

Analyse 03

NL

Een overzicht van het
zekerheidskader en de
belangrijkste factoren
die hebben geleid tot
fouten in de
cohesie-uitgaven
voor 2014-2020



EUROPESE
REKENKAMER

2024

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-XII
Inleiding	01-21
Achtergrondinformatie over het cohesiebeleid	01-07
Cohesiebeleid: doelstellingen en ondersteunende fondsen	01-02
Cohesie-uitgaven zijn goed voor meer dan een derde van de EU-begroting	03-05
Verschillende perioden van cohesie-uitgaven overlappen elkaar	06-07
Het zekerheidskader in het cohesiebeleid	08-21
De autoriteiten van de lidstaten moeten de Commissie zekerheid verschaffen over de regelmatigheid van de cohesie-uitgaven	08-09
De Commissie heeft in 2007 een "single audit"-benadering ingevoerd voor uitgaven in het kader van het cohesiebeleid	10-12
Het concept van boekjaren en een systeem voor de jaarlijkse verrekening van uitgaven werden ingevoerd voor de periode 2014-2020	13-16
De Commissie verschaft zekerheid over de regelmatigheid van de uitgaven in haar jaarlijkse activiteitenverslagen	17-18
Sinds 2017 is in onze controleaanpak rekening gehouden met wijzigingen in het regelgevingskader voor de periode 2014-2020	19-21
Reikwijdte en aanpak	22-28
Wat was onze algemene beoordeling van de regelmatigheid van de cohesie-uitgaven?	29-46
Het foutenpercentage in de cohesie-uitgaven in de periode 2014-2020 was lager dan in de periode 2007-2013, maar bleef van materieel belang	30-33
De meeste auditautoriteiten meldden foutenpercentages onder de materialiteitsdrempel in de periode 2017-2022	34-37
Sinds 2018 wijst het "maximumpercentage" van de Commissie op materiële fouten in de cohesie-uitgaven	38-42
De door de Commissie en de auditautoriteiten geschatte foutenpercentages zijn gericht op financiële correcties	43-46

Wat waren onze bevindingen over de betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de belangrijkste actoren in het controlesysteem voor het cohesiebeleid? 47-69

Eerstelijnscontroles door de beheersautoriteiten zijn niet doeltreffend genoeg om de regelmatigheid van de cohesie-uitgaven te waarborgen 48-49

Auditautoriteiten zijn een essentiële “tweede verdedigingslinie”, maar gaan niet altijd volledig doeltreffend te werk wat betreft het opsporen van onregelmatige uitgaven 50-64

Rekening houdend met de bijkomende fouten die wij vaststelden, heeft ongeveer de helft van de door ons gecontroleerde zekerheidspakketten een restfoutenpercentage van meer dan 2 % 51-53

Geen “veiligheidsmarge” voor bijkomende fouten wanneer de auditautoriteiten een restfoutenpercentage van 2 % rapporteren 54-55

Tekortkomingen in het werk van auditautoriteiten verminderen de mate waarin de Commissie erop kan vertrouwen 56-64

De Commissie verifieert de jaarrekeningen, maar haar controles om bijkomende fouten op te sporen hebben beperkingen 65-69

Controles aan de hand van stukken door de Commissie zijn niet ontworpen om bijkomende niet-subsidiabele uitgaven op te sporen 65-66

De nalevingsgerichte controles van de Commissie hebben een duidelijke toegevoegde waarde, maar zijn beperkt in aantal 67-69

Wat zijn de soorten fouten en waar komen ze voor? 70-93

Sommige foutencategorieën komen vaker voor bij cohesie-uitgaven dan andere 71-82

De meeste fouten komen voor in niet-subsidiabele uitgaven, zowel qua aantal als qua omvang van de financiële impact 72-75

Fouten bij overheidsopdrachten worden vaker ontdekt door auditautoriteiten dan in 2007-2013 76-79

Fouten met betrekking tot niet-subsidiabele projecten en staatssteun zijn gering in aantal, maar maken een aanzienlijk deel uit van het door ons geschatte foutenpercentage 80-82

De meeste lidstaten die het grootste deel van de cohesiefinanciering ontvangen, hebben materiële foutenpercentages, maar ze verschillen in de manier waarop ze het zekerheidskader toepassen 83-93

Onze resultaten tussen 2017-2022 wijzen op een materieel foutenpercentage in de meeste lidstaten die het grootste deel van de cohesiefinanciering ontvangen 84-85

De lidstaten verschillen in hoe doeltreffend ze onregelmatige uitgaven opsporen 86-89

De herberekeningen van de Commissie laten voor sommige lidstaten vaker dan voor andere een restfoutenpercentage boven de materialiteitsdrempel van 2 % zien 90-93

Wat waren de onderliggende oorzaken van fouten op nationaal niveau? 94-114

Problemen in verband met het bestuur door de autoriteiten van de lidstaten maakten bijna de helft van de bijkomende fouten uit 97-102

Meer dan een derde van de door ons vastgestelde bijkomende fouten had kunnen worden voorkomen door de beheersautoriteiten 98-100

De auditautoriteiten hebben in enkele gevallen ontoereikende beoordelingen uitgevoerd 101-102

Gebrek aan zorgvuldigheid of vermoedelijke opzettelijke niet-naleving van de regels door begunstigden was goed voor meer dan een kwart van de door ons vastgestelde fouten 103-107

Versillen in de interpretatie van wettelijke voorschriften waren goed voor nog eens een kwart van de door ons vastgestelde fouten 108-114

Het organisatorisch kader in de lidstaten heeft gevolgen voor hun capaciteit om fouten te voorkomen en op te sporen 111-114

Hoe heeft de Commissie fouten voorkomen en gecorrigeerd? 115-136

Vereenvoudiging van het regelgevingskader voor het cohesiebeleid heeft tot dusver niet de beoogde resultaten opgeleverd 116-117

Verrichtingen met vereenvoudigde kostenopties zijn minder foutgevoelig, maar worden niet overal gebruikt 118-122

Inhouding op tussentijdse betalingen kan doeltreffend zijn, maar wordt ondermijnd door een vrijgave van openstaand jaarlijks saldo voorafgaand aan regelmatigheidscontroles 123-126

Tot dusver verrichte financiële correcties hebben niet geleid tot een direct verlies van financiering voor de betrokken lidstaten 127-136

Het kan tot twintig maanden duren om één procedure voor financiële correctie tegen een lidstaat af te ronden 128-133

Controles op EU-niveau hebben volgens de rapportage van de Commissie geleid tot 620 miljoen EUR aan aanvullende financiële correcties tegen eind 2022 134-135

Tot dusver geen financiële nettocorrecties voor de periode 2014-2020 136

Wat is de volgende stap? 137-148

Late start van de programma's voor 2014-2020 en aanvullende financiering verhoogde voor sommige lidstaten de absorptiedruk 138-145

Er is geen wettelijk vereiste voor definitieve aanvaarding om de regelmatigheid van uitgaven voor de periode als geheel te bevestigen 146-148

Slotopmerkingen 149-162

Bijlagen

Bijlage I — Overzicht van de rollen en verantwoordelijkheden van de autoriteiten van de lidstaten en de Commissie

Bijlage II — Tijdschema van de boekjaren en rapportagetermijnen

Bijlage III — Overzicht van de steekproef van de ERK per lidstaat (2017-2022)

Bijlage IV — Overzicht van de rapportage van de auditautoriteiten over onregelmatigheden tussen 2018 en 2022

Bijlage V — Relevante verslagen van de ERK

Afkortingen

Woordenlijst

ERK-team

Samenvatting

I Het cohesiebeleid is een belangrijk uitgavengebied en is goed voor meer dan een derde van de EU-begroting voor de periode 2014-2020. Door de jaren heen hebben de uitgaven in het kader van het cohesiebeleid ook het meest bijgedragen aan het totale foutenpercentage in onze betrouwbaarheidsverklaring. Hierbij is vooral sprake van betalingen op basis van vergoedingen, die volgens ons een hoog risico vormen.

II Deze analyse is gebaseerd op onze eerdere controlewerkzaamheden met betrekking tot cohesie-uitgaven voor de periode 2014-2020 en op door de Commissie gepubliceerde informatie. Zij biedt een meerjarig overzicht van onze controleresultaten, waaronder een beoordeling van beheers- en controlekwesties, de vastgestelde onderliggende oorzaken van fouten en onze eerdere beoordelingen van de maatregelen die de Commissie heeft genomen om fouten te voorkomen en te corrigeren en zodoende het foutenpercentage te verlagen. Waar mogelijk geven we ook landspecifieke informatie. Met deze analyse willen wij bijdragen aan de versterking van het zekerheidsmodel en inzichten verschaffen voor de voorbereiding van het wetgevingsvoorstel voor het cohesiebeleid in de periode na 2027.

III Over het geheel genomen blijkt uit onze analyse dat het zekerheidskader voor het cohesiebeleid sinds 2007 weliswaar heeft bijgedragen tot een verlaging van het totale foutenpercentage, maar dit niet tot onder de in de regels vastgestelde materialiteitsdrempel van 2 % heeft kunnen brengen. Onze controleresultaten voor deze periode laten consequent foutenpercentages boven de materialiteitsdrempel van 2 % zien, zowel op jaarbasis als vanuit een meerjarenperspectief. Wij zijn van mening dat de Commissie het foutenpercentage onderschat, hoewel zij het eens is met onze algemene conclusie dat de cohesie-uitgaven fouten van materieel belang vertonen. Hieruit blijkt dat er voor alle belangrijke actoren ruimte is om de manier waarop zij het zekerheidsmodel uitvoeren, te verbeteren.

IV De beheersautoriteiten spelen, als eerste verdedigingslinie in het zekerheidsmodel, een sleutelrol in de lidstaten bij het waarborgen van de regelmatigheid van de cohesie-uitgaven. Hun controles beperken het hoge inherente foutenrisico op het gebied van de cohesie-uitgaven echter nog niet voldoende. Ongeveer de helft van de bijkomende fouten die we rapporteerden voor de periode 2014-2020 kan worden toegeschreven aan handelingen of omissies van de beheersautoriteiten. De fouten die we hebben gerapporteerd komen bovenop de fouten die de auditautoriteiten bij eerdere controles of audits hebben opgespoord en gecorrigeerd.

V De auditautoriteiten van de lidstaten vormen de tweede verdedigingslinie, in overeenstemming met het “single audit”-beginsel. Wij constateerden verbeteringen in hun capaciteit om onregelmatigheden bij overheidsopdrachten op te sporen, maar ze moeten hun capaciteit voor de opsporing van andere soorten fouten nog verbeteren. We stelden fouten vast die door hen ontdekt hadden moeten worden. In de periode 2017-2022 stelden we bijkomende fouten vast in 51 van de 87 zekerheidspakketten die we ten minste één keer hebben gecontroleerd. Hierdoor kwam het gerapporteerde foutenpercentage voor een aanzienlijk deel van de aan de Commissie gecertificeerde uitgaven boven de materialiteitsdrempel uit. We constateerden ook tekortkomingen in de planning en voorbereiding van controlewerkzaamheden, de kwaliteit van de controlewerkzaamheden zelf en de documentatie ervan. Deze hadden betrekking op meer dan de helft van de door ons gecontroleerde verrichtingen. Dit beperkt het vertrouwen dat de Commissie in dat werk kan stellen.

VI De Commissie beoordeelt de door de auditautoriteiten gerapporteerde controleresultaten door middel van controles aan de hand van stukken en voert nalevingsgerichte controles uit op risicobasis. De controles aan de hand van stukken hebben inherente beperkingen: ze zijn niet bedoeld om onregelmatige uitgaven op te sporen die niet door de lidstaten zijn ontdekt. Nalevingsgerichte controles zijn doeltreffend, maar beperkt in aantal.

VII Niet-subsidiabele uitgaven en niet-subsidiabele projecten waren de meest voorkomende soort fouten, gevolgd door niet-naleving van de staatssteunregels en van de nationale en EU-regels voor overheidsopdrachten. In ons jaarverslag van 2022 hebben wij de Commissie — die de eindverantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de EU-begroting — aanbevolen om specifieke maatregelen te nemen om terugkerende soorten fouten te beperken, zodat deze minder vaak voorkomen en minder impact hebben, en om haar acties ter verbetering van het bestuur door de autoriteiten van de lidstaten aan te vullen.

VIII Onze controleresultaten wijzen op een foutenpercentage boven de materialiteitsdrempel in het merendeel van de lidstaten die de meeste cohesiemiddelen ontvangen. Negen lidstaten, die verantwoordelijk zijn voor 76 % van de cohesie-uitgaven, waren goed voor 91 % van het geschatte foutenpercentage in de periode 2014-2020. Uit onze analyse bleek ook dat zowel wij als de Commissie bij de herbeoordeling van de zekerheidspakketten van sommige lidstaten vaak een foutenpercentage boven de materialiteitsdrempel constateerden. In dergelijke gevallen is er een specifieke behoefte om de opsporingscapaciteit van de auditautoriteiten te versterken.

IX Verder stelden we drie belangrijke onderliggende oorzaken van fouten vast: kwesties met betrekking tot onzorgvuldig bestuur door de autoriteiten van de lidstaten, kwesties met betrekking tot nalatigheid of (vermoedelijke) opzet en kwesties met betrekking tot het regelgevingskader op het niveau van de begunstigde. De helft van de bijkomende fouten die we ontdekten, viel in de categorie onzorgvuldig bestuur en kwam tot uiting in ongeschikte besluitvorming en verificaties door de beheersautoriteiten en tekortkomingen in het werk van de auditautoriteiten.

X Het zekerheidskader voor 2014-2020 biedt de Commissie verschillende manieren om de EU-begroting veilig te stellen. Op tussentijdse betalingen ingehouden bedragen worden echter vrijgegeven voordat de Commissie alle wettigheids- en regelmatigheidskwesties kan analyseren. De Commissie maakt ook gebruik van financiële correcties wanneer zij van mening is dat het beheers- en controlesysteem van een programma ernstige tekortkomingen vertoont. Tot nu toe heeft de Commissie echter nog geen financiële nettocorrecties toegepast die zouden leiden tot een direct verlies van financiering voor de betrokken lidstaat. Deze instrumenten vertonen dus tekortkomingen in hun opzet en uitvoering. Tegen deze achtergrond zijn wij van mening dat de Commissie meer actie moet ondernemen om de manier waarop het zekerheidskader voor cohesie-uitgaven voor 2021-2027 wordt uitgevoerd, te versterken.

XI De lidstaten hebben tot medio 2025 de tijd om hun laatste betalingsaanvragen voor de programma's voor 2014-2020 in te dienen. De druk om de beschikbare EU-financiering te absorberen vormt een extra risico voor deugdelijke en regelmatige uitgaven. De flexibiliteit die werd geboden om de COVID-19-pandemie het hoofd te bieden — waaronder met name de tijdelijke mogelijkheid EU-financiering van 100 % — hielp om de trage absorptie in de voorgaande jaren te compenseren. Deze tijdelijke afschaffing van het vereiste van nationale of particuliere cofinanciering van programma's kan de controles door de lidstaten echter ontmoedigen en daardoor het risico vergroten dat geld niet goed wordt besteed. Gezien de afsluiting van de programma's voor 2014-2020 in 2025 en de overlapping met de uitvoering van de programma's voor 2021-2027 blijft het risico op onregelmatigheden groot.

XII Uit onze controleresultaten van de afgelopen zes jaar, in combinatie met de resultaten van auditautoriteiten en de Commissie, is gebleken dat de manier waarop het zekerheidskader voor cohesie-uitgaven voor 2021-2027 wordt uitgevoerd, moet worden versterkt. Dit proces moet door de Commissie worden gestuurd, aangezien zij de eindverantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de EU-begroting.

Inleiding

Achtergrondinformatie over het cohesiebeleid

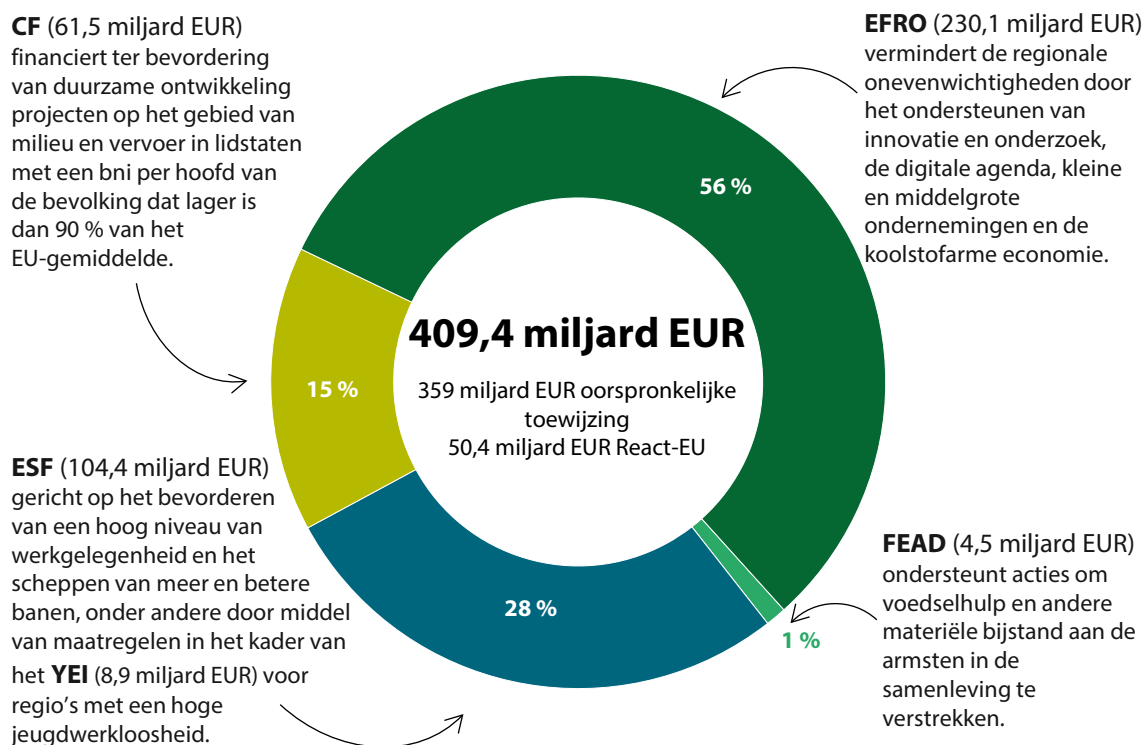
Cohesiebeleid: doelstellingen en ondersteunende fondsen

01 Het cohesiebeleid bevordert de ontwikkeling van de EU door middel van maatregelen om de economische, sociale en territoriale samenhang te versterken en de verschillen tussen de regio's te verkleinen¹.

02 Financiële steun wordt verleend via drie belangrijke fondsen, namelijk het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Deze worden aangevuld met het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (Youth Employment Initiative — YEI) en het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (Fund for European Aid to the Most Deprived — FEAD) (zie [figuur 1](#)).

¹ Artikel 174 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#).

Figuur 1 – Fondsen ter ondersteuning van het cohesiebeleid voor de periode 2014-2020



Bron: ERK.

Cohesie-uitgaven zijn goed voor meer dan een derde van de EU-begroting

03 Cohesiefinanciering valt onder subrubriek 1b ("Economische, sociale en territoriale samenhang") van het meerjarig financieel kader (MFK) 2014-2020. Deze bedroeg 359 miljard EUR (inclusief het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen)², wat meer dan een derde (34 %) van de EU-begroting is. In de periode 2021-2027 worden de cohesie-uitgaven ondergebracht in MFK-rubriek 2 "Cohesie, veerkracht en waarden". In 2021 maken zij met 41,7 % het grootste deel van de EU-begroting uit.

² Op basis van cohesiondata.europa.eu

04 Door de jaren heen hebben de uitgaven in het kader van het cohesiebeleid ook de grootste bijdrage geleverd aan ons totale foutenpercentage³ in het kader van onze betrouwbaarheidsverklaring. Het gaat daarbij vooral om betalingen in het kader van vergoedingen, die volgens ons een hoog risico vormen en die in 2022 66 % van de controlepopulatie vertegenwoordigden⁴. Voor deze vergoedingen moeten begunstigten declaraties indienen voor de subsidiabele kosten die ze hebben gemaakt, samen met bewijsstukken. Daarbij moeten zij zich vaak houden aan ingewikkelde regels met betrekking tot de vragen wat mag worden gedeclareerd (subsidiabiliteit) en hoe kosten naar behoren worden gemaakt (regels inzake openbare aanbestedingen of staatssteun).

05 Voor de financiering van het cohesiebeleid is meestal cofinanciering door de lidstaten nodig, wat ervoor moet zorgen dat het geld goed wordt besteed⁵. In reactie op de COVID-19-pandemie werd in december 2020 met de herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa (React-EU) 50,4 miljard EUR aanvullende financiering aan de lidstaten verstrekt, bovenop de fondsen van het cohesiebeleid voor de periode 2014-2020⁶. Tegelijkertijd konden de gedeclareerde uitgaven in de boekjaren 2020-2021 en 2021-2022 worden vergoed uit de EU-begroting zonder dat er cofinanciering van de lidstaten nodig was⁷. Dit was bedoeld om de druk op de nationale begrotingen als gevolg van de COVID-19-pandemie te verlichten en maakte ook een snellere absorptie van de beschikbare financiering mogelijk⁸. De regels voorzien ook in de mogelijkheid van 100 % EU-financiering voor 2023-2024, het laatste boekjaar van de periode⁹.

³ Paragraaf 1.14 van het [Jaarverslag 2022](#), paragraaf 1.18 van het [Jaarverslag 2021](#), paragraaf 1.17 van het [Jaarverslag 2020](#), paragraaf 1.18 van het [Jaarverslag 2019](#) en paragraaf 1.29 van het [Jaarverslag 2018](#).

⁴ Punt VIII van de betrouwbaarheidsverklaring van de ERK in het [Jaarverslag 2022](#).

⁵ Overweging 26 van de [GB-verordening 2014-2020](#).

⁶ [Verordening \(EU\) 2020/2221](#) over React-EU.

⁷ Artikel 25 bis van [Verordening \(EU\) 2020/558](#).

⁸ Paragraaf 30 van [Speciaal verslag 02/2023](#).

⁹ Artikel 1, lid 1, van [Verordening \(EU\) 2022/562](#) en artikel 14, lid 1, van [Verordening \(EU\) 2024/795](#) (de STEP-verordening).

Verschillende perioden van cohesie-uitgaven overlappen elkaar

06 De uitgaven van de EU worden gepland voor een periode van zeven jaar aan de hand van meerjarige financiële kaders, die elk onderworpen zijn aan specifieke regels. In het kader van het cohesiebeleid worden aan het begin van het MFK middelen aan de lidstaten toegewezen voor de volledige periode van zeven jaar. De begroting wordt opgesplitst in jaarlijkse uitgaven zoals uiteengezet in de financieringsplannen voor de afzonderlijke operationele programma's van de lidstaten (hierna "programma's" genoemd).

07 De lidstaten hebben drie jaar de tijd om gebruik te maken van deze jaarlijkse tranches vanaf het jaar waarin ze in de begroting zijn opgenomen. Daarna gaan ongebruikte middelen automatisch verloren¹⁰. Dit betekent dat de subsidiabiliteitsperiode voor de cohesie-uitgaven voor 2014-2020 loopt van 1 januari 2014 tot 31 december 2023. De termijn voor de lidstaten om hun definitieve uitgavendeclaratie in te dienen is zelfs nog later (medio 2024). Deze termijn is nog eens met een jaar verlengd tot medio 2025 door de verordening inzake het platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP), die in februari 2024 is aangenomen¹¹. Cohesie-uitgaven worden dus feitelijk gedaan in meerjarige cycli van ongeveer tien jaar, waarbij de MFK-perioden elkaar overlappen.

Het zekerheidskader in het cohesiebeleid

De autoriteiten van de lidstaten moeten de Commissie zekerheid verschaffen over de regelmatigheid van de cohesie-uitgaven

08 Cohesie-uitgaven vinden plaats binnen een systeem voor bestuur op verschillende niveaus. Lidstaten of regio's zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering van de uitgavenprogramma's. Voor elk programma moeten de lidstaten een beheersautoriteit, een certificeringsautoriteit en een auditautoriteit aanwijzen. Hun verantwoordelijkheden worden nader omschreven in de [verordening gemeenschappelijke bepalingen voor de periode 2014-2020 \(GB-verordening\)](#) (zie [bijlage I](#)). Elk jaar moeten deze autoriteiten de Commissie verzekeren dat de uitgaven wettig en regelmatig waren.

¹⁰ Artikelen 86 en 136 van de [verordening gemeenschappelijke bepalingen voor de periode 2014-2020 \(GB-verordening\)](#).

¹¹ Artikel 14, lid 3, van de [STEP-verordening](#).

