

Publicatieblad

van de Europese Unie

C 259

Uitgave
in de Nederlandse taal

Mededelingen en bekendmakingen

50e jaargang
31 oktober 2007

Nummer

Inhoud

Bladzijde

IV *Informatie*

INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN EN ORGANEN VAN DE EUROPESE UNIE

Rekenkamer

2007/C 259/01

Jaarverslag van de Rekenkamer over de activiteiten gefinancierd uit het zesde, zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) over het begrotingsjaar 2006, vergezeld van de antwoorden van de Commissie

1

NL

IV

*(Informatie)*INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN EN ORGANEN
VAN DE EUROPESE UNIE

REKENKAMER



Overeenkomstig de bepalingen van artikel 248, leden 1 en 4, van het EG-Verdrag en artikel 116 van het financieel reglement van 27 maart 2003 van toepassing op het negende Europees Ontwikkelingsfonds

heeft de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen op haar vergadering van 27 september 2007 vastgesteld, haar

Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het zesde, zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) over het begrotingsjaar 2006

Dit verslag, tezamen met de antwoorden van de Commissie op de opmerkingen van de Rekenkamer, is aan de kwijtingverlenende autoriteiten en aan de andere instellingen toegezonden.

(2007/C 259/01)

**Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het zesde, zevende, achtste
en negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)**

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>
Inleiding	1-5
Hoofdstuk I — Uitvoering van het zesde, zevende, achtste en negende EOF	6-11
Financiële uitvoering	6-8
Goedkeuring van het tiende EOF	9
Jaarverslag van de Commissie over het financieel beheer van de EOF's	10-11
Hoofdstuk II — Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over de EOF's	12-55
Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het zesde, zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor het begrotingsjaar 2006	I-VI
Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring	12-55
Reikwijdte en aard van de controle	12-13
Betrouwbaarheid van de rekeningen	14-18
Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen	19-55

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

INLEIDING

1. De Europese ontwikkelingsfondsen (EOF's) zijn ontstaan uit internationale overeenkomsten of akkoorden ⁽¹⁾ tussen de lidstaten van de Europese Unie en bepaalde staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS), en uit besluiten van de Raad betreffende de associatie van landen en gebieden overzee (LGO).

2. De Commissie is samen met de ACS-staten verantwoordelijk voor en belast met het beheer van de meeste uitgaven van de EOF's. De investeringsfaciliteit van het EOF wordt sinds 1 april 2003 volledig door de Europese Investeringsbank ⁽²⁾ (EIB) beheerd. De betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer en de kwijtingsprocedure van het Europees Parlement hebben geen betrekking op deze faciliteit ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

3. De financiële toewijzing voor elk van de vier in 2006 lopende EOF's werd, afgezien van de thans onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de EIB beheerde instrumenten, voornamelijk besteed aan:

- a) programmeerbare steun ⁽⁵⁾ bestemd voor de tenuitvoerlegging van ontwikkelingsprojecten (ongeveer de helft van de totale toewijzingen);
- b) programmeerbare steun ⁽⁵⁾ bestemd als begrotingssteun voor de ontvangende staten (bijna een kwart van de totale toewijzingen);

⁽¹⁾ De Overeenkomst van Yaoundé I dateert van 1964. Het meest recente akkoord (Cotonou) dateert van 23 juni 2000 en werd op 25 juni 2005 te Luxemburg herzien.

⁽²⁾ Zo bedraagt de oorspronkelijke toewijzing in het kader van het negende EOF 13 800 miljoen euro; voor 2 200 miljoen euro hiervan is de EIB verantwoordelijk.

⁽³⁾ Artikelen 96, 103 en 112 van het financieel reglement van 27 maart 2003 van toepassing op het 9e EOF (PB L 83 van 1.4.2003, blz. 1). De Rekenkamer heeft in haar Advies nr. 12/2002 over het voorstel voor deze verordening (PB C 12 van 17.1.2003) benadrukt dat deze artikelen de reikwijdte van de kwijting van het Europees Parlement inperken.

⁽⁴⁾ De controle van deze verrichtingen door de Rekenkamer is geregeld in een tripartiete overeenkomst tussen de EIB, de Commissie en de Rekenkamer (artikel 112 van voornoemd financieel reglement van 27 maart 2003 van toepassing op het 9e EOF).

⁽⁵⁾ Programmeerbare steun wordt vastgelegd in het kader van nationale en regionale indicatieve programma's (NIP's en RIP's) en van binnen de ACS-staten gefinancierde projecten en programma's.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

c) niet-programmeerbare steun bestemd voor specifieke samenwerkingsterreinen, zoals humanitaire en spoedhulp, steun voor exportinkomsten (Stabex en Sysmin of, tegenwoordig, FLEX), of voor financiële acties, zoals risicodragend kapitaal ⁽⁶⁾ of steun voor schuldendelging (iets meer dan een kwart van de toewijzingen).

4. Na de programmeringsfase worden de EOF-middelen in twee keer ter beschikking gesteld. Nadat de Commissie een verzoek van een ACS-staat heeft ontvangen, neemt zij, als hoofdordonnateur, het financieringsbesluit (in de boeken opgenomen als financiële vastleggingen) na een positief advies van het EOF-comité ⁽⁷⁾ (bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten). Vervolgens omschrijven de Commissie en de ACS-staat de voorwaarden voor de uitvoering van die besluiten door de nationale ordonnateur (NO) ⁽⁸⁾ van het betrokken land in het kader van een financieringsovereenkomst of rechtstreeks door de Commissie. De NO sluit contracten (in de boeken opgenomen als individuele juridische verbintenissen) en geeft betalingsopdrachten, die door de Commissie zullen worden gecontroleerd en uitgevoerd overeenkomstig de procedures ter uitvoering van het EOF.

5. Begrotingssteun is niet onderworpen aan dit beheerssysteem. De Commissie blijft de enige ordonnateur. Financieringsovereenkomsten vormen juridische verbintenissen en geven aanleiding tot betalingen zonder dat afzonderlijke juridische verbintenissen worden aangegaan. Nadat de Commissie zich ervan heeft verzekerd dat aan de voorwaarden van de Overeenkomst van Cotonou en de financieringsovereenkomst is voldaan, gaat zij over tot een eerste overdracht van middelen ten gunste van de begroting van het ontvangende land. Na de overdracht gaan die middelen op in de begroting van de ACS-staat, waar voor de besteding en de controle ervan de wetgeving en procedures van het ontvangende landen gelden. De Commissie en de belangrijkste andere internationale kapitaalverschaffers beoordelen de in het beheer van de overheidsfinanciën in die staten aangebrachte verbeteringen en de resultaten wat betreft vermindering van de armoede. Alvorens over te gaan tot volgende uitbetalingen vergewist de Commissie zich ervan dat er is voldaan aan de in de financieringsovereenkomst vastgestelde voorwaarden.

⁽⁶⁾ In het kader van het zesde, zevende en achtste EOF blijft de EIB deze verrichtingen onder verantwoordelijkheid van de Commissie uitvoeren.

⁽⁷⁾ Voor projecten of programma's waarvan de waarde meer dan 8 miljoen euro bedraagt of meer dan 25 % uitmaakt van het indicatieve programma is een positief advies van het Comité van het EOF vereist. Voor projecten met een waarde van minder dan 8 miljoen euro wordt vooraf informatie verstrekt aan het Comité van het EOF.

⁽⁸⁾ De functie van nationaal ordonnateur wordt in de regel uitgeoefend door de minister van Financiën van de ACS-staat.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

HOOFDSTUK I — UITVOERING VAN HET ZESDE, ZEVENDE, ACHTSTE EN NEGENDE EOF

Financiële uitvoering

6. In 2006 werden het zesde, zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) tegelijk uitgevoerd. Hoewel de middelen voor de EOF's voor een periode van vijf jaar worden vastgelegd, geldt er geen termijn voor betalingen. Eenentwintig jaar nadat het zesde EOF in werking was getreden, besloot de ordonnateur van het EOF het fonds af te sluiten per 31 juli 2006. Bij de afsluiting was 7 339 miljoen euro betaald, ofwel 99,3 % van de 7 391 miljoen euro die aan projecten was toegewezen. Het restbedrag van 52 miljoen euro werd overgedragen naar het negende EOF.

7. De **tabellen 1 en 2** geven het cumulatieve gebruik van EOF-middelen en de financiële uitvoering weer. De **grafieken I en II** geven de middelen en besluiten per steunsector cumulatief weer. In 2006 bedroegen de afzonderlijke vastleggingen 3 073 miljoen euro, na aftrek van annuleringen, tegenover 2 652 miljoen euro in 2005. De nettobetalings⁽⁹⁾ beliepen 2 762 miljoen euro, tegenover 2 489 miljoen euro het voorgaande jaar. Het betalingspercentage, uitgedrukt als de verhouding tussen nettobetalingen en nieuwe financiële vastleggingen, was 102 %, tegenover 82 % het voorgaande jaar, hetgeen erop wijst dat er in 2006 meer middelen zijn betaald. De niet-afgewikkelde vastleggingen bleven stabiel op 10 300 miljoen euro, ofwel 25 % van het totaal aan vastgelegde middelen.

8. De betalingen in de sectoren onderwijs, gezondheidszorg, water en basissanitair beliepen in 2006 836 miljoen euro, ofwel 29 % van de totale uitgaven. Met 663 miljoen euro (23 %) in 2006 ontvangen ook de sectoren vervoer, communicatie en energie een belangrijk deel van de EOF-middelen. Ook directe begrotingssteun zonder specifieke bestemming en steunprogramma's voor het sectorbeleid zijn financiële instrumenten die steeds belangrijker worden: de uitgaven daarvoor in 2006 bedroegen in totaal 638 miljoen euro (23 %). De Commissie heeft uiterste termijnen vastgelegd voor het afbouwen van het Stabex-instrument; het sluiten van contracten en het verrichten van de daaropvolgende betalingen moeten eind 2008, respectievelijk 2010 zijn afgerond.

6-7. *Overeenkomstig de agenda van Monterrey en de agenda van Parijs heeft de Commissie aanzienlijke inspanningen geleverd om de steun te verhogen en doeltreffender te maken. In het jaar 2006 heeft de uitvoering van de EOF's zeer goede resultaten opgeleverd, met recordcijfers voor contracten en betalingen, aanzienlijke verlagingen van oude en slapende betalingsverplichtingen, de afsluiting van het zesde EOF en vorderingen in de richting van de uiteindelijke afsluiting van het zevende EOF. Het streefdoel is alle middelen van het negende EOF tegen eind 2007 vast te leggen, wat inhoudt dat in de periode 2005-2007 10,5 miljard euro zal worden besteed, het hoogste cijfer in de geschiedenis van het Europees Ontwikkelingsfonds.*

Wat kwaliteit betreft, heeft de Commissie in 2006 gezorgd voor een dekking van 100 % van alle EOF-financieringsvoorstellen door de kwaliteitsondersteuningsgroep, zowel in de identificatie- als in de beoordelingsfase. Resultaatgerichte controleurs hebben meer dan 1 000 EOF-projecten geïnspecteerd en geconstateerd dat de projecten gemiddeld volgens planning of zelfs beter presteerden. Er zijn dertien evaluaties van steun aan de ACS-staten verricht, waarvan de resultaten bij de programmering en de uitwerking van toekomstige programma's zullen worden gebruikt.

