



**EUROPESE COMMISSIE**  
EUROPEES BUREAU VOOR FRAUDEBESTRIJDING (OLAF)

Directoraat D: Beleid  
Eenheid D.2: Fraudepreventie, verslaglegging en analyse

Ref. Ares(2016)6943965 - 13/12/2016

## **Richtsnoeren voor nationale fraudebestrijdingsstrategieën**

opgesteld door een werkgroep van deskundigen uit de lidstaten, onder leiding en coördinatie van de eenheid Fraudepreventie, verslaglegging en analyse van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)

### *VERKLARING VAN AFWIJZING VAN AANSPRAKELIJKHEID:*

*Dit werkdocument is met de steun van OLAF opgesteld door een groep deskundigen van de lidstaten. Het is bedoeld om de uitvoering van operationele programma's te vergemakkelijken en de toepassing van goede praktijken te bevorderen. **Dit document is niet wettelijk bindend voor de lidstaten**, maar verstrekt algemene richtsnoeren en aanbevelingen die goede werkmethoden vormen.*

*Deze algemene richtsnoeren doen niet af aan nationale wetgevingen, en moeten worden gelezen in het licht van, en waar nodig worden aangepast aan, het nationale rechtskader.*

*Deze gids doet geen afbreuk aan de interpretaties door het Hof van Justitie en het Gerecht, noch aan besluiten van de Commissie.*

**OPMERKING**

**Dit document heeft geen verbindende kracht voor de lidstaten. Evenmin worden hierin nieuwe voorschriften of verplichtingen vastgesteld voor nationale autoriteiten. Deze gids brengt goede werkmethoden in kaart en heeft een louter indicatieve waarde. Bijgevolg kan hieraan geen juridische of normatieve grondslag worden ontleend voor controle- of onderzoeksdoeleinden.**

## Inleiding

Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) heeft in 2012 een samenwerkingsprocedure met de lidstaten opgezet om de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken te bevorderen, niet alleen tussen de lidstaten onderling, maar ook met de Commissie. Deze procedure wordt georganiseerd in het kader van de fraudepreventiegroep COCOLAF<sup>1</sup>. Aan de uitvoering ervan wordt deelgenomen door een werkgroep van deskundigen uit de lidstaten en vertegenwoordigers van OLAF en andere diensten van de Commissie. De werkgroep buigt zich elk jaar over een kernthema dat door de lidstaten wordt geselecteerd en baseert zich op praktische ontwerpdocumenten die als richtsnoeren kunnen dienen ter versterking van de maatregelen en strategieën voor fraudebestrijding van de lidstaten.

Het nieuwe meerjarig financieel kader voor de programmeringsperiode 2014-2020 is versterkt wat betreft risicobeoordeling, fraudepreventie en -opsporing. Op grond van de sectorale verordeningen<sup>2</sup> zijn de lidstaten bij gedeeld beheer verplicht doeltreffende en evenredige fraudepreventiemaatregelen te nemen op basis van de vastgestelde risico's. Voorts moeten zij alle nodige stappen ondernemen om fraude en onregelmatigheden effectief te voorkomen, op te sporen en te bestraffen, en om onregelmatige bedragen terug te storten aan de EU-begroting. Teneinde de bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de EU en de lidstaten worden geschaad beter te kunnen monitoren en voor een samenhangende en doeltreffende praktijk te zorgen, met name waar er een gedecentraliseerde organisatiestructuur is, wordt het aangemoedigd verder te gaan dan de onmiddellijke regelgevende vereisten en deze fraudebestrijdingsmaatregelen te verankeren in een nationale fraudebestrijdingsstrategie (hierna "NFBS" of "de strategie" genoemd).

De voorbije twee jaar heeft de fraudepreventiegroep COCOLAF zich gebogen over diverse aspecten van de nationale fraudebestrijdingsstrategie. Om te beginnen heeft de werkgroep in 2014 bij wijze van proefproject richtsnoeren voor nationale strategieën ter bestrijding van fraude met Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF)<sup>3</sup> opgesteld. Deze vormden de basis voor de uitwerking van een nationale fraudebestrijdingsstrategie, zij het met een beperkt toepassingsgebied: de uitgaven op het gebied van de ESIF. Het daaropvolgende jaar werd een andere werkgroep opgericht om zich te buigen over de praktische kant van de NFBS. Het resultaat daarvan in 2015 was het document getiteld "Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy"<sup>4</sup>, gepubliceerd samen met een praktisch hulpmiddel in de vorm van een excelbestand dat kan worden gebruikt om de stand van zaken met betrekking tot de huidige maatregelen te beoordelen, rekening houdend met elk van de vier stadia van de fraudebestrijdingscyclus<sup>5</sup>.

Deze richtsnoeren zijn een actualisering van de NFBS-richtsnoeren van 2014. Het doel van de werkgroep in 2016 was de eerdere NFBS-richtsnoeren te herzien en te verbreden tot

<sup>1</sup> Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding.

<sup>2</sup> Bv. Verordening (EU) nr. 1303/2013, met name artikel 125, lid 4, onder c)

<sup>3</sup> Ref. Ares(2015)130814 - 13/01/2015

<sup>4</sup> Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015

<sup>5</sup> De diverse stadia van de fraudebestrijdingscyclus zijn: 1-preventie, 2-opsporing, 3-onderzoek en vervolging, en 4-terugvordering en sancties.

een “horizontaal” document dat alle uitgaven onder gedeeld beheer bestrijkt, namelijk die van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF), landbouw, de fondsen op het gebied van binnenlandse zaken (AMIF/ISF) en het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD). Tevens werden de richtsnoeren geïllustreerd met een aantal concrete geslaagde voorbeelden uit de praktijk van de lidstaten.

Ongeacht of de lidstaten fraudebestrijdingsstrategieën per sector willen uitstippelen of een overkoepelende nationale strategie voor de begroting als geheel wensen uit te tekenen, bieden deze richtsnoeren de nationale autoriteiten en beleidsmakers concrete ondersteuning bij het NFBS-proces.

Het document verschaft de lidstaten:

- ✓ een stapsgewijze methode om een nationale fraudebestrijdingsstrategie uit te werken;
- ✓ de componenten voor een nationale fraudebestrijdingsstrategie en een sjabloon voor de opbouw;
- ✓ concrete voorbeelden uit de praktijk van de lidstaten.

Zoals eerder gezegd, hebben deze richtsnoeren geen bindend karakter. Een sleutelklare formule voor het opstellen van een nationale fraudebestrijdingsstrategie bestaat overigens niet; het is zaak voor de lidstaten hun huidige situatie te analyseren, hun eigen doelen te stellen en hun eigen op maat gesneden actieplan uit te werken.

*OLAF wenst alle deskundigen die hebben meegewerkt aan deze richtsnoeren te bedanken voor hun bijdrage aan de werkgroepen en voor het delen van hun kennis en ervaringen met het oog op het opstellen van deze praktische handleiding die de lidstaten moet helpen het NFBS-proces op te starten.*

# Inhoud

Inleiding .....	3
I. De financiële belangen van de EU doeltreffend beschermen.....	8
1. Rechtskader .....	8
1.1. EU-recht.....	8
1.2. Geldend nationaal recht .....	10
2. Voordelen van een nationale fraudebestrijdingsstrategie.....	10
3. Stappen richting een nationale fraudebestrijdingsstrategie.....	12
II. Een nationale fraudebestrijdingsstrategie opstellen .....	14
1. Preliminaire stappen .....	14
1.1. Aanwijzing van de bevoegde NFBS-dienst.....	14
1.1.1. <i>De AFCOS als NFBS-dienst</i> .....	14
1.2. Bij het NFBS-proces te betrekken autoriteiten .....	16
1.2.1. <i>Nationale samenwerking</i> .....	16
1.2.2. <i>Internationale samenwerking</i> .....	17
1.3. Door de strategie bestreken periode .....	18
1.4. Politiek draagvlak voor de strategie .....	18
1.5. Communicatie en sensibilisering .....	22
2. Voorbereidingsfase.....	23
2.1. Stand van zaken met betrekking tot fraudebestrijding.....	24
2.1.1. <i>Preventie</i> .....	25
2.1.1.1. <i>Controle van de wetgeving op fraudebestendigheid</i> .....	27
2.1.2. <i>Opsporing van fraude</i> .....	29
2.1.3. <i>Onderzoek en vervolging</i> .....	30
2.1.4. <i>In-/terugvordering en sancties</i> .....	30
2.2. Frauderisicobeoordeling.....	31
2.2.1. <i>Theoretische onderbouwing van de frauderisicobeoordeling</i> .....	33
2.2.2. <i>Methodologie voor frauderisicobeoordeling</i> .....	35
2.2.2.1. <i>inventarisatie van de frauderisico's;</i> .....	35
2.2.2.2. <i>Beoordeling en rangschikking van de geconstateerde frauderisico's</i> .....	38
2.2.3. <i>Inventarisatie en evaluatie van frauderisico's in de praktijk</i> .....	40
2.2.3.1. <i>Beoordeling van het risico van fraude in de GLB-begroting</i> .....	42

2.2.4. IT-instrumenten voor risico-identificatie .....	43
2.2.4.1. Beheersysteem voor onregelmatigheden (IMS) .....	43
1) Verslagleggingsinstrument .....	44
2) Analysehulpmiddel .....	44
2.2.4.2. Risicoscore-instrument Arachne .....	45
2.2.4.3. Nationale databanken voor fraudebestrijding .....	45
1) Kenmerken en structuur van een nationale IT-toepassing voor fraudebestrijding .....	46
2) Functionaliteiten van de databanken .....	47
A) Analysefuncties .....	47
B) Informatiefuncties .....	49
2.2.5. Informatiebronnen voor risico-identificatie.....	50
3. Uitwerkingsfase .....	52
3.1. Vaststellen van de doelstellingen .....	52
3.2. Vaststellen van de maatregelen .....	53
3.3. Bepalen van de resultaatindicatoren .....	56
4. Opstelling van het actieplan .....	59
4.1. Inhoud van het actieplan.....	59
4.2. Door het actieplan bestreken periode .....	60
4.3. Mogelijke rol van de AFCOS bij de vaststelling van het actieplan.....	61
III. Evaluatie en actualisering van de NFBS.....	62
1. Evaluatie van de strategie .....	62
2. Actualisering van de strategie .....	64
Bijlagen66	
Bijlage 1 — Stroomschema voor de uitwerking van een nationale fraudebestrijdingsstrategie (NFBS) .....	67
Bijlage 2 — Model voor de NFBS-structuur.....	68
Bijlage 3 — Mogelijke structuur en inhoud van het frauderisicobeoordelingsdocument.....	72
Bijlage 4 — Frauderisico's .....	73
Bijlage 5 — Risico's in verband met het functioneren van de AFCOS.....	77
Bijlage 6 — Belangrijkste punten van de signalering .....	80
Bijlage 7 — Risicoregister .....	81
Bijlage 8 — Belangrijkste punten van de eerste intentieverklaring.....	83

Bijlage 9 — Model voor de vaststelling van doelstellingen.....	84
Bijlage 10 — Verklarende woordenlijst.....	85

# I. De financiële belangen van de EU doeltreffend beschermen

## 1. Rechtskader

### 1.1. EU-recht

Op grond van de artikelen 310 en 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) dienen de Unie en de lidstaten fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, te bestrijden. De lidstaten nemen ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, dezelfde maatregelen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad. Onverminderd andere bepalingen van dit Verdrag coördineren de lidstaten hun optreden om de financiële belangen van de Unie tegen fraude te beschermen. Zij organiseren daartoe samen met de Commissie een nauwe en geregelde samenwerking tussen hun bevoegde overheidsdiensten.

Artikel 317 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bepaalt dat de lidstaten samenwerken met de Commissie om te verzekeren dat de middelen uit de EU-begroting volgens het beginsel van goed financieel beheer worden aangewend.

Het beginsel van goed financieel beheer wordt verduidelijkt in de artikelen 30 tot en met 33 van het Financieel Reglement<sup>6</sup> van toepassing op de algemene begroting van de EU. Het strekt er niet alleen toe dat de beginselen van zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid worden geëerbiedigd, maar ook dat een doeltreffende en doelmatige interne controle worden uitgevoerd.

Overeenkomstig artikel 59, lid 2, onder b), van het Financieel Reglement hebben de lidstaten in het kader van gedeeld beheer de eerste verantwoordelijkheid om te voorzien in de preventie, opsporing en correctie van onregelmatigheden en fraude. In dat verband dienen de lidstaten deugdelijke beheers- en controlesystemen op te zetten om ervoor te zorgen dat de beginselen van goed financieel beheer, transparantie en non-discriminatie in acht worden genomen. Voorts leggen de lidstaten de ontvangers doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties op indien hierin is voorzien bij specifieke bepalingen in nationale of EU-wetgeving.

In Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/1995 van 18 december 1995 wordt het begrip „onregelmatigheid" nader omschreven en worden gemeenschappelijke bepalingen vastgesteld voor de toe te passen administratieve maatregelen en sancties.

---

<sup>6</sup> Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002



Verordening (EG, Euratom) nr. 2185/1996 van 11 november 1996 heeft betrekking op de controles en verificaties die ter plaatse in de lidstaten worden verricht door de Commissie. Deze verordening voorziet in bouwstenen voor de samenwerking en coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten.

In de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen van 26 juli 1995 (de zogenoemde “PIF-Overeenkomst”) wordt een definitie gegeven van het begrip „fraude”.

Verordening (EU) nr. 1303/2013 van 17 december 2013 voorziet in gemeenschappelijke bepalingen voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) voor de programmeringsperiode 2014-2020. Artikel 125, lid 125,4, onder c), verduidelijkt de verplichtingen van de beheersautoriteiten om doeltreffende en evenredige fraudepreventiemaatregelen te nemen op basis van de vastgestelde risico's. De criteria en procedures die zijn vastgesteld in Verordening (EU) nr. 1303/2013 van 17 december 2013 gelden ook voor de instanties die door de lidstaten zijn aangewezen voor het beheer en de controle van de acties die steun ontvangen uit het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) op grond van artikel 21, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1309/2013 van 17 december 2013.

In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), bepaalt artikel 58, lid 1, onder b) en c), van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid nader de verplichting van de lidstaten om “alle wettelijke en bestuursrechtelijke en alle andere maatregelen vast te stellen die nodig zijn om een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Unie te waarborgen, in het bijzonder om [...]: b) voor een doeltreffende fraudepreventie te zorgen, met name op de gebieden met een hoger risiconiveau, die zorgt voor een afschrikkende werking en waarbij rekening wordt gehouden met de kosten en baten en met de evenredigheid van de maatregelen; c) onregelmatigheden en fraude te voorkomen, op te sporen en te corrigeren; [...]”.

Met betrekking tot het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) bepaalt artikel 28, onder h), van Verordening (EU) nr. 223/2014 van 11 maart 2014: “De beheer- en controlesystemen voorzien overeenkomstig [het beginsel van goed financieel beheer zoals vastgesteld in artikel 30 van het Financieel Reglement] “in de voorkoming, opsporing en correctie van onregelmatigheden, waaronder fraude, [...]”.

Met betrekking tot het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) en de instrumenten van financiële steun ingesteld als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid (ISF)<sup>7</sup> bepaalt artikel 5 van Verordening (EU) nr. 514/2014 van 16 april 2014: “De

---

<sup>7</sup> Verordening (EU) nr. 514/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 is van toepassing op Verordening (EU) nr. 513/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheer en tot intrekking van Besluit

lidstaten bieden een doeltreffende fraudepreventie, in het bijzonder op de gebieden met een hoger risiconiveau. Dergelijke preventie is afschrikkend en houdt rekening met de baten en met de proportionaliteit van de maatregelen.”

Een nationale fraudebestrijdingsstrategie ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie kan zowel de uitgaven- als de ontvangstenzijde bestrijken. Naast de uitgaven kan de strategie fraude met traditionele eigen middelen – douanerechten en heffingen – en zelfs btw-fraude omvatten. Met de jurisprudentie in de zaken C-539/09, Europese Commissie tegen Bondsrepubliek Duitsland (arrest van 15 november 2011), C-617/10 Hans Åkerberg Fransson (arrest van 26 februari 2013) en C-105/14 Ivo Taricco e.a. (arrest van 8 september 2015) heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de btw deel uitmaakt van de financiële belangen van de Europese Unie, dat fiscale sancties en strafprocedures voor belastingfraude, zoals die welke worden toegepast wanneer de verstrekte btw-gegevens vals zijn, uitvoering uitmaken van artikel 2, artikel 250, lid 1, en artikel 273 van Richtlijn 2006/112 (voorheen de artikelen 2 en 22 van de Zesde richtlijn) en van artikel 325 VWEU, en dat, last but not least, de op de lidstaten rustende verplichtingen om fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie effectief te bestraffen, ook gelden ten aanzien van btw-fraude.

## 1.2. Geldend nationaal recht

Inzake administratieve sancties en strafrechtelijke procedures en sancties is het nationaal recht van toepassing. In sommige landen worden op grond van nationaal recht gespecialiseerde diensten opgericht of wordt aan zulke diensten mandaat verleend met het oog op het onderzoeken en/of vervolgen van mogelijke gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad (bijvoorbeeld de Roemeense dienst voor fraudebestrijding (DLAF)).

## 2. Voordelen van een nationale fraudebestrijdingsstrategie

Het hoofddoel van een nationale fraudebestrijdingsstrategie is een effectieve en doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de EU te waarborgen. Het strategiedocument moet dynamisch en flexibel zijn zodat nieuwe ontwikkelingen gemakkelijk in het actieplan of in de eigenlijke strategie kunnen worden verwerkt. Het proces biedt de lidstaten tal van voordelen.

Een nationale fraudebestrijdingsstrategie:

- ✓ waarborgt dat de financiële belangen van de EU effectief en doeltreffend worden beschermd;

---

nr. 2007/125/JBZ van de Raad en op Verordening (EU) nr. 515/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen en visa en tot intrekking van Beschikking nr. 574/2007/EG, wat de eerstgenoemde verordening betreft op grond van artikel 1 en artikel 2, onder a), tweede streepje van Verordening (EU) nr. 514/2014 en wat de tweede betreft op grond van artikel 1 en artikel 2, onder a), derde streepje, van Verordening (EU) nr. 514/2014 en artikel 19 van Verordening (EU) nr. 515/2014.

- ✓ zorgt voor het begin van samenwerking tussen de uitgaven- en ontvangstenzijde van de begroting;
- ✓ zorgt voor een sterkere positie om te onderhandelen over extra financiering uit de EU-begroting;
- ✓ verbetert de preventie, opsporing en bestrijding van onregelmatigheden en fraude;
- ✓ leidt ertoe dat meer onrechtmatig uitgegeven geld uit de begroting van de Europese Unie kan worden teruggeclaimd;
- ✓ schept een beter kader voor samenwerking tussen de instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van en de controle op de EU-uitgaven en bakent de respectieve taken en verantwoordelijkheden van de betrokken instanties nauwkeuriger af;
- ✓ creëert en/of ontwikkelt nieuwe methoden voor de preventie en bestrijding van fraude, corruptie en alle andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de Unie schaden;
- ✓ draagt bij tot het opleggen van evenredige en afschrikkende sancties overeenkomstig het toepasselijke recht;
- ✓ schept een kader met aanbevelingen en maatregelen ter verbetering van de bestuurlijke capaciteit;
- ✓ komt tegemoet aan de eis van transparantie bij de bescherming van de financiële belangen van de EU;
- ✓ maakt informatie toegankelijker voor het grote publiek aangezien de NFBS een openbaar document is;
- ✓ verschaft een basis waarop het nationale kader juridisch verder kan worden ontwikkeld en samenwerkingsakkoorden en werkmethoden kunnen worden geactualiseerd en vernieuwd;
- ✓ zorgt voor een effectieve coördinatie van de wetgevende, administratieve en operationele activiteiten van de instellingen;
- ✓ versterkt de samenwerking met OLAF en met de bevoegde EU-instellingen, EU-lidstaten en andere landen.

Door middel van een nationale fraudebestrijdingsstrategie kunnen de lidstaten meer structuur aanbrengen in de strijd tegen fraude ten nadele van de nationale en EU-begrotingen. Deze strategie is van nut om:

- ✓ de systemische fraudegevoeligheid in kaart te brengen;
- ✓ de belangrijkste frauderisico's te beoordelen;
- ✓ tegenmaatregelen te plannen en uit te voeren;
- ✓ de geboekte vooruitgang te evalueren;
- ✓ de tegenmaatregelen aan te passen aan fraudetrends en de beschikbare middelen;
- ✓ te zorgen voor de betrokkenheid en inzet van alle belanghebbende partijen, met name door een nauwere samenwerking en betere coördinatie bij het optreden.

Tevens kan hierdoor op geharmoniseerde wijze worden gereageerd op nationale frauderisico's, in het bijzonder in landen met een gedecentraliseerde beheerstructuur.

### 3. Stappen richting een nationale fraudebestrijdingsstrategie

De strategie moet in de regel betrekking hebben op de volledige fraudebestrijdingscyclus:

- ✓ **Preventie** moet van de beheers-, certificerings- en controleautoriteiten prioriteit krijgen om de frauderisico's te verminderen. Fraudepreventie moet effectiever worden gemaakt door alle belanghebbenden nauwer te doen samenwerken en door het optreden over de hele linie beter te coördineren.
- ✓ De **opsporingsfase** is van doorslaggevend belang in de strijd tegen fraude: daarom moeten alle belanghebbenden, beheers- en controleautoriteiten, met inbegrip van auditautoriteiten en rechtshandhavingsinstanties, in deze fase de nodige zorgvuldigheid betrachten en een proactieve houding aannemen.
- ✓ **Onderzoek en vervolging** zijn nauw met elkaar verweven en kunnen alleen efficiënte resultaten opleveren wanneer gespecialiseerd personeel beschikbaar is, wanneer de beheers- en controleautoriteiten hun volle medewerking verlenen en de betrokken autoriteiten vlot met elkaar samenwerken.
- ✓ **Terugvorderingsacties en sancties** moeten doeltreffend zijn en strikt worden opgevolgd door de bevoegde administratieve en rechtshandhavingsautoriteiten.

Het proces voor de opstelling van een nationale fraudebestrijdingsstrategie bestaat uit de volgende stappen:

#### 1. Preliminaire stappen

Deze omvatten het definiëren van het rechtskader (zowel nationaal als op EU-niveau); de draagwijdte van de strategie in overeenstemming met de grote nationale prioriteiten voor de strijd tegen fraude, corruptie of enigerlei andere onwettige activiteit; de bevoegde dienst en de instanties die betrokken zijn bij de opstelling, implementatie en de monitoring van de strategie. Tevens dient de samenhang met andere nationale strategieën en beleidsterreinen te worden aangegeven.

#### 2. Voorbereidingsfase

Deze fase is van doorslaggevend belang en kent twee hoofdstadia: een situationele diagnose (d.w.z. een inventarisatie van de bestaande fraudebestrijdingsmaatregelen en hun context, met opgave van de sterke en zwakke punten van het systeem) en een evaluatie van het frauderisico. Aan de hand daarvan kan worden bepaald in hoeverre verbetering noodzakelijk is en, zo ja, op welke gebieden, te vertalen in doelstellingen en maatregelen.

#### 3. Uitwerkingsfase

Tijdens deze fase dienen de doelen en de daarmee samenhangende resultaatindicatoren te worden vastgesteld. De doelstellingen bieden inzicht in het stappenplan en geven gestalte aan de visie van de lidstaten op de strijd tegen fraude. De doelstellingen moeten worden vertaald in concrete maatregelen. Voorts dienen voor elke maatregel resultaatindicatoren te worden bepaald om de gemaakte vorderingen te helpen beoordelen. Doelstellingen en maatregelen moeten worden opgenomen in een actieplan.

#### 4. Het actieplan

In het actieplan wordt bepaald welke maatregelen moeten worden genomen om elke doelstelling te verwezenlijken, welke dienst daarvoor moet zorgen en binnen welke termijn dat moet gebeuren. Voorts bevat het actieplan de daarmee samenhangende indicatoren. Het is een monitoringinstrument voor de implementatie van de strategie als zodanig.

#### 5. Evaluatie en actualisering van de strategie

De strategie is een dynamisch document dat doorlopend moet worden geëvalueerd en, in het verlengde daarvan, worden geactualiseerd. Na de tussentijdse evaluatie(s) wordt besloten of het nodig is de fraudebestrijdingsstrategie en het bijbehorende actieplan te actualiseren. De strategie wordt geactualiseerd als gevolg van veranderingen die zich tijdens de uitvoering daarvan hebben voorgedaan. Het doel is ervoor te zorgen dat verantwoording kan worden afgelegd en dat de met de uitvoering belaste dienst de strategie zelf kan aanpassen.

De hierboven beschreven structuur is louter indicatief: het komt de lidstaten toe te werk te gaan met het document als uitgangspunt, rekening houdende met de reikwijdte van de strategie, de hoofddoelstellingen, het rechtskader, de bestuurlijke structuur, enz.

Als bijlage is ook een stroomschema bijgevoegd ter verduidelijking van het algemene NFBS-proces. ***Bijlage 1 — Stroomschema voor de uitwerking van een nationale fraudebestrijdingsstrategie.*** Voor een gedetailleerde modelstructuur van de strategie zie ***bijlage 2 — Model voor de structuur van de NFBS.***

## II. Een nationale fraudebestrijdingsstrategie opstellen

### 1. Preliminare stappen

#### 1.1. Aanwijzing van de bevoegde NFBS-dienst

De overheid dient een specifieke dienst aan te wijzen (hierna “NFBS-dienst” genoemd) die verantwoordelijk is voor de uitwerking van de nationale fraudebestrijdingsstrategie. Deze dienst moet:

- ✓ een horizontale kijk hebben op het volledige stelsel van uitgaven en ontvangsten in verband met de EU-begroting alsook in de reeds ingevoerde fraudebestrijdingsmaatregelen;
- ✓ het vermogen hebben een beroep te doen op de relevante deskundigheid van de verschillende ministeries, autoriteiten en diensten die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van de EU-fondsen en die verantwoordelijk zijn voor financiële onderzoeken en vervolgingen.

De aanwijzing van de NFBS-dienst is van cruciaal belang, met name voor lidstaten die een gedecentraliseerd bestuursstelsel hebben.

De NFBS-dienst moet een deskundigenteam opzetten dat de nodige expertise kan inbrengen. Dit multidisciplinaire team moet zijn kennis en ervaring ten dienste kunnen stellen in alle stadia van de fraudebestrijdingscyclus. De centrale aandachtspunten in de fraudebestrijdingscyclus zijn fraudebewustzijn, fraudepreventie- en opsporing, sancties en, tot slot, fraudebestrijdingscommunicatie.