09 De Commissie draagt over het algemeen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EU-begroting¹². De doeltreffendheid van dit zekerheidskader hangt echter af van de capaciteiten van de personen en organen die binnen het zekerheidskader de beheers- en controlesystemen van de lidstaten vormen. Deze opzet betekent ook dat de Commissie in zekere mate afhankelijk is van de goede werking van de autoriteiten van de lidstaten bij haar toezicht op de wettigheid en regelmatigheid van de EU-uitgaven. Zij moet er echter voor zorgen dat de EU-middelen worden gebruikt in overeenstemming met de toepasselijke voorschriften¹³. Hoewel we een materieel foutenpercentage aantreffen in de EU-uitgaven tussen 2017 en 2022, waarbij cohesie de grootste bijdrage leverde aan het algehele foutenpercentage, werd de Commissie kwijting verleend aangezien het beheer van de algehele EU-begroting in aanmerking werd genomen.

De Commissie heeft in 2007 een “single audit”-benadering ingevoerd voor uitgaven in het kader van het cohesiebeleid

10 “Single audit” verwijst naar een intern controlekader waarin elke controlelaag voortbouwt op het werk dat op ondergeschikte niveaus is gedaan, op voorwaarde dat dit werk betrouwbaar en nauwkeurig is. In de praktijk komt het er bij gedeeld beheer op neer dat de Commissie zekerheid ontleent aan de controlewerkzaamheden die door de autoriteiten van de lidstaten zijn verricht. De Commissie behoudt echter de eindverantwoordelijkheid voor de bescherming van de financiële belangen van de EU. Het doel van de benadering is om zowel de kosten van controleactiviteiten voor de lidstaten en de Commissie als de administratieve last voor gecontroleerden te verminderen door dubbel controlewerk te voorkomen.

11 Het concept van “single audit” werd in 2004 goedgekeurd in ons [advies over en voorstel voor een internecontrolekader](#) voor EU-middelen, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan (zie [kader 1](#)).

¹² Artikel 317 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#).

¹³ Artikel 63, lid 8, van het [Financieel Reglement](#).

Kader 1

Voorwaarden voor de “single audit”-benadering¹⁴

De controles moeten worden uitgevoerd volgens een gemeenschappelijke norm en worden gecoördineerd om dubbel werk te voorkomen. [...] De controles moeten worden verricht, gedocumenteerd en gerapporteerd op een open en doorzichtige wijze, zodat de resultaten voor alle deelnemers aan het systeem bruikbaar en betrouwbaar zijn. [...]

[...] De regelgeving [...] en processen [...] [moeten] duidelijk en ondubbelzinnig en niet nodeloos ingewikkeld [zijn].

De internecontrolesystemen moeten berusten op een keten van controleprocedures waarin elk niveau zijn eigen welomschreven doelstellingen heeft waarbij het werk van anderen in aanmerking wordt genomen. Bij uitgaven- of kostendeclaraties boven een bepaald maximum moet een certificaat van een onafhankelijke auditor worden gevoegd en een verslag op basis van gemeenschappelijke normen voor aanpak en inhoud.

De Commissie moet minimeisen voor de internecontrolesystemen vaststellen. [...] De internecontrolesystemen moeten mechanismen bevatten om ervoor te zorgen dat gebreken in de systemen zelf, evenals fouten en onregelmatigheden in de verrichtingen, worden ontdekt en gecorrigeerd en dat er zo nodig terugvorderingen plaatsvinden.

12 Zowel in het [Financieel Reglement](#) als de [GB-verordening](#) wordt verwezen naar het concept “single audit”¹⁵. Deze benadering wordt sinds 2007 gevolgd in het cohesiebeleid, toen de rol en de verantwoordelijkheden van auditautoriteiten werden vergroot in vergelijking met die van de autoriteiten voor controles achteraf in de periode 2000-2006. In een eerder verslag concludeerden wij dat na de verbeteringen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten, onze foutenpercentages voor de periode 2007-2013 aanzienlijk lager waren dan in de voorgaande periode¹⁶. Zelfs met deze verbeteringen bleef er echter een materieel foutenpercentage bestaan en de verwachte toekomstige verbeteringen voor de periode 2014-2020 leverden slechts een marginale verlaging op.

¹⁴ Advies nr. 2/2004.

¹⁵ Overweging 218 van het [Financieel Reglement](#), artikel 148, lid 3, van de [GB-verordening 2014-2020](#), en artikel 80 van de [GB-verordening 2021-2027](#).

¹⁶ Paragrafen 80 en 81 van [Speciaal verslag nr. 17/2018](#).

Het concept van boekjaren en een systeem voor de jaarlijkse verrekening van uitgaven werden ingevoerd voor de periode 2014-2020

13 Met de [GB-verordening 2014-2020](#) werd het concept van boekjaren geïntroduceerd en daarmee een systeem voor het jaarlijks verrekenen van de gedeclareerde uitgaven voor elk programma. Volgens dit concept moeten de autoriteiten van de lidstaten voor elk programma (of groep programma's) een jaarlijks zekerheidspakket indienen dat betrekking heeft op de uitgaven die in dat boekjaar bij de Commissie zijn gecertificeerd. Een boekjaar *n* heeft betrekking op uitgaven die zijn gedeclareerd tussen 1 juli *n-2* en 30 juni *n-1* (zie [bijlage II](#)). Het zekerheidspakket omvat:

- o de gecertificeerde rekeningen voor het boekjaar;
- o een beheersverklaring en een jaarlijks overzicht van controles en verificaties, en
- o het jaarlijkse controleverslag en controleoordeel van de auditautoriteit.

14 In de jaarlijkse controleverslagen wordt een restfoutenpercentage vermeld dat de belangrijkste wettigheids- en regelmatigheidsindicator voor elk programma of elke groep programma's is. Om dit percentage te bepalen, moet de auditautoriteit rekening houden met alle onregelmatigheden die zij heeft vastgesteld door een representatieve steekproef van concrete acties te controleren. Vervolgens moet zij deze fouten — afhankelijk van de steekproefmethode — extrapoleren naar de gecontroleerde populatie. Het percentage weerspiegelt ook de financiële correcties die de beheers- en certificeringsautoriteiten hebben toegepast en in de rekeningen hebben opgenomen in verband met de onregelmatigheden en risico's die de auditautoriteiten tijdens hun controles hebben vastgesteld.

15 In hun zekerheidspakketten bevestigen de autoriteiten van de lidstaten dat de rekeningen volledig, nauwkeurig en waarheidsgetrouw zijn, en dat hun beheerssystemen en interne controles voor het programma (of de groep programma's) in kwestie doeltreffend zijn. Ze bevestigen ook dat de gecertificeerde uitgaven wettig en regelmatig zijn¹⁷. De Commissie keurt vervolgens de rekeningen goed en verrekent de uitstaande EU-bijdrage alleen als zij — rekening houdend met het oordeel van de auditautoriteit — concludeert dat deze volledig, nauwkeurig en waarheidsgetrouw zijn.

¹⁷ Artikel 127, lid 5, van de [GB-verordening 2014-2020](#) en artikel 63, lid 7, van het [Financieel Reglement](#).

16 Verder werd met de [GB-verordening 2014-2020](#) een inhouding van 10 % op alle tussentijdse betalingen¹⁸ geïntroduceerd, alsook de mogelijkheid om financiële nettocorrecties toe te passen¹⁹. Het eerste instrument is bedoeld om een buffer te vormen tegen onregelmatige uitgaven die niet door het controlesysteem van de lidstaat zijn ontdekt (en dus worden terugbetaald). Met het tweede instrument zou de Commissie middelen van een lidstaat kunnen terugvorderen indien deze de vastgestelde tekortkomingen in zijn beheers- en controlesystemen niet corrigeert.

De Commissie verschaft zekerheid over de regelmatigheid van de uitgaven in haar jaarlijkse activiteitenverslagen

17 Twee directoraten-generaal (DG's) van de Commissie zijn verantwoordelijk voor cohesie-uitgaven: Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) en Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL). Zij brengen in hun jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) verslag uit over de doeltreffendheid van de beheers- en controlesystemen van de programma's (met inbegrip van de werking van de systemen, vastgestelde tekortkomingen in de werkzaamheden van de autoriteiten van de lidstaten, en gevraagde corrigerende maatregelen), de aanvaardbaarheid van hun rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Sinds juli 2021 worden de controle- en beoordelingswerkzaamheden van de Commissie met betrekking tot de cohesie-uitgaven gecoördineerd en uitgevoerd door een gemeenschappelijk auditdirectoraat.

18 In de JAV's maakt de Commissie gebruik van de door de auditautoriteiten gerapporteerde individuele restfoutenpercentages voor elk programma, de resultaten van haar eigen werkzaamheden (zo nodig controles aan de hand van stukken, aangevuld met onderzoeksmissies, op risico gebaseerde nalevingsgerichte controles en thematische controles) en andere beschikbare informatie, zoals onze controleresultaten in het kader van onze betrouwbaarheidsverklaring. Zij gebruikt deze informatie om een kernprestatie-indicator (KPI) te berekenen en te rapporteren over de regelmatigheid van de uitgaven in het kader van de door DG REGIO en DG EMPL beheerde fondsen (zie paragraaf [38](#)). Deze KPI wordt samengevoegd en gepresenteerd in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag van de Commissie als een regelmatigheidsindicator voor de totale cohesie-uitgaven voor het begrotingsjaar.

¹⁸ Artikel 130 van de [GB-verordening 2014-2020](#).

¹⁹ Artikel 145, lid 7, van de [GB-verordening 2014-2020](#).

Sinds 2017 is in onze controleaanpak rekening gehouden met wijzigingen in het regelgevingskader voor de periode 2014-2020

19 Krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie hebben wij de opdracht om de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven en ontvangsten te onderzoeken. Als zodanig zijn wij de onafhankelijke externe auditor van de EU; wij maken geen deel uit van het internecontrolesysteem voor de fondsen van het cohesiebeleid en volgen niet de daarmee samenhangende “single audit”-benadering. In het kader van onze betrouwbaarheidsverklaring beoordelen wij of de Commissie de begroting van de EU in overeenstemming met de toepasselijke regels heeft uitgevoerd.

20 Sinds 2017 bestaat onze controlepopulatie voor cohesie uit uitgaven die zijn opgenomen in de rekeningen die zijn ingediend als onderdeel van zekerheidspakketten, en die door de Commissie zijn aanvaard voor het betreffende boekjaar. Wij controleren daarom voornamelijk verrichtingen waarvoor de lidstaten hun controlecyclus voor het betreffende boekjaar hebben voltooid en waarvoor zij geacht worden alle relevante maatregelen te hebben uitgevoerd om fouten die zij zelf als onderdeel van hun controleprocedures hebben vastgesteld, te corrigeren²⁰. Dit betekent dat alle fouten die wij in het kader van onze controles ontdekken, bovenop de fouten komen die door de bestaande interne controles zijn vastgesteld. De controlecyclus van de Commissie loopt echter parallel en is dus niet voor alle verrichtingen voltooid tegen de tijd dat wij onze steekproef selecteren (zie paragraaf 69 en *bijlage II*).

21 Daarnaast omvat onze controleaanpak een beoordeling van de verschillende controlestappen die zijn genomen voor de zekerheidspakketten in onze steekproef. Hierdoor kunnen wij gebieden vaststellen waar de beheers- en controlesystemen voor specifieke programma's van of de monitoring door de Commissie verder moeten worden verbeterd, met name wanneer wij “bijkomende fouten” vaststellen, dat wil zeggen fouten die bovenop de fouten komen die de auditautoriteiten (en, per definitie, de beheersautoriteiten) bij eerdere controles of audits hebben ontdekt en gecorrigeerd.

²⁰ Bijlage 1.1, punten 18 en 19 van het *Jaarverslag 2022*. Uitzonderingen zijn verrichtingen in verband met bijdragen aan financieringsinstrumenten en voorschotten op staatssteun.

Reikwijdte en aanpak

22 In deze analyse wordt een meerjarig overzicht gegeven van onze beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de cohesie-uitgaven voor de periode 2014-2020. Wij vatten onze eerder gerapporteerde controleresultaten en onze bevindingen met betrekking tot de beheers- en controlesystemen in de lidstaten samen, stellen de onderliggende oorzaken van fouten in de desbetreffende periode vast en brengen verslag uit over onze eerdere beoordeling van de maatregelen die de Commissie heeft genomen om fouten te voorkomen, of om deze op te sporen en te corrigeren teneinde het foutenpercentage te verlagen. Waar mogelijk geven we ook landspecifieke informatie. Tot slot stellen we controle-uitdagingen vast met betrekking tot de afsluiting van de periode 2014-2020 en de wettigheid en regelmatigheid van de cohesie-uitgaven voor 2021-2027.

23 Deze analyse is gericht op onze controleresultaten voor de begrotingsjaren 2017-2022 (zie [bijlage III](#)). Dit stelt ons in staat om alle uitgaven voor 2014-2020 te bestrijken die zijn gedaan, gedeclareerd en vergoed en die eind 2022 de controlecyclus hebben doorlopen. Het begrotingsjaar 2017 was het eerste waarin de Commissie uitgaven aanvaardde die betrekking hadden op het boekjaar dat liep van 1 juli 2015 tot en met 30 juni 2016 en die de lidstaten hadden gedeclareerd voor de programma's voor 2014-2020 (zie [bijlage II](#)). De betalingen die tussen 2014 en 2016 werden gedaan (met uitzondering van voorschotten) hadden voornamelijk betrekking op de periode 2007-2013.

24 Tussen 2017 en 2022 controleerden we 1 157 verrichtingen van alle 27 lidstaten plus het VK (zie [bijlage III](#)). Wij hebben ook de werkzaamheden beoordeeld die de auditautoriteiten van de lidstaten met betrekking tot deze verrichtingen hebben uitgevoerd (zie ook [figuur 2](#)).

Figuur 2 — Controlewerkzaamheden van de ERK in de periode 2014-2020 (tot 2022)



De informatie over de regelmatigheid in de **jaarlijkse activiteitenverslagen** en in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) van de Commissie.

Opmerking:

* De cijfers hebben betrekking op verrichtingen die tussen 2017 en 2022 zijn gecontroleerd voor de periode 2014-2020.

** De statistisch representatieve steekproef van 1 157 verrichtingen bestond uit 1 077 verrichtingen waarvoor de uitgaven door de auditautoriteiten waren geverifieerd, 9 verrichtingen die niet in de steekproef van de auditautoriteiten waren opgenomen en 71 verrichtingen met betrekking tot financieringsinstrumenten.

Bron: ERK.

25 Als gevolg van de steekproefmethode die we gebruiken, zijn de werkzaamheden die in elke lidstaat voor de hele periode zijn uitgevoerd (d.w.z. het aantal gecontroleerde verrichtingen) evenredig aan het uitgegeven bedrag. Voor de lidstaten die meer dan 76 % van de totale cohesie-uitgaven voor hun rekening nemen (Polen, Italië, Spanje, Portugal, Hongarije, Tsjechië, Roemenië, Griekenland en Duitsland), waren onze geaggregeerde controlesteekproeven voldoende groot om informatie en inzichten op het niveau van de lidstaten te verschaffen.

26 Aangezien wij nog geen specifieke controle van het financiëlecorrectiesysteem hebben uitgevoerd, wordt dit aspect in deze analyse niet in detail behandeld. Wij zijn van plan een controle uit te voeren om na te gaan of de Commissie en de lidstaten doeltreffend gebruikmaken van financiële correcties op het gebied van cohesie om de financiële belangen van de EU te beschermen en om ervoor te zorgen dat de cohesie-uitgaven regelmatig zijn.

27 Onze analyse is gebaseerd op onze jaarverslagen en relevante speciale verslagen en adviezen (zie [bijlage V](#)), evenals op verslagen van de Commissie, waaronder het [jaarlijkse beheers- en prestatieverslag](#) en de [JAV's van DG EMPL en DG REGIO](#). Er wordt ook rekening gehouden met andere documenten en studies van de Commissie. Voor een vergelijking met de voorgaande periode hebben we gebruikgemaakt van de resultaten van ons meerjarenoverzicht over de regelmatigheid van de uitgaven onder gedeeld beheer in de periode 2007-2013²¹, dat in 2014 werd gepubliceerd.

28 Dit is geen controleverslag, maar een analyse op basis van onze eerdere controlewerkzaamheden op dit gebied en openbaar beschikbare informatie. Deze analyse omvat de lessen die zijn getrokken uit de toepassing van het zekerheidsmodel voor cohesie-uitgaven in de periode 2014-2020. Het doel is om bij te dragen aan de verdere versterking van het zekerheidsmodel voor de afsluiting van de afgelopen periode en voor de onlangs begonnen periode 2021-2027. Daarnaast wordt vooruitgekeken naar de voorbereiding van het wetgevingsvoorstel voor het cohesiebeleid in de periode na 2027. De uitkomst van onze analyse kan ook bijdragen aan de reflectie van de ERK over de toekomst van onze aanpak en ons vertrouwen op het werk van andere auditors.

²¹ [Landbouw en cohesie: overzicht van EU-uitgaven 2007-2013](#).

Wat was onze algemene beoordeling van de regelmatigheid van de cohesie-uitgaven?

29 Het doel van het zekerheidskader voor het cohesiebeleid is ervoor te zorgen dat de door de lidstaten gedeclareerde en door de Commissie geverifieerde uitgaven voor elk programma (of elke groep programma's) geen materiële fouten bevatten. In de regelgeving is een materialiteitsdrempel van 2 % vastgelegd²², en dit is ook het niveau dat wij in onze betrouwbaarheidsverklaring gebruiken om ons oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de EU-begroting te vormen²³. Hieronder volgt een overzicht van wat we hebben geconstateerd en gerapporteerd met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid van de cohesie-uitgaven en van het zekerheidskader in deze periode.

Het foutenpercentage in de cohesie-uitgaven in de periode 2014-2020 was lager dan in de periode 2007-2013, maar bleef van materieel belang

30 Door onze jaarlijkse resultaten voor 2017 tot en met 2022 te combineren, schatten wij het foutenpercentage in de MFK-uitgaven voor die jaren in de periode 2014-2020 op ongeveer 4,8 %. Dit is 1,2 procentpunt minder dan in een vergelijkbare fase van de uitvoering van het MFK 2007-2013 (tijdens de periode 2009-2013), toen het door ons geschatte meerjarig foutenpercentage 6,0 % van de bestede middelen bedroeg²⁴.

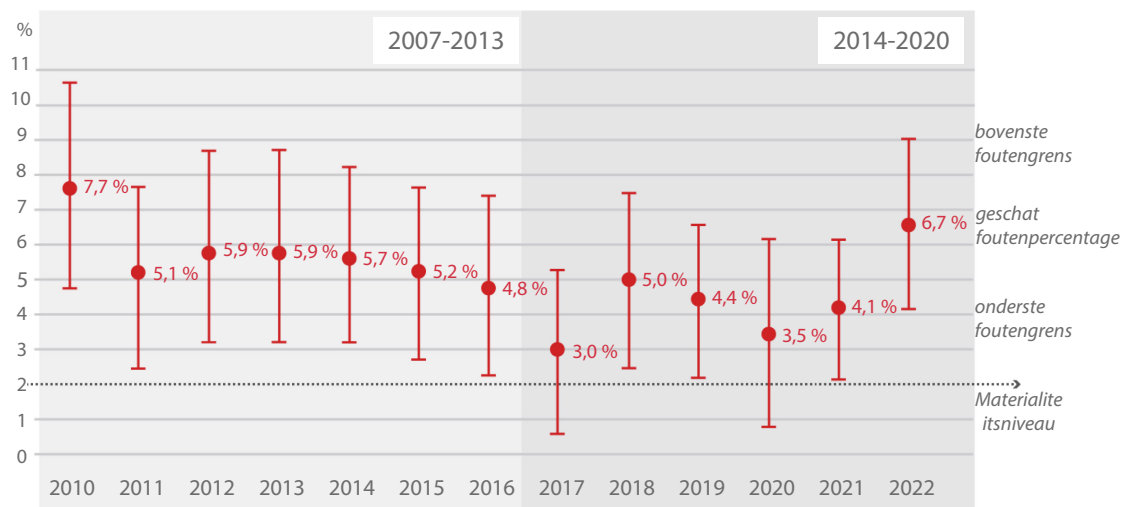
31 Hoewel onze resultaten van jaar tot jaar verschilden, lagen de door ons geschatte foutenpercentages tussen 2017 en 2022 in de meeste jaren aanzienlijk boven de drempel van 2 %, met een piek van 6,7 % in 2022. Hetzelfde gold voor de periode 2007-2013 (zie [figuur 3](#)).

²² Artikel 28, lid 11, van [Gedelegeerde Verordening \(EU\) nr. 480/2014 van de Commissie](#), punt 5.1.5 van het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag van 2022, volume III, bijlage 5, [methodologie van de ERK](#).

²³ Bijlage 1.1, punt 35, van het [Jaarverslag 2022](#).

²⁴ Paragraaf 23 van [Landbouw en cohesie: overzicht van EU-uitgaven 2007-2013](#).

Figuur 3 – Door de ERK geschatte foutenpercentages voor cohesie-uitgaven in de periode 2010-2022



Bron: ERK.

32 Uit onze controlebevindingen voor de betrouwbaarheidsverklaring blijkt dat betalingen in het kader van vergoedingen een hoger risico op fouten inhouden dan op rechten gebaseerde betalingen (zoals de meeste onderdelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid)²⁵. In totaal vertoonde een op de vier verrichtingen in onze steekproeven in de periode 2017-2022 een of andere schending van de wettelijke voorschriften, hoewel bijna al deze verrichtingen reeds door auditautoriteiten waren gecontroleerd. Wij classificeerden ongeveer 60 % van de verrichtingen (171 fouten of 15 % van de totale steekproef) als kwantificeerbare fouten. Bij ongeveer een kwart van de verrichtingen waarin we deze “bijkomende fouten” vaststelden — dat wil zeggen naast de fouten die door de auditautoriteiten waren ontdekt en gecorrigeerd — hadden zij een significante impact (dat wil zeggen dat ze meer dan 80 % van de voor de verrichting gedeclareerde uitgaven beïnvloedden).

²⁵ Paragraaf 1.18 van het [Jaarverslag 2022](#).

33 De subsidiabiliteitsperiode voor uitgaven voor 2014-2020 eindigde op 31 december 2023. Tijdens de COVID-19-pandemie kregen de lidstaten een grote mate van flexibiliteit bij de herprogrammering van middelen (met inbegrip van aanvullende financiering via React-EU)²⁶. In ons [Jaarverslag 2020](#) hadden wij al opgemerkt dat het risico groter was dat de controles en verificaties door beheers- en auditautoriteiten tijdens de COVID-19-periode minder doeltreffend zouden zijn, waardoor het risico kon toenemen dat fouten en onregelmatigheden niet werden ontdekt en gecorrigeerd²⁷.

De meeste auditautoriteiten meldden foutenpercentages onder de materialiteitsdrempel in de periode 2017-2022

34 Auditautoriteiten kunnen alleen een controleoordeel zonder beperking afgeven over de wettigheid en regelmatigheid van de in de rekeningen opgenomen uitgaven als het restfoutenpercentage in het jaarlijkse controleverslag (zie ook paragraaf [14](#)) onder de materialiteitsdrempel van 2 % ligt die is vastgesteld in de gedelegeerde verordening van de Commissie tot aanvulling van de GB-verordening²⁸.

35 In de periode 2014-2020 rapporteerden de meeste auditautoriteiten in hun jaarlijkse controleverslagen geen materiële fouten in de cohesie-uitgaven. Tussen 2017 en 2022 stelden wij slechts 33 gevallen vast (voor 25 van de meer dan 400 programma's) waarin de verantwoordelijke auditautoriteit een restfoutenpercentage van meer dan 2 % had gemeld vóór enige aanpassing door de Commissie²⁹. Een groot deel van deze gevallen (in 14 van de 25 programma's) deed zich voor in 2020 (d.w.z. met betrekking tot het boekjaar 2018-2019).

36 Jaar na jaar blijkt echter uit onze controles dat veel auditautoriteiten een aanzienlijk aantal fouten in de door hen gecontroleerde verrichtingen niet ontdekken. Sommige van deze fouten kunnen later door de Commissie worden ontdekt, met aanpassingen tot gevolg. Andere fouten kunnen door ons worden ontdekt (als het zekerheidspakket binnen onze steekproef valt). Vanwege deze bijkomende fouten concluderen wij dat cohesie-uitgaven als geheel materiële fouten vertonen.

²⁶ Paragraaf 6.17 van het [Jaarverslag 2022](#).

²⁷ Paragraaf 2.32 van het [Jaarverslag 2020](#).

²⁸ Artikel 28, lid 11, van [Gedelegeerde Verordening \(EU\) nr. 480/2014 van de Commissie](#).

²⁹ Op basis van de bijlagen bij de JAV's van DG EMPL en DG REGIO in de periode 2017-2022.

