

Analyse 04

NL

De digitalisering van het beheer van EU-middelen



EUROPESE
REKENKAMER

2023

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VIII
Inleiding	01-10
Digitalisering kan helpen om EU-middelen efficiënter te beheren	01-06
Bij het beheer van EU-middelen worden veel IT-systemen gebruikt	07-10
Reikwijdte en aanpak	11-13
De “echt digitale” Commissie is werk in uitvoering	14-26
De Commissie neemt maatregelen om haar digitale landschap te vereenvoudigen	14-18
De Commissie verwacht dat SUMMA de doelmatigheid van het financieel beheer zal verbeteren	19-22
Kansen, uitdagingen en de gevolgen voor controles in het kader van de digitalisering van het beheer van EU-middelen door de Commissie	23-26
De digitalisering van het beheer van subsidies en aanbestedingen in direct en indirect beheer is ongelijkmatig	27-46
De meeste EU-subsidies onder direct beheer vallen onder een IT-systeem met geautomatiseerde processen	28-32
De Commissie heeft een IT-systeem voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit opgezet dat een rapportage-instrument is	33-35
De Commissie beschikt niet over een organisatiebrede IT-oplossing voor indirect beheer	36-39
Bij de aanbestedingen heeft de Commissie maatregelen genomen om de huidige IT-lappendeken te vervangen door een organisatiebrede oplossing	40-43
Kansen, uitdagingen en de gevolgen voor controles in het kader van de digitalisering van direct en indirect beheer	44-46

De Commissie heeft haar procedures onder gedeeld beheer gedigitaliseerd, maar de mate van digitalisering op nationaal niveau verschilt	47-68
De digitalisering van de betalingen van de Commissie aan de lidstaten is een feit	48-50
De mate van digitalisering van betalingen van lidstaten aan begunstigten verschilt per EU-fonds	51-57
De ingebruikname van elektronische aanbestedingen door de lidstaten is ongelijkmatig geweest	58-64
Kansen, uitdagingen en de gevolgen voor controles in het kader van de digitalisering van gedeeld beheer	65-68
IT-instrumenten helpen de transparantie en de bescherming van de EU-uitgaven te verbeteren	69-80
Er worden veel systemen gebruikt om te rapporteren over transparantie	69-73
IT-instrumenten ter bescherming van de EU-uitgaven worden niet gelijkmatig gebruikt bij alle drie de beheersvormen	74-77
Kansen, uitdagingen en de gevolgen voor controles in het kader van de ontwikkeling van IT-instrumenten ter verbetering van de transparantie en ter bescherming van de financiële belangen van de EU	78-80
Slotopmerkingen	81-88
Bijlagen	
Bijlage I — Belangrijkste kenmerken van e-cohesiesystemen in de lidstaten	
Bijlage II — Parallele gegevensuitwisseling met begunstigten buiten e-cohesiesystemen	
Bijlage III — Belangrijkste capaciteiten op het gebied van elektronische aanbestedingen in de lidstaten	

Afkortingen

Woordenlijst

ERK-team

Samenvatting

I Mits goed beheerd, kan digitalisering overheidsdiensten transformeren en hen helpen hun diensten op een efficiëntere, betrouwbaardere en veiligere manier te verlenen. Aan de hand van digitalisering wil de Commissie anders gaan werken en het beheer van EU-middelen verbeteren. Dit kan ook bijdragen tot de bescherming van de financiële belangen van de EU door te zorgen voor actuelere, consistente en kwalitatief betere gegevens.

II In deze analyse worden de huidige stand van de digitalisering van het beheer van EU-middelen en de geplande ontwikkelingen omschreven en geanalyseerd. Wij willen aan dit proces bijdragen door mogelijkheden, uitdagingen en gevolgen voor de controle in kaart te brengen. We hebben gekeken naar de beleidsuitgaven onder direct, indirect en gedeeld beheer, met de nadruk op subsidies en aanbestedingen. Dit is geen controleverslag; het is een analyse die voornamelijk is gebaseerd op openbaar beschikbare informatie of materiaal dat specifiek voor dit doel is verzameld.

III In haar digitale strategie van 2018 stelde de Commissie zich ten doel om tegen 2022 “echt digitaal” te worden. Medio 2022 volgde hierop een nieuwe digitale strategie, met belangrijke maatregelen die tegen eind 2024 moeten zijn verwezenlijkt. De belangrijkste uitdaging voor de Commissie bij het beheer van de EU-middelen is de modernisering van haar systeem voor financieel beheer. De Commissie heeft ook plannen om haar complexe IT-landschap te vereenvoudigen door het grote aantal lokale systemen dat zij intern gebruikt te verminderen en haar bedrijfsprocessen verder te stroomlijnen. In die zin is de “echt digitale Commissie” nog werk in uitvoering.

IV De Commissie gebruikt reeds verschillende organisatiebrede IT-systemen. Zo maakt zij voornamelijk gebruik van een goed geïntegreerd en geautomatiseerd IT-systeem voor de toekenning van subsidies. Op het gebied van aanbestedingen is er een intern systeem dat operationeel is voor de fasen voorafgaand aan de gunning van contracten, en dat nog wordt ontwikkeld voor de fasen daarna. De Commissie beschikt echter niet over een organisatiebreed systeem voor al haar behoeften op het gebied van indirect beheer: op dit gebied is zij nog bezig met de afwerking van enkele IT-projecten.

V Er zijn verschillen in de mate van digitalisering van EU-uitgaven onder gedeeld beheer waarbij meerdere organen in verschillende rechtsgebieden opereren en mogelijk met verschillende technische en organisatorische belemmeringen worden geconfronteerd. De Commissie heeft haar procedures voor betalingen aan de lidstaten gedigitaliseerd. In de lidstaten is de digitalisering verder gevorderd bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid (met name voor rechtstreekse betalingen), waarbij het betalingspatroon in de lidstaten homogener is dan op andere terreinen van gedeeld beheer. Bij de financiering van het cohesiebeleid en plattelandsontwikkeling zijn er grotere verschillen tussen de nationale autoriteiten wat betreft het gebruik van IT. Ook verschilt de mate waarin de lidstaten gebruikmaken van elektronische aanbestedingen.

VI De transparantie van contractanten en begunstigden van EU-uitgaven is momenteel afhankelijk van meerdere databanken en portalen, en verschilt per beheers- en beleidsvorm. Deze is het meest gecentraliseerd bij direct beheer door de Commissie, en meer gefragmenteerd bij de andere beheersvormen. Er zijn ook enkele verschillen in de wijze waarop informatie wordt bekendgemaakt. Evenzo worden IT-instrumenten ter verbetering van de bescherming van de EU-begroting niet voor alle beheersvormen evenzeer ingezet. In haar voorstel van 2022 voor een herziening van het Financieel Reglement van de EU sprak de Commissie zich uit voor meer harmonisatie, maar ging zij niet ver genoeg, zoals wij in ons Advies 06/2022 hebben opgemerkt.

VII Digitalisering heeft het potentieel om niet alleen het beheer, maar ook de controle van EU-middelen efficiënter maken. Zo kan toegang tot IT-systemen het verzamelen en analyseren van het daarin opgeslagen bewijsmateriaal versnellen. Wegens verschillen in de mate van digitalisering en het grote aantal IT-systemen dat voor de uitvoering van de EU-begroting wordt gebruikt, is het momenteel echter onmogelijk grootschalige tests uit te voeren. Nog een obstakel zijn verschillen in gegevensbeheer: sommige essentiële gegevens zijn nog steeds ongestructureerd of alleen rechtstreeks bij de beheersautoriteiten of de begunstigden verkrijgbaar, en dus ongeschikt voor digitale controle en uitgebreide analyse.

VIII De Commissie en andere organen die de EU-begroting uitvoeren, staan bij hun digitaliseringsinspanningen voor vele uitdagingen. Om bijvoorbeeld het beheer van EU-middelen te stroomlijnen, zal het IT-landschap nog verder moeten worden vereenvoudigd, door de verschillen tussen IT-systemen en de door de vele uitvoerende instanties gebruikte gegevens te verkleinen en de interoperabiliteit ervan te verbeteren.

Inleiding

Digitalisering kan helpen om EU-middelen efficiënter te beheren

01 Volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is digitalisering het gebruik van digitale technologieën en gegevens, en interconnectiviteit, wat leidt tot nieuwe of gewijzigde activiteiten¹. Actuele en betrouwbare gegevens zijn een essentiële voorwaarde voor een efficiënt beheer van de EU-middelen. Het benutten van de mogelijkheden die digitale technologieën bieden om gegevens efficiënt te gebruiken, is noodzakelijk, willen als organisaties gedijen². Digitalisering is meer dan het machinaal leesbaar maken van gegevens: het heeft het potentieel om bedrijfsprocessen aanzienlijk te veranderen.

02 De Commissie wil door middel van digitalisering anders gaan werken³. Digitalisering kan een middel zijn om het beheer van EU-middelen beter te harmoniseren en de administratieve lasten voor zowel het personeel van de Commissie als contractanten en begunstigden van financiering te verlichten. Digitalisering draagt ook bij aan de bescherming van de financiële belangen van de EU door te zorgen voor actuelere, consistentere en hoogwaardiger gegevens. Ten slotte kan digitalisering voordelen opleveren voor controles, die efficiënter kunnen worden dankzij het gebruik van digitale technieken die zijn gebaseerd op de extractie, in een leesbaar formaat, van gegevens uit IT-beheersystemen. Minder handmatige verwerking zou de auditors in staat moeten stellen grotere hoeveelheden gegevens te analyseren en conclusies te trekken over grotere populaties.

03 De belangstelling van belanghebbenden voor de digitalisering van het beheer van EU-middelen is de afgelopen jaren toegenomen. Zo benadrukte het Europees Parlement in zijn [resolutie](#) over de kwijting voor de algemene begroting van de EU voor 2020 het belang van één interoperabele databank met de begunstigden van EU-financiering. Het verzocht de Commissie de bescherming van de EU-begroting te waarborgen door gebruik te maken van digitale en geautomatiseerde systemen voor monitoring, verslaglegging en controle.

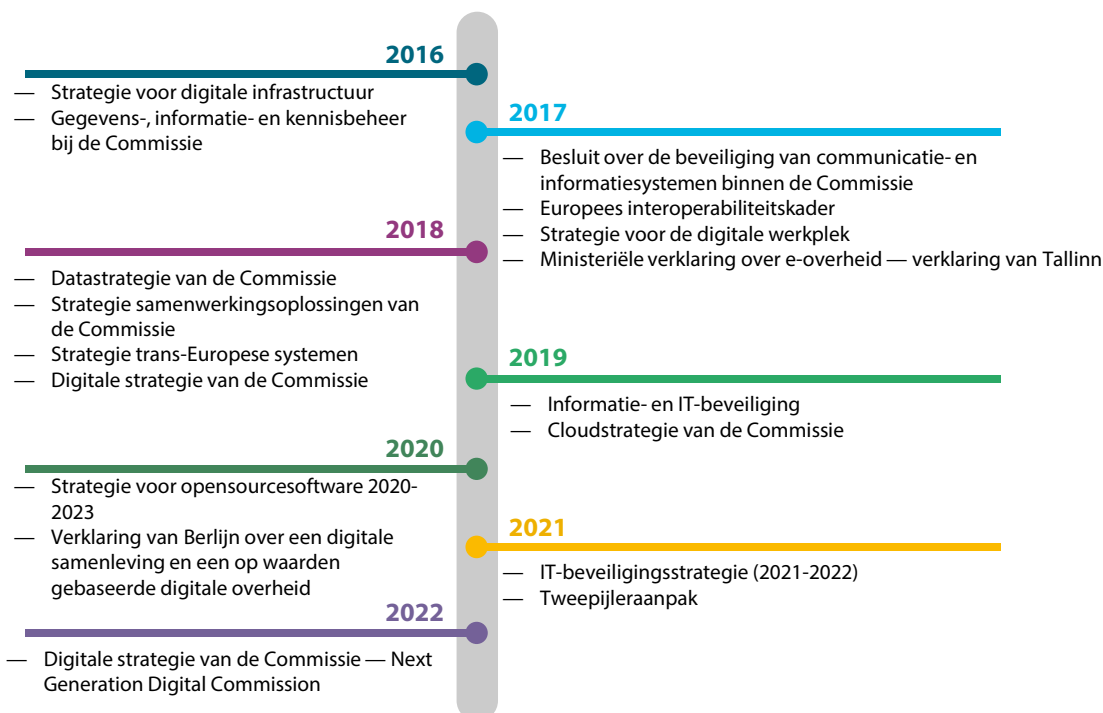
¹ OESO (2019), “[Going digital: Shaping Policies, Improving Lives](#)”, OECD Publishing, Parijs.

² Digitale strategie van de Commissie, C(2018)7118, blz. 2.

³ Ibid., blz. 3.

04 Digitalisering is al vele jaren een strategische prioriteit van de Commissie. De Commissie heeft de afgelopen jaren een aantal maatregelen genomen om haar interne digitale landschap te rationaliseren en te verbeteren. In *figuur 1* wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste daartoe strekkende strategische documenten in verband met IT.

Figuur 1 — Belangrijkste strategische documenten in verband met IT



Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie en openbare informatie.

05 In haar *digitale strategie van 2018* heeft de Commissie zich ten doel gesteld om tegen 2022 een digitaal getransformeerde, gebruikersgerichte en gegevensgestuurde overheidsdienst te worden en heeft zij verschillende beginselen op hoog niveau vastgesteld, zoals “digitaal als de norm”, transparantie, interoperabiliteit en gebruikersgerichtheid. In *politieke richtsnoeren* voor de periode 2019-2024 wordt deze doelstelling, die gericht is op het opzetten van een “data-ecosysteem” van onderling verbonden middelen en diensten, versterkt.

06 Elke dienst van de Commissie moet voor elke IT-oplossing die zij invoert, beoordelen of die in overeenstemming is met de strategie. In 2021 hebben de diensten verslag uitgebracht over hun vorderingen in het licht van deze beginselen, en is gebleken dat de mate van naleving varieert, van 10 % tot 100 % voor 2021. In hun ramingen voor 2022 voorspellen de meeste diensten verbeteringen, maar geen

volledige naleving⁴. Medio 2022 heeft de Commissie een [nieuwe digitale strategie](#) vastgesteld, met belangrijke maatregelen die tegen eind 2024 moeten zijn verwezenlijkt. Deze maatregelen omvatten de versterking van de cyberbeveiliging, het gebruik van opkomende technologieën zoals artificiële intelligentie, en verbeterde interoperabiliteit.

Bij het beheer van EU-middelen worden veel IT-systemen gebruikt

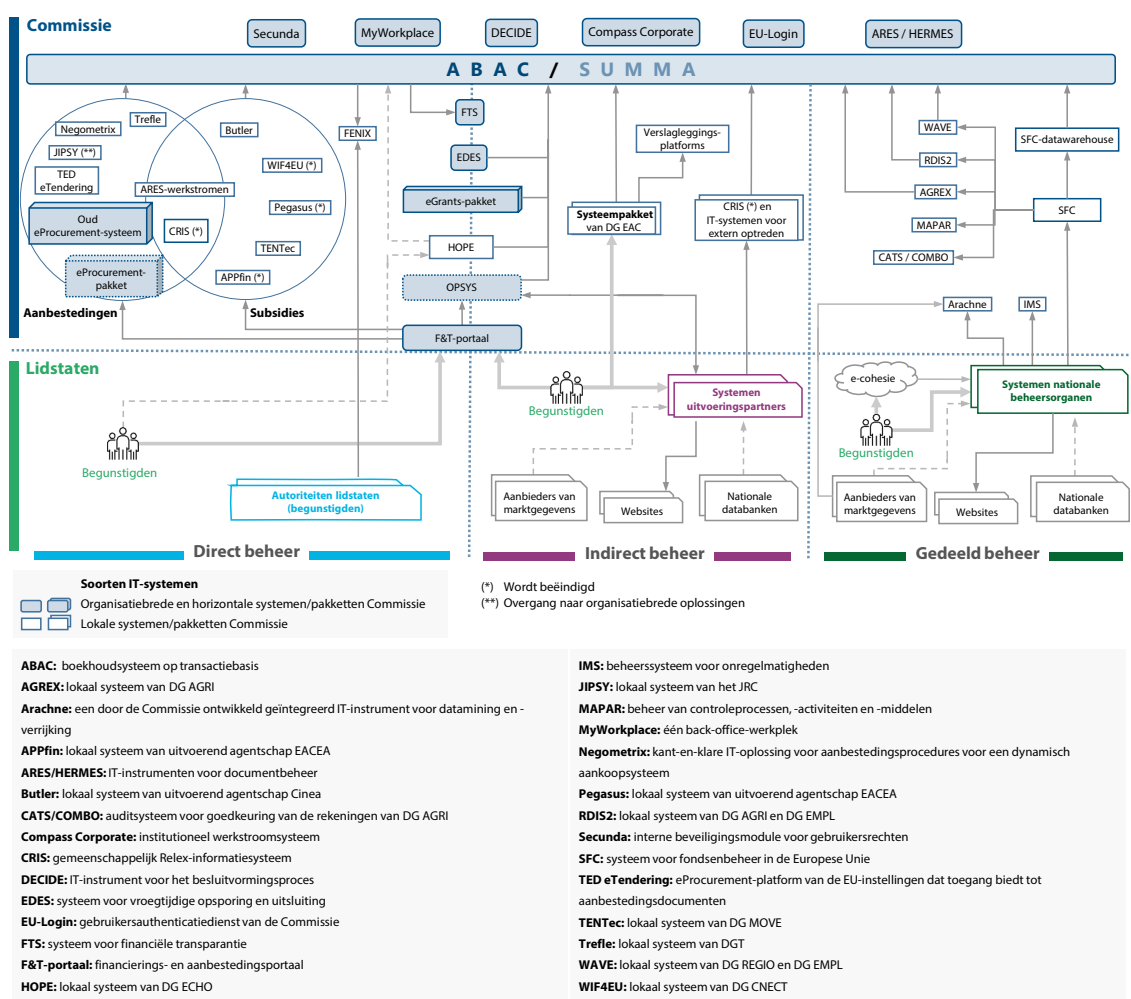
07 De Commissie beschikt over een complex landschap van IT-systemen, digitale oplossingen en datasets⁵. Het kernsysteem van de Commissie voor de centrale begrotings- en boekhoudprocessen en de processen voor kasmiddelenbeheer is momenteel het ABAC-systeem, het systeem voor financieel beheer (dat zal worden vervangen door een nieuw systeem — SUMMA — zie paragraaf [19](#)). Het ABAC-systeem is de rechtstreekse bron voor een groot deel van de officiële financiële verslaglegging van de Commissie. Om informatie over financiële verrichtingen te verstrekken, heeft het ABAC-systeem interfaces en wisselt het informatie uit met ongeveer tachtig lokale systemen.

