



EUROPESE COMMISSIE
EUROPEES BUREAU VOOR FRAUDEBESTRIJDING (OLAF)

Directoraat D (beleid)
Eenheid D.2 Fraudepreventie

Richtsnoeren voor nationale strategieën ter bestrijding van fraude met Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF)

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)

DISCLAIMER:

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.

Samenvatting

Deze richtsnoeren zijn opgesteld in het kader van een gezamenlijke werkprocedure met inbreng van deskundigen van de lidstaten, het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en de ordonnateursdiensten van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF). Met deze werkprocedure wordt beoogd in het kader van de fraudepreventiegroep COCOLAF¹ een nauwere samenwerking tussen de nationale autoriteiten en de Commissiediensten tot stand te brengen door een praktische gids op te stellen waarvan de lidstaten en de Commissie gebruik kunnen maken als referentie, administratief instrument en houvast ter ondersteuning en versterking van hun maatregelen en strategieën voor fraudebestrijding.

Overeenkomstig het rechtskader voor de programmeringsperiode 2014-2020 moeten de lidstaten fraudebestrijdingsmaatregelen uitwerken voor het beheer van EU-middelen. De lidstaten wordt aanbevolen deze fraudebestrijdingsmaatregelen te integreren in een nationale fraudebestrijdingsstrategie voor de ESIF om voor een samenhangende en doeltreffende praktijk te zorgen, met name in de EU-landen die een gedecentraliseerde organisatiestructuur hebben.

De lidstaten kunnen uiteraard ervoor kiezen een overkoepelende nationale fraudebestrijdingsstrategie uit te werken voor de begrotingsontvangsten en -uitgaven op nationaal en op EU-niveau. In het kader van de fraudepreventiegroep COCOLAF werd voorlopig de keuze gemaakt om dit in eerste instantie bij wijze van proefproject te doen voor de uitgaven van de ESIF. Daarom blijft deze gids beperkt tot dit gebied.

Op een workshop met deskundigen uit acht verschillende lidstaten kwam duidelijk de noodzaak naar voren om richtsnoeren op te stellen waarin een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste stappen die moeten worden ondernomen bij het uitwerken van een nationale fraudebestrijdingsstrategie voor de ESIF. Dit document is het resultaat van hun gezamenlijke inspanningen.

De hierin geformuleerde aanbevelingen worden gericht aan de nationale instanties die ermee worden belast een fraudebestrijdingsstrategie voor ESIF uit te werken. Dit document is niet bindend voor de lidstaten, maar beoogt de nationale autoriteiten, beleidsmakers en besluitvormers de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben om deze taak te volbrengen. Op de workshop werden de volgende belangrijke stappen in kaart gebracht:

1. Rechtskader

Het rechtskader op nationaal en EU-niveau is goed ontwikkeld en wordt voortdurend verder verbeterd.

2. Voorbereidingsfase

¹ Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding.

Deze fase is van doorslaggevend belang en kent twee hoofdstadia: een situationele diagnose en een frauderisicobeoordeling. Aan de hand daarvan kan worden bepaald in hoeverre verbetering noodzakelijk is en, zo ja, op welke gebieden.

3. Uitwerkingsfase: vaststellen van de doelstellingen en indicatoren

De doelstellingen bieden inzicht in het stappenplan en geven gestalte aan de visie van de lidstaten op de strijd tegen fraude. De bijbehorende indicatoren dienen als hulpmiddel bij de beoordeling van de geboekte vooruitgang.

4. Opstelling van 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 actieplan is met andere woorden het instrument om toezicht te houden op de uitvoering van de strategie. De verwezenlijking van het actieplan is dan ook van essentieel belang om te evalueren in hoeverre de strategie effect sorteert.

5. Evaluatie en actualisering van de strategie

De strategie is een dynamisch document dat onderhevig is aan veranderingen en dat zonder enige tijdsbeperking moet worden toegepast. Bijgevolg moet het strategiedocument doorlopend worden geëvalueerd en, in het verlengde daarvan, worden geactualiseerd wanneer dat nodig blijkt.

In de bijlage bij deze richtsnoeren is een model van een nationale fraudebestrijdingsstrategie voor de ESIF opgenomen. Dit model is niet zozeer prescriptief van aard, maar veeleer opgevat als handreiking die de lidstaten zoveel mogelijk ruimte laat om voort te bouwen op het strategiedocument, in overeenstemming met hun rechtskader en administratieve organisatie en rekening houdend met de algemene randvoorwaarden.