37 Tot slot zijn voorschotten aan financieringsinstrumenten geen gedane uitgaven. De GB-verordening³⁰ voorziet echter in een uitzondering die auditautoriteiten toestaat deze in hun controlepopulatie op te nemen indien de voorschotten tijdens het boekjaar zijn betaald. Bijgevolg worden deze voorschotten in aanmerking genomen bij de berekening van het restfoutenpercentage. Deze voorschotbetalingen hebben over het algemeen een laag risico en een relatief hoge waarde. Wanneer de rekeningen zowel gedane uitgaven als voorschotbetalingen bevatten, zullen de restfoutenpercentages van de auditautoriteiten daarom waarschijnlijk lager zijn dan het foutenpercentage voor de werkelijk gedane uitgaven.

Sinds 2018 wijst het “maximumpercentage” van de Commissie op materiële fouten in de cohesie-uitgaven

38 De Commissie berekent een kernprestatie-indicator (KPI) voor de regelmatigheid van de uitgaven in het kader van elk fonds en neemt deze vervolgens op in het JAV (zie paragraaf 18). De KPI wordt geaggregeerd als het gewogen gemiddelde van de individuele restfoutenpercentages, waar nodig aangepast op basis van de evaluatie- en controleresultaten van de Commissie. Sinds 2018 maakt de Commissie ook een “maximumpercentage” bekend om rekening te houden met eventuele bijkomende risico's bij deze uitgaven³¹. Deze KPI wordt berekend zonder het effect van voorschotten op financiële instrumenten (zie paragraaf 37).

39 Na aanpassingen van de door de auditautoriteiten gerapporteerde percentages, schatte de Commissie dat het maximumpercentage voor cohesie-uitgaven in elk van de vijf jaren sinds 2018 boven de materialiteitsdrempel van 2 % lag en bijgevolg ook voor de gehele periode.

40 Tegelijkertijd lag de door de Commissie berekende en gerapporteerde KPI in vier van de vijf jaar iets onder de materialiteitsdrempel. Wij zijn echter van mening dat de Commissie met haar methodologie slechts een minimaal foutenpercentage kan schatten, wat betekent dat een bepaald aantal fouten waarschijnlijk onopgemerkt en ongecorrigeerd zullen blijven (zie de paragrafen 65-68)³².

³⁰ Artikel 41, lid 1, van de [GB-verordening 2014-2020](#).

³¹ Voetnoten 12 en 52 van het JAV 2018 van DG REGIO; voetnoot 38 van het JAV 2018 van DG EMPL.

³² Paragrafen 58-61 van [Speciaal verslag 26/2021](#).

41 Sinds 2019 heeft de Commissie haar methodologie voor het schatten van de maximumpercentages verbeterd door rekening te houden met het risico op fouten buiten de steekproef van concrete acties in programma's die in de loop van het jaar door de Commissie of door ons zijn gecontroleerd. De maximumpercentages kunnen ook een "aanvulling" voor niet-gecontroleerde programma's bevatten op basis van de foutenpercentages die door dezelfde auditautoriteit zijn gerapporteerd voor andere programma's, of een vast percentage als de auditautoriteit nog niet is gecontroleerd³³.

42 In ons Jaarverslag 2021 merkten wij op dat er nog twee tekortkomingen waren: de Commissie paste deze aanvulling niet toe wanneer programma's in eerdere boekjaren waren gecontroleerd, en in sommige gevallen kon de aanvulling mogelijk ontoereikend zijn om alle fouten te dekken die de Commissie niet door middel van haar nalevingsgerichte controles had ontdekt. Deze tekortkomingen zijn ook van invloed op het risico van de Commissie bij afsluiting, aangezien de Commissie mogelijk niet in alle gevallen de noodzakelijke correcties uitvoert om het restfoutenpercentage onder de materialiteitsdrempel te brengen³⁴.

De door de Commissie en de auditautoriteiten geschatte foutenpercentages zijn gericht op financiële correcties

43 De in de JAV's en de jaarlijkse beheers- en controleverslagen van de Commissie opgenomen percentages betreffen onregelmatigheden die leiden tot financiële correcties op basis van de toepasselijke regelgeving (zie ook paragraaf 14).

44 Opdat de autoriteiten van de lidstaten en de Commissie financiële correcties kunnen opleggen, moet een fout een onregelmatigheid zijn in de zin van de [GB-verordening 2014-2020](#), d.w.z. een inbreuk op de regels "als gevolg van een handeling of nalatigheid van een [...] economisch subject"³⁵. Niet alle door ons vastgestelde fouten vallen in deze categorie. In overeenstemming met onze opdracht krachtens het Verdrag moeten wij fouten melden die verband houden met elke inbreuk op de toepasselijke regels. Wij zijn van mening dat een verrichting fouten bevat wanneer niet volledig is voldaan aan een van de voorwaarden voor betaling van de desbetreffende uitgaven.

³³ Voetnoot 65 van het JAV 2022 van DG REGIO; voetnoot 71 van het JAV 2022 van DG EMPL; paragraaf 6.66 van het [Jaarverslag 2022](#).

³⁴ Zie paragraaf 5.62 van het [Jaarverslag 2021](#) en paragraaf 6.70 van het [Jaarverslag 2022](#).

³⁵ Artikel 2, punt 36, van de [GB-verordening 2014-2020](#).

45 Voor drie verslagjaren in de periode 2017-2022 (2018, 2020 en 2022) was de Commissie het niet eens met sommige van de bijkomende fouten die wij rapporteerden of met de kwantificering van onze bevindingen. Zelfs als deze betwiste fouten buiten beschouwing worden gelaten, liggen de door ons geschatte foutenpercentages voor de drie betrokken jaren echter nog steeds zowel boven de materialiteitsdrempel van 2 % als boven de door de Commissie gerapporteerde percentages. Als we naar de afzonderlijke zekerheidspakketten kijken, zien we dat de betwiste fouten van invloed zouden zijn op slechts 3 van de 13 betrokken pakketten waarbij we van mening waren dat het resterende foutenpercentage meer dan 2 % bedroeg.

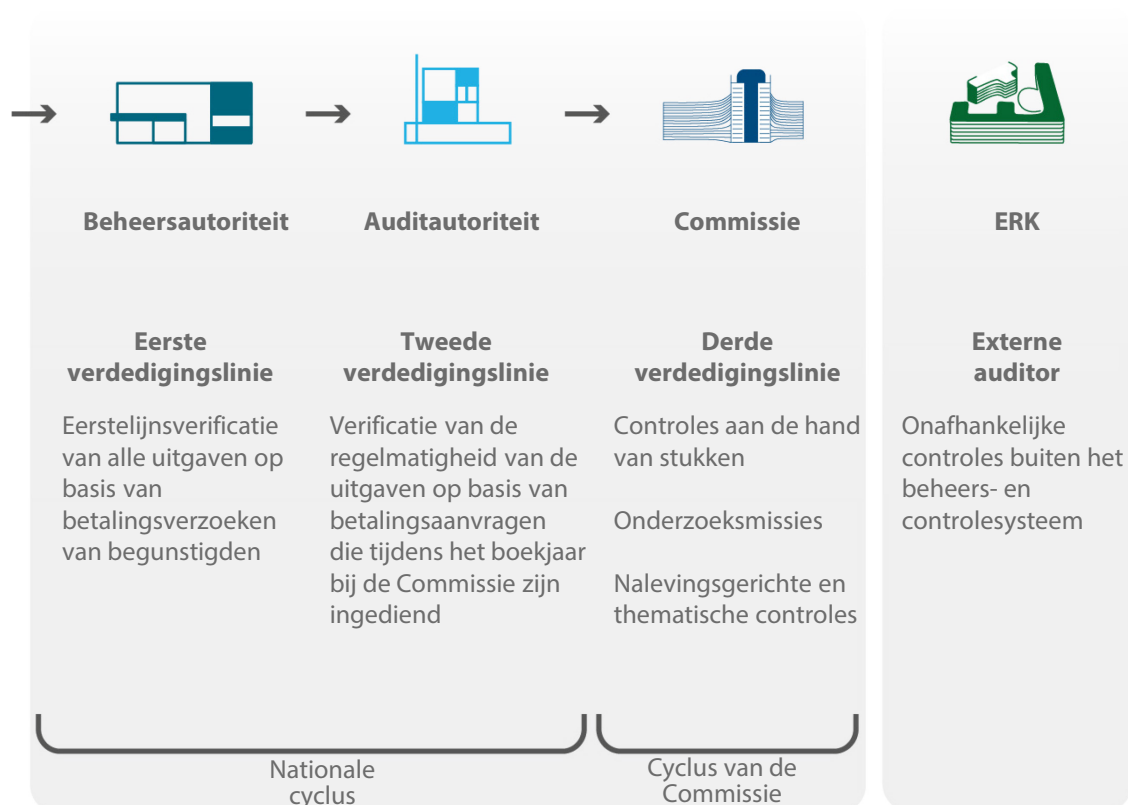
46 Andere methodologische verschillen in de manier waarop fouten worden gekwantificeerd (bijv. bij niet-naleving van de regels voor overheidsopdrachten³⁶) dragen niet significant bij aan verschillen in de gerapporteerde foutenpercentages.

³⁶ Bijlage 1.1, paragraaf 27, bij het [Jaarverslag 2022](#).

Wat waren onze bevindingen over de betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de belangrijkste actoren in het controlesysteem voor het cohesiebeleid?

47 Er zijn drie verdedigingslijnes om onregelmatige uitgaven in het kader van het cohesiebeleid te voorkomen, op te sporen en te corrigeren, zoals weergegeven in *figuur 4*. Onze gecombineerde werkzaamheden op het gebied van regelmatigheid en de toezicht- en controlesystemen van de Commissie en de lidstaten voor de periode 2014-2020 omvatten beoordelingen van het werk op alle drie de niveaus.

Figuur 4 — Controlesysteem voor cohesie-uitgaven



Bron: ERK.

Eerstelijnscontroles door de beheersautoriteiten zijn niet doeltreffend genoeg om de regelmatigheid van de cohesie-uitgaven te waarborgen

48 Als “eerste verdedigingslinie” moeten de beheersautoriteiten ervoor zorgen dat alleen subsidiabele projecten voor financiering worden geselecteerd. Daarnaast spelen de eerstelijnscontroles door de beheersautoriteiten een sleutelrol bij het waarborgen van de regelmatigheid van de cohesie-uitgaven. Zij moeten met name controleren of de gefinancierde producten en diensten zijn geleverd en of de door de begunstigten gedeclareerde uitgaven daadwerkelijk zijn gedaan en voldoen aan alle toepasselijke wetgeving, programmavereisten en financieringsvoorwaarden. Voor uitgaven in de periode 2014-2020 zijn deze controles vereist voor alle verzoeken om vergoeding die door begunstigten worden ingediend. Eventuele vastgestelde onregelmatigheden moeten in dat geval worden gecorrigeerd voordat de betreffende uitgaven bij de Commissie worden gedeclareerd.

49 Uit onze controleresultaten van de laatste zes jaar³⁷, maar ook uit het aantal en de financiële impact van de fouten die door de auditautoriteiten (zie [bijlage IV](#)) en de Commissie zijn gemeld, blijkt dat de beheersautoriteiten het hoge inherente foutenrisico op het gebied van cohesie nog niet voldoende beperken. In feite had een groot deel van deze fouten door deze “eerste verdedigingslinie” kunnen en moeten worden opgespoord en gecorrigeerd, als deze doeltreffend had gefunctioneerd.

Auditautoriteiten zijn een essentiële “tweede verdedigingslinie”, maar gaan niet altijd volledig doeltreffend te werk wat betreft het opsporen van onregelmatige uitgaven

50 Auditautoriteiten zijn een essentiële “tweede verdedigingslinie” voor cohesie-uitgaven. Zij moeten onafhankelijk zijn van de beheersautoriteiten en moeten voldoen aan de specifieke wettelijke voorschriften en normen waaraan zij onderworpen zijn. Het is hun taak om te waarborgen dat er audits worden uitgevoerd op de behoorlijke werking van het beheers- en controlesysteem van programma’s alsook op een representatieve steekproef van concrete acties op basis van de gedeclareerde uitgaven³⁸.

³⁷ Paragraaf 6.42 van het [Jaarverslag 2022](#).

³⁸ Artikel 127, lid 1, van de [GB-verordening 2014-2020](#).

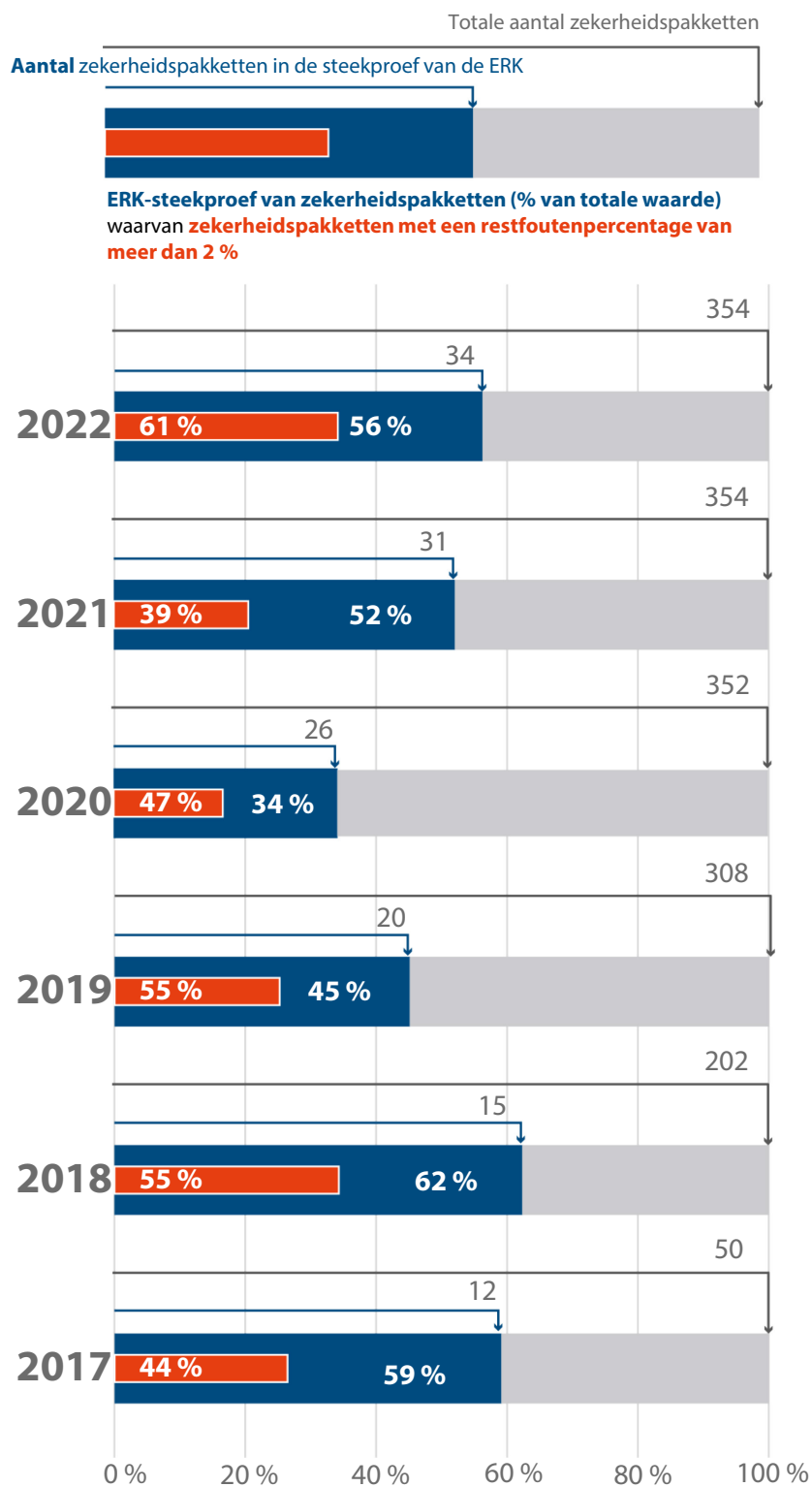
Rekening houdend met de bijkomende fouten die wij vaststelden, heeft ongeveer de helft van de door ons gecontroleerde zekerheidspakketten een restfoutenpercentage van meer dan 2 %

51 In totaal hebben we voor de periode 2017-2022 in 51 van de 87 door ons gecontroleerde zekerheidspakketten ten minste één keer fouten aangetroffen die bij de controles van de auditautoriteiten niet waren ontdekt. In 43 van deze gevallen hadden deze bijkomende fouten tot gevolg dat het door de auditautoriteiten gerapporteerde restfoutenpercentage boven de drempel van 2 % uitkwam.

52 Deze 43 zekerheidspakketten vertegenwoordigden een aanzienlijk deel van de aan de Commissie gecertificeerde uitgaven. Tussen 2017 en 2022 daalde het aandeel van de uitgaven in onze steekproeven waarvoor deze zekerheidspakketten verantwoordelijk waren niet onder 39 %, en in 2022 bereikte het een piek van 61 %. Samen vertegenwoordigden deze zekerheidspakketten ongeveer 45 % van de aan de Commissie gecertificeerde uitgaven in de zekerheidspakketten in onze steekproef (zie [figuur 5](#))³⁹.

³⁹ Paragraaf 6.47 van het [Jaarverslag 2022](#).

Figuur 5 — Zekerheidspakketten met een restfoutenpercentage boven de materialiteitsdrempel (2017-2022)



Opmerking: in onze analyse houden wij ook rekening met de beoordeling van de in onze steekproef opgenomen zekerheidspakketten door de Commissie.

Bron: ERK.

53 Bovendien bestaat er een kloof tussen de percentages in het jaarlijkse controleverslag en het door ons opnieuw berekende percentage, waarin rekening is gehouden met de door ons ontdekte bijkomende fouten. In 42 van de 138 pakketten in onze steekproef (d.w.z. in ongeveer een derde van de gevallen) bedroeg het verschil tussen de schatting van de auditautoriteit en de onze meer dan 2 procentpunten. In meer dan de helft van die 42 gevallen bedroeg het verschil meer dan 5 procentpunten.

Geen “veiligheidsmarge” voor bijkomende fouten wanneer de auditautoriteiten een restfoutenpercentage van 2 % rapporteren

54 Op basis van de bevindingen van de auditautoriteiten passen de beheers- en certificeringsautoriteiten financiële correcties toe. Dergelijke correcties houden in dat uitgaven in verband met de betrokken projecten worden ingetrokken voordat de jaarrekeningen bij de Commissie worden ingediend. Naast de correcties die worden toegepast voor vastgestelde specifieke onregelmatigheden, passen de beheers- en certificeringsautoriteiten bijkomende correcties toe in gevallen waarin de auditautoriteiten voor programma's een restfoutenpercentage melden dat hoger ligt dan de materialiteitsdrempel van 2 %.

55 Aangezien de wetgever een foutenpercentage van maximaal 2 % in de uitgaven uit de EU-begroting tolereert, passen de beheers- en certificeringsautoriteiten alleen voldoende correcties toe om het streefcijfer van 2 % te halen. Voor ongeveer 17 % van de zekerheidspakketten met een restfoutenpercentage van meer dan 2 % na herberekening door ons of door de Commissie, bedroegen de eerder gemelde restfoutenpercentages precies 2 %. Hierdoor blijft er geen “veiligheidsmarge” over voor bijkomende fouten die bij controles worden ontdekt na indiening van de rekeningen en zijn er bijgevolg aanvullende geëxtrapoleerde financiële correcties nodig.

Tekortkomingen in het werk van auditautoriteiten verminderen de mate waarin de Commissie erop kan vertrouwen

56 In de loop der jaren hebben wij in de werkzaamheden van 40 van de 43 door ons gecontroleerde auditautoriteiten tekortkomingen van uiteenlopende aard en ernst aangetroffen, die op hun beurt van invloed waren op meer dan de helft van de door ons gecontroleerde verrichtingen. Bovendien hadden de meeste door ons vastgestelde bijkomende fouten door de auditautoriteiten ontdekt kunnen en moeten worden op het moment dat zij de desbetreffende concrete acties controleerden

(zie paragraaf 20). Dit vermindert de mate waarin de Commissie kan vertrouwen op de resultaten van hun werk.

57 In de periode 2017-2022 hebben wij tekortkomingen in de reikwijdte en in de kwaliteit van het werk van de auditautoriteiten vastgesteld en gerapporteerd in verband met 124 van de 171 bijkomende fouten. Deze tekortkomingen hadden met name betrekking op:

- o de planning en voorbereiding van hun controlewerkzaamheden;
- o de kwaliteit van hun controlewerkzaamheden zelf, en
- o de documentatie van hun controlewerkzaamheden.

Planning en voorbereiding van een controle

58 Het nemen van steekproeven van concrete acties is een essentieel onderdeel van de planning van een controle. Auditautoriteiten moeten representatieve statistische steekproeven van verrichtingen controleren en een passend controlespoor bijhouden om aan te tonen dat de steekproeven op onafhankelijke, objectieve en onbevooroordeelde wijze zijn genomen. Bij 7 van de 43 auditautoriteiten die we in de periode 2017-2022 hebben gecontroleerd, stelden we echter in een of meer gevallen problemen vast met de manier waarop ze hun steekproeven selecteerden en ontdekten we lacunes in de controlesporen voor steekproeven.

59 Controlelijsten zijn een ander belangrijk element van de controleplanning en -voorbereiding, omdat daarin de minimumeisen voor de uit te voeren controles en gemeenschappelijke procedures zijn opgenomen die auditors moeten volgen. Tijdens onze controles stelden we vast dat de controlelijsten per auditautoriteit aanzienlijk verschilden in hun mate van gedetailleerdheid, hoewel de Commissie haar controlelijsten in een vroeg stadium met de auditautoriteiten had gedeeld om te helpen bij de standaardisering ervan. Zelfs nu de periode 2014-2020 ten einde loopt, treffen we nog steeds controlelijsten aan die geen specifieke vragen bevatten over fraude, belangenconflicten, dubbele financiering of staatssteun, hoewel auditautoriteiten verplicht zijn deze zaken te controleren.

60 In totaal ontdekten we bijkomende kwantificeerbare fouten in 21 % van de verrichtingen waarvoor we ook tekortkomingen in de controleplanning vaststelden.

Kwaliteit van de controlewerkzaamheden

61 Bovendien constateerden we bij ongeveer 27 % van de verrichtingen gebreken in de kwaliteit of volledigheid van de controlewerkzaamheden zelf. Deze gebreken hadden vaak betrekking op controles van projectselectie en subsidiabiliteitscriteria. Wij stelden met name vast dat sommige auditautoriteiten de door de begunstigden verstrekte informatie niet systematisch controleerden aan de hand van bewijsstukken (zie de voorbeelden in [kader 2](#)).

Kader 2

Vertrouwen van auditautoriteiten op eigen verklaringen van begunstigden of deelnemers om subsidiabiliteit te beoordelen

Auditautoriteiten hebben de neiging om te veel te vertrouwen op de eigen verklaringen van de begunstigden bij het verifiëren van de subsidiabiliteitscriteria en andere vereisten, zoals de technische capaciteit van inschrijvers, de kmo-status van aanvragers, de voorwaarden voor personen die niet naar school gaan, noch werk hebben noch stage lopen (“not in education, employment or training”, NEET-status), de samenstelling van het huishouden, de inachtneming van het de-minimisplafond voor staatssteun, de afwezigheid van dubbele financiering en de afwezigheid van belangenconflicten.

Een aantal bijkomende fouten is te wijten aan het feit dat sommige auditautoriteiten niet altijd het bewijsmateriaal verifiëren of deze controles niet altijd documenteren om de betrouwbaarheid van de door begunstigden of deelnemers opgegeven informatie te bevestigen.

Documentatie van de controlewerkzaamheden

62 Tot slot vereisen professionele controlestandaarden⁴⁰ en de regels voor de controle van cohesie-uitgaven⁴¹ dat controlewerkzaamheden naar behoren worden gedocumenteerd, zodat een ervaren auditor die niet eerder bij de taak betrokken was de uitgevoerde controlewerkzaamheden, de daaruit voortvloeiende conclusies en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen kan begrijpen. Voor ongeveer een derde van de verrichtingen was de documentatie in de dossiers van de auditautoriteiten echter ontoereikend, ofwel door slechte documentatie van de auditors zelf, ofwel door ontoereikende beoordelingsprocessen van de auditautoriteit.

⁴⁰ In het bijzonder internationale controlestandaard 230.

⁴¹ Artikel 127, lid 3, van de [GB-verordening 2014-2020](#).

63 Nadat onze controles voor 2017 en 2018 tekortkomingen in de documentatie van auditautoriteiten aan het licht hadden gebracht, richtten de auditautoriteiten en de Commissie een werkgroep op om deze kwestie aan te pakken. In december 2019 publiceerde de werkgroep een discussienota waarin wordt uiteengezet hoe auditors hun werk moeten documenteren en welke bewijsstukken ze in hun controledossiers moeten bewaren. Dit is geen volledige handleiding en het gebruik ervan is niet verplicht. Niettemin is het een eerste stap in de verbetering van de manier waarop auditautoriteiten hun werk uitvoeren en documenteren.