De Commissie zal doorgaan met haar inspanningen om de uitvoering van de EOF's nog verder te verbeteren en zal de aanbevelingen van de Rekenkamer blijven toepassen.

⁽⁹⁾ Nettobetalings zijn de totale betalingen minus de terugvorderingen.

Tabel 1 — Gecumuleerde besteding van EOF-middelen per 31 december 2006

(miljoen euro)

	Situatie eind 2005		Begrotingsuitvoering gedurende het begrotingsjaar 2006					Situatie eind 2006					
	Totaal-bedrag	Uitvoeringsgraad ⁽²⁾	6 ^e EOF	7 ^e EOF	8 ^e EOF	9 ^e EOF	Totaal-bedrag	6 ^e EOF	7 ^e EOF	8 ^e EOF	9 ^e EOF	Totaal-bedrag	Uitvoeringsgraad ⁽²⁾
A — MIDDELEN ⁽¹⁾	44 455,0		- 76,1	- 126,7	- 265,3	621,7	153,7	7 338,7	10 654,9	11 050,3	15 564,6	44 608,6	
B — BESTEDING													
1. Financiële vastleggingen	38 727,3	87,1 %	- 76,1	- 126,7	- 265,3	3 186,7	2 718,7	7 338,7	10 654,9	11 050,3	12 402,0	41 445,9	92,9 %
2. Individuele juridische verbintenissen	32 965,3	74,2 %	- 38,3	- 6,3	202,5	2 914,8	3 072,6	7 338,7	10 522,7	10 449,6	7 726,9	36 037,9	80,8 %
3. Betalingen ⁽²⁾	28 402,7	63,9 %	5,0	159,2	736,8	1 860,9	2 761,9	7 338,7	10 244,1	9 122,0	4 459,9	31 164,7	69,9 %
C — NOG TE BETALEN (B1-B3)	10 324,5	23,2 %						0,0	410,8	1 928,3	7 942,1	10 281,3	23,0 %
D — BESCHIKBAAR SALDO (A-B1)	5 727,7	12,9 %						0,0	0,0	0,0	3 162,6	3 162,7	7,1 %

⁽¹⁾ Aanvankelijke toewijzingen voor het 6^e, 7^e, 8^e en 9^e EOF, rente, diverse middelen en overdrachten van eerdere EOF's.

⁽²⁾ Als percentage van de middelen.

Bron: Rekenkamer, op basis van de EOF-overzichten van de financiële uitvoering en de jaarrekening per 31 december 2006.

Tabel 2 — Financiële uitvoering in de begrotingsjaren 2002-2006

(miljoen euro)

	2002	2003	2004	2005	2006
1. Financiële vastleggingen	1 768,4	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7
2. Individuele juridische verbintenissen	2 142,9	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6
3. Betalingen	1 852,7	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9

Bron: Rekenkamer, op basis van de EOF-overzichten van de financiële uitvoering en de jaarrekening per 31 december 2006.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Goedkeuring van het tiende EOF

9. Het bedrag aan communautaire steun ten behoeve van de ACS-staten in het kader van de ACS-EG-partnerschapsovereenkomst is voor de periode 2008-2013 vastgesteld op 21 966 miljoen euro. Dit tiende EOF houdt een toename in van 62 % ten opzichte van de financiële toewijzingen van het negende EOF. Zoals de Commissie in haar jaarverslag 2006 over het financieel beheer van het zesde tot en met het negende EOF ⁽¹⁰⁾ aangeeft, brengen eventuele vertragingen bij de ratificatie van het tiende EOF en bij de vaststelling van het toepasselijke financieel reglement na de uiterste termijn van 1 januari 2008 een groot risico mee dat de nieuwe verrichtingen in de ACS-staten te laat worden goedgekeurd, hetgeen gevolgen zou kunnen hebben voor de continuïteit van door het EOF gefinancierde activiteiten ⁽¹¹⁾.

9. De Commissie heeft al geanticipeerd op het door de Rekenkamer genoemde risico. Zo zijn de programma's ter ondersteuning van de nationale begrotingen die in 2008 verstrijken, verlengd met beschikbare middelen van het negende EOF.

Jaarverslag van de Commissie over het financieel beheer van de EOF's

10. Krachtens het financieel reglement van toepassing op het 9e EOF ⁽¹²⁾ dient de Commissie jaarlijks verslag uit te brengen over het financieel beheer van de EOF's. De Rekenkamer heeft dit verslag onderzocht om vast te stellen of het een getrouwe beschrijving geeft van de verwezenlijking van doelstellingen, de financiële situatie en de gebeurtenissen die een aanzienlijke invloed hebben gehad op de activiteiten van het jaar. Deze beoordeling omvatte de verificatie van de juistheid van de voorgelegde financiële gegevens en de follow-up van eerdere opmerkingen van de Rekenkamer en aanbevelingen van de kwijtingverlenende autoriteit.

11. Het verslag over het financieel beheer geeft een nauwkeurige beschrijving van de verwezenlijking van de doelstellingen in het begrotingsjaar, de financiële situatie en de gebeurtenissen die een aanzienlijke invloed hebben gehad op de in 2006 verrichtte activiteiten. De over Stabex verstrekte informatie is echter onbetrouwbaar, en wel met name door het complexe uitvoeringssysteem van de maatregel. De Dienst voor samenwerking EuropeAid (hierna: EuropeAid) is zich hiervan bewust en is voornemens de Stabex-middelen in 2007 aan een audit te onderwerpen.

⁽¹⁰⁾ COM(2007) 240 def. van 27.4.2007, blz. 3.

⁽¹¹⁾ Krachtens artikel 1, leden 3 en 4, van het Intern Akkoord betreffende de financiering van de steun van de Gemeenschap binnen het meerjarig financieel kader voor 2008-2013 (PB L 247 van 9.9.2006), mogen de resterende middelen uit hoofde van het negende EOF of uit eerdere EOF's, of geannuleerde middelen voor projecten in het kader van het negende EOF of voorgaande EOF's, na 31 december 2007 niet meer worden vastgelegd.

⁽¹²⁾ Artikelen 96 en 102.

HOOFDSTUK II — BETROUWBAARHEIDSVERKLARING VAN DE REKENKAMER OVER DE EOF'S

Betrouwbaarheidsverklaring van de Rekenkamer over het zesde, zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor het begrotingsjaar 2006

I. De Europese Rekenkamer („de Rekenkamer”) heeft de rekeningen van het zesde, zevende, achtste en negende EOF en de onderliggende verrichtingen voor het op 31 december 2006 afgesloten begrotingsjaar onderzocht. Deze rekeningen omvatten de financiële staten, de overzichten van de financiële uitvoering en de door de Europese Investeringsbank (EIB) verschaft financiële staten en gegevens ⁽¹³⁾. Krachtens de financiële reglementen dient de Rekenkamer aan het Europees Parlement en de Raad een verklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen ten aanzien van het gedeelte van de EOF-middelen waarvan de Commissie de financiële uitvoering verzorgt ⁽¹⁴⁾. De Rekenkamer heeft de controle overeenkomstig haar controlebeleidslijnen en -normen verricht. Deze berusten op de algemeen aanvaarde internationale controlenormen, aangepast aan de EOF-context. Dit verschaft de Rekenkamer een deugdelijke grondslag voor de navolgende oordelen.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

II. De Rekenkamer is van oordeel dat de financiële-uitvoeringsoverzichten van het begrotingsjaar 2006 en de financiële staten per 31 december 2006 een getrouw beeld geven van de ontvangsten en uitgaven van het zesde, zevende, achtste en negende EOF voor het begrotingsjaar en van hun financiële positie aan het eind van het jaar.

Zonder afbreuk aan het bovenstaande oordeel te doen, wijst de Rekenkamer op:

- a) het feit dat de geldigheid van de veronderstellingen die zijn gehanteerd om de voorziening voor te ontvangen rekeningen te ramen, niet door de Commissie is aangetoond;
- b) het te hoog opgegeven bedrag aan garanties in de toelichting bij de financiële staten.

⁽¹³⁾ Overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 96, lid 1, 100, 101 en 125, lid 2, van het financieel reglement van toepassing op het negende EOF; concreet betreft het enerzijds door de rekenplichtige opgestelde balansen en bijbehorende staten en anderzijds beheersrekeningen met tabellen opgesteld door de hoofdordonateur en de rekenplichtige samen. Deze staten worden voor elk van de vier EOF's in algemene, geconsolideerde vorm ingediend. De onderhavige verklaring heeft geen betrekking op de door de EIB verstrekte financiële staten en gegevens (zie voetnoot 14).

⁽¹⁴⁾ Overeenkomstig artikel 103, lid 3, van voornoemd financieel reglement; in samenhang met artikel 1 van ditzelfde reglement houdt dit in dat de verklaring geen betrekking heeft op het deel van de middelen van het negende EOF dat wordt beheerd door, en onder de verantwoordelijkheid valt van de EIB.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

III. Gelet op de resultaten van haar controle en behoudens de in paragraaf IV vermelde zaken is de Rekenkamer van oordeel dat de onderliggende verrichtingen van de ontvangsten, toewijzingen, vastleggingen en betalingen van het begrotingsjaar over het geheel genomen wettig en regelmatig zijn.

IV. De controle van de Rekenkamer wees uit dat een materieel foutenpercentage van invloed was op de door de delegaties geautoriseerde onderliggende verrichtingen.

V. Met betrekking tot begrotingssteun meent de Rekenkamer, zonder een verder voorbehoud te maken bij bovenstaande verklaring, dat de besluiten van de Commissie inzake betalingen niet op voldoende formele en gestructureerde wijze aantonen dat de Overeenkomst van Cotonou in acht wordt genomen.

VI. De Commissie heeft weliswaar vooruitgang geboekt met betrekking tot haar toezicht- en controlesystemen, maar de controle van de Rekenkamer toont aan dat sommige systemen dienen te worden verbeterd en een algehele controlestrategie moet worden ontwikkeld om een meer doelmatige en doeltreffende uitvoering van de toezicht- en controleactiviteiten te verzekeren. De Rekenkamer stelt vast dat de Commissie werk maakt van veel van de zaken die aan de orde komen in dit verslag en zij stelt de positieve respons van de Commissie op haar aanbevelingen op prijs.

27 september 2007

Hubert WEBER
President

Europese Rekenkamer
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburg

*Toelichting bij de betrouwbaarheidsverklaring***Reikwijdte en aard van de controle**

12. De werkzaamheden in verband met de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EOF's zijn erop gericht, voldoende zekerheid te krijgen om te kunnen vaststellen in welke mate alle ontvangsten en uitgaven en het gehele vermogen naar behoren zijn geboekt en of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële situatie aan het eind van het begrotingsjaar. De opmerkingen over de betrouwbaarheid van de rekeningen in paragraaf II van de betrouwbaarheidsverklaring zijn gebaseerd op een controle van de geconsolideerde financiële staten ⁽¹⁵⁾ en het geconsolideerde verslag over de financiële uitvoering van het zesde, zevende, achtste en negende EOF ⁽¹⁶⁾. De controle omvatte een passende reeks controleprocedures die ten doel hadden, de bewijsstukken met betrekking tot de bedragen en de toelichtingen steekproefsgewijs te onderzoeken. Tevens werden de gehanteerde boekhoudbeginselen, door het management gemaakte relevante ramingen, en de algehele presentatie van de geconsolideerde rekeningen beoordeeld.