08 De Commissie heeft verschillende andere IT-systemen die relevant zijn voor het beheer van EU-middelen en de bescherming van de financiële belangen van de EU, zoals het beheersysteem voor onregelmatigheden (IMS), het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) en Arachne, een instrument voor datamining en risicoberekening. Bovendien zijn er vele nationale databanken, zoals ondernemings- en belastingregisters, registers van uiteindelijke begunstigden, platforms voor overheidsaanbestedingen en de databanken van de instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de EU-begroting. In [figuur 2](#) wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste IT-systemen die worden gebruikt voor het beheer van EU-middelen.

⁴ [Jaarlijkse activiteitenverslagen van de diensten van de Commissie van 2021.](#)

⁵ [Digitale strategie van de Commissie, C\(2022\)4388.](#)

Figuur 2 — Belangrijkste IT-systemen die worden gebruikt bij het beheer van EU-middelen



Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

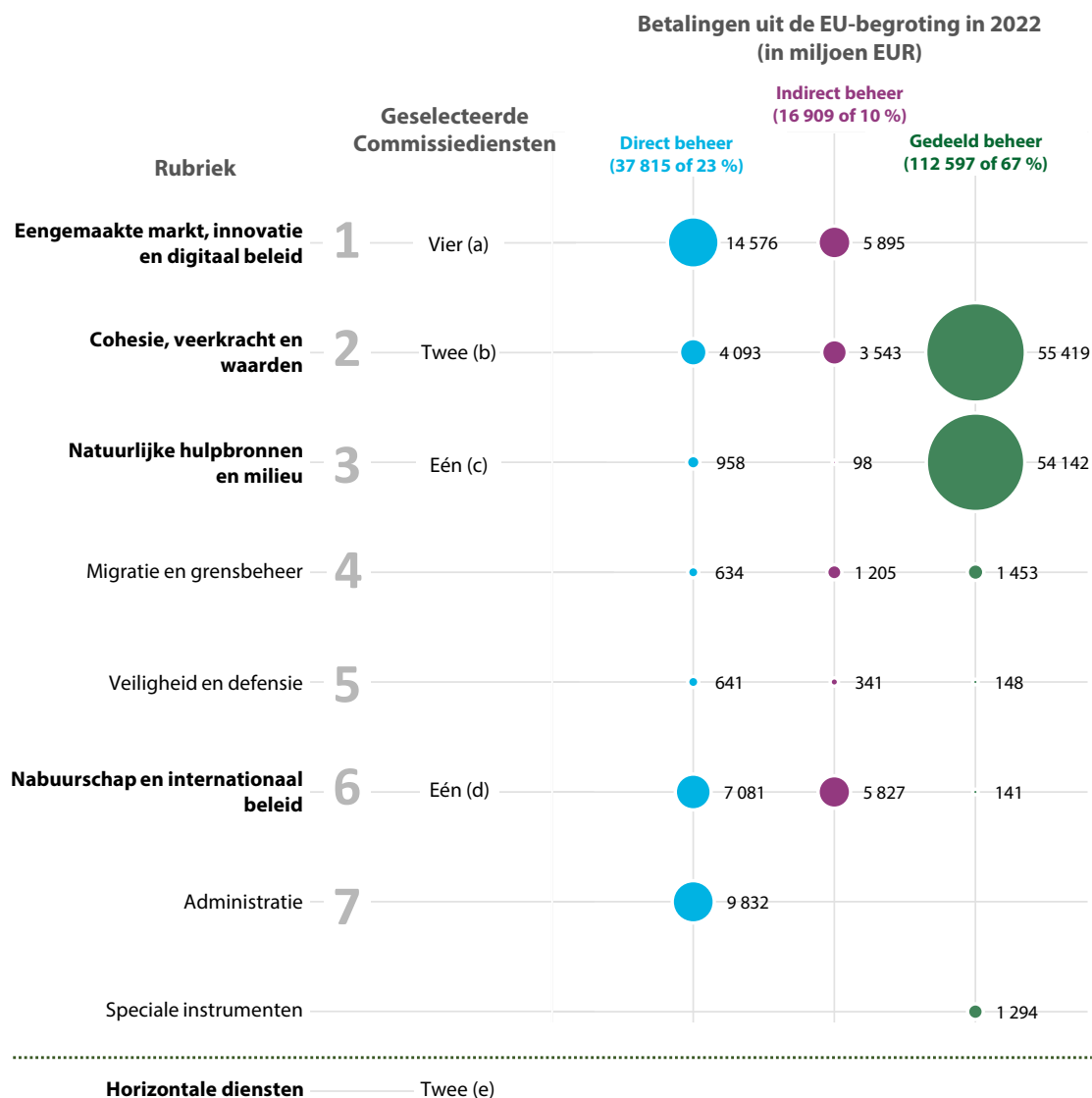
09 De uitgaven uit de EU-begroting omvatten drie hoofdfasen — voorbereiding, uitvoering en verslaglegging — en zijn onderworpen aan de regels van het **Financieel Reglement van de EU**. Alle uit de begroting gefinancierde programma's worden beheerd volgens drie beheersvormen: direct beheer (door de Commissie of andere EU-instellingen/-organen), indirect beheer (door partnerorganisaties van de Commissie of andere autoriteiten binnen of buiten de EU) of gedeeld beheer (gezamenlijk door de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten).

10 Subsidies en aanbestedingen zijn de voornaamste instrumenten voor de uitvoering van de EU-begroting en bestrijken het grootste deel van de uitgaven uit de EU-begroting. Zij omvatten vergelijkbare processen (bekendmaking, evaluatie van aanvragen/offertes, gunning van opdrachten, betalingen, monitoring en verslaglegging) en zijn gebaseerd op gemeenschappelijke beginselen van het Financieel Reglement, zoals transparantie, gelijke behandeling en non-discriminatie.

Reikwijdte en aanpak

11 Met deze analyse willen wij tegemoetkomen aan de grote belangstelling van belanghebbenden door een volledig beeld te geven van de digitalisering bij het beheer van EU-middelen. In de analyse wordt gekeken naar het gebruik van gegevens door de IT-systemen die de Commissie heeft ingevoerd om de beleidsuitgaven uit de EU-begroting te beheren. Zij bestrijkt alle drie de beheersvormen (direct, indirect en gedeeld) voor geselecteerde beleidsterreinen en diensten van de Commissie, waaronder negen directoraten-generaal (DG's) en één uitvoerend agentschap (*figuur 3*). Wij hebben een aantal autoriteiten van de lidstaten geraadpleegd om aanvullende informatie te verzamelen over hun gebruik van IT-systemen en gegevens voor het beheer van EU-middelen.

Figuur 3 — Betalingen uit de EU-begroting in 2022, per rubriek, beheersvorm en geselecteerde diensten van de Commissie



- (a) Europees Uitvoerend Agentschap onderzoek; DG Onderzoek en Innovatie; Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek; DG Economische en Financiële Zaken
- (b) DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie; DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling
- (c) DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling
- (d) DG Internationale Partnerschappen
- (e) DG Begroting, DG Informatica

Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie (ABAC).

12 Met deze analyse wilden wij de belangrijkste kansen en uitdagingen in verband met de huidige stand van de digitalisering in kaart brengen en mogelijke gevolgen voor de digitale controle van EU-middelen onderzoeken. Wij hebben ons geconcentreerd op de volgende processen en instrumenten:

- o begrotingsuitvoering en boekhouding;
- o het beheer van subsidies en aanbestedingen, en
- o instrumenten om de transparantie van de uitgaven te waarborgen en de financiële belangen van de EU te beschermen.

13 Dit is geen controleverslag, maar een analyse. Wij hebben onze werkzaamheden gebaseerd op openbaar beschikbare informatie, zoals verslagen en studies van de Commissie en het Europees Parlement, en ook op ons eigen eerdere werk en onze verzamelde kennis. We hebben nieuwe informatie verzameld door specifiek aanvullende documenten op te vragen, zoals interne verslagen en werkdocumenten, en hebben relevante personeelsleden van tien diensten van de Commissie geïnterviewd (*figuur 3*). Wij hebben ook een enquête naar 25 andere diensten gezonden om meer inzicht te krijgen in de huidige stand van de digitalisering bij de Commissie, en hebben 21 antwoorden ontvangen. De analyse richt zich op de periode januari 2014 tot december 2022.

De “echt digitale” Commissie is werk in uitvoering

De Commissie neemt maatregelen om haar digitale landschap te vereenvoudigen

14 De Commissie heeft een gefragmenteerd landschap van IT-systemen, digitale instrumenten en datasets (paragrafen **07** en **08**). Zij heeft verschillende vlaggenschipprojecten opgestart om belangrijke IT-systemen beschikbaar te maken voor intern gebruik in de hele instelling. De Commissie verwacht dat de invoering van interne systemen haar IT-landschap zal vereenvoudigen, haar bedrijfsprocessen zal stroomlijnen en deze efficiënter zal maken.

15 Daartoe heeft de Commissie in 2017 één enkele ruimte voor de uitwisseling van elektronische gegevens (“single electronic data interchange area”, SEDIA) opgezet, een centraal platform voor de publicatie van alle financierings- en aanbestedingsmogelijkheden van EU-instellingen en -organen, en een onestopshop voor (potentiële) contractanten en begunstigden van EU-financiering onder direct en indirect beheer. SEDIA treedt in wisselwerking met de interne IT-systemen van de Commissie voor het regelen van subsidies (softwarepakket “eGrants”) en het beheer van aanbestedingen (softwarepakket “eProcurement”). Derhalve gebruiken deelnemers SEDIA om alle documenten in verband met subsidies en aanbestedingen te verzenden, zoals voorstellen en verslaglegging over te leveren prestaties en mijlpalen.

16 In hetzelfde jaar besloot de Commissie het ABAC-systeem, haar systeem voor financieel beheer (dat voornamelijk intern werd ontwikkeld), te vervangen door SUMMA, een kant-en-klaar systeem. Zij is ook het OPSYS-ecosysteem aan het ontwikkelen voor haar diensten die verantwoordelijk zijn voor het externe optreden (de “RELEX-familie”) — zie paragraaf **38**. Bij het gedeeld beheer gebruikt de Commissie het systeem voor fondsenbeheer in de Europese Unie (SFC), het IT-systeem voor de uitwisseling van gegevens met de lidstaten, en Arachne.

17 Deze vlaggenschipprojecten vallen onder het algemeen toezicht van de raad voor informatietechnologie en cyberbeveiliging van de Commissie⁶, maar de operationele coördinatie ervan is complex. De bestuursregelingen zijn als volgt:

- o SEDIA, eGrants en eProcurement vallen onder de verantwoordelijkheid van de stuurgroep subsidies en aanbestedingen (Grants & Procurement Steering Board, GPSB). De module voor contractbeheer in het OPSYS-programma is samengevoegd met het interne eProcurement-programma onder de GPSB, waaruit blijkt dat de Commissie voornemens is het beheer en de financiering van de gerelateerde IT-instrumenten te vereenvoudigen en op elkaar af te stemmen. De andere modules van het OPSYS-programma worden beheerd door een afzonderlijke stuurgroep voor de RELEX-familie.
- o Het beheer van het SFC en Arachne wordt uitgeoefend door respectievelijk de stuurgroepen van het SFC en Arachne.
- o SUMMA heeft ook een eigen beheerstructuur. De GPSB en SUMMA werken op een aantal niveaus samen, van het operationele personeel tot het hogere management.

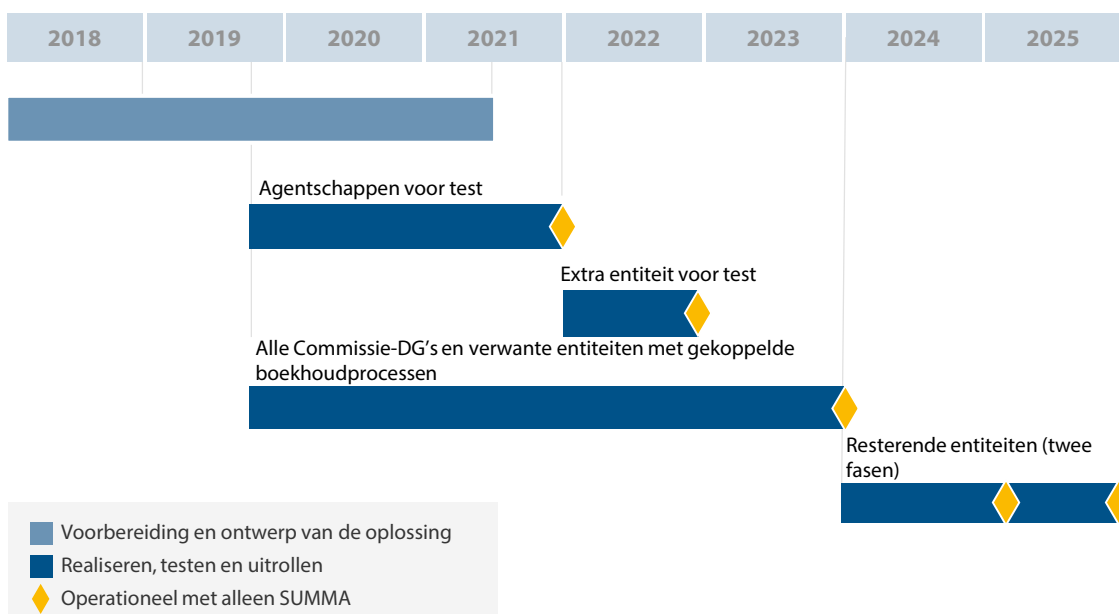
18 Sommige van de vlaggenschipprojecten op het gebied van IT, zoals SUMMA, OPSYS en eProcurement, hebben vertraging opgelopen. Ook is het budget aanzienlijk overschreden. De Commissie heeft ons meegedeeld dat de belangrijkste redenen voor deze vertragingen de uitbreiding van het toepassingsgebied, de complexiteit van de bestuursregelingen, de tegenstrijdige prioriteiten van de verschillende projecten (als gevolg van een grote mate van onderlinge afhankelijkheid) en de geleidelijke afschaffing van lokale systemen zijn. Zij wees ook op budgettaire beperkingen.

⁶ Mededeling aan de Commissie “Streamlining and strengthening corporate governance within the European Commission”, [C\(2018\)7704](#).

De Commissie verwacht dat SUMMA de doelmatigheid van het financieel beheer zal verbeteren

19 Het ABAC-systeem is nog steeds in gebruik en is uiterst complex en duur in onderhoud geworden. Het is ook niet in staat om aan de toekomstige behoeften van de Commissie te voldoen. In *figuur 4* wordt het huidige tijdschema voor de vervanging van het ABAC-systeem door SUMMA weergegeven. Sinds januari 2022 wordt SUMMA getest bij drie EU-agentschappen⁷. In januari 2023 werd SUMMA in gebruik genomen door een vierde EU-orgaan⁸.