In de voorbereidingsfase wordt voortgebouwd op de doorlopende dialoog met partners en belanghebbenden, meer in het bijzonder door ad-hocwerkgroepen op te zetten om in te spelen op de onderkende behoeften.

Voor de fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS) is een sleutelrol weggelegd bij het uitwerken van een nationale fraudebestrijdingsstrategie en het monitoren ervan.

##### 1.1.1. De AFCOS als NFBS-dienst

Het aanwijzen van de AFCOS als de nationale dienst die verantwoordelijk is voor het uitwerken van de nationale fraudebestrijdingsstrategie biedt tal van voordelen. Gelet op zijn belangrijkste taken kan de AFCOS zorgen voor effectieve samenwerking en uitwisseling van informatie met betrekking tot de voorbereiding, uitwerking en goedkeuring van een NFBS en het bijbehorende actieplan. Deze hoedanigheid zou het de AFCOS gemakkelijker maken om de medewerking te verkrijgen van de instanties die verantwoordelijk zijn voor beide zijden van de begroting — uitgaven en inkomsten, met name de instanties die verantwoordelijk zijn voor beheer, implementatie, certificering, controle en audit, onderzoek, opsporing en

bestrafing op nationaal niveau en ook van OLAF, de Europese Commissie en internationale partners binnen de Unie en daarbuiten. AFCOS kan in dit verband:

- ✓ de uitwerking van de nationale fraudebestrijdingsstrategie en het actieplan organiseren en coördineren;
- ✓ een doorlichting maken van de organisatiestructuur, de actoren en de reeds ingevoerde maatregelen en procedures;
- ✓ een frauderisicobeoordeling maken en de stand van zaken met betrekking tot de huidige maatregelen beoordelen voor elk van de vier stadia van de fraudebestrijdingscyclus;
- ✓ de actuele situatie met betrekking tot onregelmatigheden en fraude evalueren;
- ✓ de werkingssfeer en reikwijdte van de NFBS bepalen en een indicatief tijdschema vaststellen voor de voorbereiding van de NFBS;
- ✓ zorgen voor de algemene planning en de taakverdeling voor de uitwerking van de NFBS en het actieplan;
- ✓ het secretariaat of het voorzitterschap bekleden van het beleidsorgaan dat zal zorgen voor de politieke afdekking van de strategie;
- ✓ deskundigen aantrekken van de verschillende autoriteiten en diensten, die zowel de uitgaven- als de ontvangstenzijde van de begroting vertegenwoordigen, alsook van de justitiële autoriteiten, het openbaar ministerie en wetshandavingsinstanties;
- ✓ instaan voor de actualisering van de strategie en het actieplan;
- ✓ informatie en materiaal verspreiden onder de deelnemers/instellingen;
- ✓ assistentie/steun inwinnen bij internationale partners, zoals OLAF, de Europese Commissie enz.;
- ✓ de autoriteiten op federaal/regionaal niveau erbij betrekken;
- ✓ bekendheid geven aan de totstandkoming en de aanneming van de NFBS (en het maatschappelijk middenveld erbij betrekken).

#### **VOORBEELD**

##### ***De rol van de Bulgarse AFCOS in het kader van de NFBS***

*De Bulgarse AFCOS fungeert als secretariaat van het politieke orgaan de AFCOS Raad en is verantwoordelijk voor de uitwerking van de NFBS en het actieplan, zorgt ervoor dat deze tijdig worden bijgewerkt en rapporteert aan de AFCOS Raad over de implementatie van de nationale strategie voor de preventie van en strijd tegen onregelmatigheden en fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie voor de periode 2014–2020.*

## VOORBEELD

### ***De centrale, coördinerende rol van de Letse AFCOS***

*In het geval van Letland is de AFCOS ondergebracht bij het ministerie van Financiën, vervult hij een centrale, coördinerende rol en ontwerpt hij de gemeenschappelijke, unieke strategie, op basis van informatie die wordt aangeleverd door een werkgroep waarin personeel van de AFCOS de AFCOS Raad vertegenwoordigt. De AFCOS Raad telt 10 permanente en 6 niet-permanente deskundige leden afkomstig van de verschillende nationale bevoegde autoriteiten. Voorts maakt het bureau van Transparency International deel uit van het institutionele netwerk van de AFCOS als externe partner die aanbevelingen kan verstrekken voor het opstellen van de NFBS en tevens aan de bijeenkomsten van de AFCOS Raad kan deelnemen. Het is daarom essentieel dat er een gemeenschappelijke coördinerende instantie is die de strategie opstelt en uitvoert.*

## **1.2. Bij het NFBS-proces te betrekken autoriteiten**

### ***1.2.1. Nationale samenwerking***

Bij dit proces moeten alle autoriteiten worden betrokken die verantwoordelijk zijn voor beheer en tenuitvoerlegging, certificering, audit/controle, onderzoek, vervolging en bestraffing. De deskundigheid van deze belanghebbende partijen moet niet alleen het beheer- en controlesysteem, maar ook het justitiële systeem bestrijken. Waar mogelijk moet een beroep worden gedaan op belanghebbenden van de:

- beheersautoriteiten,
- intermediaire instanties,
- certificeringsautoriteiten,
- controleautoriteiten,
- AFCOS,
- controlediensten van de regering of het parlement,
- autoriteiten die belast zijn met het overheidstoezicht,
- onderzoeksautoriteiten,
- openbare ministeries,
- rechterlijke instanties.

Het verdient aanbeveling ook organisaties te betrekken waarvan de verantwoordelijkheden inzake monitoring, toezicht of beheer direct of indirect verband houden met uit EU-middelen gefinancierde projecten, bijvoorbeeld:

- autoriteiten die belast zijn met het mededingingstoezicht,
- arbitragecommissies voor overheidsopdrachten en aanbestedingen,
- belastingautoriteiten,
- douaneautoriteiten.



Daarnaast kan samenwerking tot stand worden gebracht met externe partners zoals ngo's die de rol van fraude- en corruptiewaakhond vervullen. Deze organisaties kunnen ook steun verlenen bij het sensibiliseren van het publiek.

Het voor de procedure verantwoordelijke team moet een werkprogramma opstellen om binnen een bepaald tijdsbestek de strategie uit te werken. Het moet zich verzekeren van volledige politieke steun en de medewerking van stakeholders.

### **1.2.2. Internationale samenwerking**

De totstandbrenging van een doeltreffend systeem om een NFBS uit te werken en vervolgens door te voeren vereist niet alleen een goede coördinatie tussen alle structuren die betrokken zijn bij de uitvoering en de controle op EU-fondsen, zowel op nationaal als op Europees niveau, maar ook een grote administratieve capaciteit met relevante ervaring, met inbegrip van internationale ervaring. Met het oog op het vergroten van de competenties van alle betrokken personen en instellingen en het ontwikkelen van een netwerk waar actuele vragen in verband met de uitwerking van de nationale fraudebestrijdingsstrategie kunnen worden besproken, hebben verschillende lidstaten met succes bilaterale ontmoetingen georganiseerd om ervaringen uit te wisselen en zich de nodige expertise te verschaffen.

#### **VOORBEELD**

##### ***Bilaterale internationale ervaringen van Bulgarije***

*In het kader van een project van de Bulgaarse AFCOS als onderdeel van een door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) meegefinancierd programma, zijn verscheidene internationale studies over fraudebestrijding opgezet waaraan de AFCOS van diverse lidstaten hebben meegewerkt. Zo heeft de Bulgaarse AFCOS op bilaterale basis ontmoetingen gehad met de Roemeense DLAF en met zijn Portugese, Slowaakse en Griekse tegenhangers. De jongste twee studies werden uitgevoerd in samenwerking met lidstaten die reeds een nationale fraudebestrijdingsstrategie hebben uitgewerkt en officieel aan de Commissie gemeld. Dergelijke bilaterale internationale samenwerkingsverbanden hebben hun nut bewezen voor de uitwerking van een NFBS en het opstellen en bijwerken van actieplannen.*

## VOORBEELD

### *Trilaterale internationale ervaringen van Letland*

*Letland heeft een geslaagde ervaring met internationale bijstand van andere lidstaten (Bulgaarse en Maltese AFCOS) in de vorm van een trilaterale TAIEX peer-to-peer missie en workshop, gericht op het uitstippelen van de fraudebestrijdingsstrategie van Letland. Het resultaat van dit internationaal samenwerkingsinitiatief was een analyse van de stand van zaken op het gebied van fraudebestrijding en daarmee samenhangende aanbevelingen. De deskundigen hebben hun beste praktijken meegedeeld en bijgedragen tot de versterking van de capaciteit van de Letse AFCOS, daarbij het belang en de noodzaak benadrukkend van de vaststelling van een fraudebestrijdingsstrategie op het hoogste politieke niveau.*

### **1.3. Door de strategie bestreken periode**

Wat de door de strategie bestreken periode betreft, zijn er twee mogelijkheden.

De eerste mogelijkheid bestaat erin een directe koppeling te maken tussen de strategie en de operationele programma's. Het meerjarig financieel kader (MFK) voor de komende tijd bestrijkt de periode 2014-2020. Bijgevolg kan het zinvol zijn de door de strategie bestreken periode te koppelen aan de looptijd van de operationele programma's. Dit betekent dat de strategie van kracht blijft totdat de operationele programma's voor de periode 2014-2020 zijn afgesloten. Wanneer deze mogelijkheid wordt gekozen, moet ook rekening worden gehouden met de operationele programma's voor de periode 2007-2013 en moeten de doelstellingen ook van toepassing zijn op deze programma's.

De tweede mogelijkheid is de NFBS-periode los te koppelen van de looptijd van het operationele programma/meerjarig financieel kader, ter weerspiegeling van de specifieke kenmerken van de uitgaven- en ontvangstenzijde van de begroting. De ideale looptijd van een strategie waarin een langetermijnvisie op een bepaald gebied wordt uiteengezet, bedraagt los van de gekozen optie minimaal 4 à 5 jaar. Elk land heeft echter zijn eigen context en planning en de looptijd van de strategie zal daaraan worden aangepast.

### **1.4. Politiek draagvlak voor de strategie**

Gezien het grote aantal betrokken instanties en de verscheidenheid daarvan, zal de NFBS-dienst in voorkomend geval de volledige politieke steun van de regering nodig hebben.

Voor het welslagen van de strategie is dergelijke steun bijzonder belangrijk. Niet alleen moet zij de nodige legitimiteit hebben, maar ook een bindende werking voor de betrokken instanties, anders kan het moeilijk zijn om de gestelde doelen te bereiken. De beste manier om het politieke draagvlak voor de NFBS te waarborgen, is het document te publiceren als een regeringsbesluit, waarmee het ook de nodige legitimiteit en bindende werking krijgt. Bij wijze van alternatief wordt aanbevolen een politiek comité op te richten dat de grote strategische oriëntaties geeft, de steun van de regering waarborgt en belangrijke

wijzigingen moet goedkeuren. Dergelijke comités zijn bijvoorbeeld in Slowakije en Bulgarije aangesteld en hebben hun waarde bewezen.

Omdat de nationale fraudebestrijdingsstrategie bindend is voor alle betrokkenen, wordt ten sterkste aanbevolen dat de lidstaten een politiek orgaan oprichten dat in eerste instantie verantwoordelijk is voor de politieke ondersteuning van de AFCOS en alle instanties die betrokken zijn bij het proces van organisatie, coördinatie, aanneming en controle van de NFBS.

Opdat de NFBS een bindend karakter zou hebben, dient zij bij wettelijk besluit, van het parlement, de regering enz. te worden vastgesteld.

Dit politiek orgaan moet:

- ✓ alle bij de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie betrokken instellingen vertegenwoordigen en aansturen (en daartoe over organisatiefuncties beschikken);
- ✓ politieke ondersteuning verlenen voor de uitwerking en aanneming van de NFBS;
- ✓ effectief samenwerken met de voor de uitwerking van de NFBS aangewezen nationale dienst;
- ✓ de instellingen vertegenwoordigen die betrokken zijn bij het proces van uitvoering van en controle op EU-fondsen, eventueel zelfs het maatschappelijk middenveld.

#### **VOORBEELD**

##### ***Stuurgroep in Slowakije***

*Een dergelijk interactiemodel met een politiek, organisatorisch orgaan wordt in Slowakije geïmplementeerd via de Stuurgroep voor de bescherming van de financiële belangen van de EU in Slowakije ("de Stuurgroep"). De bevoegdheden en taken van de Stuurgroep zijn neergelegd in een statuut, goedgekeurd bij Resolutie nr. 748 van de regering van 5 september 2007; het voorzitterschap wordt bekleed door de directeur-generaal van de Dienst voor controle en fraudebestrijding (AFCOS Slowakije). De Stuurgroep houdt toezicht op de uitvoering van de taken en de maatregelen die voortvloeien uit de implementatie van de nationale strategie; zorgt voor de samenwerking met het centrale contactpunt voor OLAF met het oog op de coördinatie van en de samenwerking tussen de AFCOS-netwerkpartners ter bescherming van de financiële belangen van de EU in Slowakije; stelt werkgroepen aan voor specifieke taken die voortvloeien uit de verplichtingen van Slowakije om de financiële belangen van de EU te beschermen en superviseert hun werkzaamheden.*

## **VOORBEELD**

### **Bulgaarse AFCOS Raad**

*De Raad voor de coördinatie van de strijd tegen inbreuken ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie (AFCOS Raad) is een politiek orgaan, opgericht bij ministerieel besluit nr. 18 van 4 februari 2003. De Raad zorgt op hoog politiek niveau voor samenhang en complementariteit van de maatregelen die de nationale autoriteiten nemen in de strijd tegen onregelmatigheden en fraude met EU-geld. De voorzitter van de Raad is de vice-eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken, die instaat voor de uitvoering vna het overheidsbeleid inzake de bescherming van de financiële belangen van de EU. De Raad bestaat voorts uit ministers, staatssecretarissen, directeuren, hoofden van controleorganen en overheidsdiensten met verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-fondsen en -programma's, directeuren van agentschappen bevoegd voor ontvangsten, certificering, controle, d.w.z. iedereen die een rol speelt bij de strijd tegen onregelmatigheden aan de uitgaven- en ontvangstenzijde van de begroting. Ook de justitiële autoriteiten, het openbaar ministerie en wetshandhavinginstanties zijn in de Raad vertegenwoordigd.*

*De Raad doet voorstellen en suggesties aan de regering voor nieuwe wetgevende maatregelen, strategieën (waaronder de NFBS) en actieplannen voor de strijd tegen fraude met EU-middelen; brengt jaarlijks verslag over de werkzaamheden uit aan de regering en bespreekt aangelegenheden betreffende de financiële belangen van de EU, neemt besluiten en maatregelen om het proces van de bestrijding van fraude met EU-middelen te optimaliseren.*

*De Bulgaarse AFCOS verzekert het secretariaat van de AFCOS Raad, coördineert de onderlinge samenwerking en faciliteert de opstelling en aanneming van de NFBS en het bijbehorende actieplan.*

## VOORBEELD

### **Het nationaal comité voor fraudebestrijding (CNLF) in Frankrijk**

*Het nationaal comité voor fraudebestrijding (Comité National de Lutte contre la Fraude, CNLF) is opgericht bij decreet van 18 april 2008 betreffende de coördinatie van de fraudebestrijding en tot oprichting van een nationale eenheid voor fraudebestrijding. Het comité stuurt het overheidsbeleid aan inzake bestrijding van fraude met overheidsgeld, zoals verplichte belastingen en andere overheidsinkomsten of sociale uitkeringen. Het nationaal comité stelt jaarlijks een nationaal actieplan vast.*

*Het comité wordt voorgezeten door de premier en bestaat uit de ministers die bevoegd zijn voor de begroting, werkgelegenheid, sociale zekerheid, volksgezondheid, justitie, defensie, binnenlandse zaken, landbouw en immigratie.*

*Het nationale plan voor de fraudebestrijding voor 2015 is door de premier aangenomen op de bijeenkomst van het CNLF van 23 juni 2016. Het was een afspiegeling van de beleidsoriëntaties inzake de bestrijding van fraude met overheidsgeld waardoor de regering voornemens was zich in 2015 en begin 2016 op internationaal, nationaal en lokaal niveau te laten leiden.*

*Voor 2016 heeft het CNLF op 14 september 2016 voor het eerst een strategisch plan voor de periode 2016-2018 goedgekeurd. Het plan omvat maatregelen in verband met nationaal en Europees overheidsgeld. Het is opgebouwd rond grote strategische lijnen en zal een scorebord bevatten (met doelstellingen, maatregelen, stappen en te bereiken resultaten) waarmee nauwkeurig over de implementatie kan worden gerapporteerd op volgende CNLF-vergaderingen. De Franse AFCOS (DNLF) is verantwoordelijk voor het opstellen van het plan en het evalueren van de uitvoering, in samenspraak met alle partners.*

*De 5 strategische oriëntaties van het plan zijn:*

- *de controleprocedures aanpassen aan de internationale mobiliteit;*
- *het beheer en de veiligheid van digitale informatie optimaliseren;*
- *de strijd tegen identiteits- en documentenfraude opvoeren;*
- *het in kaart brengen van de risico's verder ontwikkelen;*
- *de onderzoekstechnieken, de efficiëntie van de sancties en de terugvordering verbeteren.*

## **VOORBEELD**

### **Politieke steun voor de NFBS in Roemenië**

*De dienst voor fraudebestrijding – de DLAF (de Roemeense AFCOS), is de nationale coördinator voor de bestrijding van fraude tegen de financiële belangen van de EU in Roemenië, zoals in het rechtskader is bepaald. Hij is wettelijk ook verantwoordelijk voor het opstellen en coördineren van de uitvoering van de NFBS.*

*De politieke steun voor de NFBS is gewaarborgd doordat de DLAF door de premier wordt gecoördineerd. De DLAF heeft een nota gestuurd aan de kanselarij van de premier waarin is gewezen op de opportuniteit en de noodzaak van een NFBS en de steun van de regering is gevraagd om bij dit proces alle voor het beheer van EU-geld bevoegde nationale instanties te betrekken. Deze steun is toegezegd. Dit betekent dat de strategie bij besluit van de regering zal worden goedgekeurd.*

Indien de politieke steun nog niet gewaarborgd is wanneer de strategie wordt opgesteld, wordt aanbevolen hierover verder in dialoog te gaan en de noodzaak van een strategisch plan te verduidelijken. Ook is het raadzaam internationaal deskundig advies in te winnen, bijvoorbeeld bij OLAF of andere lidstaten die reeds een NFBS hebben, en de verkregen aanbevelingen te gebruiken in de dialoog om de onderhandelingspositie te versterken.

## **VOORBEELD**

### **Verkrijgen van politieke steun in Letland**

*In Letland ontwikkelt de AFCOS momenteel een fraudebestrijdingsstrategie. De aanbevelingen van internationale deskundigen in het kader van een geslaagde internationale samenwerking met andere lidstaten zijn gebruikt als referentie om politiek draagvlak te creëren. Het verwachte resultaat is dat de fraudebestrijdingsstrategie die de AFCOS zal opstellen, zal worden goedgekeurd door de regering en wettelijk bindend zal zijn voor alle instellingen van het AFCOS-netwerk.*

Ook nadat een strategie formeel is goedgekeurd, is het van essentieel belang de dialoog met de hoogste bestuursniveaus en het grote publiek gaande te houden.

## **1.5. Communicatie en sensibilisering**

De NFBS-dienst dient eveneens in te staan voor de sensibilisering van het publiek, want een communicatie-/pr-strategie gericht op de samenleving is één van de belangrijkste wapens in de strijd ter voorkoming van onregelmatigheden, fraude en corruptie. Deze communicatiestrategie moet concrete manieren voorstellen om het grote publiek voor te lichten over de doelstellingen van de strategie en de bredere publieke sector te wijzen op zijn verplichtingen met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen. Op deze manier

zullen actuele en toekomstige begunstigen in kennis worden gesteld van de verbintenis van de staten om zowel de nationale als de Europese begroting te beschermen.

#### **VOORBEELD**

##### ***Sensibilisering voor fraudebestrijding op school in Malta***

*In samenwerking met het ministerie van Onderwijs en Werkgelegenheid is een sensibiliseringscampagne gehouden voor scholieren in de leeftijdscategorie 14-16 jaar. Het directoraat voor kwaliteitsborging in het onderwijs heeft informatie met betrekking tot het initiatief verstrekt aan leraren bedrijfskunde en boekhouding van alle onderwijsnetten (officieel, levensbeschouwelijk, onafhankelijk). De scholieren werden aangemoedigd deel te nemen aan een online quiz over fraudebestrijding waarmee prijzen te winnen waren. De quiz maakte deel uit van de bredere sensibiliseringscampagne betreffende fraude en corruptie naar aanleiding waarvan met de scholieren van gedachten werd gewisseld over deze aan belang winnende gevoelige ethische kwestie.*

In een gedecentraliseerd bestuurlijk systeem bestaat de beste praktijk erin één geïntegreerde, onderling overeengekomen communicatiestrategie uit te stippelen voor alle diensten die betrokken zijn bij de uitvoering van de NFBS. Tevens dient te worden overwogen verschillende externe organisaties (bv. ngo's) daarbij te betrekken; in sommige landen kan dit helpen het publieke draagvlak te vergroten.

#### **VOORBEELD**

##### ***Ontwikkeling van strategische communicatie in Letland***

*Letland heeft een gedecentraliseerd bestuurlijk systeem. De fraudebestrijdingsstrategie zal juridisch bindend zijn voor alle diensten die deel uitmaken van het institutioneel kader van de AFCOS. Daarom wordt parallel met de uitwerking van de strategie het netwerk van AFCOS-communicatiefunctionarissen op nationaal niveau ontwikkeld.*

*Het principe volgens hetwelk het geplande netwerk functioneert, is vergelijkbaar met dat wat bij OLAF ( OAFCN -Anti-Fraud Communicators' Network) wordt toegepast. Daarbij dienen de communicatiefunctionarissen van alle betrokken instellingen overeenstemming te bereiken over de strategie en de activiteiten die zullen worden uitgevoerd gedurende de looptijd, alsook over het concrete plan voor de communicatie met het publiek over fraude- en corruptiepreventie. De rol van hoofdcoördinator berust bij de Letse AFCOS.*

## **2. Voorbereidingsfase**

De voorbereidingsfase is van essentieel belang in het uitwerkingsproces van een nationale fraudebestrijdingsstrategie en dient daarom zorgvuldig te worden aangepakt. De lidstaten moeten voldoende tijd en middelen vrijmaken voor dit cruciale onderdeel van het proces. In deze fase is het de bedoeling een volledig overzicht te krijgen van de manier

waarop fraude en onregelmatigheden worden aangepakt door alle stakeholders aan de uitgaven- en de ontvangstenzijde van de begroting. Dit zal de basis vormen voor de besluitvorming bij de vaststelling van de doelstellingen, de indicatoren en het daarmee samenhangende actieplan.

De voorbereidingsfase omvat de volgende twee stadia:

- het opmaken van de balans van de sterke en zwakke punten van de bestaande nationale systemen en fraudebestrijdingsmaatregelen;
- een beoordeling van de frauderisico's.

De uitvoering van deze fase behelst: 1) een doorlichting van de organisatiestructuur, de actoren en de reeds ingevoerde maatregelen en procedures en 2) een frauderisicobeoordeling. Eventuele in deze fase ontdekte zwakke punten moeten worden gereflecteerd in de doelstellingen die tijdens de uitwerkingsfase worden bepaald en vervolgens in het actieplan zullen worden opgenomen.

## **2.1. Stand van zaken met betrekking tot fraudebestrijding**

Voor het stellen van de diagnose moet een doorlichting van de volgende gebieden worden gemaakt in termen van sterke en zwakke punten en moet worden nagegaan hoe zij inwerken op en welke gevolgen zij hebben voor elk van de vier stadia van de fraudebestrijdingscyclus (preventie, opsporing, onderzoek en vervolging, en terugvordering en sancties):

- wetgeving;
- organisatie (bijvoorbeeld nationaal (gecentraliseerd of gedecentraliseerd) of lokaal, al dan niet met tussenkomst van een coördinator, de rol van de AFCOS enz.);
- beheer en betrokken actoren;
- procedures (met inbegrip van bestaande controles);
- middelen en hulpbronnen (personeel en instrumentarium, bijvoorbeeld geschikte IT-instrumenten, documenten, richtsnoeren, opleiding en communicatie enz.);
- samenwerking op nationaal niveau tussen de bevoegde autoriteiten (uitwisseling van ervaring en samenwerking op ad-hocbasis); alsmede
- samenwerking op EU-niveau (met de Commissie en met de andere lidstaten).

In deze fase is het tevens van belang te achterhalen wat de oorzaken zijn van de geconstateerde sterke en zwakke punten om nadien oplossingen aan te wijzen. De oorzaken dienen te worden gezocht in de wettelijke, institutionele, economische, sociale en politieke sfeer.

Om het opmaken van de stand van zaken te vergemakkelijken heeft de werkgroep Fraudepreventie van COCOLAF in 2015 een praktische leidraad opgesteld. Het document is getiteld "Practical steps towards drafting of a National Anti-Fraud Strategy"<sup>8</sup> en bevat een praktisch hulpmiddel in de vorm van een excelbestand dat kan worden gebruikt om de beoordeling uit te voeren. Het reikt de lidstaten een goed gestoffeerde, zij het niet exhaustieve lijst aan van in aanmerking te nemen elementen met betrekking tot elke fase van de

---

<sup>8</sup> Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015



fraudebestrijdingscyclus. Voorts wordt een voorbeeld gegeven van hoe doelstellingen kunnen worden gestructureerd en rechtstreeks gelinkt aan de resultaten van de beoordelingsfase.