13. De opmerkingen over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen in paragraaf III tot en met V van de betrouwbaarheidsverklaring zijn gebaseerd op:

- a) een beoordeling van de toezicht- en controlesystemen bij de centrale diensten van EuropeAid en bij vijf delegaties (Kameroen, Gabon, Jamaica, Mozambique en Sierra Leone) met verantwoordelijkheid voor acht landen;
- b) een onderzoek bij elke bezochte delegatie van een statistische steekproef van verrichtingen die alle terreinen bestrijkt, begrotingssteun uitgezonderd. Er is een totaal van 78 betalingen en 18 individuele juridische verbintenissen gecontroleerd. Dit proces omvatte inspecties ter plaatse van 21 projecten in verband met 57 verrichtingen;
- c) een controle van de aan twee van de bezochte landen (Mozambique en Sierra Leone) betaalde begrotingssteun;
- d) een onderzoek van twaalf betalingen en twee individuele juridische verbintenissen waartoe de centrale diensten van EuropeAid opdracht hadden gegeven;
- e) een onderzoek van 40 reeds achteraf door de centrale diensten van EuropeAid gecontroleerde verrichtingen;

⁽¹⁵⁾ Artikel 100 van het financieel reglement van 27 maart 2003 van toepassing op het 9e EOF: de financiële staten omvatten de financiële balans, de economische resultatenrekening, de tabel van de kasstromen en een staat van de vorderingen van het EOF.

⁽¹⁶⁾ Artikel 101 van het financieel reglement van 27 maart 2003 van toepassing op het 9e EOF: de staten van de financiële uitvoering omvatten tabellen waarin de toewijzingen, vastleggingen en betalingen worden vermeld.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- f) een onderzoek van het jaarlijks activiteitenverslag en de verklaring van de directeur-generaal van EuropeAid, evenals van de procedure voor de opstelling daarvan.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

14. De Commissie moest de financiële staten van het EOF voor de tweede maal opstellen volgens de beginselen van boekhouding op transactiebasis.

15. Het gebruik voor het EOF van het reeds door de Commissie gehanteerde boekhoudsysteem voor het verantwoorden van begrotingsuitgaven is uitgesteld van begin 2007 tot begin 2008 om EuropeAid in staat te stellen haar boekhoudsysteem compatibel te maken met ABAC, het algemene boekhoudsysteem van de Commissie. Het uitstel is ook ingegeven door technische moeilijkheden, alsmede organisatorische problemen in verband met de invoering van een nieuw systeem in alle ACS-delegaties. Het thans gehanteerde boekhoudsysteem bevat niet alle elementen die nodig zijn voor een efficiënte en doeltreffende rapportage van economische informatie op transactiebasis. De jaarlijkse aanpassingen van de boekhoudgegevens op transactiebasis moeten derhalve handmatig worden verwerkt, hetgeen de boekhoudkundige controles minder doeltreffend maakt. Bovendien kan het boekhoudsysteem de financiële impact van wisselkoersschommelingen niet afzonderlijk vaststellen, en kan deze informatie er evenmin handmatig worden uitgehaald ⁽¹⁷⁾.

16. In het activiteitenverslag over 2005 maakte de directeur-generaal van DG Begroting een voorbehoud wegens de onbeschikbaarheid van het nieuwe boekhoudsysteem, aangezien dit feit de controles er niet eenvoudiger op maakt en zodoende tot een onvolkomen presentatie van de EOF-rekeningen zou kunnen leiden. Hoewel het nieuwe boekhoudsysteem nog steeds niet is ingevoerd en er bij het opstellen van de rekeningen nog steeds handmatige correcties moeten worden aangebracht, heeft de directeur-generaal van DG Begroting het voorbehoud in het activiteitenverslag over 2006 ingetrokken.

17. De financiële staten bevatten een voorziening voor de in de verslagperiode gemaakte kosten waarvoor aan het einde van het begrotingsjaar nog geen facturen zijn ontvangen. Deze voorziening wordt op basis van een aantal veronderstellingen en bedragen statistisch geraamd op 1 924 miljoen euro, ofwel 92 % van de totale passiva. Of de voor deze raming gehanteerde veronderstellingen deugdelijk zijn is door de Commissie niet aangetoond.

15. *De beperkingen van het online-boekhoudsysteem (OLAS) zouden door de invoering van ABAC-FED in 2008 moeten worden weggewerkt.*

De aanpassing op kasbasis van de boekhouding op transactiebasis vindt manueel plaats aan de hand van gecumuleerde cijfers uit het huidige boekhoudsysteem; bijgevolg worden bij de codering dezelfde controles als bij de gegevens op kasbasis gehanteerd.

Met het nieuwe ABAC-systeem zal het mogelijk worden het financiële effect van wisselkoersschommelingen vast te stellen.

Het aantal contracten in plaatselijke valuta vergeleken met het totale aantal contracten wordt niet significant geacht. Daarom meent de Commissie dat deze potentiële koersverschillen niet significant zijn, vergeleken met het totale volume van de rekeningen.

16. *Het voorbehoud dat voor het eerst in het jaarverslag 2004 werd geformuleerd, is in 2005 gehandhaafd als gevolg van twijfel over het vermogen van het lokale IT-systeem (OLAS) om een eerste reeks financiële staten te produceren die volledig in overeenstemming zijn met het boekhoudsysteem op transactiebasis. Bovendien zijn bij de afsluiting van het boekjaar aanvullende kwaliteitscontrolemechanismen ingevoerd en heeft de Rekenkamer voor de financiële staten van 2005 een positieve betrouwbaarheidsverklaring afgegeven.*

17. *De statistische aanpak die voor de berekening van deze voorziening is toegepast, berust op de hypothese dat de kosten in verband met alle lopende contracten gedurende de opeenvolgende boekjaren een lineair karakter hebben. De juistheid van de hypothesen van de Commissie blijkt uit het feit dat het totale uitvoeringspercentage van de contracten (83 %) in de loop van de verschillende boekjaren ongewijzigd blijft. De geldigheid van de hypothesen zal bovendien op middellange termijn worden geverifieerd en is verfijnd en verbeterd op basis van de aanbevelingen van een internationaal auditkantoor.*

⁽¹⁷⁾ Bekendmaking hiervan is vereist volgens IPSAS 4 — The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates (de effecten van wijzigingen in wisselkoersen van buitenlandse valuta's).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

18. Verkeerde coderingen ⁽¹⁸⁾ hebben gevolgen voor de nauwkeurigheid van bepaalde gegevens die worden gebruikt bij het opmaken van de jaarrekening, met name met betrekking tot garanties. Het in noot 1.12 bij de financiële staten vermelde bedrag aan garanties belooft 723 miljoen euro per eind 2006. De controle van de Rekenkamer wees echter uit dat een aantal bestaande bankgaranties niet waren geboekt en dat bepaalde geboekte garanties al waren verstreken of vrijgegeven. Het geschatte netto-effect van deze fouten is een 5,8 % te hoge opgave. De Rekenkamer stelt vast dat de Commissie veel moeite doet om de boeking van garanties te verbeteren.

18. In de loop van 2006 heeft de Commissie grote inspanningen geleverd om de kwaliteit van de in het boekhoudsysteem ingevoerde gegevens te verbeteren. Bij de jaarlijkse afsluiting van de boekhouding zijn aanvullende verificaties verricht met het oog op de opstelling van de jaarrekeningen. De impact op de jaarrekeningen blijft dus zeer beperkt en wordt niet significant geacht.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen

Gegevensgerichte controle van verrichtingen

Vastleggingen

19. Krachtens de Overeenkomst van Cotonou ⁽¹⁹⁾ dienen financieringsovereenkomsten tussen de Commissie en de betrokken ACS-staat of -staten binnen 60 dagen na het besluit van de Commissie te worden opgesteld. De controle van de Rekenkamer wees uit dat een belangrijk aantal financieringsovereenkomsten niet binnen deze termijn door het ontvangende land is ondertekend.

19. De Commissie en de begunstigde landen hebben geen inbreuk gepleegd op de in de Overeenkomst van Cotonou vastgestelde termijn van 60 dagen, aangezien die regel betrekking heeft op de opstelling en niet de ondertekening van de financieringsovereenkomsten. De termijn voor de ondertekening van financieringsovereenkomsten is 31 december van jaar N+1 (artikel 54, lid 2, van het Financieel Reglement van toepassing op het negende EOF). Met het oog op de nodige zorgvuldigheid zorgt de Commissie er in praktisch alle gevallen voor dat niet alleen de opstelling maar ook de ondertekening van de financieringsovereenkomsten binnen 60 dagen na het besluit van de Commissie plaatsvindt.

20. Er werden enkele fouten betreffende individuele juridische verbintenissen ontdekt met betrekking tot de naleving van de aanbestedingsregels inzake publiciteit en documentatie door een VN-organisatie en de wettelijk voorgeschreven bankgaranties ten behoeve van contracten (vier fouten die van invloed zijn op vier van de 78 gecontroleerde verrichtingen).

20. Drie gevallen hebben betrekking op de verlenging van garanties voor aflopende contracten waarvoor het residuele risico nihil was.

Wat dit laatste geval betreft, vallen de betrekkingen tussen de Commissie en de Verenigde Naties onder een financiële en administratieve kaderovereenkomst (FAFA) met specifieke procedurebepalingen.

Betalingen voor projecten

21. De controle van de Rekenkamer van door de centrale diensten van EuropeAid geautoriseerde betalingen bracht geen fouten aan het licht.

⁽¹⁸⁾ Zoals: soort contract, contractdata, ten onrechte als voorschotten geboekte betalingen, informatie over garanties.

⁽¹⁹⁾ Artikel 17, lid 2, van bijlage 4.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

22. De controle van de Rekenkamer van door delegaties geautoriseerde betalingen bracht een materieel niveau van fouten (twaalf fouten die van invloed zijn op tien van de 78 gecontroleerde verrichtingen) aan het licht die doorwerkten in het bedrag van de gecontroleerde onderliggende verrichtingen en voornamelijk betrekking hadden op:

- de subsidiabiliteit van de uitgaven, zoals betalingen buiten de toegestane periode, betaling van btw, en het volgen van ondeugdelijke aanbestedingsmethodes (drie fouten die van invloed zijn op drie van de 78 gecontroleerde verrichtingen);
- betaling van onjuiste bedragen, hoofdzakelijk als gevolg van rekenfouten, maar in bepaalde gevallen voor opgegeven hoeveelheden die niet met de werkelijkheid overeenkwamen (zes fouten die van invloed zijn op zes van de 78 gecontroleerde verrichtingen);
- kosten die niet door alle vereiste stukken worden onderbouwd (drie fouten die van invloed zijn op drie van de 78 gecontroleerde verrichtingen).

23. De meeste fouten zijn te wijten aan ontoereikende controles door toezichthouders of controleurs (zie de paragrafen 32 en 36). De overige wijzen op tekortkomingen in bepaalde controles die de delegaties uitvoerden voordat de betalingen werden geautoriseerd (zie paragraaf 34). Sommige fouten — bij de betaling van voorschotten — worden waarschijnlijk bij een volgende of saldobetaling gecorrigeerd. Ondanks de reeds gesignaleerde tekortkomingen zouden geplande controles hebben kunnen leiden tot ontdekking en correctie van een aantal andere fouten. De resterende fouten blijven significant, ongeacht deze mogelijke toekomstige correcties.

