

Samenvatting van de presentatie ‘De rechtmatigheidscontrole door de Europese Rekenkamer’ door Arjen Lok¹

Inleiding van de Europese Rekenkamer en haar betrouwbaarheidsverklaring

De Europese Rekenkamer (ERK) is de externe accountant van de Europese Unie (EU). Een van haar in het oog springende rapporten is het jaarverslag over de uitvoering van de begroting. Dit rapport bevat de betrouwbaarheidsverklaring over de rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid² van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen. In aanvulling op de betrouwbaarheidsverklaring worden specifieke beoordelingen aan de begrotingsautoriteiten verstrekt van de belangrijkste beleidsterreinen die de begroting van de Europese Unie kent. Naast ontvangsten betreft dit de uitgaven op het gebied van landbouw, plattelandsontwikkeling, regionaal beleid, werkgelegenheid en sociale zaken, externe betrekkingen, onderzoek en administratieve uitgaven.

Representatief voor het geheel

De betrouwbaarheidsverklaring werd in het Verdrag van Maastricht geïntroduceerd. In zijn bijdrage ‘The first ten years of DAS’³ omschrijft de heer Giorgo Clemente, lid van de ERK op het moment dat deze werd geïntroduceerd, als volgt: “an opinion on the accuracy of the recording of accounting transactions (accuracy of entries), similar to the sort issued by independent auditors in the private sector. It did not provide certainty, since this could only be achieved by analysing all transactions (which would not have been desirable because of the

¹ De informatie, meningen en opvattingen opgenomen in deze presentatie zijn de persoonlijke opvattingen van de presentator en deze hoeven niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met die van de Europese Rekenkamer.

² Hierna aangeduid met het in Nederland gangbare begrip ‘rechtmatigheid’.

³ DAS is de Franstalige afkorting voor de betrouwbaarheidsverklaring ‘déclaration d’assurance’. De bijdrage van de heer Giorgo Clemente is opgenomen in ‘Reflections/réflexions’ verkrijgbaar via http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/REFLECTIONS_35TH_ANNIVERSARY/Reflections_35anniversary.pdf

unfavourable cost/benefit ratio), but an opinion based on the audit of a sample of transactions held to be representative of the whole and identified within the mass of the institution's transactions through a statistical method.”⁴

Rechtmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Een tweede bijzonderheid in de betrouwbaarheidsverklaring is de verplichting om een oordeel te geven over de rechtmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen. De heer Giorgio Clemente omschrijft dit als: “The certification of the legality of the individual transactions underlying the accounts is a conceptually different operation. ... In this connection, we must assess whether individual transactions comply with the regulatory parameters on which they are based - both the substantive provisions (sector regulations, conventions, agreements and contracts) and the accounting provisions (budget nomenclature, Financial Regulation and internal management standards). Consequently, for expenditure, the audit reached down to the level of the final beneficiaries of EU funds, with the possibility of verifying the physical aspects of the operations funded. For revenue, where there are limits to the checks that can be carried out on debtors, for traditional own resources, the audit looked at supporting documents relating to the establishment of the amounts owed by debtors rather than material operations. Finally, the Court interpreted the treaty to mean that it required a statement of assurance every year.”⁵

⁴ Vrij vertaald: “een oordeel over de juistheid van de verwerking van boekhoudkundige verrichtingen (juistheid van de transacties), vergelijkbaar met het soort uitgegeven door onafhankelijke accountants in de particuliere sector. Het verschaft geen volledige zekerheid, omdat dit alleen kan worden bereikt door het analyseren van alle transacties (wat niet wenselijk zou zijn geweest als gevolg van de ongunstige kosten / baten-verhouding), maar een oordeel op basis van de controle van een steekproef van verrichtingen gehouden om representatief te zijn voor het geheel en geïdentificeerd binnen de populatie van de transacties van de instelling door middel van een statistische methode.”