#### **VOORBEELD**

##### ***Achterhalen van de belangrijkste onderliggende oorzaken in Malta***

*Onregelmatigheden, fraude en corruptie worden veroorzaakt door onvolkomenheden in de formele voorschriften tot regeling van overheidsactiviteiten (voornamelijk wetgeving) en door tekortkomingen in informele voorschriften (waardesystemen, ethische en morele beginselen). De belangrijkste onderliggende oorzaken zijn:*

- ♦ *marktfalen;*
- ♦ *onaangepaste regelgevende taken van overheidsdiensten;*
- ♦ *onaangepaste wetgeving;*
- ♦ *gebrek aan doeltreffendheid en efficiëntie in de tenuitvoerlegging van formele voorschriften;*
- ♦ *gebrek aan handhaving en extern toezicht;*
- ♦ *gebrek aan controle en monitoring/toezicht, in het bijzonder interne controle;*
- ♦ *ontoereikendheid van culturele, ethische en morele maatstaven en waardesystemen in de samenleving."*

*(passage uit de nationale fraudebestrijdingsstrategie van Malta)*

- ✓ verzameling en analyse van documenten, verslagen en gegevens (bijvoorbeeld wetgeving, werkdocumenten van bevoegde diensten, procedures, methodologieën en richtsnoeren);
- ✓ online opinieonderzoeken of enquêtes aan de hand van vragenlijsten, directe contacten met belanghebbenden, vraagg gesprekken (persoonlijke interviews, per telefoon, via Skype of een soortgelijk telecommunicatiemiddel), besprekingen met deskundigen (bijvoorbeeld werkgroepen) enz.

Door gebruik te maken van verschillende informatiebronnen kunnen de bevindingen worden onderbouwd.

#### **2.1.1. Preventie**

Preventie is van cruciaal belang in de strijd tegen fraude. Het gezegde „voorkomen is beter dan genezen" geldt ook voor fraude. De lidstaten moeten zich ten volle inzetten om fraudepreventiemaatregelen te ontwikkelen en toe te passen.

Een robuust en effectief toegepast beheers- en controlesysteem is van essentieel belang en kan het frauderisico weliswaar niet geheel elimineren maar aanmerkelijk verkleinen.

De doorlichting van fraudepreventiemaatregelen en -technieken moet het mogelijk maken:

- ✓ een beoordeling te maken van de efficiëntie van de reeds ingevoerde fraudepreventiemaatregelen en -technieken;

- ✓ voorstellen te doen om de bestaande maatregelen bij te sturen, aan te passen of in te trekken dan wel om nieuwe maatregelen uit te werken;
- ✓ zich een beter beeld te vormen van het publiek en ethisch normbesef bij overheids personeel ten aanzien van fraude met EU-middelen.

De preventiemaatregelen moeten een stevige bestuurlijke onderbouw hebben, bestaande uit:

- ✓ een fraudebestendige wetgeving (zonder achterpoortjes)<sup>9</sup>;
- ✓ een transparantiebeleid ondersteund door een beleid van open communicatie en sensibilisering;
- ✓ een solide internecontrolesysteem;
- ✓ ontwikkeling van een ethische cultuur bij personeel dat bij de bescherming van de financiële belangen van de EU betrokken is (Wordt op een expliciete manier aan de buitenwereld duidelijk gemaakt dat het personeel hoge ethische normen nastreeft ? Is dit formeel neergelegd in een document, zoals een gedragscode, dat ook de kwestie van belangenconflicten regelt ?);
- ✓ een daadkrachtig personeelsbeleid, waarbij een juist evenwicht wordt gevonden tussen personeelsverloop (om ervaren personeelsleden in dienst te houden) en gedwongen personeelsmobiliteit (om het risico op belangenconflicten te verminderen enz.);
- ✓ een gestructureerd, pragmatisch en doelgericht beheer van frauderisico's;
- ✓ een opleidingsstrategie voor fraudebestrijding;
- ✓ een nauwe samenwerking tussen instanties op nationaal en EU-niveau.

#### **VOORBEELD**

##### ***Samenwerking tussen autoriteiten in Kroatië***

*Op grond van de Kroatische wet inzake algemene bestuursprocedures\* wisselen alle instellingen informatie uit en steunen zij elkaar bij de vervulling van hun taken. Daarnaast kunnen twee of meer instellingen administratieve samenwerkingsakkoorden sluiten om de details van de uitwisseling van informatie te regelen, zoals de leveringstermijnen, de soorten informatie, de eventuele sancties bij weigering, de leveringsmethode (papier, e-mail).*

*\* De bepaling met betrekking tot de uitwisseling van informatie tussen instellingen is opgenomen in artikel 26 van de Kroatische wet inzake algemene bestuursprocedures (Kroatisch Staatsblad nr. 47/2009).*

<sup>9</sup> Zie de Mededeling van de Commissie van 28 juni 2000 betreffende fraudebestrijding, in het bijzonder punt 1.1: „Opdat een beleid voor de bescherming van de belangen en de middelen van de overheid doeltreffend zou blijven, moet het berusten op een duidelijke wetgeving die gemakkelijk toe te passen is en voorziet in regelingen die zorgen voor een goed financieel beheer en een doeltreffende controle van het gemeenschappelijk beleid. De bepalingen moeten voldoende afschrikwekkende werking hebben om onregelmatige gedragingen maximaal te voorkomen.”

### 2.1.1.1. Controle van de wetgeving op fraudebestendigheid

Alhoewel 100% fraudebestendige wetgeving niet bestaat, streven de lidstaten ernaar hun antifraudebepalingen voortdurend te verbeteren om de gelegenheid om te frauderen te beperken. Bestaande en voorgenomen wetgeving op fraudebestendigheid controleren moet daarom de eerste stap zijn. Dit behelst het verzamelen van informatie over hoe wetten in de praktijk worden toegepast. Daarvoor staan een aantal informatiebronnen ter beschikking:

- [http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm)
- [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/law\\_making\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm)
- Resolutie van het Europees Parlement van 14 september 2011 over betere wetgeving, subsidiariteit en proportionaliteit en slimme regelgeving (2011/2029(INI));
- *Criminal Preventive Risk Assessment in the Law Making Procedure: Final Report on the research project 1999/FAL/140 funded by the EU 'FALCONE' Programme and the Max Planck Institute, 2001;*

De fraudebestendigheidscntrole kan worden uitgevoerd door, bijvoorbeeld, een daartoe aangewezen autoriteit of academici of eventueel via een externe studieopdracht die door de nationale AFCOS wordt gecoördineerd.

Het doel ervan is als volgt:

- ✓ ongewenste effecten van bestaande en/of voorgenomen wettelijke bepalingen aan het licht brengen, met bijzondere aandacht voor lacunes die fraude mogelijk maken;
- ✓ de risico's die aan niet op fraudebestendigheid gecontroleerde bepalingen en formuleringen van de toepasselijke wetgeving kleven, identificeren;
- ✓ voorstellen uitwerken voor het aanbrengen van wijzigingen in de wetgeving om bestaande risico's te elimineren of te voorkomen dat nieuwe de kop opsteken en aldus de gelegenheid om te frauderen uit te schakelen.

## VOORBEELD

### **Controle van de wetgeving op fraudebestendigheid in Slowakije**

*Fraudebestendigheidscategorie is opgenomen in het actieplan dat aan de nationale strategie voor de bescherming van de financiële belangen van de EU in Slowakije is gehecht. Het centrale contactpunt voor OLAF is aangewezen als coördinator van de taken in verband met deze activiteit. Het controleren van de nationale wetgeving op fraudebestendigheid is één van de taken van het actieplan dat de nationale strategie voor de bescherming van de financiële belangen van de EU in Slowakije vergezelt.*

*Na bestudering van de relevante EU-documentatie over fraudebestrijding en ander materiaal heeft het contactpunt 19 domeinen aangewezen die een potentieel frauderisico inhouden. De volgende 6 domeinen zijn geselecteerd voor verder onderzoek: belangenconflicten; dubbele financiering; effectieve terugvorderingen en doeltreffendheid ervan; effectiviteit van straffen en sancties; doeltreffendheid van beheer, controle en selectie van uit de EU-begroting gefinancierde projecten.*

*\* De bepaling met betrekking tot de uitwisseling van informatie tussen instellingen is opgenomen in artikel 26 van de Kroatische wet inzake algemene bestuursprocedures (Kroatisch Staatsblad nr. 47/2009).*

De deskundigen kiezen het domein (de domeinen) met betrekking tot hun vakgebied zo dat zij hun deskundigheid ten volle kunnen uitspelen bij het onderzoek van fraudebestendigheid van de voor hun gebied relevante wetgeving. Niet alleen geldende en voorgenomen wetgeving, maar ook alle andere teksten met bindende kracht kunnen op fraudebestendigheid worden gecontroleerd.

De deskundigen komen een algemene procedure overeen die in fasen wordt opgedeeld. In elke fase wordt informatie verstrekt over de doelstelling(en), de bevoegde persoon (personen), de termijnen en een beschrijving van de taken.

De eerste fase bijvoorbeeld, kan bestaan uit een beschrijving van concrete situaties binnen een welbepaalde wetgevingssector die een risico kunnen inhouden vanuit het oogpunt van de bescherming van de financiële belangen van de EU. De aanwijzing van deskundigen/instanties die verantwoordelijk zijn voor de fraudebestendigheidscategorie van de geselecteerde wetgeving/teksten gebeurt bij onderling akkoord tussen de deskundigen. De voor het verkrijgen van relevante informatie geselecteerde bronnen omvatten bv. bestaande of voorgestelde wetgeving, rechterlijke uitspraken, rechtskundige analyses, auditadviezen, de uitkomsten van frauderisicoanalyses van diverse sectoren, massamedia, conferenties, ngo's, enz.

De tweede fase kan bestaan uit het selecteren van op fraudebestendigheid te controleren wetten. De deskundigen stellen een lijst van in aanmerking komende wetten/teksten voor.

De derde fase kan bestaan uit het aanwijzen van zwakke punten en leemten in de geselecteerde wetgeving die op fraudebestendigheid wordt gecontroleerd. De initiële informatie omvat de benaming van de tekst; de formulering van de onderzochte bepaling(en);

een beschrijving van de wijze waarop de wet en/of een individuele bepaling op een bepaalde situatie inspeelt; de aanwijzing en beoordeling of zwakke punten en lacunes; een opgave van de juridische obstakels en de voorgestelde werkwijze om die te elimineren.

De vierde fase bestaat uit het formuleren van conclusies en aanbevelingen. De deskundigen vatten de bevindingen en uitkomsten samen, en stellen een verslag op over het domein waarvoor zij bevoegd zijn. Vervolgens worden de verslagen, beoordelingen, evaluaties en analyses samengebracht in één alomvattend rapport. Het eindrapport kan aanbevelingen bevatten met betrekking tot de formulering van de betrokken bepalingen.

Het syntheseverslag wordt met het oog op het maken van opmerkingen bezorgd aan alle leden van de werkgroep. Alle relevante en valabele opmerkingen en suggesties dienen in het syntheseverslag te worden opgenomen. Het gewijzigd syntheseverslag dient vervolgens ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de stuurgroep van het AFCOS-netwerk en daarna aan de regering.

Het helpt met het oog op het verkrijgen van politieke steun en draagvlak wanneer er van overheidswege een regel is die bepaalt dat de nationale wetten aan fraudebestendigheidscntrole moeten worden onderworpen. Die regel dient in de wetgeving te worden verankerd. Het is raadzaam voor te stellen dat als onderdeel van het wetgevingsproces stelselmatig een fraudebestendigheidscntrole zou worden uitgevoerd op in behandeling of voorbereiding zijnde wetten. Een ander belangrijk pluspunt is het betrekken van deskundigen van ngo's en het gebruiken van de deskundigheid van academici bij de fraudebestendigheidscntrole.

### **2.1.2. Opsporing van fraude**

De lidstaten moeten vastberadenheid aan de dag leggen om onregelmatigheden op te sporen en gepaste maatregelen te nemen om die te verhelpen en sancties op te leggen. Daartoe is het van essentieel belang dat de nationale autoriteiten het instrumentarium en de personele middelen waarover zij beschikken ten volle benutten om onregelmatigheden op te sporen. De doorlichting van de opsporingsmaatregelen en -technieken moet het mogelijk maken:

- ✓ de bestaande interne- en externecontrolesystemen te inventariseren;
- ✓ na te gaan of een klokkenluidersregeling voorhanden is en in hoeverre die doeltreffend functioneert;
- ✓ te controleren of informatie effectief en langs de geëigende kanalen wordt doorgegeven na de opsporing van gevallen van vermoedelijke fraude;
- ✓ duidelijk te maken wat het meldingssysteem voor onregelmatigheden en fraude op nationaal en EU-niveau inhoudt, en na te gaan of het betrokken personeel op de hoogte is van de daarmee samenhangende procedures;
- ✓ nauwkeurig aan te geven wie belast is met de kwaliteitscontrole van de meldingen (de AFCOS of een andere entiteit).

De opsporingsmaatregelen moeten een stevige bestuurlijke onderbouw hebben, bestaande uit:

- ✓ deugdelijke en duidelijke procedures voor de behandeling van gevallen waarin vermoeden van fraude bestaat, alsook om te waarborgen dat de passende informatie snel wordt doorgegeven aan de bevoegde autoriteiten;
- ✓ een welomschreven klokkenluidersbeleid met ingebouwde beschermingsmechanismen;
- ✓ voor het personeel bestemde instrumenten om fraude op te sporen;
- ✓ opleiding;
- ✓ een betrouwbaar en efficiënt meldingsmechanisme (bv. IMS).

### **2.1.3. Onderzoek en vervolging**

Bij de doorlichting van de methoden en technieken voor onderzoek en vervolging moet de nadruk worden gelegd op fraude, corruptie en alle andere onwettige activiteiten waardoor schade wordt berokkend aan de financiële belangen van de EU. De doorlichting moet het mogelijk maken:

- ✓ de juridische, organisatorische en procedurele voorschriften met betrekking tot administratieve en/of strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen;
- ✓ het vlotte verloop van de informatiestroom en de kwaliteit van informatie die wordt uitgewisseld tussen de betrokken bevoegde autoriteiten.

De onderzoeks- en vervolgingsmaatregelen moeten een stevige bestuurlijke onderbouw hebben, bestaande uit:

- ✓ duidelijke en effectieve voorschriften met betrekking tot de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde administratieve en justitiële autoriteiten;
- ✓ een goede en nauwe samenwerking tussen de bevoegde administratieve en justitiële autoriteiten;
- ✓ onderzoekers en aanklagers die beschikken over specialistische kennis op het gebied van EU-begrotingsuitgaven en -ontvangsten;
- ✓ voortgezette opleidingen op het terrein.

### **2.1.4. In-/terugvordering en sancties**

Krachtens artikel 325, lid 2, VWEU, zijn de lidstaten verplicht ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, dezelfde maatregelen te nemen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad. De toepassing van sancties en de ruchtbaarheid die daaraan wordt gegeven, kunnen een belangrijk afschrikkende werking hebben op potentiële fraudeurs.

De doorlichting van herstelmaatregelen en -technieken moet het volgende mogelijk maken:

- ✓ een beoordeling van de juridische, organisatorische en procedurele voorschriften met betrekking tot administratieve en strafrechtelijke sancties;
- ✓ een evaluatie van de afschrikkende werking die uitgaat van de opgelegde sancties.

De herstelmaatregelen moeten een stevige bestuurlijke onderbouw hebben, bestaande uit:

- ✓ een stelsel van doeltreffende, afschrikkende en evenredige administratieve en/of gerechtelijke sancties die verder gaan dan de financiële correcties die worden toegepast in het geval van louter onregelmatigheden;
- ✓ duidelijk aangewezen autoriteiten die ervoor moeten zorgen dat de sancties naar behoren worden toegepast en dat nader omschreven verplichtingen worden nageleefd;
- ✓ efficiënte en effectieve diensten voor de terugvordering van middelen;
- ✓ statistisch toezicht;
- ✓ opleidingen, seminars, praktische hulpmiddelen en handboeken.

## 2.2. Frauderisicobeoordeling

De methodologie voor het beoordelen van frauderisico's met het oog op het uitwerken van een fraudebestrijdingsstrategie moet worden geformuleerd met het doel van frauderisicobeheersing in gedachten: het formuleren en implementeren van proactieve en proportionele fraudebestrijdingsmaatregelen op een kosteneffectieve wijze faciliteren.

Dit betekent onder meer dat de strategie rekening moet houden met de specifieke nationale kenmerken. Daarbij moet het juiste midden worden gehouden tussen een zeer grondige frauderisicobeoordeling, waarbij alle processen en procedures op operationeel niveau worden doorgelicht, en een algemenere aanpak. De grondige aanpak is aangewezen om een strategie op regionaal of sectoraal niveau uit te werken; de algemenere aanpak verdient de voorkeur om nationale doelstellingen vast te stellen.

De manier waarop een frauderisicobeoordeling wordt aangepakt kan van land tot land verschillen, afhankelijk van:

- de grootte van het land;
- de mate van decentralisatie;
- het soort organisaties waaraan het beheer van EU-gelden is opgedragen;
- de administratieve en/of justitiële structuur;
- het nationale rechtskader.

Managementautoriteiten zijn verplicht een frauderisicobeoordeling uit te voeren op grond van het nieuwe meerjarig financieel kader en Verordening (EU) nr. 1303/2013, van toepassing op de programmeringsperiode 2014-2020. Zij kunnen daartoe gebruikmaken van het richtsnoer voor frauderisicobeoordeling en doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen dat de Commissie voor de programmeringsperiode 2014-2020 heeft uitgewerkt<sup>10</sup>, of mogen een andere methode toepassen.

---

<sup>10</sup> EGESIF 14-0021-00 van 16 juni 2014. <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>

## VOORBEELD

### *Hulpmiddel voor frauderisicobeoordeling in Griekenland*

*In 2014 heeft de beheersautoriteit van het operationele programma “Concurrentievermogen en bedrijfsleven 2007-2013” het beoordelingsinstrument voor het EU-frauderisico gelanceerd (EGESIF 14-0021-00, 16-6-2014). De beheersautoriteit gebruikte het hulpmiddel ten eerste om het vorige beheers- en controlesysteem ( $\Sigma\Delta E$ ) te onderzoeken en ten tweede voor de aanwijzingsprocedure vereist door het regelgevingskader 2014-2020.*

*Overeenkomstig die procedure heeft elke beheersautoriteit een deskundige inzake fraude aangewezen en een team frauderisicobeoordeling samengesteld. De deskundigen van alle beheersautoriteiten ( $\Delta A$ ) participeren in het samenwerkingsnetwerk voor de implementatie van de strategie tegen fraude bij structurele acties, die gecoördineerd wordt door de Bijzondere Dienst voor institutionele ondersteuning (EYΘY).*

*Het samenwerkingsnetwerk heeft dankzij de inbreng van de aangewezen deskundigen het EU-hulpmiddel door gebruik verder verbeterd en alle door Griekenland in het handboek van procedures voor het controlesysteem 2014-2020 ( $\Sigma\Delta E$ ) opgenomen bestaande controlemaatregelen erin geïntegreerd. Dit voorbeeld laat zien hoe het EU-hulpmiddel voor frauderisicobeoordeling niet alleen kan helpen om aan de vereisten van bovengenoemde verordening te voldoen, maar ook om fraude op het gebied van de structuurmaatregelen te voorkomen en te bestrijden.*

Welke methode ook wordt gekozen, de frauderisicobeoordeling moet met de nodige zorgvuldigheid worden uitgevoerd om te waarborgen dat alle bedrijfstakken, sectorale fondsen en financieringsinstrumenten worden bestreken (overheidsopdrachten, subsidietoekenning, technische bijstand). Een ander model voor de frauderisicobeoordeling is te vinden in **bijlage 3 – Mogelijke structuur en inhoud van het frauderisicobeoordelingsdocument**.

Het doel van de frauderisicobeoordeling is te komen tot een integrale risicobeheersing, waardoor de blootstelling voor de beheersautoriteit op een aanvaardbaar niveau tegen een zo laag mogelijke kostprijs kan worden gehouden.

De beoordeling dient te worden verricht door de beheersautoriteit, intermediaire instanties (indien die er zijn), de certificeringsautoriteit, de controle-autoriteit en de dienst die de fraudebestrijding coördineert (AFCOS).

Binnen elke autoriteit moet een frauderisicobeoordelingsgroep worden aangesteld die het desbetreffende proces binnen de instelling faciliteert en coördineert. Het verdient aanbeveling dat de risicobeoordeling binnen elke instelling wordt gecoördineerd door risicomangers met kennis van risicobeoordelingstechnieken en de bijbehorende terminologie. De eigenlijke beoordeling dient evenwel te worden gemaakt door personeelsleden van diensten die verantwoordelijk zijn voor de verschillende processen, zoals: programmabeheer (selectie van verrichtingen/projecten), aanbestedingen, verificaties, betalingen, plaatsing van



opdrachten, toezicht op de uitvoering (administratieve controles en controles ter plaatse), interne controle/audit, controle op onregelmatigheden en fraudebestrijding enz.). Deze diensten weten het best waar de risico's zitten.

De beoordelaars moeten van tevoren goede richtsnoeren/instructies krijgen en opleiding om de methodologie goed toe te passen.

De NFBS-dienst (bijvoorbeeld de AFCOS) moet het gehele risicobeoordelingsproces coördineren en aansturen en alle bijdragen van de beheersautoriteiten, met inbegrip van zijn eigen beoordeling, verzamelen. De resultaten moeten dienen als uitgangspunt voor de uitwerking van de nationale fraudebestrijdingsstrategie. Er kunnen ad-hocworkshops met de management- en controleautoriteiten worden georganiseerd om de gezamenlijke werkzaamheden te evalueren en waar nodig bij te sturen. De rangschikking van de frauderisico's moet op dat niveau worden besproken.

Het is **af te raden de frauderisicobeoordeling uit te besteden**: deze taak vereist immers een gedegen kennis van het beheer- en controlesysteem, alsook van de soorten begunstigden van de programma's.

Daarnaast verdient het aanbeveling dat de controle-autoriteiten niet direct deelnemen aan de besluitvorming over de risicobeoordeling aangezien zij zouden kunnen worden betrokken bij een audit van het gehele proces. Zij kunnen echter worden gevraagd deel te nemen als adviseur of als waarnemer.

Het risicobeoordelingsproces moet naar behoren worden gedocumenteerd.

Het moet jaarlijks worden herhaald. Indien nodig, kan deze termijn worden ingekort of verlengd (tot 2 jaar) al naargelang de evolutie van de risico's die de organisatie loopt.

De na afloop van het proces geformuleerde conclusies moeten periodiek worden geëvalueerd en bijgewerkt.

### **2.2.1. Theoretische onderbouwing van de frauderisicobeoordeling**

Een frauderisicobeoordeling onderscheidt zich van een gewone risicobeoordeling op de volgende manier:

- ✓ een gewone risicobeoordeling richt zich op gebeurtenissen in de (externe of interne) omgeving en mogelijks negatieve invloeden op de verwezenlijking van de doelstellingen (van de organisatie) die kunnen worden veroorzaakt door deze gebeurtenissen indien de aanwezige controles om zulks te voorkomen niet effectief zijn. De gewone risicobeoordeling is dus gericht op de verwezenlijking van doelstellingen en gekoppeld aan het fraudepreventiesysteem (beheersautoriteiten en instanties met bevoegdheden om de financiële belangen te beschermen).

*Praktijkvoorbeeld: late opstelling en indiening van de offertes voor een project wegens hoge werkdruk of het ontbreken van de nodige vaardigheden bij de betrokken personeelsleden kan het sluiten van contracten en de uitvoering van werkzaamheden, en bijgevolg het voltooiën van opdrachten vertragen. Ernstige vertragingen kunnen ertoe leiden dat projecten worden geschrapt en subsidies verloren gaan.*

- ✓ De frauderisicobeoordeling is in het bijzonder gericht op de opsporing van gebeurtenissen of omstandigheden die kunnen wijzen op het bestaan van een bepaalde

verleiding, prikkel, druk of gelegenheid om fraude of onregelmatigheden te plegen, en van situaties die fraude en onregelmatigheden in de hand kunnen werken. Voor deze beoordeling kan men zich baseren op:

- onregelmatigheden en fraudegevallen die zich werkelijk hebben voorgedaan (historische gegevens);
  - symptomatische gedragingen;
  - gelegenheden om te frauderen.
- ✓ Frauderisicobeoordeling kijkt met andere woorden meer naar de menselijke factor, naar de aanwezigheid van elementen van de zogeheten “fraudedriehoek” of “fraudediamant”. Bij het in kaart brengen van frauderisico’s moet in gedachten worden gehouden dat fraudeurs tot handeling overgaan wanneer de volgende factoren aanwezig zijn<sup>11</sup>:
- Gelegenheid: hiervan is in beginsel sprake wanneer iemand zich op de juiste plaats en in de juiste omstandigheden bevindt om frauduleus te handelen, wanneer de sectorale procedures onduidelijk of eenvoudig te omzeilen zijn enz.; Praktijkvoorbeeld: de procedures voor de raming van de kosten van werken/diensten/goederen en de aanbestedingsprocedures waren vaag en laks. Daardoor konden prijzen gemakkelijk worden opgeschroefd en het contract de leverancier in staat stellen een bepaald percentage van de waarde van de opdracht (het cofinancieringspercentage) af te romen.
  - Motivatie: de fraudeur moet een motief/prikkel hebben om te frauderen: dit houdt in dat iemand een bepaalde druk moet ervaren om over te gaan tot fraude, bijvoorbeeld problemen op het werk met zijn meerdere, gezinsproblemen of financiële moeilijkheden. Praktijkvoorbeeld: de begunstigde is begonnen met het frauduleus gedrag onder financiële druk wegens het verlies van een aantal contracten/klanten. Het motief was meer winst maken om het project mee te financieren.
  - Rationalisatie: de fraudeur moet de fraude voor zichzelf goed kunnen rechtvaardigen of rationaliseren; een voorbeeld hiervan is dat iemand fraude pleegt ten nadele van zijn werkgever omdat hij vindt dat hij werd gepasseerd bij promotie, omdat hij weet dat zijn collega's betrokken zijn bij fraude en omdat het hogere management niet het goede voorbeeld geeft; Praktijkvoorbeeld: de begunstigde denkt dat hij niet zal worden betrapt omdat anderen dezelfde methode/techniek hebben toegepast en er wel bij varen.

In het algemeen kan men stellen dat de gelegenheid de deur voor fraude op een kier zet, en dat motivatie en rationalisatie het beslissende zetje geven. De betrokkene moet evenwel capabel zijn om de open deur als een gelegenheid te zien en ervan te profiteren, niet één maar meerdere keren.

Daarnaast zijn er nog andere motieven om te frauderen, zoals:

---

<sup>11</sup> Gebaseerd op de uiteenzetting van deze fraudetheorie door Donald R. Cressey in *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973), blz. 30 en *The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud* door Wolfe, D. T. en Hermanson, D. R. (2004), *The CPA Journal*, blz. 74.

