

## I

*(Mededelingen)*

## REKENKAMER

## ADVIES Nr. 2/2004

**van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het model „single audit” (en een voorstel voor een communautair internecontrolekader)**

(2004/C 107/01)

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 248, lid 4, tweede alinea,

Gezien punt 48 van het besluit van het Europees Parlement van 10 april 2002 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2000 (Commissie), waarin het Parlement de Rekenkamer verzoekt advies uit te brengen over de haalbaarheid van de invoering van één enkel auditmodel voor de Europese begroting waarbij elk controleniveau voortbouwt op het voorgaande met als doel de last voor de gecontroleerde te verminderen en de kwaliteit van de audit op te voeren, maar zonder de onafhankelijkheid van de betrokken auditororganen te ondergraven,

Overwegende dat de Commissie in genoemd besluit werd verzocht over hetzelfde onderwerp een verslag uit te brengen, maar dat zij dit nog niet heeft gedaan;

Overwegende dat het advies van de Rekenkamer bedoeld is als een bijdrage aan de beschouwingen van de communautaire instellingen, maar het recht van de Rekenkamer onverlet laat, nader advies uit te brengen overeenkomstig artikel 248, lid 4, van het Verdrag;

Overwegende dat artikel 274 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaalt dat de Commissie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de begroting volgens het beginsel van goed financieel beheer en dat de lidstaten met de Commissie moeten samenwerken om te verzekeren dat de kredieten volgens dat beginsel worden gebruikt;

Overwegende dat de Commissie de begroting kan uitvoeren op verschillende wijzen overeenkomstig artikel 53 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2003 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen <sup>(1)</sup>;

Overwegende dat er niet een enkele, erkende definitie van „single audit” bestaat;

Overwegende dat er behoefte bestaat aan een efficiënte en doeltreffende interne controle van de begroting van de Europese Unie;

Overwegende dat, hoewel er aanzienlijke vooruitgang is geboekt met de verbetering van de internecontrolesystemen, de opzet ervan verder kan worden verbeterd door duidelijke en consistente doelen te stellen, een doeltreffende coördinatie te organiseren, informatie te verstrekken over kosten en baten en te zorgen voor een consistente toepassing van de regels;

Overwegende dat de internecontrolesystemen voor de ontvangsten en uitgaven van de Europese Unie redelijke zekerheid moeten bieden dat die ontvangsten en uitgaven voldoen aan de wettelijke voorschriften en zo worden beheerd dat de doelmatigheid is gewaarborgd;

Overwegende dat de Europese Rekenkamer als externe auditor van de Europese Unie geen deel uitmaakt van de interne controle;

Overwegende dat internationale controlenormen — met name die welke zijn uitgevaardigd door de Internationale Federatie van Accountants en door Intosai — een kader bieden voor de relatie tussen externe audit en interne controle en voor het benutten van het werk van anderen;

<sup>(1)</sup> PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1.

Gezien de opmerkingen en conclusies over de werkzaamheden ter voorbereiding van het advies, die zijn opgenomen in het bijgevoegde document „Informatie ter onderbouwing van het advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer over het model „single audit” (en een voorstel voor een communautair internecontrolekader)”,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

I. Teneinde een doeltreffende en doelmatige interne controle van de EU-middelen te verzekeren, moet er een communautair internecontrolekader met gemeenschappelijke beginselen en normen worden gevormd dat als grondslag moet dienen voor de ontwikkeling van nieuwe of bestaande internecontrolesystemen op alle administratieve niveaus.

II. De controles moeten worden uitgevoerd volgens een gemeenschappelijke norm en worden gecoördineerd om dubbel werk te voorkomen. De totale kosten van de controles moeten in verhouding staan tot de totale voordelen op financieel en beleidsgebied.

III. De controles moeten worden verricht, gedocumenteerd en gerapporteerd op een open en doorzichtige wijze, zodat de resultaten voor alle deelnemers aan het systeem bruikbaar en betrouwbaar zijn. De „eigendom” ervan moet berusten bij de Europese Unie en niet bij de individuele controleorganisaties.

IV. De controles kunnen slechts doeltreffend en efficiënt zijn als de regelgeving die aan het beleid en de processen ten grondslag ligt, duidelijk en ondubbelzinnig en niet nodeloos ingewikkeld is.

V. De internecontrolesystemen moeten berusten op een keten van controleprocedures waarin elk niveau zijn eigen welomschreven doelstellingen heeft waarbij het werk van anderen in aanmerking wordt genomen. Bij uitgaven- of kostendeclaraties boven een bepaald maximum moet een certificaat van een onafhankelijke

auditor worden gevoegd en een verslag op basis van gemeenschappelijke normen voor aanpak en inhoud.

VI. De Commissie moet minimumeisen voor de internecontrolesystemen vaststellen, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de verschillende begrotingssectoren. In elke sector moeten de systemen vergezeld gaan van een gecoördineerde informatiecampagne om ervoor te zorgen dat de begunstigden zich terdege bewust zijn van de doelstellingen en gevolgen van controles.

VII. De internecontrolesystemen moeten mechanismen bevatten om ervoor te zorgen dat gebreken in de systemen zelf, evenals fouten en onregelmatigheden in de verrichtingen, worden ontdekt en gecorrigeerd en dat er zo nodig terugvorderingen plaatsvinden.

VIII. Bij internecontrolesystemen moet een juist evenwicht worden gevonden tussen de kosten voor het controleren van een bepaalde begrotingssector en de baten van de verificaties om het risico van verlies en onregelmatigheden op een acceptabel niveau te houden.

IX. De Commissie moet er verantwoordelijk voor zijn om de verbetering van de internecontrolesystemen in samenwerking met de lidstaten te stimuleren. De Raad en het Parlement moeten verantwoordelijk zijn voor de goedkeuring van de kosten-batenbalans voor de verschillende begrotingssectoren.

X. Duidelijk omschreven normen en doelstellingen voor de internecontrolesystemen zouden de Rekenkamer een objectieve basis leveren om bij de controle van die systemen de opzet en werking ervan te beoordelen.

XI. Vele van de voorgestelde beginselen en normen worden al geheel of gedeeltelijk nageleefd, andere moeten nog worden ontwikkeld en ingevoerd. In de regelgeving en werkmethoden zullen wijzigingen moeten worden aangebracht die zowel van de Europese instellingen als van de lidstaten aanzienlijke inspanningen zullen vergen.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 18 maart 2004.

*Voor de Rekenkamer*

Juan Manuel FABRA VALLÉS

*President*

---

**INFORMATIE TER ONDERBOUWING VAN ADVIES Nr. 2/2004 VAN DE REKENKAMER OVER  
HET MODEL „SINGLE AUDIT” (EN EEN VOORSTEL VOOR EEN COMMUNAUTAIR  
INTERNECONTROLEKADER)**

**INHOUD**

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
INLEIDING .....	1-5	4
HET BESTAANDE CONTROLEKADER .....	6-33	4
Interne controle .....	8-13	5
Externe audit .....	14-15	6
Bestaande sterke en zwakke punten .....	16-30	6
Onduidelijke en inconsistente doelstellingen .....	19-21	6
Gebrek aan coördinatie .....	22-23	7
Geen informatie over kosten en baten .....	24-26	7
Inconsistente toepassing .....	27-30	7
Effect van de administratieve hervorming van de Commissie .....	31-33	8
KENMERKEN VAN EEN DOELTREFFEND EN DOELMATIG INTERNECONTROLEKADER VOOR DE EUROPESE UNIE .....	34-56	8
Doelstellingen .....	35-36	8
Voorwaarden .....	37-38	9
Structuur .....	39-44	9
Toepassing .....	45-49	10
Kosten en baten .....	50-53	10
Taken en verantwoordelijkheden .....	54-56	11
CONCLUSIE .....	57-59	11
Lijst van termen en begrippen .....		12
BIJLAGE I — „Single audit” in de Verenigde Staten en in Nederland .....		13
BIJLAGE II — Internecontroleregelingen in de verschillende sectoren van de EU-begroting .....		16
BIJLAGE III — Voorbeeld van een model voor een controleketen voor uitgaven onder gedeeld beheer .....		18

**INLEIDING**

1. In maart 2002 verzocht het Europees Parlement de Commissie een verslag op te stellen over de mogelijkheid om één enkel auditmodel voor de Europese begroting in te voeren waarbij „*elk controleniveau voortbouwt op het voorgaande met als doel de last voor de gecontroleerde te verminderen en de kwaliteit van de audit op te voeren, maar zonder de onafhankelijkheid van de betrokken auditororganen te ondergraven*”. Tevens verzocht het Parlement de Rekenkamer over dit onderwerp een advies uit te brengen <sup>(1)</sup>.

2. Deels omdat er van het begrip „single audit” geen erkende definitie bestaat en deels omdat het concept — waar het wordt toegepast — een vrij beperkt bereik heeft, werd dit advies opgesteld vanuit een ruimer perspectief, namelijk het hele proces van interne controle en externe audit van de EU-begroting <sup>(2)</sup>.

3. De Rekenkamer wees in haar verslagen op de noodzaak om de controle van de EU-begroting te verbeteren om te komen tot efficiënte en doeltreffende systemen voor de interne controle van de ontvangsten en uitgaven van de Europese Unie. Dit advies lanceert het idee van een communautair internecontrolekader (hierna „CICK” genoemd) als rationele grondslag voor de ontwikkeling van nieuwe of bestaande internecontrolesystemen op basis van gemeenschappelijke beginselen en normen. Het advies is bedoeld als een bijdrage aan de beschouwingen van de communautaire instellingen, maar laat het recht van de Rekenkamer onverlet, nader advies uit te brengen overeenkomstig artikel 248, lid 4, van het Verdrag.

4. Bij het opstellen van dit advies heeft de Rekenkamer:

- de bestaande regelingen voor de interne controle van de begroting van de Europese Unie geanalyseerd en
- de grote beginselen aangedragen die in het CICK kunnen worden opgenomen.

<sup>(1)</sup> Punt 48 van Besluit 2002/444/EG, EGKS, Euratom van het Europees Parlement over het verlenen van kwijting voor het begrotingsjaar 2000 (PB L 158 van 17.6.2002, blz. 1).

