vereist dat de MA het toezichtcomité gegevens verstrekt over de vorderingen bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het operationele programma, financiële gegevens en gegevens over indicatoren en mijlpalen.

Artikel 125, lid 2, onder d), van de VGB vereist dat de MA een systeem opzet voor de vastlegging en opslag in gecomputeriseerde vorm van de voor toezicht en evaluatie vereiste gegevens over elke concrete actie, in voorkomend geval met inbegrip van gegevens over individuele deelnemers aan concrete acties. Voor het ESF worden de gegevens dusdanig vastgelegd en opgeslagen dat de MA de taken in verband met toezicht en evaluatie kan uitvoeren in overeenstemming met de vereisten die zijn vastgesteld in artikel 56 van de VGB en de artikelen 5 en 19 evenals de bijlagen I en II bij de ESF.

Artikel 125, lid 3, onder a), van de VGB bepaalt dat de MA ten aanzien van de selectie van concrete acties selectieprocedures moet toepassen die ervoor zorgen dat de geselecteerde concrete acties bijdragen tot het verwezenlijken van de specifieke doelstellingen en resultaten van de desbetreffende prioriteit.

Volgens artikel 25, lid 1, onder i), van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 van de Commissie moet het auditspoor het mogelijk maken om gegevens met betrekking tot de outputindicatoren voor de concrete actie in overeenstemming te brengen met de doelstellingen en gerapporteerde gegevens en resultaten voor het programma.

De beheersverificaties moeten ervoor zorgen dat, op grond van de gegevens die door de begunstigen op het niveau van de concrete acties worden gerapporteerd, de gegevens, geaggregeerde of microgegevens, in verband met indicatoren en streefwaarden op het niveau van de investeringsprioriteit, prioriteit of het programma tijdig, volledig en betrouwbaar zijn.

De verificaties moeten essentiële vereisten betreffende de verzameling, opslag en kwaliteit van gegevens controleren. Bij onvoldoende kwaliteit van de gegevens, en bijgevolg gebrek aan betrouwbaarheid van het toezichtstelsel, kunnen de betalingen worden opgeschort. De MA moet

in het bijzonder de kwaliteit van de gegevens garanderen door na te gaan of ze volledig en consistent zijn³⁰.

Het toezicht op de voortgang in de uitvoering van de concrete actie via de beoordeling van de indicatoren (en microgegevens voor de ESF-acties) moet worden opgenomen in de administratieve verificatie van het door een begunstigde ingediende verzoek tot terugbetaling. Tijdens de verificatie van een verzoek tot terugbetaling dient de MA, waar nodig, de voortgang ten aanzien van het behalen van de indicatoren te controleren. In het stadium van het definitieve verzoek tot terugbetaling dient de MA te controleren of de begunstigde wel degelijk de relevante informatie heeft verstrekt, d.w.z. informatie over de werkelijke bijdrage tot de output- en resultaatindicatoren, of alle overeengekomen indicatoren zijn behaald en, waar van toepassing, een rechtvaardiging van het verschil tussen de afgesproken en de werkelijke bijdrage. De MA past de modellen van het verzoek tot terugbetaling van de begunstigden aan om een tijdige en correcte rapportage van de indicatoren mogelijk te maken. De checklist voor de beheersverificaties dient de passende vragen te omvatten.

Tijdens verificaties ter plaatse moet de juistheid van de door de begunstigden meegedeelde gegevens ten aanzien van de indicatoren worden nagegaan. Ook moet worden nagegaan of de begunstigde de indicator correct heeft begrepen en moeten de gerapporteerde waarden worden gecontroleerd. Als de begunstigde verantwoordelijk was voor het invoeren van informatie over indicatoren in het IT-systeem, moet ten minste ter plaatse worden geverifieerd of dit proces correct is verlopen.

Binnen dezelfde concrete actie mag elke deelnemer slechts eenmaal zijn geregistreerd (bv. een stagiair wordt slechts eenmaal geregistreerd, ook al is het mogelijk dat hij of zij binnen één concrete actie aan verschillende activiteiten deelneemt).

³⁰ Guidance on Monitoring and Evaluation – European Social Fund, bijlage D, hoofdstuk 2.