24. De controle van de Rekenkamer heeft ook andere telkens terugkerende fouten aan het licht gebracht die van invloed kunnen zijn op het bedrag van de onderliggende verrichtingen en hoofdzakelijk betrekking hebben op de naleving van voorschriften inzake externe audits en bewijsstukken (zes fouten die van invloed zijn op zes van de 78 gecontroleerde verrichtingen). Er zijn ook fouten geconstateerd die niet van invloed zijn op het bedrag van de onderliggende verrichtingen, zoals de voortijdige toepassing van contractuele veranderingen en het onvoldoende zichtbaar maken van de financiële steun van het EOF (twaalf fouten die van invloed zijn op twaalf van de 78 gecontroleerde verrichtingen).

Begrotingssteun

25. De Overeenkomst van Cotonou bepaalt dat begrotingssteun uitsluitend wordt verleend indien het beheer van de overheidsuitgaven op voldoende transparante, verantwoordelijke en doeltreffende wijze geschiedt ⁽²⁰⁾. De Commissie interpreteert deze voorwaarde dynamisch ⁽²¹⁾. Zij is van mening dat de ten tijde van

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

22. *De meeste fouten die de Rekenkamer heeft geconstateerd, hebben betrekking op betalingen die de Commissie heeft verricht in overeenstemming met de bepalingen van de overeenkomsten en het Financieel Reglement, hetzij op basis van het auditverslag, hetzij op basis van een door de opdrachtgever opgesteld termijnbetalingcertificaat, onder naleving van de algemene voorschriften. Bovendien bevatten de auditverslagen een verklaring over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven voor de betrokken projecten/contracten die geanalyseerd zijn.*

De Rekenkamer heeft een transactie als fout bestempeld omdat voor de vereffening van het voorschot een auditverslag ontbrak. Dat verslag vormde evenwel stricto sensu geen voorwaarde voor de vereffening van het voorschot. De resterende fouten zijn rekenfouten van weinig belang.

23. *De meeste aangehaalde gevallen betreffen betalingen op basis van auditverslagen en door de opdrachtgever opgestelde afrekeningen, die bij de eindbetaling kunnen worden gecorrigeerd.*

De Commissie constateert dat de omvang van de resterende fouten niet significant is.

24. *De Commissie streeft ernaar de ontwikkelingshulp doeltreffend te implementeren, onder naleving van formele voorschriften en rekening houdend met de realiteit ter plaatse.*

⁽²⁰⁾ Artikel 61, lid 2, sub a).

⁽²¹⁾ Zie de paragrafen 28 en 29 van Speciaal verslag nr. 2/2005 over de begrotingssteun uit het EOF aan de ACS-staten (PB C 249 van 7.10.2005).

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

beheer van de overheidsfinanciën aan te pakken. Met de gehanteerde prestatie-indicatoren kan niet volledig worden beoordeeld het financieringsbesluit in het beheer van de overheidsfinanciën voorkomende gebreken niet behoeven te beletten dat een programma voor begrotingssteun wordt gestart, mits de wil tot hervormingen bestaat en de hervormingen toereikend worden geacht.

26. De controle van de Rekenkamer in Sierra Leone bracht aan het licht dat de Commissie niet kan aantonen dat zij voornoemde bepalingen van de Overeenkomst van Cotonou heeft nageleefd, met name gelet op de „dynamische interpretatie” daarvan. De Commissie heeft de neiging zich bij het nemen van besluiten over uitgaven te laten leiden door indicatoren waarmee wordt getracht eventuele vooruitgang te voorspellen. De juistheid van dergelijke prognoses is soms twijfelachtig. Bovendien is het met de indicatoren voor het meten van vooruitgang in het beheer van de overheidsfinanciën niet altijd mogelijk, duidelijk aan te tonen dat er vooruitgang zal intreden; een deel van de informatie die werd gebruikt om de vooruitgang te toetsen aan het gemeenschappelijk actieplan was overdreven optimistisch, en bij het onderzoek van de gegevens waarvan werd uitgegaan ontbrak het aan nauwkeurigheid, met name gezien het feit dat er geen openbare rekeningen werden overgelegd. Ten tijde van de controle van de Rekenkamer ⁽²²⁾ hadden de laatstelijk gepubliceerde rekeningen van de centrale regering betrekking op het begrotingsjaar 2001. Doorzichtigheid en verantwoording zijn niet aantoonbaar zonder tijdig opgestelde jaarrekeningen, aangezien deze een essentiële bijdrage leveren aan het beheer van overheidsuitgaven. Naleving van de Overeenkomst van Cotonou is derhalve niet gewaarborgd.

27. De controle van de Rekenkamer in Mozambique leverde bewijs op dat de delegatie naar behoren toeziet op de tenuitvoerlegging van de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën. De financieringsovereenkomst maakt de samenhang redelijk duidelijk tussen de geschetste tekortkomingen in het beheer van de overheidsfinanciën, de ten uitvoer gelegde of geplande maatregelen en de voorwaarden voor betaling van de financiële steun van het EOF. In het stuk wordt echter niet voldoende geformaliseerd en gestructureerd aangetoond dat het ontvangende land een geschikt hervormingsprogramma heeft voor de lange termijn om alle significante tekortkomingen in het hoe doeltreffend de hervormingen zijn van het systeem van beheer van overheidsuitgaven. Bovendien werd er onvoldoende

26. *Het opstellen van overheidsrekeningen is een van de onderdelen van een solide systeem voor het beheer van de overheidsfinanciën. Er wordt een besluit over de uitbetaling van de vaste tranche genomen in het kader van de algemene controle, die bestaat uit een prestatiebeoordeling (dat wil zeggen een evaluatie in het licht van de algemene voorwaarden van de financieringsovereenkomst op basis van verslagen van de regering en andere overheidsinstanties) en verschillende analyses van het overkoepelende systeem voor het beheer van de overheidsfinanciën ⁽¹⁾. Jaarlijks legt de regering een voortgangsverslag voor aan de donoren om hen te informeren over de vorderingen bij de tenuitvoerlegging van de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën. Alvorens een betalingsbesluit te nemen, maakt de Commissie gebruik van alle andere informatie die haar in staat stelt de jongste belangrijke ontwikkelingen bij de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën te beoordelen.*

Het besluit tot betaling van de vaste tranche was gebaseerd op i) informatie over de opstelling van de overheidsrekeningen die op dat ogenblik realistisch leek, ii) een evaluatie van de vorderingen bij het overige deel van het hervormingsprogramma.

De dialoog en de follow-up door donoren van het MDDBS-systeem (Multi Donor Budget Support — begrotingssteun door verschillende donoren) over de opstelling van de overheidsrekeningen hebben zekere resultaten opgeleverd. In juni 2007 was de achterstand bij de definitieve overheidsrekeningen eindelijk weggewerkt.

Rekening houdend met de resultaten bij de versterking van het systeem voor het beheer van de overheidsfinanciën in Sierra Leone en de uitgebreide analyse door de delegatie, is de Commissie van oordeel dat zij bij het onderzoek van de beschikbare gegevens de vereiste nauwkeurigheid aan de dag heeft gelegd en de desbetreffende bepalingen van de Overeenkomst van Cotonou volledig heeft nageleefd.

27. *De indicatoren voor het beheer van de overheidsfinanciën die de ontwikkelingspartners met inbegrip van de EG in het kader van de begrotingssteun voor armoedebestrijding hanteren, zijn vooral bedoeld om de richting en de omvang van de wijzigingen van het beheer van de overheidsfinanciën te kunnen controleren en zijn bijgevolg hoofdzakelijk procesindicatoren.*

De Commissie is van oordeel dat de financieringsovereenkomst een voldoende gedetailleerd beeld schetst van het hervormingsprogramma voor het wegwerken van de tekortkomingen van het beheer van de overheidsfinanciën, maar zij erkent dat de analyse van het beheer van de overheidsfinanciën dankzij de algemene toepassing van het evaluatie-instrument PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) meer geformaliseerd en beter gestructureerd zal zijn.

⁽²²⁾ November 2006.

⁽¹⁾ PEFA — Evaluatie, controle van overheidsuitgaven, beoordeling van de financiële verantwoordingsplicht van de landen, enz.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

aandacht besteed aan anti-corruptiemaatregelen. De betrekkingen en de dialoog tussen donoren, waaronder de Commissie, en de hoge controle-instantie zijn recentelijk verbeterd. Contact met het Parlement is weliswaar wenselijk, maar heeft zich nog niet in dezelfde mate ontwikkeld.

Activiteitenverslag van de directeur-generaal van EuropeAid

28. In het activiteitenverslag van de directeur-generaal van EuropeAid worden de beleidsresultaten, de kwaliteit van het beheer van de diensten en de belangrijkste controleresultaten weergegeven. Ook wordt de follow-up erin beschreven die de Commissie heeft gegeven aan aanbevelingen van de Rekenkamer, de dienst Interne audit (DIA) en de interneauditfunctie van EuropeAid.

29. De directeur-generaal van EuropeAid heeft verklaard redelijke zekerheid te hebben verkregen dat de ingevoerde controleprocedures de nodige waarborgen boden betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. De controle door de Rekenkamer wijst echter uit dat de foutenfrequentie moet worden verlaagd door de toezicht- en controlesystemen te verbeteren.

Toezicht- en controlesystemen

Algemene controlestrategie

30. Vele mensen voeren tal van controlewerkzaamheden uit om ervoor te zorgen dat verrichtingen wettig en regelmatig zijn. Begunstigden, toezichthouders, ACS-staten, delegaties en de centrale diensten van EuropeAid controleren verrichtingen voordat deze worden geautoriseerd. Dan volgen monitoring en verificatie door de delegaties, de centrale diensten van EuropeAid en de dienst Interne audit (DIA). EuropeAid moet nog een algemene controlestrategie te ontwikkelen, zoals de Rekenkamer bij herhaling heeft benadrukt ⁽²³⁾, om te zorgen voor een efficiënte en doeltreffende tenuitvoerlegging van deze diverse controlewerkzaamheden. EuropeAid is voornemens deze controlestrategie in 2007 te formuleren.

⁽²³⁾ Zie Advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het model „single audit” (en een voorstel voor een communautair internecontrolekader) (PB C 107 van 30.4.2004) en het Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het zesde, zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor het begrotingsjaar 2005 (PB C 263 van 31.10.2006, blz. 224, paragraaf 40).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Wat corruptiebestrijding betreft, omvat het kader voor prestatiebeoordeling dat alle 19 deelnemende donoren hanteren, sinds kort drie corruptie-indicatoren. Aangezien corruptie in een veel bredere context moet worden beschouwd en niet alleen verband houdt met begrotingssteun maar met alle ontwikkelingshulp, bekijkt de EG bijvoorbeeld ook in het kader van haar ontwikkelingsprogramma voor justitie het corruptieprobleem van naderbij.

29. *Dankzij het supervisie- en controlesysteem kon de directeur-generaal een redelijke zekerheid geven over de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen van EuropeAid in 2006.*

De Commissie is het er volledig mee eens dat er ruimte voor verbetering bestaat.

30. *De Commissiediensten zijn zich ten volle bewust van de noodzaak van een kosteneffectieve controlestrategie, die audits, evaluaties, beoordelingen, controle en supervisie omvat.*

Overeenkomstig advies nr. 2/2004 van de Rekenkamer en de daarin vervatte beginselen is in juli 2005 een onderzoek naar leemten uitgevoerd, gevolgd door een ambitieus „Actieplan voor een geïntegreerd internecontrolekader”, dat de Commissie in januari 2006 heeft goedgekeurd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Begunstigden

31. Kleine entiteiten die programmaringen beheren ⁽²⁴⁾ en begunstigden van subsidieovereenkomsten beschikken over eenvoudige controlesystemen en hebben niet altijd een geschikt boekhoudsysteem voor het boeken van de projectuitgaven.