- Collusie: de fraudeur kan met anderen in de werkomgeving samenspannen om voor eigen gewin van zwakke punten in de interne controle te profiteren;
- Capaciteit: de fraudeur beschikt over persoonlijkheidskenmerken en capaciteiten die in belangrijke mate bepalen of er daadwerkelijk fraude wordt gepleegd, zoals positie/functie, kennis en intelligentie, zelfvertrouwen/ego, autoritair karakter, vermogen tot liegen, stressbestendigheid.

Voorbeelden van dergelijke risico's worden gegeven in **bijlage 4 – Frauderisico's**.

- ✓ Tot slot dient men bij het beoordelen van de kans op fraude bijzonder behoedzaam te werk te gaan en het nultolerantiebeginsel indachtig te zijn.

### **2.2.2. Methodologie voor frauderisicobeoordeling**

Risicobeheersing moet beginnen met het gedetailleerd inventariseren van de activiteiten en de belangrijkste processen die binnen de beheersautoriteiten plaatsvinden. Ook de relaties en de manieren van communiceren met andere entiteiten moeten worden geïnventariseerd. De risico's moeten zorgvuldig worden geformuleerd, geanalyseerd en uiteengezet. Mogelijke analysetechnieken zijn gesprekken met collega's, workshops, vragenlijsten enz.

Frauderisicobeoordeling is een continu proces dat bestaat uit de volgende fasen:

- ✓ inventarisatie van de frauderisico's;
- ✓ beoordeling en rangschikking van de frauderisico's;
- ✓ planning, implementatie en evaluatie van de preventieve en corrigerende maatregelen.

#### **2.2.2.1. inventarisatie van de frauderisico's;**

Frauderisico's kunnen worden geïnventariseerd en beoordeeld dankzij de kennis die is vergaard in gevallen van fraude met EU-geld in het verleden, alsook op basis van algemeen erkende en terugkerende fraudeconstructies. De frauderisicobeoordeling moet geschieden op basis van objectief bewijsmateriaal, met andere woorden onpartijdig en onafhankelijk zijn.

Analyse van historische gegevens kan worden uitgevoerd door informatie over onregelmatigheden en fraudegevallen uit het verleden te ontleden aan de hand van de volgende criteria:

- soort programma of contract (bv. technische bijstand, toelage);
- waarde van het contract;
- duur van het project;
- projectfase / proces (bv. selectie van aanvragers, implementatie en verificatie van verrichtingen, certificering en betalingen);
- soort gefinancierde projectactiviteit;
- geografische aanduiding;
- soort begunstigde enz.

Voor elk van de bovengenoemde criteria dient een aantal gevallen van onregelmatigheid en/of (vermoedens van) fraude te worden becijferd. Aan de hand van dergelijke analyse kunnen de meest riskante processen of een profiel van een risicovol project worden vastgesteld. Een profiel van een risicovol project kan bestaan uit een combinatie van verschillende criteria, zoals hierna wordt geïllustreerd:

ONREGELMATIGHEDEN/FRAUDE PER SOORT BEGUNSTIGDE / TERRITORIALE EENHEID				
		Soort begunstigde		
		Openbaar bestuur	Niet-gouvernementele organisatie	Kleine en middelgrote ondernemingen.
Territoriale eenheid	Eenheid nr. 1			
	Eenheid nr. 2			
	Eenheid nr. 3			
	Eenheid nr. 4			
	Eenheid nr. 5			

	<i>Onregelmatigheden / fraude in de categorie komen voor in meer dan 50 % van de gevallen</i>
	<i>Onregelmatigheden / fraude in de categorie komen voor in 25 % - 50 % van de gevallen</i>
	<i>Onregelmatigheden / fraude in de categorie komen voor in minder dan 25 % van de gevallen</i>

Bij de inventarisatie van de risico's moet de nodige aandacht worden geschonken aan het descriptieve aspect. Dit is van belang voor het aanwijzen van de meest geschikte controle. Het moet duidelijk zijn, enerzijds, wat de oorzaak van het risico is en, anderzijds, wat de gevolgen zijn.

De volgende parameters moeten in aanmerking worden genomen bij het inventariseren van frauderisico's:

- ✓ nadelige gevolgen voor de begroting, reputatie en/of doelstellingen wanneer het risico werkelijkheid wordt, zijn evident;
- ✓ het risico omvat het element van onzekerheid;
- ✓ het risico is te beschrijven als een potentiële gebeurtenis, niet als een negatieve toestand. Een negatieve toestand is geen risico, maar een probleem dat al dan niet nadelige gevolgen kan hebben;
- ✓ vermelding van aan-/afwezigheid van een controle moet worden vermeden;

- ✓ een risico moet niet worden beschreven als negatie van een bedrijfsproces (vertraagd, ondoeltreffend, ineffectief of onwettig). In de risicobeschrijving moet de oorzaak worden vermeld;
- ✓ er mag geen verband worden gelegd met organisatorische aannames, want die wijzen op slechte planning (bv. personeelstekort).

De uitkomsten van de analyse kunnen dienen als input voor de zelfbeoordeling van de blootstelling aan het risico op fraude. Het uiteindelijke doel van de frauderisicobeoordeling is een rangschikking op te maken van alle risico's waaraan een organisatie kan worden blootgesteld. Een risico-inventarisatie op basis van belangrijkheid maakt het mogelijk een adequate aanpak op het meest geschikte hiërarchische niveau te bepalen.

Om de risico-inventarisatie te faciliteren, wordt een niet-uitputtende lijst van frauderisico's, mogelijke oorzaken en gevolgen verstrekt in *bijlage 4 – Frauderisico's*.

Tevens is het nuttig om bij het inventariseren en beoordelen van risico's met het volgende rekening te houden:

- ✓ bij het plaatsen van overheidsopdrachten, en met name in de evaluatie- en selectiefase, gelden gewoonlijk zeer strenge interne controles bij de nationale autoriteiten die de ESIF beheren en monitoren. Daarom vinden frauduleuze activiteiten gewoonlijk voor en na deze fasen plaats (bv. lekken van vertrouwelijke informatie door medewerkers van de aanbestedende dienst en knoeien met offertes, of schending van contracten). Aan relaties tussen begunstigden en derden kleeft een groter risico;
- ✓ het frauderisico is recht evenredig met de hoogte en het percentage van de subsidie en de omvang van de operatie;
- ✓ risico's zijn ook groter in kleinere lidstaten, omdat de kans dat verschillende betrokkenen (begunstigden, functionarissen, inschrijvers) in een soort relatie met elkaar staan groter is. Ook de "draaideurproblematiek" is er groter (situaties waarin ambtenaren van de overheidssector naar de privésector overstappen en vice versa, of waarin consultants werken voor organisaties die op hetzelfde terrein actief zijn). Tevens kan het voorkomen dat ambtenaren zich bezighouden met projecten.

Behalve op risico's die verband houden met beheersprocessen van programma's, dient te worden gelet op risico's die van invloed zouden kunnen zijn op de werking van de AFCOS, zoals het risico dat fraude niet naar behoren wordt gesignaleerd en aangepakt. Een niet-exhaustieve lijst van deze risico's wordt verstrekt in ***bijlage 5 – risico's in verband met het functioneren van de AFCOS***.

#### ***2.2.2.2. Beoordeling en rangschikking van de geconstateerde frauderisico's***

Nadat de risico's geïnventariseerd zijn, dienen zij te worden beoordeeld met inachtneming van de aanwezige controles.

Deze evaluatie geschiedt op basis van de volgende twee indicatoren:

- ✓ de waarschijnlijkheid van fraude (kans): dit is de mogelijkheid/ waarschijnlijkheid dat een risico werkelijkheid wordt die bepaalt hoe groot de kans is dat een bepaalde uitkomst zich voordoet;

- ✓ de impact van de eventuele fraude (effect): dit zijn de gevolgen/consequenties wanneer een bepaald risico werkelijkheid wordt. Het gaat hierbij om het effect op de verwachte resultaten (doelstellingen) afhankelijk van de aard van het risico (positief of negatief). Bij deze indicator moet ook rekening worden gehouden met de financiële impact, de activiteiten die worden getroffen, het vertrouwen in de organisatie, de extra middelen en de kans op herhaling in de referentieperiode.

De kans op fraude kan als volgt worden beoordeeld:

Evaluatie	Kans	Betekenis
1	Klein	De kans op fraude is vrijwel onbestaande of uiterst gering, en er bestaat slechts een zeer klein aantal gevallen uit het verleden waarin het risico werkelijkheid is geworden.
2	Middelgroot	Er bestaat een zekere mate van risico dat fraude wordt gepleegd. Deze conclusie wordt bevestigd door het feit dat er zich in het verleden soortgelijke gevallen hebben voorgedaan. Deze situaties zijn tot op zekere hoogte bekend.
3	Groot	Er bestaat een groot risico dat fraude wordt gepleegd. Deze conclusie wordt bevestigd door het feit dat zulke gevallen zich in het verleden bij herhaling en veelvuldig hebben voorgedaan. Deze situaties zijn welbekend.

Het effect van de fraude kan als volgt worden beoordeeld:

Evaluatie	Impact	Betekenis
1	Klein	Indien de fraude wordt gepleegd, worden de geplande of lopende taken en activiteiten niet of in zeer geringe mate beïnvloed, en zijn er geen extra middelen nodig. Geringe impact op het vertrouwen van het publiek; een deel van het publiek reageert negatief.
2	Middelgroot	Indien de fraude wordt gepleegd, zal dat aanzienlijke negatieve gevolgen hebben voor de huidige activiteiten en kan het noodzakelijk blijken extra middelen in te zetten om te waarborgen dat de doelstellingen van deze activiteiten haalbaar blijven. De geloofwaardigheid wordt gedeeltelijk aangetast; negatieve reactie van de media.
3	Groot	Indien de fraude wordt gepleegd, zal dat aanzienlijke negatieve gevolgen hebben voor de huidige activiteiten en is het noodzakelijk veel extra middelen in te zetten om te waarborgen dat de doelstellingen van deze activiteiten haalbaar blijven. Deze categorie wordt ook gebruikt voor gevallen waarin de vastgestelde doelstellingen niet langer haalbaar zijn. De geloofwaardigheid is zeer sterk aangetast; management staat onder

Evaluatie	Impact	Betekenis
		druk om ontslag te nemen.

De internecontrolesystemen die de nationale beheers- en controle-autoriteiten van de ESIF hebben ingesteld, moeten een hoog niveau van bescherming van de financiële belangen van het land en de EU waarborgen. De kans op fraude zou in theorie dus redelijk klein moeten zijn. Daarom moet het zwaartepunt van de frauderisicobeoordeling moeten liggen bij de gevolgen en de omvang van de potentiële schade (effect). Zoals de tabel voor de effectbeoordeling laat zien, kan het effect betrekking hebben op de reputatie, de financiën of de structuur/organisatie.

Het **rangschikken van de frauderisico's** bestaat erin aan de frauderisico's prioriteiten toe te kennen op basis van de totale risicoblootstelling en het soort risico dat wordt gelopen.

De totale blootstelling aan risico's wordt berekend door kans en effect met mekaar te vermenigvuldigen. Dit geeft de volgende resultaten en interpretatie:

		Kans									
		1	2	3							
Effect	1	1	2	3	<table border="1"> <tr> <td>6, 9</td> <td><i>Kritiek</i></td> </tr> <tr> <td>3, 4</td> <td><i>Significant</i></td> </tr> <tr> <td>1, 2</td> <td><i>Aanvaardbaar</i></td> </tr> </table>	6, 9	<i>Kritiek</i>	3, 4	<i>Significant</i>	1, 2	<i>Aanvaardbaar</i>
	6, 9	<i>Kritiek</i>									
	3, 4	<i>Significant</i>									
1, 2	<i>Aanvaardbaar</i>										
2	2	4	6								
3	3	6	9								

De belangrijkste frauderisico's (aangemerkt als significant en kritiek) moeten met prioriteit worden aangepakt.

Alle instanties moeten een actieplan opstellen om de geconstateerde risico's te beperken. Dit actieplan bevat bij voorkeur de volgende elementen: risiconummering, risicobeschrijving, beperkende maatregel, prioriteit, indicator, bevoegde dienst/functie, termijn, stand van uitvoering, follow-updatum.

De maatregelen van de actieplannen van de verschillende instanties moeten worden verwerkt in het actieplan bij de NFBS.

### 2.2.3. Inventarisatie en evaluatie van frauderisico's in de praktijk

Frauderisico's kunnen op verschillende manieren geïnventariseerd worden.

Een werkgroep oprichten die frauderisico's moet identificeren en een beoordelingsinstrument moet ontwikkelen, is er daar één van. Het instrument kan met terugwerkende kracht worden uitgebreid met risico's die door elke beoordelaar worden geïdentificeerd.



Bij de identificatie is het van belang dat de onderliggende oorzaak wordt aangewezen omdat de tegenmaatregel daarop gericht moet worden. Het is raadzaam dat de oorzaak in de risicobeschrijving wordt vermeld.

Een andere benadering wordt ook bij de gewone risicobeoordeling gebruikt en bestaat erin om voor de identificatie van risico's signaleringen van medewerkers van de beheersautoriteit te verzamelen. Deze aanpak wordt hierna meer gedetailleerd beschreven.

Alle medewerkers van de beheersautoriteit moeten op vraag van de risicobeheerder of op elk moment na de identificatie van een nieuw risico een **signalering** invullen met een eerste risicobeoordeling op basis van de twee bovengenoemde indicatoren (kans en effect). De combinatie van kans en effect geeft de mate van blootstelling aan het risico weer, op grond waarvan een risicoprofiel wordt verkregen. De signalering moet aan de risicobeheerder worden gezonden.

De belangrijkste signaleringselementen worden gepresenteerd in **bijlage 6 - Belangrijkste punten van de signalering**.

De volgende stap is dat de groep beoordeling frauderisico's de signaleringen verzamelt en dezelfde procedure toepast als bij de voorlopige risicobeoordeling: de groep vormt zich een eigen oordeel over de waarschijnlijkheid en de impact van elk risico – met gebruikmaking van dezelfde schaal – en besluit of het risico als “relevant”, “irrelevant” (signalering wordt gearchiveerd) of “vereist meer informatie” wordt gekwalificeerd.

De eigenlijke risicobeoordeling bestaat uit de volgende fasen: 1) kwantificering van het “bruto” risico (risiconiveau voordat de beheersautoriteit de nodige verificaties doet), 2) evaluatie van de doeltreffendheid van de lopende verificaties waar het gaat om het verminderen van het brutorisico en evaluatie van het netto- of restrisico (risiconiveau na de verificaties, afhankelijk van de doeltreffendheid), 3) evaluatie van de doeltreffendheid van de voorgenomen verificaties om het netto- of restrisico te verminderen, 4) bepaling van het doelrisico (door de beheersautoriteit aanvaardbaar/toelaatbaar geacht risico nadat alle verificaties zijn uitgevoerd).

De geïdentificeerde risico's worden ingeschreven in een **risicoregister**.

Het **risicoregister** dat elke instantie bijhoudt, is een document voor intern gebruik en follow-up. Het kan het volgende omvatten: een volgnummer, beschrijving van het risico, de kans, het effect en de totale score, risicobeperkende maatregelen, bevoegde dienst/functie, termijn, toelichting inzake de stand van de maatregel en toelichting of de zaak gesloten is of niet. Het dient regelmatig te worden bijgewerkt (één of twee keer per jaar afhankelijk van de richting waarin het risico zich ontwikkelt) ter verificatie of de risicobeperkende maatregelen zijn uitgevoerd en de verwachte resultaten zijn bereikt. Het risicoregister kan de vorm aannemen van het model in **bijlage 7 - Risicoregister**.

Naast het kwantificeren van risico's aan de hand van kans en effect doet de groep beoordeling frauderisico's tijdens het **beoordelingsproces** het volgende:

- ✓ tegenmaatregelen bepalen (door het uitvoerend en leidinggevend personeel te ondernemen acties,)
- ✓ de desbetreffende taken toewijzen,
- ✓ termijnen bepalen, enz.

Zoals eerder gezegd, wordt al deze informatie in het **risicoregister** opgeslagen.

De risicobeoordelingsgroep kan besluiten instellingen waarmee wordt samengewerkt te waarschuwen in geval van hoge risico's.

Terzelfder tijd dient een **eerste intentieverklaring** van het hoogste niveau van de beheersautoriteit te worden opgesteld waarin van meet af aan het engagement om op te treden tegen fraude wordt onderstreept, alsook een **jaarlijkse verklaring over de geboekte vooruitgang** (de eerste intentieverklaring moet eenvoudiger zijn dan de jaarlijkse verklaring en moet de richtlijnen van de beheersautoriteit inzake de tegen fraude te ondernemen actie inzichtelijk maken).

De belangrijkste elementen van de eerste intentieverklaring worden gepresenteerd in **bijlage 8 - Belangrijkste punten van de eerste intentieverklaring**.

#### **2.2.3.1. Beoordeling van het risico van fraude in de GLB-begroting**

In 2016 heeft de adviseur fraudebestrijding van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (Europese Commissie) een praktisch document over de “beoordeling van het risico van fraude en andere ernstige onregelmatigheden met GLB-middelen” gepubliceerd. Dit recente document levert input voor door lidstaten en kandidaat-lidstaten geeft inbreng voor risicobeoordelingen in lidstaten en kandidaat-lidstaten en voor de vaststelling van mogelijke risicobeperkende maatregelen. Het omvat:

- ✓ risico's van externe fraude: fraude en andere ernstige onregelmatigheden gepleegd door eindbegunstigden van GLB-financiering;
- ✓ risico's van interne fraude: fraude en andere ernstige onregelmatigheden binnen nationale instanties die betrokken zijn bij het beheer van GLB-middelen; en
- ✓ concrete risicobeperkende maatregelen zijn ingedeeld naar soort risico.

Hoewel de beheersautoriteiten en betaalorganen in de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het beperken van risico's van externe fraude (voornamelijk door middel van preventie, opsporing en correctie), hebben een aantal maatregelen en acties op EU-niveau<sup>12</sup> reeds bijgedragen aan de vermindering van deze risico's van externe fraude. Voorts helpt de Europese Commissie de betalingsorganen en beheersautoriteiten, alsook de relevante instanties in de kandidaat-lidstaten om doeltreffende en efficiënt uitvoering te geven aan de nieuwe antifraudebepalingen door een richtsnoer te aan te bieden en door antifraudeseminars in de lidstaten te organiseren.

---

<sup>12</sup> Verordening (EU) nr. 1306/2013, Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 907/2014 van de Commissie en Uitvoeringsverordening (EU) nr. 908/2014 van de Commissie.

#### **2.2.4. IT-instrumenten voor risico-identificatie**

Tegenwoordig zijn IT-instrumenten waardevolle hulpmiddelen om fraudepatronen te analyseren en sectoren met een hoog frauderisico te identificeren. Voor zover beschikbaar moet intensief gebruik worden gemaakt van database-, datamining- en risicoscore-instrumenten.

De rol van beheers- en betalingsautoriteiten bij de opsporing van fraude is sinds 2012 gegroeid en moet in de komende jaren verder worden versterkt, overeenkomstig het nieuwe regelgevingskader voor de programmeringsperiode 2014-2020. Gezien de complexiteit van de beheerde verrichtingen en het grote aantal betrokken begunstigden, wordt de beheersautoriteiten/betaalorganen en audit-/controleautoriteiten verzocht hun audits en controleactiviteiten te plannen en te concentreren op basis van risicoanalyses en doeltreffende IT-instrumenten, zoals Arachne, IMS en het hulpmiddel voor frauderisicobeoordeling (ontwikkeld door de Europese Commissie), alsmede alle andere vergelijkbare nationale alternatieven.

De Commissie is van mening dat het systematische en efficiënte gebruik van passende IT-instrumenten de nationale autoriteiten zal helpen om onder meer te voldoen aan de specifieke antifraudebepalingen van het nieuwe regelgevingskader van 2014-2020 en daarna.

##### **2.2.4.1. Beheersysteem voor onregelmatigheden (IMS)**

Ter bescherming van haar financiële belangen stelt de Unie in haar wetgeving rapportagevereisten vast met betrekking tot financiële steun van de Unie. Lidstaten, kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten moeten regelmatig verslag uitbrengen over de geconstateerde onregelmatigheden, de betrokken bedragen en de voortgang in de desbetreffende administratieve en juridische procedures.

De meldingsplicht rust op de lidstaten in alle sectoren van de EU-begroting die rechtstreeks door de lidstaten (ESI-fondsen, het AMIF/ISF, landbouw, visserij, FEAD) of kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten (IPA) worden beheerd.

In overeenstemming met de in de EU geldende rapportageverplichtingen<sup>13</sup> moeten de lidstaten, kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten op het gebied van gedeeld beheer ieder kwartaal en zo snel mogelijk met betrekking tot de pretoetredingssteun onregelmatigheden met betrekking tot deze fondsen (zowel van frauduleuze en niet-frauduleuze aard) aan de Europese Commissie (OLAF) melden via het beheersysteem voor onregelmatigheden (IMS).

De informatie wordt gebruikt voor het uitvoeren van risicoanalyses, het opstellen van rapporten en het ontwikkelen van systemen voor vroegtijdige waarschuwing die helpen om risico's beter te identificeren. Bovendien kan de analyse van de resultaten van door de lidstaten getroffen maatregelen de diensten van de Commissie helpen om de Uniewetgeving fraudebestendiger te maken.

---

<sup>13</sup> Zie voor de samenvatting van het rechtskader van de rapportageverplichting: WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015 - begeleidend document bij het PIF-verslag (SWD(2016) 237 final) [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology\\_statistical\\_evaluation\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf)

De rapportage van fraude en andere onregelmatigheden komt niet alleen een gezond financieel beheer ten goede, maar is voor het publiek, het Europees Parlement en de lidstaten ook een bron van informatie over fraudebestrijding. Deze informatie wordt gebruikt als input voor het verslag over de bescherming van de financiële belangen van de EU als bedoeld in artikel 325 VWEU.

### **1) Verslagleggingsinstrument**

Het IMS is in de eerste plaats een verslagleggingsinstrument. Het wordt gebruikt door meer dan 3 200 gebruikers in de lidstaten, kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten. Het beheersysteem voor onregelmatigheden is een unieke databank waarin gedetailleerde informatie over onregelmatigheden en fraude worden verzameld.

Het IMS bevat gedetailleerde informatie over:

- ✓ de steunmaatregel, zoals het fonds, het programma, het begrotingsonderdeel;
- ✓ de financiële gevolgen (de uitgaven en het met de onregelmatigheid of fraude gemoeide bedrag);
- ✓ de personen en/of entiteiten die erbij betrokken zijn (die de onregelmatigheid of fraude hebben gepleegd);
- ✓ hoe de onregelmatigheid/fraude werd gepleegd (werkwijze);
- ✓ wanneer de onregelmatigheid/fraude werd gepleegd;
- ✓ waar de onregelmatigheid/fraude werd gepleegd;
- ✓ de manier waarop de onregelmatigheid/fraude aan het licht is gekomen;
- ✓ de follow-up van de zaak (administratieve, gerechtelijke of strafrechtelijke follow-up);
- ✓ de opgelegde sancties.

Het rapportagesysteem is nu een jaar in gebruik en de hoeveelheid gegevens die hiermee wordt verzameld, is van groot belang voor zowel de Europese Commissie (OLAF) als de rapporterende landen. Het leidt tot meer kennis over de verschillende soorten onregelmatigheden/fraude, de fraudepatronen, de financiële gevolgen, de betrokkenen, de detectiemethoden enz. Op basis van deze kennis kan worden vastgesteld welke de meest kwetsbare begrotingsterreinen zijn en kunnen de risico's met passende maatregelen worden beperkt. Dit systeem maakt de personeelsleden die zich met EU-middelen bezighouden, ook bewuster van fraude.

In die zin is het IMS niet alleen een verslagleggingsinstrument, maar ook een analysehulpmiddel.

### **2) Analysehulpmiddel**

Het beheersysteem voor onregelmatigheden (IMS) is de meest omvangrijke Europese database met informatie over fraudegevallen en kan voor fraudeanalyse worden gebruikt. Sinds de release van de meest recente versie in april 2016 is ook mogelijk om met het IMS sectoroverschrijdende analyse uit te voeren, aangezien de gerapporteerde gegevens nu voor alle sectoren van de begroting onder gedeeld beheer op een gelijkaardige manier zijn gestructureerd. In sommige lidstaten wordt het IMS reeds gebruikt voor de integratie van lokaal beschikbare gegevens ter verbetering van hun risicoscoreanalyse (o.a. in Italië).

De analyse van de Commissie in het kader van het PIF-verslag<sup>14</sup> is hoofdzakelijk gebaseerd op de via het IMS gemelde onregelmatigheden. Een nieuw ingebouwd analyse-instrument zal naar verwachting in 2017 ter beschikking van de rapporterende landen worden gesteld, zodat de analytische capaciteiten verder worden uitgebreid. Alle analyses op basis van IMS-gegevens (eventueel in combinatie met andere gegevens) zijn met name waardevol in de strijd tegen fraude en onregelmatigheden waardoor zowel de nationale financiële belangen als die van de Unie worden geschaad.

#### ***2.2.4.2. Risicoscore-instrument Arachne***

De Commissie heeft Arachne<sup>15</sup> ontwikkeld, een geïntegreerd IT-instrument voor datamining en dataverrijking om beheersautoriteiten en intermediaire instanties te helpen bij hun administratieve controles en beheerscontroles met betrekking tot het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Cohesiefonds en het Europees Sociaal Fonds. Dit is een krachtig risicoscore-instrument dat een hulpmiddel is om fouten en onregelmatigheden bij projecten, begunstigden, contracten en contractanten te voorkomen en op te sporen.

Het instrument kan helpen om vóór de ondertekening van subsidieovereenkomsten en contracten betere voorafgaande controles uit te voeren op basis van de berekende risico-indicatoren en affiniteitsdiagrammen. Arachne verstrekt stelselmatig risicogebaseerde informatie over begunstigden, contractanten en onderaannemers in de selectie-, goedkeurings- en uitvoeringsfasen van de concrete acties. Op deze manier kunnen bij de selectie en de goedkeuring risico's in kaart worden gebracht die verband houden met belangenconflicten, met de niet-naleving van de staatssteunregels of met de operationele, administratieve en financiële capaciteit van ondernemingen die door de EU meegefinancierde acties zullen ondernemen. Bovendien is het bij de uitvoering van de acties nuttig dat diverse risico-indicatoren waarschuwen voor mogelijke fouten of onregelmatigheden met betrekking tot controlegebieden, zoals overheidsopdrachten, de subsidiabiliteit van concrete acties, de concentratie van projecten en belanghebbenden of prestatie-indicatoren.