<sup>(2)</sup> Soortgelijke overwegingen gelden voor de interne controle van de Europese ontwikkelingsfondsen.

Verder heeft de Rekenkamer elders toegepaste concepten van vergelijkbare aard geanalyseerd en gewezen op elementen die in de EU-context zouden kunnen worden toegepast (zie bijlage I).

5. Het advies is gericht op de aspecten van de internecontrolesystemen die de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven garanderen, maar niet op de aspecten die borg staan voor de doeltreffendheid of de doelmatigheid <sup>(3)</sup>.

**HET BESTAANDE CONTROLEKADER**

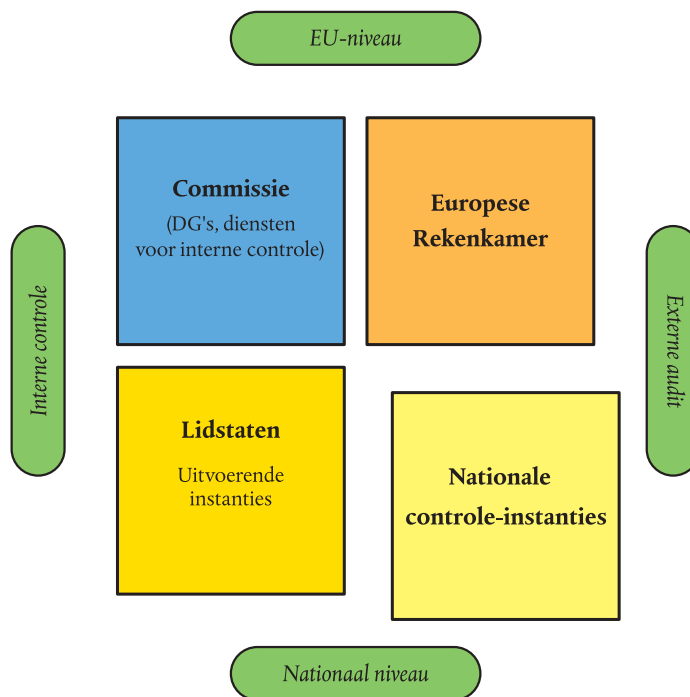
6. Als organisatie is de Europese Unie uniek wegens haar politieke en juridische context, haar omvang en complexiteit. Bij het beheer van de begroting zijn de Europese instellingen en de lidstaten (en de begunstigde staten buiten de Unie) betrokken en het is ingewikkeld wegens de veelheid en verscheidenheid van de regelingen, de miljoenen begunstigten en de bemoeienis van vele verschillende organen in de lidstaten, die vaak uiteenlopende administratieve culturen weerspiegelen.

7. Bij het toezicht op en de controle van de EU-begroting spelen niet alleen de Commissie, de Rekenkamer en de andere communautaire instellingen een rol, maar ook de nationale parlementen en controle instanties (zie grafiek I). Aangezien dit advies vooral betrekking heeft op de interne controle en de externe audit in de onmiddellijke communautaire omgeving, wordt de rol van die andere instanties niet gedetailleerd behandeld.

<sup>(3)</sup> In het beheer zijn doelmatigheidsaspecten iets heel anders dan wettigheid en regelmatigheid en de aanpak van de interne controle verschilt dienovereenkomstig. Zo zijn overwegingen op hoog niveau, zoals de algemene structuur en het beheer van de uitgavenschema's door de Commissie en de lidstaten, belangrijk, maar ook uitvoeringsaspecten zoals de procedures voor projectselectie en aanbestedingen.

Grafiek I

## Schema van de interne controle en de externe audit van de EU-begroting

**Interne controle**

8. In samenwerking met de lidstaten is de *Commissie* verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting <sup>(1)</sup> en dus ook voor de ontwikkeling en toepassing van doeltreffende controlesystemen om zekerheid te verschaffen over een goed financieel beheer. Meer dan 80 % van de EU-begroting wordt beheerd in partnerschap met *lidstaten of begunstigde staten* <sup>(2)</sup>. Partnerschap betekent dat — hoewel de Commissie de algemene verantwoordelijkheid voor de begroting behoudt — de lidstaten (of begunstigde staten) verantwoordelijk zijn voor het dagelijkse beheer en de controle van deze regelingen volgens door de Unie vastgestelde regels. Dat beheer houdt in dat begunstigden worden geïdentificeerd en geselecteerd en dat zij worden betaald. De rest van de begroting (intern beleid, rechtstreeks beheerde onderdelen van externe maatregelen <sup>(3)</sup> en de administratie) wordt rechtstreeks beheerd door de Commissie, ook wat betreft de selectie van en de betaling aan begunstigden of leveranciers.

<sup>(1)</sup> Artikel 274 van het EG-Verdrag bepaalt: „De lidstaten werken met de Commissie samen om te verzekeren dat de toegekende kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt”.

<sup>(2)</sup> Landen buiten de Europese Unie die gelden ontvangen uit de communautaire begroting.

<sup>(3)</sup> Het beheer van de externe maatregelen, inclusief de hulp aan ontwikkelingslanden, wordt momenteel verplaatst van de centrale diensten van de Commissie naar de delegaties in derde landen.

9. De Commissie heeft een *interneauditfunctie* die het management helpt ervoor te zorgen dat zijn procedures worden toegepast en zijn doelstellingen worden bereikt. De dienst Interne audit (IAS) is een centrale dienst die onderwerpen betreffende de hele instelling, maar ook afzonderlijke aandachtsgebieden controleert en technische bijstand verleent aan de interneauditfuncties in de directoraten-generaal.

10. De Commissie is opgedeeld in *directoraten-generaal* die belast zijn met de uitvoering van beleid op specifieke terreinen en van de overeenkomstige begrotingsonderdelen. Operationele eenheden zorgen voor voorafgaande verificatie en goedkeuring van betalingen, controle-eenheden verifiëren achteraf of uitgaven zowel bij de Commissie als in de lidstaten correct worden verricht en interneauditfuncties helpen het management van het directoraat-generaal ervoor te zorgen dat de interne controles doeltreffend werken.

11. Begrotingsbeheer is ingewikkeld. Er zijn terreinen onder *gedeeld beheer* met vele administratieve lagen, vanaf de Commissiediensten, via verschillende combinaties van centrale, regionale en lokale bestuursinstanties (of betaalorganen voor de landbouw) in de lidstaten, tot aan de betaling van EU-steun aan de individuele begunstigden. Elk niveau heeft zijn eigen taken en verantwoordelijkheden, maar het algemene doel blijft hetzelfde: betalingen uit de EU-begroting aan de eindbegunstigden verrichten. De tussenvallende niveaus worden gecontroleerd door diverse organen, waaronder Commissiediensten, lokale of nationale controle-instansies, de interneauditfuncties van de betrokken organisaties, overheidsdiensten en certificerende instanties.

12. Wat betreft de wettigheid en regelmatigheid van de verichtingen is het cruciale punt in het proces *de grenslijn* waar de betaling aan de eindbegunstigde wordt gedaan. Als betalingen worden gedaan aan begunstigen die onjuiste aangiften hebben gedaan of niet aan de desbetreffende criteria voldoen, dan blijven de fouten in het systeem zitten, tenzij ze bij latere controles worden bemerkt en gecorrigeerd.

13. Gedetailleerde informatie over internecontrolesystemen in specifieke begrotingssectoren is opgenomen in bijlage II.

### Externe audit

14. De *Europese Rekenkamer* is de instantie voor de externe audit van de Europese Unie en dus geen element van interne controle. De Rekenkamer is verantwoordelijk voor het onafhankelijke toezicht op het financiële beheer van de EU-middelen en rapporteert aan de begrotingsautoriteit (het Europees Parlement en de Raad). Zij beoordeelt hoe de Commissie zich van haar taak tot ordelijk begrotingsbeheer heeft gekweten. Bij haar werkzaamheden controleert de Rekenkamer of de financiële staten volledig en correct zijn, of de verrichtingen wettig en regelmatig zijn en of de middelen goed zijn beheerd. De Rekenkamer besteedt bijzondere aandacht aan het evalueren van controlesystemen en doet aanbevelingen voor corrigerende maatregelen.

15. Elke *lidstaat* heeft een nationale controle-instantie (hierna „NCI” genoemd) die belast is met de onafhankelijke externe audit van de nationale begroting. Hoewel de NCI's formeel geen rol spelen in de interne controle <sup>(1)</sup> of externe audit van de EU-begroting, moeten zij krachtens het Verdrag samenwerken met de Rekenkamer bij de uitvoering van haar taken. Hoewel de meeste NCI's de EU-middelen niet rechtstreeks controleren, zijn ze vaak belast met de controle van de nationale middelen ter cofinanciering van door de Europese Unie gefinancierde projecten. Bovendien bestaan er in de bestuursinstanties van de lidstaten vaak controle-eenheden en interneauditdiensten die het gebruik van EU-middelen of de nationale cofinanciering kunnen controleren.

### Bestaande sterke en zwakke punten

16. De doeltreffendheid van de systemen voor beheer en controle van de ontvangsten en uitgaven van de Europese Unie — qua opzet en/of tenuitvoerlegging — geeft sinds jaren aanleiding tot bezorgdheid. Sinds haar oprichting heeft de Rekenkamer al vele gevallen geconstateerd waarin de controle onvoldoende was of niet bestond, hetgeen nog werd verergerd door het grote inherente foutenrisico van Europese uitgavenprogramma's; dit leidde tot fouten en onregelmatigheden, dan wel tot ondoelmatig of ondoeltreffend gebruik van de middelen.

17. Hoewel recentelijk heel wat vooruitgang is geboekt met de verbetering van de systemen, blijft de kwaliteit ervan toch wisselend. Er is geen algehele visie op of coördinatie van de vele verschillende systemen en ook geen mechanisme om ervoor te zorgen dat verbeteringen aan één systeem worden benut voor de verbetering van de andere.

18. Voor de eigen middelen en de sectoren onder gedeeld beheer (landbouw, structurele acties, pretoetredingssteun) verschillen de systemen qua opzet en uitvoering en vele aspecten worden aan de lidstaten overgelaten. Zelfs bij systemen die tamelijk bevredigend worden geacht, zoals het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (hierna „GBCS” genoemd) dat de meeste landbouwuitgaven dekt, constateert de Rekenkamer gevallen waarin verbeteringen nodig zijn <sup>(2)</sup>.