Figuur 4 — Huidig tijdschema SUMMA voor de Commissie en verwante entiteiten



Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

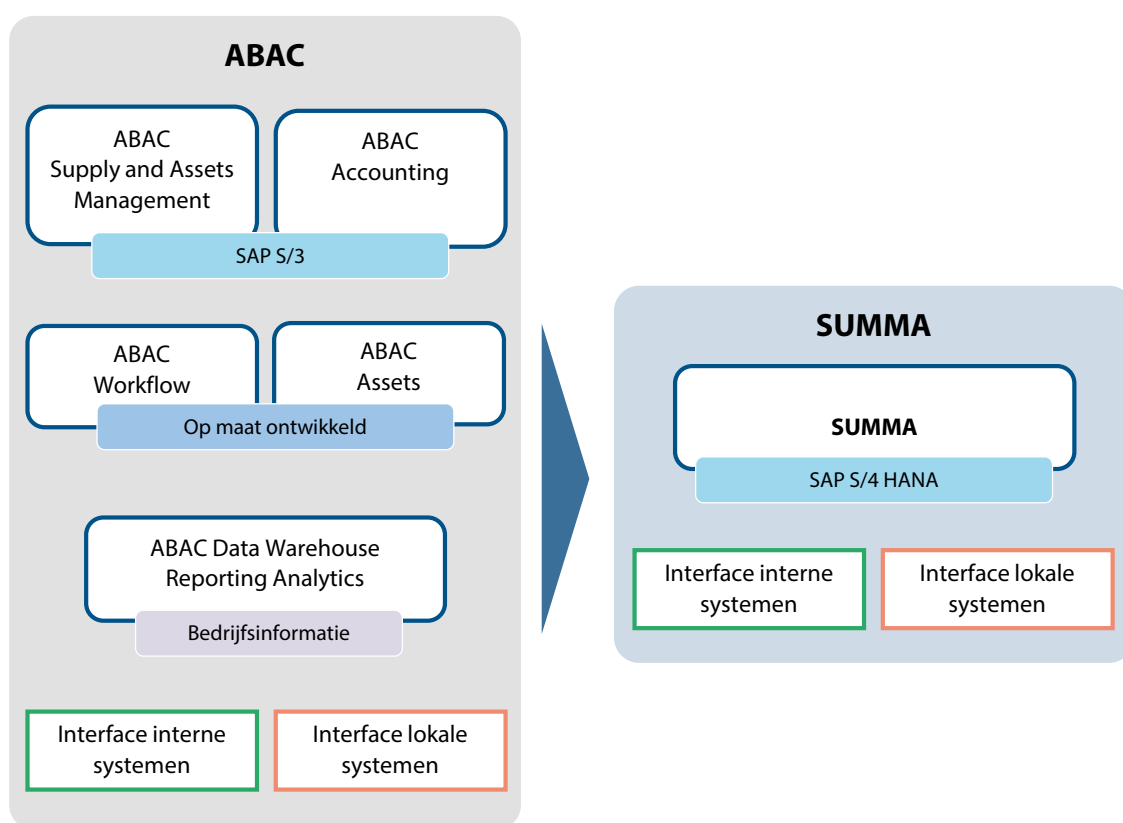
20 Het is de bedoeling om met SUMMA in wezen dezelfde processen te bestrijken als met het ABAC-systeem, maar met uitgebreidere functies en een meer gestroomlijnde en minder aangepaste architectuur (*figuur 5*). Net als het ABAC-systeem zal SUMMA voor de opstelling van de jaarrekeningen ook gebruikmaken van financiële gegevens die afkomstig zijn van andere lokale en interne Commissiesystemen. Door het aantal op SUMMA aangesloten lokale systemen te verminderen (van ongeveer tachtig tot minder dan zestig) door middel van

⁷ Het Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu, het Spoorwegbureau van de Europese Unie en het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken.

⁸ De Gemeenschappelijke Onderneming "Schone luchtvaart".

ontmanteling of het opleggen van organisatiebrede oplossingen, en door de technische integratie met SUMMA te standaardiseren, wil de Commissie de onderhoudskosten verlagen en de veiligheidsrisico's verminderen. Het is de bedoeling dat SUMMA in wisselwerking zal staan met maximaal twintig lokale systemen die financiële gegevens zullen aanleveren. Ongeveer veertig andere lokale systemen zullen gegevens van het SUMMA-datawarehouse overnemen.

Figuur 5 — In vergelijking met het ABAC-systeem heeft de SUMMA-architectuur een kleiner aantal en minder op maat ontwikkelde systemen



Bedrijfsinformatie: het gebruik van technologie om gegevens te verzamelen en deze op een meer gebruikersvriendelijke manier weer te geven ten behoeve van de besluitvorming.

Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

21 Volgens de Commissie zijn de belangrijkste voordelen van SUMMA de mogelijkheden om:

- o bedrijfsprocessen (bijv. geautomatiseerde validatie van nieuw opgerichte zakenpartners) te vereenvoudigen en te standaardiseren, met nieuwe rapportage-, prognose- en analysemogelijkheden (bijv. dashboard voor begrotingsuitvoering) en een gecentraliseerd gegevensregister voor alle boekhoud- en controlegegevens;

- o de efficiëntie te verhogen door gebruik te maken van moderne technologie en automatisering;
- o de controles en naleving te verbeteren (bijv. verbeterde ingebouwde controles van de gegevenskwaliteit);
- o risico's voor de bedrijfscontinuïteit te verminderen door gebruik te maken van modernere technologie;
- o de onderhoudskosten van de infrastructuur te verlagen.

22 Vanwege de grote hoeveelheid gegevens zal het voor de Commissie moeilijk zijn om alle verrichtingen volledig uit het ABAC-systeem te migreren. Zij is derhalve voornemens alleen openstaande verrichtingen naar SUMMA te migreren. Afgesloten verrichtingen blijven in het ABAC-datawarehouse, waar ze onderhoudskosten met zich meebrengen. De Commissie is echter wel van plan afgesloten verrichtingen op te nemen in een enkelvoudige weergave in SUMMA, met historische gegevens van het ABAC-systeem.

Kansen, uitdagingen en de gevolgen voor controles in het kader van de digitalisering van het beheer van EU-middelen door de Commissie

23 De ontwikkeling van digitale hulpmiddelen, zoals hierboven beschreven, biedt de Commissie aanzienlijke mogelijkheden om haar werkzaamheden efficiënter uit te voeren door:

- o ruimer gebruik te maken van opkomende technologieën voor het beheer van EU-middelen, met name in SUMMA;
- o het aantal lokale systemen te verminderen, hetgeen zou moeten leiden tot lagere onderhoudskosten en minder veiligheidsrisico's;
- o bedrijfsprocessen verder te stroomlijnen aan de hand van de toepassing van organisatiebrede IT-oplossingen in plaats van lokale systemen.

24 Maar digitalisering brengt ook uitdagingen met zich mee, zoals:

- o verdere stroomlijning van een nog steeds complex IT-landschap;
- o vervanging van het ABAC-systeem door SUMMA, hetgeen met name risico's op het gebied van gegevensmigratie met zich zal meebrengen;

- o voltooiing van de vlaggenschipprojecten zonder verdere vertragingen, waarbij tegelijkertijd moet worden gezorgd voor voldoende financiering en middelen, en hokjesdenken in verband met het gebruik van lokale systemen moet worden overwonnen.

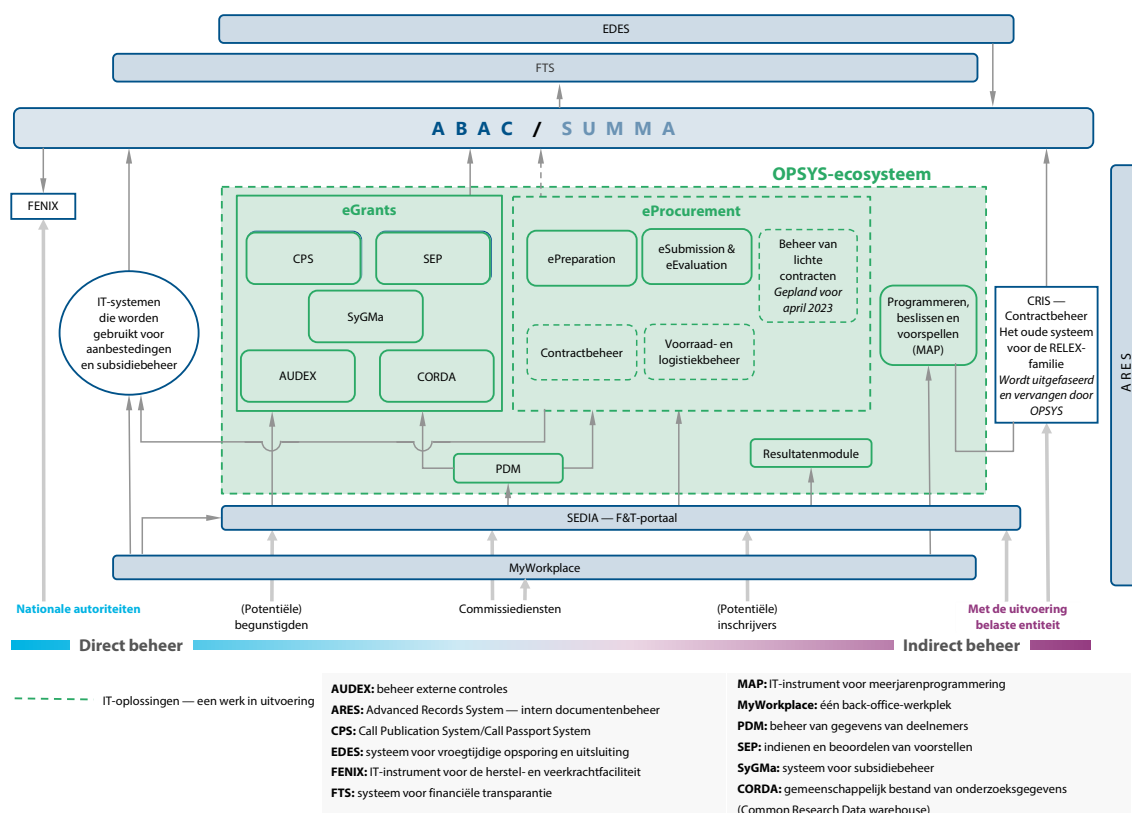
25 Naar onze mening is de financiële controle van de geconsolideerde rekeningen van de Commissie een uitstekende kandidaat voor het gebruik van digitale controle, aangezien de noodzakelijke gegevens in één systeem (ABAC) zijn opgeslagen. Zo konden wij door het gebruik van een IT-instrument voor de geautomatiseerde extractie van documenten een aantal efficiëntiewinsten constateren. Andere gebieden waarop automatisering voordelen zou bieden zijn het onderzoek van vastleggingen en betalingen in het kader van gedeeld en direct beheer. Een uniforme aanpak van de financiële controle voor de gehele populatie van verrichtingen is momenteel echter niet mogelijk omdat sommige agentschappen en andere organen geen gebruik maken van het ABAC-systeem.

26 De vervanging van het ABAC-systeem door SUMMA zou enkele aanpassingen van onze digitale controle kunnen vergen, of de herontwikkeling ervan, om in te spelen op de nieuwe verslagleggingsmogelijkheden en andere technologische veranderingen die van SUMMA worden verwacht. Wij zijn van mening dat er tijdens de overgangperiode controles nodig zullen zijn om te bevestigen dat de migratie vanuit het ABAC-systeem compleet is. Wij verwachten echter dat het nieuwe verslagleggingsinstrument van SUMMA ons in de toekomst tijd zal besparen bij vergelijkende controles.

De digitalisering van het beheer van subsidies en aanbestedingen in direct en indirect beheer is ongelijkmatig

27 Bij direct beheer (goed voor een vijfde van de betalingen uit de EU-begroting) voert de Commissie de EU-middelen uit via haar eigen diensten en agentschappen. Bij indirect beheer (een tiende) wordt de financiering beheerd door andere overheidsorganen of organen met een publieke functie — de zogenaamde “entiteiten waaraan de uitvoering is toevertrouwd”. In **figuur 6** worden de belangrijkste IT-systemen en gegevensstromen bij direct en indirect beheer weergegeven. Verschillende IT-systemen, zoals het F&T-portaal, eGrants en het systeem voor financiële transparantie (FTS), worden bij beide beheersvormen gebruikt.

Figuur 6 — Belangrijkste IT-systemen en gegevensstromen bij direct en indirect beheer

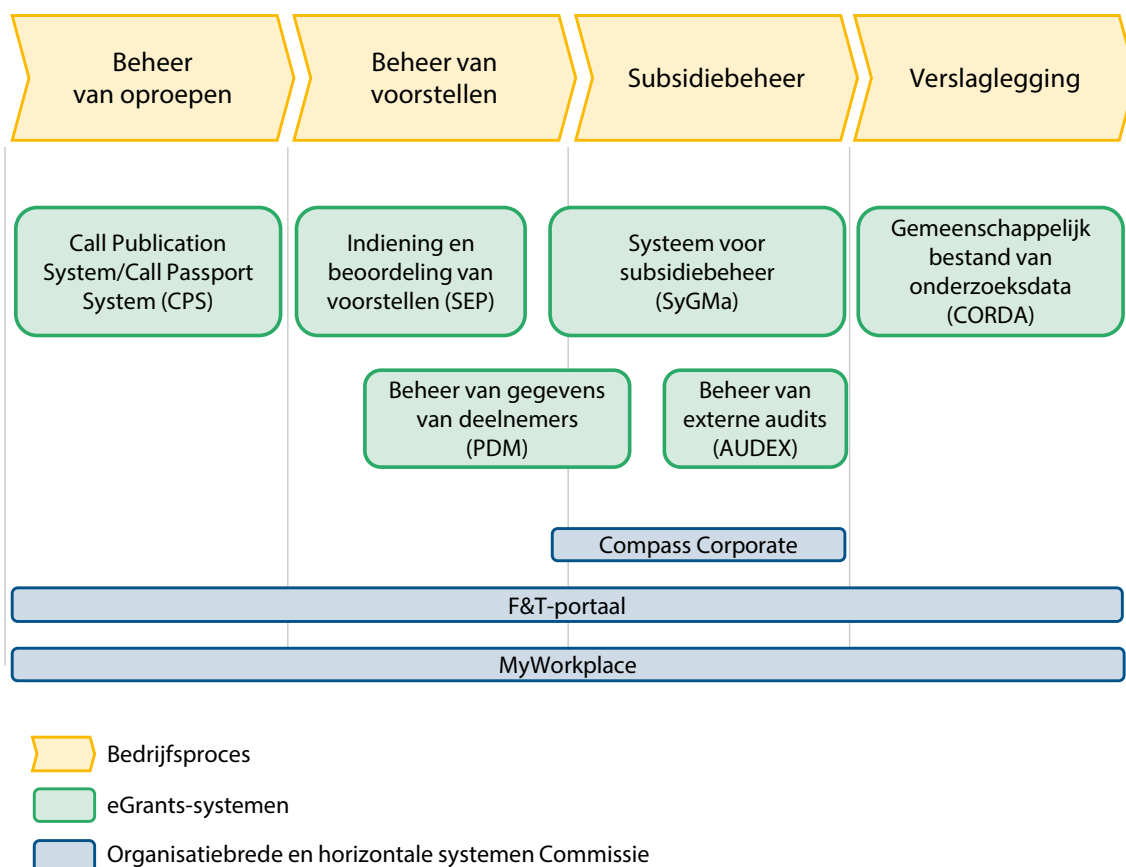


Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

De meeste EU-subsidies onder direct beheer vallen onder een IT-systeem met geautomatiseerde processen

28 Het eGrants-pakket is sinds 2014 operationeel en is nu het organisatiebrede systeem van de Commissie voor het beheer van directe subsidies. Het is niet één systeem, maar bestaat uit een reeks complementaire en goed geïntegreerde⁹ IT-instrumenten die voor het grootste deel automatisch gegevens uitwisselen. eGrants biedt derhalve een geautomatiseerd proces voor de hele cyclus van het subsidiebeheer. Dankzij het gebruik van elektronische handtekeningen draagt het bij tot papierloos beheer. eGrants is geïntegreerd met AUDEX, een instrument voor controlebeheer en gegevensopslag dat de Commissie en haar auditcontractanten gebruiken om externe controles te beheren. In **figuur 7** wordt weergegeven hoe deze instrumenten aansluiten op de bedrijfsprocessen van de Commissie.

Figuur 7 — De eGrants-instrumenten en de bedrijfsprocessen van de Commissie



Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

⁹ Jaarverslag 2021, paragraaf 4.25.

29 Het is de bedoeling dat eGrants bijna alle direct beheerde subsidies en alle relevante financieringsprogramma's onder indirect beheer zal bestrijken. Tegen januari 2022 beheerde de Commissie bijna 90 % van haar directe subsidies in eGrants. Zodra zeven nieuwe financieringsprogramma's die momenteel worden onderzocht, zijn opgenomen, verwacht de Commissie dat 98 % van haar programma's waarbij gebruik wordt gemaakt van directe subsidies door het systeem zal worden afgedekt. De resterende programma's zullen worden uitgesloten omdat zij telkens een relatief klein aantal verrichtingen omvatten, waardoor de Commissie de omschakeling als ondoelmatig beschouwt.

30 eGrants heeft een aantal geautomatiseerde functies die de behoefte aan handmatige interventie en het risico van menselijke fouten verminderen en de efficiëntie van het beheer verhogen. Deze functies omvatten het opstellen van verschillende documenten op basis van zo'n 500 sjablonen, het in één keer verzenden van een groot aantal kennisgevingen aan begunstigden en het bijhouden van een geschiedenis van wijzigingen. Er zijn ook een aantal ingebouwde controles (*kader 1*).

Kader 1

Voorbeelden van ingebouwde controles en geautomatiseerde functies in eGrants

Na verificatie van de gegevens over de juridische status en de financiële draagkracht van een deelnemer stuurt eGrants een verzoek aan het ABAC-systeem om een tegenpartijbestand aan te maken en controleert het of de twee systemen overeenstemmende gegevens bevatten.