⁵ Vrij vertaald: “De certificering van de rechtmatigheid van de individuele onderliggende verrichtingen bij de rekeningen is een conceptueel andere bewerking. ... In dit verband moeten we beoordelen of individuele transacties voldoen aan de reglementaire parameters waarop ze gebaseerd zijn - zowel de materiële bepalingen (sector verordeningen, verdragen, overeenkomsten en contracten) en de

Gedeeld beheer

Een derde element dat in ogenschouw genomen moet worden is de wijze waarop de begroting wordt uitgevoerd. Het financieel beheer van de EU begroting wordt gedeeld tussen de Europese Commissie (Commissie) en de lidstaten voor het overgrote deel van de begroting (zo ongeveer 75% van het totaal). De rest van de begroting wordt door de Commissie zelf uitgevoerd, waarvan een klein deel door middel van samenwerking met internationale organisaties zoals de Wereldbank, de Verenigde Naties en het Rode Kruis.

Er is een groot aantal belanghebbenden, dat elk jaar bijdragen ontvangt. Bijvoorbeeld zijn er meer dan 7 miljoen boeren (bedrijven) die subsidies uit het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid ontvangen. Iedere betaling voor zich kan relatief klein zijn en het concentreren van de controle op alleen de grootste bedragen zou nog altijd belangrijke bedragen niet blootstellen aan de kans op onderzoek.

Een piramide van zekerheid; ontbreekt een vierde element?

Het onderzoeken van de zekerheid verkregen van externe onafhankelijke derden over het gedeelde beheer is een logisch vierde element dat in beschouwing genomen kan worden. Dit wordt veel gebruikt in de openbare accountantspraktijk, met name ingebed in de structuur van accountantsorganisaties. In zijn advies Nr. 2/2004⁶ geeft de ERK doelstellingen en voorwaarden aan en gaat in op structuren, kosten en baten van een "single audit" model.

boekhoudkundige bepalingen (begroting nomenclatuur, Financieel Reglement en de interne normen voor het beheer). Dus, voor de uitgaven, reikte de controle tot op het niveau van de eindbegunstigden van EU-middelen, met de mogelijkheid van toetsing van de fysieke aspecten van de gefinancierde activiteiten. Voor de inkomsten, waar er grenzen zijn aan de controles die op debiteuren kunnen worden uitgevoerd, voor de traditionele eigen middelen, keek de controle naar de bewijsstukken over het ontstaan van het verschuldigde door debiteuren in plaats van activiteiten ter plaatse. Ten slotte heeft de ERK het verdrag geïnterpreteerd dat het elk jaar een betrouwbaarheidsverklaring verlangt."

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:107:0001:0020:NL:PDF>

Er is vooruitgang geboekt op dit aspect, maar in het speciaal verslag 16/2013⁷ wordt geconcludeerd dat “De Rekenkamer ontdekte een aantal risico’s die zijn verbonden aan het door de Commissie gestelde vertrouwen in de door de auditautoriteiten gemelde foutenpercentages en de door de lidstaten verstrekte informatie over de financiële correcties. Zo kan het gebeuren dat de Commissie de problemen die zij rapporteert aan het Europees Parlement en de Raad onderschat en verkeerd beoordeelt wat er nodig is voor een goedkeurende verklaring op gebied van cohesie.”

Ook op een ander gebied, waar de Commissie zelf de uitgaven beheert (direct beheer), het onderzoeksbeleidsgebied heeft de ERK in haar jaarverslag 2012⁸ het volgende opgenomen: “8.26. Voor de door de Rekenkamer gecontroleerde kostendeclaraties waarvoor een certificaat was ingediend (29 van de 90 verrichtingen in de steekproef) vergeleek de Rekenkamer de resultaten van haar eigen controle met de conclusie van de onafhankelijke accountant. In negen gevallen waarin deze laatste de kostendeclaratie had gecertificeerd, ontdekte de Rekenkamer in de kostendeclaratie een aanzienlijk foutenpercentage.

8.27. Certificering van kostendeclaraties is nuttig om het foutenpercentage in de KP’s⁹ als geheel te verlagen, maar de Rekenkamer ontdekt nog steeds een aanzienlijk foutenpercentage in kostendeclaraties waarvoor een onafhankelijk accountant een goedkeurende verklaring heeft afgegeven. Deze controleprocedure is gedeeltelijk doeltreffend.”