### Onduidelijke en inconsistente doelstellingen

19. De huidige internecontrolekaders in de diverse begrotingssectoren zijn stukje bij beetje en op verschillende momenten ontstaan, waarbij nauwelijks blijkt van enige coördinatie door de Commissie <sup>(3)</sup>. Er is geen duidelijk omliggende strategie met algemene of specifieke doelstellingen voor de diverse systemen (bijvoorbeeld wat ze moeten bereiken), zodat het moeilijk is systemen op te zetten die de nodige kwaliteit hebben, te bepalen hoeveel middelen er nodig zijn, de verkregen resultaten te beoordelen en een basis voor latere audit te verschaffen.

20. Zonder duidelijke doelstellingen zou bijvoorbeeld kunnen worden aangenomen dat de internecontrolesystemen de volledige wettigheid en regelmatigheid van alle verrichtingen moeten garanderen of verzekeren. Dat is onrealistisch wegens de onevenredige kosten voor de gedetailleerde verificaties ter plaatse waartoe de aard van de uitgaven noopt (bijvoorbeeld bij informatie verstrekt door de begunstigde) en wegens het grote aantal en de geografische spreiding van de betalingen.

21. Zowel voor de landbouw als voor de structurele acties gelden controlesystemen die bij verordening zijn voorgeschreven. Het cruciale punt van beide systemen is de intensiteit van de controle bij de eindbegunstigde, omdat daar de meeste fouten optreden. Voor beide sectoren is in de regelgeving een vergelijkbaar controleniveau voorgeschreven, maar uit niets blijkt waarop dit is gebaseerd.

<sup>(1)</sup> In sommige gevallen hebben de NCI's besloten op te treden als certificerende instantie voor de betaalorganen in de landbouw, een specifieke taak die valt onder het ressort van de interne controle van de EU-begroting.

<sup>(2)</sup> Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2002, hoofdstuk 4, bijlage II (PB C 286 van 28.11.2003).

<sup>(3)</sup> Bijvoorbeeld door vast te stellen en mee te delen wat de beste praktijken zijn.

## Gebrek aan coördinatie

22. De verificaties van de ontvangsten en uitgaven van de Europese Unie berusten op een aantal verschillende grondslagen: het Verdrag, dat de algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting legt bij de Commissie in samenwerking met de lidstaten, het Financieel Reglement, dat bepaalt hoe de EU-middelen moeten worden beheerd, besluiten van het Europees Parlement en de Raad, specifieke verordeningen van de Raad en de Commissie voor bepaalde begrotingssectoren, en nationale regels en praktijken in de lidstaten.

23. De controleorganen zijn niet formeel verplicht de planning van die verificaties te coördineren of rekening te houden met de verificaties van anderen. Onvoldoende coördinatie leidt tot het risico dat de middelen niet op de meest doeltreffende wijze worden gebruikt. Het kan voorkomen dat verschillende controlefuncties hetzelfde werk doen, hetgeen leidt tot energieverstopping, overlast voor de gecontroleerde en een slechte indruk van het beheer van de EU-middelen. Bepaalde categorieën uitgaven kunnen buiten elk effectief controleressort vallen. Door de lidstaten verstrekte informatie over de resultaten van de verificaties is soms ontoereikend of inconsistent <sup>(1)</sup>.

## Geen informatie over kosten en baten

24. In sectoren onder gedeeld beheer (goed voor ruim 80 % van de uitgaven) worden de kosten voor het verrichten van controles goeddeels gedragen door de lidstaten of de begunstigde staten. Maar die controles zijn van nut voor de EU-begroting en dus slechts indirect voor de lidstaat zelf. Dit zet de lidstaten er niet bepaald toe aan om aan de controle van de EU-middelen voldoende middelen te besteden en verklaart waarom de Commissie de aard en intensiteit van de controleprocedures bij verordening moest vastleggen.

25. Aangezien van geen enkel systeem redelijkerwijs kan worden verwacht dat het de absolute juistheid van alle verrichtingen garandeert, moeten bereik en intensiteit van de verificaties zo worden gekozen dat de totale kosten voor het verrichten ervan in evenwicht zijn met de totale voordelen <sup>(2)</sup>. Als een voordeel kan worden beschouwd dat het voorkomen van fouten, onregelmatigheden en ondoeltreffend gebruik van middelen wordt vermindert of gestabiliseerd, of nog dat de EU-begroting in de ogen van de burgers van de Unie goed wordt beheerd.

<sup>(1)</sup> Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 4.23.

<sup>(2)</sup> Wanneer een bepaald foutenniveau wordt geconstateerd, moeten er meer GBCS-controles worden verricht dan bij verordening minimaal is voorgeschreven; dit illustreert dat bij het zoeken naar evenwicht tussen kosten en baten rekening moet worden gehouden met verschillende inherente risico's in de diverse begrotingssectoren.

26. In het bestaande kader is momenteel geen informatie beschikbaar over de door de lidstaten of de Commissie gedragen kosten van de controles, of van de baten ervan. Het feit dat de meeste kosten worden gedragen door de lidstaten, maar dat de baten ten goede komen van de EU-begroting leidt er bovendien toe dat het geheel ondoorzichtig is en dat het evenwicht tussen beide moeilijk is te bewaren.

## Inconsistente toepassing

27. De controlekaders in de regelgeving voor de landbouw en voor de structurele acties schrijven voor dat de gedetailleerde verificaties van de onderliggende verrichtingen zowel op risicobasis als op een aselekt basis moeten plaatsvinden. Maar die twee benaderingen hebben sterk verschillende en onderling onverenigbare doelstellingen (zie paragraaf 48) en als ze in de voorschriften onvoldoende zijn gedefinieerd, leidt dit tot verwarring en verlies van doeltreffendheid <sup>(3)</sup>. Zelfs wanneer de regels duidelijk zijn omschreven, ontdekt de Rekenkamer bij haar controlewerk nog uitvoeringsproblemen <sup>(4)</sup>.

28. Zowel de Commissie als de lidstaten hebben de controleprocedures sterk gedecentraliseerd, maar in de praktijk is niet altijd gezorgd voor consistentie betreffende fundamentele kwesties zoals aanpak, omvang, timing, bereik, marges en follow-up. Dit resulteert in kwaliteitsverschillen tussen de controles <sup>(5)</sup>.

29. In sommige begrotingssectoren worden onafhankelijke audits van uitgaven- of kostendeclaraties verricht. Soms is niet toereikend aangegeven hoe het werk moet worden verricht en hoe daarover moet worden gerapporteerd <sup>(6)</sup>. Ook zijn er niet altijd standaardprocedures voor de selectie van de controleurs <sup>(7)</sup>.

<sup>(3)</sup> Speciaal verslag nr. 10/2001 van de Rekenkamer, paragraaf 20 (PB C 314 van 8.11.2001).

<sup>(4)</sup> Zie bijvoorbeeld het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 4.51.

<sup>(5)</sup> Zie bijvoorbeeld het jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2002, paragrafen 4.27 en 5.32.

<sup>(6)</sup> Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2002, paragrafen 7.24, 7.27 en 8.11; speciaal verslag nr. 1/2004 van de Rekenkamer, paragrafen 44 en 45 (PB C 99 van 23.4.2004); speciaal verslag nr. 11/2003 van de Rekenkamer, paragrafen 76 en 77 (PB C 292 van 2.12.2003); jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2001, paragrafen 3.57 en 3.58 (PB C 295 van 28.11.2002).

<sup>(7)</sup> Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2002, paragrafen 7.24 en 7.25.

30. De publiciteit betreffende verificaties varieert naar gelang van de regelingen en de lidstaten, en begunstigden zijn zich vaak nauwelijks bewust van de kans te worden gecontroleerd en de gevolgen daarvan. Dat maakt het systeem minder afschrikwekkend. Sancties om begunstigden te weerhouden van onjuiste aanvragen bestaan bij de landbouwuitgaven en bij intern beleid, te beginnen bij het zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (OTO) <sup>(1)</sup>, maar niet in de andere begrotingssectoren <sup>(2)</sup>.

### **Effect van de administratieve hervorming van de Commissie**

31. Het grootschalige programma voor administratieve hervorming van de Commissie <sup>(3)</sup> is toegespitst op verbetering van het beheer in het algemeen en het financiële beheer in het bijzonder. De kernbeginselen van de hervorming zijn vereenvoudiging, decentralisatie en grotere verantwoordelijkheid van de afdelingshoofden <sup>(4)</sup>. Er werd een centrale dienst Interne audit opgericht, maar ook interne audit eenheden binnen elk directoraat-generaal. Er kwam een herzien Financieel Reglement en de boekhouding ondergaat een fundamentele hervorming.

32. Parallel met deze maatregelen werden grote inspanningen gedaan om de internecontrolesystemen binnen de Commissie te verbeteren, waarbij werd gekeken naar de reikwijdte en de kwaliteit van de controleprocedures zelf, maar ook werd getracht in de hele organisatie een controlecultuur ingang te doen vinden. Dit proces mondde uit in een serie van 24 normen voor de interne controle <sup>(5)</sup> die het kader moeten vormen voor de controleomgeving en de internecontrolesystemen. De normen zijn van algemene aard en alleen van toepassing op het niveau van de Commissie.

33. De sleutelementen van het hervormingsproces zijn wat het controlekader betreft de jaarlijkse activiteitenverslagen en de verklaringen van de directeuren-generaal, die sinds 2001 door elk directoraat-generaal worden afgegeven. Deze bevatten een zelfevaluatie van de toepassing van de internecontrole-normen en zijn bedoeld om redelijke zekerheid te verschaffen dat de ingevoerde controleprocedures de nodige garanties bieden betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen en dat de middelen zijn besteed voor de gekozen bestemming. Bij haar onderzoek over de eerste twee jaar van deze procedure constateerde de Rekenkamer dat de directeuren-generaal meestal wel

in staat zijn tot een oordeel te komen over de systemen binnen de Commissie, maar niet over de systemen in de lidstaten voor de sectoren onder gedeeld beheer <sup>(6)</sup>. Bovendien had de Commissie moeite om personeel met de vereiste financiële ervaring te werven en om binnen de instelling een passende controlecultuur ingang te doen vinden <sup>(7)</sup>.