Voordat een contract wordt ondertekend, voert eGrants controles uit met EDES om te voorkomen dat subsidies worden toegekend aan begunstigden die zich in een uitsluitingssituatie bevinden¹⁰. eGrants controleert ook of de nodige ondertekende verklaringen op erewoord zijn verstrekt.

Twee specifieke IT-functies, ARIS en SIMBA, controleren projectvoorstellen op dubbele financiering en plagiaat door te zoeken naar overeenkomsten tussen projecten en verslagen op te stellen voor alle financieringsprogramma's en projectvoorstellen in eGrants.

Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

¹⁰ Artikel 141 van [Verordening \(EU\) 2018/1046](#).

31 Er worden echter nog steeds enkele handmatige controles uitgevoerd buiten eGrants om. Zie [kader 2](#) voor voorbeelden.

Kader 2

Voorbeelden van handmatige controles buiten eGrants

De centrale validatiedienst van de Commissie bij het Europees Uitvoerend Agentschap onderzoek controleert de juridische status en financiële draagkracht van succesvolle deelnemers aan subsidie- en aanbestedingsprocedures voor alle EU-programma's onder direct beheer¹¹. De meeste van deze controles gebeuren handmatig.

Sommige oproepcriteria worden ook handmatig gecontroleerd, zoals de elementaire ontvankelijkheid en subsidiabiliteit van een projectvoorstel. Deze controles worden geregistreerd op formulieren in eGrants. De resultaten van evaluaties, zoals de rangschikking van succesvolle voorstellen, worden in het systeem geüpload.

Indien de Commissie gedeclareerde kosten afwijst, moet de overeenkomstige subsidievermindering handmatig worden berekend en in de SyGMA-betalingscalculator worden ingevoerd.

Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

32 Bovendien zijn grootschalige automatische controles en analyses niet mogelijk omdat sommige gegevens ongestructureerd zijn (bijv. documentatie van begunstigden zoals financiële overzichten, vestigingsakten, belastingaangiften) of niet van oorsprong digitaal zijn vanwege verschillende nationale bestuursregelingen. In eGrants worden niet alle essentiële bewijsstukken opgeslagen, zoals boekhoudkundige bewijsstukken van begunstigden. Met name details op het niveau van de facturen en ondersteunende informatie ontbreken. In ons Jaarverslag 2021 merkten wij op dat er overeenkomstig de huidige rechtsgrondslag "geen verband is tussen de boekhoudsystemen van de begunstigden en het SyGMA-rapportagesysteem"¹².

¹¹ Besluit C(2021) 952 van de Commissie.

¹² Jaarverslag 2021, paragraaf 4.26.

De Commissie heeft een IT-systeem voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit opgezet dat een rapportage-instrument is

33 In juli 2020 heeft de Raad, in reactie op de COVID-19-pandemie, overeenstemming bereikt over financiering ter waarde van meer dan 750 miljard EUR¹³ voor het tijdelijk herstelinstrument NextGenerationEU (NGEU). De kern van NGEU is de herstel- en veerkrachtfaciliteit¹⁴, waarmee tot 672,5 miljard EUR gemoeid is¹⁵ en die rechtstreeks door de Commissie wordt beheerd. De lidstaten moesten nationale herstel- en veerkrachtplannen opstellen, bestaande uit een pakket overheidsinvesteringen en hervormingen, die met de Commissie werden beoordeeld en overeengekomen en uiteindelijk door de Raad werden goedgekeurd, waarbij de betaling werd gekoppeld aan het bereiken van een specifieke reeks doelstellingen en mijlpalen.

34 De Commissie heeft een speciaal IT-systeem ingevoerd, FENIX genaamd, om informatie te ontvangen over betalingsverzoeken van de lidstaten, alsook onderliggend bewijsmateriaal over de verwezenlijking van mijlpalen en doelstellingen en andere ondersteunende documenten zoals beheersverklaringen en overzichten van controles. Al deze informatie wordt automatisch geregistreerd in ARES (Advanced Records System), een organisatiebreed instrument voor documentbeheer. FENIX werkt ook samen met andere door de Commissie gebruikte IT-systemen. Vanwege de banden van de herstel- en veerkrachtfaciliteit met het Europees Semester is het bijvoorbeeld gekoppeld aan de CeSaR-databank van landspecifieke aanbevelingen. Het wordt ook gebruikt voor het scorebord voor herstel en veerkracht, een openbaar onlineplatform dat de Commissie eind 2021 heeft gelanceerd om updates te verstrekken over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de nationale herstelplannen van de lidstaten.

35 De Commissie beoordeelt de betalingsverzoeken in twee fasen. Na een eerste beoordeling moet zij het advies van de Raad afwachten alvorens een formeel betalingsbesluit te nemen. De Commissie verricht al haar werkzaamheden die leiden tot betalingsbesluiten buiten FENIX. Tijdens het betalingsproces kan de Commissie aanvullende documenten nodig hebben, die de lidstaten over het algemeen naar FENIX moeten uploaden. Als deze documenten buiten FENIX worden ingediend, worden ze handmatig in ARES geregistreerd. Bijgevolg zijn alle documenten die in het

¹³ Commissie “The EU’s 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU”.

¹⁴ Verordening (EU) 2021/241.

¹⁵ Ibid.

bestand van de Commissie over het beoordelingsproces zijn opgenomen, beschikbaar in ARES, maar niet in FENIX. FENIX haalt gegevens over betalingen op uit het ABAC-systeem, waar deze handmatig worden verwerkt.

De Commissie beschikt niet over een organisatiebrede IT-oplossing voor indirect beheer

36 Bij indirect beheer voert de Commissie de EU-uitgaven uit via “entiteiten waaraan de uitvoering is toevertrouwd”, die subsidies en overheidsaanbestedingen toekennen, betalingen verrichten, de te leveren contractprestaties beoordelen, controles uitvoeren en ten onrechte betaalde financiering terugvorderen. Entiteiten waaraan de uitvoering is toevertrouwd moeten hun regels, systemen en procedures in het kader van de “pijlerbeoordeling” vooraf laten toetsen aan de vereisten die de Commissie stelt voor indirect beheer¹⁶. De Commissie heeft verschillende soorten contracten afgesloten met entiteiten waaraan de uitvoering is toevertrouwd en die over verschillende administratieve capaciteiten beschikken. Sommige documenten die door de entiteiten worden verstrekt, zijn alleen op papier of in pdf-formaat beschikbaar. De Commissie heeft een IT-instrument ontwikkeld om het pijlerbeoordelingsproces intern te monitoren: de geautomatiseerde werkstroom voor pijlerbeoordelingen. Als eerste fase heeft zij in december 2022 een databank opgezet met informatie over entiteiten waaraan de uitvoering is toevertrouwd. In 2023 wil de Commissie het volledige werkstroominstrument afleveren waarmee de diensten rechtstreeks informatie over de onder hun bevoegdheid vallende entiteiten kunnen actualiseren.

37 De Commissie heeft geen enkel organisatiebreed IT-instrument voor de volledige levenscyclus van activiteiten onder indirect beheer ingevoerd. Zo beheert DG Onderzoek en Innovatie een deel van de EU-kaderprogramma’s voor onderzoek en innovatie (bijna 1 250 miljoen EUR aan betalingen in 2021), waarbij de uitvoering gedeeltelijk wordt gedelegeerd aan andere organen, zoals gemeenschappelijke ondernemingen (ongeveer 460 miljoen EUR) en zogeheten “artikel 185”¹⁷-publiek-publieke partnerschappen met lidstaten (ongeveer 230 miljoen EUR). De gemeenschappelijke ondernemingen gebruiken dezelfde IT-instrumenten als de Commissie¹⁸, maar de artikel 185-organen hanteren hun eigen systemen. De Commissie beschikt niet over een specifiek IT-instrument voor het verzamelen en beheren van de informatie die zij ontvangt van de artikel 185-organen, waaronder

¹⁶ Besluit van de Commissie (2019/C 191/02).

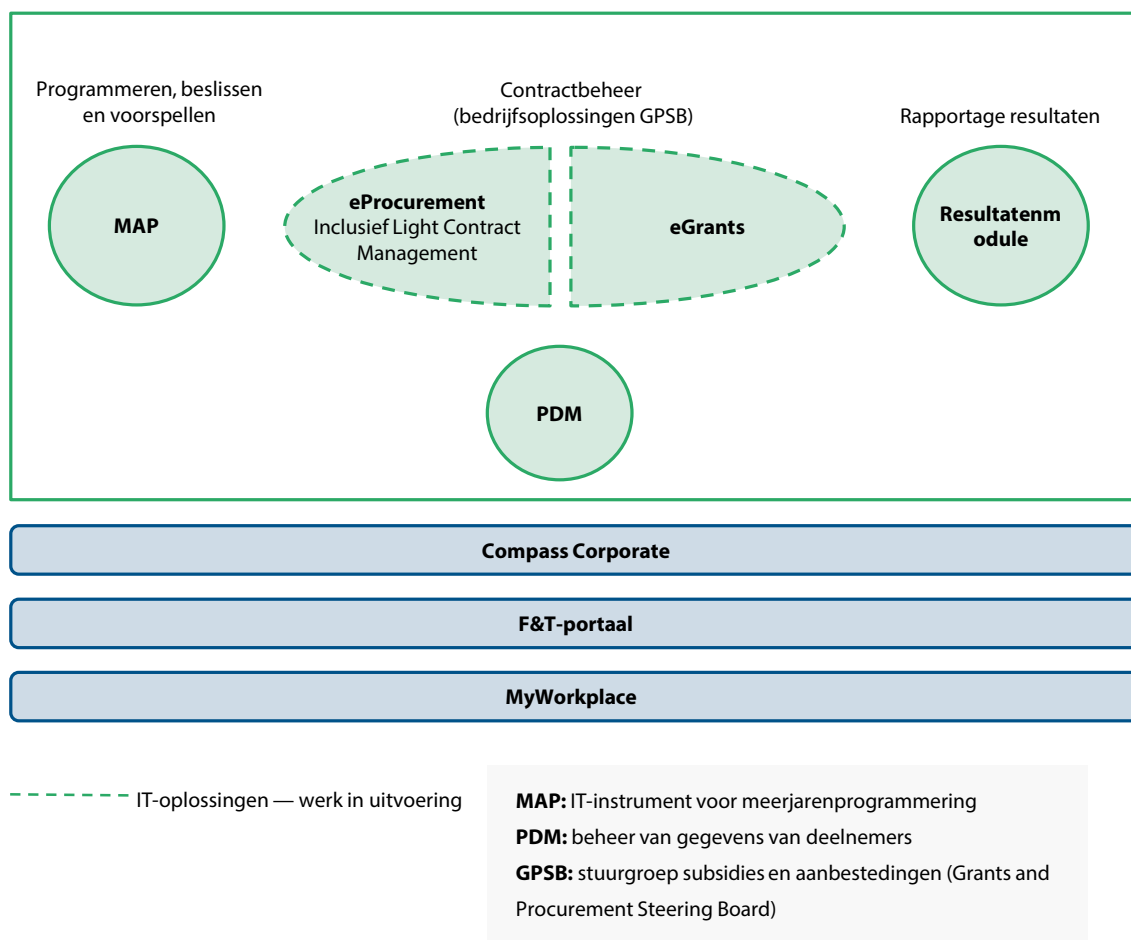
¹⁷ Artikel 185 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.

¹⁸ Bijlage 11 bij het jaarlijks activiteitenverslag 2021 van DG Onderzoek en Innovatie.

betalingen en verslaglegging. In plaats daarvan worden meer traditionele communicatiekanalen gebruikt, zoals e-mail en post.

38 De diensten van de Commissie die het beleid voor extern optreden van de EU uitvoeren, maken gebruik van het gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (CRIS). Dit lokale oudere systeem zal worden uitgefaseerd en volledig worden vervangen door het OPSYS-ecosysteem, dat bestaat uit enerzijds eGrants voor bedrijven, eProcurement en SEDIA, en anderzijds specifieke IT-instrumenten voor de RELEX-familie (het OPSYS-programma). Het OPSYS-programma werd in 2018 gelanceerd en zal naar verwachting in 2023/2024 volledig operationeel zijn. Momenteel zijn het OPSYS-ecosysteem en CRIS parallel actief. Het sluiten van bepaalde soorten contracten wordt bijvoorbeeld gepland in het OPSYS-ecosysteem, terwijl de uitvoering ervan wordt beheerd in CRIS. De momenteel bruikbare OPSYS-modules omvatten de resultatenmodule voor verslaglegging en het MAP-instrument voor programmering. Het is de bedoeling dat CRIS tegen 2024 als bedrijfsoplossing wordt uitgebreid naar andere diensten. Een van de andere modules die in ontwikkeling zijn, is bijvoorbeeld de module Light Contract Management van eProcurement voor bijdrageovereenkomsten, die in 2024 de CRIS-contractmodule moet vervangen. OPSYS moet worden geïntegreerd met andere interne IT-systemen, zoals eProcurement en eGrants (*figuur 8*).

Figuur 8 — Structuur van het OPSYS-ecosysteem



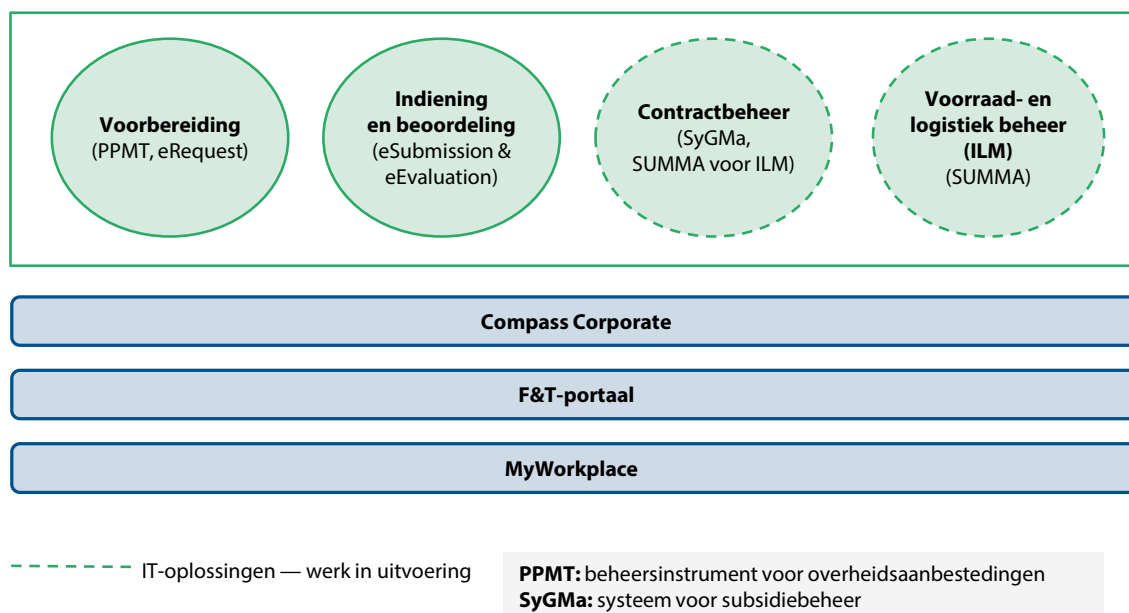
Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

39 De Commissie wil dat het OPSYS-ecosysteem de hele projectcyclus afdekt, vanaf de programmering, via het sluiten van contracten en de uitvoering, tot de verslaglegging. Dit zal naar verwachting bepaalde verbeteringen opleveren in vergelijking met de huidige IT-instrumenten. Het systeem moet gedurende de gehele levenscyclus van een project externe gebruikers toegang verlenen met het oog op communicatie en gegevensuitwisseling (bijv. aanvragen, voortgangs- en eindverslagen, inclusief betalingsverzoeken, verslaglegging over resultaten). Het personeel van de Commissie zou baat moeten hebben bij meer automatisering van taken en werkstromen, waaronder het gebruik van elektronische handtekeningen. Geen van deze functies is momenteel beschikbaar in CRIS.

Bij de aanbestedingen heeft de Commissie maatregelen genomen om de huidige IT-lappendeken te vervangen door een organisatiebrede oplossing

40 De door ons onderzochte diensten (*figuur 3*) waren in de loop van 2021 verantwoordelijk voor contracten ter waarde van meer dan 2,6 miljard EUR. Om deze uitgaven te beheren, gebruikten zij een breed scala aan IT-instrumenten, zoals eProcurement, het oude eProcurement-systeem en lokale systemen, en in sommige gevallen zelfs geen specifieke IT-instrumenten. In 2017 is de Commissie begonnen met de ontwikkeling van eProcurement als een volledig geïntegreerd, geautomatiseerd en papierloos systeem dat alle aanbestedingsprocessen en -praktijken zowel intern als bij andere EU-organen moet vereenvoudigen en harmoniseren. eProcurement wordt beschreven in *figuur 9*. Volgens de Commissie zal het met SUMMA worden geïntegreerd.