Arachne wordt ter beschikking van alle lidstaten gesteld. Zodra de beheersautoriteiten het instrument besluiten te gebruiken, kan de Europese Commissie technische ondersteuning bieden bij de implementatie en de opleiding van de gebruikers. Het gebruik van het instrument is facultatief, maar wordt wel aanbevolen, aangezien dit kan worden beschouwd als een doeltreffende en evenredige fraudepreventiemaatregel als bedoeld in artikel 125, lid 4, onder c), van de hierboven vermelde Verordening (EU) nr. 1303/2013.

#### ***2.2.4.3. Nationale databanken voor fraudebestrijding***

---

<sup>14</sup> Verslag van de Commissie aan de Europese Raad en het Europees Parlement over de bescherming van de financiële belangen van de EU — Fraudebestrijding.

[https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en)

<sup>15</sup> Voor meer informatie, zie: Arachne charter V1.0 - 2016-01-07:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>

## VOORBEELD

### **Databank voor fraudebestrijding in Italië**

*In Italië is de centrale fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS) voornemens een speciale elektronische toepassing met de naam D.N.A. (nationale fraudebestrijdingsdatabank) te ontwikkelen om de strijd tegen fraude ten koste van de EU-begroting aanzienlijk op te voeren.*

*Dit is in overeenstemming met de nieuwe bepalingen voor EU-fondsen voor de programmeringsperiode 2014-2020, die vereisen dat de lidstaten passende maatregelen nemen om fraude tegen te gaan, eventueel door de ontwikkeling van IT-instrumenten. Met dit doel voor ogen zal de software zodanig worden ontworpen dat:*

- ♦ *de (ministeriële of regionale) toezichhoudende autoriteiten kunnen beschikken over alle individuele en gecombineerde informatie over Europese geldstromen in verband met projecten of het desbetreffende grondgebied;*
- ♦ *risicoanalyses kunnen worden uitgevoerd voor gebruik op een zuiver operationeel niveau en ter bestrijding van fraude.*

### **1) Kenmerken en structuur van een nationale IT-toepassing voor fraudebestrijding**

De nationale IT-toepassing voor fraudebestrijding moet uit **één platform** te bestaan waarop gegevens uit verschillende bronnen worden gebundeld. De gegevens die in de toepassing worden verzameld, moeten met name afkomstig zijn uit twee soorten bronnen: informatieve databanken en operationele databanken.

**Informatieve databanken** bevatten informatie over het gebruik en het einddoel van financieringsstromen van de EU en deze informatie is afkomstig van de autoriteiten (of organen) die verantwoordelijk zijn voor het beheer van die financieringsstromen. In dit verband moet het systeem informatie inwinnen over:

- ✓ bijdragen uit door de structuurfondsen gefinancierde operationele programma's: informatie verzameld door het ministerie van Economische Zaken en Financiën of een andere bevoegde instantie (bv. de "Banca Dati Unitaria centrale", de Italiaanse centrale databank);
- ✓ financiering uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid: informatie verzameld door het ministerie van Landbouw, Voedsel en Bosbouw en het Agentschap voor landbouwpremies of een andere bevoegde instantie (bv. het "Sistema Informativo Agricolo Nazionale" (S.I.A.N.), het Italiaanse nationale landbouwinformatiesysteem);
- ✓ onregelmatigheden en fraude ten koste van de EU-begroting die door de fraudebestrijdingsdiensten in elke lidstaat wordt verzameld en geregistreerd in het beheersysteem voor onregelmatigheden (IMS), dat wordt beheerd door het Europees Bureau voor fraudebestrijding van de Europese Commissie (OLAF);
- ✓ aanvullende informatie over het beheer van EU-middelen die worden gebruikt door de regio's of andere lokale overheden (bijv. de "Sistemi Informativi Locali", de Italiaanse lokale informatiesystemen).

**Operationele databanken** bevatten informatie die is getoetst en gecombineerd met de gegevens in de informatieve databanken teneinde risicoanalyses uit te voeren:

- ✓ databank met fiscale informatie over de potentiële begunstigen van financieringsstromen;
- ✓ databank met bedrijfsgegevens en financiële gegevens van bedrijven;
- ✓ gegevens over eerdere strafrechtelijke veroordelingen voor bepaalde strafbare feiten (fraude ten nadele van de staat, corruptie, strafbare feiten bij openbare aanbestedingen, enz.) waarbij natuurlijke en rechtspersonen betrokken zijn;
- ✓ gegevens over eerdere financiële verliezen in de sector van de overheidsfinanciering die toe te schrijven zijn aan natuurlijke personen/rechtspersonen.

De informatie uit deze databanken moet regelmatig worden bijgewerkt volgens vooraf vastgestelde termijnen, naar gelang van de betrokken databank.

## **2) Functionaliteiten van de databanken**

Zodra de gegevens uit bovengenoemde databanken worden geëxtraheerd, moet het systeem een reeks concrete acties uitvoeren gebruikmakend van specifieke, vooraf bepaalde functies die in twee categorieën kunnen worden opgesplitst: analysefuncties en informatiefuncties.

### **A) Analysefuncties**

Onder de analysefuncties vallen onder meer contextanalyses, risicoanalyses en verslagen met betrekking tot gegevensverwerking en kruiscontroles die worden uitgevoerd door de analysesoftware om een duidelijk beeld te geven van de wijze waarop EU-middelen worden verdeeld in het hele land of om individuele gevallen op te sporen waarbij er aanwijzingen zijn van anomalieën die operationele gevolgen zouden kunnen hebben.

De eerste functie is de **contextanalyse**, waarmee specifieke combinaties van uitsluitend uit de databanken afkomstige gegevens worden verkregen (met name de centrale databanken die worden beheerd door het ministerie van Economische zaken en Financiën, het ministerie van Landbouw en Regionale overheden).

Deze functie geeft een algemeen overzicht van de bestemming en het gebruik van de financieringsstromen doorheen Italië. Voor deze analyse zou met name worden begonnen met een automatische bundeling van gefinancierde projecten volgens het gebruikte fonds, het type begunstigde, de plaats en de aard van de projecten. Door op JAAR en REGIO te filteren zou het systeem bijvoorbeeld per type fonds een samenvatting kunnen genereren (in de vorm van een grafiek of een tabel) met alle projecten die in het geselecteerde jaar en de geselecteerde regio's werden gefinancierd.

De resultaten kunnen verder worden verfijnd dankzij de relevante zoekfilters die onder andere een boomstructuur kunnen genereren, met daarin de verschillende stadia van de resultaten die worden verkregen na toepassing van de individuele zoekopdrachten die telkens worden geselecteerd.

Zo kan, wanneer wordt uitgegaan van projecten die in een bepaalde regio uit het Europees Sociaal Fonds worden gefinancierd, een "territoriale" filter worden toegepast zodat

de cijfers per provincie in die regio worden gegenereerd (deze mate van gedetailleerdheid kan door gebruikmaking van dezelfde instellingen ook worden bereikt bij het uitsplitsen van gefinancierde projecten in afzonderlijke gemeenten).

**Risicoanalyse** is een andere functie die het fraudebestrijdingsplatform moet kunnen bieden. Hierbij worden lijsten samengesteld van begunstigden van overheidsmiddelen die mogelijk een risico op onregelmatigheden vormen.

Het systeem zou dit risico berekenen met betrekking tot zowel personen als ondernemingen door individuele subjectieve profielen te koppelen aan bij het opzetten van het platform vastgestelde specifieke factoren.

In wezen moet het fraudebestrijdingssysteem voor elke geregistreerde begunstigde van EU-financiering een “*globale risico-index*” berekenen door de gewogen combinatie van homogene categorieën van instellingen te gebruiken. In het systeem zouden bijvoorbeeld vijf categorieën instellingen kunnen worden voorgeselecteerd om het risiconiveau van de begunstigden van financiering te berekenen, met name:

- ✓ “eerdere strafrechtelijke veroordelingen”: deze instelling spoort eerdere strafrechtelijke veroordelingen op (van de potentiële begunstigde van de financiering) voor fraude ten koste van de EU-begroting of nationale begroting;
- ✓ naast deze strafbare feiten zou het systeem ook eerdere veroordelingen kunnen opsporen voor andere soorten strafbare feiten die geacht kunnen worden nauw verband te houden met fraude ten koste van de EU-begroting of nationale begroting, zoals misdrijven tegen de overheid (corruptie en omkoping), fiscale misdrijven en het witwassen van geld, met inbegrip van de opbrengsten van georganiseerde misdaad;
- ✓ gegevens van eerder veroorzaakte financiële verliezen, waarbij eerdere bevindingen (tegen de potentiële begunstigde van de financiering) worden vastgesteld;
- ✓ fiscale risico’s, waarbij rekening zou worden gehouden met eventuele anomalieën en inbreuken met betrekking tot fiscale verplichtingen, zoals het niet inleveren van verklaringen in het kader van het belastingrecht of in gevallen waarin een natuurlijke of rechtspersoon buitenlandse financiële transacties heeft uitgevoerd;
- ✓ financieringsrisico’s, waarbij wordt nagegaan hoe vaak dezelfde natuurlijke of rechtspersoon financiering uit de EU-begroting heeft ontvangen en of de ligging van de maatschappelijke zetel van de begunstigde onderneming overeenkomt met de regio van het gesubsidieerde project;
- ✓ bedrijfsrisico’s, waarbij aspecten worden beoordeeld die wijzen op anomalieën in de bedrijfs- en aandeelhoudersstructuur. Dit is het geval voor de eigendom van aandelen in economische activiteiten die worden gefinancierd of die kort na de ontvangst van de betalingen worden beëindigd.

Met deze parameters moeten rekening worden gehouden bij personen die aan de controles worden onderworpen en bij andere particulieren die met dergelijke personen gelieerd zijn, zoals inwonende gezinsleden of gevolmachtigde personen in een dochteronderneming.



De resultaten van het verslag moet worden gepresenteerd door middel van een grafiek, of door de namen in het rood, geel of groen te markeren naargelang van het risiconiveau, of door de personen een percentage toe te kennen dat het risiconiveau van de betrokken persoon aangeeft.

De **specifieke risicoanalyseverslagen** kunnen automatisch door het fraudebestrijdingssysteem worden gegenereerd. In deze verslagen wordt rekening gehouden met specifieke risicogeveallen die zijn ontwikkeld op basis van operationele ervaring in de sector. Dit zijn een paar voorbeelden van dergelijke specifieke risicoanalyseverslagen:

- ✓ *“Verliezen voor de EU-begroting”*: dit verslag moet, in een voor elke ontvanger passende vorm, het aantal meldingen van fraude ten nadele van de EU bevatten, alsook het totale aantal meldingen van fraude, teneinde een beeld te scheppen van hoe groot de neiging is tot het plegen van strafbare feiten op dit gebied.
- ✓ *“Plaats van de projecten” / “Ligging van het land”*: hierin kan worden aangegeven van welke begunstigden de maatschappelijke zetel in een andere regio ligt dan de regio waarop het project betrekking heeft of waarin het land ligt (in het geval van financiering in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid).
- ✓ *“Abnormale omstandigheden”*: in andere gevallen kan het systeem melding maken van aanwijzingen van mogelijke onregelmatigheden die bijgevolg een uitgebreidere operationele controle zouden kunnen ondergaan. In dit verband kan in een *verslag over dubbele facturering* worden aangegeven welke personen gebruik lijken te hebben gemaakt van dezelfde bewijsstukken ter verantwoording van de uitgaven (facturen) in meer dan één door de overheid gefinancierd project.

### **B) Informatiefuncties**

De informatiefuncties, waaronder aangepaste zoekfunctie en een profieltabblad, zijn voornamelijk bedoeld om feiten op te sporen, aangezien hiermee alle in het systeem beschikbare gegevens over de geregistreerde personen op een beknopte en georganiseerde manier worden verstrekt.

De **gepersonaliseerde zoekfunctie** moet een functie zijn waarmee de gebruiker zoekopdrachten kan invoeren door (in de desbetreffende panels) bepaalde vooraf bepaalde instellingen te selecteren, zoals:

- ✓ de territoriale werkingssfeer van het project;
- ✓ de woonplaats van de begunstigde;
- ✓ het fiscaal nummer / btw-nummer.

Met het **profielblad** moet een volledig dossier kunnen worden opgeroepen met de in het systeem beschikbare gegevens over elke geregistreerde persoon, waaronder informatie over hun risicocategorie. Toegang tot dit dossier moet mogelijk zijn door het fiscaal nummer of het btw-nummer in het desbetreffende veld in te geven of door op de hyperlinks in de hierboven beschreven instrumenten te klikken.

De gegevens in het dossier moeten worden onderverdeeld per onderwerp zodat de navigatie kan worden aangepast aan de behoeften van de gebruiker. Het onderdeel

“financiering” moet bijvoorbeeld informatie bevatten over het totale aantal subsidies dat een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon heeft ontvangen, alsook het totale bedrag van die financiering. Dit bedrag moet dan worden uitgesplitst per jaar waarin die persoon betalingen heeft ontvangen.

Er zij op gewezen dat het profieltabblad de hoeksteen van het fraudebestrijdingssysteem moet zijn. Door de verzamelde informatie over geregistreerde personen in te winnen en te bundelen, moet dit van het systeem een soort “register” van ontvangers van EU-financiering maken.

### **2.2.5. Informatiebronnen voor risico-identificatie**

De lidstaten beschikken over allerlei documenten die elk jaar op nationaal en internationaal niveau worden opgesteld. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank, de Europese Commissie en het Europees Parlement publiceren talloze verslagen die de lidstaten van nut kunnen zijn.

Sommige recente documenten kunnen van belang zijn, zoals:

- de jaarverslagen van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU;
- specifieke documenten, bijvoorbeeld lijsten van fraude-indicatoren („rode vlaggen”)<sup>16</sup>, richtsnoeren inzake belangenconflicten en vervalste documenten; handboek over de rol van controleurs enz.
- het door OLAF gepubliceerde „Compendium of anonymised cases relating to structural actions” (2011);
- controleverslagen van de controleurs van de Commissie;
- controleverslagen van de Europese Rekenkamer;
- auditverslagen van de nationale auditautoriteiten;
- de controleresultaten van de beheersautoriteiten;
- EU-verslagen, waaronder het EU-corruptiebestrijdingsverslag;
- de studie van PricewaterhouseCoopers over de kosten van corruptie bij openbare aanbestedingen;
- gebruik van door het IASB vastgestelde professionele normen (International Standards on Auditing – ISA’s) als leidraad voor de beoordeling/audit van controlewerkzaamheden en controlerisico’s en -procedures;
- nationale webportalen voor overheidsopdrachten;
- het toepasselijke nationale recht;
- het nalevingskader voor regelgevende instanties met betrekking tot klokkenluiders, fraude en corruptie.

---

<sup>16</sup> Een fraude-indicator („rode vlag”) wijst op mogelijke fraude, corruptie enz. Het is een signaal dat er iets ongewoons of bijzonders aan de hand is, dat misschien nader moet worden onderzocht.

Ook andere bronnen kunnen nuttig zijn: vragenlijsten; werkgroepen en vergaderingen met de verantwoordelijke personen en werknemers; seminars, conferenties en evenementen ter uitwisseling van goede praktijken op nationaal of internationaal niveau.

## 3. Uitwerkingsfase

### 3.1. Vaststellen van de doelstellingen

In dit deel wordt dieper ingegaan op het vaststellen van de NFBS-doelstellingen, d.w.z. het formuleren van maatregelen die leiden tot de verwezenlijking van de doelstellingen, en van de prestatie-indicatoren voor het meten van de uitvoeringsresultaten. De doelstellingen van de nationale fraudebestrijdingsstrategie vormen als dusdanig het stappenplan van de lidstaat ter bestrijding van fraude in het uitgaven- en ontvangstendeel van de begroting voor de komende jaren.

De doelstellingen moeten rechtstreeks en logisch verband houden met de resultaten van de opgemaakte stand van zaken en de frauderisicobeoordeling in de voorbereidingsfase. Voorts moeten zij rekening houden met de algemene nationale prioriteiten van de lidstaat ten aanzien van de uitgaven- en ontvangstenzijde van de begroting en de fraudebestrijding. De doelstellingen moeten met andere woorden berusten op, of minstens gerelateerd zijn aan de nationale fraude- of corruptiebestrijdingsstrategie (voor zover bestaand). Ten slotte, maar niet minder belangrijk, moeten de doelstellingen afgestemd zijn op de EU-aanbevelingen.

De doelstellingen moeten specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant/realistisch en van een termijn voorzien zijn (SMART - Specific, Measurable, Achievable, Realistic/Relevant and Time-bound). Het mogen er niet te veel zijn, zodat de NFBS op een gedegen en realistische manier kan worden uitgevoerd en gevolgd. De doelstellingen moeten duidelijk aangeven en inzichtelijk maken welke prioriteiten de lidstaat heeft gesteld voor de bestrijding van fraude. De doelstellingen moeten realistisch zijn gelet op de beschikbare middelen.

Elke doelstelling moet op dynamische wijze onder woorden worden gebracht en aangeven welke weg de lidstaat dient te volgen. Zo is "capaciteitsopbouw" bijvoorbeeld geen duidelijke beschrijving van een doelstelling. De formulering „verbeteren van de administratieve capaciteit ter bestrijding van fraude ten koste van de nationale en EU-begroting" daarentegen heeft meer uitdrukingskracht.

De doelstellingen moeten de volledige fraudebestrijdingscyclus bestrijken. Het is van belang aandacht te besteden aan elk stadium van deze cyclus, te weten preventie, opsporing, onderzoek/vervolgging, terugvordering/sancties. De stadia van de fraudebestrijdingscyclus staan niet los van elkaar, maar zijn onderling nauw verweven. Het zorgen voor een goede informatiestroom en samenwerking tussen de voor elk stadium verantwoordelijke entiteiten is van even groot belang als wat er in elk stadium zelf moet gebeuren.

De efficiëntie van de onderzoeken kan alleen worden gewaarborgd indien belangrijke informatie vlot wordt doorgegeven en indien de rechtshandavingsinstanties, de management-, certificerings- of auditautoriteiten ten volle met elkaar samenwerken vóór, tijdens en na de onderzoeken. Op die manier kunnen de managementautoriteiten doordachte beslissingen nemen over de monitoring van gevallen, in het bijzonder wat voorzorgsmaatregelen betreft, zoals het blokkeren of opschorten van betalingen. Tot slot gaat, net als van terugvorderingsacties, een sterk afschrikkende werking uit van een hoge mate van reactiviteit en relevantie van de ondernomen actie.

Hieronder volgen een paar voorbeelden van doelstellingen:

- zorgen voor een fraudebestendig klimaat (totstandbrenging van een gepast rechtskader);
- fraudepreventie bevorderen bij het grote publiek en onder het betrokken personeel;
- controles zo efficiënt mogelijk maken;
- een klokkenluidersbeleid invoeren;
- een voorlichtings-, opleidings- en bewustmakingsprogramma inzake fraude invoeren;
- voorzien in een degelijk systeem voor de terugvordering van geleden verliezen.

Zie ter illustratie **bijlage 9 – Model voor de vaststelling van doelstellingen**. Voorts kan het document *Practical steps towards the drafting of national anti-fraud strategies*<sup>17</sup> als voorbeeld dienen voor hoe doelstellingen kunnen worden gestructureerd en rechtstreeks aan de resultaten van de beoordelingsfase kunnen worden gelinkt.

### 3.2. Vaststellen van de maatregelen

De doelstellingen geven het beoogde resultaat weer, de maatregelen het traject voor het bereiken van dat resultaat. Maatregelen zijn dus meer specifiek dan doelstellingen. Voor de verwezenlijking van een welbepaalde doelstelling kunnen meerdere maatregelen nodig zijn. Het komt erop aan de maatregel of maatregelen te kiezen waarmee de doelstelling op de meest efficiënte en praktische manier kan worden verwezenlijkt. Ook dient aan elke maatregel een geschikte resultaatindicator te worden gekoppeld.

Mogelijke maatregelen zijn:

- ✓ de invoering van een klokkenluidersbeleid;
- ✓ de versterking van de samenwerking en coördinatie tussen de bevoegde nationale autoriteiten, in het bijzonder wat de uitwisseling van kennis over fraudepatronen betreft;
- ✓ de aanscherping van de wetgeving en methodologische richtsnoeren;
- ✓ sensibilisering van het publiek;
- ✓ uitwerking van een procedure om ontdekte onregelmatigheden en gevallen van vermoedelijke fraude met betrekking tot de uitgaven- en ontvangstenzijde van de begroting te behandelen;
- ✓ de verruiming van het potentieel van datamining- en risicoscore-instrumenten om beter zicht te krijgen op risicofactoren van afzonderlijke projecten;
- ✓ de verbetering van de samenwerking tussen de overheidsorganen die belast zijn bij het plaatsen van overheidsopdrachten en het mededingingstoezicht;
- ✓ de versterking van de integriteit en de voorkoming van belangenconflicten op het gebied van overheidsopdrachten en aanbestedingen;

---

<sup>17</sup> Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015

- ✓ opstelling van een handboek voor ambtenaren betrokken bij het plaatsen van overheidsopdrachten, om onregelmatigheden, fraude en corruptie met betrekking tot EU-middelen tegen te gaan;
- ✓ de bevordering van de uitwisseling van ervaringen tussen de nationale autoriteiten en Europese partners (OLAF, bevoegde directoraten-generaal van de Commissie, andere lidstaten).

*Voorbeeld van maatregelen gekoppeld aan de doelstellingen:*

Doelstellingen	Maatregelen
Zorgen voor een fraudebestendig klimaat (totstandbrenging van een gepast rechtskader)	Analyse van het huidige rechtskader voor onderzoeken en vervolging van fraude ten nadele van de financiële belangen van de EU in samenwerking met onderzoeks- en gerechtelijke instanties
	Afhankelijk van de resultaten van die analyse, ontwerpen en aannemen van wijzigingen in bestaande voorschriften en vaststellen van nieuwe voorschriften
Fraudepreventie bevorderen bij het grote publiek en onder het personeel	Ontwerpen en aannemen van een communicatiestrategie die specifiek gericht is op het voorkomen van onregelmatigheden en fraude aan de uitgaven- en de ontvangstenzijde van de begroting, te integreren in de algemene communicatiestrategie
	Ontplooiën van communicatieactiviteiten in overeenstemming met het communicatieactieplan bij de communicatiestrategie
De vervolging van zaken krachtiger maken	Uitvoerige evaluatie van de opleidingsbehoeften
	Opstellen / aanpassen van opleidingsprogramma's in overeenstemming met de behoeften van personeel van beheers- en controle-, onderzoeks- en gerechtelijke instanties
	Organiseren van aangepaste opleidingen voor personeel van beheers- en controle-, onderzoeks- en gerechtelijke instanties

Een nuttige maatregel die tot een aantal doelstellingen kan bijdragen, is internationale samenwerking in de vorm van een studiebezoek.

Een studiebezoek is een kort verblijf (enkele dagen of weken) in een gastland, georganiseerd voor één persoon of een groep personen. Het gaat gewoonlijk gepaard met het geven van presentaties en bezoeken aan plaatselijke instellingen. Daarnaast is het een uitgelezen kans voor forumgesprekken, uitwisseling van informatie en ervaringen en om bij te leren over onderwerpen van gemeenschappelijk belang. Een andere toegevoegde waarde van studiebezoeken is de gelegenheid om contacten te leggen en te netwerken met collega's uit verschillende landen.

Bovendien verschaft het samenwerken, bespreken van jobgerelateerde kwesties en delen van verschillende visies de organisatoren en deelnemers een goede basis voor het verbeteren van hun werkmethoden en procedures en voor eventuele toekomstige gezamenlijke projecten.

#### VOORBEELD

##### *Studiebezoeken van Kroatië*

*In het kader van de programma's TAIEX en Hercules II brachten vertegenwoordigers van de Dienst voor de bestrijding van onregelmatigheden en fraude studiebezoeken aan de Bulgaarse AFCOS, de Maltese AFCOS en de Roemeense DLAF. De studiebezoeken waren zeer geslaagd. De collega's van de gastlanden Malta, Bulgarije en Roemenië brachten vervolgens een tegenbezoek aan Kroatië om de opgedane kennis en ervaringen op hun beurt te delen, niet alleen met vertegenwoordigers van de bovengenoemde dienst, maar ook van andere nationale instellingen.*

### 3.3. Bepalen van de resultaatindicatoren

Resultaatindicatoren zijn cruciaal om de gemaakte vorderingen of de resultaten richting de vooropgestelde doelen zichtbaar te maken. Zij worden gebruikt om verslag uit te brengen over de uitvoering van de strategie en zijn bruikbaar als hulpmiddel voor de effectbeoordeling daarvan.

Er bestaan kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren.

- ✓ Een kwantitatieve indicator kan het volgende zijn:
  - een aantal: zoals een aantal ondertekende samenwerkingsovereenkomsten tussen bevoegde autoriteiten (bijvoorbeeld auditautoriteiten en justitiële autoriteiten);
  - een percentage dat een bewering weergeeft: bv. het aantal opleidingen / het aantal deelnemers per programma per jaar
  - een percentage dat de geboekte vooruitgang uitdrukt, bijvoorbeeld  $((GF(\text{jaar } N) - GF(\text{jaar } N-1)) / GF(\text{jaar } N-1)) * 100$  (waarbij GF staat voor het aantal gevallen van vermoedelijke fraude dat de management-, certificerings- of auditautoriteiten hebben doorverwezen naar de justitiële autoriteiten).
- ✓ Een kwalitatieve indicator kan het volgende zijn:
  - een vraag die wordt beantwoord met „ja" of „nee", bijvoorbeeld „is er een gedragscode ingevoerd?" ja
  - een beoordeling van het nalevingsniveau in een bepaald gebied, gebaseerd op een waardeschaal (hoog, middelhoog, laag).

Een kwalitatieve indicator geeft een aanwijzing die weliswaar subjectiever van aard is, maar kan in sommige gevallen toch relevanter en zinvoller zijn dan een kwantitatieve indicator. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat de indicatoren niet als op



zichzelf staande informatie-elementen moeten worden geanalyseerd en becommentarieerd, maar veeleer in de juiste context moeten worden geplaatst, rekening houdend met de andere indicatoren. De indicatoren moeten eenvoudig te bepalen en/of te berekenen zijn. Zij moeten met andere woorden zonder omslachtige of tijdrovende berekeningen kunnen worden geëvalueerd, en berusten op bestaande, betrouwbare bronnen. Dat kunnen bestaande databases zijn waarin de deelname aan opleidingscursussen of het aantal gemelde fraudegevallen wordt bijgehouden, bijvoorbeeld het beheersysteem voor onregelmatigheden (IMS) enz., en waaruit de belangrijkste informatie snel en eenvoudig kan worden opgehaald. Voorts moeten de indicatoren in alle situaties goed toetsbaar zijn om volledige transparantie te waarborgen en zodoende het vertrouwen van het publiek te behouden. Zorgvuldig geselecteerde indicatoren zullen van cruciaal belang blijken voor de effectbeoordeling met betrekking tot de uitvoering van de strategie. Aan de hand daarvan kan de strategie waar nodig worden geactualiseerd en bijgestuurd. Indicatoren vervullen een sleutelrol in de fraudebestrijdingsstrategie omdat zij de vooruitgang meten die is geboekt bij de verwezenlijking van de daarin vervatte doelstellingen.