### **KENMERKEN VAN EEN DOELTREFFEND EN DOELMATIG INTERNECONTROLEKADER VOOR DE EUROPESE UNIE**

34. Teneinde de burger van de Europese Unie de zekerheid te geven dat de begroting van de Europese Unie een doeltreffende en doelmatige interne controle ondergaat, stelt de Rekenkamer voor een communautair internecontrolekader te creëren voor de ontwikkeling van nieuwe en bestaande internecontrolesystemen <sup>(8)</sup> op basis van gemeenschappelijke concepten die moeten zorgen voor een doorzichtig en optimaal gebruik van de middelen.

### **Doelstellingen**

35. *Het is van essentieel belang dat de doelstellingen van de internecontrolesystemen duidelijk en volledig zijn gedefinieerd en gepubliceerd. Algemene doelstellingen moeten gelijk zijn voor alle internecontrolesystemen, terwijl meer gedetailleerde doelstellingen afhangen van de kenmerken van de betrokken sector.* In de doelstellingen moeten worden beschreven: de reikwijdte (de begrotingssector), het voorwerp (wettigheid en regelmatigheid en/of goed financieel beheer <sup>(9)</sup>), de betrokkenen (beheersniveaus vanaf de Commissie tot aan degenen die de eindbegunstigden betalen), de inhoud (controleprocedures op basis van gemeenschappelijke beginselen en normen), het doel (efficiënte controle van de sector), beperkingen (elk risico van onregelmatigheid willen uitsluiten is niet realistisch en niet economisch), de omvang (aard en intensiteit van de verificaties bepaald door een acceptabel evenwicht tussen kosten en baten) en de manier (open en doorzichtig, informatie-uitwisseling, controleketen).

36. *De internecontrolesystemen moeten actief bijdragen tot een beter beheer van de EU-begroting door zekerheden in te bouwen dat er correcties worden aangebracht en terugvorderingen worden gedaan.* Controleprocedures kunnen het financieel beheer alleen doeltreffend verbeteren als fouten in verrichtingen en gebreken in de systemen zelf volledig en tijdig worden gecorrigeerd.

<sup>(1)</sup> Speciaal verslag nr. 1/2004 van de Rekenkamer, paragraaf 43.

<sup>(2)</sup> Als er geen sancties zijn en pas vanaf de datum van de invorderingsopdracht rente moet worden betaald, beschikken begunstigden die communautaire steun moeten terugbetalen, over renteloze middelen. Dit verhoogt het risico van onregelmatige aanvragen.

<sup>(3)</sup> COM(2000) 200.

<sup>(4)</sup> De regels inzake de uitgaven zijn vereenvoudigd en daardoor gemakkelijker te beheren en de centrale goedkeuring vooraf van de financiële controle werd vervangen door een gedecentraliseerd systeem waarin zij die uitgaven en betalingen goedkeuren, verantwoordelijk worden voor hun daden.

<sup>(5)</sup> SEC(2001) 2037/4 vermeldt de internecontrole-normen, die zijn geïnspireerd door het COSO-systeem (zie de lijst van termen). Een belangrijk element van dit systeem is dat het erkent dat interne controles een redelijke — maar niet absolute — zekerheid verschaffen over de betrouwbaarheid van financiële staten, de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen en de deugdelijkheid van het financieel beheer.

<sup>(6)</sup> Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 1.97.

<sup>(7)</sup> Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2002, paragraaf 0.8.

<sup>(8)</sup> Het CICK betreft de interne controle van de communautaire begroting, ook al worden sommige procedures audits genoemd en door auditors toegepast (bv. de audit van kostendeclaraties door onafhankelijke auditors; zie paragraaf 43).

<sup>(9)</sup> Zie paragraaf 5.



## Voorwaarden

37. *Controles moeten op een open en doorzichtige manier worden verricht, zodat de resultaten voor alle deelnemers aan het systeem bruikbaar en betrouwbaar zijn. De „eigendom” ervan moet berusten bij de Europese Unie en niet bij de individuele controleorganisaties.* De controles moeten een toereikend niveau halen en het verrichte werk, de resultaten en de bewijsstukken moeten beschikbaar worden gesteld voor kwaliteitscontrole. Dit is een basisvereiste voor een doeltreffend geschakeld systeem en benadrukt de communautaire aard van de systemen meer dan het werk van afzonderlijke controle-eenheden of -organisaties.

38. *De internecontrolesystemen kunnen pas doeltreffend en efficiënt zijn als de regelgeving die aan het beleid en de processen ten grondslag ligt, duidelijk en ondubbelzinnig is en volstaat om een correct gebruik van de middelen te verzekeren, maar niet nodeloos ingewikkeld is.* De controles van de wettigheid en regelmatigheid hebben ten doel, te verzekeren dat de regels en voorschriften op het gebied van de ontvangsten en uitgaven van de Europese Unie worden nageleefd. Die regels en voorschriften moeten uiteenlopende interpretaties zoveel mogelijk voorkomen en mogen geen eisen stellen die achteraf niet door controleurs of accountants kunnen worden geverifieerd. Hoe strenger en lastiger voorschriften zijn, des te groter is het risico dat ze opzettelijk of onvrijwillig niet worden nageleefd. Goed opgestelde regels en voorschriften dragen bij tot de verwezenlijking van de gekozen doelstellingen, verminderen het risico van fouten, vereenvoudigen de voorgeschreven controles en verminderen het aantal en de kosten van de controles die nodig zijn om een bepaald niveau van „aanvaardbaar risico” te bereiken. Bovendien moet de regelgeving de begunstigden aansporen correcte aanvragen in te dienen door boeten en sancties te verzwaren en deze in alle begrotingssectoren te gaan toepassen.

## Structuur

39. *Voor een optimaal gebruik van de middelen moeten de internecontrolesystemen berusten op een doeltreffende keten van controles volgens gemeenschappelijke normen, waarin elk niveau welomschreven doelstellingen heeft waarbij het werk van anderen in aanmerking wordt genomen.* Binnen elke lidstaat moet iemand ermee belast zijn zekerheid te geven dat de op lokaal niveau verrichte controles voldoende niveau en kwaliteit hebben, zodat daarop kan worden vertrouwd (<sup>1</sup>). Het toezicht op het niveau van de Commissie moet

(<sup>1</sup>) Voorbeelden van organisaties die in de bestaande systemen die functie vervullen: specifieke afdelingen in elke lidstaat om de bij Verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad ((PB L 388 van 30.12.1989, blz. 18). Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2154/2002 (PB L 328 van 5.12.2002, blz. 4)) voorgeschreven controles te coördineren en te volgen en erover te rapporteren; de certificerende instanties in elke lidstaat voor elke steunverlening van de structuurfondsen, die zijn opgericht bij Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1).

ervoor zorgen dat de niveaus in de lidstaten doeltreffend en volgens plan werken. Een voorbeeld van een model van een controleketen wordt gegeven in bijlage III.

40. In de opbouw van de afzonderlijke systemen zal rekening moeten worden gehouden met de specifieke kenmerken van de begrotingssector en van de organisaties in de lidstaat. Maar alle systemen en structuren moeten sporen met de gemeenschappelijke beginselen: een consistent minimumniveau voor alle verificaties, vertrouwen op controles door anderen, doorzichtigheid en beschikbaarheid van resultaten en een deugdelijk evenwicht tussen kosten en baten.

41. In de internecontrolesystemen moet worden onderkend dat de controles op het niveau van de begunstigde, die het fysieke bestaan en de juistheid van de onderliggende verrichtingen en kosten bewijzen, een essentieel onderdeel ervan vormen. Bij de uitgaven zijn de betalingen aan de eindbegunstigden afhankelijk van de vervulling van een aantal voorwaarden die fysiek (bv. aantal, omvang, bedrag) of monetair (gemaakte kosten) kunnen zijn. Doorslaggevend bij de verificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen zijn de realiteit en de juistheid van de door de begunstigden als vervuld opgegeven voorwaarden, waarvan er vele alleen kunnen worden gecontroleerd door fysieke inspectie op het niveau van de eindbegunstigde.

42. In de internecontrolesystemen moet worden onderkend dat het moeilijk is een ondoeltreffende controle op het niveau van de eindbegunstigde te compenseren met verificaties op een centraal niveau. Zo is het niet erg waarschijnlijk dat een controle van een lijst met aanvragen door een nationaal ministerie alle materiële fouten door onjuiste of bedrieglijke aanvragen aan het licht zal brengen. Sommige kunnen worden ontdekt door middel van controles van stukken op basis van gegevens, maar vele kunnen alleen ter plaatse worden opgespoord. De sleutel tot een goed beheerd systeem ligt derhalve bij een doeltreffende primaire controle ter plaatse wanneer de betaling wordt verricht, en eveneens bij op dit niveau verrichte secundaire controles. Aanvragen gedetailleerd ter plaatse controleren is vaak tamelijk duur in verhouding tot de waarde van de gemiddelde betaling, maar de algemene doeltreffendheid van de controleprocedures is in grote mate evenredig aan het aantal verificaties op dit niveau.

43. *Aanvragen tot terugbetaling van uitgaven of kosten boven een bepaalde drempel moeten vergezeld gaan van een controlecertificaat dat is afgegeven door een onafhankelijke externe auditor of, bij overheidsorganen, door een bevoegde overheidsambtenaar.* Van de begunstigden moet een certificaat worden geëist waarin wordt bevestigd dat de kostendeclaraties reëel en juist zijn en voldoen aan de relevante regels en voorschriften (<sup>2</sup>). Begunstigden moeten controlecertificaten voorleggen voor alle aanvragen of periodieke reeksen aanvragen boven een bepaalde drempelwaarde. Die waarde moet specifiek voor elk interventiemechanisme door de Commissie worden vastgesteld op basis van de kosten-batenverhouding.

(<sup>2</sup>) Zoals momenteel wordt gedaan voor maatregelen van intern beleid van het zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling.

44. In het procesbeheer moet rekening worden gehouden met het feit dat de auditors worden geselecteerd, aangeworven en betaald door de begunstigde, maar direct of indirect (via de lidstaat) rapporteren aan de Commissie. De reikwijdte en omvang van de controlewerkzaamheden, evenals de minimumeisen betreffende het materiële belang en het vertrouwensniveau, de documentatie van de verificaties, vorm en inhoud van het controleverslag en het recht van toegang tot werkdocumenten moeten worden gedefinieerd en gestandaardiseerd.