Figuur 9 — Architectuur van eProcurement

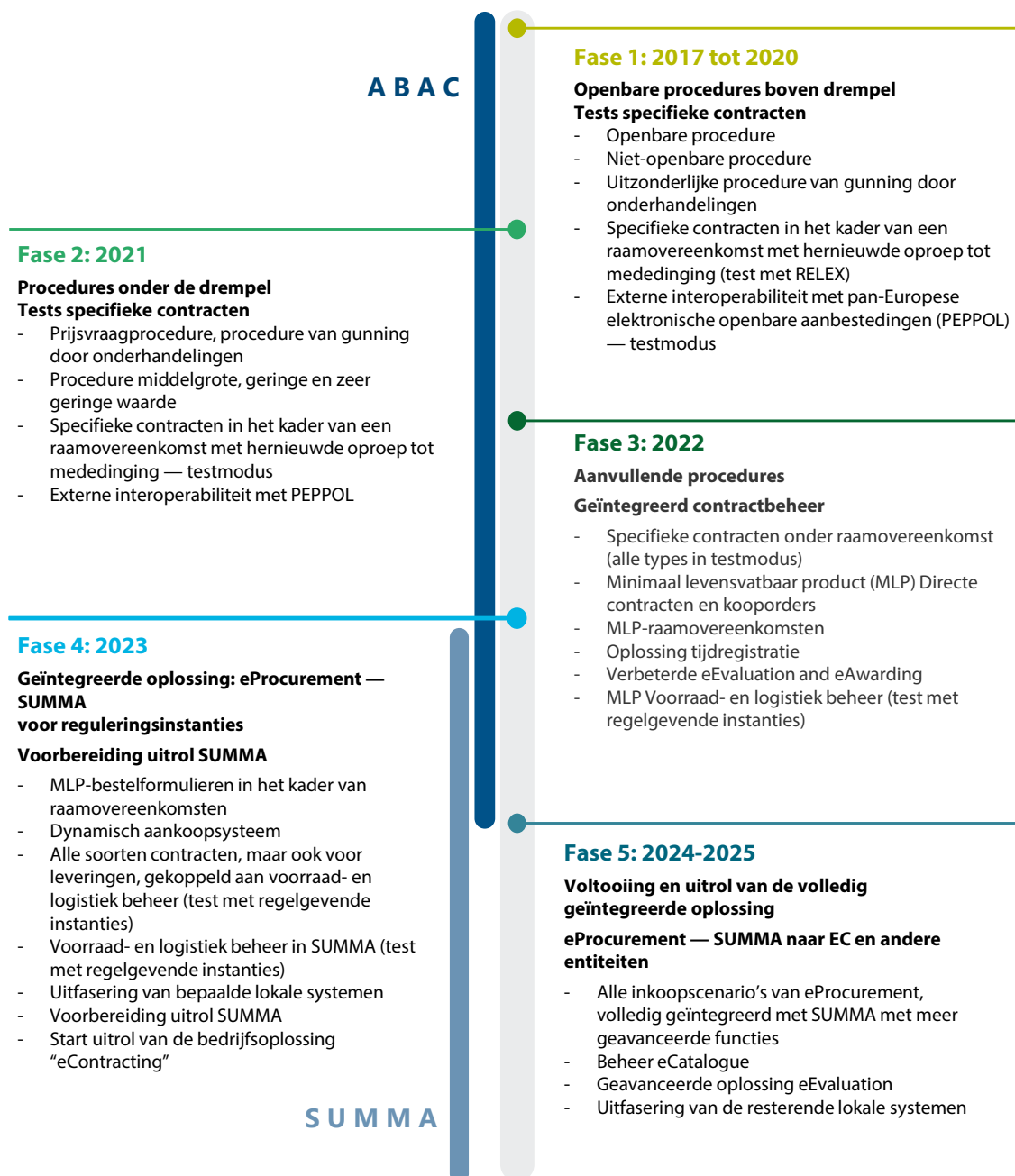


Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

41 Het doel van eProcurement is om het hele aanbestedingsproces af te dekken, met inbegrip van het uitschrijven van aanbestedingen. Daartoe maakt het gebruik van een reeks ingebouwde controles en andere geautomatiseerde functies. Zo controleert het instrument of alle noodzakelijke documenten zijn ingediend (bijv. een verklaring op erewoord, financiële offerte), of het geraamde budget verenigbaar is met de gekozen aanbestedingsprocedure en rechtsgrondslag, en of de voorstellen tijdig zijn ontvangen. Aanbestedingen worden automatisch bekendgemaakt op [Tenders Electronic Daily](#)

(TED) en via het F&T-portaal, die onderling verbonden zijn. De Commissie schat dat eProcurement na buitengebruikstelling van de huidige systemen besparingen op het gebied van personele middelen zal opleveren alsook een daling van de onderhouds- en ondersteuningskosten met ongeveer 5 miljoen EUR. In *figuur 10* wordt het meest recente uitrolplan voor eProcurement weergegeven.

Figuur 10 — Uitrol van eProcurement



Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

42 eProcurement is nog niet voor alle fasen volledig operationeel. Tot dusver zijn de eProcurement-modules voor de fase vóór de gunning (ePreparation, eSubmission en eEvaluation) uitgerold bij alle diensten en uitvoerende agentschappen van de

Commissie, en ze worden momenteel eveneens uitgerold bij andere EU-instellingen, -organen en -agentschappen. Het gebruik van deze uitgerolde modules is sinds 1 mei 2022 verplicht voor de meest gebruikte aanbestedingsprocedures. In de fase na de gunning gebruiken de diensten van de Commissie een breed scala aan IT-instrumenten om de te leveren prestaties en de aanvaarding van contracten te controleren. Sommige van deze instrumenten zijn nog steeds gebonden aan het oude eProcurement-systeem, dat ABAC Assets, eRequest, eOrdering, eFullfilment en eInvoicing omvat. Andere (zoals DG Internationale Partnerschappen, DG Informatica en het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek) gebruiken hun eigen lokale systemen. Sommige diensten beheren bepaalde aanbestedingsprocedures nog steeds zonder gebruik te maken van specifieke IT-systemen. Ten slotte maken sommige diensten gebruik van een combinatie van het bovenstaande, al naargelang het type of de datum van elke procedure. De uitrol van de bedrijfsoplossing “eContracting” bij de Commissie en de uitvoerende agentschappen is in 2023 van start gegaan.

43 Hoewel veel gegevens gestructureerd zijn en elektronisch worden gedeeld via het F&T-portaal, is een deel van de gegevens ongestructureerd (bijv. verklaringen op erewoord, financiële offertes). Dergelijke gegevens zijn niet gemakkelijk machineleesbaar. Uit ons onderzoek is gebleken dat er soms papieren documenten worden verzonden, hetzij alleen, hetzij samen met elektronische documenten. Inschrijvers maken niet op grote schaal gebruik van elektronische handtekeningen. De contractanten van de Commissie hebben de keuze om facturen te verzenden op traditionele wijze, bijvoorbeeld per e-mail, of in een elektronisch formaat (e-facturen), dat gemakkelijker en goedkoper te verwerken is dan papieren facturen. Binnen de Commissie zijn er aanzienlijke verschillen in het gebruik van e-facturering. Bij de door deze analyse afgedekte diensten varieerde het gebruik van e-facturering van minder dan 20 % tot meer dan 90 % van alle in 2021 ontvangen facturen. De Commissie verwacht aanzienlijke verbeteringen met betrekking tot gestructureerde gegevens en het gebruik van elektronische handtekeningen zodra eProcurement in de hele instelling wordt uitgerold.

Kansen, uitdagingen en de gevolgen voor controles in het kader van de digitalisering van direct en indirect beheer

44 Digitalisering kan het directe en indirecte beheer van EU-middelen op de volgende manieren verbeteren:

- ruimer gebruik van opkomende technologieën bij het beheer van subsidies en aanbestedingen;

- o totstandbrenging van een organisatiebreed IT-systeem voor het gehele indirecte beheer om de bedrijfsprocessen verder te stroomlijnen en de administratieve lasten te verminderen;
- o grotere interoperabiliteit tussen de systemen en databanken van de Commissie en nationale systemen en databanken.

45 Digitalisering bij deze beheersvormen stelt de Commissie echter voor bepaalde uitdagingen:

- o Hoe moet er worden gezorgd voor voldoende financiële en personele middelen om de lopende vlaggenschipprojecten op IT-gebied op tijd af te ronden?
- o Hoe kunnen de verschillen in de mate van digitalisering bij begunstigden en entiteiten waaraan de uitvoering van de begroting is toevertrouwd (met betrekking tot IT-systemen en gegevens die relevant zijn voor het beheer van EU-middelen) worden verkleind, zodat de systemen van de Commissie beter gebruik kunnen maken van deze digitalisering?
- o Hoe kan het aantal buiten de IT-systemen behandelde beheertaken worden verminderd, zodat een transparante, efficiënte en geharmoniseerde aanpak wordt gewaarborgd op elk financieringsgebied, zoals de herstel- en veerkrachtfaciliteit of aanbestedingen?

46 Toegang tot de IT-systemen van de Commissie kan controles ten goede komen doordat de mogelijkheden tot automatisering toenemen. Zo vergemakkelijkt eGrants het nemen van steekproeven van begunstigden en maakt het specifieke controles mogelijk, zoals verificaties van betalingstermijnen en medefinancieringspercentages. Testen op grote schaal is echter nog niet mogelijk. De voornaamste redenen hiervoor zijn:

- o De IT-systemen die worden gebruikt voor het beheer van EU-middelen slaan niet al het bewijsmateriaal op dat nodig is voor controles. Zo is boekhoudkundig bewijsmateriaal (paragrafen **32**, **36** en **43**) alleen beschikbaar in de eigen systemen van de begunstigden en dus niet geschikt voor de toepassing van opkomende technologieën zoals artificiële intelligentie, robotgestuurde procesautomatisering of big data analytics. Het is eveneens mogelijk dat het bewijsmateriaal in ongestructureerd formaat bestaat (bijv. documenten die de subsidiabiliteit van begunstigden aantonen, definitieve rekeningen).
- o De Commissie gebruikt een verscheidenheid van IT-systemen om subsidies en aanbestedingen te beheren (**figuur 6**). Voor sommige procedures wordt geen

specifiek IT-beheersysteem gebruikt (voor betalingen in het kader van de RRF maakt de Commissie bijv. gebruik van ABAC). Aangezien veel van dergelijke systemen zullen worden uitgefaseerd en zullen worden vervangen door organisatiebrede IT-instrumenten, is het mogelijk weinig kosteneffectief om er digitale controletechnieken voor te ontwikkelen met het oog op big data analytics en een meer uniforme controleaanpak.

De Commissie heeft haar procedures onder gedeeld beheer gedigitaliseerd, maar de mate van digitalisering op nationaal niveau verschilt

47 De twee grootste uitgaventerreinen van de EU, goed voor meer dan twee derde van de totale begroting, zijn het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het cohesiebeleid. Bij gedeeld beheer zijn de Commissie en de nationale autoriteiten van de lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk voor het beheer van specifieke fondsen. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van hun eigen IT-systemen voor het beheer van EU-middelen, en de Commissie vertrouwt op deze, door haar geschikt geachte, systemen van de lidstaten.

De digitalisering van de betalingen van de Commissie aan de lidstaten is een feit

48 De nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van financiering onder gedeeld beheer moeten via het systeem voor fondsenbeheer in de Europese Unie (SFC) gegevens indienen bij de Commissie, waaronder hun betalingsverzoeken, uitgavendeclaraties en zekerheidspakketten¹⁹. De Commissie en de lidstaten maken sinds 2000 gebruik van het SFC voor de officiële uitwisseling van informatie in verband met bijna alle financieringsinstrumenten. De enige uitzondering is het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), waarbij de betaalorganen van de lidstaten e-AGREX gebruiken voor het indienen van uitgavendeclaraties. Sinds begin 2023 is het SFC een onestopshop voor de indiening en overdracht van gegevens over alle GLB- en cohesiefondsen.

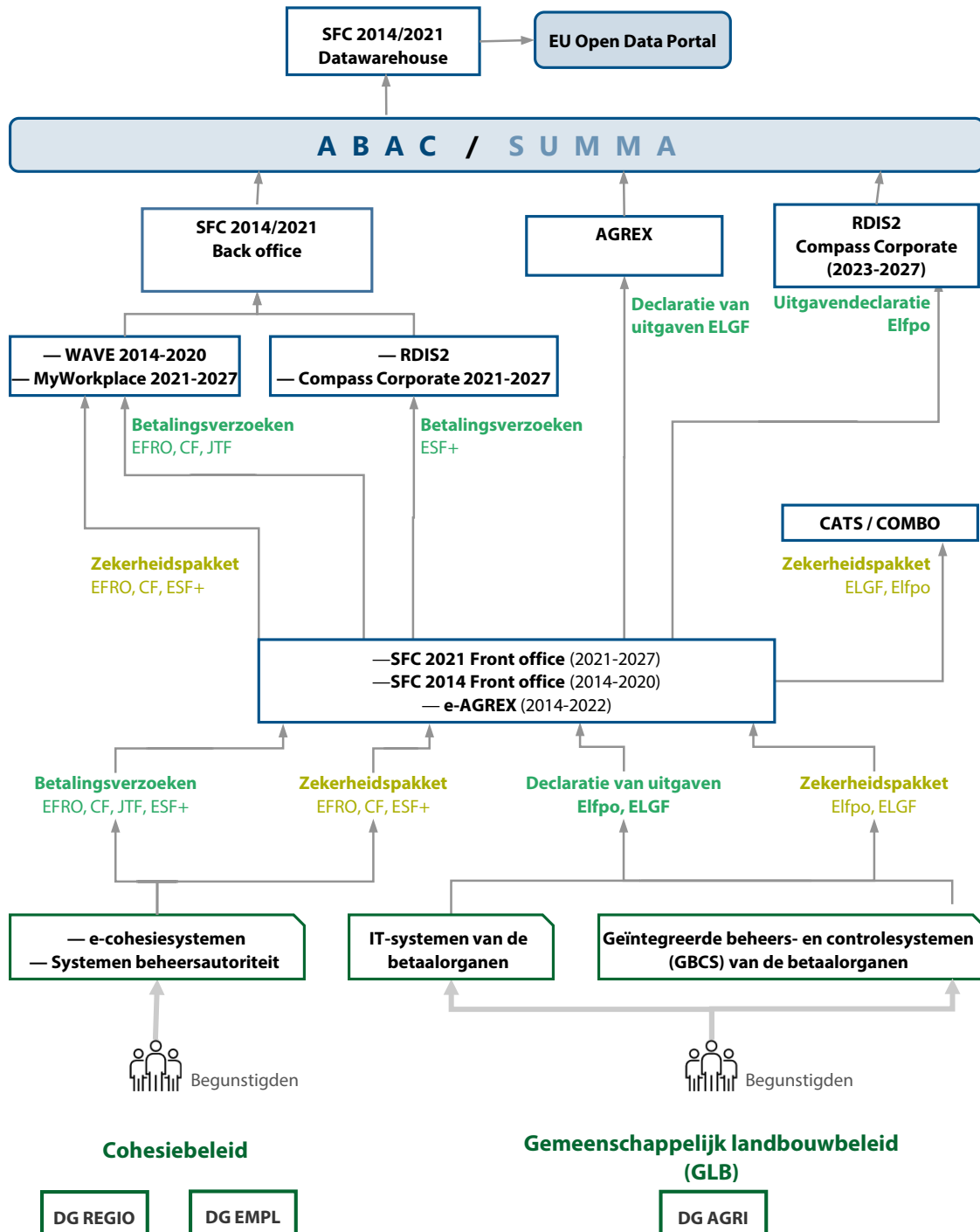
49 De meeste gegevens in het SFC zijn gestructureerd, of het nu gaat om betalingsverzoeken, uitgavendeclaraties of zekerheidspakketten. Zelfs documenten in een vooraf vastgesteld formaat kunnen echter ongestructureerde bijlagen (bijv. pdf-bestanden) bevatten. Het SFC maakt gebruik van ingebouwde kwaliteitscontroles om de vorm en inhoud van gegevensbestanden te controleren, op grond waarvan het bijvoorbeeld onvolledige zekerheidspakketten afwijst. De in het SFC beschikbare

¹⁹ Artikel 69, lid 9, van en bijlage XV bij [Verordening \(EU\) nr. 2021/1060](#).

gegevens bestaan uit geaggregeerde informatie over betalingen die de autoriteiten van de lidstaten hebben verricht aan begunstigden van EU-middelen.

50 Hoewel alle gegevens via het SFC lopen, gebruikt de Commissie een verscheidenheid van IT-systemen voor de verwerking van betalingsverzoeken, uitgavendeclaraties en zekerheidspakketten, afhankelijk van het beleidsterrein (cohesie of het GLB), en ook van het financieringsprogramma en de programmeringsperiode waartoe zij behoren (*figuur 11*). De IT-systemen gebruiken tijdens deze processen een aantal automatische controles, maar sommige handmatige controles blijven bestaan (bijv. voor plattelandsontwikkeling). De betalingen worden automatisch berekend en de IT-systemen vergelijken de gegevens met het ABAC-systeem.