31. De praktische handleiding voor programmaringen vereist dat de beheersorganisaties beschikken over een passend boekhoudsysteem voor de invoering van projectuitgaven en de scheiding van taken tussen de accountant en de ordonnateur. Er worden regelmatig opleidingen gegeven om de beheerscapaciteit te versterken.

Toezichthouders

32. Voor belangrijke opdrachten voor werken, leveringen en diensten wordt een externe toezichthouder aangesteld om leiding te geven aan en/of toe te zien op de uitvoering van het contract. De controle van de Rekenkamer heeft uitgewezen dat de kwaliteit van de door de toezichthouders verrichte controles sterk verschilt (zie paragraaf 23).

32. Het supervisiesysteem dat in de overeenkomsten voor werken is vastgesteld, maakt een integrerend deel uit van het controlesysteem en is vastgesteld in de algemene voorschriften (Besluit 3/90). De Commissie heeft het systeem sterk verbeterd, met name door erop aan te dringen dat de uitwerking van en het toezicht op de werkzaamheden in handen van dezelfde entiteit zijn. De afrekeningen van de supervisoren worden door de delegaties gecontroleerd. Deze afrekeningen kunnen bovendien tot aan de eindoplevering worden gecorrigeerd en krijgen pas dan een definitief karakter.

ACS-staten

33. De Commissie heeft haar inspanningen voortgezet om de capaciteit van de diensten van de nationale ordonnateurs (NO's) te versterken door het verlenen van technische bijstand, uitrusting en opleiding, waardoor die diensten een doeltreffende controle van de EOF-uitgaven kunnen verrichten. De resultaten variëren, hoofdzakelijk door een gebrek aan betrokkenheid van de ACS-staten. Dit houdt in dat veel delegaties slechts in beperkte mate kunnen vertrouwen op de door de diensten van de NO's verrichte controles, waardoor de werklust toeneemt.

33. In de ACS-landen worden regelmatig opleidingen georganiseerd om de capaciteit van de administratie te versterken. In 2006 zijn 21 opleidingen verstrekt over de financiële en contractuele procedures van het EOF.

Delegaties

34. De autorisatie van elke individuele betaling verloopt volgens een procedure waarbij controlelijsten worden ingevuld en vijf personen hun goedkeuring verlenen. Een deel van de door de Rekenkamer geconstateerde fouten had in dit stadium ontdekt en gecorrigeerd moeten zijn (zie paragraaf 23), hetgeen op tekortkomingen in de kwaliteit van bepaalde verrichte controles duidt. Dit wordt nog verergerd doordat er onvoldoende delegatiepersoneel ter plaatse is om het werk van de toezichthouders te monitoren.

34. Zoals de Rekenkamer vermeldt, heeft de Commissie financiële kringlopen en het gebruik van standaardcontrolelijsten voor iedere verrichting ingevoerd. Dit draagt bij tot de harmonisatie en de kwaliteit van de verificaties die de delegaties bij de goedkeuring van de betalingen verrichten.

De decentralisering van het beheer van de steun moet een sterkere aanwezigheid van de delegaties ter plaatse mogelijk maken.

⁽²⁴⁾ Openbare of semi-openbare agentschappen of diensten van de betrokken staat of staten of de rechtspersoon verantwoordelijk voor de uitvoering van de verrichting.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

35. Controles van uitgaven, waarvan het merendeel aan particuliere accountantskantoren wordt uitbesteed, vormen een essentieel element van de toezicht- en controlesystemen van de Commissie. Ze worden over het algemeen verricht aan het eind van de uitvoeringsperiode van een vastlegging met het oog op de betaalbaarstelling en afsluiting van projecten. Deze controles zijn niet bedoeld om systemen te beoordelen en leveren geen bijdrage tot de preventie van systeemfouten. Verder beliep het aantal controles dat de delegaties in het aanvankelijke jaarlijkse controleplan (JCP) voor 2006 hadden gepland 649 ⁽²⁵⁾. Het aantal daadwerkelijk door de delegaties opgedragen controles lag aanzienlijk lager dan het geplande aantal ⁽²⁶⁾, deels door het beperkte vermogen van de delegaties tot organisatie en follow-up van controles.

36. Voor de door de delegaties geïnitieerde controles geldt geen gestandaardiseerde taakomschrijving waarin de controle-doelstellingen en het materieel belang duidelijk worden aangegeven. Hierdoor is de kwaliteit van de externe controles variabel en verschillen de oordelen en aanvullende informatie in de controle-verslagen sterk van vorm. De bijdrage die deze potentieel rijke bron van zekerheid aan het algemene controlekader kan leveren wordt hierdoor kleiner.

Toezicht door de centrale diensten van EuropeAid

37. Het toezicht door de centrale diensten van EuropeAid op de tenuitvoerlegging van de EOF's omvat een breed scala van activiteiten, zoals risicoanalyse, beoordeling van management-rapporten, onderzoek van een steekproef van externecontrole-verslagen en analyse van via het boekhoudsysteem beschikbare beheersinformatie.

⁽²⁵⁾ De cijfers hebben betrekking op het jaarlijkse controleplan betreffende ACS-staten en omvatten controles van uitgaven ten laste van zowel het EOF als de algemene begroting.

⁽²⁶⁾ Doordat centraal beheerde gegevens over de uitvoering van de in opdracht van delegaties uitgevoerde audits ontbreken, is het moeilijk om de omvang van dit verschijnsel te kwantificeren, hoewel een controle van 49 van delegaties ontvangen verslagen over het beheer van de externe steun aan het licht bracht dat slechts zes delegaties meldden dat zij hun jaarlijkse controleplan volledig hadden uitgevoerd. Ten minste zes delegaties waren niet in staat geweest enige controle uit hun jaarlijks controleplan voor 2006 uit te voeren, en veel delegaties meldden lage uitvoeringspercentages.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

35. *Als onderdeel van een reeks controles van de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen vormen de externe audits een van de componenten van het internecontrolesysteem van EuropeAid.*

Wanneer nodig worden de audits gestart in een vroege fase van de projectuitvoering, teneinde informatie te verkrijgen over het functioneren van het beheers- en controlesysteem van de contractpartners.

De nieuwe taakomschrijving en de bijbehorende richtsnoeren zijn enkele van de maatregelen die een positief effect op een tijdige tenuitvoerlegging van het jaarlijkse auditplan zouden moeten hebben.

36. *De door de Rekenkamer genoemde elementen maken al deel uit van de standaardaudittechnieken en -methoden van de bedrijven die audits van de externe steun verrichten.*

EuropeAid heeft een standaardtaakomschrijving aangenomen waarin de doelstellingen en criteria voor de echtheid van de informatie duidelijk zijn omschreven. De formulering van de adviezen zal hierdoor beter geharmoniseerd worden, zodat de bijdrage van dit controle-instrument kan worden geoptimaliseerd.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

38. EuropeAid heeft het risicobeheer geïntegreerd in het proces betreffende het jaarlijks beheersplan teneinde risico's te signaleren in een fase waarin nog preventieve actie mogelijk is. Er is een risicolijst opgesteld met daarin een actieplan om gesignaleerde risico's te verkleinen. Deze lijst wordt in het oog gehouden en regelmatig bijgewerkt. Het risicobeheer op delegatieniveau wordt vaak op formele wijze uitgevoerd, hetgeen de bijdrage tot de risicoanalyse van EuropeAid beperkt. Het betreft een zelfbeoordeling op basis van vooraf omschreven risico's die niet op participatieve wijze plaatsvindt en evenmin wordt gevolgd door de goedkeuring van een actieplan.

39. Het risico van niet-subsidiabele projectuitgaven wordt significant geacht. De ter bestrijding van dit risico vastgestelde actie is gericht op activiteiten die zijn opgezet om niet-subsidiabele uitgaven te ontdekken, zoals externe controles. De actie vermeldt geen activiteiten die het declareren van niet-subsidiabele uitgaven al bij voorbaat zouden kunnen verminderen of uitsluiten. De Rekenkamer stelt echter vast dat dit actieplan voorziet in de formalisering van de gehele controlestrategie van EuropeAid.

40. Het belangrijkste instrument voor het monitoren van de delegaties zijn de verslagen over het beheer van de externe steun (External Assistance Management Reports — EAMR's), halfjaarlijkse verslagen opgesteld door de delegaties. Deze periodieke informatiebron stelt de verzelfstandigde delegaties in staat, de belangrijkste gegevens over de interne organisatie, projectuitvoering en externe controles toe te zenden aan de centrale diensten van EuropeAid. Ondanks de verbetering van de EAMR-modelformulieren in 2006 heeft controle van de Rekenkamer uitgewezen dat de verslagleggingspraktijken van de delegaties inconsistent zijn en weinig informatie opleveren over de resultaten van externe controles en de follow-up daarvan.

41. Zoals de Rekenkamer reeds in haar vorige twee jaarverslagen heeft opgemerkt, is er geen gecentraliseerde beheersinformatie over het bereik en de resultaten van de door de delegaties geïnitieerde controles. Hierdoor kan aan deze controles veel minder zekerheid worden ontleend dan wanneer er sprake zou zijn van een solide beheersinformatiesysteem. Er is een geïnformaliseerd instrument, CRIS Audit, ontwikkeld voor het monitoren van controles en het analyseren van bevindingen, maar dit levert nog steeds niet de beoogde resultaten op, aangezien het systeem nog niet helemaal af is en de noodzakelijke

38. *De delegaties voeren jaarlijks zelfbeoordeling van de risico's uit aan de hand van een geharmoniseerde en specifieke methodologie die hen in staat stelt grote risico's te constateren, de nodige corrigerende maatregelen uit te voeren in het licht van de doelstellingen van hun jaarlijks beheersplan en de resultaten op centraal niveau te consolideren. Ieder geografisch directoraat ontvangt de resultaten van deze beoordeling.*

De instructies over de opstelling van het jaarlijks beheersplan 2007 van EuropeAid vermelden uitdrukkelijk dat de (aan de instructie gehechte) resultaten van de jongste risicobeoordeling in aanmerking moeten worden genomen.

De delegaties zullen worden aangemoedigd de risicobeheersing volgens een participatieve aanpak uit te voeren.

39. *De jaarlijkse risicozelfbeoordeling is een risicobeoordeling op hoog niveau, die een aanvulling vormt op andere en meer gedetailleerde risicoanalyses, bijvoorbeeld in het kader van de opstelling van het jaarlijkse auditplan. De zelfbeoordeling is geconcentreerd op resterende risico's, rekening houdend met de controle en andere bestaande risicobeperkende mechanismen.*

De maatregelen zijn hoofdzakelijk toegespitst op vraagstukken die een effect hebben op het algemeen beheer van de externe bijstand, onder meer door de delegaties. EuropeAid heeft toegezegd tegen eind 2007 een formele structuur voor de algemene controlestrategie in het leven te roepen.