64 Onze controleresultaten van de afgelopen zes jaar laten zien dat de tekortkomingen die wij in het werk van verschillende auditautoriteiten hebben aangetroffen, het vertrouwen beperken dat in dat werk kan worden gesteld⁴². Hoewel auditautoriteiten een sleutelrol spelen in het zekerheidskader, moet hun werk worden verbeterd om ervoor te zorgen dat concrete acties in overeenstemming zijn met het rechtskader. De Commissie draagt echter de eindverantwoordelijkheid voor de begroting. De algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting heeft niet alleen betrekking op de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven, maar ook op de naleving van de beginselen van goed financieel beheer⁴³.

De Commissie verifieert de jaarrekeningen, maar haar controles om bijkomende fouten op te sporen hebben beperkingen

Controles aan de hand van stukken door de Commissie zijn niet ontworpen om bijkomende niet-subsidiabele uitgaven op te sporen

65 Bij het uitvoeren van controles in het kader van de goedkeuring van de rekeningen (zie ook paragraaf 15) controleert de Commissie de consistentie van de door auditautoriteiten gerapporteerde informatie over de regelmatigheid om de betrouwbaarheid van de restfoutenpercentages te bevestigen. Dit doet zij hoofdzakelijk via controles aan de hand van stukken. Hiertoe analyseert de Commissie de informatie die in elk zekerheidspakket wordt verstrekt met behulp van gestandaardiseerde controlelijsten. Zij houdt echter ook rekening met andere controle-informatie.

⁴² Op basis van paragraaf III in de samenvatting van [Speciaal verslag 26/2021](#).

⁴³ Artikel 317 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#).

66 De controle aan de hand van stukken kan worden aangevuld met onderzoeksmissies, waarbij soms controles van concrete acties door auditautoriteiten in beperkte mate opnieuw worden uitgevoerd om de betrouwbaarheid van hun werk te helpen beoordelen. Volgens de Commissie helpen deze bij het identificeren van risico's voor nalevingsgerichte controles. Controles aan de hand van stukken zijn echter niet ontworpen om bijkomende fouten op te sporen. Dit beperkt hun toegevoegde waarde wat betreft het bevestigen van de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen en de geldigheid van de door de auditautoriteiten gerapporteerde restfoutenpercentages⁴⁴.

De nalevingsgerichte controles van de Commissie hebben een duidelijke toegevoegde waarde, maar zijn beperkt in aantal

67 De nalevingsgerichte controles van de Commissie zijn het meest doeltreffende onderdeel van haar werkzaamheden met betrekking tot zekerheidspakketten. Hun belangrijkste doel is redelijke zekerheid te verkrijgen dat de lidstaten alle ernstige systeemgebreken (en fouten) hadden ontdekt, gecorrigeerd en gemeld voordat ze hun jaarrekeningen bij de Commissie indienden. Ze zijn ook bedoeld om de betrouwbaarheid van de controleoordelen van de auditautoriteiten en de gerapporteerde restfoutenpercentages te verifiëren. Deze controles zijn gericht op het beoordelen van het werk van de auditautoriteiten en het opnieuw uitvoeren van een steekproef van concrete acties. Dit kan onder andere inhouden dat de restfoutenpercentages opnieuw worden beoordeeld en dat waar nodig bijkomende financiële correcties worden toegepast. De Commissie voert echter slechts een beperkt aantal nalevingsgerichte controles uit (gemiddeld veertig per jaar).

68 Bij de nalevingsgerichte controles van de Commissie wordt gewoonlijk een risicogebaseerde aanpak gevolgd. Hiertoe voert de Commissie jaarlijks een risicobeoordeling uit, na haar controles aan de hand van stukken van alle programma's, om de auditautoriteiten en programma's met het hoogste risico te selecteren waarop haar nalevingsgerichte controles betrekking zullen hebben. Tussen 2017 en 2022 heeft de Commissie 162 van dergelijke controles uitgevoerd. Door middel van deze nalevingsgerichte controles ontdekt de Commissie een aanzienlijk aantal onregelmatigheden die bij eerdere controles aan de hand van stukken of als onderdeel van de werkzaamheden van de autoriteiten van de lidstaten niet werden opgespoord. Bij 118 van deze 162 controles (73 %) constateerde de Commissie dat de auditautoriteit het restfoutenpercentage had onderschat. In

⁴⁴ Paragraaf VII in de samenvatting en paragrafen 26, 29 en 30 van [Speciaal verslag 26/2021](#).

67 gevallen (41 %) bedroeg het foutenpercentage na herberekening door de Commissie meer dan 2 %. De nalevingsgerichte controles van de Commissie leiden tot conclusies die vergelijkbaar zijn met onze eigen bevindingen.

69 In onze controles hebben wij twee belangrijke tekortkomingen in de nalevingsgerichte controles van de Commissie vastgesteld:

- o Ten eerste heeft de Commissie volgens het zekerheidskader dat in de GB-verordening is vastgesteld bijna twee jaar nodig vanaf het eind van de betrokken boekhoudkundige periode voordat zij conclusies kan trekken over de betrouwbaarheid van het door de auditautoriteit berekende restfoutenpercentage voor een bepaald boekjaar⁴⁵.
- o Ten tweede zijn de door de Commissie geschatte resterende foutenpercentages in de JAV's en het jaarlijks beheers- en prestatieverslag slechts voorlopige percentages, aangezien de Commissie op basis van haar controles aan de hand van stukken de auditautoriteiten om bijkomende verificaties kan vragen van tekortkomingen die zij heeft vastgesteld, of omdat de geconstateerde fouten in het kader van de controles door de Commissie nog kunnen veranderen na de procedure voor het afstemmen van de feiten met de autoriteiten van de lidstaten. Bijgevolg zijn de conclusies in de definitieve controleverslagen niet definitief: ze zijn nog onderhevig aan verdere wijzigingen nadat de volledige controlecyclus is voltooid (zie ook paragrafen [130-133](#)).

⁴⁵ Paragraaf 6.54 van het [Jaarverslag 2017](#).

Wat zijn de soorten fouten en waar komen ze voor?

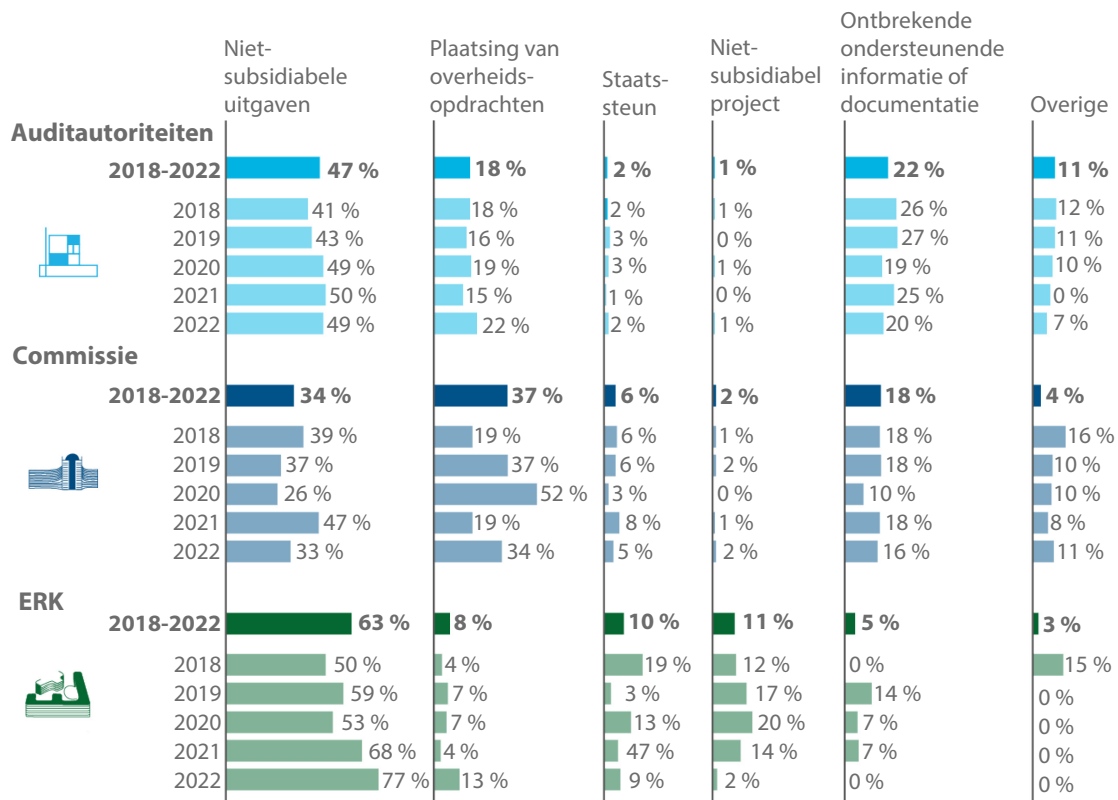
70 In 2018 zijn de auditautoriteiten begonnen met het rapporteren van fouten aan de hand van een tussen de Commissie en de lidstaten overeengekomen gemeenschappelijke typologie. Deze biedt een betere basis voor het analyseren van de fouten die door de verschillende actoren in het beheers- en controlesysteem zijn ontdekt. Wij passen ook een soortgelijke typologie toe op de fouten die we als onderdeel van onze eigen werkzaamheden ontdekken. In dit hoofdstuk analyseren wij vanuit een meerjarenperspectief hoe de soorten bijkomende fouten die wij ontdekten zich verhouden tot de bijkomende fouten die het vaakst door de Commissie werden geconstateerd en door auditautoriteiten werden gerapporteerd. We hebben ook gekeken naar eventuele geografische patronen.

Sommige foutencategorieën komen vaker voor bij cohesie-uitgaven dan andere

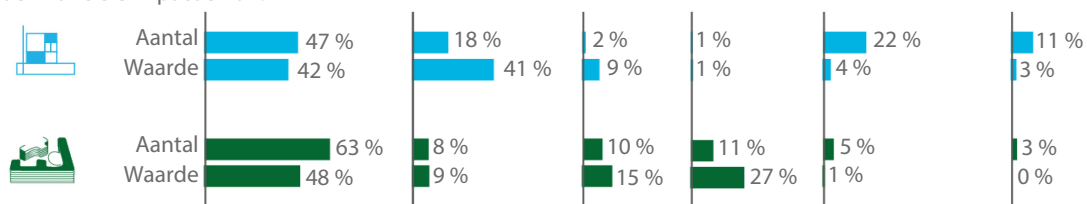
71 In de periode 2014-2020 waren niet-subsidiabele uitgaven en niet-subsidiabele projecten de meest voorkomende soort fouten. Deze hadden de grootste invloed op het door ons geschatte foutenpercentage, gevolgd door niet-naleving van de staatssteunregels en van de nationale en EU-regels voor overheidsopdrachten.

Figuur 6 toont de verdeling van het aantal fouten per foutencategorie. De figuur laat ook zien welke foutencategorieën de grootste invloed hadden op het foutenpercentage, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de door de auditautoriteiten vastgestelde onregelmatigheden en de bijkomende fouten die zowel de Commissie als wij vaststelden en die nog niet eerder door de auditautoriteiten waren ontdekt.

Figuur 6 — Aandeel van de verschillende soorten fouten die door de auditautoriteiten, de Commissie en de ERK zijn vastgesteld in de periode 2018-2022 (jaarcijfers en vijfjarig gemiddelde)



De verdeling van de geconstateerde fouten staat niet noodzakelijkerwijs in verhouding tot de verdeling van de financiële impact ervan:



(*) Er zijn geen gegevens beschikbaar over de financiële impact van door de Commissie ontdekte fouten.

Bron: ERK.

De meeste fouten komen voor in niet-subsidiabele uitgaven, zowel qua aantal als qua omvang van de financiële impact

72 Niet-subsidiabele uitgaven waren de belangrijkste soort fouten die door alle auditors in de periode 2018-2022 werden ontdekt, zowel qua aantal als qua omvang van de financiële impact ervan. Het gaat om uiteenlopende vormen van niet-naleving van bepalingen van de GB-verordening of fondsspecifieke verordeningen en/of nationale subsidiabiliteitsregels. Het vaststellen van subsidiabiliteitsregels is echter in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de lidstaten. De categorie niet-subsidiabele uitgaven omvat onregelmatigheden zoals kosten die geen verband houden met projecten of uitgaven die niet zijn gedaan of betaald door begunstigden, niet-subsidiabele deelnemers, te hoge declaraties van personeelskosten en het opnemen van terugvorderbare btw in uitgavendeclaraties. Tot deze categorie behoren ook niet-subsidiabele kosten met betrekking tot financiële instrumenten en onregelmatigheden in het gebruik van vereenvoudigde kostenopties.

73 Het aantal fouten met betrekking tot niet-subsidiabele uitgaven dat door de auditautoriteiten werd aangetroffen, was van jaar tot jaar relatief stabiel (telkens tussen 40 % en 50 %), maar de financiële impact ervan fluctueerde. De Commissie constateerde een lager foutenpercentage voor niet-subsidiabele uitgaven, waarbij ongeveer een derde van de fouten die bij nalevingsgerichte controles werden ontdekt in deze categorie viel.

74 Verder waren niet-subsidiabele uitgaven de meest voorkomende soort bijkomende fouten die bij onze controles aan het licht kwamen, alsook het soort fout met de grootste financiële impact. Bijna twee derde van de fouten die we vaststelden, werden aangetroffen in niet-subsidiabele uitgaven, ook al hebben onze steekproeven meestal betrekking op uitgaven die eerder door de auditautoriteiten van de lidstaten waren gecontroleerd en vinden de auditautoriteiten zelf een groot aantal van dergelijke fouten. In ons [Jaarverslag 2022](#) bevelen we de Commissie aan om beperkende maatregelen te nemen voor terugkerende fouten om het aantal en de impact van die fouten op onregelmatige uitgaven te verminderen.

75 Een typisch voorbeeld van de bijkomende fouten die we vaststelden met betrekking tot niet-subsidiabele uitgaven in de periode 2014-2020 betroffen maatregelen ter ondersteuning van jongeren die als NEET (“not in education, employment or training” — geen scholing, geen werk, geen stage) werden geclassificeerd, waarbij de projectdeelnemers niet aan de subsidiabiliteitscriteria voldeden (zie [kader 3](#)).

Kader 3

Bijkomende fout ontdekt met betrekking tot niet-subsidiabele deelnemers aan YEI-projecten

In de periode 2014-2020 stelden we in verschillende lidstaten bijkomende fouten vast in verband met het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (Youth Employment Initiative — YEI). De meeste van deze fouten hadden ontdekt kunnen worden door betere controles van de bewijsstukken die nodig zijn om aan te tonen dat aan het basiscriterium voor subsidiabiliteit (NEET-status) is voldaan.

In het kader van één concrete YEI-actie in Spanje werden overeenkomsten gesubsidieerd voor de aanwerving van jonge universitaire onderzoekers die voldeden aan de vereisten voor de NEET-status en geregistreerd waren in het nationale systeem voor de jongerengarantie. Acht van de dertig kandidaten van wie wij de aanvraag controleerden, waren op het moment van de sollicitatie in dienst van een andere universiteit of volgden een postdoctorale studie aan de wervende universiteit⁴⁶. Daarom kwamen zij niet in aanmerking voor de NEET-status en waren de bijbehorende uitgaven niet subsidiabel.

In Frankrijk werd de NEET-status van deelnemers in twee YEI-projecten alleen gecontroleerd aan de hand van eigen verklaringen. De auditautoriteiten controleerden de betrouwbaarheid van die verklaringen niet, zelfs niet steekproefsgewijs. Uit onze aanvullende controles om de status van deelnemers in onze steekproef te bepalen, bleek dat een kwart van hen in werkelijkheid wel werk had en daarom niet in aanmerking kwam voor EU-steun⁴⁷.

Deze bevindingen leidden tot aanbevelingen in onze verslagen van 2021 en 2022⁴⁸ over de verificatie van subsidiabiliteitsvoorwaarden.

⁴⁶ Kader 5.5 van het [Jaarverslag 2019](#).

⁴⁷ Kader 5.2 van het [Jaarverslag 2021](#).

⁴⁸ Aanbeveling 5.3 van het [Jaarverslag 2021](#); aanbeveling 6.5 van het [Jaarverslag 2022](#).

Fouten bij overheidsopdrachten worden vaker ontdekt door auditautoriteiten dan in 2007-2013

76 In de periode 2007-2013 was niet-naleving van de EU- en nationale regels voor overheidsopdrachten de grootste oorzaak van fouten in cohesie-uitgaven. Deze categorie maakte toen bijna de helft uit van het door ons geschatte foutenpercentage⁴⁹.

77 In de periode 2014-2020 voerde de Commissie verschillende maatregelen uit in het kader van haar actieplan inzake overheidsopdrachten om de administratieve capaciteit van de lidstaten en de naleving van de openbare aanbestedingsprocedures in het kader van het cohesiebeleid te verbeteren. Dit plan, dat in 2013 werd opgesteld en sindsdien verschillende keren is bijgewerkt⁵⁰, omvatte acties voor het voorkomen van onregelmatigheden, maar ook voor het bijwerken van controlelijsten⁵¹.

78 Dit actieplan heeft bijgedragen tot een betere opsporing van fouten bij overheidsopdrachten door de autoriteiten van de lidstaten. In de periode 2018-2022 meldden de auditautoriteiten dat ongeveer 18 % van de kwantificeerbare fouten die zij vaststelden, betrekking hadden op inbreuken op de regels voor overheidsopdrachten, waarbij deze fouten een financiële impact van ongeveer 41 % hadden. Volgens de rapportage van de auditautoriteiten namen Italië en Hongarije in deze periode het grootste deel van de inbreuken op de regels voor overheidsopdrachten voor hun rekening. Bij de verrichtingen die wij in deze periode controleerden, hadden de auditautoriteiten 80 fouten bij overheidsopdrachten ontdekt en gecorrigeerd voordat wij onze controles uitvoerden. Wij vonden 33 bijkomende fouten bij overheidsopdrachten die niet door de auditautoriteiten waren ontdekt, waarvan we er 11 kwantificeerden.

79 In de periode waarop deze analyse betrekking heeft (2017-2022), bedroeg het aandeel van het door ons geschatte foutenpercentage dat toe te schrijven was aan bijkomende fouten als gevolg van inbreuken op de regels voor overheidsopdrachten 9 %, tegenover 45 % in de periode 2007-2013. Rekening houdend met het hoge aandeel van dergelijke onregelmatigheden die tussen 2018 en 2022 door de auditautoriteiten werden gemeld (goed voor 41 % van de totale financiële impact, zie *figuur 6*), blijkt hieruit dat cohesie-uitgaven nog steeds worden beïnvloed door fouten

⁴⁹ Paragraaf 30 van [Landbouw en cohesie: overzicht van EU-uitgaven 2007-2013](#).

⁵⁰ Antwoorden van de Commissie op paragraaf 6.26 van het [Jaarverslag 2018](#).

⁵¹ [Actieplan inzake overheidsopdrachten](#).

bij overheidsopdrachten. Onze controles toonden echter aan dat de autoriteiten beter in staat zijn om dit soort onregelmatigheden op te sporen in vergelijking met de periode 2007-2013. In een recent verslag geven we een gedetailleerdere analyse van de stand van zaken op het gebied van overheidsopdrachten⁵².

Fouten met betrekking tot niet-subsidiabele projecten en staatssteun zijn gering in aantal, maar maken een aanzienlijk deel uit van het door ons geschatte foutenpercentage

80 Er zijn doorgaans slechts een klein aantal niet-subsidiabele projecten, maar ze hebben een aanzienlijke financiële impact, aangezien het volledige gecertificeerde uitgavenbedrag met betrekking tot deze projecten hierdoor niet-subsidiabel wordt. Een soortgelijke situatie geldt voor inbreuken op de staatssteunregels: als begunstigen deze regels niet naleven, kunnen zij vaak geen financiering meer krijgen.

81 Voor beide soorten fouten wijzen onze eigen controlebevindingen erop dat auditautoriteiten niet doeltreffend genoeg te werk gaan bij het opsporen van niet-naleving van de regels. Zoals [figuur 6](#) laat zien, ontdekt ook de Commissie niet al deze fouten wanneer zij het werk van de auditautoriteiten controleert. Slechts 3 % van de door de auditautoriteiten gemelde fouten en 8 % van de door de Commissie gemelde fouten hebben betrekking op deze categorieën.

82 Daarentegen heeft ongeveer een vijfde van de bijkomende fouten die wij kwantificeren betrekking op niet-subsidiabele projecten of inbreuken op de staatssteunregels. De gecombineerde financiële impact is goed voor 42 % van het door ons geschatte foutenpercentage. Bijkomende fouten met betrekking tot inbreuken op de staatssteunregels bereikten in 2018 een piek als gevolg van een ernstig systeemgebrek dat wij en de Commissie vaststelden in Portugal, waar de nationale regels niet in overeenstemming waren met de staatssteunregels van de EU (zie [kader 4](#)).

⁵² Speciaal verslag 28/2023.

Kader 4

Nationale regels niet consistent met EU-staatssteunregels wat betreft stimulerende effecten

De EU-staatssteunregels zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat staatssteun alleen mag worden verleend als hiermee activiteiten worden gesubsidieerd die anders niet zouden zijn uitgevoerd. Voor regelingen die onder de [algemene groepsvrijstellingsverordening](#) vallen, wordt automatisch van dit “stimulerende effect” uitgegaan als de werkzaamheden na de datum van de financieringsaanvraag van start gaan.

In 2018 identificeerden we drie EFRO-projecten in Portugal die geen stimulerend effect hadden. Wij ontdekten ook dat de nationale regels van het land niet in overeenstemming waren met de EU-regels wat betreft stimulerende effecten. Voorafgaand aan onze controle identificeerde de Commissie verschillende verrichtingen die dezelfde fout vertoonden en vroeg zij de beheersautoriteit voor het betreffende programma om deze verrichtingen van de rekeningen uit te sluiten. Hoewel de lidstaat zijn nationale regels wijzigde om deze in overeenstemming te brengen met de EU-regels en om verdere onregelmatigheden in de toekomst te voorkomen, namen noch de autoriteiten van de lidstaat, noch de Commissie voldoende corrigerende maatregelen om deze fouten weg te werken of de potentiële impact te compenseren door een financiële correctie toe te passen op de reeds gecertificeerde uitgaven voor het boekjaar 2016-2017.

In 2019 stelden we een soortgelijk probleem vast. Destijds verzocht de Commissie de Portugese autoriteiten om alle betrokken concrete acties voor de volgende twee boekjaren te identificeren en de nodige correcties aan te brengen om de onregelmatige uitgaven van de rekeningen uit te sluiten. De daaruit voortvloeiende correcties bedroegen in totaal meer dan 174 miljoen EUR⁵³.

⁵³ Paragrafen 6.30-6.32 van het [Jaarverslag 2018](#); paragraaf 5.27 van het [Jaarverslag 2019](#) en voetnoot 95 van het JAV 2020 van DG REGIO.

De meeste lidstaten die het grootste deel van de cohesiefinanciering ontvangen, hebben materiële foutenpercentages, maar ze verschillen in de manier waarop ze het zekerheidskader toepassen

83 Uit onze meerjarige analyse blijkt dat we voortdurend fouten in gecontroleerde verrichtingen ontdekken die op het niveau van de lidstaten niet zijn opgespoord. Wij hebben zowel onze eigen controleresultaten als die van de auditautoriteiten en de Commissie geanalyseerd om meer inzicht te krijgen in de regelmatigheid van de cohesie-uitgaven in de lidstaten die het grootste deel van de financiering ontvangen en om te bepalen hoe doeltreffend zij het zekerheidskader toepassen.

Onze resultaten tussen 2017-2022 wijzen op een materieel foutenpercentage in de meeste lidstaten die het grootste deel van de cohesiefinanciering ontvangen

84 Negen lidstaten ontvangen samen 76 % van de cohesie-uitgaven: Polen, Italië, Spanje, Portugal, Hongarije, Tsjechië, Roemenië, Griekenland en Duitsland. Deze lidstaten zijn goed voor 91 % van het door ons geschatte foutenpercentage. Bovendien werd de overgrote meerderheid (90 %) van alle fouten met grote impact (die gekwantificeerd werden op 80 % tot 100 % van de waarde van de gecontroleerde verrichting) in deze landen vastgesteld.

85 In de periode 2007-2013 had elk van de lidstaten die de meeste financiering ontvingen een materieel foutenpercentage. Dit was ook het geval voor de overige 18 lidstaten samen⁵⁴. Voor de periode 2014-2020 blijkt uit onze controleresultaten — op basis van de bijkomende fouten die we constateerden — dat het foutenpercentage voor de grootste ontvangers van financiering (behalve Polen) van materieel belang was. In het geval van Polen was één omvangrijk programma goed voor meer dan een derde van alle cohesie-uitgaven van het land. Het indicatieve foutenpercentage lag onder de materialiteitsdrempel, terwijl de overige Poolse programma's samen een materieel foutenpercentage aangaven.