Figuur 11 — Grote verscheidenheid aan IT-systemen en gegevensstromen voor betalingen en zekerheidspakketten bij cohesiebeleid en het GLB



Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

De mate van digitalisering van betalingen van lidstaten aan begunstigden verschilt per EU-fonds

De lidstaten blijven bepaalde gegevens met begunstigden op het gebied van cohesie uitwisselen buiten de beschikbare IT-systemen om

51 In 2014 heeft de Commissie het e-cohesie-initiatief opgestart om de administratieve lasten te verminderen voor de begunstigden en de autoriteiten van de lidstaten die betrokken zijn bij de programma's van het cohesiebeleid. In de regels²⁰ wordt vermeld dat de lidstaten de begunstigden systemen ter beschikking moeten stellen die de elektronische uitwisseling van alle informatie mogelijk maken (maar niet vereisen). De lidstaten gebruiken vervolgens hun systemen om betalingsverzoeken en zekerheidspakketten op te stellen en bij de Commissie in te dienen.

52 Alle lidstaten hebben ten minste één e-cohesiesysteem. Volgens een recente evaluatie²¹ zijn het er in totaal 108: 75 systemen voor nationale/regionale programma's, 22 voor Interreg-programma's en 11 voor beide. Sommige landen hanteren een gedecentraliseerde aanpak, met een apart systeem voor elke regio of elk programma. In het algemeen vertonen de e-cohesiesystemen in de lidstaten veel overeenkomsten, zoals het vooraf invullen van formulieren op basis van door de begunstigden verstrekte informatie, maar ook enkele verschillen, zoals de interoperabiliteit met andere IT-systemen en databanken (*bijlage I*).

53 De meeste e-cohesiesystemen bestrijken belangrijke processen in de aanvraag- en uitvoeringsfase van een project. Uit de evaluatie bleek dat sommige gegevens nog steeds buiten de systemen om gelijktijdig met de begunstigden worden uitgewisseld, met name voor contractbeheer, verificaties en controles ter plaatse, en in mindere mate voor voortgangsverslagen en betalingsaanvragen (*bijlage II*).

54 De lidstaten beschikken over een grote verscheidenheid aan databanken met informatie die relevant is voor het beheer en de controle van EU-financiering, zoals ondernemingsregisters, insolventieregisters, registers van uiteindelijke begunstigden en databanken met betrekking tot belastingen en sociale zekerheid. Sommige daarvan zijn gekoppeld aan een e-cohesiesysteem (*bijlage I*). Volgens het Europees Economisch en Sociaal Comité moet een betere interoperabiliteit tussen e-cohesiesystemen en

²⁰ Artikel 122, lid 3, van [Verordening \(EU\) nr. 1303/2013](#) en artikel 69, lid 8, van en bijlage XIV bij [Verordening \(EU\) 2021/1060](#).

²¹ [Verslag van de Commissie over de evaluatie van e-cohesie voor de periode 2014-2020](#).

andere nationale databanken “een belangrijk aandachtspunt worden”²², aangezien dit de beheersautoriteiten kan helpen hun efficiëntie te vergroten door de administratieve lasten te verminderen en de procedures te vereenvoudigen²³. **Kader 3** bevat voorbeelden van goede praktijken.

Kader 3

Voorbeelden van interoperabiliteit tussen e-cohesiesystemen en andere nationale databanken

De mate van interoperabiliteit is groot in **Tsjechië, Estland en Hongarije**, waar de e-cohesiesystemen zijn gekoppeld aan nationale registers, zoals elektronische aanbestedingssystemen, belastingregisters, ondernemingsregisters en de boekhoudsystemen van de beheersautoriteiten.

De meeste van de 32 systemen in **Italië** zijn gekoppeld aan ten minste één nationaal register (bijv. het ondernemingsregister).

Bron: ERK, op basis van het verslag van de Commissie over de evaluatie van e-cohesie voor de periode 2014-2020.

De mate van digitalisering is hoog voor areaal- en diergebonden betalingen in de landbouw, en minder hoog voor plattelandsontwikkeling

55 De uit het GLB gefinancierde areaal- en diergebonden maatregelen worden in de lidstaten uitgevoerd via de geïntegreerde beheers- en controlesystemen (GBCS) van elk erkend betaalorgaan (76 in de lidstaten in het begrotingsjaar 2021²⁴). Deze bestaan uit onderling verbonden databanken²⁵ die worden gebruikt om steunaanvragen en daarmee verband houdende gegevens te ontvangen en te verwerken. Het gebruik van geïntegreerde beheers- en controlesystemen betekent dat steun aan landbouwers in alle lidstaten op een gestandaardiseerde manier wordt beheerd. De geïntegreerde beheers- en controlesystemen bestrijken het hele proces, van onlinesteunaanvraag tot

²² Verslag van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de evaluatie van de uitvoering van e-cohesie, ECO/547-EESC-2021.

²³ Verslag van de Commissie over de evaluatie van e-cohesie voor de periode 2014-2020.

²⁴ Jaarlijks activiteitenverslag 2021 van DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling, blz. 37.

²⁵ Hoofdstuk II van Verordening (EU) nr. 1306/2013.

betalingen. De lidstaten gebruiken de gegevens in het GBCS om hun uitgavendeclaraties en zekerheidspakketten op te stellen.

56 Betaalorganen moeten een landbouwpercelenidentificatiesysteem en een geospatiale steunaanvraag gebruiken om hun controles van areaalgebonden steunaanvragen te verbeteren. Bovendien zouden de lidstaten, krachtens door de Commissie in 2018 ingevoerde wetswijzigingen²⁶, de controles ter plaatse tussen 2018 en 2022 kunnen vervangen door “controles door monitoring”, waarbij Sentinel-gegevens van Copernicus worden gebruikt om de situatie ter plaatse te vergelijken met de subsidiabiliteitsvoorwaarden voor de door de landbouwers aangevraagde steun. Door instrumenten als machinaal leren en andere algoritmen toe te passen bij de geautomatiseerde analyse voor de verwerking van grote hoeveelheden gegevens, stellen controles door monitoring de betaalorganen in staat de landbouwactiviteit op alle voor een bepaalde steunregeling aangegeven percelen te volgen. In 2022 gebruikten de betaalorganen van twaalf lidstaten²⁷ controles door monitoring voor verschillende regelingen in het kader van het ELGF. In 2023 werd het gebruik van het areaalmonitoringsysteem, dat gebruikmaakt van satellietgegevens, verplicht gesteld²⁸ om tegemoet te komen aan het nieuwe, op prestaties gebaseerde model van het GLB.

57 De maatregelen voor plattelandsontwikkeling lopen sterk uiteen, bijvoorbeeld van investeringen en opleidingen tot ontwikkeling van samenwerking. Dergelijke maatregelen voor plattelandsontwikkeling worden buiten het GBCS om beheerd. Anders dan bij de onder het GBCS vallende maatregelen, varieert de mate waarin de lidstaten de beheersprocessen voor plattelandsontwikkeling hebben gedigitaliseerd. Er is geen openbaar beschikbare informatie waarmee een overzicht wordt gegeven van het gebruik van IT-instrumenten, en de Commissie beschikt evenmin over een dergelijk overzicht. **Kader 4** bevat voorbeelden ter illustratie van de stand van de digitalisering bij het beheer van de EU-uitgaven voor plattelandsontwikkeling in sommige lidstaten.

²⁶ Artikel 40, punt a), van [Verordening \(EU\) nr. 809/2014](#).

²⁷ Op basis van het [Jaarverslag 2021](#), paragraaf 6.30, en aanvullende informatie van de Commissie voor 2022 — België, Kroatië, Denemarken, Duitsland, Ierland, Italië, Cyprus, Letland, Malta, Spanje, Griekenland en Portugal.

²⁸ Artikel 70 van [Verordening \(EU\) 2021/2116](#).

Kader 4

Voorbeelden van nationale regelingen voor het beheer van uitgaven voor plattelandontwikkeling buiten het GBCS

In Duitsland (Schleswig-Holstein) worden de subsidieaanvragen per post verzonden. Er is een IT-instrument voor het documenteren van het proces van administratieve controles, maar dat is niet gekoppeld aan andere systemen of nationale registers. De resultaten van de administratieve controles worden per post verzonden. Alle tijdens de uitvoering van een project vereiste informatie (betalingsverzoeken, voortgangsverslagen, betalingsbesluiten) wordt ook per post verzonden. Gegevens over projectindicatoren worden in het systeem opgeslagen. Er zijn plannen om eind 2023 een onlinetoepassing voor investeringsmaatregelen voor plattelandontwikkeling in productie te nemen.

In Litouwen worden subsidieaanvragen ingediend per e-mail of via een IT-systeem van het betaalorgaan, waarbij een elektronisch formulier wordt ingevuld (met elektronische handtekening). Voor administratieve controles wordt een apart IT-systeem gebruikt, dat voornamelijk gebruik maakt van geautomatiseerde vragen. Dit systeem is gekoppeld aan andere nationale registers: de nationale belastinginspectie, het nationale socialeverzekeringsfonds en het centrum voor landbouwinformatie en plattelandbedrijven. De resultaten van administratieve controles worden elektronisch ondertekend, maar vervolgens per e-mail of per post verstuurd. De ingediende betalingsgegevens zijn gestructureerd, maar de gegevens over projectindicatoren worden verstuurd in pdf-bestanden.

In Finland kunnen subsidieaanvragen en voor de uitvoering relevante informatie (betalingsverzoeken, voortgangsverslagen en gegevens over projectindicatoren) per post worden verstuurd of via het IT-systeem voor administratieve controles van het betaalorgaan. Het systeem voert momenteel geen automatische controles uit. Het is echter gekoppeld aan nationale registers. Begunstigden worden via dezelfde kanalen op de hoogte gebracht van de resultaten van administratieve controles en betalingsbesluiten. Besluiten over administratieve controles worden elektronisch ondertekend.

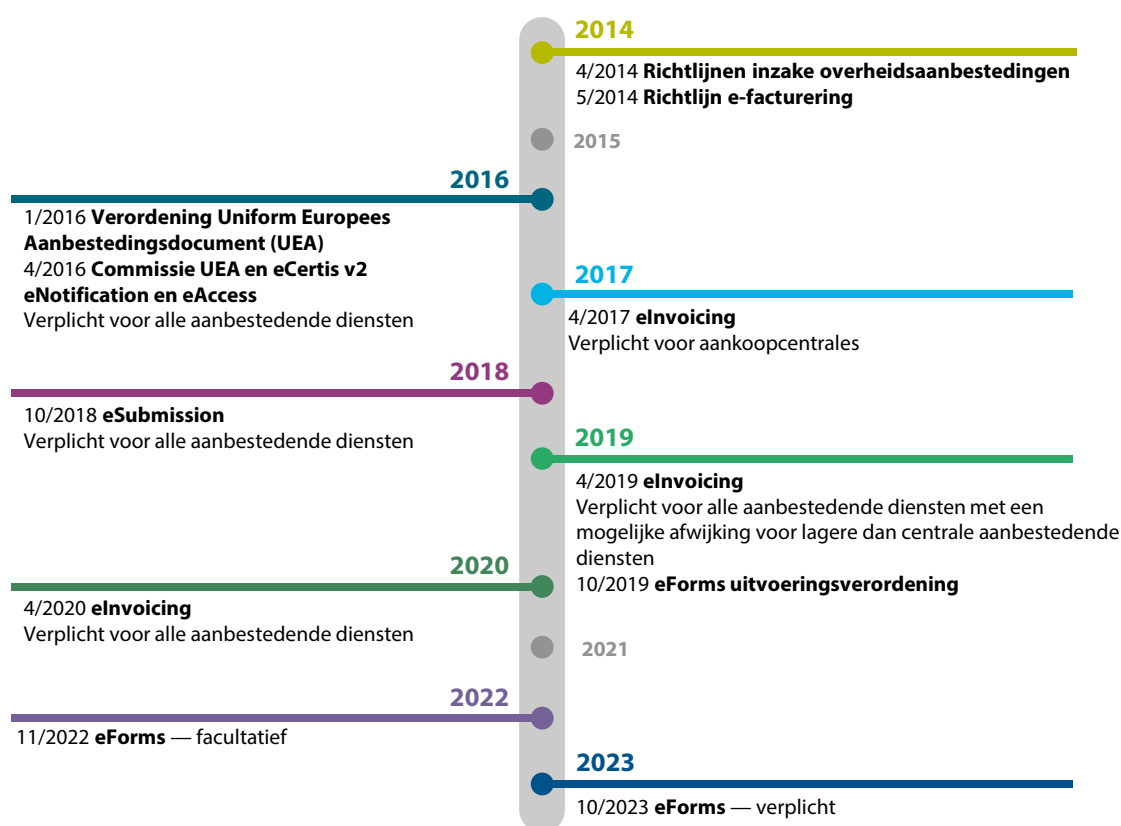
Bron: ERK, op basis van informatie van de betaalorganen van de lidstaten.

De ingebruikname van elektronische aanbestedingen door de lidstaten is ongelijkmatig geweest

58 Overheidsaanbestedingen worden steeds digitaler. De EU-wetgeving verplicht aanbestedende diensten om bepaalde elektronische instrumenten, zoals e-Invoicing, te gebruiken voor communicatie en verwerking van verrichtingen. Aanbestedende diensten mogen hun eigen IT-systemen gebruiken voor het beheer van

aanbestedingen. Volgens de Commissie²⁹ kunnen elektronische aanbestedingen overheidsopdrachten eenvoudiger en goedkoper maken voor zowel aanbestedende diensten als ondernemingen. Het gebruik van elektronische aanbestedingen vergroot ook de transparantie en biedt gemakkelijker toegang tot aanbestedingsmogelijkheden, hetgeen zou moeten leiden tot meer inschrijvers en voordeliger prijzen. In *figuur 12* wordt de tijdlijn van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van elektronische aanbestedingen weergegeven.

Figuur 12 — Belangrijke ontwikkelingen in de wetgeving op het gebied van elektronische aanbestedingen in de EU



Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

59 De door de Commissie ter beschikking gestelde instrumenten hebben hoofdzakelijk betrekking op de fase vóór de gunning van de opdracht. Voor aanbestedende diensten is het gebruik van het TED-portaal (paragraaf 41) voor de bekendmaking van aanbestedingsmogelijkheden facultatief voor opdrachten tot een bepaald bedrag en verplicht voor opdrachten voor een groter bedrag. TED bevat ook het eNotices-instrument om aanbestedende diensten te helpen aanbestedingsberichten voor te bereiden en te verzenden voor publicatie, terwijl e-Tendering (binnenkort vervangen door het F&T-portaal) toegang geeft tot

²⁹ Website van DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf.

aanbestedingsdocumenten van de EU-instellingen, -instanties en -organen. Het eSubmission-instrument, dat niet aan TED is gekoppeld, helpt bedrijven bij het indienen van inschrijvingen naar aanleiding van aanbestedingsberichten.

60 Om grensoverschrijdende verschillen weg te werken, biedt de Commissie het online-instrument eCertis gratis aan. eCertis bevat informatie van nationale autoriteiten om equivalenten te helpen vaststellen van certificaten en attesten die in verschillende rechtsgebieden worden afgegeven.

61 In de lidstaten zijn vele andere elektronische aanbestedingsinstrumenten beschikbaar. In het algemeen zijn er meer mogelijkheden beschikbaar voor de fase vóór de gunning van de contracten dan voor de fase na de gunning. *Bijlage III* geeft een overzicht van de aanwezigheid van de in elke lidstaat belangrijke elektronische aanbestedingsmogelijkheden per medio 2021.

62 Alle betrokken aanbestedende diensten moeten e-facturen kunnen ontvangen en verwerken die voldoen aan de EU-norm voor e-facturering voor aanbestedingen boven bepaalde drempels³⁰. Daarom kunnen inschrijvers facturen in elektronisch formaat toezenden, maar zijn zij daar niet toe verplicht. Hoewel de lidstaten verplicht zijn om de EU-norm toe te passen in hun IT-oplossingen, gebruiken zij verschillende instrumenten voor elektronische facturering. Veel landen hebben hun eigen nationale platforms opgezet voor het beheer van e-facturen, terwijl andere gedecentraliseerde modellen gebruiken. Sommige hebben het PEPPOL-project (Pan-European Public Procurement Online), een gemeenschappelijke norm die door een aanzienlijk aantal lidstaten wordt gebruikt, opgenomen in hun e-factureringssystemen³¹.

63 eForms, die momenteel facultatief zijn maar vanaf oktober 2023 verplicht worden³², bieden nieuwe standaardformulieren voor de bekendmaking van aanbestedingsberichten. De Commissie is van mening dat eForms de gegevensanalyse kunnen verbeteren door middel van het gebruik van een gemeenschappelijke norm en gemeenschappelijke terminologie, waardoor het instrument een centrale plaats inneemt in de digitale transformatie van overheidsaanbestedingen in de EU³³.

³⁰ Richtlijn 2014/55/EU inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten.

³¹ Informatiebladen over eInvoicing per land beschikbaar op [de website van de Commissie](#).

³² Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1780, zoals gewijzigd bij Uitvoeringsverordening (EU) 2022/2303.

³³ Website van DG Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf.

64 Om het proces te automatiseren, moeten eForms gegevens verkrijgen uit de andere fasen van elektronische aanbestedingen. Zo bevatten eForms informatie over selectiecriteria en eventuele uitsluitingsgronden, die in het Uniform Europees Aanbestedingsdocument te vinden zijn, waarvoor een koppeling tussen beide nodig kan zijn. Evenzo zou het koppelen van eForms aan e-facturering het mogelijk kunnen maken contractbedragen en betaalde bedragen te vergelijken, en zou het interoperabel maken van eForms met bijvoorbeeld ondernemingsregisters de administratieve lasten kunnen verminderen en de kwaliteit van de gegevens kunnen verbeteren³⁴.