### *Voorbeelden van indicatoren*

<b>Doelstellingen</b>	<b>Maatregelen</b>	<b>Indicatoren</b>
Zorgen voor zorgen een fraudebestendig klimaat (totstandbrenging van een gepast rechtskader).	Analyse van het huidige rechtskader voor onderzoeken en vervolging van fraude ten nadele van de financiële belangen van de EU in samenwerking met onderzoeks- en gerechtelijke instanties	Er is een analyse van het huidige rechtskader voor onderzoeken en vervolging van fraude ten nadele van de financiële belangen van de EU uitgevoerd. Er is een verslag opgesteld van de analyse van het huidige rechtskader voor onderzoeken en vervolging van fraude ten nadele van de financiële belangen van de EU en onderschreven door alle stakeholders
	Afhankelijk van de resultaten van die analyse, ontwerpen en aannemen van wijzigingen in bestaande voorschriften en vaststellen van nieuwe voorschriften	Aantal amendementen van wetten en regels per jaar
Fraudepreventie bevorderen bij het grote publiek en onder het personeel	Ontwerpen en aannemen van een communicatiestrategie die specifiek gericht is op het voorkomen van onregelmatigheden en fraude aan de uitgaven- en de ontvangstenzijde van de begroting, te integreren in de algemene communicatiestrategie	Er is een communicatiestrategie die specifiek gericht is op het voorkomen van onregelmatigheden en fraude aan de uitgaven- en de ontvangstenzijde van de begroting uitgestippeld en aangenomen.
	Ontplooiën van communicatieactiviteiten	In overeenstemming met het

	in overeenstemming met het communicatieactieplan bij de communicatiestrategie	communicatieactieplan bij de communicatiestrategie gericht op het voorkomen van onregelmatigheden en fraude aan de uitgaven- en de ontvangstenzijde van de begroting
De vervolging van zaken krachtiger maken	De opleidingsbehoeften op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de EU evalueren	Er is een analyse van de opleidingsbehoeften gemaakt. Er is een opleidingsstrategie op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de EU opgesteld
	Opleidingsprogramma's op het gebied van de bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad opstellen / aanpassen om te voorzien in de behoeften van onderzoeks- en gerechtelijke instanties	In overeenstemming met de opleidingsstrategie op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de EU
	Organiseren van aangepaste opleidingen op het gebied van de bestrijding van fraude aan de uitgaven- en ontvangstenzijde van de begroting voor personeel van onderzoeks- en gerechtelijke instanties	Aantal onderzoekers opgeleid op het gebied van de bestrijding van fraude aan de uitgaven- en ontvangstenzijde van de begroting voor personeel van onderzoeks- en gerechtelijke instanties Aantal aanklagers opgeleid op het gebied van de bestrijding van fraude aan de uitgaven- en ontvangstenzijde van de begroting
Voorzien in een degelijk systeem voor de terugvordering van geleden verliezen		Gemiddeld bedrag teruggevorderd via de rechter

## 4. Opstelling van het actieplan

### 4.1. Inhoud van het actieplan

De fraudebestrijdingsstrategie moet vergezeld gaan van een welomschreven actieplan dat de doelstellingen omzet in acties. Het actieplan moet worden uitgewerkt door de dienst die verantwoordelijk is voor de nationale fraudebestrijdingsstrategie, met de steun van het door deze dienst ingestelde deskundigenteam. Dit is de fase waarin samenwerking van alle betrokken instanties noodzakelijk is om te waarborgen dat alle betrokkenen de taken kunnen vervullen, dat de omschrijvingen ervan redelijk zijn en dat rekening wordt gehouden met alle vereiste procedures. Dit is met name essentieel in gevallen waarin de voor de uitvoering verantwoordelijke instantie beperkte wettelijke bevoegdheden heeft om de uitvoering van maatregelen af te dwingen, anders zal het actieplan geen praktisch effect hebben.

In dit stadium zijn kosten-batenoverwegingen en de beschikbaarheid van personele middelen van essentieel belang. De belangrijkste inspanningen moeten worden toegespitst op de als prioritair aangemerkte maatregelen. De opgemaakte stand van zaken en de resultaten van de frauderisicobeoordeling moeten de prioriteiten inzichtelijk hebben gemaakt.

De lidstaten beschikken over een breed scala aan hulpmiddelen om effectieve en efficiënte acties op te zetten. Zij moeten overwegen op de volgende gebieden actie te ondernemen:

- opstelling van wetgeving
- organisatie
- beheer
- procedures
- middelen en hulpbronnen
- samenwerking op nationaal niveau tussen de bevoegde autoriteiten
- samenwerking op EU-niveau (met de Commissie en met de andere lidstaten).

Het actieplan is gebaseerd op de vastgestelde **prioriteiten** en de daaruit voortvloeiende doelstellingen. In het actieplan wordt aan de bevoegde autoriteiten de verantwoordelijkheid opgedragen voor de uitvoering van de prioritaire acties en de daarmee samenhangende follow-upactiviteiten. Deze prioriteiten moeten duidelijk aangeven op welke gebieden de strategie een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de fraudebestrijdingsmaatregelen. Voorts worden verantwoordelijkheden toegewezen aan individuele actoren of aan AFCOS-partners in de lidstaat, waar nodig bijgestaan door andere partners, bijvoorbeeld de nationale en/of EU-instellingen.

Het actieplan moet specifieke **taken** bevatten en vermelden aan welke instanties die worden opgedragen. Verder moeten in het actieplan mijlpalen en streefdatums worden vastgesteld voor de verwezenlijking van de doelstellingen. De taken moeten worden opgesplitst in gebieden die overeenstemmen met de nationale fraudebestrijdingsstrategie.

Bij de taakopvatting moet worden gestreefd naar de ontwikkeling van synergieën en naar de bevordering van een geïntegreerde aanpak. Zo moet in het actieplan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met het feit dat EU-middelen tot doel hebben de levensomstandigheden van de EU-bevolking te verbeteren en groei en werkgelegenheid te bevorderen. Deze doelstelling wordt ondermijnd wanneer misbruik wordt gemaakt van de middelen uit de begroting.

Afzonderlijke acties kunnen worden uitgevoerd in de vorm van projecten ter verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgesteld in de fraudebestrijdingsstrategie. In elke lidstaat moet een gestructureerd netwerk van autoriteiten worden opgezet om uitvoering te geven aan de NFBS en aan het daarmee samenhangende actieplan. Deze netwerken moeten ervoor zorgen dat de strategie en het actieplan systematisch ten uitvoer worden gelegd, geëvalueerd en gemonitord, en dat zij waar nodig worden geactualiseerd en bijgestuurd.

#### **4.2. Door het actieplan bestreken periode**

Het actieplan is gebaseerd op de prioriteiten die in de NFBS worden aangewezen en op de daarmee samenhangende doelstellingen en omvat specifieke taken. Het zal voortdurend worden bijgewerkt of gewijzigd gedurende de periode waarvoor het geldt. Er wordt aangeraden de duur van het actieplan niet te laten samenvallen met die van de strategie. De NFBS zal dienen als algemene leidraad voor de lidstaten voor de duur van het meerjarig financieel kader of een andere termijn, terwijl het actieplan de uitvoering van specifieke taken behelst.

De aanbevolen werkwijze bestaat erin een jaarlijks actieplan vast te stellen, te evalueren na afloop van elk kalenderjaar.

##### **VOORBEELD**

###### **Actieplan van Bulgarije**

*In Bulgarije gaat de nationale strategie voor de preventie van en strijd tegen onregelmatigheden en fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie voor de periode 2014–2020 vergezeld van een actieplan voor de periode 2015–2016 dat voor 2016 reeds is geactualiseerd. De ervaring in Bulgarije leert dat zelfs een plan voor twee jaar te lang is en niet de meest doeltreffende manier om de in de strategie aangewezen taken en problemen aan te pakken. Vanaf 2017 zal het actieplan een kalenderjaar bestrijken en aan het einde daarvan worden geëvalueerd.*

De actieplannen moeten regelmatig (met tussenpozen van een half tot 2 jaar) worden geëvalueerd. De gemaakte vorderingen moeten bijtijds aan de doelstellingen worden getoetst en de strategie in het licht van de uitkomst daarvan worden bijgestuurd. Het meest praktische

is om van het actieplan een afzonderlijk document te maken zodat de strategie niet iedere keer hoeft te worden aangepast wanneer het actieplan wordt geëvalueerd en herzien.

### **4.3. Mogelijke rol van de AFCOS bij de vaststelling van het actieplan**

Afhankelijk van de organisatiestructuur die in elke lidstaat is opgezet, kan de uitvoering van het actieplan worden gemonitord door de nationale fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS). De AFCOS kan een leidende rol op zich nemen, de betrokken partijen mobiliseren en hen aansporen om maatregelen voor te stellen en resultaatverbintenissen aan te gaan (gebaseerd op indicatoren en outputs).

De AFCOS kan op jaarbasis, dat wil zeggen over de periode van 1 januari tot en met 31 december, verslag uitbrengen over de uitvoering van het actieplan. De AFCOS kan ook na twee jaar een herziene versie van het actieplan overleggen met een vergelijkbare indeling als het oorspronkelijke actieplan.

### III. Evaluatie en actualisering van de NFBS

Het doel van de monitoring en evaluatie van de NFBS is na te gaan of zij het verwezenlijken van de doelstellingen van effectiviteit en doeltreffendheid van de strijd tegen fraude en de bescherming van de financiële belangen van de Unie voldoende waarborgt in de op dat moment geldende opzet.

De nationale fraudebestrijdingsstrategie moet worden opgevat als een „levend” document dat voortdurend wordt aangepast en geactualiseerd om gelijke tred te houden met de belangrijkste structurele en/of organisatorische veranderingen en tegelijk rekening te houden met de waargenomen trends in fraudepatronen.

#### 1. Evaluatie van de strategie

De evaluatiecriteria moeten zodanig worden vastgesteld dat zij duidelijk maken:

- ✓ in hoeverre de uitvoeringsresultaten van de strategie sporen met de verwachte uitkomsten die in de uitwerkingsfase van de strategie zijn vastgesteld;
- ✓ wat de verhouding is tussen de werkelijk gemaakte kosten om de verwachte resultaten te behalen en de geraamde kosten die bij het uitwerken van de strategie zijn vastgesteld;
- ✓ in welke mate de in het actieplan vastgestelde activiteiten en termijnen werden nageleefd.

Ter vergemakkelijking van de monitoring en evaluatie kan het nuttig zijn specifieke richtsnoeren of handboeken op te stellen.

De nationale AFCOS of een andere bevoegde entiteit die de uitvoering van de NFBS coördineert moet een leidende rol op zich nemen bij de monitoring en evaluatie. Indien nodig, moet de regering een dergelijke entiteit aanstellen. Het is voor vlot verloop van het monitoring- en evaluatieproces essentieel dat die entiteit de volledige politieke steun van de nationale regering krijgt.

De aangestelde entiteit moet gegevens en inlichtingen verzamelen bij de stakeholders, namelijk:

- entiteiten die bv. verantwoordelijk zijn voor beheer, uitvoering, certificering, controle, onderzoeken, handhaving, vervolging en sancties, intermediaire instanties, AFCOS, rechtscolleges enz.;
- entiteiten die verantwoordelijk zijn voor toezicht en monitoring in het kader van door de Unie gefinancierde projecten (bv. mededingingsautoriteiten, belasting- en douanediensten, toezichthouders op aanbestedingen).

Voor een goede evaluatie van de NFBS is een vlotte samenwerking tussen de zeer uiteenlopende partijen die bij fraudebestrijding betrokken zijn essentieel. Daarnaast kan ook samenwerking met deskundigen van ngo's nuttig zijn, bijvoorbeeld voor een meer onpartijdige kijk op het proces en om het brede publiek erbij te betrekken.

De monitoring kan continu of periodiek zijn. Daarbij worden doorgaans kwantitatieve methoden gebruikt en wordt niet op oorzakelijkheid gefocust. Het gaat om het verzamelen van gegevens over de verwezenlijking van taken, doelstellingen en streefniveaus.

Evaluatie moet periodiek worden verricht met vastgestelde (bv. halfjaarlijkse of jaarlijkse/tweejaarlijkse) intervallen of op korte, middellange, lange termijn. Bij een tussentijdse evaluatie is het nuttig te onderzoeken in hoeverre het noodzakelijk is de strategie te actualiseren om te waarborgen dat de vastgestelde doelstellingen worden bereikt. Een tussentijds evaluatieverslag moet worden opgesteld.

Na afloop van de door de strategie bestreken periode moet een eindevaluatie worden uitgevoerd met het doel de uitvoeringsresultaten in cijfers uit te drukken en de basis te leggen voor de vervolgstategie.

Daarbij moet de klemtoon liggen op het implementatiesysteem, op het identificeren van de sterke en zwakke punten die bepalend zijn voor het vermogen van de stakeholders in de strijd tegen fraude om risico's op te sporen en te elimineren. Het gaat erom de redenen aan te wijzen waarom doelstellingen en prioriteiten niet worden gehaald.

In het bijzonder moet erop worden gelet of de resultaten van de frauderisicoanalyse in de NFBS zijn verwerkt.

De evaluatie is geen doel maar een middel. Een goede evaluatie:

- ✓ bestrijkt de volledige fraudebestrijdingscyclus en alle onderdelen van de NFBS, met inbegrip van het bijbehorende actieplan;
- ✓ gaat na in hoeverre de maatregelen en activiteiten relevant, doeltreffend en effectief zijn voor de vastgestelde doelstellingen;
- ✓ geeft de verhouding tussen de werkelijk gemaakte kosten om de verwachte resultaten te behalen en de geraamde kosten die bij het uitwerken van de strategie zijn vastgesteld;
- ✓ laat zien in welke mate de in het actieplan vastgestelde activiteiten en termijnen werden nageleefd;
- ✓ geeft aan welke verbeteringen zijn gerealiseerd en wat de trends en implicaties voor de komende tijd zijn;
- ✓ draagt bij tot een duidelijke beeldvorming over de vooruitgang in de strijd tegen fraude;
- ✓ levert een bijdrage tot het bijstellen van operationele antifraudemechanismen, -instrumenten en -hulpmiddelen, het aanbrengen van correcties en het aanpassen/actualiseren van de NFBS en het bijbehorende actieplan. Zij dienen gelijke tred te houden met de belangrijkste structurele en/of organisatorische veranderingen die zich eventueel hebben voorgedaan, en tegelijk rekening te houden met de waargenomen trends in fraudepatronen;
- ✓ gaat gepaard met voorstellen voor veranderingen/aanpassingen van de NFBS en de onderdelen daarvan, met het oog op het effectiever en doeltreffender maken van de bescherming van de financiële EU-belangen;

- ✓ leidt tot conclusies aan de hand waarvan aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor het actualiseren en aanpassen van het document om in de strijd tegen fraude en de bescherming van de financiële EU-belangen aantoonbare vooruitgang te boeken en tastbare resultaten te bereiken;
- ✓ brengt mogelijke oplossingen aan en manieren om obstakels te elimineren die de tenuitvoerlegging van de NFBS in de weg staan.

De verstrekte/ontvangen informatie omvat voldoende duidelijke en concrete gegevens om de in het actieplan bij de NFBS geformuleerde maatregelen/taken te kunnen evalueren.

Bij de beoordeling van de indicatoren is de centrale vraag of deze of gene kwantitatieve indicator betekenisvolle, objectieve en relevante informatie oplevert. Aanvullend kan het causale verband tussen de activiteiten en de resultaten worden onderzocht. De beoordelaar kan zich de volgende vragen stellen: Wat als er geen risicoanalyse heeft plaatsgevonden? Wat als een bepaalde indicator niet meetbaar is? Wat zijn de gevolgen als er niets wordt gewijzigd?

Voor een grondig inzicht in de gemaakte vooruitgang en in de trends in fraudepatronen en fraudebestrijding moet in de methodologie de nodige aandacht uitgaan naar kwalitatieve indicatoren (bv. verwerving van nieuwe vaardigheden door de personen die bij de bescherming van de EU-belangen betrokken zijn; eliminatie van achterpoortjes in de wetgeving en voor fraudebestendige wetgeving enz.) onderbouwd met kwantitatieve gegevens (bv. genomen maatregelen betreffende hoeveelheden, aantallen, percentages, enz.).

Zowel van de tussentijdse als van de definitieve evaluatie moet een verslag worden opgesteld. Dit verslag moet het volgende bevatten:

- ✓ een beschrijving van de evaluatiemethode;
- ✓ een beoordeling van de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt;
- ✓ conclusies en aanbevelingen voor vervolgmaatregelen, die duidelijk en ondubbelzinnig zijn geformuleerd, gebaseerd op verifieerbare bevindingen, en een antwoord bieden op de geïdentificeerde frauderisico's en problemen.

## 2. Actualisering van de strategie

De actualisering en bijstelling van de strategie kunnen tot gevolg hebben dat:

- de doelstellingen worden aangepast of herzien;
- de planning en het beheer van de middelen worden aangepast;
- de indicatoren worden bijgesteld;
- de termijnen worden bijgewerkt;
- de bestaande maatregelen, acties en werkzaamheden worden aangepast en/of geactualiseerd;
- nieuwe maatregelen, acties en activiteiten worden ingevoerd.

De uitkomsten van elke NFBS-evaluatie moeten ter kennis worden gebracht aan alle stakeholders bij fraudebestrijding en gepubliceerd in een jaarverslag.



### Verlenging van de looptijd van actieplannen en strategieën:

De NFBS en het actieplan kunnen niet alleen inhoudelijk, maar ook qua bestreken periode worden aangepast. Aangezien het actieplan is gebaseerd op de in de NFBS vastgestelde prioriteiten en de daarmee samenhangende doelstellingen, omvat het specifieke taken die gedurende de looptijd constant worden geactualiseerd of aangepast; de looptijd ervan mag echter niet langer zijn dan die van de strategie. De aanbevolen werkwijze bestaat erin een jaarlijks actieplan vast te stellen, te evalueren na afloop van elk kalenderjaar. Het is aan te bevelen een NFBS te hebben en te actualiseren die niet aan een lopend operationeel programma is gelinkt.

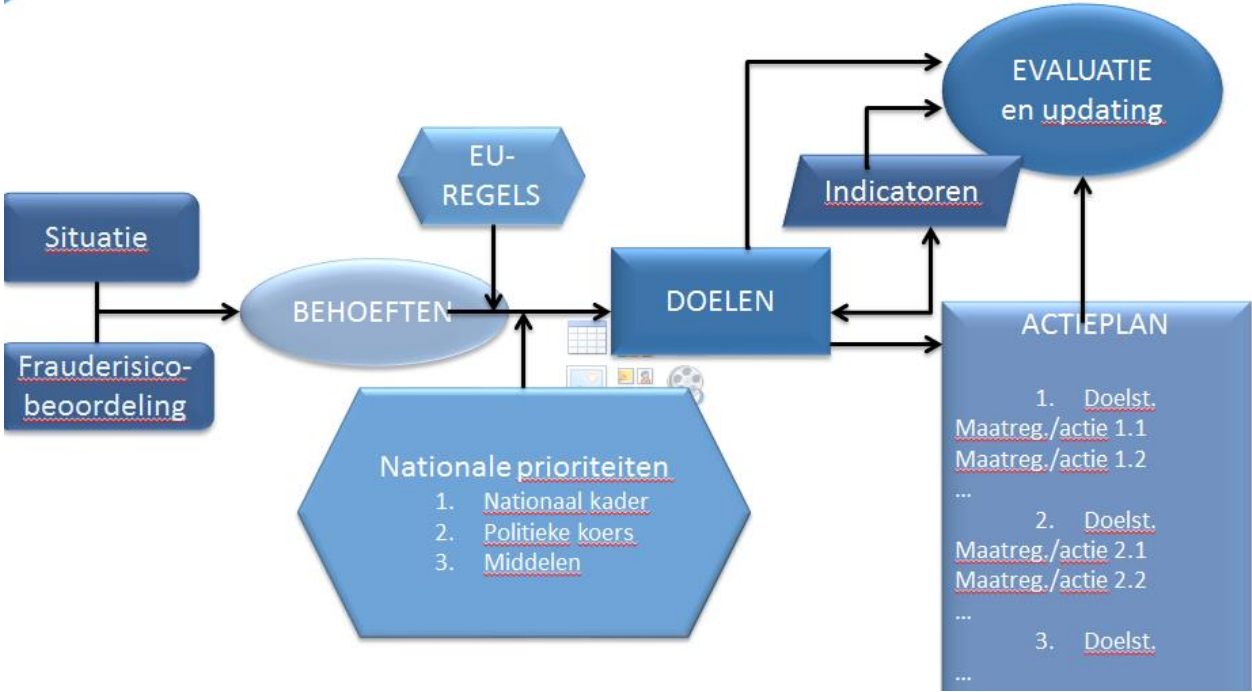
Bij de update moet met de volgende factoren rekening worden gehouden:

- Welke periode bestrijkt de huidige strategie/het actieplan ?
- Is het nodig de huidige strategie/het actieplan te verlengen ?
- Geven de indicatoren aan dat aan de strategie/het actieplan is voldaan ?
- Is het verlengen van de huidige strategie/het actieplan te verkiezen boven het opstellen van een nieuwe ?
- Is er een nieuw regelgevingskader op Europees en nationaal niveau dat ingrijpende aanpassingen vereist ?
- Loopt de programmeringsperiode ten einde ?

Voor het proces van actualisering van de strategie/het actieplan kan worden voortgebouwd op de knowhow van de opstelling.

## **Bijlagen**

**Bijlage 1 — Stroomschema voor de uitwerking van een nationale fraudebestrijdingsstrategie (NFBS)**



## Bijlage 2 — Model voor de NFBS-structuur

### 1. Inleiding en algemene situering

Deze omvatten het definiëren van het rechtskader (zowel nationaal als op EU-niveau); de draagwijdte van de strategie in overeenstemming met de grote nationale prioriteiten voor de strijd tegen fraude, corruptie of enigerlei andere onwettige activiteit; de bevoegde dienst en de instanties die betrokken zijn bij de opstelling, implementatie en de monitoring van de strategie. Tevens dient de samenhang met andere nationale strategieën en beleidsterreinen te worden aangegeven. Dit hoofdstuk moet in concreto het volgende bevatten:

#### 1.1. Rechtskader

- ✓ een verwijzing naar het Europese rechtskader: verdragen, verordeningen enz.;
- ✓ een verwijzing naar de nationale en EU-rechtskaders;
- ✓ een verwijzing naar de belangrijkste nationale prioriteiten die gevolgen kunnen hebben voor de bestrijding van fraude, corruptie of andere onwettige activiteiten;
- ✓ een verwijzing naar de nationale strategie of het nationale beleid ter bestrijding van fraude, corruptie en alle soorten financiële misdrijven; bv. strijd tegen corruptie, georganiseerde criminaliteit, witwassen van geld, enz. Idealiter is er een koppeling tussen deze strategieën en de NFBS;
- ✓ een algemene beleidsverbintenis waaruit blijkt dat de autoriteiten bereid zijn om zich in te zetten voor bestrijding van fraude, in het bijzonder wat EU-gelden betreft;
- ✓ eventuele raakvlakken met andere nationale beleidslijnen of politieke prioriteiten.

#### 1.2. Institutioneel kader

- ✓ geef op welke nationale instantie/ministeriële dienst verantwoordelijk is voor de opstelling van de strategie (en het actieplan), en voor het toezicht op de uitvoering;
- ✓ geef op welke ministeries/instanties/diensten betrokken zijn bij het toezicht op het gebruik van EU-gelden en bij de strijd tegen fraude/corruptie en andere onwettige activiteiten ten nadele van de EU-begroting;
- ✓ soort organisatie die toezicht houdt op het gebruik van EU-gelden: centraal, gedecentraliseerd of andere.

#### 1.3. Doel van de strategie

- ✓ beschrijf het doel van de strategie en de belangrijkste overwegingen die tot de opstelling ervan hebben bijgedragen;
- ✓ vermeld de door de strategie bestreken periode.

#### 1.4. Methodologie

- ✓ licht toe op grond waarvan de strategie is gebaseerd (informatiebronnen zoals risicobeoordeling, interinstitutionele werkgroepen, vragenlijsten enz.) en hoe de informatie is verkregen.

## **2. Voorbereidingsfase: stand van zaken en frauderisicobeoordeling**

In dit hoofdstuk:

- ✓ vermeld de belangrijkste gebieden waar sterke punten en tekortkomingen zijn vastgesteld tijdens de screening en de onderliggende redenen voor de tekortkomingen. Het is niet nodig een uitvoerige beschrijving te geven van elk gebied (wetgeving, organisatiestructuur, beheer en betrokken actoren, procedures, middelen en hulpbronnen, samenwerking op nationaal niveau tussen de bevoegde autoriteiten en samenwerking op EU-niveau). Wel moet een duidelijke focus worden gelegd op de belangrijkste gebieden waar ruimte voor verbetering bestaat en die zullen worden aangepakt door een doelstelling vast te leggen;
- ✓ geef een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van de frauderisicobeoordeling, en leg daarbij de nadruk op de bevindingen die een specifieke inbreng in het kader van de strategie vereisen.
- ✓ geef aan op welke gebieden de strategie een antwoord moet bieden om lacunes op te vullen en de strijd tegen fraude een meerwaarde moet opleveren;
- ✓ vermeld de beginselen en waarden die worden genoemd in de strategie;
- ✓ geef een overzicht van de doelstellingen en een korte beschrijving van elke doelstelling. Vermeld eveneens de geïdentificeerde behoeften.