40. *Het toezicht op het gedeconcentreerd beheer van de delegaties omvat een brede reeks activiteiten en instrumenten, met inbegrip van de verslagen over het beheer van de externe bijstand, waarin de delegaties aan het hoofdkantoor rapporteren over de tenuitvoerlegging van het jaarlijkse auditplan. De delegaties wordt ook verzocht de klemtoon te leggen op belangrijke elementen betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de maatregelen, met name wanneer die verder gaan dan afzonderlijke projecten en van algemeen belang voor de centrale diensten zijn. De verslagen over het beheer van de externe bijstand vormen evenwel geen instrument voor een complete analyse van alle bevindingen in alle auditverslagen die tijdens de rapportageperiode zijn ontvangen.*

41. *EuropeAid heeft passende instrumenten voor het verrichten van audits ontwikkeld, waarbij verschillende mechanismen tot de kwaliteitscontrole en de consolidatie en het gebruik van de systematische bevindingen in de audits bijdragen.*

Voor de planning en follow-up van de auditresultaten zorgen de betrokken opdrachtgevende diensten van het hoofdkantoor of de delegaties.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

gegevens niet worden ingevoerd. Er bestaan plannen om CRIS Audit te wijzigen, maar deze genieten momenteel geen prioriteit.

42. In 2006 is begonnen met een onderzoek van een steekproef van controleverslagen, maar de steekproef is niet representatief en het onderzoek werd verricht lang nadat de verslagen waren opgesteld. De kwaliteitscontrole van de door de delegaties ingestelde audits is nog ontoereikend. Hierdoor zouden de conclusies in het eventuele verslag met feedback wel eens onvoldoende relevant kunnen zijn en is het onwaarschijnlijk dat zij zullen leiden tot het signaleren van zaken van groter belang.

Verificatie door de centrale diensten van EuropeAid

43. De verificaties door de centrale diensten van EuropeAid omvatten controlebezoeken waarbij de werking van de interne controlesystemen van de delegaties worden onderzocht, alsmede controles achteraf en door hen geïnitieerde externe controles.

44. In 2006 brachten de centrale diensten van EuropeAid twee controlebezoeken aan delegaties, waarbij de opzet en het functioneren van de toezicht- en controlesystemen werden onderzocht. De controlebezoeken waren goed opgezet en leidden tot praktische aanbevelingen ter verbetering van controlesystemen. EuropeAid ontwikkelt momenteel een gestandaardiseerde methodologie voor deze controlebezoeken. Hoewel de Rekenkamer in haar Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005 ⁽²⁷⁾ de aanbeveling deed, het aantal controlebezoeken op te voeren, zijn er minder verricht dan in 2005 ⁽²⁸⁾, en aanzienlijk minder dan aanvankelijk gepland ⁽²⁹⁾.

45. EuropeAid heeft een aantal aspecten van haar systeem voor controle achteraf van verrichtingen herzien. De dekking door de controles werd beperkt en de reikwijdte van de inspecties enigszins vergroot. Aspecten die betrekking hebben op juridische verbintenissen, alsmede gedetailleerde bewijsstukken betreffende uitgaven voor het werkprogramma, vallen evenwel buiten deze ingreep. De inspecties over 2006 zijn tijdig uitgevoerd en vastgelegd volgens een pas ingevoerd systeem, hetgeen een belangrijke verbetering betekent in vergelijking met het begrotingsjaar 2005. Zoals opgemerkt in het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005 ⁽²⁷⁾ kan de controle achteraf van verrichtingen slechts een beperkte bijdrage leveren tot het verkrijgen van algehele zekerheid over systemen en procedures, alsmede de wettigheid en

⁽²⁷⁾ PB C 263 van 31.10.2006.

⁽²⁸⁾ In 2005 werden tien controlebezoeken afgelegd.

⁽²⁹⁾ Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 42, sub c), van het Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het zesde, zevende, achtste en negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) (PB C 263 van 31.10.2006).

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

EuropeAid is van plan de werking van CRIS Audit, als aanvullend instrument bij het huidige systeem, verder te verbeteren aan de hand van de opgedane ervaring.

42. *Na een proefproject in 2006 zal het systeem voor de kwaliteitscontrole van de audits in 2007 door een meer systematische aanpak worden verbeterd.*

44. *De Commissie heeft de goede werking van de delegaties en hun capaciteit voor gedecentraliseerd beheer van de projecten geverifieerd. 2006/2007 moet worden beschouwd als een overgangperiode waarin gerichte missies hebben plaatsgevonden, waarvan de kwaliteit door de Rekenkamer is benadrukt. Nu de decentralisatie op kruissnelheid is, zal een nieuw overkoepelend kader worden vastgesteld.*

45. *Het creëren van een systeem voor controles achteraf van verrichtingen en de vaststelling van de kenmerken daarvan zijn gebaseerd op een beoordeling van de residuele risico's en de interactie met de andere componenten van het controlesysteem. Controles achteraf van verrichtingen bieden een bijkomende zekerheid voor de beoordeling van de gecontroleerde elementen.*

Het gaat om betalingen, terugvorderingen en vereffening van voorfinancieringen door de Commissie. De juridische verbintenissen worden evenwel niet verwaarloosd, aangezien al deze verrichtingen plaatsvinden binnen de juridische context van het door beide partijen ondertekende contract. De studie van alle verrichtingen omvat een systematische controle van de geldende contractvoorwaarden.

In de handleiding voor controles achteraf van de verrichtingen is duidelijk uiteengezet welke documenten voor ieder type geselecteerde verrichting vereist zijn.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Een onderzoek door de Rekenkamer van een steekproef van achteraf gecontroleerde verrichtingen wees ook uit dat de controles in sommige gevallen niet behoorlijk waren gedocumenteerd en dat sommige fouten niet ontdekt waren.

46. Voor de door de centrale diensten van EuropeAid geïnitieerde controles geldt een strenge kwaliteitscontroleprocedure en de resultaten van de verslagen worden onderzocht en vergeleken teneinde methodologische verbeteringen aan te brengen en zaken te signaleren waarvan het belang het gecontroleerde project overstijgt. Uit deze controles blijkt een foutenpercentage dat consistent is met de bevindingen van de Rekenkamer. Bij gebreke van documentatie betreffende de risicoanalyse die is verricht om de te controleren projecten te kiezen, kan EuropeAid echter niet aantonen dat het alle geschikte controleonderwerpen heeft geselecteerd.

47. De huidige taakomschrijving voor door de centrale diensten van EuropeAid geïnitieerde controles bevat geen aanwijzingen betreffende het materieel belang, noch een leidraad inzake het nemen van steekproeven. Dit kan ertoe leiden dat gelijksoortige fouten verschillend worden behandeld en dat de verwachtingen van de opstellers, respectievelijk de gebruikers van de controle-resultaten sterk uiteenlopen. Een aanzienlijk aantal van de in 2006 afgeronde controles kende een beperkte reikwijdte. Voor deze controles zijn onlangs nieuwe gestandaardiseerde taakomschrijvingen vastgesteld.

Interne audit

48. De hoofddoelstelling van de interneauditfunctie (IAF) van EuropeAid is de analyse en evaluatie van het internecontrolestelsel. De IAF werkt effectief. In 2006 voltooide de IAF controles van het risicobeheersstelsel van EuropeAid en van de aanbesteding van goederen en diensten. Voorts werd bij drie delegaties een follow-up verricht van audits van controlestelsels⁽³⁰⁾. De conclusies van de IAF komen in grote lijnen overeen met de bevindingen van de Rekenkamer.

46. Bij het jaarlijkse auditplan wordt een notitie per directoraat gevoegd, met een beschrijving van de toegepaste criteria voor de selectie van auditonderwerpen en van de analysesresultaten.

De Commissie streeft ernaar de documenten betreffende de risicoanalyse te verbeteren, maar nu al blijkt uit de resultaten van de — met name risicogebaseerde — externe audits dat dit een doeltreffend controle-instrument is voor de opsporing van fouten, dat de geldigheid verhoogt van de risicocriteria die bij de opstelling van het jaarlijkse auditplan worden gehanteerd.

47. De door EuropeAid aangetrokken auditbedrijven passen internationale auditnormen toe. In de nieuwe taakomschrijving worden de mate-rialiteitscriteria duidelijk gedefinieerd.

De beperkingen van de reikwijdte waarop de Rekenkamer heeft gewezen, hadden betrekking op projecten waarop een risicoanalyse was toegepast en zijn vaak een onderdeel van het vorige jaarlijkse auditplan. Een van de mogelijke gevolgen van een programma op basis van risicobeoordeling is dat de resultaten een beperkte reikwijdte kunnen opleveren. Bovendien werd het takenbeheer vaak vervuld door het hoofdkantoor, in afwachting van de volledige tenuitvoerlegging van de auditfunctie op het niveau van de delegaties.

⁽³⁰⁾ Madagaskar, de Dominicaanse Republiek en Kenia.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

49. De dienst Interne audit van de Commissie (DIA) heeft de zelfbeoordeling van de interneauditfuncties van EuropeAid gevalideerd. De algehele conclusie was positief, hoewel er een aantal aanbevelingen is gedaan met betrekking tot de bekwaamheden en opleiding van het personeel, kwaliteitsborging, documentatie van planning en controlewerk, alsmede de ondersteuning door de IAF van een doeltreffend programma betreffende ethiek.

50. Na een follow-up van de door EuropeAid geboekte vorderingen met de tenuitvoerlegging van aanbevelingen naar aanleiding van een grondige controle in 2003 concludeerde de DIA dat ongeveer de meeste aanbevelingen waren uitgevoerd en dat aan de rest werd gewerkt.

51. De DIA verrichtte ook een audit van de uitvoering van de financiële en administratieve kaderovereenkomst (FAFA) met de Verenigde Naties (VN) door EuropeAid en DG ECHO. De in 2006 aan VN-organisaties gedane betalingen maakten 4,8 % van de totale uitgaven uit. De algemene conclusie van de audit is dat er zowel op projectniveau als bij de VN-organisaties nog steeds controlemechanismen daadwerkelijk en verder moeten worden ingevoerd, maar erkend wordt ook dat er vooruitgang is geboekt en dat de meeste betrokken zaken worden aangepakt. Volgens een institutioneel onderzoek van VN-organen, geïnitieerd door EuropeAid en opgezet om na te gaan of de bestaande beleidslijnen en procedures deze organen van toereikende middelen voorzien om als hoedsters van de EOF-middelen op te treden, konden de internecontrolesystemen slechts in drie van de tien gevallen worden beoordeeld als over het geheel genomen toereikend. Voor de andere organisaties moesten bepaalde beperkte aspecten later worden onderzocht, aangezien niet alle relevante data beschikbaar waren toen de beoordeling werd verricht. De Commissie probeert momenteel met de VN overeenstemming te bereiken over taakomschrijvingen voor controlewerkzaamheden.

Conclusies en aanbevelingen

52. De controle van de Rekenkamer bracht een materieel aantal fouten aan het licht die van invloed waren op de bedragen van de door de delegaties geautoriseerde onderliggende verrichtingen, die niet waren ontdekt door de toezicht- en controlesystemen van de ACS-staten, de delegaties en de centrale diensten van EuropeAid. De resterende fouten zijn nog steeds significant, ondanks mogelijke verbeteringen in de toekomst. Dit geeft aan dat de inspanningen ter verbetering van de opzet en/of tenuitvoerlegging van een aantal van deze systemen moeten worden voortgezet. **Tabel 3** geeft een overzicht van de beoordeling door de Rekenkamer van de toezicht- en controlesystemen van EuropeAid.