Kansen, uitdagingen en de gevolgen voor controles in het kader van de digitalisering van gedeeld beheer

65 Bij gedeeld beheer is de Commissie afhankelijk van de systemen van de lidstaten. Digitalisering van het gedeeld beheer biedt een aantal mogelijkheden, zoals:

- meer standaardisatie van nationale IT-systemen, zoals e-cohesiesystemen, en het positieve effect van gemeenschappelijke definities van begrippen, gegevensvelden en formulieren op de machineleesbaarheid van gegevens;
- een ruimer gebruik van opkomende technologieën door alle lidstaten en voor een breder scala aan maatregelen in het kader van het GLB;
- een ruimer gebruik door de lidstaten van elektronische aanbestedingsmogelijkheden, zoals eForms;
- grotere interoperabiliteit van de IT-systemen en databanken van de beheersautoriteiten met andere nationale systemen;
- efficiëntere en systematischer uitwisseling van gegevens over de begunstigden van EU-uitgaven tussen alle entiteiten die bij het beheer van EU-middelen betrokken zijn.

³⁴ Europese Commissie, “eForms Policy Implementation Handbook”.

66 De digitalisering brengt echter ook uitdagingen met zich mee voor zowel de Commissie als de lidstaten:

- o Hoe kan de kloof tussen de lidstaten wat betreft de mate van digitalisering van hun IT-systemen en gegevens over de begunstigden van EU-uitgaven worden verkleind?
- o Hoe kunnen de administratieve, wettelijke, technische en organisatorische belemmeringen voor de interoperabiliteit van IT-databanken op nationaal en EU-niveau worden verminderd?

67 Wat de gevolgen voor controles betreft, zijn grootschalige tests en uitgebreide analyses nog steeds niet haalbaar. Dit is voornamelijk te wijten aan het feit dat:

- o op grote schaal informatie wordt uitgewisseld buiten de systemen van de lidstaten om, bijvoorbeeld op het gebied van e-cohesie;
- o de digitalisering en normalisatie van IT-instrumenten en gegevensbeheer niet in alle lidstaten even ver gevorderd zijn (bijv. voor plattelandsontwikkeling en elektronische aanbestedingen).

68 Dankzij nieuwe digitale controle-instrumenten en -technieken ("process mining", visuele analyses en big data analytics) konden de kwaliteit en de samenhang van de GLB-controlestatistieken en de betalingsgegevens bij sommige betaalorganen echter reeds worden getoetst³⁵.

³⁵ Jaarverslag 2021, paragrafen 6.36 en 6.37.

IT-instrumenten helpen de transparantie en de bescherming van de EU-uitgaven te verbeteren

Er worden veel systemen gebruikt om te rapporteren over transparantie

69 Om te voldoen aan de eis met betrekking tot de transparantie van de EU-uitgaven, publiceert de Commissie informatie over de contractanten en begunstigden van financiering uit direct³⁶ en indirect beheerde programma's via een onlineportaal, het [systeem voor financiële transparantie](#) (FTS). Het FTS is gebaseerd op gegevens uit het ABAC-systeem en wordt jaarlijks geactualiseerd. Het wordt gebruikt voor de bekendmaking van informatie over de toekenning van subsidies en contracten — zoals de identiteit van contractanten of begunstigden, het doel van de uitgaven en de bedragen. Het bevat echter niet over alle contractanten en begunstigden informatie, zoals in het geval van contracten of subsidies van zeer geringe waarde, en eindontvangers van financiering onder indirect beheer. Het verstrekt ook geen informatie over de uiteindelijke begunstigden. De Commissie heeft voorgesteld het FTS na 2027 uit te breiden tot begunstigden van EU-financiering onder alle beheersvormen. In ons recente [advies](#) hebben wij gewezen op enkele inconsistenties in de definitie van begunstigden, waardoor bepaalde soorten begunstigden in het geval van gedeeld beheer worden uitgesloten, met name voor financiële instrumenten.

70 De EU-wetgeving³⁷ schrijft voor dat nationale autoriteiten lijsten van concrete acties bijhouden (tenzij deze van geringe waarde zijn), met inbegrip van informatie over begunstigden en contractanten. Het gegevensformaat moet het sorteren, zoeken, extraheren en vergelijken van gegevens mogelijk maken. Lijsten van concrete acties moeten toegankelijk zijn via een website of één enkel portaal. In de programmeringsperiode 2014-2020 was het verplicht de lijsten van concrete acties ten minste om de zes maanden te actualiseren. Voor de huidige periode moet dat tenminste om de vier maanden gebeuren. Er bestaat momenteel geen wettelijke verplichting om informatie over uiteindelijke begunstigden openbaar te maken,

³⁶ Artikel 38 van [Verordening \(EU\) 2018/1046](#).

³⁷ Artikel 115, lid 2, van en bijlage XII, punt 1, bij [Verordening \(EU\) nr. 1303/2013](#); artikel 49, leden 3 en 4, van [Verordening \(EU\) 2021/1060](#).

hetgeen in overeenstemming is met een recent arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie³⁸. Bovendien bestaat er geen uniek EU-identificatienummer voor een bepaalde onderneming of een bepaalde persoon om het koppelen van gegevens uit verschillende datasets en registers te vergemakkelijken.

71 Er bestaan verschillende regels met betrekking tot de wijze waarop informatie op deze lijsten openbaar moet worden gemaakt. Zie **kader 5** voor enkele voorbeelden:

Kader 5

Voorbeelden van verschillende regels voor de bekendmaking van informatie over begunstigden van het GLB en cohesiefinanciering

De termijn voor openbaarmaking is niet dezelfde voor het GLB (twee jaar) en de cohesie-uitgaven (geen termijn).

Vóór 2021 (voor cohesie) en vóór 2023 (voor het GLB) wordt de informatie in verschillende formaten bekendgemaakt. Voor de nieuwe programmeringsperiode zijn de lidstaten verplicht³⁹ voor zowel het GLB als de cohesie-uitgaven de transparantiegegevens over begunstigden in machineleesbare formaten te publiceren.

Bron: ERK, op basis van EU-wetgeving.

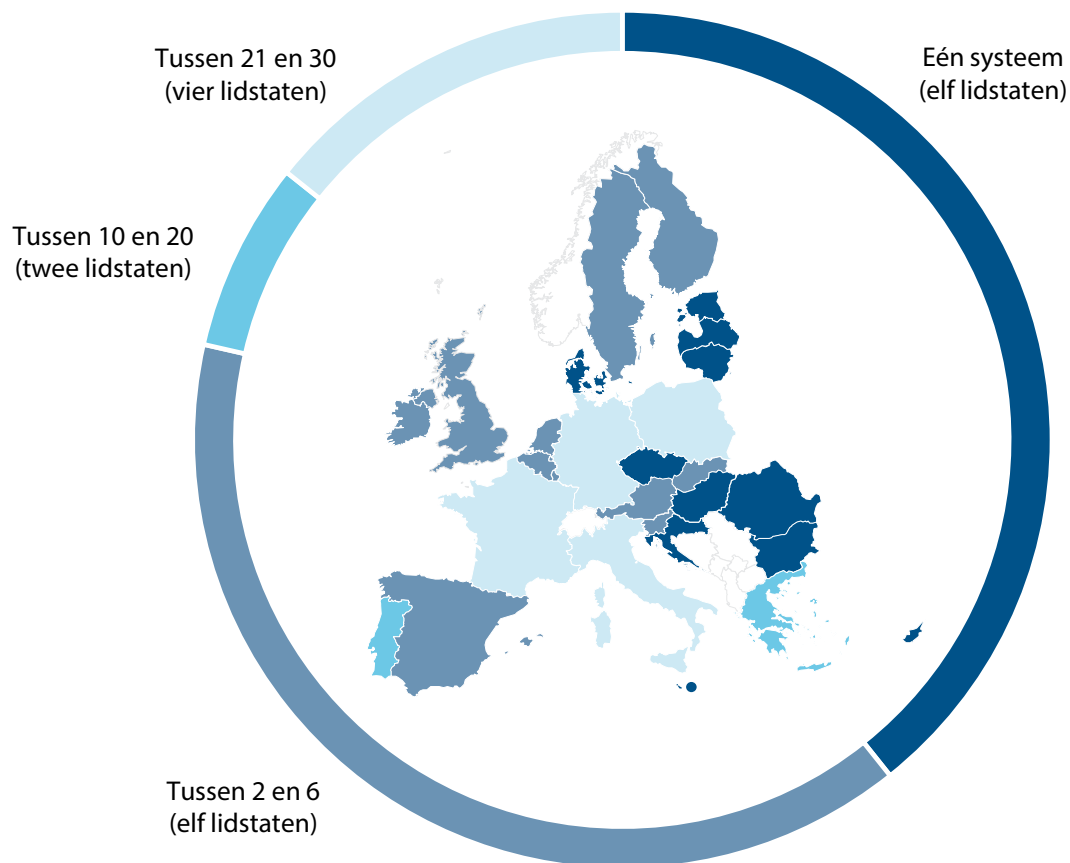
72 Momenteel is de informatie over contractanten en begunstigden verspreid over ongeveer 300 nationale, regionale en interregionale verslagleggingssystemen — 27 voor het GLB en 260 voor de cohesie-uitgaven⁴⁰. In **figuur 13** wordt de geografische spreiding van de systemen voor cohesieverslaglegging weergegeven.

³⁸ Arrest van 22 november 2022 in gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20.

³⁹ Artikel 49, lid 4, van Verordening (EU) 2021/1060; artikel 98 van Verordening (EU) nr. 2021/2116.

⁴⁰ Studie van het Europees Parlement: “The Largest 50 Beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds”.

Figuur 13 — Aantal verslagleggingssystemen voor cohesie-uitgaven in de lidstaten



Bron: ERK, op basis van de studie van het Europees Parlement: “The Largest 50 Beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds”.

73 Het Kohesio-platform⁴¹ is een openbaar online-instrument dat de Commissie in maart 2022 heeft opgestart om burgers een overzicht te geven van door de EU gefinancierde projecten. Het platform verstrekt gegevens over begunstigden en projecten die in de programmeringsperiode 2014-2020 zijn medegefinancierd en zal geleidelijk worden aangevuld met projecten in de periode 2021-2027. Kohesio verzamelt op nuttige wijze lijsten van concrete acties die de beheersautoriteiten in alle lidstaten moeten publiceren.

⁴¹ Website van de Commissie over Kohesio.

IT-instrumenten ter bescherming van de EU-uitgaven worden niet gelijkmatig gebruikt bij alle drie de beheersvormen

74 Om de bescherming van de financiële belangen van de EU te verbeteren⁴² heeft de Commissie in 2016 het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) opgezet. EDES voorkomt dat onbetrouwbare personen of entiteiten deelnemen aan aanbestedingsprocedures die uit de EU-begroting worden gefinancierd, of dat zij EU-middelen uitvoeren. Het geeft informatie over uitgesloten tegenpartijen door aan het ABAC-systeem, zodat nieuwe vastleggingen en desbetreffende betalingen indien nodig kunnen worden geblokkeerd. EDES dekt momenteel direct en indirect beheer af. In ons [verslag over EDES](#) hebben wij aanbevolen het gebruik ervan uit te breiden tot gedeeld beheer. De Commissie heeft deze aanbeveling overgenomen in haar [voorstel voor een Financieel Reglement \(herschikking\)](#). In ons [advies](#) over dat voorstel juichten wij de wijziging toe, maar merkten wij op dat er bij direct beheer nog steeds meer mogelijkheden zouden zijn om onbetrouwbare tegenpartijen uit te sluiten dan bij gedeeld beheer.

75 De lidstaten moeten via het beheersysteem voor onregelmatigheden (IMS) alle onregelmatigheden, vermoedens of vaststellingen van fraude die zij bij EU-uitgaven constateren, melden aan de Commissie⁴³. In ons [verslag over belangenconflicten in cohesie- en landbouwuitgaven van de EU](#) hebben wij onze conclusie herhaald dat de in het IMS geregistreerde gegevens en informatie per lidstaat verschillen. Ook hebben wij in ons [verslag over EDES](#) aangegeven dat de Commissie beter gebruik zou kunnen maken van IMS-gegevens voor uitsluitingsdoeleinden bij direct beheer — na eerst overleg te hebben gepleegd met de lidstaten en andere landen die eigenaars zijn van de gegevens⁴⁴.

76 De Commissie heeft Arachne, een geïntegreerd instrument voor datamining en de toekenning van risicoberekening, ontwikkeld om toegang te krijgen tot gegevens die relevant zijn voor het beheer van EU-middelen en deze te analyseren. Met behulp van gegevens van nationale autoriteiten (die ervoor hebben gekozen het instrument te gebruiken) en twee commerciële databanken berekent Arachne een lijst met risico-indicatoren voor bijvoorbeeld contractanten, subcontractanten en begunstigen. Dit stelt gebruikers in staat die risico's te beoordelen en indien nodig verder te

⁴² Artikel 135 van [Verordening \(EU\) 2018/1046](#).

⁴³ [Verordeningen betreffende specifieke EU-fondsen](#).

⁴⁴ Artikel 144 van [Verordening \(EU\) 2018/1046](#).

onderzoeken alvorens te beslissen over financiering. Volgens de Commissie⁴⁵ kan Arachne de doelmatigheid en doeltreffendheid van nationale verificaties vergroten door de middelen te richten op controles van contractanten, begunstigden en projecten met een groter risico. De Commissie ziet mogelijkheden om Arachne te verbeteren door middel van meer interoperabiliteit en opkomende technologieën, zoals meer geavanceerde algoritmen op basis van artificiële intelligentie.

77 Momenteel heeft personeel van de auditdirectoraten van vijf diensten van de Commissie toegang tot Arachne⁴⁶. Het is ook gratis beschikbaar voor geïnteresseerde nationale autoriteiten. De Commissie heeft ons meegedeeld dat momenteel twintig autoriteiten van de lidstaten het gebruiken voor het beheer van cohesiefinanciering (ten minste één programma), dat negen het gebruiken of testen voor landbouw en dat 19 hetzelfde doen voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit. In haar voorstel voor een Financieel Reglement (herschikking) heeft de Commissie voorgesteld na 2027 het gebruik van Arachne voor de lidstaten verplicht te stellen voor alle vormen van uitgavenbeheer. In ons [advies](#) hebben wij de Commissie aangeraden deze verplichting reeds in te voeren voor de programmeringsperiode 2021-2027.

Kansen, uitdagingen en de gevolgen voor controles in het kader van de ontwikkeling van IT-instrumenten ter verbetering van de transparantie en ter bescherming van de financiële belangen van de EU

78 De verdere digitalisering van IT-instrumenten die gericht zijn op transparantie en bescherming van de EU-begroting zou een aantal kansen kunnen bieden, zoals:

- o meer interoperabiliteit tussen de instrumenten, zoals Arachne met andere systemen van de Commissie;
- o één databank voor alle beheersvormen om de transparantie over contractanten en begunstigden te vergroten;
- o uitbreiding van de werkingssfeer van EDES tot alle beheersvormen en alle contractanten en begunstigden van EU-uitgaven;

⁴⁵ Website van de Commissie "[Arachne: risicoberekening](#)".

⁴⁶ DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling, DG Economische en Financiële Zaken, DG Maritieme Zaken en Visserij.

- o betere gebruikmaking, in het kader van direct beheer, van de door de lidstaten in het IMS gemelde informatie over onregelmatigheden en fraude;
- o institutionalisering van Arachne als het instrument van de Commissie voor risicoberekening en datamining voor alle diensten, en algemene doorvoering ervan door de autoriteiten van de lidstaten.

79 Een belangrijke uitdaging in het kader van de verbetering van de transparantie en de bescherming van de EU-begroting is echter de invoering van een unieke identificatiecode voor het zoeken naar contractanten en begunstigden van EU-middelen in alle instrumenten en systemen.

80 Vanwege de versnipperde aard van de verslaggeving, met gegevens in verschillende IT-databanken en -portalen die worden gekenmerkt door verschillende wettelijke voorschriften en technische constructies, en vanwege het ontbreken van een unieke identificatiecode, is het moeilijk om volledige informatie over contractanten en begunstigden van EU-begrotingsmiddelen te verkrijgen. Bovendien bevat Arachne geen informatie over alle contractanten en begunstigden, aangezien de gebruikmaking ervan door de nationale autoriteiten, en dus de verstrekking van dergelijke gegevens, vrijwillig gebeurt. Hierdoor zijn gegevens moeilijk vergelijkbaar en kan niet ten volle worden geprofiteerd van het gebruik van opkomende technologieën, zoals artificiële intelligentie en bigdatasets, niet alleen voor de monitoring van en het toezicht op de EU-uitgaven, maar ook voor controles⁴⁷.

⁴⁷ Onderzoeksdienst van het Europees Parlement: “[Digitalisation of European reporting, monitoring and audit](#)”, blz. 36.

Slotopmerkingen

81 Digitalisering is al vele jaren een prioriteit van de Commissie. Met het oog op meer efficiëntie en een vermindering van de administratieve werklast heeft de Commissie vooruitgang geboekt met de digitalisering van haar activiteiten, waaronder de manier waarop zij EU-middelen beheert. Het uiteindelijke doel, een echte digitale overheid worden, is echter nog niet bereikt.