## **3. Uitwerkingsfase: doelstellingen en resultaatindicatoren**

Tijdens deze fase dienen de doelen en de daarmee samenhangende resultaatindicatoren te worden vastgesteld. De doelstellingen bieden inzicht in het stappenplan en geven gestalte aan de visie van de lidstaten op de strijd tegen fraude. De doelstellingen moeten worden vertaald in concrete maatregelen. Voorts dienen voor elke maatregel resultaatindicatoren te worden bepaald om de gemaakte vorderingen te helpen beoordelen. Doelstellingen en maatregelen moeten worden opgenomen in een actieplan.

De vaststelling van doelstellingen moet geschieden met inachtneming van alle stadia van de fraudebestrijdingscyclus: 1-preventie, 2-opsporing, 3-onderzoek en vervolging, en 4-terugvordering en sancties. Idealiter worden de doelstellingen gerangschikt in overeenstemming met de fraudebestrijdingscyclus. Doelstellingen mogen aan meer dan één stadium worden toegewezen.

Bij de bepaling van de doelstellingen is het essentieel:

- ✓ toe te lichten waarom een bepaalde doelstelling prioritair is;
- ✓ de beoogde resultaten te omschrijven;
- ✓ aan te geven met welke indicator het resultaat zal worden gemeten.

In dit hoofdstuk moet een beknopte beschrijving worden gegeven van de belangrijkste middelen en hulpbronnen die een rol zullen spelen bij de uitvoering van de strategie (gespecialiseerde fraudebestrijdingsdiensten, coördinatiecommissies, netwerken en overeenkomsten tussen verschillende diensten, IT-systemen, procedures en richtsnoeren). Dit hoofdstuk moet meer in het bijzonder:

- ✓ een korte voorstelling bevatten van de diensten die bevoegd zijn voor het beheer, de certificering en de controle/audit van de EU-gelden;
- ✓ een korte voorstelling bevatten van de diensten die verantwoordelijk zijn voor de strijd tegen fraude/corruptie en andere onwettige activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de EU;
- ✓ informatie verstrekken over de eventuele rol van IT-systemen in de fraudebestrijding;
- ✓ informatie verstrekken over het opleidingsbeleid en de opleidingsmiddelen.

Met betrekking tot de doelstellingen dient het volgende te worden vermeld: de benaming van de fase van de fraudebestrijdingscyclus, de tekortkomingen/huidige stand van zaken, de maatregelen en de resultaatindicatoren, de voornaamste actoren (verantwoordelijke instellingen) en het tijdschema. Deze punten kunnen worden gepresenteerd in de vorm van een exceltabel.

Deze opbouw maakt de samenhang tussen risico's en zwakke punten, doelstellingen en de bijbehorende maatregelen het best duidelijk. In het document *Practical steps towards the drafting of national anti-fraud strategies*<sup>18</sup> wordt een voorbeeld gegeven van hoe doelstellingen kunnen worden gestructureerd en rechtstreeks gelinkt aan de resultaten van de beoordelingsfase.

#### **4. Actieplan**

Het actieplan is het instrument waarmee de nationale fraudebestrijdingsstrategie ten uitvoer wordt gelegd en maakt wezenlijk deel daarvan uit. In het actieplan wordt een aantal acties/maatregelen voorgesteld, worden verantwoordelijkheden toegewezen aan de betrokken actoren en worden mijlpalen en streefdatums vastgesteld voor de verwezenlijking van de doelstellingen. De mijlpalen en streefdatums worden vastgesteld volgens prioriteitsniveau.

Op de uitvoering van het actieplan wordt toezicht gehouden door [naam van de bevoegde autoriteit]. De uitvoering wordt [bv. jaarlijks of tweejaarlijks, te bepalen door de bevoegde autoriteit] beoordeeld. Er moet een verslag worden opgesteld en overgelegd aan [naam van de bevoegde autoriteit, bv. de regering, een ministerie ...].

Het actieplan bestrijkt de volledige fraudebestrijdingscyclus: 1-preventie, 2-opsporing, 3-onderzoek en vervolging, en 4-terugvordering en sancties.

---

<sup>18</sup> Ref. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015

De kolommen „Doelstelling”, „Maatregel of actie”, „Verantwoordelijke dienst”, „Termijn” en „Kernresultaatindicator” moeten worden ingevuld; de laatste twee kolommen, „Risico” en „Financiële en personele middelen”, zijn facultatief maar zeer wenselijk. Indien zij dat nodig achten, kunnen de lidstaten andere kolommen toevoegen.

## **5. Evaluatie en actualisering van de strategie**

De strategie is een dynamisch document dat doorlopend moet worden geëvalueerd en, in het verlengde daarvan, worden geactualiseerd. Na de tussentijdse evaluatie(s) wordt besloten of het nodig is de fraudebestrijdingsstrategie en het bijbehorende actieplan te actualiseren. De strategie wordt geactualiseerd als gevolg van veranderingen die zich tijdens de uitvoering daarvan hebben voorgedaan. Het doel is ervoor te zorgen dat verantwoording kan worden afgelegd en dat de met de uitvoering belaste dienst de strategie zelf kan aanpassen.

Daarom moet in dit hoofdstuk worden vermeld hoe de evaluatie zal verlopen, met opgave van de verantwoordelijke dienst, de termijn voor de tussentijdse evaluatie en de eindevaluatie, enz. Over elke evaluatie wordt een verslag opgesteld met:

- ✓ een beschrijving van de evaluatiemethode;
- ✓ een beoordeling van de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt;
- ✓ conclusies inzake de vervolgacties.

Na de tussentijdse evaluatie(s) wordt besloten of het nodig is de fraudebestrijdingsstrategie en het bijbehorende actieplan te actualiseren. De strategie wordt geactualiseerd als gevolg van veranderingen die zich tijdens de uitvoering daarvan hebben voorgedaan. Het doel is ervoor te zorgen dat verantwoording kan worden afgelegd en dat de met de uitvoering belaste dienst de strategie zelf kan aanpassen.

Actualisering en aanpassing van de strategie zal indien nodig omvatten:

- ✓ het herbezien van de doelstellingen;
- ✓ een herschikking, betere planning en beheer van de middelen;
- ✓ actualisering vna de maatregelen en/of de termijnen;
- ✓ een evaluatie van de verantwoordelijke diensten.

### Bijlage 3 — Mogelijke structuur en inhoud van het frauderisicobeoordelingsdocument

DEEL VAN HET DOCUMENT	INHOUD
Schutblad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instelling die het document heeft afgegeven</li> <li>- Titel van het document</li> <li>(- Versie)</li> <li>- Plaats en datum</li> </ul>
Inhoudsopgave	Inhoudsopgave
Gebruikte afkortingen / verklarende woordenlijst	Afkortingen en definities
Inleiding	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rechtsgrondslag en institutioneel kader</li> <li>- Doel van het document</li> <li>- Toepassingsgebied (type gelden/fondsen en periode)</li> <li>- Geadresseerden van het document inclusief vertrouwelijkheidsclausule</li> </ul>
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschrijving van methodologie en instrumenten</li> <li>- Nadere instructies voor het risicobeoordelingsproces, verantwoordelijkheden, outputs, verslaglegging en termijnen</li> </ul>
Lijst van bijlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Risicobeoordelingshulpmiddelen</li> <li>Model van risicoregister</li> <li>Model van actieplan</li> </ul>
Aanhangsel	Nuttige informatiebronnen voor risico-identificatie



## Bijlage 4 — Frauderisico's

Risico	Oorzaak	Gevolgen
Onregelmatige selectie van de projectaanvraag	Wegens een niet-gemeld belangenconflict of steekpenningen en/of kickbacks wordt de beoordeling en selectie van kandidaten door leden van het evaluatiepanel opzettelijk beïnvloed ten voordele van een bepaalde aanvrager door zijn inschrijving een voorkeursbehandeling te geven of druk uit te oefenen op andere leden van het panel.	Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in het selectieproces Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling
Selectie van een valse projectaanvraag	Om als winnaar uit een inschrijvingsprocedure te komen, verklaren inschrijvers om het evaluatiepanel te misleiden valselijk in hun aanvraag dat zij aan de criteria voldoen.	Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in het selectieproces Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling
Dubbele financiering van het project/de activiteit	Inschrijvers houden achter dat zij voor hetzelfde project reeds financiering hebben aangevraagd bij andere EU-fondsen en/of lidstaten.	Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in het selectieproces Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling
Onregelmatige selectie van inschrijvingen	Wegens een niet-gemeld belangenconflict of steekpenningen en/of kickbacks wordt de beoordeling en selectie van kandidaten door leden van het evaluatiepanel opzettelijk beïnvloed ten voordele van een bepaalde aanvrager door zijn inschrijving een voorkeursbehandeling te geven of druk uit te oefenen op andere leden van het panel.	Concurrentievervalsing Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in de aanbestedingsprocedure Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling en de lidstaat

Risico	Oorzaak	Gevolgen
Gunning van de opdracht aan de inschrijver die deze niet zou hebben binnengehaald bij een mededingingsprocedure	Wegens persoonlijke belangen omzeilen aanbestedende functionarissen de voorgeschreven mededingingsprocedure om een bepaalde inschrijver te bevoordelen en een opdracht in de wacht te slepen of te behouden door: <ul style="list-style-type: none"> <li>- geen aanbesteding te organiseren of</li> <li>- een opdracht op te splitsen en zodoende de aanbestedingsdrempels te omzeilen of</li> <li>- de opdracht te gunnen aan één inschrijver zonder motivering of</li> <li>- het contract op onregelmatige wijze te verlengen.</li> </ul>	Concurrentievervalsing Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in de aanbestedingsprocedure Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling en de lidstaat
Gunning van de opdracht aan de inschrijver die deze niet zou hebben binnengehaald als de procedure niet door de aanbestedende functionarissen was gemanipuleerd	Wegens persoonlijke belangen bevoordelen aanbestedende functionarissen een bepaalde inschrijver bij een mededingingsprocedure door: <ul style="list-style-type: none"> <li>- de specificaties op maat van een bepaalde inschrijver op te stellen</li> <li>- vertrouwelijke informatie te lekken en de inschrijver zodoende in staat te stellen een beter voorstel in te dienen</li> <li>- inschrijvingen na ontvangst zodanig te manipuleren dat de bevoorrechte inschrijver wordt geselecteerd.</li> </ul>	Concurrentievervalsing Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in de aanbestedingsprocedure Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling en de lidstaat
Gunning van de opdracht aan een inschrijver die de gunningsprocedure heeft gemanipuleerd en anders de opdracht niet in de wacht zou hebben gesleept	Om een opdracht te winnen, manipuleert de inschrijver de mededingingsprocedure zonder dat de aanbestedende functionarissen daar erg in hebben. Manipulatie bestaat in het samenspannen met andere ondernemingen of het indienen van valse offertes, of het niet vermelden van bepaalde kosten in de inschrijving.	Concurrentievervalsing Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in de aanbestedingsprocedure Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling
Ongerechtvaardigde betaling aan de contractant	Met het oog op financieel gewin manipuleert een contractant kostendeclaraties of facturen (tweemaal indienen, vervalsen of kosten opschroeven).	Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in het controle- en betalingsproces Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling

Risico	Oorzaak	Gevolgen
Betaling aan een contractant die het contract niet heeft nageleefd	Met het oog op financieel gewin schendt een contractant de contractvoorwaarden door de overeengekomen producten niet te leveren of minderwaardige in de plaats te leveren.	Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in de controleprocedure Veiligheidsrisico's (bv. wanneer bij infrastructuurprojecten minderwaardige materialen worden gebruikt) Doelstellingen van het project/de actie komen in gevaar (als de contractwerkzaamheden de basis vormen voor andere) Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling
Betaling aan een contractant op basis van een onregelmatig contract	Met het oog op financieel gewin passen de begunstigde en de contractant een bestaand contract aan met gunstigere voorwaarden voor de contractant, in die mate dat het oorspronkelijke gunningsbesluit ongeldig wordt.	Concurrentievervalsing Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in de controleprocedure Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling
Betaling van onregelmatige kosten	Met het oog op financieel gewin voert de contractant werkzaamheden uit met onvoldoende gekwalificeerd personeel en declareert hij kosten als de werkzaamheden door gekwalificeerd personeel waren uitgevoerd. De contractant en begunstigde vervalsen opzettelijk de beschrijving van uitgevoerde taken opdat de gedeclareerde kosten ontvankelijk zouden worden verklaard.	Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in de controleprocedure Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling
Betaling van onregelmatige kosten	De contractant en begunstigde manipuleren de arbeidskosten met het oog op onrechtmatig financieel gewin. Deze manipulatie kan de volgende vormen aannemen: onjuiste arbeidskosten of overuren declareren, niet naar behoren berekende arbeidskosten declareren, "spookkosten" declareren voor niet bestaand personeel of voor werkzaamheden die niet zijn verricht binnen de periode van uitvoering.	Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in de controleprocedure Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling

Risico	Oorzaak	Gevolgen
Betaling van onregelmatige kosten	Met het oog op financieel gewin rekent een begunstigde opzettelijk sommige andere personeelskosten aan EU-projecten toe.	Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in de controleprocedure Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling
Goedkeuring van onregelmatige betalingen	Omdat de noodzakelijke vaardigheden of middelen bij de beheersautoriteit of de bemiddelende instantie ontbreken, hetzij als gevolg van een gebrekkige personeelsplanning of een gebrek aan opleiding, bestaat de mogelijkheid dat eventuele fraude niet met zekerheid zou worden ontdekt bij beheersverificaties.	Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in de controleprocedure Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling en de lidstaat
Verificatie van onregelmatige uitgaven	Omdat de noodzakelijke vaardigheden of middelen bij de certificeringsautoriteit ontbreken, hetzij als gevolg van een gebrekkige personeelsplanning of een gebrek aan opleiding, bestaat de mogelijkheid dat uitgavencertificeringen geen uitsluitel geven over eventuele fraude.	Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in de certificeringsprocedure Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling en de lidstaat
Goedkeuring van onregelmatige betalingen	Belangenconflict bij het personeel bij de beheersautoriteit of bemiddelende instantie leidt tot ongepaste invloed op de goedkeuring van betalingen aan sommige begunstigten.	Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in de controleprocedure Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling en de lidstaat
Certificering van onregelmatige uitgaven	Uitgaven worden gecertificeerd door een certificeringsautoriteit die een band heeft met de begunstigde.	Financiële schade Ondermijning van het vertrouwen in de certificeringsprocedure Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling en de lidstaat

### Bijlage 5 — Risico's in verband met het functioneren van de AFCOS

Risico	Oorzaak	Gevolgen
Onregelmatigheden en (vermoedens van) fraude worden niet goed aangepakt	Gebrek aan procedures om om te gaan met onregelmatigheden of de ontoereikendheid ervan kan leiden tot fouten en omissies wat betreft het aanpakken van onregelmatigheden.	Onbetrouwbaar rapporteringssysteem Onbetrouwbare cijfers Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling
Onregelmatigheden en (vermoedens van) fraude worden niet goed aangepakt	Wegens een ontoereikend rechtskader kan er onduidelijkheid zijn over de bevoegdheden van verschillende instellingen inzake de aanpak van onregelmatigheden, en een gebrekkige samenwerking en doorstroming van informatie.	Onbetrouwbaar rapporteringssysteem Onbetrouwbare cijfers Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling
Onregelmatigheden en (vermoedens van) fraude worden niet goed aangepakt	Omdat de noodzakelijke vaardigheden of middelen bij de organen van het beheers- en controlesysteem ontbreken, hetzij als gevolg van een gebrekkige personeelsplanning of een gebrek aan opleiding, kunnen er vaak fouten en omissies wat betreft het aanpakken van onregelmatigheden optreden.	Onbetrouwbaar rapporteringssysteem Onbetrouwbare cijfers Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling
Onregelmatigheden en vermoedens van fraude worden niet gemeld door de begunstigden en het publiek	Omdat de voorlichting over klokkenluidersregelingen onvoldoende is, is de neiging bij het publiek om onregelmatigheden/vermoedens van fraude te melden niet groot of als ze dat wel doen, met onvoldoende informatie.	Onbetrouwbaar rapporteringssysteem Onbetrouwbare cijfers Financiële schade Geloofwaardigheidsverlies voor de lidstaat
Onregelmatigheden en (vermoedens van) fraude worden niet tijdig gemeld	Wegens het ontbreken van overdrachtprocedures voor het hogere management, kan de continuïteit van de rapportage over onregelmatigheden worden verbroken waardoor omissies of vertragingen ontstaan.	Onbetrouwbaar rapporteringssysteem Onbetrouwbare cijfers Financiële schade Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling
Een organisatiecultuur die frauduleuze praktijken bevordert	Personeel bij organen van het beheers- en controlesysteem werkt in een organisatiecultuur waar geen al te hoge ethische normen gelden (persoonlijke verantwoordelijkheid wordt niet aangemoedigd, er zijn geen controles op belangenconflicten, de "signalen" van de top zijn niet	Onbetrouwbaar beheers- en controlesysteem Financiële schade Geloofwaardigheidsverlies voor de

Risico	Oorzaak	Gevolgen
	stimulerend). Dit kan "rationalisatie" in de hand werken (een van de elementen van de "fraudedriehoek" of "fraudediamant"), waardoor de kans vergroot dat zich frauduleuze praktijken ontwikkelen.	instelling
Een organisatiecultuur die frauduleuze praktijken bevordert	Wegens een gebrekkig personeelsbeleid (te hoge werkdruk als gevolg van een gebrekkige personeelsplanning of taakverdeling, inconsequent beloningsbeleid, achterhouden van waardevolle informatie, inconsequent personeelsbeleid in het algemeen) is de motivatie van het personeel bij organen van het beheers- en controlesysteem zwak om een rigoureuze invulling aan hun taken te geven. Dit kan leiden tot een groot personeelsverloop, verminderde geloofwaardigheid van de AFCOS en grotere mogelijkheden voor het personeel om te frauderen (problemen met de hiërarchie of financiële problemen kunnen een motief zijn om te frauderen - zie de "fraudedriehoek" of "fraudediamant").	Onbetrouwbaar beheers- en controlesysteem Financiële schade Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling
Vermoedens van fraude worden door de onderzoeks- en gerechtelijke autoriteiten niet adequaat verwerkt	Het rechtskader vormt geen goede basis voor een effectieve en doeltreffende behandeling van vermoedens van fraude door onderzoeks- en gerechtelijke autoriteiten. (Onderzoeken zijn duur en tijdrovend).	Financiële schade Verlies van geloofwaardigheid van onderzoeks- en gerechtelijke instanties Reputatieschade voor de lidstaat
Vermoedens van fraude worden door de onderzoeks- en gerechtelijke autoriteiten niet adequaat verwerkt	Omdat de nodige vaardigheden ontbreken bij de onderzoeks- en gerechtelijke instanties (deels wegens het ontbreken van aangepaste opleidingsprogramma's) verloopt het verwerken van vermoedens van fraude moeizaam / ondoeltreffend / zonder resultaat.	Financiële schade Verlies van geloofwaardigheid van onderzoeks- en gerechtelijke instanties Reputatieschade voor de lidstaat
De publieke perceptie ten aanzien van de AFCOS is vaag / in zekere mate negatief en de kans om het publiek te sensibiliseren voor het	Wegens gebrekkige communicatie (zowel wat betreft de inhoud als de dynamiek) en/of gebrekkige communicatiekanalen, is de publieke perceptie ten aanzien van de AFCOS vaag en gaat de kans om het publiek te sensibiliseren voor het belang van bescherming van publieke middelen verloren. Tevens is informatie over trends inzake onregelmatigheden vatbaar voor (verkeerde) interpretatie. De reden daarvoor kan zijn: slechte	Sociale context die fraude in de hand werkt Geringe geloofwaardigheid van instellingen

Risico	Oorzaak	Gevolgen
belang van bescherming van publieke middelen gaat verloren.	planning van communicatie-activiteiten, gebrekkige kennis van public relations of gebrek aan steun van het hogere management.	
Onbetrouwbare informatie over onregelmatigheden / (vermoedens van) fraude	Verslagen over onregelmatigheden en (interne) gegevensbestanden verschaffen geen betrouwbare en onvoldoende informatie over onregelmatigheden wegens ontbreken van goede instructies of demotivatie van personeel.	Gebrek aan geloofwaardigheid van de instelling Onbetrouwbare input voor statistische analyse en risicobeheer
Ondoeltreffende en ineffektieve terugvordering van middelen	Wegens het onaangepaste rechtskader of het ontbreken van de noodzakelijke vaardigheden bij functionarissen die verantwoordelijk zijn voor het terugvorderen van geld, is de terugvordering tijdrovend en verloopt ze in het algemeen moeizaam. (Een van de redenen daarvoor kan het slechte sociaal-economische klimaat zijn (externe oorzaak).)	Financiële schade Geloofwaardigheidsverlies voor de instelling Laag normbesef in de samenleving

**Bijlage 6 — Belangrijkste punten van de signalering**

<i>Beschrijving van het risico</i>	<i>Oorzaak van het risico</i>	<i>Waarschijnlijkheid van het risico</i>	<i>Impact van het risico</i>	<i>Wie is betrokken bij het risico</i>	<i>Intern / extern risico</i>	<i>Te nemen maatregelen</i>
		<i>1. laag 2. gemiddeld 3. hoog</i>	<i>1. laag 2. gemiddeld 3. hoog</i>			



### Bijlage 7 — Risicoregister

<b>BESCHRIJVING VAN HET RISICO</b>			
<i>Registernummer</i>	<i>Beschrijving van het risico</i>	<i>Wie is betrokken bij het risico</i>	<i>Intern (binnen de beheersautoriteit)/extern risico</i>

<b>BRUTORISICO</b>			<b>BESTAANDE VERIFICATIES/CONTROLES</b>				<b>NETTORISICO</b>	
<i>Waarschijnlijkheid van het brutorisico</i>	<i>Impact van het brutorisico</i>	<i>Blootstelling (kans maal impact)</i>	<i>Beschrijving van de bestaande verificaties/controles</i>	<i>Zijn er aanwijzingen om deze verificaties/controles uit te voeren ?</i>	<i>Worden deze verificaties/controles periodiek getoetst ?</i>	<i>Mate van vertrouwen in deze verificaties/controles</i>	<i>Invloed van gecombineerde verificaties/controles op de waarschijnlijkheid van het brutorisico rekening houdende met de mate van vertrouwen</i>	<i>Invloed van gecombineerde verificaties/controles op de impact van het brutorisico rekening houdende met de mate van vertrouwen</i>
1. laag 2. gemiddeld 3. hoog	1. laag 2. gemiddeld 3. hoog							

NETTORISICO			ACTIEPLAN					DOELRISICO		
Waarschijnlijkheid van het nettorisico	Impact van het nettorisico	Blootstelling (waarschijnlijkheid maal impact)	Geplande nieuwe verificaties/controles (risico-beperkende controles)	Verantwoordelijke persoon	Uiterste datum voor toepassing	Invloed van geplande nieuwe gecombineerde verificaties/controles op de waarschijnlijkheid van het nettorisico	Invloed van geplande nieuwe gecombineerde verificaties/controles op de impact van het nettorisico	Waarschijnlijkheid van het doelrisico	Impact van het doelrisico	Blootstelling aan het doelrisico (waarschijnlijkheid maal impact)
1. laag 2. gemiddeld 3. hoog	1. laag 2. gemiddeld 3. hoog									

Toelichting:

Voor elk van de essentiële processen moet een analyse worden gemaakt van de specifieke risico's, een kwantificering van het **brutorisico** (het aanwezige risiconiveau vóór de verificaties door de beheersautoriteit), een evaluatie van de doeltreffendheid van de lopende verificaties waar het gaat om het verminderen van het brutorisico en evaluatie van het **netto- of restrisico** (risiconiveau na de verificaties, afhankelijk van de doeltreffendheid).

Het **doelrisico** is het door de beheersautoriteit aanvaardbaar/toelaatbaar geachte risico nadat alle verificaties zijn uitgevoerd.

## **Bijlage 8 — Belangrijkste punten van de eerste intentieverklaring**

Met de eerste intentieverklaring dient de beheersautoriteit zich ertoe te verbinden:

- a) fraude, corruptie en belangenconflicten die van invloed zijn op het beheer van EU-middelen te vervolgen;
- b) hoge wettelijke, ethische en morele normen in acht te nemen om integriteit, objectiviteit en eerlijkheid in de beheer- en controlesystemen van EU-gelden te waarborgen;
- c) in het bijzonder te letten op fraude en corruptierisico's die de financiële belangen van de EU zouden kunnen ondermijnen, door binnen de beheersautoriteit een team van deskundigen inzake fraudebestrijding aan te stellen. Dit team moet tot taak hebben frauderisico's te identificeren en te beoordelen, een effectief fraudebestrijdingsplan op te stellen en het personeel te sensibiliseren voor en op te leiden inzake frauderisico's;
- d) het actieplan voor fraudebestrijding te implementeren, in het bijzonder te zorgen voor een adequaat internecontrolesysteem, het voorkomen en opsporen van fraude, de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen bij vermoeden van fraude, corrigerende maatregelen te nemen, met inbegrip van administratieve sancties in voorkomend geval;
- e) de nodige procedures in te stellen voor het melden van fraude, zowel intern als extern, met inachtneming van het vertrouwelijkheidsbeginsel en de bescherming van klokkenluiders;
- f) samen te werken met de certificeringsautoriteit, de controle-autoriteit, de fraudebestrijdingsdienst, de AFCOS en de gerechtelijke instanties in geval van vermoeden van fraude;
- g) een nultolerantiebeleid voor fraude en corruptie te volgen, door middel van adequate beleidsmaatregelen en een robuust controlesysteem.

### Bijlage 9 — Model voor de vaststelling van doelstellingen

Nr.	Doelstellingen	Hoofdstuk van de strategie*	Maatregelen	Activiteiten	Doelgroep**	Verantwoordelijkheden	Implementatieduur / streefdatum	Kernprestatie-indicatoren.	Risico's	Financiële en personele middelen
1.	Doelstelling 1		Maatregel nr. 1							
			Maatregel nr. 2							
2.	Doelstelling 2		Maatregel nr. 1							

\* 1-preventie, 2-opsporing, 3-onderzoek en vervolging, en 4-terugvordering en sancties.

\*\* AFCOS, van het beheers- en controlesysteem deel uitmakende instanties, het brede publiek, aanvragers, begunstigen, officieren van justitie, vervolgende instanties, ministerie van Binnenlandse Zaken, onderzoeksinstanties

## Bijlage 10 — Verklarende woordenlijst

**Actieplan voor de nationale strategie:** een routekaart waarin alle noodzakelijke stappen worden aangegeven om de nationale fraudebestrijdingsstrategie ten uitvoer te leggen en om de voortgang bij de verwezenlijking van de daarin vastgelegde doelstellingen te bewaken.