51. De ontwerp-taakomschrijvingen („gemeenschappelijke richtsnoeren”) zijn door EuropeAid opgesteld na de derde jaarlijkse bijeenkomst van de werkgroep VN-EG over de financiële en administratieve kaderovereenkomst FAFA (zie de operationele conclusies van deze bijeenkomst van april 2006). De taakomschrijvingen zijn voor het eerst in september 2006 aan de VN voorgelegd. Er zijn onderhandelingen met de VN aan de gang over vier aspecten in de voorgestelde richtsnoeren.

52. De Commissie is van oordeel dat het geconstateerde type fout in hoofdzaak betrekking heeft op betalingen die zijn verricht op basis van auditverslagen of afrekeningen die overeenkomstig de contractbepalingen of de voorschriften door supervisors zijn opgesteld. De Commissie merkt bovendien op dat de omvang van de restfouten niet significant is.

Zoals de Rekenkamer met name in tabel 3 aanstipt, heeft de Commissie dit jaar gezorgd voor verbetering van de rapportage van de delegaties, de controles achteraf, de follow-up van de audits en de invorderingsprocedures.

De Commissie is van plan deze verbeteringen voort te zetten, met name door verdere harmonisatie van de presentatie van de strategiecontrole.

Tabel 3 — Beoordeling van de toezicht- en controlesystemen

Betrokken systeem	Essentiële interne controle											Algehele beoordeling	
	Procedures en handleidingen	Risicoanalyse en beheer	Management-rapportage	Controles uitgevoerd voordat verrichtingen worden geautoriseerd	Monitorbezoeken		Controles achteraf	Externe audits					Interne audit
					Kwaliteit	Kwantiteit		Kwaliteit	Kwantiteit/ uitvoering van het controleplan	Follow-up van afzonderlijke controlebevindingen/ Doeltreffende invorderingsprocedures	Algeheel toezicht door centrale diensten op door de delegaties in opdracht gegeven audits		
Centrale diensten EuropeAid													
Delegaties					N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.				N.v.t.		

Verklaring:



Bevredigend

Deels bevredigend

Onbevredigend

N.v.t.

Niet van toepassing of niet beoordeeld

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

53. EuropeAid is begonnen de tekortkomingen te verhelpen die de Rekenkamer in haar Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005 heeft genoemd. Sommige aspecten van het systeem voor controle achteraf van verrichtingen zijn herzien en de steun voor uitvoerend en financieel personeel van de delegaties en de centrale diensten is verbeterd. EuropeAid heeft nieuwe taakomschrijvingen voor externe audits ontwikkeld, maar de door de delegaties geïnitieerde centrale monitoring van externe audits dient te worden verbeterd. Bovendien is het aantal monitorbezoeken nog beperkt en worden de delegaties onvoldoende betrokken bij de risicoanalyse van EuropeAid, die ook onvoldoende betrekking heeft op de inherente en controle risico's in verband met de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen.

54. De Rekenkamer is ingenomen met de inspanningen van EuropeAid om een controlestrategie te ontwikkelen ten behoeve van een efficiënte en doeltreffende uitvoering van de talrijke toezicht- en controleactiviteiten van de diverse betrokken actoren. In dit verband zijn de volgende aanbevelingen op hun plaats:

- a) de controlestrategie dient eind 2007 opgesteld en operationeel te zijn. Zoals de Rekenkamer reeds eerder heeft opgemerkt ⁽³¹⁾, dient deze strategie duidelijke en consistente doelstellingen te bepalen, coördinatie te verzekeren en soort en intensiteit van de controles te specificeren. Hierbij moeten de kosten en baten van de diverse controles tegen elkaar worden afgewogen, waarbij rekening wordt gehouden met het acceptabele foutenrisico in de onderliggende verrichtingen. De controlestrategie dient een goed gestructureerde en gedocumenteerde risicoanalyse te omvatten waarbij de delegaties officieel en volledig zijn betrokken;
- b) het beheer van via werkprogramma's gefinancierde projecten dient beter te worden ondersteund. Dit vereist meer aanwezigheid van delegatiepersoneel in het veld bij de ondersteunende boekhoudsystemen en de beschikbaarheid van standaard boekhoudinstrumenten en opleiding. Worden er meer controles in een vroeg stadium van de projectuitvoering verricht, dan zou dat ook het monitoren ten goede komen en — eventueel — bijdragen tot verbetering van de door de begunstigden toegepaste controlesystemen;
- c) bij de controles die de delegaties uitvoeren voordat zij betalingen autoriseren moeten de betalingsaanvragen grondiger worden onderzocht en dient de aandacht nog sterker te worden gericht op de realiteit, subsidiabiliteit en juistheid van de uitgaven. De kwaliteit van het door de toezichthouders verrichte werk moet beter in het oog worden gehouden;

54. De Commissiediensten zijn zich ten volle bewust van de noodzaak van een kosteneffectieve controlestrategie, die een geïntegreerd geheel vormt van audits, evaluaties, beoordelingen, controle en supervisie.

- a) De Commissie is het eens met de opinie van de Rekenkamer. Zij heeft een actieplan „Naar een geïntegreerd internecontrolekader” opgezet, dat de sluitsteen moet vormen van de gedetailleerde uitwerking van een gemeenschappelijke en gecoördineerde aanpak en instrumentarium voor alle Commissiediensten.
- b) De Commissie zal de kwaliteit van de beheerde projecten verder verbeteren aan de hand van programmabestekken. Daartoe heeft de Commissie een nieuwe praktische handleiding uitgewerkt en worden in de ACS-staten regelmatig specifieke opleidingen verstrekt. De harmonisatie van de boekhoudkundige aspecten zal samen met de delegaties worden bestudeerd.
- c) De controles door de delegaties geschieden overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement inzake de validering van uitgaven door de bevoegde ordonnateur op basis van bewijsstukken betreffende de rechten van de schuldeisers in verband met daadwerkelijk verrichte leveringen, daadwerkelijk uitgevoerde werken of andere documenten.

⁽³¹⁾ Zie Advies nr. 2/2004.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- d) de door externe controleurs verrichte controles dienen te worden verbeterd door ervoor te zorgen dat de nieuwe taakomschrijvingen een duidelijke definitie bevatten van: het doel van de controle; de toe te passen materialiteitsdrempel; de steekproefneming; de aard van de af te werken controleprocedures; aanwijzingen voor de behandeling van fouten en de rapportage van conclusies. Deze standaardtaakomschrijvingen moeten ook worden gebruikt voor alle door de delegaties geïnitieerde audits;
- e) het centrale toezicht op de door de delegaties georganiseerde externe audits dient te worden verbeterd, zodat de resultaten daadwerkelijk aan alle relevante beheersniveaus kunnen worden meegedeeld. Dit moet worden ondersteund door een eind 2007 beschikbaar beheerssysteem dat informatie over het controleproces verschaft en relevante controleresultaten toegankelijker maakt;
- f) de controle van de delegaties door de centrale diensten van EuropeAid moet worden verscherpt door het aantal controlebezoeken te verhogen.

55. Met betrekking tot begrotingssteun heeft de Rekenkamer de Commissie al eerder aanbevolen, op meer geformaliseerde en gestructureerde wijze de naleving van artikel 61, lid 2, van de Overeenkomst van Cotonou aan te tonen en uit te leggen waarom zij van mening is dat de richting die het begunstigde land is ingeslagen ondanks de in de aanvankelijke beoordeling geconstateerde gebreken in het beheer van de overheidsfinanciën bevredigend is ⁽³²⁾. Gelet op de resolute wijze waarop de Commissie in Sierra Leone de „dynamische interpretatie” toepast, is naleving van de Overeenkomst van Cotonou niet gewaarborgd. Derhalve herhaalt de Rekenkamer haar eerdere opmerking en doet zij de volgende aanbevelingen:

- a) naleving van de Overeenkomst van Cotonou dient te worden getoetst aan de hand van basisvereisten, zoals de beschikbaarheid van tijdig gepubliceerde en gecontroleerde rekeningen. Voor een duidelijke, officiële presentatie van de conclusies zullen de parameters van de „dynamische interpretatie” uitdrukkelijk moeten worden genoemd, zodat de deugdelijkheid van betalingsbesluiten kan worden nagegaan;

De Commissie zal doorgaan met haar inspanningen om de kwaliteitscontroles door de delegaties en de nationale ordonnateurs te versterken, rekening houdend met de kosten en baten van aanvullende controles.

- d) *De nieuwe taakomschrijvingen zijn goedgekeurd en versterken de door de Rekenkamer genoemde auditelementen.*
- e) *De centrale controle van de externe audits zal in 2007 verder worden verbeterd. EuropeAid evalueert thans de informatiebehoeften om de belangrijkste prioriteiten bij de ontwikkeling van het informatiesysteem vast te stellen. De onmiddellijke prioriteit moet echter de migratie naar ABAC-FED blijven.*
- f) *Nu de decentralisatie op kruissnelheid is gekomen, zal een nieuw algemeen kader voor missies naar de delegaties worden vastgesteld.*

55.

- a) *Het gaat hier om een herhaling van een eerdere aanbeveling (Speciaal verslag nr. 2/2005, punt 85). De Commissie bevestigt haar algemene instemming en beklemtoont het verwachte positieve effect van de herziene richtsnoeren voor algemene begrotingssteun. De Commissie wijst erop dat het kortetermijnrisico dat aan de dynamische interpretatie van artikel 61, lid 2, verbonden kan zijn, altijd moet worden bekeken in het licht van de uiteindelijke doelstellingen en legt in dat verband de nadruk op de specifieke omstandigheden in kwetsbare landen.*

⁽³²⁾ Speciaal verslag nr. 2/2005, paragraaf 85.

OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

- b) wil de Commissie haar conclusies op gestructureerde wijze formuleren, dan moet zij ervoor zorgen dat de gegevens waarop de betalingsbesluiten worden gebaseerd, meer berusten op de beoordeling van gebeurtenissen die reeds hebben plaatsgevonden dan op prognoses van toekomstige gebeurtenissen;
- c) met de gehanteerde indicatoren moet in voorkomend geval duidelijk bewijs kunnen worden geleverd voor een vooruitgang op het gebied van beheer van overheidsfinanciën. Dit kan worden bereikt door indicatoren op te nemen die gedurende langere tijd kunnen worden gemeten en waarmee achtereenvolgende periodes kunnen worden vergeleken — anders dan met indicatoren die gebaseerd zijn op een eenmalige gebeurtenis.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

- b) *De Commissie is het hiermee eens.*
- c) *De Commissie is het hiermee eens, maar wijst erop dat sommige hervormingen vrij snel kunnen worden uitgewerkt en vastgesteld, terwijl andere verschillende jaren vergen.*