### Toepassing

45. *De Commissie moet op alle niveaus binnen het proces minimumeisen voor de controlesystemen vaststellen die sporen met de specifieke kenmerken van de verschillende begrotingssectoren.* Dat vergt een analyse en een gemeenschappelijke definitie van de elementaire bouwstenen van de systemen en controleprocedures. Wat betreft de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen moet rekening worden gehouden met aspecten zoals administratieve verificaties, scheiding van taken, het bijhouden van registers, verificatie van input, controlerekeningen, aansluitingen en verificaties ter plaatse.

46. *De controleprocedures moeten worden uitgevoerd volgens een passende gemeenschappelijke norm; het werk moet worden verricht en de resultaten moeten worden gedocumenteerd volgens een gemeenschappelijk model en ze moeten worden geregistreerd in een database die toegankelijk is voor andere schakels in de controleketen, die daarop moeten kunnen vertrouwen.* Een systeem is slechts efficiënt als de verificaties van verrichtingen en systemen voldoen aan toereikende gemeenschappelijke normen betreffende methode, bereik en kwaliteit, ongeacht door wie en waar ze worden verricht. Controles volgens een gemeenschappelijke norm moeten ervoor zorgen dat controleurs op centraal niveau kunnen vertrouwen op het werk van anderen in de controleketen.

47. Die gemeenschappelijke norm moet tot uiting komen in een gemeenschappelijke aanpak van het documenteren, onderbouwen en rapporteren van alle aspecten van het proces, inclusief de reden voor de selectie van de verrichting of het systeem, het doel van de verificaties, de beschrijving van de verrichte verificaties, de bewijsstukken, de resultaten, de reactie van de gecontroleerde en de follow-up. Die informatie moet worden bewaard in centrale databases die toegankelijk zijn voor alle deelnemers aan het controleproces mits aan passende veiligheidseisen wordt voldaan.

48. *In de controlesystemen moet steekproefneming worden toegepast met welomschreven doelen: op risicoanalyse gebaseerde steekproeven om onregelmatigheden te ontdekken en te corrigeren, representatieve steekproeven om de doeltreffendheid van de systemen te kunnen bevestigen.* Steekproefneming is een wijdverbreide techniek om grote populaties van verrichtingen te controleren, met name wanneer de auditor kenmerken zoals het gemiddelde onregelmatigheidsniveau wil schatten. Bij steekproefneming wordt erkend dat er niet genoeg middelen beschikbaar zijn om elk item aan een audit (of controle) te onderwerpen; deze techniek kan worden toegepast op een aantal verschillende niveaus, bijvoorbeeld om verrichtingen binnen een populatie te selecteren of om in een verrichting

items voor een gedetailleerde audit te selecteren. Er zijn twee hoofdcategorieën steekproefneming — op basis van risicoanalyse en representatieve — met verschillende oogmerken.

49. *De internecontrolesystemen moeten vergezeld gaan van een doeltreffende en gecoördineerde informatiecampagne.* Hoe meer begunstigten bekend zijn met het bestaan en de gevolgen van een doeltreffend controlesysteem, hoe meer zij zich zullen inspannen om ervoor te zorgen dat de aanvragen wettig en regelmatig zijn. Aan alle begunstigten moet op een gecoördineerde en coherente manier informatie over het controlesysteem worden geboden, waarbij meer de nadruk wordt gelegd op het communautaire doel van de verificaties dan op de controlerende instanties.

### Kosten en baten

50. *Bij het bepalen van de aard en intensiteit van de verificaties binnen de internecontrolesystemen moet rekening worden gehouden met kosten en baten.* Elk controlesysteem is een compromis tussen de prijs die moet worden betaald om verificaties de voorgeschreven intensiteit te kunnen geven, en het voordeel dat deze kunnen opleveren. In communautair verband is het voordeel onder meer dat het risico van verspilling van middelen afneemt en het foutenrisico op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden. Het niveau van de aanvaardbare fouten of onregelmatigheden zal wellicht per begrotingssector variëren naarmate zowel de kosten voor de controles verschillen alsook het inherente risico dat de verrichtingen fouten of onregelmatigheden bevatten.

51. Praktisch gezien moet tegelijkertijd worden vastgesteld welk foutenrisico aanvaardbaar is en hoe intensief moet worden geverifieerd op het niveau van de eindbegunstigde om dat resultaat te bereiken <sup>(1)</sup>. De controleresultaten moeten worden gevolgd en de intensiteit van de verificaties moet dienovereenkomstig worden aangepast voor het volgende jaar of de volgende periode. In de praktijk is het hoogst onwaarschijnlijk dat het gewenste evenwicht tussen kosten en baten onmiddellijk wordt bereikt: daarvoor is een fijnafstemming gedurende een aantal jaren nodig op basis van informatie over de kosten en van de resultaten en de doeltreffendheid van controles van verschillende aard en intensiteit.

52. *Het systeem moet informatie registreren over de kosten voor het verrichten van controles en over de baten wat betreft het restrisico op onregelmatigheden.* Die kosten moeten betrekkelijk gemakkelijk meetbaar zijn en de invoering van een op activiteiten georiënteerd beheer zal het gemakkelijker maken die informatie aan de Commissie te verstrekken. Een nauwkeurige raming van de kosten voor de lidstaten zal waarschijnlijk moeilijker realiseerbaar zijn. Een andere mogelijkheid zou zijn de verificaties te financieren uit de EU-begroting, zodat de kosten bekend zijn en het proces ook afdoende doorzichtig wordt gemaakt.

<sup>(1)</sup> Het aanvaardbare risico kan bijvoorbeeld worden vastgesteld aan de hand van een acceptabel foutenpercentage en de controle-intensiteit op basis van het aantal verrichtingen dat moet worden geverifieerd om een restrisico van dat niveau te bereiken.

53. *Het nut van de controleprocedures kan ook worden gemeten en gevolgd door middel van aselece representatieve steekproeven, waarbij het resterende niveau van onwettigheid en onregelmatigheid wordt geschat en afgezet tegen het voor de sector vastgestelde aanvaardbare risico.*

#### **Taken en verantwoordelijkheden**

54. *De Commissie moet er verantwoordelijk voor zijn om de verbetering van de internecontrolesystemen in samenwerking met de lidstaten te stimuleren en daarna zekerheid te geven dat die systemen doeltreffend werken. De Commissie zou de gemeenschappelijke kenmerken van de systemen voor de diverse begrotingssectoren moeten vaststellen en passende maatregelen moeten nemen om de kosten voor controles te volgen en de voordelen ervan te evalueren.*

55. *De begrotingsautoriteiten (Parlement en Raad) moeten verantwoordelijk zijn voor de goedkeuring van de kosten-batenbalans voor de verschillende beleidssectoren. Het compromis tussen de kosten en de baten van controles is een cruciaal aspect van de controlestrategie en moet dus open en doorzichtig zijn. Gezien het belang ervan moet het gewenste evenwicht worden goedgekeurd door de beleidsinstanties van de Unie op basis van een gedetailleerd voorstel van de Commissie en rekening houdend met de kosten voor het verifiëren van ontvangsten en uitgaven en met de aanvaardbare risico's. Waarschijnlijk zullen verschillende begrotingssectoren verschillende evenwichtspunten vinden overeenkomstig de aard en de risico's van de betrokken verrichtingen.*

56. *Als externe auditor van de Europese Unie controleert de Rekenkamer de internecontrolesystemen. Volgens de internationale controle-normen moeten auditors bij de vaststelling van aanpak en bereik van hun verificaties de betrouwbaarheid van de interne controle evalueren <sup>(1)</sup> en benutting van het werk van andere controleurs overwegen <sup>(2)</sup>. Dit veronderstelt dat dit werk een aanvaardbaar professioneel niveau heeft en beschikbaar is voor beoordeling en onderzoek. Duidelijk omschreven normen en doelstellingen voor de internecontrolesystemen zouden de Rekenkamer een objectieve basis geven om bij de controle van die systemen de opzet en werking ervan te beoordelen, zodat haar werk doeltreffender wordt.*

#### **CONCLUSIE**

57. De Rekenkamer spoort aan tot invoering van coherente en complete internecontrolesystemen voor de EU-begroting op basis van een logisch kader met gemeenschappelijke beginselen en normen (het communautaire internecontrolekader), dat zowel bij de instellingen als in de lidstaten op alle administratieve niveaus wordt toegepast. Zij is van oordeel dat de interne controle redelijke zekerheid moet bieden dat de verrichtingen wettig en regelmatig zijn en voldoen aan de beginselen van zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. De kosten van de controles moeten in verhouding staan tot de voordelen op financieel en beleidsgebied. Het systeem moet worden opgebouwd rond een logische geschaakte structuur waarin de verificaties worden verricht, geregistreerd en gerapporteerd volgens een gemeenschappelijke norm, zodat alle deelnemers erop kunnen vertrouwen. Vele bouwstenen voor de vorming van een dergelijk kader zijn in de bestaande systemen al geheel of gedeeltelijk voorhanden, terwijl andere nog moeten worden toegevoegd.

58. Het bestaan van een efficiënt en doeltreffend systeem van interne controles betreffende de ontvangsten en uitgaven van de Europese Unie zou voor de Rekenkamer een grote steun betekenen bij het vervullen van haar taak als externe auditor van de Europese Unie, die het Verdrag haar oplegt. Als de Rekenkamer kan vertrouwen op goed ontworpen en toegepaste controlesystemen, zal zij haar eigen middelen optimaal kunnen gebruiken en daarmee de uitvoering van haar taken kunnen verbeteren.

59. De EU-begroting is een complex instrument met vele verschillende aspecten en administratieve lagen. Het opzetten en toepassen van een systeem van gemeenschappelijke controles zal zowel van de Europese instellingen als van de lidstaten en begunstigde staten een grote inzet eisen. Het vergt de actieve medewerking van alle partijen die betrokken zijn bij de financiële controle van de EU-begroting, wijzigingen in de regelgeving en werkmethoden en een ongekende graad van openheid en doorzichtigheid in het beheer van de EU-begroting. Als de instellingen en de lidstaten van de Europese Unie samen werken aan een doelmatige en doeltreffende controle van de EU-begroting, tonen zij hun inzet voor een gemeenschappelijk doel ten voordele van de burgers.