Dit punt werd door het Europees Parlement in haar kwijtingsresolutie 2012 opgenomen waarbij stond dat.” de Rekenkamer nog steeds een aanzienlijk

⁷ Speciaal verslag 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”
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_16/SR13_16_NL.pdf

⁸ Jaarverslag over de uitvoering van de begroting (2013/C 331/01):
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AR12/AR12_NL.pdf

⁹ KP’s: kaderprogramma’s voor onderzoek

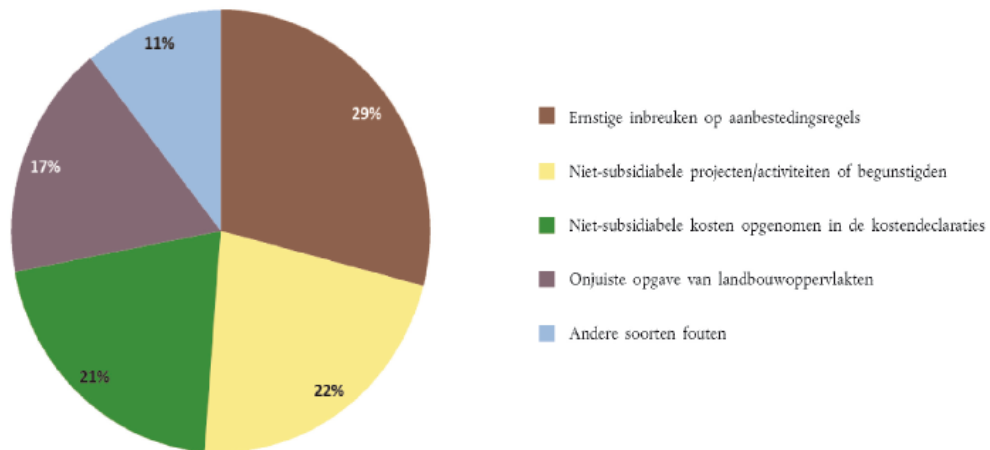
foutenpercentage ontdekt in kostendeclaraties waarvoor een onafhankelijk accountant een goedkeurende verklaring heeft afgegeven; is daarom van mening dat de Commissie en de lidstaten aan controleurs alle nodige achtergrond- en opleidingsmateriaal ter beschikking moeten stellen om een correcte controle van kostendeclaraties mogelijk te maken; onderstreept het feit dat kostendeclaraties waarvoor een goedkeurende verklaring is afgegeven, alleen zin hebben, als de Commissie ze kan vertrouwen.”

Het samenstel van de elementen

De ERK verstrekt een betrouwbaarheidsverklaring aan de kwijtingsautoriteiten (Raad en Europees Parlement) over de rekeningen en de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen. De betrouwbaarheidsverklaring moet de gehele uitvoering van de begroting betreffen, maar hoeft niet noodzakelijkerwijs gebaseerd te worden op alle transacties. Dat zou niet uitvoerbaar zijn, maar nog altijd is een representatief beeld over het geheel gewenst. Voor het overgrote deel van de betalingen wordt zekerheid verkregen door gegevensgericht onderzoek dat door medewerkers van de Europese Rekenkamer zelf wordt uitgevoerd.

De onderzochte transacties leiden tot bevindingen die in het geheel worden opgenomen, waaraan alle onderdelen van beleidsuitgaven bijdragen. Er zijn categorieën van bevindingen die aanmerkelijk bijdragen, zoals het onjuist opgeven van landbouwoppervlakten en ernstige inbreuken op aanbestedingsregels.

Figuur 1.2 — Aandeel in het globale geschatte foutenpercentage per soort fout



Een blik in de toekomst: 2014-2020

De nieuwe programma periode 2014-2020 zal meer mogelijkheden scheppen voor een piramide van zekerheid, met rechtmatigheidsonderzoek in lidstaten voor landbouw en structuurfondsen.