**Administratieve regelingen:** door OLAF overeengekomen regelingen van technische en/of operationele aard die in het bijzonder gericht kunnen zijn op het faciliteren van samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de bij de regeling betrokken partijen, uit welke regelingen geen bijkomende juridische verplichtingen voortvloeien.

**Administratief onderzoek:** alle controles, verificaties en acties die OLAF overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 onderneemt, ter verwezenlijking van de in artikel 1 van die verordening genoemde doelstellingen en tot vaststelling, in voorkomend geval, van het onregelmatig karakter van de gecontroleerde activiteiten; deze onderzoeken laten de bevoegdheid van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten inzake strafvervolgning onverlet.

**AFCOS (Fraudebestrijdingscoördinatie dienst):** fraudebestrijdingscoördinatie dienst die tot taak heeft een doeltreffende samenwerking en uitwisseling van informatie, met inbegrip van informatie van operationele aard, met OLAF te faciliteren.

**Arachne:** een risicoscore-instrument dat van nut kan zijn bij de inventarisatie en opsporing van concrete acties, projecten, begunstigden en contracten of contractanten met een hoog frauderisico, en dat ook voor preventieve doeleinden kan worden gebruikt. Daarbij is het de bedoeling de bij het beheer van de ESIF betrokken autoriteiten van de lidstaten een hulpmiddel te bieden om te bepalen voor welke projecten de frauderisico's het hoogst zijn.

**Controle:** de toetsing van de werkzaamheden en concrete acties van een instantie om te waarborgen dat zij de haar opgedragen taken naar behoren vervult en dat zij functioneert in overeenstemming met de in de strategie vastgestelde doelstellingen, begrotingslimieten, voorschriften en normen. Deze toetsing moet op gezette tijden worden uitgevoerd en dient om afwijkingen op te sporen waarvoor corrigerend moet worden opgetreden.

**Auditautoriteit:** een nationale, regionale of lokale autoriteit of instantie, die functioneel onafhankelijk is van de management- en certificeringsautoriteit, en die door de lidstaat voor elk operationeel programma wordt aangewezen met als taak erop toe te zien dat het beheer- en controlesysteem naar behoren functioneert.

**Begunstigde:** een publiek- of privaatrechtelijke instantie alsmede, uitsluitend voor de toepassing van de Elfpo-verordening en de EFMZV-verordening, een natuurlijke persoon die belast is met het opzetten, of met het opzetten en uitvoeren, van concrete acties; en in verband met regelingen voor staatssteun, als gedefinieerd in punt 13 van artikel 2 van Verordening (EU) nr. 1303/2013, de instantie die de steun ontvangt; en in verband met financieringsinstrumenten uit hoofde van deel 2, titel IV van deze verordening, de instantie die het financieringsinstrument of, voor zover dat geschikt is, het fonds van fondsen, ten uitvoer legt.

**Offertevervalsing:** een bijzondere vorm van samenspanning of vooroverleg tussen gegadigden voor een aanbesteding, die negatieve gevolgen kan hebben voor de uitkomst van een verkoop- of inkoopprocedure waarvoor offertes worden ingediend.

**Omkoping:** het beloven, aanbieden of geven, rechtstreeks of indirect, van elk onverschuldigd voordeel aan een persoon in een machtspositie of met een gezagsfunctie (bijvoorbeeld een overheidsfunctionaris; een lid van een nationale openbare vergadering met wetgevende of bestuurlijke bevoegdheden, of een persoon die, in welke hoedanigheid ook, leiding geeft aan of werkt voor een eenheid in de publieke of particuliere sector), of het door deze persoon vragen of ontvangen van elk onverschuldigd voordeel, voor hemzelf of voor iemand anders, opdat hij een handeling verricht of nalaat te verrichten in de uitoefening van zijn taken of in strijd met zijn plichten<sup>19</sup>.

**Centrale gegevensbank van uitsluitingen:** de gegevensbank van de Europese Commissie waarin informatie wordt bijgehouden over instanties die, om diverse redenen waaronder financiële onregelmatigheden, worden uitgesloten van deelname aan procedures voor de plaatsing van Europese overheidsopdrachten of de toekenning van EU-subsidies, en die worden onderworpen aan de voorwaarden die zijn vastgesteld in Verordening (EG, Euratom) nr. 1302/2008 van de Commissie van 17 december 2008 over de centrale gegevensbank van uitsluitingen<sup>20</sup>.

**Certificerende autoriteit:** de autoriteit die tot taak heeft de nauwkeurigheid en integriteit van uitgavenstaten en betalingsverzoeken te waarborgen voordat die naar de Europese Commissie worden verzonden. Het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), en het Cohesiefonds (CF) worden gezamenlijk beheerd door hun lidlanden, regio's en andere intermediaire instanties. Een of meer van die groepen stelt een certificeringsautoriteit aan voor elk operationeel programma dat door deze fondsen wordt medegefinancierd.

**Toets:** als gedefinieerd in het Financieel Reglement, de verificatie van een specifiek aspect van een uitgaven- of ontvangstenverrichting.

**Cluster:** een groepering van onafhankelijke ondernemingen — starters, kleine, middelgrote en grote ondernemingen, maar ook adviesorganen en/of onderzoeksorganisaties — die tot doel hebben economische en innovatieve activiteiten te stimuleren door het bevorderen van intensieve interactie, het delen van voorzieningen en de uitwisseling van kennis en deskundigheid, en door daadwerkelijk bij te dragen aan kennisoverdracht, netwerking en informatieverspreiding tussen de ondernemingen binnen het cluster.

**Strategie voor vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling:** een coherent samenstel van op de plaatselijke doelstellingen en behoeften afgestemde concrete acties dat bijdraagt tot de verwezenlijking van de strategie van de Unie voor slimme, duurzame en inclusieve groei en dat wordt ontworpen en uitgevoerd door een plaatselijke actiegroep.

**Voltooid concrete actie:** een concrete actie die fysiek is voltooid of volledig ten uitvoer is gelegd en waarvoor de begunstigden alle betrokken betalingen hebben verricht en de betrokken overheidsbijdrage aan de begunstigden is betaald.

---

<sup>19</sup> Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie, Straatsburg, 27.1.1999.

<sup>20</sup> PB L 344 van 20.12.2008.

**Belangenconflict:** een situatie waarin de overheidsfunctionaris een privébelang heeft dat van dien aard is dat het de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn of haar officiële taken beïnvloedt of lijkt te beïnvloeden<sup>21</sup>, waarbij privébelang moet worden uitgelegd als eender welk voordeel voor hem- of haarzelf, voor zijn of haar familie, nauwe verwanten, vrienden en personen of voor organisaties met wie hij of zij zakelijke of politieke banden heeft of heeft gehad. Het begrip omvat ook iedere aansprakelijkheid, financieel dan wel burgerlijk, in verband daarmee. Overeenkomstig Verordening (EG, Euratom) nr. 966/2012 van de Raad, doet een belangenconflict zich voor wanneer de onpartijdige en objectieve uitoefening van de functies van een persoon die bij de uitvoering van de begroting betrokken is of van een intern controleur in gevaar wordt gebracht als gevolg van familiebanden, vriendschap, politieke gezindheid of nationaliteit, economische belangen of elke andere eventuele belangengemeenschap met de begunstigde.

**Aanbestedende diensten:** de staats-, regionale en lokale overheidsinstanties, publiekrechtelijke instellingen alsmede verenigingen bestaande uit een of meer van deze overheidsinstanties of een of meer van deze publiekrechtelijke instellingen.

**Controle:** als gedefinieerd in het Financieel Reglement, enige maatregel ter verkrijging van redelijke zekerheid inzake de doeltreffendheid, efficiency en rendabiliteit van verrichtingen, de betrouwbaarheid van de verslaglegging, de bescherming van activa en informatie, de voorkoming en opsporing en de correctie van fraude en onregelmatigheden en de follow-up daarvan, en de adequate beheersing van de risico's in verband met de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, rekening houdend met het meerjarige karakter van de programma's en met de aard van de betrokken betalingen. De controle hiervan kan diverse toetsen inhouden, alsmede de tenuitvoerlegging van beleid en procedures om de in de eerste zin beschreven doelstellingen te bereiken.

**Economisch subject:** elke natuurlijke of rechtspersoon of andere instantie die betrokken is bij de uitvoering van bijstand uit het EVF, met uitzondering van de lidstaten in de uitoefening van hun prerogatieven van openbaar gezag; In dit document worden de begrippen „economisch subject" en „marktdeelnemer" in wezen met elkaar gelijkgesteld.

**Verduistering (malversatie):** het zich opzettelijk wederrechtelijk toe-eigenen van goederen of gelden die de verduisteraar al rechtmatig onder zich (= in bezit) heeft uit hoofde van zijn officiële functie als bewaarder of zaakwaarnemer. In het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van corruptie (UNCAC) wordt „verduistering, malversatie of het anderszins wegnemen van bezittingen door een overheidsfunctionaris" strafbaar gesteld als corruptie. Bij verduistering is echter niet noodzakelijk sprake van corruptie, het kan ook gaan om fraude (gepleegd door één dader)<sup>22</sup>.

**ESIF:** Europese structuur- en investeringsfondsen.

**Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF, naar de afkorting van de Franse naam van het bureau „Office de Lutte Anti-Fraude"):** de onafhankelijke dienst binnen de Europese Commissie die verantwoordelijk is voor de bestrijding van fraude ten koste van de EU-begroting.

---

<sup>21</sup> Definitie van het begrip „belangenconflict" door de Raad van Europa. Zie aanbeveling nr. R (2000) 10 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake gedragscodes voor gekozen overheidsfunctionarissen, artikel 13.

<sup>22</sup> „Study on corruption in the healthcare sector", HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

**Europese Investeringsbank (EIB):** de financieringsinstelling van de EU die is opgericht bij het Verdrag van Rome. De EIB bevordert de economische, sociale en territoriale samenhang in de Unie en heeft tot taak bij te dragen aan een evenwichtige en ongestoorde ontwikkeling van de interne markt in het belang van de Unie.

**Europees Investeringsfonds (EIF):** de verstrekker van risicokapitaal aan het midden- en kleinbedrijf (mkb) en in het bijzonder aan startende ondernemingen en bedrijven die op technologie zijn gericht. Het EIF biedt ook garanties aan financiële instellingen (zoals banken) om hun leningen aan het mkb te dekken. Het EIF is geen kredietinstelling: het verstrekt geen leningen of subsidies aan bedrijven en investeert niet rechtstreeks in ondernemingen. Het werkt daarentegen via banken en andere bemiddelende financiële instellingen. Daarbij gebruikt het zijn eigen middelen of door de EIB of de EU toegewezen middelen.

**Fraude- en corruptiebestrijding:** onderdeel van de bredere aanpak ter bestrijding van georganiseerde en financiële criminaliteit, meer in het bijzonder de strijd tegen elke onwettige activiteit die de financiële belangen van de EU schaadt. Dit begrip berust hoofdzakelijk op artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat betrekking heeft op alle activiteiten die de financiële belangen van de Unie schaden, en op grond waarvan het Europees Parlement en de Raad na raadpleging van de Europese Rekenkamer maatregelen aannemen volgens de gewone wetgevingsprocedure. Sinds juni 1999 wordt fraudebestrijding binnen de Europese Commissie uitgevoerd door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Op grond van hoofdstukken 4 en 5 van het VWEU, die betrekking hebben op politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, zijn ook Eurojust en Europol bevoegd om lidstaten bij te staan in de bestrijding van fraude en corruptie.

**Eindontvanger:** een natuurlijke of rechtspersoon die financiële steun ontvangt uit een financieringsinstrument.

**Financieringsinstrument:** een met EU-begrotingsmiddelen bekostigde en voor een of meer specifieke beleidsdoelen bestemde financiële steunmaatregel van de Unie. Dergelijke instrumenten kunnen de vorm aannemen van beleggingen in aandelen, met eigen vermogen gelijk te stellen investeringen, leningen, garanties, of andere risicodelende instrumenten, en mogen, in voorkomend geval, worden gecombineerd met een subsidie.

**Financiële belangen van de Unie:** overeenkomstig Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013, inkomsten, uitgaven en activa, vallende onder de begroting van de Europese Unie, respectievelijk onder de begrotingen van de EU-instellingen, -organen en -instanties of onder de begrotingen die zij beheren en controleren.

**Fraude:** als gedefinieerd in artikel 1, lid 1, van de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie<sup>2324</sup>:

---

<sup>23</sup> PB C 316 van 27.11.1995, blz. 49.

<sup>24</sup> In zijn resolutie van 10 mei 2012 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie wijst het Europees Parlement erop dat artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) betrekking heeft op fraude en niet op onregelmatigheden. Het onderstreept voorts dat fraude een voorbeeld is van een opzettelijke onregelmatige gedraging die een strafbaar feit vormt en dat een



**(a) Fraude ten nadele van de EU-begroting wat de uitgaven betreft:** elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij:

- valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat middelen afkomstig van de algemene begroting van de Europese Unie<sup>25</sup> of van de door of voor de Europese Unie beheerde begrotingen, wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden;
- met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden;
- deze middelen worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor zij oorspronkelijk zijn toegekend.

**(b) Fraude wat de ontvangsten betreft:** elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij:

- valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat de middelen van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen of van de door of voor de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd;
- met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden;
- met hetzelfde gevolg, van een rechtmatig verkregen voordeel misbruik wordt gemaakt.

**Garantie:** een schriftelijke aansprakelijkheidsverklaring voor het geheel of een deel van een schuld of een verplichting van of de succesvolle nakoming door een derde indien hiervoor aanleiding is, bijvoorbeeld in geval van wanbetaling.

**Effectbeoordeling:** een instrument om een kosten-batenanalyse uit te voeren van verschillende beleidsmogelijkheden die beschikbaar zijn om een specifiek probleem aan te pakken.

**Opzettelijke gedraging**<sup>26</sup>: het willens en wetens handelen van een persoon die daarmee het voornemen of oogmerk had om een rechtens beschermd belang te schaden of afbreuk daaraan te doen, of daarbij in de wetenschap verkeerde dat zijn gedraging een dergelijke afbreuk of schade kon veroorzaken, en die bereid was de in voorkomend geval daaruit voortvloeiende gevolgen te aanvaarden.

**Intermediaire instantie:** elke publiek- of privaatrechtelijke instantie die handelt onder verantwoordelijkheid van een management- of certificeringsautoriteit of die namens een dergelijke autoriteit taken verricht die in verband staan met de uitvoering van concrete acties door de begunstigden.

---

onregelmatigheid te definiëren valt als het niet naleven van een regel. Het Europees Parlement pleit er ook voor om onderscheid te maken tussen fraude en onregelmatigheden, en verlangt voorts dat corruptie en fraude tegelijk worden aangepakt (zie Resolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2012 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Fraudebestrijding — Jaarverslag 2010).

<sup>25</sup> In overeenstemming met het op 1 december 2009 in werking getreden Verdrag van Lissabon wordt elke verwijzing in dit document naar de „Europese Gemeenschap” of naar de „Europese Gemeenschappen” begrepen als een verwijzing naar de „Europese Unie”. Dit doet evenwel niets af aan vroegere wetgeving ter zake.

<sup>26</sup> Zie hiervoor naar analogie artikel 15 van Wet nr. 300/2005 (Slowaaks Wetboek van Strafrecht).

**Onregelmatigheid:** Onder het begrip „onregelmatigheid” wordt overeenkomstig artikel 1, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 verstaan, elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht als gevolg van een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Europese Unie of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.

Voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid verwijst artikel 2, lid 1, onder g), van Verordening (EU) nr. 1306/2013 naar de definitie van onregelmatigheid in artikel 1, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95.

Voor de ESIF echter, betekent “onregelmatigheid” overeenkomstig artikel 2, lid 36, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 (de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen), elke inbreuk op het Unierecht of op het nationale recht betreffende de toepassing daarvan, als gevolg van een handeling of nalatigheid van een bij de uitvoering van de ESIF betrokken economisch subject waarbij de begroting van de Unie door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld. Dezelfde definitie is opgenomen in artikel 2, lid 16, van Verordening (EU) nr. 223/2014 betreffende het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD).

**Beheersysteem voor onregelmatigheden (IMS):** een informatiesysteem voor de elektronische melding van onregelmatigheden. Het IMS is een belangrijke bron van informatie over de mate waarin de lidstaten middelen hebben aangesproken. Dit systeem heeft betrekking op de uitgavenzijde van de begroting die gezamenlijk wordt beheerd door de Commissie en de lidstaten.

**Op informatietechnologie (IT) gebaseerd monitoringsysteem:** een IT-systeem waarin de gegevens over alle operationele programma's, projecten, controles, toetsingen en audits wordt ingevoerd met het doel op effectieve en transparante wijze toezicht uit te oefenen op alle procedures die verband houden met de uitvoering van de structuurfondsen, het Cohesiefonds (CF) en het Europees Visserijfonds (EVF). Het bevat koppelingen naar het boekhoudinformatiesysteem van de fondsen.

**Kickback:** een vorm van afgesproken omkoping waarbij in ruil voor bewezen diensten een vergoeding (retourprovisie) wordt betaald aan de omgekochte. Doorgaans wordt de vergoeding (in geld, goederen of diensten) op voorhand afgesproken. Kickback verschilt van andere omkopingspraktijken (zoals het betalen van smeergeld of steekpenningen) doordat er sprake is van impliciete samenspanning (collusie) tussen beide partijen zonder dat de ene partij dwang uitoefent op de wederpartij om smeergeld of steekpenningen te betalen. Een kickback is doorgaans bedoeld om de wederpartij aan te sporen tot deelname aan een illegale constructie<sup>27</sup>. De meest voorkomende vorm van kickback is wanneer een leverancier een frauduleuze of kunstmatig opgedreven factuur verstrekt (vaak voor overbodige en/of minderwaardige goederen of diensten), waarbij een medewerker van de gedupeerde onderneming bijstand verleent om de betaling veilig te stellen. In ruil voor deze bijstand ontvangt die medewerker een vergoeding (in geld, goederen of diensten) of een voordeel

---

<sup>27</sup> „Study on corruption in the healthcare sector”, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

(bijvoorbeeld een baan voor hemzelf of voor een familielid). Kickbacks komen vaak voor in het kader van corruptie bij aanbestedingen.

**Rechtsgrondslag (of juridische basis):** doorgaans een Verdragsartikel op grond waarvan de EU op een bepaald beleidsterrein mag handelen en waarin de aan deze bevoegdheid verbonden voorwaarden zijn neergelegd, ook op begrotingsgebied. Bij bepaalde Verdragsartikelen wordt de Commissie machtiging verleend om specifieke acties te ondernemen, waaronder het verrichten van uitgaven, zonder dat daartoe een nadere rechtshandeling vereist is.

**Macroregionale strategie:** een door de Europese Raad onderschreven integraal kader met het oog op het aanpakken van gemeenschappelijke uitdagingen waarmee een afgebakend geografisch gebied wordt geconfronteerd. Deze strategie heeft betrekking op in hetzelfde geografische gebied gelegen lidstaten en derde landen die aldus voordeel halen uit nauwere samenwerking welke tot verwezenlijking van economische, sociale en territoriale samenhang bijdraagt.

**Managementautoriteit:** een instantie die op nationaal, regionaal of een ander niveau door een EU-lidstaat wordt aangewezen voor het beheer van programma's die steun van de structuurfondsen ontvangen. De managementautoriteit informeert potentiële begunstigden, selecteert de projecten en houdt algemeen toezicht op de tenuitvoerlegging.

**Monitoring (ook toezicht genoemd):** met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de EU en het gebruik van EU-middelen, de routinematige toetsing en beoordeling, met inbegrip van de verzameling en registratie van financiële en niet-financiële gegevens en informatie, met het doel een overzicht te krijgen van het huidige nalevingsniveau van de toepasselijke wetten en andere regels, voorschriften, normen, standaarden, overeenkomsten, contracten en procedures, en het mogelijk te maken risico's die de financiële belangen van de EU in gevaar brengen vroegtijdig op te sporen en weg te werken.

**NFBS:** een nationale fraudebestrijdingsstrategie

**NFBS-dienst:** de instantie die is aangewezen om de nationale fraudebestrijdingsstrategie uit te werken.

**Partnerschapsovereenkomst:** een document dat een lidstaat volgens de aanpak van meerlagig bestuur in overleg met de partners opstelt en waarin wordt uiteengezet welke strategie, prioriteiten en regelingen deze lidstaat hanteert om de EU-gelden op doeltreffende en doelmatige wijze te gebruiken om de strategie van de Unie voor slimme, duurzame en inclusieve groei te verwezenlijken. Partnerschapsovereenkomsten worden na beoordeling en overleg met de betrokken lidstaat door de Commissie goedgekeurd.

**Betrokken persoon:** als gedefinieerd in Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013, enig persoon of enige marktdeelnemer tegen wie vermoedens bestaan van fraude, corruptie of elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad en tegen wie om die reden een onderzoek door OLAF wordt ingesteld.

**Programmagebied:** een geografisch gebied dat bestreken wordt door een specifiek programma of, in het geval van een programma dat meer dan één regiocategorie dekt, het geografisch gebied dat overeenkomt met elke afzonderlijke regiocategorie.

**Bescherming van de financiële belangen van de EU:** het waarborgen van efficiëntie en transparantie bij het genereren van inkomsten voor de EU-begroting (landbouwrechten, suikerheffingen, douanerechten, btw-inkomsten en van het bruto binnenlands product (bbp) afhankelijke inkomsten); alsook van efficiëntie, effectiviteit, zuinigheid en transparantie bij de besteding van deze begroting en de door de EU beheerde begrotingsmiddelen, alsook bij het gebruik van de eigendommen van de EU, de EU-instellingen en -organen.

**Overheidsuitgave:** elke publieke bijdrage ter financiering van concrete acties, afkomstig uit de begroting van een nationale, regionale of lokale overheid, uit de begroting van de Unie voor de ESIF, uit de begroting van publiekrechtelijke instanties of uit de begroting van verenigingen van overheden of van publiekrechtelijke instellingen, die voor de vaststelling van het medefinancieringspercentage voor programma's die financiële steun ontvangen uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) ook alle gezamenlijk door werkgevers en werknemers bijgedragen financiële middelen kan omvatten.

**Publiek-privaat partnerschap (PPP):** vorm van samenwerking tussen overheidsinstanties en de private sector, die ten doel heeft betere resultaten te bereiken bij investeringen in infrastructuurprojecten of op andere gebieden van openbare dienstverlening. Partnerschappen kunnen het verlenen van overheidsdiensten efficiënter maken, want zij hebben als voordeel dat zij risico's kunnen delen, expertise uit de private sector kunnen bundelen en toegang hebben tot extra financieringsbronnen.

**Ontvanger:** een begunstigde, contractant of elke natuurlijke of rechtspersoon die subsidies of financiële middelen ontvangt uit een financieringsinstrument.

**Risico:** een potentiële bedreiging, gebeurtenis, activiteit of niet-benutte mogelijkheid die aanleiding kan geven tot een onregelmatigheid, d.w.z. een onrechtmatige uitgave, de behoefte om een financiële correctie toe te passen, of tot reputatieschade voor het beheers- en controlesysteem. Het risico kan gevolgen hebben voor het functioneren van het orgaan dat verantwoordelijk is voor het beheers- en controlesysteem of zelfs voor het functioneren van het beheers- en controlesysteem als zodanig.

**Risicobeoordeling:** een van de stappen in het risicobeheerproces, waarbij voor het risico R twee grootheden worden gemeten: de omvang van het potentiële verlies L en de kans p dat dit verlies wordt geleden.

**Risicobeheer:** een doorlopend, proactief en systematisch proces van identificeren, beoordelen en beheren van risico's in overeenstemming met de geaccepteerde risiconiveaus, dat wordt toegepast door elk orgaan van het beheers- en controlesysteem om redelijke zekerheid te verschaffen met betrekking tot de verwezenlijking van de doelstellingen en het voorkomen van fraude.

**Ernstige tekortkoming in het daadwerkelijke functioneren van het beheer- en controlesysteem:** als gedefinieerd in deel IV van Verordening (EU) nr. 1303/2013, voor de tenuitvoerlegging van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds (CF) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en

visserij (EFMZV), een tekortkoming waarvoor aanzienlijke verbeteringen in het systeem nodig zijn, die de genoemde fondsen blootstelt aan een aanmerkelijk risico van onregelmatigheden, en waarvan het bestaan niet verenigbaar is met een zonder voorbehoud goedgekeurde auditverklaring over de goede werking van het beheer- en controlesysteem.

**Goed financieel beheer:** naleving door de bevoegde autoriteit bij de uitvoering van haar activiteiten van het zuinigheidsbeginsel, het doelmatigheidsbeginsel — nastreven van de beste verhouding tussen de ingezette middelen en de verkregen resultaten — en het doeltreffendheidsbeginsel om de gestelde doelen te bereiken.

**Structuur- en investeringsfondsen.** financieringsinstrumenten waarmee de EU financiële bijstand kan verlenen aan specifieke sectoren, regio's of combinaties daarvan met het doel structurele economische en sociale problemen op te lossen. Hiervan maken het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwarantiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij deel uit.

**Vermoeden van fraude:** overeenkomstig artikel 2 van Gedelegeerde Verordeningen (EU) nr. 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 en 2015/1973 van de Commissie<sup>28</sup>, een onregelmatigheid die aanleiding geeft tot het inleiden, op nationaal vlak, van een administratieve en/of gerechtelijke procedure om na te gaan of er sprake is van een opzettelijke handeling, in het bijzonder van fraude in de zin van artikel 1, lid 1, onder a), van de Overeenkomst op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen<sup>29</sup>. De lidstaten dienen sinds 2006 te melden of de onregelmatigheid aanleiding geeft tot een vermoeden van fraude.

**Systemische onregelmatigheid:** als gedefinieerd in Verordening (EU) nr. 1303/2013, elke onregelmatigheid, met inbegrip van een onregelmatigheid die zich herhaaldelijk voordoet, die zich met grote waarschijnlijkheid zal voordoen bij soortgelijke concrete acties, en die voortvloeit uit een ernstige tekortkoming in het doeltreffende functioneren van het beheer- en controlesysteem, daaronder begrepen het niet-vaststellen van passende procedures overeenkomstig deze verordening en de fondsspecifieke voorschriften.

---

<sup>28</sup> PB L 293 van 10.11.2016.

<sup>29</sup> Deze zogeheten „PIF-Overeenkomst" is op 17 oktober 2002 in werking getreden samen met het eerste protocol en het protocol betreffende uitlegging daarvan door het Hof van Justitie. Het tweede protocol is van kracht geworden op 19 mei 2009.