<sup>(1)</sup> Intosai-controlenorm 3.3.1.

<sup>(2)</sup> Internationale controlenorm 600 van de Internationale Federatie van Accountants (IFAC).

**LIJST VAN TERMEN EN BEGRIPPEN**

**Aselectieve representatieve steekproefneming:** Op statistieken gebaseerde steekproeftechniek die erop gericht is tot een schatting te komen van een bepaalde eigenschap van een populatie van verrichtingen — bijvoorbeeld het gemiddelde percentage van onregelmatigheden. De techniek is niet geschikt om afzonderlijke fouten op te sporen en te corrigeren, maar kan wel worden gehanteerd om gebieden met bijzondere risico's te ontdekken.

**Benutting van controles:** Een aanpak waarbij een auditor of controleur vertrouwt op het werk van andere auditors of controleurs voor het vormen van zijn oordeel. Daarbij moet hij bewijs verkrijgen dat het werk van de ander is verricht volgens adequate normen.

**Controleprocedures:** De procedures waarmee wordt gecheckt of geverifieerd of verrichtingen of systemen accuraat zijn en voldoen aan de terzake geldende regels en voorschriften. Het kan gaan om *administratieve* controles (bijvoorbeeld van de coherentie en schijnbare juistheid van aanvragen) of om controles *ter plaatse* (bijvoorbeeld van het werkelijke bestaan van gedeclareerde kosten of vermelde aspecten).

**COSO:** Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission — een organisatie uit de particuliere sector, op vrijwillige basis opgericht door professionele accountants en auditors, die ernaar streeft de kwaliteit van de financiële rapportage te verbeteren door bedrijfsethiek, doeltreffende interne controles en ondernemingsbestuur. Zie [www.coso.org](http://www.coso.org).

**Externe audit:** Een onafhankelijk onderzoek van het financieel beheer van een organisatie die aan de belanghebbenden verslag uitbrengt over de volledigheid en juistheid van de financiële staten en objectieve rapporten produceert over beheersaspecten. De Europese Rekenkamer is de externe auditor van de Europese Unie.

**Indirect of gedeeld beheer:** De Commissie is verantwoordelijk voor beheer, administratie en controle van sectoren van de EU-begroting in partnerschap met de lidstaten.

**Interne audit:** Een onafhankelijke functie binnen een organisatie die het management helpt ervoor te zorgen dat systemen ingevoerd zijn en doeltreffend werken. Interne audit is een onderdeel van de interne controle.

**Interne controle:** Het hele systeem van financiële en andere controles, waaronder de organisatorische opbouw, methoden, procedures en interne audit van de organisatie, ingesteld door het management als hulpmiddel om de activiteiten van de entiteit op een regelmatige, zuinige, efficiënte en doeltreffende manier te verrichten, waarbij wordt gezorgd voor naleving van het beleid van het management, beveiliging van activa en middelen, verzekering van de boekhoudkundige juistheid en volledigheid en tijdige productie van betrouwbare financiële en beheersinformatie.

**Internecontrolesysteem:** Een systeem van controleprocedures die door het management zijn ingevoerd om fouten en onregelmatigheden te voorkomen dan wel te ontdekken en corrigeren en om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van de entiteit worden gerealiseerd.

**Intosai:** International Organisation of Supreme Audit Institutions — een internationaal en onafhankelijk orgaan dat ten doel heeft de uitwisseling van ideeën en ervaringen tussen hoge controle instanties op het gebied van de overheidscontrole te stimuleren. Zie [www.intosai.org](http://www.intosai.org).

**Nationale controle instantie (NCI):** De overheidsinstantie van een staat, die rapporteert aan het nationale parlement en een onafhankelijke externe audit van de nationale begroting verricht.

**Rechtstreeks beheer:** De Commissie is als enige verantwoordelijk voor beheer, administratie en controle van bepaalde sectoren van de EU-begroting.

**Risicoanalyse:** Techniek om verrichtingen te selecteren die waarschijnlijk fouten bevatten.

**Risicogerichte steekproefneming:** Steekproeven gebaseerd op risicoanalyse.

**Systeem:** Een geheel van procedures en processen van beheer, administratie en/of controle die op een georganiseerde en eenvormige wijze worden toegepast op een welbepaalde categorie verrichtingen of een begrotingssector.

**Voorgescreven controles:** Controlesystemen en -procedures die in de regelgeving zijn vastgesteld.

## BIJLAGE I

## „SINGLE AUDIT” IN DE VERENIGDE STATEN EN IN NEDERLAND

De term (en het concept) „single audit” wordt gebruikt in de Verenigde Staten („Single Audit Act”) en in Nederland („Single Audit approach”). Deze bijlage beschrijft beide voorbeelden en de parallellen die kunnen worden getrokken met de situatie in de Europese Unie.

**Verenigde Staten**

Ongeveer een zesde (300 miljard dollar) van de *federale begroting* van de Verenigde Staten wordt uitgegeven door organisaties die niet tot de federatie of een staat behoren. Zulke organisaties krijgen soms veelvuldig subsidies voor verschillende thema's. In het verleden leidde dit tot meerdere controles van eenzelfde organisatie, die elkaar soms overlaptten in de tijd en vaak hetzelfde materiaal betroffen. Dit dreef de totale controlekosten op en betekende een onnodige belasting voor de gecontroleerden. Om dit probleem aan te pakken werd in de „Single Audit Act” van 1984 bepaald dat de organisatie als geheel slechts aan één audit hoefde te worden onderworpen (bijvoorbeeld van de jaarrekening) in plaats van aan afzonderlijke audits van afzonderlijke middelen; in die wet werden ook uniforme auditnormen vastgesteld.

*„Single audit is bedoeld als kostenverantwoorde audit van niet-federale entiteiten. Aanzienlijke besparingen zijn mogelijk als in plaats van meerdere controles van de afzonderlijke federale programma's een audit van de hele organisatie, ofwel „single audit”, wordt verricht. De betrokkenen weten vooraf wat er wordt verwacht en wat de controleproducten zullen zijn. Bovendien is het feit dat een gecontroleerde herhaaldelijk wordt onderworpen aan een gestructureerd auditproces, bevorderlijk voor de discipline in zijn financiële organisatie.*

*De auditor geeft zijn verklaring over de vraag of de jaarrekening van de gecontroleerde een getrouw beeld geeft en dus kan dienen als instrument om de financiële situatie van de gecontroleerde te beoordelen.*

*Audit op risicobasis verzekert controledekking van de federale programma's met een groot budget en grote risico's en biedt mogelijkheden om ook programma's met een klein budget, maar grote risico's te controleren.”*

*„„Single-audit”-verslagen zijn niet bedoeld om de audit van alle federale subsidies gedetailleerd te beschrijven of gedetailleerde financiële informatie te verstrekken over de afzonderlijke toelagen. Dit zou prohibitieve kosten met zich brengen” (1).*

Kenmerken van de toepassing van „single audit” in de Verenigde Staten zijn:

- „Single audit” is vereist bij een ontvangende organisatie die in een begrotingsjaar meer dan 300 000 dollar uitgeeft. Organisaties die jaarlijks minder dan dit bedrag uitgeven, moeten hun boekhouding beschikbaar stellen voor een onderzoek of audit.
- Ontvangende organisaties moeten doeltreffende interne controles verrichten en aan alle toepasselijke regels en voorschriften voldoen.
- De ontvangende organisatie is verantwoordelijk voor het organiseren van een audit (waaronder de selectie van een auditor), het behoorlijk uitvoeren ervan, het voorleggen van het verslag op verzoek en het nemen van corrigerende maatregelen op basis van de controlebevindingen.
- De kosten van de „single audit” worden gedekt door de federale subsidie.
- De audit wordt verricht overeenkomstig de controlenormen van de regering en de auditor moet: i) een verklaring afgeven over de jaarrekening en het uitgavenschema voor de federale subsidie; ii) inzicht krijgen in de interne controles van de federale programma's en die testen; iii) een verklaring afgeven over de naleving van de programmavoorschriften.

(1) Uit „Highlights of the Single Audit Process”, in oktober 2001 gepubliceerd door het Grants Management Committee of the Chief Financial Officers Council.

- Na ontvangst van het „single audit”-verslag heeft het federale bureau dat de subsidie heeft verstrekt, zes maanden de tijd om voor elke controlebevinding een managementbesluit te nemen. Hierin worden de noodzakelijke corrigerende maatregelen gespecificeerd, inclusief terugbetaling van middelen. De gecontroleerde kan beroep aantekenen.
- Teneinde ervoor te zorgen dat de „single audits” het vereiste niveau hebben, kunnen de werkdocumenten worden onderworpen aan een kwaliteitscontrole door federale instanties.

In de context van de Europese Unie zijn de volgende elementen relevant:

- De Amerikaanse structuur is eenvoudiger dan de Europese. De federale departementen hebben direct contact met de uitvoerende organisaties, zodat de beheers- en controlestructuur veel platter is (niet echt „getrapt”). De „single audit” is dus beperkter en gemakkelijker te definiëren en te hanteren aangezien er geen tussengeschakelde organisaties zijn.
- In de Amerikaanse aanpak zijn er geen gemeenschappelijke normen voor de *interne controles*, hoewel een onderzoek daarvan een integrerend deel vormt van de taak van degene die de „single audit” verricht. In verband met de schaal (aantal begunstigden en relatief geringe waarde van de aanvragen) moet in de EU-context speciale aandacht worden besteed aan dit aspect.
- Er wordt niet specifiek rekening gehouden met het werk van *interne auditors* (vermoedelijk wordt alleen hun plaats in de internecontrolestructuur als geheel geëvalueerd).
- Bij een belangrijk deel van de EU-begroting (bijvoorbeeld de landbouw) zijn er *veel meer individuele begunstigden*, waarvan er weinigen hoge subsidies zullen ontvangen. Bij de structuurfondsen zijn er meer individuele begunstigden met hoge subsidies, maar slechts enkelen krijgen meerdere subsidies.
- De Amerikaanse situatie is meer verwant met die van de *rechtstreeks beheerde uitgaven* in de Europese Unie. Een gestandaardiseerde controleaanpak en met name een gestandaardiseerd verslag zouden van bijzonder belang zijn, evenals het systeem van „managementbesluiten”.
- *Selectie* van een auditor door de gecontroleerde brengt een zeker risico mee (ondergekwalficeerde of onvoldoende onafhankelijke auditors), maar dit risico is beheersbaar als er is gezorgd voor een uitvoerige taakomschrijving, gedetailleerde verslaglegging en review van werkdocumenten.
- Dat er speciale aandacht wordt besteed aan *corrigerende maatregelen* getuigt van de positieve en dynamische aard van het proces.
- *Financiering* van de audit uit de federale subsidie verbetert aanzienlijk de doorzichtigheid en beheersbaarheid van de procedure.