82 De Commissie heeft een aantal projecten uitgevoerd om haar complexe IT-landschap te vereenvoudigen en haar beheersprocessen te verbeteren. Deze omvatten het platform om de gegevensstroom van begunstigden van EU-subsidies en contractanten naar haar IT-systemen te vergemakkelijken. De Commissie heeft ook maatregelen genomen om haar systeem voor financieel beheer te vervangen door recentere technologie, andere IT-systemen organisatiebreed beschikbaar te maken en overbodige lokale systemen geleidelijk af te schaffen. Deze ontwikkelingen hebben echter aanzienlijke vertraging opgelopen en gingen gepaard met aanzienlijke budgetoverschrijdingen.

83 Op het gebied van direct en indirect beheer is de digitalisering het verst gevorderd bij het beheer van subsidies, waarvoor eGrants, het organisatiebrede systeem van de Commissie, wordt gebruikt. Voor het beheer van aanbestedingen, en voor subsidies die indirect buiten eGrants om worden beheerd, blijft de digitalisering echter achter omdat de noodzakelijke IT-projecten nog worden ontwikkeld.

84 Op het gebied van gedeeld beheer heeft de Commissie haar systemen voor het verrichten van betalingen aan de lidstaten gedigitaliseerd en wordt digitalisering ook op grote schaal toegepast voor areaalgebonden betalingen in de landbouw, maar gebruiken de lidstaten een verscheidenheid aan IT-instrumenten voor het beheer van de middelen voor cohesie en plattelandsontwikkeling. Omdat deze instrumenten doorgaans niet met de EU-systemen zijn geïntegreerd (wat volgens de huidige EU-wetgeving niet vereist is), is er geen efficiënte manier om nuttige informatie over de begunstigden van EU-middelen uit te wisselen. Bovendien is het gebruik van elektronische aanbestedingen in de lidstaten ongelijkmatig.

85 Om te voldoen aan de transparantievereisten voor EU-uitgaven, publiceert de Commissie via een onlineportaal informatie over contractanten en begunstigden van EU-financiering uit de programma's die zij onder direct en indirect beheer beheert. Zij publiceert echter geen informatie over de uiteindelijke begunstigden, noch over de eindontvangers van middelen onder indirect beheer (wat niet wordt voorgeschreven

door het huidige Financieel Reglement). De verslaglegging van de lidstaten met betrekking tot transparantie in verband met contractanten en begunstigden van uitgaven voor cohesie en landbouw is zeer versnipperd.

86 Om de EU-begroting beter te beschermen, heeft de Commissie Arachne ontwikkeld: een instrument voor datamining en risicoberekening dat alle nationale autoriteiten kunnen gebruiken om financiering onder gedeeld beheer te controleren. Het gebruik van Arachne is echter niet verplicht en wordt daarom niet overal toegepast. Tegelijkertijd worden de uitgaven voor gedeeld beheer momenteel niet afgedekt door het systeem van de Commissie voor het uitsluiten van tegenpartijen die geen EU-financiering mogen ontvangen.

87 De Commissie heeft voorgesteld haar systeem voor het uitsluiten van tegenpartijen en haar transparantieregelingen uit te breiden tot EU-financiering onder alle beheersvormen, en het gebruik van Arachne verplicht te stellen voor de lidstaten. Wat zowel de transparantieregelingen als Arachne betreft, heeft de Commissie voorgesteld dat deze verlengingen pas van kracht worden in de volgende programmeringsperiode, die in 2028 begint.

88 De inspanningen van de Commissie en de lidstaten om het beheer van EU-middelen te digitaliseren, kunnen de efficiëntie van controles vergroten. Voorbeelden van de huidige voordelen van digitalisering zijn het geautomatiseerd extraheren van documenten uit de systemen van de Commissie en het gebruik van digitale instrumenten om de kwaliteit en de samenhang te controleren van controlestatistieken en betalingsgegevens die door een steekproef van betaalorganen op het gebied van landbouw werden gerapporteerd. Het is echter nog niet mogelijk grootschalige tests uit te voeren die van toepassing zijn op de volledige EU-begrotingsuitgaven, of zelfs uitgaven voor een bepaald beleidsterrein. Evenmin zorgt het ervoor dat controles baat kunnen hebben bij een breder gebruik van opkomende technologieën, zoals artificiële intelligentie, robotische procesautomatisering of big data analytics.

Deze analyse werd door kamer V onder leiding van de heer Jan Gregor, lid van de Europese Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 13 juni 2023.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Belangrijkste kenmerken van e-cohesiesystemen in de lidstaten

Land	Systemen	SFC (a)	NR (b)	E-sign (c)	Eenmalig (d)	Vooraf invullen (e)	Gebruiks-vriendelijk (f)	PA (g)	PI (h)
Bulgarije	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Tsjechië	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Denemarken	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Estland	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Ierland	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Kroatië	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Cyprus	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Letland	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Litouwen	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Luxemburg	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Hongarije	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Malta	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Nederland	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Portugal	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Roemenië	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Slowakije	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Slovenië	1	●	●	●	●	●	●	●	●
Finland	1	●	●	●	●	●	●	●	●
België	2	●1	●	●1	●	●	●1	●1	●1
Griekenland	2	●1	●1	●1	●1	●1	●1	●1	●1
Frankrijk	2	●1	●	●1	●1	●1	●1	●1	●1
Oostenrijk	2	●	●	●	●	●	●	●	●
Polen	2	●1	●1	●1	●1	●1	●1	●1	●1
Zweden	2	●1	●1	●1	●1	●1	●1	●1	●1
Spanje	9	●1	●1	●	●1	●1	●	●	●
Duitsland	15	●1	●	●	●	●	●	●2	●2
Italië	32	●8	●	●	●	●	●	●	●8
INTERREG-systemen	22	●	●	●	●	●	●	●18	●18

● Ja ● De meeste ● Nee ● Niet vermeld of niet bekend

Opmerking: Symbolen zonder getal gelden voor alle systemen in een lidstaat. Het getal achter een symbool geeft aan hoeveel systemen een bepaald kenmerk vertonen. Er is geen informatie over de overige systemen.

- (a) e-cohesie is geïntegreerd in het SFC
- (b) e-cohesie is gekoppeld aan een of meer nationale registers
- (c) e-cohesie ondersteunt het gebruik van elektronische handtekeningen
- (d) e-cohesie ondersteunt eenmalige codering
- (e) e-cohesie ondersteunt het vooraf invullen van informatie op basis van in projectaanvragen ingevoerde gegevens
- (f) e-cohesie ondersteunt functies voor gebruiksvriendelijkheid
- (g) e-cohesie ondersteunt acties tijdens de fase van de projectaanvraag
- (h) e-cohesie ondersteunt acties tijdens de uitvoering van het project

Bron: ERK, op basis van bijlage 2 bij het [verslag van de Commissie over de evaluatie van e-cohesie 2014-2020](#).

Bijlage II — Parallele gegevensuitwisseling met begunstigen buiten e-cohesiesystemen

Land	Soort informatie			
	Contracten	Voortgangsverslag	Betalingsaanvraag	Verificaties/controles ter plaatse
België	●	●	●	●
Tsjechië	●	●	●	●
Estland	●	●	●	●
Griekenland	●	●	●	●
Frankrijk	●	●	●	●
Kroatië	●	●	●	●
Italië	●	●	●	●
Letland	●	●	●	●
Litouwen	●	●	●	●
Hongarije	●	●	●	●
Nederland	●	●	●	●
Polen	●	●	●	●
Portugal	●	●	●	●
Roemenië	●	●	●	●
Slovenië	●	●	●	●
Slowakije	●	●	●	●
Finland	●	●	●	●
Zweden	●	●	●	●

● Beperkt ● Matig ● Uitgebreid

Opmerking: Er zijn geen gegevens beschikbaar voor Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Ierland, Spanje, Cyprus, Luxemburg, Malta en Oostenrijk.

Bron: ERK, op basis van bijlage 2 bij het [verslag van de Commissie over de evaluatie van e-cohesie 2014-2020](#).

Bijlage III — Belangrijkste capaciteiten op het gebied van elektronische aanbestedingen in de lidstaten

	Fase vóór gunning					Fase na gunning			
	Gecentraliseerd portaal voor overheidsaanbestedingen	Berichten worden naar TED verzonden	Beschikbaarheid van de UEA-dienst	Elektronische indiening van offertes	Nationale diensten gekoppeld aan eCertis	Gebruikers kunnen goederen of diensten elektronisch bestellen	e-facturatie beschikbaar	Overdracht van e-facturen naar betalingssystemen	Verplicht elektronisch bestellen voor goederen of diensten
België	●	●	●	●	●	●	●	●	(*)
Bulgarije	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Tsjechië	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Denemarken	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Duitsland	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Estland	●	●	●	●	(*)	●	●	●	●
Ierland	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Griekenland	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Spanje	●	●	●	●	●	●	●	●	(*)
Frankrijk	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Kroatië	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Italië	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Cyprus	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Letland	●	●	●	●	●	●	●	●	(*)
Litouwen	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Luxemburg	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Hongarije	●	●	●	●	●	●	●	●	(*)
Malta	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Nederland	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Oostenrijk	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Polen	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Portugal	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Roemenië	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Slovenië	●	●	●	●	●	●	●	●	(*)
Slowakije	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Finland	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Zweden	●	●	●	●	●	●	●	●	(*)

(*) Verplicht op centraal, maar niet op regionaal niveau.

De lidstaten beschikken over ten minste één IT-instrument dat een bepaalde capaciteit voor e-aanbesteding biedt — hoewel dit mogelijk niet het hele land bestrijkt en/of verplicht is voor procedures onder de EU-drempel.

Legenda: ● Nee ● In uitvoering ● Ja ● Onbekend

Bron: ERK, gebaseerd op een overzicht van de Commissie na een reeks workshops met de autoriteiten van de lidstaten en op openbaar beschikbare informatie.

Afkortingen

ABAC: boekhoudsysteem op transactiebasis (Accrual Based Accounting System)

ARES: Advanced Records System (het organisatiebrede instrument van de EC voor documentbeheer)

AUDEX: beheersinstrument voor externe controles

CATS: auditspoorsysteem voor goedkeuring van de rekeningen (Clearance Audit Trail System)

CeSaR: databank van landspecifieke aanbevelingen

CORDA: gemeenschappelijk bestand van onderzoeksdata (Common Research Data Warehouse)

CRIS: gemeenschappelijk Relex-informatiesysteem (Common External Relations Information System)

DG: directoraat-generaal

EDES: systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting

Elfpo: Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling

ELGF: Europees Landbouwgarantiefonds

F&T-portaal: portaal voor financiering en aanbestedingen (Funding and Tenders Portal)

FTS: systeem voor financiële transparantie (Financial Transparency System)

GBCS: geïntegreerd beheers- en controlesysteem

GLB: gemeenschappelijk landbouwbeleid

GPSB: stuurgroep subsidies en aanbestedingen (Grants and Procurement Steering Board)

IMS: beheerssysteem voor onregelmatigheden (Irregularity Management System)

MAP: instrument voor meerjarenprogrammering

NGEU: NextGenerationEU

PEPPOL: pan-Europese elektronische openbare aanbestedingen (Pan-European Public Procurement Online)

RRF: herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility)

SEDIA: één enkele ruimte voor de uitwisseling van elektronische gegevens (single electronic data interchange area)

SFC: systeem voor fondsenbeheer in de Europese Unie (System for Fund Management in the European Union)

SyGMA: systeem voor subsidiebeheer (System for Grant Management)

TED: Tenders Electronic Daily

UEA: Uniform Europees Aanbestedingsdocument

Woordenlijst

Analytics: systematisch gebruik van computermethoden voor analyse.

Artificiële intelligentie: computers gebruiken om menselijke intelligentie te simuleren door middel van capaciteiten zoals leren en problemen oplossen.

Begunstigde: een natuurlijke of rechtspersoon die een subsidie of lening uit de EU-begroting ontvangt.

Big data: reeksen gegevens uit diverse bronnen die te groot zijn om met conventionele gegevensverwerkingsmethoden te worden verwerkt.

Controles door monitoring: systematische observatie, tracering en beoordeling van subsidiabiliteitscriteria en verplichtingen met behulp van satellietgegevens als alternatief voor fysieke inspectie.

Copernicus: het aardobservatie- en monitoringsysteem van de EU dat gegevens van satellieten en sensoren op de grond verzamelt en verwerkt om milieu- en veiligheidsinformatie te verstrekken.

Databank: gestructureerde reeks gegevens die elektronisch wordt opgeslagen en beschikbaar is voor raadpleging en extractie.

Datamining: proces waarbij grote gegevensreeksen worden geanalyseerd om informatie te vinden in de vorm van patronen en tendensen.

E-facturering: het afgeven, verzenden, ontvangen en automatisch en digitaal verwerken van machinaal leesbare facturen in een gestructureerd gegevensformaat.

Eindontvanger: een natuurlijke of rechtspersoon die uiteindelijk profiteert van een door de EU gefinancierde activiteit die wordt geïnitieerd of uitgevoerd door een begunstigde van EU-steun.

Gegevensreeks: elke georganiseerde verzameling van gegevens.

Gestructureerde data: gestandaardiseerde kwantitatieve informatie die een vooraf bepaalde structuur volgt, waardoor deze gemakkelijk kan worden geanalyseerd.

Interoperabiliteit: vermogen van een systeem om met andere systemen te communiceren en samen te werken, onder meer door de uitwisseling van gegevens.

Machinaal leren: het proces waarbij een IT-toepassing gebruikmaakt van artificiële intelligentie om haar prestaties bij een specifieke taak te verbeteren.

Ongestructureerde gegevens: informatie in verschillende formaten die in ruwe vorm wordt verzameld en opgeslagen, zonder te zijn gecategoriseerd of georganiseerd op een manier die de toegang ertoe en de analyse ervan vergemakkelijkt.

online pan-Europese openbare aanbestedingen: reeks normen voor elektronische aanbestedingen in de hele EU die de uitwisseling van machineleesbare aanbestedingsdocumenten mogelijk maakt.

Opkomende technologie: potentieel revolutionaire technologie die voortkomt uit nieuwe kennis of de innovatieve toepassing van bestaande kennis.

Pijlerbeoordeling: beoordeling door de Commissie van de regels en procedures die in het kader van indirect beheer worden toegepast om te waarborgen dat de financiële belangen van de EU even goed worden beschermd als bij direct beheer.

RELEX-familie: Commissiediensten die verantwoordelijk zijn voor extern optreden, d.w.z. DG Internationale partnerschappen, DG Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen, en de Dienst Instrumenten buitenlands beleid.

Robotische procesautomatisering: gebruik van specifieke software om IT-processen automatisch uit te voeren.

Uiteindelijk begunstigde: een persoon die uiteindelijk financieel voordeel haalt uit een bedrijf of activa.

Uniform Europees Aanbestedingsdocument: standaardformulier waarop inschrijvers verklaren dat zij voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een procedure voor openbare aanbestedingen in de EU.

Zekerheidspakket: reeks documenten die elke lidstaat jaarlijks bij de Commissie indient met betrekking tot de Europese structuur- en investeringsfondsen; het pakket bestaat uit de jaarrekening, de samenvatting, het controleverslag, de beheersverklaring en het controleoordeel.

ERK-team

Deze analyse werd door kamer V “Financiering en administratie van de Unie” onder leiding van ERK-lid Jan Gregor vastgesteld. De taak werd geleid door ERK-lid Laima Liucija Andrikiienė, ondersteund door Tomas Mackevicius, kabinetschef, en Aldona Dregvaite, kabinetsattaché; Margit Spindelegger, hoofdmanager; Tomasz Kokot, taakleider; Kristina Kosor, Eda Caliskan, Johanna Oehlin, Mircea-Cristian Martinescu en Jesús Nieto Muñoz. Ioanna Topa en Ioannis Hartoutsios verleenden IT-controleondersteuning en Thomas Everett verleende taalkundige ondersteuning.



Van links naar rechts: Aldona Dregvaite, Eda Caliskan, Tomas Mackevicius, Laima Liucija Andrikiienė, Tomasz Kokot, Margit Spindelegger, Thomas Everett, Kristina Kosor.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2023

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Figuren 2 en 11 — iconen: deze figuren zijn ontworpen met behulp van [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

PDF	ISBN 978-92-849-0605-5	ISSN 2811-8286	doi:10.2865/30130	QJ-AN-23-001-NL-N
-----	------------------------	----------------	-------------------	-------------------

Digitalisering kan overheidsdiensten transformeren en hen helpen hun diensten efficiënter te verlenen. De Commissie is bezig met de modernisering en vereenvoudiging van haar complexe IT-landschap. De “echt digitale Commissie” is echter nog werk in uitvoering, en alle organen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van EU-middelen staan op dit gebied voor uitdagingen — en dan met name de noodzaak om de interoperabiliteit te verbeteren door verschillende IT-systemen en databanken op elkaar af te stemmen. Digitalisering heeft ook het potentieel om de controle van EU-middelen efficiënter te maken. Aangezien de verschillende organen die EU-middelen beheren een verscheidenheid aan IT-systemen gebruiken, is het momenteel niet mogelijk om grootschalige tests uit te voeren.

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROPESE
REKENKAMER