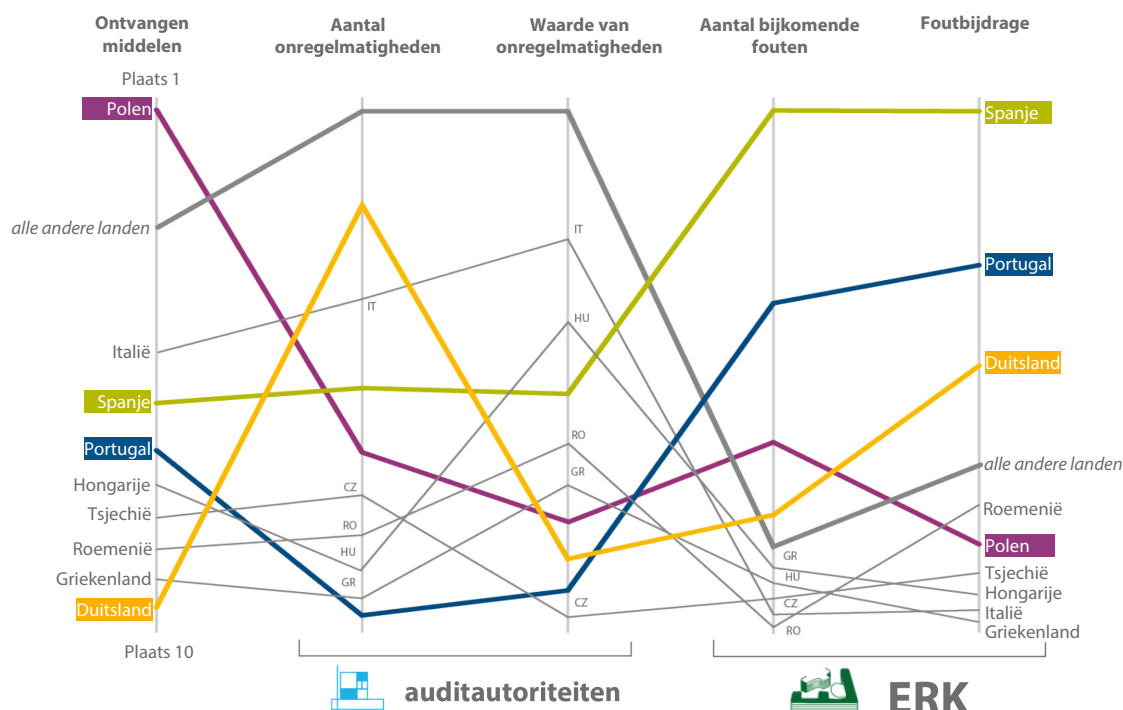
⁵⁴ Paragraaf 43 van [Landbouw en cohesie: overzicht van EU-uitgaven 2007-2013](#).

De lidstaten verschillen in hoe doeltreffend ze onregelmatige uitgaven opsporen

86 Zoals *figuur 7* laat zien, verschillen onze eigen bevindingen voor specifieke lidstaten van die van hun desbetreffende auditautoriteiten wat betreft de frequentie en de waarde van onregelmatigheden. Aangezien onze bevindingen alleen betrekking hebben op bijkomende fouten (d.w.z. fouten die niet eerder door de autoriteiten van de lidstaten zijn ontdekt), wijst dit erop dat sommige lidstaten bij het voorkomen en opsporen van fouten doeltreffender zijn dan andere.

87 Zo waren de onregelmatigheden die werden gemeld door de auditautoriteit van Polen, de grootste ontvanger van cohesie-uitgaven, gering in aantal en waarde. We troffen een relatief groot aantal bijkomende fouten aan, zij het van geringe waarde. Daarom was hun bijdrage aan ons foutenpercentage relatief laag. Ter vergelijking: de Duitse auditautoriteiten meldden een groot aantal onregelmatigheden, ook met een lage waarde. Wij ontdekten echter een klein aantal bijkomende fouten met een hoog gemiddeld foutenpercentage. Dit verklaart waarom Duitsland de op twee na grootste veroorzaker van ons foutenpercentage was. Hieruit kan worden geconcludeerd dat niet alle auditautoriteiten even doeltreffend zijn bij het opsporen van onregelmatigheden met een hoge waarde.

Figuur 7 — Overzicht van de lidstaten wat betreft door auditautoriteiten aangetroffen en gemelde onregelmatigheden en door ons ontdekte bijkomende fouten (2017-2022)



Opmerking: 1) Het overzicht heeft betrekking op onregelmatigheden en fouten die in de paragrafen 71-82 zijn geanalyseerd. 2) De lidstaten worden weergegeven op basis van hun rangschikking voor de verschillende onderzochte aspecten (d.w.z. de hoogst gerangschikte lidstaat staat bovenaan). De rangschikking van de lidstaten onder elke rubriek is gebaseerd op het aandeel dat ze in elk geval voor hun rekening nemen. 3) De lidstaten die specifiek in de desbetreffende paragrafen worden genoemd, zijn in de figuur gemarkeerd.

Bron: ERK, op basis van onze eigen gegevens en de verslaglegging van de auditautoriteiten aan de Commissie.

88 Net als Duitsland waren ook Spanje en Portugal verantwoordelijk voor een onevenredig groot deel van de fouten die we ontdekten in verhouding tot de middelen die zij ontvingen. Voor deze laatste landen troffen we een groot aantal bijkomende fouten van een bepaald type aan. Zo constateerden we tussen 2017 en 2022 de meeste staatssteunfouten in Portugal vanwege de specifieke kwestie die in [kader 4](#) werd besproken. Ondertussen hebben we in dezelfde periode meer niet-subsidiabele projecten in Spanje vastgesteld dan in andere lidstaten (zie een voorbeeld in [kader 5](#)).

89 We ontdekten ook specifieke tekortkomingen in het werk van de auditautoriteiten van deze landen (zie paragraaf 57). Op basis hiervan zijn wij van mening dat met name deze drie lidstaten de opsporingscapaciteit van hun auditautoriteiten moeten versterken, met steun van de Commissie.

Kader 5

Retroactieve registratie van NEET-jongeren in het kader van de jongerengarantie

Wij controleerden meerdere concrete acties die in 2021 in het kader van het YEI waren gefinancierd in Spanje. Vier van deze concrete acties betroffen kortingen van de socialezekerheidsbijdragen van werkgevers in verband met tijdelijke contracten die werden gesloten met jongeren die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen.

De nationale YEI-wetgeving en het programma waaronder deze concrete acties vielen, vereisen dat NEET-deelnemers geregistreerd zijn in het kader van de nationale jongerengarantieregeling. Deze registratie geeft NEET-jongeren toegang tot een aantal steunmaatregelen (zoals persoonlijke begeleiding en individuele actieplanning, waaronder op maat gemaakte individuele steunregelingen) maar dient ook om te verifiëren of zij voldoen aan de NEET-vereisten.

Drie van de vier gecontroleerde concrete acties, die kortingen op de socialezekerheidsbijdragen betroffen, werden retroactief in het nationale systeem geregistreerd, in sommige gevallen zelfs jaren nadat de korting was toegepast. De nationale entiteit die verantwoordelijk was voor het beheer van de kortingen op de socialezekerheidsbijdragen, was zowel de intermediaire instantie als de begunstigde van de concrete acties en registreerde ze zonder voorgaande informatie over de NEET-deelnemers.

Door deze retroactieve registratie was het onmogelijk om na te gaan of de deelnemers inderdaad geen onderwijs of opleiding volgden en dus subsidiabel waren. Vanwege het ontbreken van dergelijke verificaties had de Commissie al een financiële correctie van 25 % toegepast voordat wij onze controle verrichtten. Naar ons oordeel maakt de retroactieve registratie van deelnemers dat de drie gecontroleerde concrete acties niet in aanmerking komen voor EU-financiering, en wel omdat het hierdoor niet alleen onmogelijk is om na te gaan of deelnemers onderwijs of opleiding volgen maar hun registratie in het nationale systeem hierdoor ook niet voldoet aan andere voorwaarden van de jongerengarantie en het YEI. Bovenal betekent het dat NEET-jongeren alle aanvullende voordelen die beschikbaar zijn in het kader van deze twee regelingen worden onthouden⁵⁵.

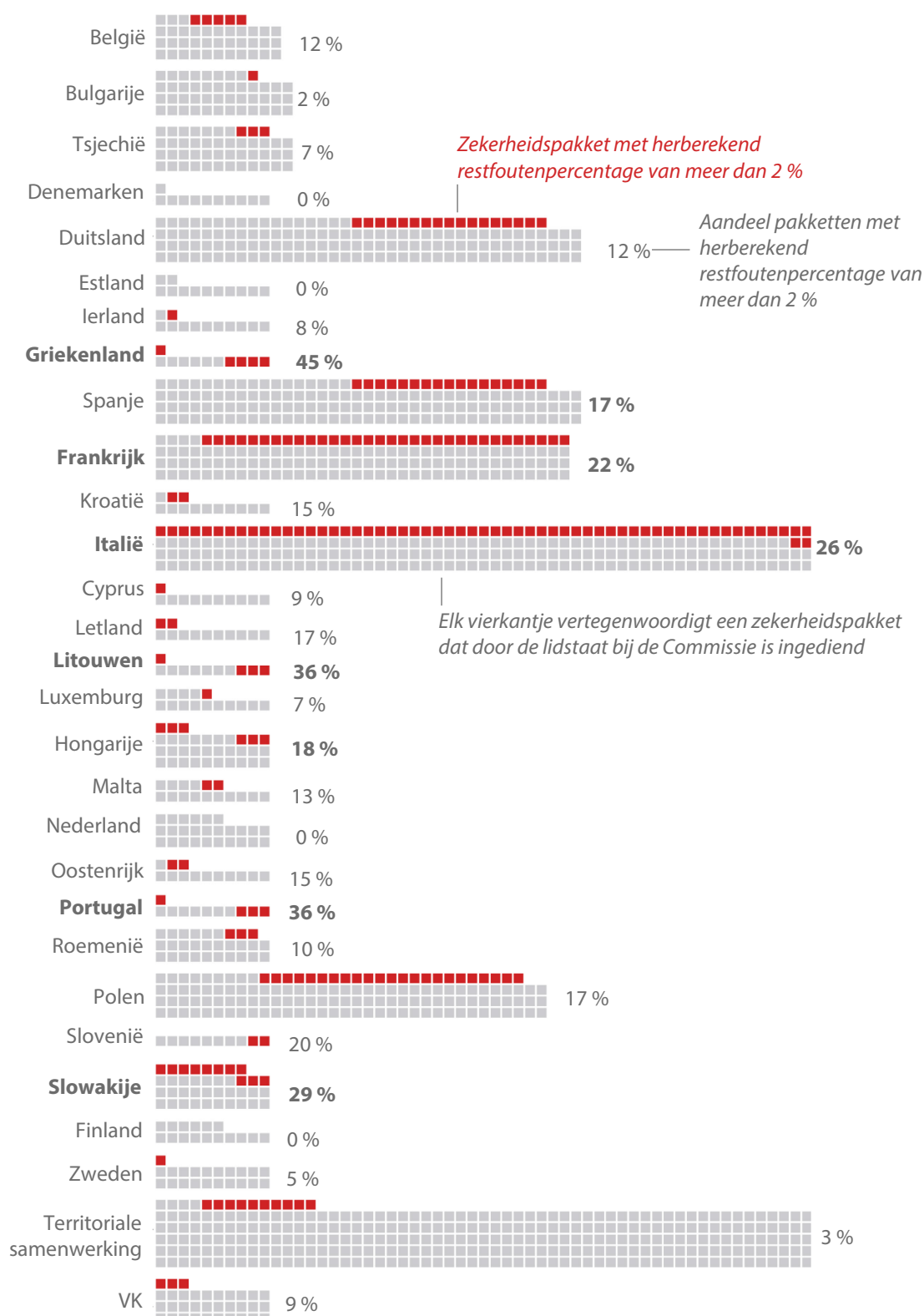
⁵⁵ Kader 5.5 van het [Jaarverslag 2021](#).

De herberekeningen van de Commissie laten voor sommige lidstaten vaker dan voor andere een restfoutenpercentage boven de materialiteitsdrempel van 2 % zien

90 Wij analyseerden ook de beoordeling door de Commissie van de zekerheidspakketten voor alle lidstaten. We verzamelden de informatie over bevestigde (opnieuw beoordeelde) restfoutenpercentages die elk jaar tussen 2017 en 2022 werden gepubliceerd in de respectieve JAV's van DG EMPL en DG REGIO voor elk zekerheidspakket.

91 Uit onze analyse blijkt dat de Commissie voor sommige lidstaten bijzonder vaak restfoutenpercentages boven de materialiteitsdrempel van 2 % herberekende: dit was het geval voor Griekenland (45 % van de zekerheidspakketten), Frankrijk (22 %), Italië (26 %), Litouwen (36 %), Portugal (36 %) en Slowakije (29 %) (zie [figuur 8](#)).

Figuur 8 — Beoordeling van restfoutenpercentages door de Commissie voor elke lidstaat (2017-2022)



Bron: ERK, op basis van de JAV's van DG EMPL en DG REGIO tussen 2017 en 2022.

92 Het hoge aandeel pakketten met een restfoutenpercentage van meer dan 2 % na de herberekening van de Commissie wijst erop dat de Commissie voor een aantal zekerheidspakketten regelmatigheidskwesties vaststelt. Het wijst er ook op dat de lidstaten verschillen in hoe doeltreffend ze het zekerheidskader toepassen. In het geval van Griekenland en Portugal is het hoge aandeel herberekende pakketten van meer dan 2 % echter ook toe te schrijven aan het feit dat alle programma's in één enkel zekerheidspakket zijn ondergebracht.

93 Vijf van de negen lidstaten die 76 % van de cohesiefinanciering ontvingen (Spanje, Griekenland, Hongarije, Portugal en Roemenië) hadden tussen 2017 en 2022 ten minste eenmaal een restfoutenpercentage van meer dan 2 % herberekend voor meer dan de helft van hun zekerheidspakketten in onze steekproef. Voor de overige vier lidstaten die het meest ontvingen, verhoogde onze herbeoordeling de foutenpercentages tot boven de 2 % voor ten minste 25 % van de gecontroleerde zekerheidspakketten.

Wat waren de onderliggende oorzaken van fouten op nationaal niveau?

94 De bijkomende kwantificeerbare fouten (171) die tijdens onze controles werden vastgesteld, zijn fouten die niet eerder zijn ontdekt of gecorrigeerd door de controlesystemen van de lidstaten. Wij analyseerden onze gegevens over deze fouten om na te gaan hoe en waarom ze zich voordoen en wie deze in de lidstaat veroorzaakt. Fouten die zich in elke fase voordeden, hadden kunnen worden ontdekt en gecorrigeerd door het volgende controleniveau in de lidstaten.

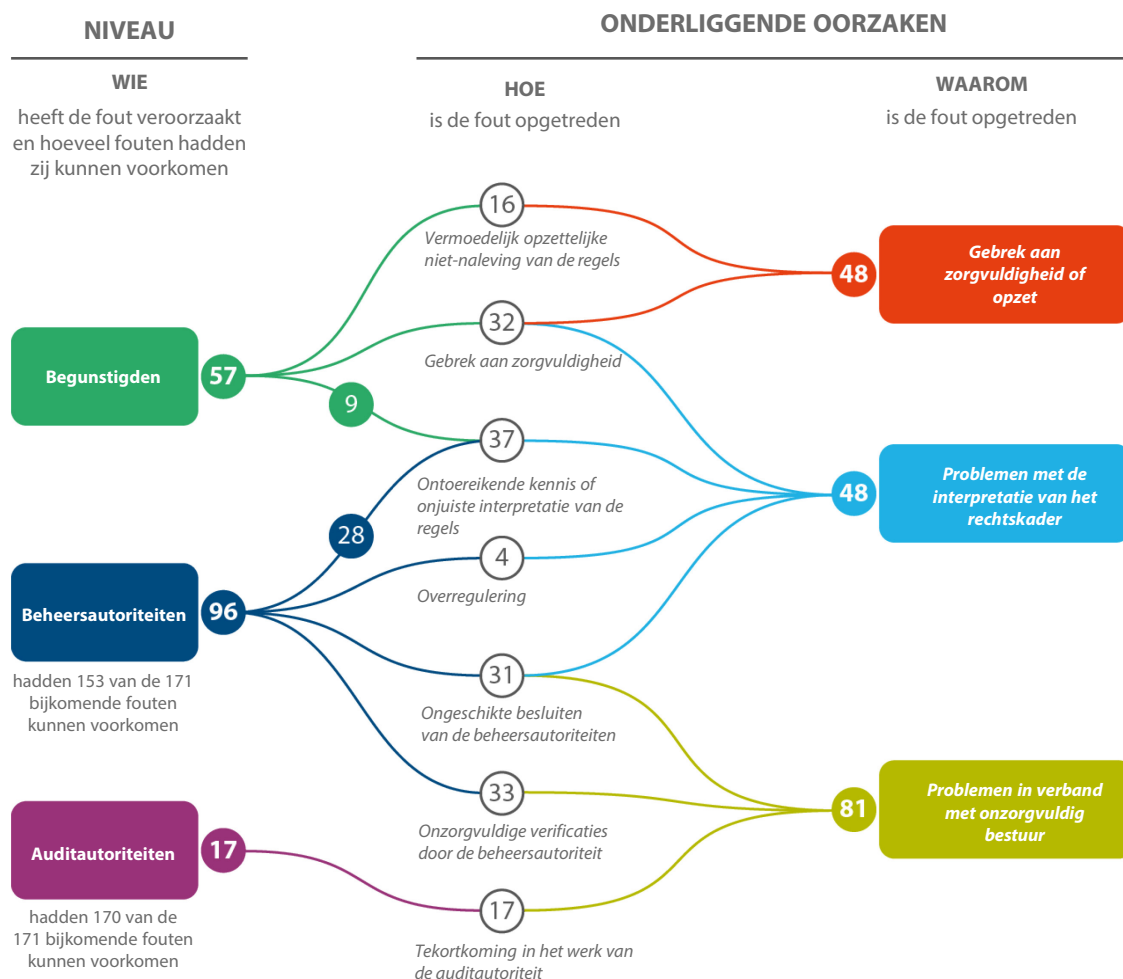
95 Op basis van deze analyse en rekening houdend met de eerdere werkzaamheden van de Commissie⁵⁶ hebben wij drie onderliggende oorzaken van fouten vastgesteld, namelijk problemen in verband met:

- onzorgvuldig bestuur door de autoriteiten van de lidstaten;
- gebrek aan zorgvuldigheid of (vermoedelijke) opzettelijke overtreding van de regels op het niveau van de begunstigden;
- de interpretatie van het regelgevingskader.

96 *Figuur 9* toont het niveau waarop fouten ontstaan, wie ze heeft veroorzaakt en hoe en waarom deze fouten zich voordoen. De auditautoriteiten hadden 170 van de door ons opgespoorde bijkomende fouten kunnen voorkomen.

⁵⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, “Onderliggende oorzaken van fouten en genomen maatregelen (Artikel 32, lid 5, van het Financieel Reglement), [COM\(2017\) 124 final](#); Studie voor het Europees Parlement, “Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States’ Managing and Audit Authorities”, [IPOL_STU\(2022\)732267](#)

Figuur 9 — Overzicht van de onderliggende oorzaken van de door ons ontdekte bijkomende fouten en het niveau waarop deze fouten zich hebben voorgedaan (2017-2022)



Opmerking: de indeling is gebaseerd op de belangrijkste kenmerken van de fout. Voor een van de 171 bijkomende fouten die we ontdekten, zijn wij van mening dat de verantwoordelijkheid hoofdzakelijk bij de Commissie ligt.

Bron: ERK.

Problemen in verband met het bestuur door de autoriteiten van de lidstaten maakten bijna de helft van de bijkomende fouten uit

97 In het kader van deze analyse betekent goed bestuur dat ervoor wordt gezorgd dat concrete acties goed worden gepland, geselecteerd, uitgevoerd en gecontroleerd, zodat alleen wettige en regelmatige uitgaven bij de Commissie worden gedeclareerd en gecertificeerd. Tekortkomingen in deze categorie kunnen zich uiten in ongeschikte besluitvorming of onzorgvuldige verificaties door de beheersautoriteiten en tekortkomingen in het werk van de auditautoriteiten.

Meer dan een derde van de door ons vastgestelde bijkomende fouten had kunnen worden voorkomen door de beheersautoriteiten

98 Ongeveer 37 % van de bijkomende fouten die we rapporteerden voor de periode 2014-2020 kan worden toegeschreven aan optreden of gebrek aan optreden van de beheersautoriteiten of de organen waaraan zij taken delegeren. Deze onderliggende oorzaak kan zich vaak uiten in ongeschikte besluiten van deze autoriteiten bij de goedkeuring van concrete acties (18 %).

99 De beheersautoriteiten hadden 19 % van de door ons vastgestelde fouten kunnen opsporen. Deze fouten deden zich voor als gevolg van ontoereikende (of, voor specifieke aspecten, zelfs niet-bestaande) eerstelijnscontroles tijdens de uitvoering van het project. Deze categorie omvat gevallen zoals de goedkeuring van uitgaven hoewel de projectdoelstellingen niet zijn verwezenlijkt, de verlening van financiële steun die niet in overeenstemming is met de in de goedkeuringsdocumenten van het project vastgestelde voorwaarden, het ontbreken van subsidiabiliteitscontroles van deelnemers of de terugbetaling van uitgaven die niet door de begunstigden zijn gedaan.

100 Bij onze controles wordt regelmatig een gebrek aan passende controles door beheersautoriteiten vastgesteld tijdens hun verificatie van subsidiabele uitgaven en subsidiabiliteitscriteria. Wij beschouwen dit als een van de belangrijkste risicofactoren voor cohesie-uitgaven. Voor de periode 2021-2027 voorziet de GB-verordening in een risicogebaseerde aanpak van de eerstelijnscontroles door de beheersautoriteiten. De Commissie verwacht een positief effect door zich te richten op uitgaven met een hoog risico. Wij zijn echter van mening dat deze wijziging het risico voor de regelmatigheid van de uitgaven vergroot, omdat de betalingsaanvragen van sommige begunstigden mogelijk niet worden geverifieerd door de beheersautoriteiten.

De auditautoriteiten hebben in enkele gevallen ontoereikende beoordelingen uitgevoerd

101 Tekortkomingen in de planning en voorbereiding van controles en in de kwaliteit van de documentatie van controlewerkzaamheden verminderen de betrouwbaarheid van die werkzaamheden (paragrafen [56-62](#)). Soms kunnen deze tekortkomingen van invloed zijn op de beoordeling door de auditautoriteiten van fouten die zij eerder hadden vastgesteld.

102 17 van de bijkomende fouten (10 %) die wij tussen 2017 en 2022 vaststelden, waren toe te schrijven aan onvoldoende werk of ontoereikende beoordeling door auditautoriteiten. Deze gevallen hadden voornamelijk betrekking op het niet-melden van fouten en/of onzorgvuldige kwantificering.

Gebrek aan zorgvuldigheid of vermoedelijke opzettelijke niet-naleving van de regels door begunstigden was goed voor meer dan een kwart van de door ons vastgestelde fouten

103 Wij troffen ook gevallen aan van bijkomende fouten waarbij de regels vrij duidelijk waren, maar de begunstigde deze onvoldoende zorgvuldig volgde. 32 van de 171 bijkomende fouten (19 %) die we tussen 2017 en 2022 hebben gerapporteerd en gekwantificeerd, vallen onder deze categorie. Het gaat bijvoorbeeld om gevallen waarin begunstigden apparatuur hebben aangegeven die zij voor niet-beoogde doeleinden hebben gebruikt.

104 In het geval van fouten die het gevolg zijn van opzettelijke handelingen of omissies van begunstigden, vermoeden wij over het algemeen fraude. Als externe auditor van de EU hebben wij geen mandaat tot het onderzoeken van gevallen van vermoedelijke fraude die de financiële belangen van de EU schaadt en onze controleprocedures zijn er niet op gericht fraude op te sporen. Wij melden vermoedens die voortvloeien uit onze werkzaamheden bij het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) of het Europees Openbaar Ministerie (EOM)⁵⁷.

105 Tussen 2017 en 2022 troffen wij van de 1 157 door ons onderzochte verrichtingen 16 gevallen van opzettelijke niet-naleving van de regels aan. Dit komt overeen met 9 % van de 171 bijkomende fouten die we hebben vastgesteld.

⁵⁷ Paragrafen 1.44, 1.46 en 1.47 van het [Jaarverslag 2022](#).