## Nederland

Definitie en toepassing van „single audit” zijn in Nederland enigszins anders en heel wat ruimer dan in de Verenigde Staten. In de eerste fase werden de ministeries gecontroleerd door de externe auditor, de Nederlandse Algemene Rekenkamer (hierna „ARK” genoemd). Daarvoor moest de ARK vertrouwen op het werk van de interne auditors van de ministeries nadat zij voor hun activiteiten gemeenschappelijke normen en richtlijnen had opgesteld. De tweede fase betreft een lager niveau in de controleketen, waarbij de auditors van een ministerie vertrouwen op het werk van de auditors van lokale autoriteiten met betrekking tot het gebruik van door hen beheerde overheidsmiddelen. Het ministerie publiceert taakomschrijvingen die aangeven welke kwesties de regionale of lokale auditor in zijn verklaring moet behandelen.

De *eerste fase* werd ingevoerd in het kader van een grootscheepse verbetering van de kwaliteit van de financiële controle en audit van de ministeries, inclusief de invoering van een deugdelijk systeem van internecontroleprocedures. De dienst Centrale audit van het ministerie van Financiën speelde een belangrijke rol door toezicht te houden op de ministeries en het parlement regelmatig te informeren over de geboekte vooruitgang. Onder politieke druk en dankzij de steun van de ARK was het mogelijk aanzienlijke verbeteringen aan te brengen. Een van die verbeteringen was dat er werd gezorgd voor het tijdig en efficiënt doorstromen van informatie en voor deugdelijke en compatibele gecomputeriseerde boekhoud- en informatiesystemen. Er werd bijzondere aandacht besteed aan de oprichting in elk ministerie van sterke en effectieve interneaudit-eenheden en er kwam een formele verplichting om jaarlijks een accountantsverklaring voor te leggen. Die verklaring berust op financiële audits, die op hun beurt gebaseerd zijn op risicoanalyse. Er werden interneauditnormen vastgesteld en bekendgemaakt die verenigbaar waren met de normen van de ARK. Laatstgenoemde stelde normen op voor de controle van het werk van de interneauditafdeling.

De *tweede fase* was gericht op het lagere niveau van financieel overheidsmanagement in Nederland, namelijk de regionale en lokale autoriteiten. Die hebben hun eigen structuren voor het afleggen van verantwoording, inclusief lokale audit- en kwijtingsprocedures. „Single audit” betrof hier de door die instanties beheerde middelen van de regering, zoals de subsidies voor specifieke doeleinden die goed zijn voor ongeveer 20 % van de nationale begroting. Onder de voorgaande regeling werden voor alle subsidies controlecertificaten verlangd, maar evenals in de Verenigde Staten leidde dit tot een massa ongecoördineerde eisen inzake verslaglegging en controle, gesteld door de voor de diverse subsidies verantwoordelijke ministeries, met de bijbehorende belasting voor de gecontroleerden.

In een kabinetsbesluit uit 1989 werden de *doelstellingen* van het Nederlandse beleid aangaande „single audit” op lagere niveaus als volgt verwoord:

- de auditwerkzaamheden stroomlijnen;
- efficiënte en doeltreffende informatiestromen tot stand brengen;
- voldoende zicht krijgen op de wettigheid/regelmatigheid en de doeltreffendheid van het financiële beheer bij gedeelde beheerstaken;
- de belemmeringen voor decentralisatie en deregulering wegnemen.

Bij de „single audit” op dit niveau gaat het erom dat de lokale overheid of een andere instantie jaarlijks slechts één set financiële staten hoeft te produceren en dat het over die staten afgegeven controlecertificaat een verificatie bevat, of de subsidies van de centrale regering aan de betrokken verplichtingen voldoen. De audit op het lagere niveau wordt zodanig verricht dat ook aan de desbetreffende eisen op een hoger niveau is voldaan.

Een belangrijk uitvloeisel van de „single audit” in Nederland was dat er behoefte bleek te bestaan aan coherente, praktische en toepasbare *wetgeving* betreffende het gebruik van nationale middelen. Naleving van ontoereikende of ongeschikte wetgeving kan niet doeltreffend worden gecontroleerd, noch door middel van „single audit”, noch anderszins. Zodoende had „single audit” het effect dat het aanzette tot meer duidelijkheid, doeltreffendheid en relevantie in de wetgeving. Een andere recente ontwikkeling was de verschuiving naar financiële staten die niet alleen elementaire financiële en boekhoudgegevens bevatten, maar die ook de nadruk leggen op het realiseren van beleidsdoelstellingen en prestatie-indicatoren.

Over de *relevantie* voor de context van de Europese Unie moet het volgende worden opgemerkt:

- het concept „single audit” is niets meer of minder dan een auditconcept, en dekt als zodanig niet rechtstreeks de definitie en toepassing van controleprocedures;
- de administratieve structuur is wat ingewikkelder dan in de Verenigde Staten, maar minder dan de structuur betreffende de ontvangsten en uitgaven van de Europese Unie;
- in het Nederlandse „single audit”-concept staat de ARK boven en buiten het proces. De ARK heeft doeltreffende maatregelen genomen om het werk van andere controleurs op betrouwbaarheid te testen;
- de invoering van „single audit” in Nederland verliep niet snel en gemakkelijk, hoewel een vrij kleine nationale context werd ingevoerd.

In het Nederlandse „single audit”-concept wordt een grote verantwoordelijkheid en zware werklast gelegd op de interne eenheden van de ministeries en moeten er voldoende middelen beschikbaar zijn om de betrokken taken uit te voeren.

## BIJLAGE II

## INTERNECONTROLEREGELINGEN IN DE VERSCHILLENDE SECTOREN VAN DE EU-BEGROTING

**Eigen middelen** zijn de ontvangsten waarmee de EU-begroting wordt gefinancierd. Ruim 80 % ervan wordt maandelijks door de lidstaten overgemaakt op basis van hun BNP en BTW. De overige eigen middelen zijn douanerechten, landbouw- en suikerheffingen. Deze worden geïnd door instanties in de lidstaten (bijvoorbeeld de douane), die passende controles moeten verrichten om de volledigheid en juistheid van de geïnde bedragen te verzekeren. De directoraten-generaal van de Commissie houden toezichtcontroles om na te gaan of de lidstaten aan hun verplichtingen voldoen. In verband met de traditionele eigen middelen bestaat er sinds 1994 een gemeenschappelijke auditregeling voor samenwerking tussen de Commissie en de interneauditinstellingen in de meeste lidstaten. Die regeling resulteerde in de opstelling van gemeenschappelijke auditplannen en -instrumenten, waarmee met name de geschiktheid moest worden beoordeeld van de controlesystemen die de vaststelling en betaling van eigen middelen betreffen. Drie lidstaten (Oostenrijk, Denemarken en Nederland) hebben deze methodologie volledig ingevoerd, waarbij de interneauditdienst van de nationale douaneautoriteiten auditprocedures toepast die hij met de Commissie is overeengekomen. *De kosten van de controles worden gedragen door de lidstaat; 25 % van de geïnde douanerechten worden door de instanties van de lidstaat ingehouden.*

De **landbouwuitgaven** beliepen in 2002 43 521 miljoen euro, hetgeen meer dan 50 % van de EU-uitgaven uitmaakt. Daarbij zijn vele miljoenen vrij kleine bedragen die krachtens een groot aantal regelingen aan miljoenen individuele landbouwers worden betaald door betaalorganen. Deze worden door de lidstaten opgericht en gefinancierd volgens door de Commissie vastgestelde regels en worden jaarlijks onderworpen aan een onafhankelijke audit door een certificerende instantie, die nagaat of de financiële claims bij de Commissie correct zijn of de voorgeschreven controlesystemen zijn ingevoerd en de nodige controles zijn verricht. De betaalorganen moeten een aantal verificaties verrichten binnen het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (hierna „GBCS” genoemd), dat geldt voor betalingen op basis van aangiften van grondoppervlakten of aantallen dieren. Het GBCS omvat zowel administratieve verificaties van de aanvragen als controles ter plaatse bij de begunstigden. Uitgaven die niet onder het GBCS vallen, zoals de steun voor productie en verwerking of de uitvoerrestituties, zijn onderworpen aan verificaties <sup>(1)</sup> door een coördinerend orgaan van de lidstaat op basis van risicoanalyse en de betrokken bedragen. *De kosten van de controles worden gedragen door de lidstaat.*

De **uitgaven voor structurele acties** beliepen in 2002 23 499 miljoen euro, hetgeen 28 % van de EU-uitgaven uitmaakt. Die uitgaven omvatten betalingen voor subsidiabele projecten in het kader van operationele programma's, vaak terugbetalingen van kosten aan overheidsinstanties die betrokken zijn bij bouw- of opleidingsprojecten. De uitgaven worden beheerd door de overheden in de lidstaten (beheers- en betalingsinstanties <sup>(2)</sup>) die projecten selecteren en begunstigden betalen. In eerste instantie zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de financiële controle van de EU-uitgaven. In de tweede helft van de jaren negentig stelde de Commissie als reactie op kritiek over de kwaliteit van het beheer een verordening vast <sup>(3)</sup> met eisen inzake beheer en controle van de uitgaven voor structurele acties. Een van die eisen was dat een onafhankelijk orgaan een afsluitende verklaring zou afgeven over de juistheid, wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven die ter terugbetaling bij de Commissie werden gedeclareerd. Zulke verklaringen berusten goedgekeurd op onderzoek van een vastgestelde waarde (5 %) van de onderliggende uitgaven, waarbij wordt gekeken naar de doeltreffendheid van de beheers- en controlesystemen en naar de verrichtingen zelf. In november 2002 stelde de Commissie aan de technische groep van de structuurfondsen een zogeheten „*vertrouwenscontract*” voor. Dit bevat geen nieuwe voorschriften, maar berust op een doeltreffende coördinatie tussen communautaire en nationale controles, de invoering van een deugdelijke controlestrategie door de lidstaten en het uitbrengen van jaarverslagen met een uitvoerige beschrijving van de resultaten van de controlewerkzaamheden. Hiervoor krijgen de lidstaten van de Commissie de toezegging dat er minder wordt geverifieerd. *De kosten van de verificaties worden gedragen door de lidstaat.*