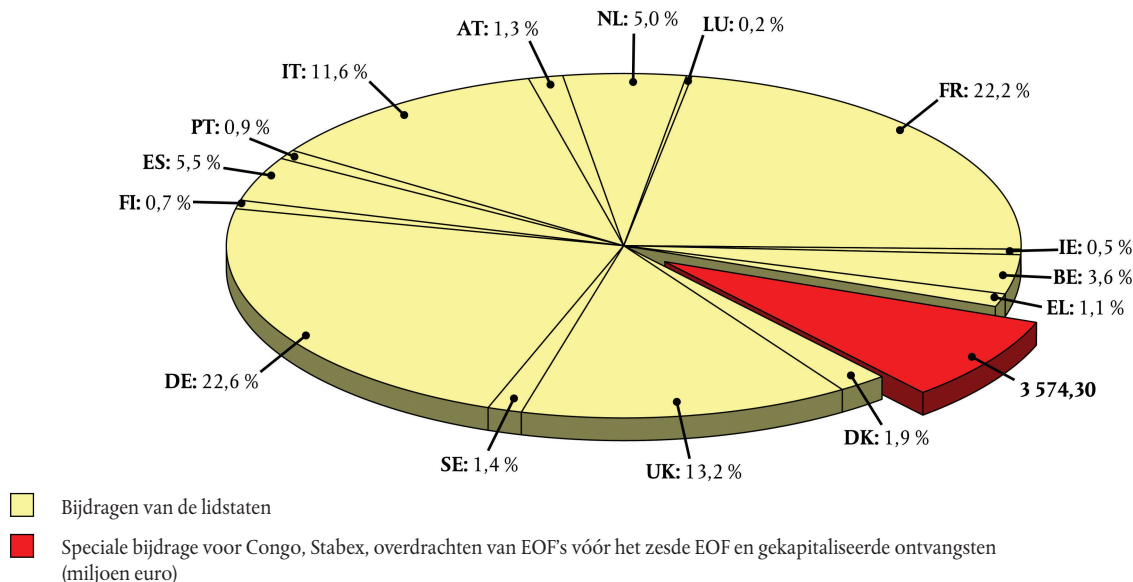
Tabel 4 — Follow-up van de voornaamste opmerkingen uit de betrouwbaarheidsverklaring

	Opmerking van de Rekenkamer	Getroffen maatregelen	Analyse van de Rekenkamer	Antwoord van de Commissie
1.	In haar actieplan voor een geïntegreerd interne controlekader dient de Commissie haar algemene controlestrategie te ontwikkelen. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragraaf 40)	De Commissie moet haar aangegeven doelstelling om een algemene controlestrategie te ontwikkelen met het oog op een efficiënte en doeltreffende uitvoering van deze verschillende controlewerkzaamheden, nog bereiken. EuropeAid is voornemens, deze controlestrategie in 2007 te formuleren.	Eind 2007 dient er een controlestrategie opgesteld en operationeel te zijn.	Zie het antwoord van de Commissie op punt 30.
2.	De door de delegaties uitgeoefende financiële controle dient te worden verscherpt om fouten te voorkomen en te ontdekken. Controles van uitgaven dienen sterker gericht te zijn op de realiteit van de geleverde goederen en de verrichte werken. Dit vereist intensiever toezicht op projecten door deze tijdens de projectduur vaker te bezoeken en ter plaatse te controleren. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragraaf 41)	EuropeAid heeft geen specifieke maatregelen genomen. Het aantal fouten ontdekt naar aanleiding van de controle door de Rekenkamer van afzonderlijke betalingen, bevestigt de opmerking dat de door de delegaties uitgeoefende financiële controle moet worden versterkt.	Bij de controles die de delegaties uitvoeren voordat zij betalingen autoriseren moeten de betalingsaanvragen grondiger worden onderzocht en dient de aandacht nog sterker te worden gericht op de realiteit, subsidiabiliteit en juistheid van de uitgaven. De kwaliteit van het door de toezichthouders verrichte werk moet beter in het oog worden gehouden.	Er worden zoveel mogelijk controles ter plaatse uitgevoerd, maar gezien het grote aantal projecten en de beperkte middelen kunnen de controles niet systematisch plaatsvinden. Daarom worden zij gedeeltelijk uitbesteed. De Commissie tracht de werkzaamheden van de supervisors regelmatig te toetsen en is van oordeel dat de bestaande controlesystemen op bevredigende wijze functioneren.
3.	De doeltreffendheid van de verslagen over het beheer van de externe steun (EAMR's), waarin de delegaties hun managementrapportage formaliseren, is voor verbetering vatbaar, aangezien feedback met ondersteuning en instructies voor delegaties niet steeds op tijd komt. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragraaf 31)	De centrale diensten van EuropeAid reageren nu beter op EAMR's: zij verstrekken thans uitvoeriger en sneller feedback.	Er zijn toereikende maatregelen genomen.	
4.	Het aantal controlebezoeken aan delegaties waarbij opzet en werking van de toezicht- en controlesystemen worden onderzocht is beperkt. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragrafen 32 en 42)	De controlebezoeken waren goed opgezet en leidden tot praktische aanbevelingen ter verbetering van controlesystemen. Maar terwijl er voor 2006 meer controlebezoeken waren gepland, zijn er minder uitgevoerd dan in 2005.	De controle van de delegaties door de centrale diensten van EuropeAid dient te worden versterkt door het aantal controlebezoeken op te voeren.	De Commissie heeft zich ervan vergewist dat de delegaties goed functioneren en in staat zijn tot gedecentraliseerd projectbeheer. 2006/2007 moet worden beschouwd als een overgangspriode waarin gerichte missies hebben plaatsgevonden, waarvan de kwaliteit door de Rekenkamer wordt benadrukt. Nu de decentralisatie op kruissnelheid is gekomen, zal een nieuw algemeen kader worden vastgesteld.
5.	Aangezien de reikwijdte van de controles achteraf van verrichtingen beperkt is, kunnen zij slechts in beperkte mate bijdragen tot het verkrijgen van algemene zekerheid over systemen en procedures en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Bovendien worden zij veel te laat uitgevoerd. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragrafen 33 en 42)	EuropeAid heeft de achterstand weggewerkt en een aantal aspecten van de aanpak aangepast. De dekking door de controles werd beperkt en de reikwijdte van de inspecties enigszins uitgebreid. De reikwijdte van de controles achteraf van verrichtingen omvat echter nog steeds geen aspecten betreffende juridische verbintenissen, noch gedetailleerde bewijsstukken betreffende uitgaven voor werkprogramma's.	EuropeAid dient te overwegen, de reikwijdte van controles achteraf van verrichtingen uit te breiden tot aspecten betreffende juridische verbintenissen en gedetailleerde bewijsstukken betreffende uitgaven voor werkprogramma's.	De kenmerken van de controles achteraf van verrichtingen zijn gebaseerd op een beoordeling van het residuele risico en van de interactie met de andere componenten van het controlesysteem. De controles achteraf van verrichtingen bieden een aanvullende zekerheid voor de beoordeling van de gecontroleerde elementen (zie ook het antwoord van de Commissie op punt 45).
6.	Het centraal toezicht op de uitvoering en follow-up van de door de delegaties en de centrale diensten van EuropeAid ingestelde controles dient te worden verbeterd. (Jaarverslag over het begrotingsjaar 2005, paragraaf 37)	Er zijn nog geen wijzigingen aangebracht in het geïnformateerde instrument CRIS Audit. Er is nog steeds geen gecentraliseerde beheersinformatie over de dekking en de resultaten van de door de delegaties geïnitieerde controles.	Het centrale toezicht op de door de delegaties georganiseerde externe audits dient te worden verbeterd, zodat de resultaten daadwerkelijk aan alle relevante beheersniveaus kunnen worden meegedeeld. Dit moet worden ondersteund door een eind 2007 beschikbaar beheerssysteem dat informatie over het controleproces verschaft en relevante controleresultaten toegankelijker maakt.	Het huidige systeem voor de planning en de gecentraliseerde controle van externe audits verschaft de nodige informatie voor de risicoanalyse en de auditstrategie van EuropeAid. EuropeAid is van plan het functioneren van CRIS-Audit als aanvullend instrument bij het huidige systeem verder te verbeteren aan de hand van de opgedane ervaring. Voorts heeft de Commissie het rapporteringsformaat van het jaarlijkse auditplan 2007 meer in detail uitgewerkt.

Grafiek van het zesde, zevende, achtste en negende EOF, geconsolideerd per 31 december 2006

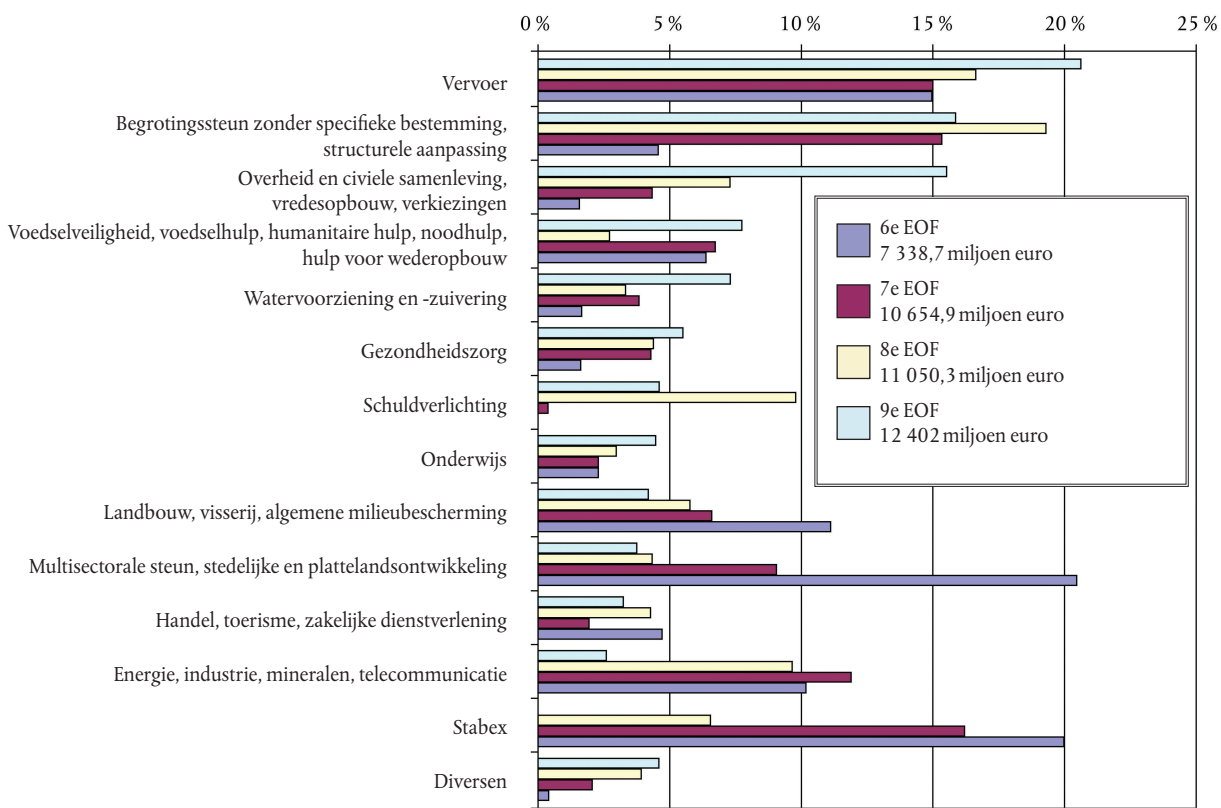
Grafiek I: Gecumuleerde middelen

Totaal = 44 608,5 miljoen euro ⁽¹⁾



Grafiek II: Gecumuleerde besluiten

Totaal = 41 445,9 miljoen euro ⁽¹⁾



Bron: Rekenkamer, op basis van de gegevens in het boekhoudsysteem.

⁽¹⁾ Het verschil tussen de gecumuleerde middelen (44 608,5 miljoen euro) en de gecumuleerde besluiten (41 445,9 miljoen euro) vormt het toe te wijzen restbedrag (3 162,6 miljoen euro).