106 Het jaarverslag 2022 van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU en fraudebestrijding bevat een fraudeopsporingspercentage voor elk beleidsterrein, op basis van door de autoriteiten van de lidstaten gerapporteerde gegevens⁵⁸. Dit percentage wordt berekend door onregelmatige bedragen in verband met fraude te berekenen als percentage van de totale betalingen. Het gerapporteerde percentage voor cohesie-uitgaven in de periode 2014-2020 ligt net onder de 0,5 %. In dit verslag wordt ook bevestigd dat de lidstaten elke elfde onregelmatigheid die zij in het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) hebben gemeld, in dezelfde periode als vermoedelijke fraude hebben aangemerkt (9 %).

107 Wij hebben eerder vermeld dat de beheersautoriteiten fraude te weinig melden waardoor de betrouwbaarheid van de opsporingspercentages van fraude die worden vermeld in de verslagen over de bescherming van de financiële belangen van de EU wordt geschaad. Ook hebben wij opgemerkt dat, hoewel de wijze waarop beheersautoriteiten frauderisico's vaststellen en preventieve maatregelen opzetten is verbeterd, zij de opsporing, reactie en coördinatie met betrekking tot fraude moeten versterken⁵⁹. De situatie duurde voort in 2022: de autoriteiten van de lidstaten hebben gevallen van vermoedelijke fraude niet gemeld zoals vereist en hebben het frauderisico onvoldoende aangepakt. Daarnaast merkten we op dat ongeveer 35 % van de controlelijsten van de auditautoriteiten het risico op fraude nog steeds niet expliciet aanpakte⁶⁰ noch documenteerde hoe zij dit risico tijdens hun controles aanpakten.

⁵⁸ Zie figuur 6 van het [verslag](#).

⁵⁹ Paragrafen 80 en 89 van [Speciaal verslag nr. 06/2019](#).

⁶⁰ Paragrafen 6.56 en 6.58 van het [Jaarverslag 2022](#).

Verschillen in de interpretatie van wettelijke voorschriften waren goed voor nog eens een kwart van de door ons vastgestelde fouten

108 Begunstigden en overheidsinstanties moeten tal van regels naleven, zoals de algemene bepalingen van de GB-verordening, fondsspecifieke bepalingen, gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, horizontale EU-voorschriften (bijv. inzake overheidsopdrachten of staatssteun) en nationale subsidiabiliteitsregels⁶¹. Bovendien veranderen de bepalingen gewoonlijk tussen programmacycli. Onze controle-ervaring leert dat de toepassing van een sterk gereguleerd kader op duizenden begunstigden en overheidsinstanties in 27 lidstaten een keerzijde heeft: interpretatieverschillen zijn onvermijdelijk, ook tussen beheers- en auditautoriteiten. Soms leidt dit zelfs tot rechtsonzekerheid die overheidsinstanties ervan kan weerhouden programma's uit te voeren zoals beoogd⁶².

109 Uit onze analyse blijkt dat onduidelijke regels of problemen met de interpretatie ervan een onderliggende oorzaak waren van ongeveer 24 % van alle bijkomende fouten (37 gevallen). In sommige van deze gevallen hebben de begunstigden onregelmatige uitgaven gedeclareerd omdat zij de regels niet correct interpreteerden. Deze categorie fouten omvat ook gevallen waarin de in de nationale wetgeving vastgestelde regels niet voldeden aan alle vereisten van de desbetreffende EU-wetgeving, alsook fouten als gevolg van niet-naleving van nationale voorschriften die door de EU-wetgeving worden “overgereguleerd” (d.w.z. veeleisender waren dan de EU-wetgeving — ook wel “gold-plating” genoemd).

110 De meeste van de 37 gevallen deden zich voor omdat de beheersautoriteiten zelf de regels onjuist interpreteerden. In [kader 6](#) wordt een voorbeeld van zo'n situatie beschreven.

⁶¹ Artikel 65, lid 1, van de [GB-verordening 2014-2020](#).

⁶² Zie bijvoorbeeld paragraaf 44 van ons [briefingdocument “De vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020”](#).

Kader 6

Bijkomende fouten die we vaststelden als gevolg van een onjuiste interpretatie van de regels door de beheersautoriteit

In 2019 troffen wij twee projecten aan in Italië die oorspronkelijk uit nationale middelen werden gefinancierd, fysiek waren voltooid voordat ze werden goedgekeurd voor EU-financiering en daarom niet subsidiabel waren. De autoriteiten van de lidstaten hadden “fysieke voltooiing” onjuist geïnterpreteerd als een verwijzing naar de financiële of administratieve afsluiting van een project. De fysieke voltooiing heeft in feite betrekking op de voltooiing van de werken of activiteiten die noodzakelijk zijn voor de output van het project, die doorgaans plaatsvindt vóór de financiële en administratieve afsluiting⁶³.

Wij hebben de Commissie daarom aanbevolen te verduidelijken wat wordt bedoeld met “fysiek voltooide”/“volledig ten uitvoer gelegde” concrete acties. De Commissie heeft deze verduidelijkingen echter nog niet aan alle lidstaten meegedeeld⁶⁴, maar alleen aan de meest direct betrokken lidstaten. De Commissie heeft ook voorgesteld haar “foutentypologie” voor de periode 2021-2027 te wijzigen om dergelijke fouten als een afzonderlijke categorie aan te pakken.

Het organisatorisch kader in de lidstaten heeft gevolgen voor hun capaciteit om fouten te voorkomen en op te sporen

111 Volgens ramingen van de Commissie hebben de lidstaten in 2014-2020 circa 1 400 verschillende autoriteiten opgericht om cohesieprogramma’s te beheren en te controleren, waaronder 116 auditautoriteiten, ongeveer 300 certificerings- en beheersautoriteiten en meer dan 900 intermediaire instanties⁶⁵. Uit de ex-postevaluatie van de Commissie voor het cohesiebeleid in de periode 2007-2013 blijkt ook dat hoe meer autoriteiten er per programma zijn, hoe groter het risico van uiteenlopende interpretaties van de regels op verschillende niveaus is⁶⁶.

⁶³ Paragrafen 5.19 en 5.20 van het [Jaarverslag 2019](#).

⁶⁴ Bijlage 6.2 bij het [Jaarverslag 2022](#).

⁶⁵ Paragraaf 55 van ons [briefingdocument “De vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020”](#).

⁶⁶ Paragraaf 57 van ons [briefingdocument “De vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020”](#).

112 Uit onze analyse blijkt dat er een correlatie bestaat tussen het aantal programma's in een lidstaat en de door de auditautoriteiten vastgestelde foutenpercentages (hetgeen wijst op tekortkomingen in het werk van de beheersautoriteiten). We constateerden ook een omgekeerde correlatie met de grootte van de programma's: kleinere programma's vertonen meer fouten.

113 Dit wijst erop dat lidstaten met gedecentraliseerde diensten en een geregionaliseerde uitvoering van programma's (bijv. België, Duitsland, Frankrijk, Spanje en Italië) voor grotere uitdagingen kunnen staan bij het doeltreffend uitvoeren van cohesiebeidsprogramma's.

114 De GB-verordening 2021-2027 voorziet in de vereenvoudiging van de administratieve structuur van programma's door bijvoorbeeld certificeringsautoriteiten te vervangen door een boekhoudfunctie en door de invoering van "verbeterde evenredige regelingen" voor programma's, die leiden tot minder controles door de autoriteiten van de lidstaten en ook door de Commissie. Zoals wij eerder hebben benadrukt, bestaat er geen bewijs dat de potentiële voordelen van deze vereenvoudiging opwegen tegen het risico dat een beperking van de reikwijdte van de controles met zich meebrengt⁶⁷.

⁶⁷ Paragrafen 113-115 van [Advies nr. 6/2018](#).

Hoe heeft de Commissie fouten voorkomen en gecorrigeerd?

115 In dit deel onderzoeken wij welke maatregelen er zijn en hoe de Commissie deze gebruikt om het foutenpercentage in de cohesie-uitgaven te verlagen. We kijken naar manieren om te voorkomen dat er fouten worden gemaakt in aangiften en hoe deze kunnen worden gecorrigeerd als ze niet worden ontdekt door de autoriteiten van de lidstaten.

Vereenvoudiging van het regelgevingskader voor het cohesiebeleid heeft tot dusver niet de beoogde resultaten opgeleverd

116 Ondanks verschillende vereenvoudigingsinitiatieven is het regelgevingskader voor het cohesiebeleid in de loop der tijd nog uitgebreider geworden. Tussen de perioden 2007-2013 en 2014-2020 is het aantal bladzijden van verordeningen en richtsnoeren meer dan verdubbeld⁶⁸.

117 Voor de periode 2021-2027 besloot de Commissie geen aanvullende schriftelijke richtsnoeren voor beheers- en auditautoriteiten meer uit te brengen en de bestaande alleen te behouden wanneer dat passend is. Daarnaast is zij van plan het aantal afgeleide wetten te verminderen. Wij merken op dat dit het risico met zich meebrengt dat de rechtsonzekerheid voor beheersautoriteiten en begunstigden toeneemt en uiteindelijk zelfs het risico op fouten toeneemt⁶⁹.

⁶⁸ Paragraaf 45 van ons [briefingdocument “De vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020”](#).

⁶⁹ Paragraaf 101 van [Advies nr. 6/2018](#).

Verrichtingen met vereenvoudigde kostenopties zijn minder foutgevoelig, maar worden niet overal gebruikt

118 Vereenvoudigde kostenopties zijn gericht op het behalen van talrijke voordelen, zoals het verminderen van de administratieve lasten, het vergroten van de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen, het verbeteren van de transparantie en controleerbaarheid en het vergemakkelijken van de tijdige uitvoering van projecten, zoals bepaald in artikel 67 van de GB-verordening.

119 Vereenvoudigde kostenopties zijn de meest gebruikte vereenvoudigingsmaatregelen. De beheersautoriteiten hebben het gebruik ervan toegestaan in ongeveer 80 % van de programma's die in 2017 door de Commissie zijn onderzocht⁷⁰. Dit betekent echter niet noodzakelijkerwijs dat deze kostenopties daadwerkelijk in die programma's zijn gebruikt.

120 Uit onze controles van verrichtingen waarbij vereenvoudigde kostenopties betrokken zijn, is gebleken dat deze minder foutgevoelig zijn. Deze kostenopties zijn ook een belangrijke vereenvoudigingsmaatregel, maar worden niet altijd naar behoren uitgevoerd. Bij onze aanpak van de controle van vereenvoudigde kostenopties wordt rekening gehouden met de beoogde voordelen van het stroomlijnen van de administratieve lasten en het flexibeler maken van de uitvoering van projecten. Wanneer we echter moeten nagaan of er sprake is van een gedeclareerde activiteit, kunnen we op zoek gaan naar bewijzen van werkelijk gemaakte en betaalde kosten.

121 Tussen 2017 en 2022 constateerden we dat elke 24e verrichting met vereenvoudigde kostenopties fouten vertoonde, vergeleken met elke vijfde verrichting op basis van terugbetaling van werkelijke kosten. De meest voorkomende fouten in verband met vereenvoudigde kostenopties hebben betrekking op tekortkomingen in de opzet ervan (zie het voorbeeld in [kader 7](#)).

⁷⁰ Studie van de Europese Commissie, “[Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF](#)”, blz. 61; zie ook paragraaf 74 van ons briefingdocument “[De vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020](#)”.

Kader 7

Niet-subsidiabele kosten als gevolg van onjuiste berekening van indirecte kosten

In Tsjechië lanceerde de beheersautoriteit van een programma van het Europees Sociaal Fonds/het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling een aanvullende oproep tot het indienen van projecten die in het kader van het Horizon 2020-programma waren goedgekeurd.

In het kader van de Horizon 2020-regels kunnen afschrijvingskosten worden opgenomen in de grondslag voor het berekenen van indirecte kosten die forfaitair worden vergoed tegen 25 % van de subsidiabele directe kosten.

De beheersautoriteit heeft de Horizon 2020-regels echter onjuist omgezet in nationale wetgeving. Dit heeft geleid tot een situatie waarin begunstigden de investeringskosten als directe kosten konden declareren en tot een hypothetische afschrijving van dezelfde investering als basis voor de berekening van de indirecte kosten. Dit leidde tot een systematisch te hoge aangifte voor alle projecten volgens dezelfde nationale regels⁷¹.

122 Ondanks de inspanningen van de Commissie om het gebruik van vereenvoudigde kostenopties te bevorderen, is het gebruik van alle fondsen samen in de periode 2014-2020 beperkt. Dit geldt zelfs in gevallen waarin het gebruik ervan passend zou kunnen zijn⁷², zoals bepaalde soorten concrete acties in het kader van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling/het Cohesiefonds. Dit was voornamelijk het gevolg van rechtsonzekerheid en de extra administratieve lasten die gepaard gaan met het gebruik ervan in combinatie met traditionele nationale en regionale systemen op basis van de terugbetaling van werkelijke kosten⁷³.

⁷¹ Kader 6.3 van het [Jaarverslag 2022](#).

⁷² Samenvattingen I en III van [Speciaal verslag 06/2021](#).

⁷³ Paragraaf 75 van ons [briefingdocument “De vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020”](#), op basis van de studie van de Europese Commissie (2017), “Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF”.

Inhouding op tussentijdse betalingen kan doeltreffend zijn, maar wordt ondermijnd door een vrijgave van openstaand jaarlijks saldo voorafgaand aan regelmatigheidscontroles

123 De Commissie behoudt 10 % van de bedragen die in een bepaald boekjaar aan de lidstaten zijn betaald (zie paragraaf 16). Deze inhouding is bedoeld om de EU-begroting veilig te stellen en het inherente risico te beperken dat lidstaten uitgaven met fouten declareren. Het is de bedoeling dat dit bedrag wordt vrijgemaakt wanneer de Commissie de jaarrekeningen goedkeurt.

124 De goedkeuring van de rekeningen is echter niet afhankelijk van het door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentage. De Commissie is op grond van de GB-verordening verplicht om aangelegenheden in verband met de wettigheid en regelmatigheid pas in een later stadium te analyseren, na goedkeuring van de rekeningen⁷⁴. Daarom kan de Commissie de aanvankelijk ingehouden 10 % vrijgeven, ondanks het risico dat aan de hand van latere wettigheids- en regelmatigheidscontroles een materieel foutenpercentage (d.w.z. een restfoutenpercentage van meer dan 2 %) in de uitgaven in de rekeningen kan worden opgespoord.

125 De Commissie kan betalingen onderbreken of de betaling van het openstaande saldo voor het boekjaar (en de vrijgave van het op tussentijdse betalingen ingehouden bedrag) opschorten indien er op het moment van de goedkeuring van de rekeningen aanwijzingen zijn voor ernstige onregelmatigheden. Het doel van deze instrumenten is onregelmatige uitgaven in de toekomst te voorkomen⁷⁵. Zoals eerder opgemerkt, leidt dit tot uitstel van betalingen uit de EU-begroting, waardoor de lidstaten extra onder druk worden gezet om de noodzakelijke corrigerende maatregelen te nemen om tekortkomingen in de doeltreffende werking van de beheers- en controlesystemen te verhelpen⁷⁶. Uitstel en opschortingen kunnen niet worden gebruikt wanneer de berekening door de Commissie van het jaarlijkse saldo ertoe leidt dat de lidstaten geld moeten terugbetalen in plaats van een aanvullende betaling te ontvangen, zoals het geval was voor de meeste programma's tussen 2017 en 2022. Deze aanpak is in

⁷⁴ Artikel 139, lid 5, van de [GB-verordening 2014-2020](#).

⁷⁵ Artikelen 83 en 143 van de [GB-verordening 2014-2020](#).

⁷⁶ Kader 20 van [Analyse 01/2023](#).

overeenstemming met de GB-verordening, maar beschermt de EU-begroting niet totdat de beoordeling van de regelmatigheid is voltooid⁷⁷.

126 De wettelijke situatie voor de periode 2021-2027 is gewijzigd. Rekeningen met een gerapporteerd restfoutenpercentage boven de materialiteitsdrempel van 2 % zijn niet ontvankelijk en kunnen niet bij de Commissie worden ingediend⁷⁸. Tegelijkertijd is de inhouding verlaagd tot 5 % en zal zij nog worden vrijgegeven voordat de Commissie haar regelmatigheidscontroles heeft afgerond⁷⁹. Dit verlaagde percentage kan voldoende zijn voor het cohesiebeleid in zijn geheel, maar niet voor alle programma's. Onze ervaring is dat de conclusie van de Commissie over de regelmatigheid van de uitgaven het restfoutenpercentage in verschillende gevallen verhoogt tot meer dan 5 %, met name als rekening wordt gehouden met de bijkomende fouten die wij aantreffen⁸⁰.

Tot dusver verrichte financiële correcties hebben niet geleid tot een direct verlies van financiering voor de betrokken lidstaten

127 De Commissie kan verzoeken om financiële correcties in gevallen waarin ernstige tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaat tot systeemgebreken hebben geleid. Zij kan ook om dergelijke correcties verzoeken voor individuele onregelmatigheden. Deze correcties kunnen het resultaat zijn van haar eigen controles, haar werkzaamheden ter follow-up van onze controles, OLAF-onderzoeken, of van nationale audits of controles wanneer onvoldoende correcties werden toegepast. Daarnaast is het de taak van de Commissie om follow-up te geven aan de door de autoriteiten van de lidstaten gemelde onregelmatigheden en te waarborgen dat problemen worden aangepakt en fouten worden gecorrigeerd, zodat correcties een afschrikkend effect hebben op onregelmatigheden. Een dergelijke follow-up is noodzakelijk om fouten te corrigeren die niet eerder door de autoriteiten van de lidstaten zijn ontdekt, met inbegrip van de door ons vastgestelde bijkomende fouten.

⁷⁷ Paragraaf 21 van [Speciaal verslag 26/2021](#).

⁷⁸ Artikel 98, lid 5, van de [GB-verordening 2021-2027](#).

⁷⁹ Paragraaf 22 van [Speciaal verslag 26/2021](#).

⁸⁰ Zie bijlage 7 bij de JAV's van DG EMPL en DG REGIO tussen 2017 en 2022.

Het kan tot twintig maanden duren om één procedure voor financiële correctie tegen een lidstaat af te ronden

128 Wij beoordeelden de maatregelen die de Commissie had genomen om follow-up te geven aan onze afzonderlijke bevindingen tussen 2017 en 2021 — jaren waarvoor ten tijde van onze analyse al follow-upmaatregelen waren gestart. We richtten ons voornamelijk op kwantificeerbare fouten.

129 De Commissie aanvaardde onze bevindingen met betrekking tot 119 van de 124 bijkomende fouten die we tussen 2017 en 2021 kwantificeerden. Zoals blijkt uit [figuur 10](#), vonden we voor deze 119 fouten bewijs dat de Commissie:

- o correcties heeft toegepast of voornemens is toe te passen voor 66 fouten met een financiële impact (ongeveer 55 %), overeenkomstig haar interpretatie van fouten (zie paragraaf [44](#));
- o van mening was dat zij in 32 gevallen (ongeveer 27 %) geen solide rechtsgrondslag had om financiële correcties toe te passen, of de noodzaak daartoe niet in zag, mede gelet op aanvullende informatie van de lidstaten;
- o nog niet had besloten financiële correcties toe te passen of wachtte op aanvullende informatie van de betrokken lidstaat voor de resterende 21 fouten (waaronder 16 gevallen uit 2021).

Figuur 10 — Status van de follow-up door de Commissie van onze bevindingen



Bron: ERK.

130 Volgens de juridische procedures van de Commissie omvat de follow-up van fouten en de toepassing van financiële correcties een aanvullende verrekeningsprocedure met de betrokken lidstaat. Deze komt bovenop alle formele stappen die onderdeel zijn van ons controleproces. Als gevolg daarvan worden niet onmiddellijk corrigerende maatregelen genomen.

131 Uit onze analyse blijkt dat voor een derde van de bijkomende fouten die we tussen 2017 en 2021 kwantificeerden, de follow-up van de Commissie nog gaande was. Voor deze gevallen is sinds het einde van onze controle gemiddeld 31 maanden verstreken (d.w.z. meer dan 2,5 jaar).

132 Voor gevallen die ten tijde van onze analyse waren afgesloten, bedroeg de gemiddelde tijd tussen het einde van onze controle en de conclusie van de follow-up door de Commissie tussen 11 maanden voor gevallen waarin zij besloot geen financiële correcties toe te passen en 20 maanden voor gevallen met correcties. Sinds de oprichting van het gemeenschappelijk auditdirectoraat in juli 2021 is de gemiddelde duur afgenomen tot ongeveer zeven maanden voor gevallen zonder correcties.

133 De situatie is vergelijkbaar voor de eigen controles van de Commissie: het kan enkele jaren duren voordat de Commissie kan bevestigen dat de voorgestelde correcties zijn uitgevoerd zoals vereist⁸¹.

Controles op EU-niveau hebben volgens de rapportage van de Commissie geleid tot 620 miljoen EUR aan aanvullende financiële correcties tegen eind 2022

134 Voor de periode 2014-2020 voeren de beheers- en certificeringsautoriteiten het grootste deel van de financiële correcties en inhoudingen uit. Bij deze wordt ook rekening gehouden met de bevindingen van hun auditautoriteiten (zie paragraaf 55). De Commissie rapporteert in haar jaarlijkse activiteitenverslagen het bedrag dat de lidstaten tijdelijk of definitief uit de rekeningen halen⁸². De ingetrokken middelen kunnen opnieuw worden ingevoerd of gebruikt voor andere subsidiabele uitgaven binnen hetzelfde programma⁸³. Na goedkeuring van de rekeningen kan de Commissie verzoeken om aanvullende financiële correcties voor afzonderlijke onregelmatigheden; daarnaast kan zij geëxtrapoleerde correcties toepassen wanneer de restfoutenpercentages worden herberekend op meer dan 2 %. Zij kan ook systeemgebreken die van invloed zijn op meerdere programma's aanpakken door correcties toe te passen op alle getroffen programma's. Dergelijke correcties zijn het resultaat van de eigen controles van de Commissie of haar follow-upmaatregelen met betrekking tot gecertificeerde uitgaven en vormen een aanvulling op de bedragen die

⁸¹ Paragrafen 81 en 82 van [Speciaal verslag 26/2021](#).

⁸² Zie bijlage 7H bij het JAV 2021 van DG EMPL en bijlage 7H bij het JAV 2021 van DG REGIO.

⁸³ Artikel 137, lid 2, en artikel 143, lid 3, van de [GB-verordening 2014-2020](#).

de beheers- en certificeringsautoriteiten als gevolg van hun controles en verificaties uit de jaarrekeningen hebben ingetrokken.

135 Volgens de JAV's van DG EMPL en DG REGIO had de Commissie de lidstaten verzocht om tegen eind 2022 620 miljoen EUR aan dergelijke aanvullende financiële correcties uit te voeren sinds het begin van de periode 2014-2020 op basis van audits en controles door EU-organen. De overgrote meerderheid (88 %) daarvan was het resultaat van haar eigen controles⁸⁴. Dit bedrag omvat ook correcties van 291 miljoen EUR die zijn toegepast als follow-up van de herberekende restfoutenpercentages van voorgaande boekjaren. Op grond van de GB-verordening kunnen de lidstaten de gecorrigeerde bedragen ook voor deze financiële correcties vervangen door andere regelmatige uitgaven.

Tot dusver geen financiële nettocorrecties voor de periode 2014-2020

136 Tot slot kan de Commissie voor de periode 2014-2020 nettocorrecties toepassen in gevallen waarin EU-controles, nadat de rekeningen zijn ingediend, ernstige tekortkomingen in het beheers- en controlesysteem aan het licht brengen die niet door de lidstaten zijn vastgesteld, gerapporteerd en gecorrigeerd⁸⁵. Financiële nettocorrecties zijn de enige soort correcties die leiden tot een direct en onmiddellijk verlies van financiering voor de betrokken lidstaat. In het kader van de [GB-verordening 2014-2020](#) moet echter cumulatief aan meerdere wettelijke voorschriften worden voldaan om financiële nettocorrecties toe te passen. Volgens het JAV 2022 van DG EMPL leek in één geval aan de voorwaarden voor het toepassen van financiële nettocorrecties te zijn voldaan waarvoor de Commissie voornemens was in 2023 een procedure te starten⁸⁶. Ten tijde van deze analyse was echter geen netto financiële correctie opgelegd. De mogelijkheid om financiële nettocorrecties op te leggen zal in de periode 2021-2027 behouden blijven, maar het valt nog te bezien hoe deze in de praktijk zal worden gebruikt ten opzichte van de periode 2014-2020.

⁸⁴ Zie blz. 148 van de bijlage bij het JAV 2022 van DG EMPL en blz. 130 van de bijlage bij het JAV van DG REGIO.

⁸⁵ Artikel 145, lid 7, van de [GB-verordening 2014-2020](#).

⁸⁶ [JAV 2022 van DG EMPL](#), blz. 62; zie ook paragraaf 6.72 van het [Jaarverslag 2022](#).

Wat is de volgende stap?