**Pretoetredingssteun** is een andere begrotingssector waarin veelvuldig medebeheer door de begunstigde staten voorkomt. Deze uitgaven, die in 2002 in totaal 1 752 miljoen euro beliepen, moeten landen helpen bij de voorbereiding van hun toetreding tot de Unie en lopen via drie hoofdprogramma's: Sapard, dat gericht is op plattelandsontwikkeling, alsmede Phare en Ispa, die de structurele ontwikkeling betreffen. De uitgaven dienen ter financiering van investeringsprojecten en van maatregelen voor institutionele versterking zoals twinning, en worden gedaan door organen in de betrokken landen die zijn erkend door de Commissie. *De kosten van de verificaties worden gedragen door de lidstaat.*

<sup>(1)</sup> Verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad (PB L 388 van 30.12.1989, blz. 18), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2154/2002 (PB L 328 van 5.12.2002, blz. 4).

<sup>(2)</sup> Artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad (PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1).

<sup>(3)</sup> Verordening (EG) nr. 2064/97 van de Commissie, vervangen door Verordening (EG) nr. 438/2001 (PB L 63 van 3.3.2001, blz. 21).



Voor uitgaven op het gebied van **intern beleid** zorgt de Commissie voor gedeeltelijke terugbetaling van de kosten van particuliere of openbare rechtspersonen die deelnemen aan communautaire acties. In 2002 beliepen de betalingen 6 567 miljoen euro. De cofinanciering bestaat uit het terugbetalen van subsidiabele uitgaven of door de eindbegunstigde gemaakte en onderbouwde kosten. De Commissie verricht financiële en andere verificaties, waaronder financiële audits achteraf, op het niveau van de eindbegunstigde. Voor de OTO-kaderprogramma's, waaraan de helft van de uitgaven voor intern beleid wordt besteed, geeft de Commissie onafhankelijke auditors opdracht in haar naam een deel van deze audits te verrichten overeenkomstig gestandaardiseerde richtlijnen. In 1999 stelde de Commissie als doel, bij 10 % van de contractanten die deelnamen aan OTO-werkzaamheden voor het vijfde kaderprogramma (1998-2002) audits te verrichten. Vanaf het zesde kaderprogramma (2002-2006) moeten de financiële staten betreffende OTO-werkzaamheden onder contract vergezeld gaan van een auditcertificaat waarin wordt verklaard dat de gedeclareerde kosten subsidiabel zijn en werkelijk zijn gemaakt. Toch blijft de Commissie verantwoordelijk voor de beoordeling of die kosten noodzakelijk waren om de actie te kunnen uitvoeren. *De kosten voor afgifte van auditcertificaten worden als subsidiabele kosten beschouwd en worden tot een bepaald maximum volledig terugbetaald door de Europese Unie.*

**Externe maatregelen** worden rechtstreeks door de Commissie beheerd en omvatten betalingen ter financiering van subsidiabele ontwikkelingsprojecten buiten de Unie, meestal in ontwikkelingslanden. In 2002 beliepen de betalingen 4 424 miljoen euro. In het kader van de decentralisatie wordt een steeds groter deel van de uitgaven beheerd door de delegaties van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor het verrichten van betalingen en het controleren van projecten. Andere uitgaven lopen via niet-gouvernementele organisaties en weer andere worden rechtstreeks gedaan door de centrale diensten van de Commissie (die ook verificaties verrichten). Bij sommige projecten vindt er een onafhankelijke audit van de uitgaven-declaraties plaats. *De kosten van de controles worden gedragen door de EU-begroting.*

**Administratieve uitgaven** dienen voor het functioneren van de EU-instellingen en worden rechtstreeks beheerd door de Commissie (of de betrokken instelling). De uitgaven — ongeveer 5 212 miljoen euro in 2002 — bestaan goeddeels in betalingen van salarissen en andere personeelskosten, evenals van kosten voor accommodatie. Die uitgaven worden gecontroleerd door de betrokken diensten van de instelling *en de kosten worden gedragen door de EU-begroting.*

---

## BIJLAGE III

**VOORBEELD VAN EEN MODEL VOOR EEN CONTROLEKETEN VOOR UITGAVEN ONDER GEDEELD BEHEER**

*Dit voorbeeld toont hoe een model van een controleketen zou kunnen worden toegepast op uitgaven onder gedeeld beheer. De structuren moeten worden aangepast aan de specifieke begrotingssectoren en de organisatorische structuren van de lidstaat.*

**Primaire** controles zijn die waarbij het betaalorgaan de steunaanvraag of declaratie controleert (lokaal niveau). Ze omvatten meestal administratieve verificaties en — bij declaraties waarvan wordt vermoed dat ze risico's inhouden — fysieke controles ter plaatse.

**Secundaire** controles worden eveneens op lokaal niveau verricht, maar dan door een functioneel gescheiden controle-eenheid of -organisatie; deze gaat na of de primaire systemen en controles doeltreffend werken en verricht dan risicogerichte controles van verrichtingen overeenkomstig het aanvaardbare risico.

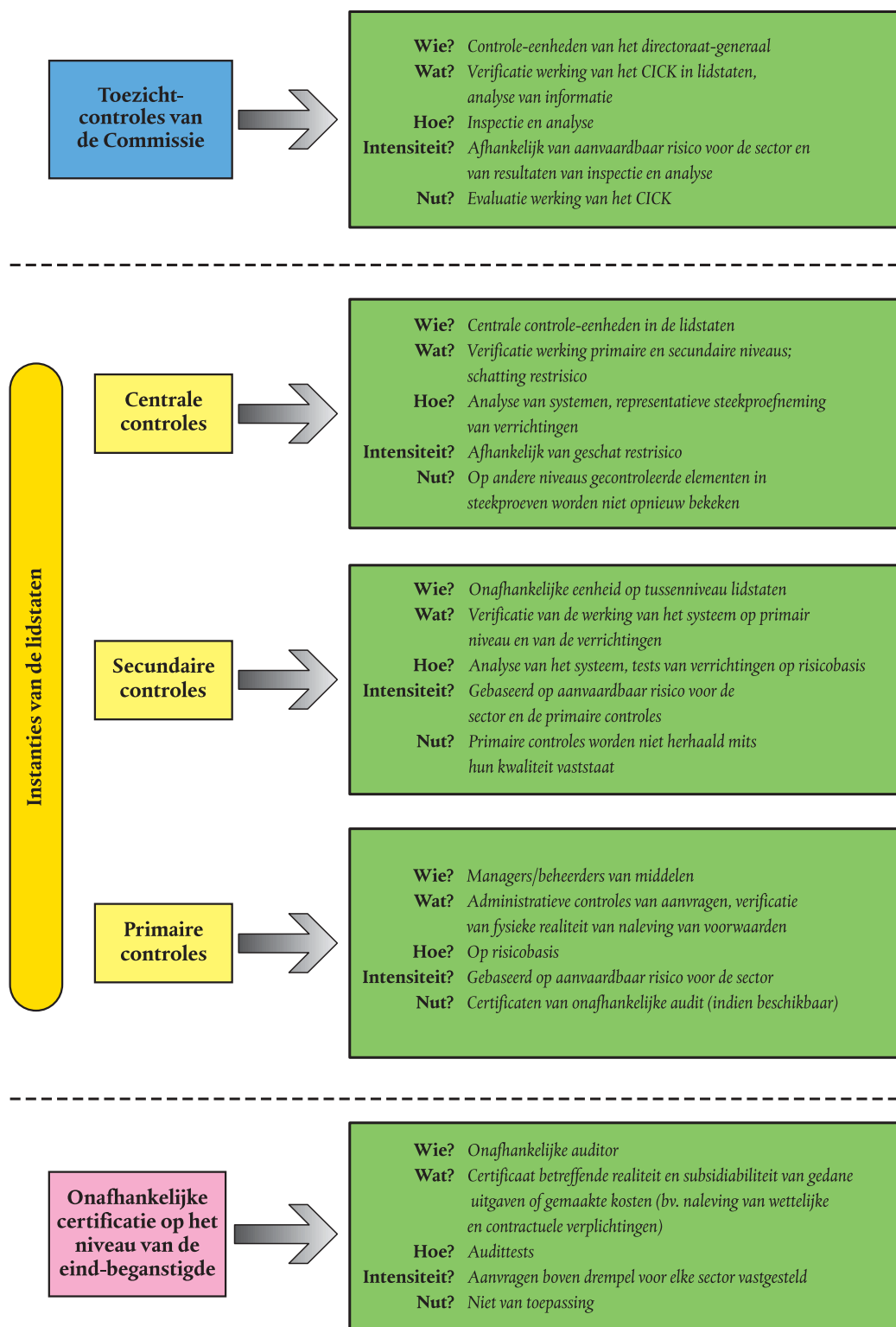
**Centrale** controles worden door een lidstaat uitgevoerd op centraal of regionaal niveau; daarbij wordt de werking nagegaan van de primaire en secundaire controles en wordt een representatieve steekproef van verrichtingen onderzocht om het rest-risico in de populatie te schatten.

**Toezicht**controles: Hiermee houdt de Commissie toezicht op het proces in de lidstaat om te verzekeren dat dit correct wordt uitgevoerd, en de kosten-batenverhouding te volgen.

Zie de grafieken II en III.

Grafiek II

## CICK — Internecontrole-niveaus in een model van een controleketen



NB: Structuur af te stemmen op de specifieke begrotingssectoren en de organisatie van de lidstaat.

Grafiek III

CICK — Overzicht van verantwoordelijkheden en taken