137 Het laatste boekjaar van de periode 2014-2020 loopt tot en met 30 juni 2024. Dit betekent dat de autoriteiten van de lidstaten de Commissie om betalingen zullen verzoeken en hun controles en audits van uitgaven zullen uitvoeren na de einddatum voor subsidiabiliteit van 31 december 2023, alvorens de afsluitingsdocumenten uiterlijk op 15 februari 2025 in te dienen⁸⁷. Op grond van de STEP-verordening kan er in programma's voor worden gekozen de termijn voor de indiening van aanvragen voor de eindbetaling en afsluitingsdocumenten met één jaar te verlengen, d.w.z. tot en met 15 februari 2026. Wij hebben enkele factoren onderzocht die bepalend kunnen zijn voor de periode voorafgaand aan de definitieve afsluiting van de programma's door de Commissie.

Late start van de programma's voor 2014-2020 en aanvullende financiering verhoogde voor sommige lidstaten de absorptiedruk

138 Vertragingen bij de goedkeuring van wetgeving en programma's betekenen een late start van de uitvoering, wat een domino-effect heeft op betalingen uit de EU-begroting. In de periode 2007-2013 keurde de Commissie 95 % van de programma's goed vóór eind 2007, maar in 2014-2020 was slechts 56 % van de programma's op 31 december 2014 goedgekeurd⁸⁸, en de laatste 31 programma's werden pas in december 2015 goedgekeurd, bijna twee jaar na het begin van de periode. Als gevolg daarvan is er minder tijd beschikbaar om de EU-middelen die in de periode 2014-2020 beschikbaar zijn gesteld, te besteden.

139 Zoals wij eerder hebben gemeld, neemt de druk om de beschikbare EU-financiering te absorberen tegen het einde van de subsidiabiliteitsperiode toe⁸⁹. Bovendien moeten de lidstaten aan het einde van de subsidiabiliteitsperiode ook de aanvullende financiering in het kader van React-EU aan cohesieprogramma's in 2020 en 2021 besteden (zie paragraaf 05).

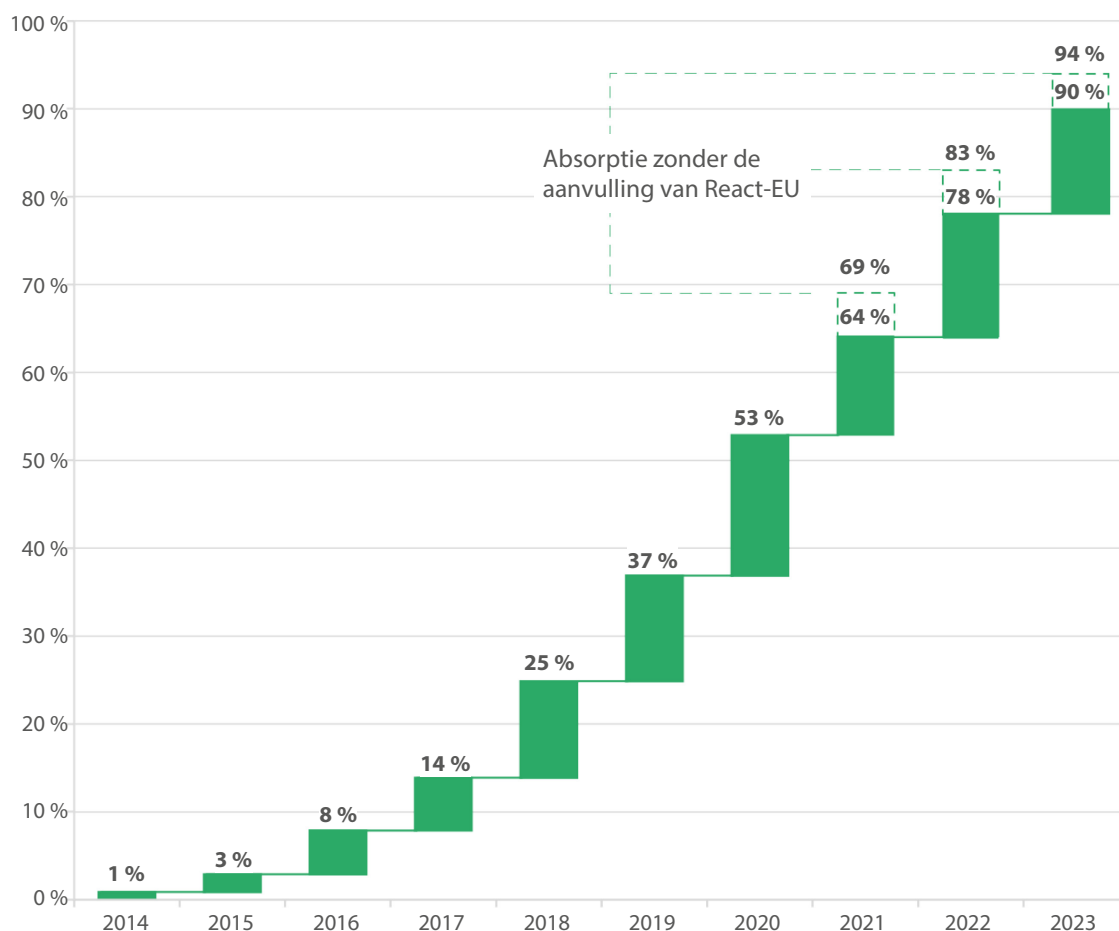
⁸⁷ Artikelen 138 en 141 van de [GB-verordening 2014-2020](#).

⁸⁸ Kader 2 van [Speciaal verslag nr. 17/2018](#).

⁸⁹ Paragrafen 20 en 34-39 van [Snelle evaluatie — Niet-afgewikkelde vastleggingen in de EU-begroting nader bekeken](#); paragrafen 20 en 21 en 83 van [Speciaal verslag nr. 17/2018](#).

140 In het laatste jaar van de subsidiabiliteitsperiode bereikte de absorptie van de cohesiefinanciering voor 2014-2020 het vereiste percentage. Eind 2023 waren de uitgaven ter waarde van ongeveer 94 % van alle toewijzingen door de lidstaten gedeclareerd en door de Commissie betaald. Dit percentage daalt tot 90 % als de toewijzingen in het kader van React-EU worden meegerekend (zie [figuur 11](#)).

Figuur 11 — Absorptiepercentages voor het cohesiebeleid, eind 2023



Bron: ERK, op basis van <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>.

141 De flexibiliteit die werd geboden om de COVID-19-pandemie aan te pakken (het corona-investeringsinitiatief en het investeringsinitiatief coronavirusrespons plus) droeg in de boekjaren 2020-2021 en 2021-2022 aanzienlijk bij tot een grotere absorptie. De gewijzigde wetgeving breidde het scala aan subsidiabele kosten uit met uitgaven in verband met COVID-19 en stond 100 % cofinanciering uit EU-fondsen toe. Het tweede initiatief had een aanzienlijk effect op de absorptie. In juni 2021 hadden 178 programma's uit 17 lidstaten en het VK (waaronder programma's voor Europese territoriale samenwerking) gekozen voor de mogelijkheid van 100 % EU-financiering.

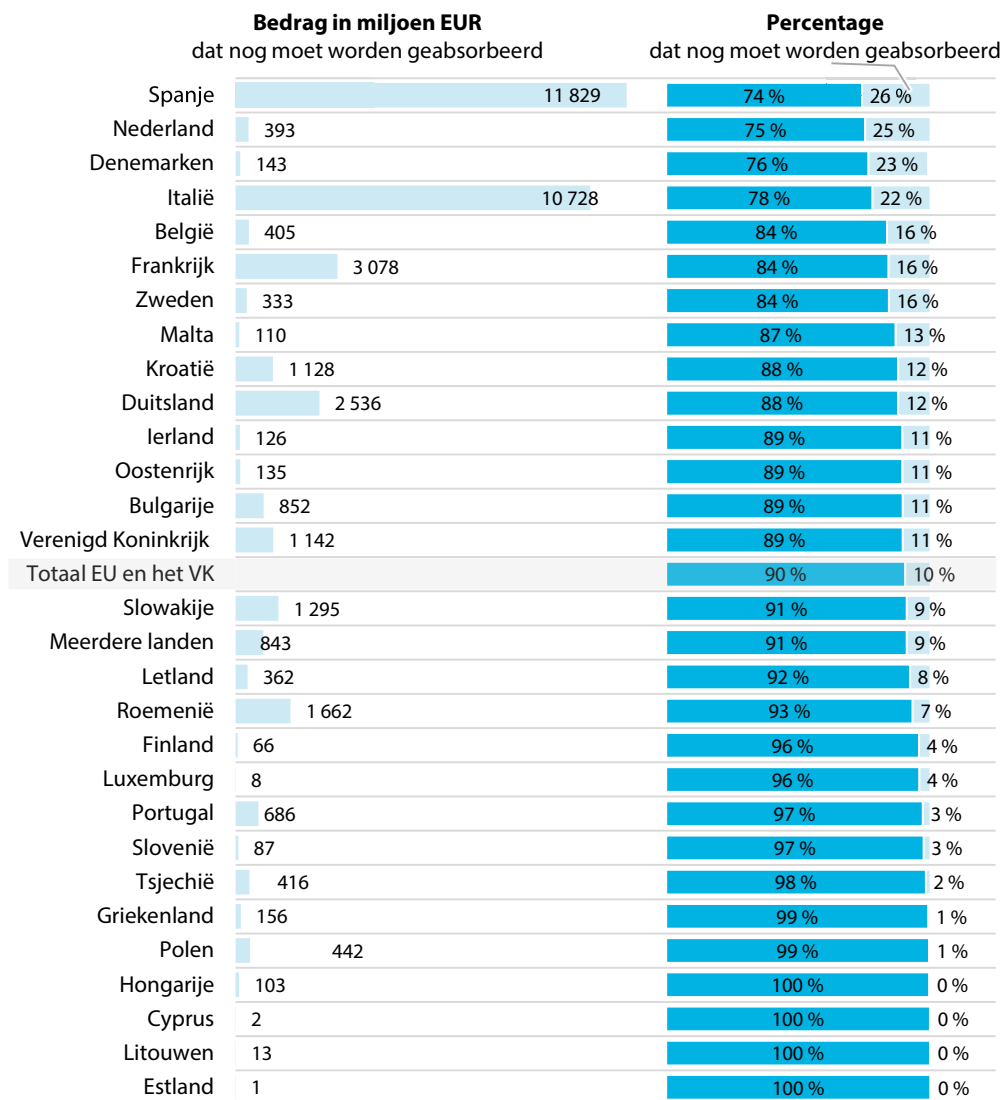
142 Het schrappen van het vereiste van nationale of particuliere cofinanciering van programma's druist echter in tegen een al lang bestaand beginsel: verplichte nationale of particuliere cofinanciering zorgt ervoor dat lidstaten (of begunstigden) zich betrokken tonen en verantwoordelijkheid nemen en dat de door de EU gesteunde maatregelen een goed rendement hebben⁹⁰.

143 Eind 2023 liepen de absorptiepercentages sterk uiteen van lidstaat tot lidstaat⁹¹: van 74 % in Spanje tot 100 % in Hongarije, Cyprus, Litouwen en Estland (zie *figuur 12*).

⁹⁰ Paragraaf 71 van [Analyse 01/2023](#) en overweging 86 van de [GB-verordening 2021-2027](#).

⁹¹ Paragraaf 2.16 van het [Jaarverslag 2021](#); paragrafen 27 en 28 van [Speciaal verslag nr. 17/2018](#) en het [opendataplatform voor cohesie](#).

Figuur 12 — Absorptiepercentages van de lidstaten aan het eind van 2023



Opmerking: “nog te absorberen” bedragen (lichtblauw) zijn betalingen die lidstaten nog aan de Commissie kunnen vragen. De uiteindelijke absorptie van deze bedragen is niet noodzakelijk een weergave van de voortgang van de uitvoering van het project in de betrokken lidstaat.

Bron: ERK, op basis van cohesiondata.ec.europa.eu.

144 Alle resterende uitgaven voor programma's voor de periode 2014-2020, met inbegrip van bedragen die zijn gedeclareerd ter vervanging van ingetrokken uitgaven of waarvoor financiële correcties zijn toegepast, moeten nog steeds de volledige controlecyclus doorlopen voordat zij door de Commissie kunnen worden terugbetaald. Na de inwerkingtreding van de STEP-verordening hebben de lidstaten de mogelijkheid om deze controles uiterlijk medio 2025 uit te voeren, een jaar later dan het einde van het laatste boekjaar van de periode medio 2024. Dit geeft de autoriteiten van de lidstaten meer tijd om alle vereiste administratieve controles uit te voeren.

145 Tegelijkertijd overlapt de subsidiabiliteitsperiode van een ander tijdelijk instrument, de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility — RRF), met de laatste paar jaar van de cohesie-uitgaven voor 2014-2020. Deze situatie legt extra druk op de capaciteit van sommige overheidsdiensten van de lidstaten om ervoor te zorgen dat de uitgaven regelmatig zijn en in overeenstemming zijn met de beginselen van goed financieel beheer.

Er is geen wettelijk vereiste voor definitieve aanvaarding om de regelmatigheid van uitgaven voor de periode als geheel te bevestigen

146 De afsluiting van de programma's in de periode 2014-2020 zal gebaseerd zijn op de documenten betreffende het laatste boekjaar en het eindverslag over de uitvoering, dat enkele specifieke onderdelen bevat over de laatste fase van de uitvoering van het programma. De regels voor het onderzoek en de goedkeuring van de rekeningen voor het laatste boekjaar zijn dezelfde als voor elk ander boekjaar.

147 De Commissie beschouwt dit als een vereenvoudiging van de procedure⁹². De programma-autoriteiten zullen zich echter vóór afsluiting nog moeten buigen over de eindbeoordeling van de subsidiabiliteit van de gedeclareerde kosten voor bepaalde concrete acties, met name voor concrete acties die betrekking hebben op investeringen die door financieringsinstrumenten worden ondersteund, de verrekening van staatssteunvoorschotten, de definitieve beoordeling van inkomstengenererende concrete acties en de behandeling van niet-functionerende concrete acties⁹³.

⁹² Richtsnoeren van de Commissie voor de afsluiting van operationele programma's (2022/C 474/01), blz. 1.

⁹³ Paragraaf 6.75 van het [Jaarverslag 2022](#).

148 Net als voor alle andere boekjaren moet de Commissie een jaarlijks besluit nemen ter aanvaarding van de regelmatigheid van de uitgaven. In de GB-verordening wordt echter niet verzocht om een dergelijk besluit voor de gehele periode. Er is geen expliciete wettelijke verplichting voor auditautoriteiten om zekerheid te verschaffen over alle uitgaven tijdens de periode⁹⁴. De Commissie kan problemen in verband met de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen van de uitgaven in de goedgekeurde rekeningen aan de orde stellen, zelfs na de betaling van het eindsaldo en de afsluiting van een programma. De regels stellen geen definitieve termijn vast voor de voltooiing van de beoordelingen van de wettigheid en regelmatigheid van de programma's voor de periode 2014-2020. Bijgevolg is het niet bekend wanneer de periode 2014-2020 als voltooid kan worden beschouwd⁹⁵ en alle openstaande wettigheids- en regelmatigheidskwesties kunnen worden aangepakt.

⁹⁴ Paragraaf 121 van [Speciaal verslag nr. 36/2016](#).

⁹⁵ Paragraaf 78 van [Speciaal verslag nr. 36/2016](#).

Slotopmerkingen

149 Uit ons overzicht van eerder gerapporteerde bevindingen en door de Commissie gepubliceerde informatie over de uitgavenperiode 2014-2020 blijkt dat het zekerheidskader voor het cohesiebeleid sinds 2007 weliswaar heeft bijgedragen tot een verlaging van het totale foutenpercentage, maar er niet in is geslaagd dit onder het in de regels vastgestelde materialiteitsniveau van 2 % te brengen. De wijze waarop zowel de autoriteiten van de lidstaten als de Commissie het kader toepassen, moet daarom verder worden verbeterd.

150 Niet alle nationale of regionale beheers- en controlesystemen zijn voldoende doeltreffend in het voorkomen of opsporen van onregelmatigheden in door begunstigten gedeclareerde uitgaven. Ook vertonen de controles van de Commissie tekortkomingen, waardoor fouten die niet door de autoriteiten van de lidstaten worden vastgesteld, niet kunnen worden opgespoord. Haar nalevingsgerichte controles zijn weliswaar doeltreffend, maar beperkt in aantal. Tegen deze achtergrond zijn wij van mening dat er meer actie nodig is om de manier te versterken waarop het zekerheidskader voor cohesie-uitgaven voor 2021-2027 wordt uitgevoerd en met name wordt gestuurd door de Commissie, aangezien zij uiteindelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van de EU-begroting.

151 De wijzigingen in de regelgeving in de opzet van het zekerheidskader voor de periode 2014-2020 leverden niet het verwachte resultaat van verlaging van het foutenpercentage tot onder de materialiteitsdrempel op: onze schatting van het foutenpercentage voor elk jaar tussen 2017 en 2022 lag boven de 2 % voor gedeclareerde uitgaven gedurende de gehele periode 2014-2020. Net als wij concludeert de Commissie dat het foutenpercentage bij de cohesie-uitgaven van materieel belang is, ook al is het resultaat lager, aangezien het alleen onregelmatigheden kwantificeert waarvoor zij financiële correcties van toepassing acht.

152 De eerstelijnscontroles van de beheersautoriteiten moeten alle uitgaven bestrijken voordat deze bij de Commissie worden gedeclareerd. Uit onze controlebevindingen, die van de auditautoriteiten en de resultaten van de eigen controles van de Commissie blijkt echter dat hun controles nog niet doeltreffend genoeg zijn om het hoge inherente risico op fouten bij cohesie-uitgaven te beperken. In feite had een aanzienlijk aantal van de bijkomende fouten door deze “eerste verdedigingslinie” kunnen en moeten worden opgespoord en gecorrigeerd. Wij beschouwen de tekortkomingen in de eerstelijnscontroles daarom als een van de

belangrijkste risicofactoren voor de regelmatigheid van cohesie-uitgaven, waardoor de Commissie en de lidstaten meer aandacht moeten besteden aan de doeltreffendheid van de controles van de beheersautoriteiten.

153 Auditautoriteiten zijn een essentiële “tweede verdedigingslinie”. Niettemin, en hoewel ze veel onregelmatigheden ontdekken in de uitgavendeclaraties die door de beheersautoriteiten worden opgesteld, hebben we tekortkomingen aangetroffen in het werk van een aanzienlijk aantal auditautoriteiten, waardoor de mate waarin de Commissie kan vertrouwen op hun controles beperkt is. Fouten blijven onopgemerkt vanwege tekortkomingen in de planning en voorbereiding van hun controlewerkzaamheden en in de kwaliteit van de werkzaamheden zelf en de documentatie ervan. In de loop der jaren hebben wij in de werkzaamheden van 40 van de 43 onderzochte auditautoriteiten tekortkomingen aangetroffen, die op hun beurt van invloed waren op meer dan de helft van de door ons gecontroleerde verrichtingen. Gezien hun sleutelrol in het zekerheidskader hebben wij de auditautoriteiten aanbevolen verschillende verbeteringen aan te brengen om ervoor te zorgen dat hun controleresultaten het toepasselijke rechtskader volledig weerspiegelen.

154 Tot slot zou de Commissie meer effect kunnen sorteren door het aantal nalevingsgerichte controles te verhogen. Deze zijn doeltreffender bij het opsporen van onregelmatigheden dan controles aan de hand van stukken, maar zijn momenteel beperkt in aantal.

155 Wij analyseerden ook welke soorten fouten het vaakst werden ontdekt op dit uitgaventerrein, dat wordt gedomineerd door betalingen op basis van vergoedingen. De meest voorkomende soort bijkomende fouten die we ontdekten, waren niet-subsidiabele uitgaven. Dergelijke fouten en fouten met betrekking tot niet-subsidiabele projecten droegen tussen 2017 en 2022 het meest bij aan het geschatte foutenpercentage, gevolgd door niet-naleving van de staatssteunregels en van de nationale en EU-regels voor overheidsopdrachten. De auditautoriteiten hebben hun capaciteit om fouten bij overheidsopdrachten op te sporen sinds de periode 2007-2013 verbeterd, maar fouten met betrekking tot niet-subsidiabele projecten en staatssteun worden minder vaak ontdekt.

156 Onze controleresultaten wijzen op een foutenpercentage boven de materialiteitsdrempel in het merendeel van de lidstaten die de meeste cohesiemiddelen ontvangen. Bepaalde soorten fouten komen in sommige lidstaten vaker voor. Dit onderstreept de rol van de Commissie om landspecifieke kwesties actief te blijven aanpakken.

157 Uit onze analyse van de onderliggende oorzaken van de bijkomende fouten die we ontdekken, blijkt dat meer dan een derde had kunnen worden voorkomen door betere besluitvorming of efficiëntere verificaties door beheersautoriteiten. Meer dan een kwart kan worden toegeschreven aan een gebrek aan zorgvuldigheid of een vermoeden van opzettelijke niet-naleving van de regels door begunstigden, en nog een kwart aan problemen met de interpretatie van het regelgevingskader. De belangrijkste uitdaging voor de Commissie is het verstrekken van explicietere richtsnoeren om aspecten te verduidelijken waarvoor de rechtsgrondslag niet duidelijk genoeg is, maar ook om “gold-plating” te voorkomen.

158 Wat betreft de maatregelen die de Commissie kan gebruiken om fouten te voorkomen of op te sporen, merken we op dat de vereenvoudiging van het regelgevingskader niet alle beoogde resultaten heeft opgeleverd. In de periode 2014-2020 waren vereenvoudigde kostenopties de meest gebruikte vereenvoudigingsmaatregel. Onze controlebevindingen bevestigen dat verrichtingen met vereenvoudigde kostenopties minder foutgevoelig zijn, maar niet overal worden gebruikt.

159 De inhouding van 10 % van elke tussentijdse betaling tot de goedkeuring van de jaarrekeningen zou een doeltreffende waarborg kunnen zijn. De Commissie analyseert echter pas wettigheids- en regelmatigheidskwesties nadat zij het ingehouden bedrag heeft vrijgegeven. De inhouding werd verlaagd tot 5 % voor de periode 2021-2027, maar rekeningen met een gerapporteerd restfoutenpercentage boven de materialiteitsdrempel zijn niet ontvankelijk.

160 De Commissie maakt gebruik van financiële correcties om de financiële belangen van de EU te beschermen wanneer zij van mening is dat het beheers- en controlesysteem van een programma ernstige tekortkomingen vertoont. In totaal meldt de Commissie dat zij aanvullende correcties van ongeveer 620 miljoen EUR heeft toegepast, voornamelijk in verband met haar eigen controles. Tot nu toe heeft de Commissie echter nog nooit financiële nettocorrecties toegepast die zouden leiden tot een direct verlies van financiering voor de betrokken lidstaat.

161 Ondanks het systeem van jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen omvat de uitvoering van de fondsen van het cohesiebeleid voor de periode 2014-2020 nog steeds verschillende elementen van een meerjarig karakter waarmee rekening moet worden gehouden tijdens afsluitingsprocedures en na de betaling van het eindsaldo, met het oog op overwegingen inzake wettigheid en regelmatigheid. Aangezien de regels echter niet voorzien in een uiterste termijn voor definitieve afsluiting, is het niet mogelijk te voorspellen hoeveel tijd nodig zal zijn om alle programma's af te ronden.

162 De druk om beschikbare EU-financiering te absorberen neemt tegen het einde van elke subsidiabiliteitsperiode toe. Sinds 2020 heeft de absorptie van cohesiefondsen het vereiste percentage bereikt, na de bijzonder lage absorptiepercentages in de eerste jaren van de periode 2014-2020. Dit kan grotendeels worden toegeschreven aan de flexibiliteit die werd geboden om de COVID-19-pandemie aan te pakken (zie paragraaf [142](#)), en met name aan de mogelijkheid van 100 % EU-financiering. Het schrappen van het vereiste van nationale of particuliere cofinanciering van programma's druist echter in tegen het reeds lang bestaande beginsel van EU-financiën: nationale of regionale publieke (en private) cofinanciering wordt beschouwd als een essentiële waarborg om te zorgen voor een economisch, efficiënt en doeltreffend gebruik van EU-financiering en de eigen verantwoordelijkheid voor overheidsinvesteringen als factor om de risico's voor deugdelijke en regelmatige uitgaven te verkleinen. Daarom moet deze flexibiliteitsmaatregel een tijdelijke uitzondering blijven.

Deze analyse werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Annemie Turtelboom, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 29 mei 2024.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Overzicht van de rollen en verantwoordelijkheden van de autoriteiten van de lidstaten en de Commissie



BEHEERSAUTORITEIT (OF INTERMEDIAIRE INSTANTIES)

Verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering van de programma's.

Verantwoordelijk voor de selectie van individuele projecten en begunstigden in het kader van deze programma's volgens eerder overeengekomen criteria.

Voert vóór de certificering "beheersverificaties" (d.w.z. eerstelijnscontroles) van de gefinancierde activiteiten en gedeclareerde uitgaven uit: verifieert of de gefinancierde producten zijn geleverd, of de door de begunstigden gedeclareerde uitgaven zijn betaald en of deze in overeenstemming zijn met het toepasselijke recht, het operationele programma en de voorwaarden voor steun voor de concrete actie.

Voor het zekerheidspakket dat zij voorbereidt:

- *Beheersverklaring*
- *Jaarlijks overzicht van controles en verificaties*



CERTIFICERINGSAUTORITEIT

Alvorens aanvragen voor tussentijdse betalingen in te dienen, certificeert zij dat deze aanvragen op betrouwbare boekhoudsystemen gebaseerd zijn, door controleerbare ondersteunende documenten worden gestaafd en aan verificaties door de beheersautoriteit zijn onderworpen.

Voor het zekerheidspakket dat zij voorbereidt:

- *Gecertificeerde rekeningen*



AUDITAUTORITEIT

Verricht controles van de behoorlijke werking van het beheers- en controlesysteem van de programma's.

Voert controles uit van concrete acties met betrekking tot de uitgaven die zijn opgenomen in de jaarrekeningen van de programma's op basis van de tijdens het boekjaar bij de Commissie gedeclareerde uitgaven.

Voor het zekerheidspakket dat zij voorbereidt:

- *Jaarlijks controleverslag*
- *Controle-oordeel*



COMMISSIE

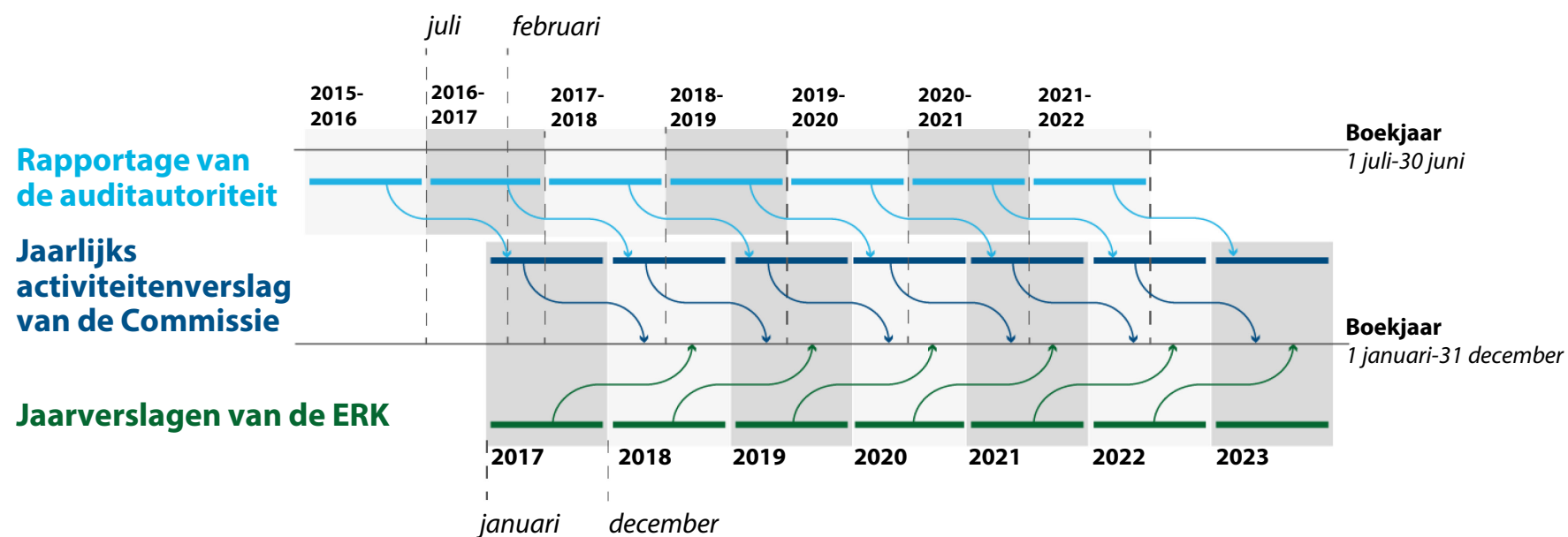
Voert administratieve controles, controles aan de hand van stukken en nalevingsgerichte controles uit (na goedkeuring van de rekeningen) om een conclusie te kunnen trekken over de door de auditautoriteiten gerapporteerde restfoutenpercentages en deze te kunnen valideren.

Kan ook regelmatigheidscontroles uitvoeren om het werk van een auditautoriteit te evalueren. Indien uit deze controles onregelmatigheden of ernstige tekortkomingen naar voren komen, kan de Commissie vervolgens verdere financiële (netto)correcties opleggen.

Aggregeert en publiceert resultaten in de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) en in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) van de Commissie.

Bron: ERK, op basis van de artikelen 125 tot en met 127 van de [GB-verordening 2014-2020](#).

Bijlage II — Tijdschema van de boekjaren en rapportagetermijnen



Bron: ERK.

Bijlage III — Overzicht van de steekproef van de ERK per lidstaat (2017-2022)

Lidstaat	Geplande EU-bijdrage (miljoen EUR)	Betaalde EU-bijdrage (miljoen EUR)	Aantal gecontroleerde zekerheids-pakketten	Aantal gecontroleerde verrichtingen	Aantal verrichtingen met tekortkomingen in het werk van de auditautoriteit	Aantal gevonden kwantificeerbare fouten	Typologie van kwantificeerbare fouten (alleen voor de 10 grootste ontvangers)
PL	79 271	71 497	28	237	103	29 (12 %)	
IT	48 773	30 741	10	79	42	6 (8 %)	
ES	45 601	28 683	11	101	53	31 (31 %)	
RO	24 568	18 214	5	41	17	6 (15 %)	
PT	23 234	20 847	6	94	85	31 (33 %)	
CZ	22 703	19 139	8	59	30	9 (15 %)	
HU	22 624	19 974	8	82	24	11 (13 %)	
DE	20 724	15 177	8	60	41	13 (22 %)	
FR	19 383	12 867	6	35	27	3 (9 %)	
EL	18 548	16 939	6	82	30	14 (17 %)	
SK	14 405	10 352	4	28	27	4	A B C D E F
VK	10 988	8 025	4	32	29	2	A — niet-subsidiabele uitgaven B — fouten bij overheidsopdrachten C — staatssteunfouten D — niet-subsidiabele projecten E — ontbrekende bewijsstukken F — andere fouten
TS	9 407	7 395	4	15	11	3	
HR	9 161	5 735	4	30	9		
BG	8 102	6 010	4	29	1		
LT	7 111	6 355	3	23	8	1	
LV	4 690	3 580	4	29	7	2	
EE	3 715	3 390	2	25	17		
SI	3 366	2 839	3	22	2	1	
BE	2 459	1 735	1	7	5		
SE	2 117	1 442	1	8	8	1	
NL	1 586	937	1	4	2	1	
FI	1 504	1 265	1	5	5		
AT	1 274	1 073	1	5	5		
IE	1 188	1 054	1	5	5	1	
CY	882	787	1	8	1	1	
MT	834	579	1	4	4		
DK	634	401	1	4	4		
LU	187	147	1	4	4	1	
Totaal	409 040	317 180	138	1 157	606	171	

Bron: ERK.

Bijlage IV — Overzicht van de rapportage van de auditautoriteiten over onregelmatigheden tussen 2018 en 2022

Lidstaat	Aantal tussen 2017 en 2022 ingediende zekerheidspakketten	Bedrag van de gemelde onregelmatigheden (miljoen EUR)	Aantal gemelde onregelmatigheden
Polen	134	41,9	789
Italië	228	197	3 389
Spanje	149	78,3	1 568
Roemenië	29	77,1	710
Portugal	11	23,2	268
Tsjechië	46	20,7	719
Hongarije	33	193,8	676
Duitsland	145	30,7	6 194
Frankrijk	144	92,3	2 171
Griekenland	11	56,5	581
Slowakije	38	59,1	630
Verenigd Koninkrijk	33	52,9	599
Territoriale samenwerking	299	11,6	2 872
Kroatië	13	16,2	191
Bulgarije	45	10,6	274
Litouwen	11	22,1	106
Letland	12	5,6	244
Estland	12	1,7	40
Slovenië	10	3,4	153
België	41	6,5	773
Zweden	21	0,3	118
Nederland	26	0,3	105
Finland	16	0,1	50
Oostenrijk	13	16,2	212
Ierland	12	5	69
Cyprus	11	0,5	23
Malta	16	0,1	12
Denemarken	11	0,7	117
Luxemburg	15	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	1 585	1 024,5	23 653

Bron: ERK, op basis van de rapportage van de auditautoriteiten aan de Commissie.

Bijlage V — Relevante verslagen van de ERK

Speciale verslagen

Speciaal verslag nr. 16/2013: “Evaluatie van de ‘single audit’ en van het vertrouwen van de Commissie in het werk van de nationale auditautoriteiten op het gebied van cohesie”

Speciaal verslag nr. 10/2015: “Er moet meer worden gedaan om de problemen met openbare aanbesteding bij EU-cohesie-uitgaven aan te pakken”

Speciaal verslag nr. 19/2016: “Uitvoering van de EU-begroting via financieringsinstrumenten – lessen die uit de programmeringsperiode 2007-2013 moeten worden getrokken”

Speciaal verslag nr. 24/2016: “Meer inspanningen nodig om te zorgen voor grotere bekendheid en voor naleving van de staatssteunregels in het kader van het cohesiebeleid”

Speciaal verslag nr. 36/2016: “Een beoordeling van de regelingen voor de afsluiting van de programma’s 2007-2013 voor cohesie en plattelandsontwikkeling”

Speciaal verslag nr. 04/2017: “Het beschermen van de EU-begroting tegen onregelmatige uitgaven: in de periode 2007-2013 maakte de Commissie op cohesiegebied in toenemende mate gebruik van preventieve maatregelen en financiële correcties”

Speciaal verslag nr. 17/2018: “Met de maatregelen die de Commissie en de lidstaten tijdens de laatste jaren van de programma’s voor de periode 2007-2013 namen, werd lage absorptie aangepakt, maar ze waren te weinig resultaatgericht”

Speciaal verslag nr. 06/2019: “De aanpak van fraude bij EU-cohesie-uitgaven: de beheersautoriteiten moeten de opsporing, reactie en coördinatie versterken”

Speciaal verslag 07/2020: “Uitvoering van het cohesiebeleid: de kosten zijn relatief laag, maar er is onvoldoende informatie om de besparingen door vereenvoudiging te kunnen inschatten”

Speciaal verslag 06/2021: “Financieringsinstrumenten binnen het cohesiebeleid bij de afsluiting van de periode 2007-2013: verificatiewerkzaamheden hadden over het algemeen goede resultaten, maar nog steeds enkele fouten”

[Speciaal verslag 24/2021](#): “Resultaatgerichte financiering in het cohesiebeleid: nastrevenswaardige ambities, maar nog steeds belemmeringen in de periode 2014-2020”

[Speciaal verslag 26/2021](#): “Regelmatigheid van de uitgaven in het kader van het cohesiebeleid van de EU: de Commissie maakt jaarlijks een minimaal geschat foutenpercentage bekend dat niet definitief is”

[Speciaal verslag 02/2023](#): “De aanpassing van de voorschriften van het cohesiebeleid in antwoord op COVID-19 — De middelen werden flexibeler gebruikt, maar over het cohesiebeleid als instrument voor crisisrespons moet worden nagedacht”

[Speciaal verslag 06/2023](#): “Belangenconflicten in cohesie- en landbouwuitgaven van de EU — Kader is aanwezig, maar er zijn lacunes in de transparantie en detectiemaatregelen”

[Speciaal verslag 28/2023](#): “Overheidsopdrachten in de EU — Minder concurrentie om opdrachten voor werken, goederen en diensten in de periode 2011-2021”

Briefingdocumenten en analyses

[Landbouw en cohesie: overzicht van EU-uitgaven 2007-2013](#)

[Briefingdocument: De vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020](#)

[Briefingdocument: Het leveren van prestaties in het cohesiebeleid](#)

[Snelle evaluatie: Niet-afgewikkelde vastleggingen in de EU-begroting nader bekeken](#)

[Analyse 01/2023](#): EU-financiering via cohesiebeleid en de herstel- en veerkrachtfaciliteit — Een vergelijkende analyse

Adviezen

[Advies nr. 2/2004](#) over het model „single audit” (en een voorstel voor een communautair internecontrolekader)

[Advies nr. 7/2011](#) over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006

[Advies nr. 6/2018](#) over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa

Afkortingen

AMPR: jaarlijks beheers- en prestatieverslag (Annual Management and Performance Report)

Btw: belasting over de toegevoegde waarde

CF: Cohesiefonds

DG EMPL: directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie van de Commissie

DG REGIO: directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling van de Commissie

EFRO: Europees Fonds voor regionale ontwikkeling

ESF: Europees Sociaal Fonds

FEAD: Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen

GB-verordening: verordening gemeenschappelijke bepalingen

JAV: jaarlijks activiteitenverslag

KPI: kernprestatie-indicator

MFK: meerjarig financieel kader

NEET: geen scholing, geen werk, geen stage (not in education, employment or training)

OLAF: Europees Bureau voor fraudebestrijding

React-EU: herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa

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

STEP: platform strategische technologieën voor Europa

YEI: jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (Youth Employment Initiative)

Woordenlijst

Absorptie: ontvangst van EU-financiering door een lidstaat zodra aan de betalingsvoorwaarden is voldaan.

Absorptiepercentage: absorptie van de toewijzing van een lidstaat, uitgedrukt als percentage.

Auditautoriteit: onafhankelijke nationale entiteit die verantwoordelijk is voor het controleren van de systemen en concrete acties binnen een EU-uitgavenprogramma.

Begunstigde: natuurlijke of rechtspersoon die een subsidie of lening uit de EU-begroting ontvangt voor de uitvoering van een project of programma.

Beheersautoriteit: nationale, regionale of lokale (overheids- of particuliere) instantie die door een lidstaat is aangewezen voor het beheer van een door de EU gefinancierd programma.

Beheerssysteem voor onregelmatigheden: toepassing die de lidstaten gebruiken om onregelmatigheden, met inbegrip van vermoedelijke fraude, aan OLAF te melden.

Betrouwbaarheidsverklaring: een in het jaarverslag van de ERK gepubliceerde verklaring met haar controleoordeel over de betrouwbaarheid van de EU-rekeningen en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

Certificeringsautoriteit: orgaan dat door een lidstaat is aangewezen om de juistheid en conformiteit van uitgavenoverzichten en betalingsverzoeken te certificeren.

Cohesiebeleid: het EU-beleid waarmee wordt beoogd de economische en sociale verschillen tussen regio's en lidstaten te verkleinen door de bevordering van het scheppen van werkgelegenheid, het concurrentievermogen van het bedrijfsleven, economische groei, duurzame ontwikkeling en grensoverschrijdende en interregionale samenwerking.

Cohesiefonds: een EU-fonds om de economische en sociale ongelijkheden in de EU te verminderen door investeringen in milieu en vervoersinfrastructuur te financieren in lidstaten waar het bruto nationaal inkomen per inwoner minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt.

Concrete actie: project of contract dat of actie die deel uitmaakt van een operationeel programma en bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen ervan.

Europees Fonds voor regionale ontwikkeling: een EU-fonds dat de economische en sociale cohesie in de EU versterkt door de financiering van investeringen om ongelijkheden tussen regio's te verkleinen.

Europees Sociaal Fonds: EU-fonds voor het creëren van onderwijs- en arbeidskansen en het verbeteren van de situatie van personen die in armoede dreigen te vervallen. Vervangen door het Europees Sociaal Fonds Plus.

Europese territoriale samenwerking: kader voor interregionale, grensoverschrijdende en transnationale samenwerking dat leidend is voor beleidsuitwisselingen en de uitvoering van gezamenlijk optreden.

Financieel Reglement: de belangrijkste regels die bepalen hoe de EU-begroting wordt vastgesteld en gebruikt en hoe de daarmee samenhangende processen zoals interne controle, verslaglegging, controle en kwijting verlopen.

Financiële correctie: maatregel om de begroting te beschermen tegen onregelmatige of frauduleuze uitgaven door middel van het intrekken of terugvorderen van middelen ter compensatie van onverschuldigde betalingen aan door de EU gesteunde projecten of programma's.

Financiële nettocorrectie: financiële correctie door de Commissie waarbij de lidstaten onregelmatige uitgaven aan de EU-begroting moeten terugbetalen, wat betekent dat het bedrag permanent in mindering wordt gebracht op haar toewijzing van EU-financiering.

Financieringsinstrument: financiële steun uit de EU-begroting in de vorm van investeringen in eigen vermogen of quasi-eigen vermogen, leningen, garanties of andere risicodelende instrumenten.

Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen: EU-fonds ter ondersteuning van acties van de lidstaten om voedselhulp en andere materiële bijstand aan de armsten in de samenleving te verstrekken.

Fondsen voor het cohesiebeleid: in de context van deze analyse, de vier EU-fondsen voor de periode 2014-2020 ter ondersteuning van de economische, sociale en territoriale cohesie in de hele EU: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds en het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen.

Fout: het resultaat van een onjuiste berekening of een onregelmatigheid die voortvloeit uit de niet-naleving van wettelijke en contractuele vereisten.

Fraude: elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, vereiste informatie wordt achtergehouden en EU-middelen oneigenlijk worden gebruikt.

Gedeeld beheer: methode om de EU-begroting te besteden waarbij de Commissie, anders dan bij direct beheer, delegeert aan de lidstaat maar toch de eindverantwoordelijkheid houdt.

Goed financieel beheer: beheer van de middelen overeenkomstig de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid.

Herstel- en veerkrachtfaciliteit: mechanisme voor financiële steun van de EU om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te temperen en het herstel te stimuleren, en om de uitdagingen van een groenere en meer digitale toekomst het hoofd te bieden.

Intermediaire instantie: publiek- of privaatrechtelijke instantie die EU-middelen beheert onder verantwoordelijkheid van of namens een beheersautoriteit.

Internationaal aanvaarde controlenormen: reeks beroepsnormen waarin de verantwoordelijkheden van auditors zijn vastgelegd, opgesteld door verschillende normalisatie-instellingen.

Intrekking: financiële correctie waarbij, wanneer een onregelmatigheid wordt vastgesteld, de lidstaat de betrokken uitgaven onmiddellijk in mindering brengt op het betrokken programma en de concrete actie vervangt door een andere.

Investeringsinitiatief coronavirusrespons: pakket maatregelen om als antwoord op de COVID-19-uitbraak het flexibel gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen mogelijk te maken.

Jaarlijks activiteitenverslag: een door elk directoraat-generaal van de Commissie, elke EU-instelling en elk EU-orgaan opgesteld verslag waarin wordt uiteengezet hoe er is gepresteerd met betrekking tot de doelstellingen en hoe de financiële en personele middelen zijn benut.

Jaarlijks beheers- en prestatieverslag: verslag dat de Commissie elk jaar opstelt over haar beheer van de EU-begroting en de behaalde resultaten; het bevat een samenvatting van de informatie in de jaarlijkse activiteitenverslagen van haar directoraten-generaal en uitvoerende agentschappen.

Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief: EU-programma in het kader waarvan steun wordt geboden aan jongeren die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen in regio's met een jeugdwerkloosheid van meer dan 25 %.

Kernprestatie-indicator: kwantificeerbare maatstaf die de prestaties ten opzichte van de hoofddoelstellingen weergeeft.

Kwantificeerbare fout: typering die door de ERK bij het rapporteren van de resultaten van de toetsing van verrichtingen wordt gebruikt wanneer wordt gemeten welk bedrag van een verrichting fouten vertoont.

Materialiteitsdrempel: niveau waarboven ontdekte fouten in een gecontroleerde populatie of in een reeks financiële overzichten geacht worden afbreuk te doen aan de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid.

Meerjarig financieel kader: het uitgavenplan van de EU waarin prioriteiten (op basis van beleidsdoelstellingen) en maxima worden vastgesteld, over het algemeen voor zeven jaar. Het biedt de structuur waarbinnen jaarlijkse EU-begrotingen worden vastgelegd en beperkt de uitgaven voor elke uitgavencategorie. Deze analyse heeft betrekking op de periode 2014-2020.

Nalevingsgerichte controle: beoordeling door de Commissie van de betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de auditautoriteiten voor een bepaald boekjaar.

NEET: persoon die geen werk heeft en geen onderwijs of opleiding volgt.

Onregelmatigheid: inbreuk op EU-regels (of relevante nationale regelgeving) of op contractuele verplichtingen.

Operationeel programma: basiskader voor de uitvoering van door de EU gefinancierde concrete acties in overeenstemming met de prioriteiten en doelstellingen die zijn vastgesteld in een partnerschapsovereenkomst tussen de Commissie en de betrokken lidstaat.

Overheidsopdracht: aankoop door een publiekrechtelijk orgaan of andere autoriteit van goederen, werken of diensten.

Programmeringsperiode: periode waarin een operationeel of uitgavenprogramma van de EU wordt gepland en uitgevoerd.

React-EU: EU-programma waarmee aanvullende financiering wordt geboden voor bestaande cohesiebeleidsprogramma's om het herstel na de COVID-19-crisis te ondersteunen en tegelijkertijd de groene en digitale transformatie te bevorderen.

Representatieve statistische steekproefneming: toepassing van statistische technieken om een steekproef te trekken die de kenmerken vertoont van de populatie waaruit deze is getrokken.

Restfoutenpercentage: aandeel van een populatie dat onregelmatig blijft nadat rekening is gehouden met het effect van controleprocedures, terugvorderingen en correcties.

Risico bij afsluiting: de raming door de Commissie van het aandeel van de uitgaven van een programma dat bij afsluiting onregelmatig zal blijven na alle controles achteraf en correcties.

Selectie op geldwaarde: statistische steekproefmethode waarin de kans dat een bepaalde verrichting wordt geselecteerd evenredig is aan de omvang ervan.

Staatssteun: directe of indirecte overheidssteun voor een bedrijf of organisatie waardoor dit/deze een voordeel heeft ten opzichte van concurrenten.

Subsidie: EU-begrotingssteun voor de kosten die een begunstigde maakt voor een subsidiabel project of programma, meestal niet terugbetaalbaar.

Thematische controle: controle van de Commissie die specifiek betrekking heeft op programma's en uitgaventerreinen met een hoog risico die niet of onvoldoende door auditautoriteiten worden bestreken.

Vereenvoudigde kostenoptie: aanpak voor het bepalen van een subsidiebedrag met behulp van methoden als standardeenhedenkosten, financiering met forfaitaire of vaste bedragen, en niet op grond van de kosten die de begunstigde daadwerkelijk heeft gemaakt. Opgezet om de administratieve lasten te verlichten.

Vermoedelijke fraude: onregelmatigheid die aanleiding geeft tot administratieve of gerechtelijke procedures om vast te stellen of deze frauduleus was.

Verordening gemeenschappelijke bepalingen: de verordening tot vaststelling van de regels die van toepassing zijn op de Europese structuur- en investeringsfondsen.

ERK-team

Deze analyse werd goedgekeurd door kamer II “Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie”, die onder leiding staat van ERK-lid Annemie Turtelboom. De taak werd geleid door ERK-lid Helga Berger, met ondersteuning van Silvia Janik, kabinetschef, en Franz Ebermann, kabinetsattaché; Valeria Rota, hoofdmanager; Orsolya Szarka, taakleider; Zsuzsanna Csák, Dana Christina Mohamed en Janka Nagy-Babos, auditors. Michael Pyper verleende taalkundige ondersteuning. Agnese Balode verleende grafische ondersteuning.



Van links naar rechts: Michael Pyper, Janka Nagy-Babos, Dana Christina Mohamed, Orsolya Szarka, Silvia Janik, Helga Berger, Zsuzsanna Csák, Valeria Rota en Franz Ebermann.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2024

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.

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 978-92-849-2381-6	ISSN 2811-8286	doi:10.2865/068365	QJ-AN-24-003-NL-N
-----	------------------------	----------------	--------------------	-------------------

Het cohesiebeleid was goed voor meer dan een derde van de EU-begroting voor de periode 2014-2020. Het zekerheidskader voor cohesie heeft sinds 2007 bijgedragen tot een verlaging van het totale foutenpercentage, maar heeft dit niet tot onder de materialiteitsdrempel kunnen brengen. Onze controleresultaten wijzen consequent op foutenpercentages van meer dan 2 %, zowel op jaarbasis als vanuit een meerjarenperspectief. Hieruit blijkt dat er voor alle belangrijke actoren ruimte is om de manier waarop zij het zekerheidsmodel uitvoeren, te verbeteren.

In deze analyse geven wij een meerjarig overzicht van onze controleresultaten, een beoordeling van het zekerheidskader en landspecifieke informatie. We wijzen ook op de onderliggende oorzaken van fouten en op de maatregelen die de Commissie heeft genomen om fouten te voorkomen en te corrigeren.

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