Als bijlage is ook een stroomschema toegevoegd ter verduidelijking van het algemene proces.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inleiding.....	8
1. Rechtskader	11
2. Voorbereidingsfase.....	13
2.1 Methodologie	13
2.2 Huidige stand van zaken met betrekking tot fraudebestrijdingsmaatregelen	15
2.2.1 Werkwijze	16
2.2.2 Wat moet worden doorgelicht en waarom?.....	16
2.3 Frauderisicobeoordeling	20
2.3.1. Algemene uitvoeringsaspecten van een frauderisicobeoordeling.....	21
2.3.2. Volgens welke methode moet het frauderisico worden beoordeeld?....	22
2.3.3 Minimumeisen voor een goede methode.....	22
2.3.4 Instrumenten voor frauderisicobeoordeling	24
3. Uitwerkingsfase: vaststellen van de doelstellingen van de nationale fraudebestrijdingsstrategie en bepalen van indicatoren om de uitvoeringsresultaten daarvan te meten	26
3.1 Vaststellen van de doelstellingen	26
3.1.1 Kenmerken van de doelstellingen	26
3.1.2. Door de strategie bestreken periode.....	27
3.2 Bepalen van de indicatoren	27
4. Opstelling van het actieplan.....	30
5. Evaluatie en actualisering van de strategie	33
Bijlagen.....	35
Bijlage 1: model en inhoud van een nationale fraudebestrijdingsstrategie	37
Bijlage 2: verklarende woordenlijst.....	43

Bijlage 3: Uitwerking van een nationale strategie ter bestrijding van fraude met de ESIF: stroomschema.....52

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. Aan de uitvoering ervan wordt deelgenomen door een werkgroep van deskundigen uit de lidstaten en vertegenwoordigers van OLAF, het directoraat-generaal Regionaal Beleid, het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie en het directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij. Gedurende één jaar buigen zij zich over een kernthema dat door de lidstaten wordt geselecteerd. Voor 2014 viel de keuze op het kernthema „Richtsnoeren voor nationale strategieën ter bestrijding van fraude met de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF)“.

Deze procedure is toegepast bij het opstellen van deze gids. De bedoeling is om goede praktijken uit te wisselen en praktische documentatie op te stellen die de lidstaten kunnen gebruiken bij het uitwerken van hun fraudebestrijdingsstrategie voor de ESIF. De lidstaten zijn niet verplicht om een dergelijke strategie uit te werken, maar hebben de vrijheid om dat desgewenst te doen.

Op grond van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (VGB)² voor de programmeringsperiode 2014-2020 zijn de lidstaten 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 (lees: onterecht of onverschuldigd betaalde) bedragen terug te vorderen van de begunstigden en terug te storten aan de EU-begroting. Teneinde beter toezicht te kunnen uitoefenen op de bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de EU en de lidstaten worden geschaad, lijkt het aangewezen verder te gaan dan de onmiddellijke regelgevende vereisten en deze fraudebestrijdingsmaatregelen te verankeren in een nationale fraudebestrijdingsstrategie.

De Europese Commissie heeft in 2011 een alomvattende fraudebestrijdingsstrategie uitgestippeld met het doel de financiële belangen van de EU te beschermen, niet alleen in haar eigen diensten, maar ook in de uitvoerende en gedecentraliseerde agentschappen. De Europese Commissie spoort de lidstaten ertoe aan fraudebestrijdingsstrategieën op nationaal niveau aan te nemen.

De deskundigen van de lidstaten hebben zich bereid verklaard hun kennis en ervaring te delen om, met de steun van OLAF, inhoud te geven aan deze praktische gids. Het doel hiervan is de lidstaten richtsnoeren aan te reiken zodat zij werk kunnen maken van hun eigen fraudebestrijdingsstrategie voor de ESIF.

De lidstaten kunnen uiteraard ervoor kiezen een overkoepelende nationale fraudebestrijdingsstrategie uit te werken voor de begrotingsontvangsten en -uitgaven op nationaal en EU-niveau. Inmiddels werd in het kader van de fraudepreventiegroep

² Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 (artikel 122, lid 2, en artikel 125, lid 4, onder c)).

COCOLAF de keuze gemaakt om in eerste instantie de uitgaven van de ESIF aan te pakken bij wijze van proefproject. Daarom blijft deze gids beperkt tot dit gebied.

Door middel van een nationale fraudebestrijdingsstrategie kunnen de lidstaten meer structuur aanbrengen in de strijd tegen fraude ten koste 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;
- adequaat te reageren op veranderende fraudetrends en daarbij rekening te houden met de beschikbare middelen; en
- 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.

De strategie moet betrekking hebben op de volledige fraudebestrijdingscyclus.

De beheers-, certificerings- en controleautoriteiten moeten daarbij prioriteit geven aan preventie 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 rechtshandavingsinstanties, 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 voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is, wanneer de beheers- en controleautoriteiten hun volle medewerking verlenen en de betrokken autoriteiten vlot met elkaar samenwerken. Ook de samenwerking met andere relevante actoren in de EU en op nationaal niveau is van groot belang.

Terugvorderingsacties en sancties moeten doeltreffend zijn en strikt worden opgevolgd door de bevoegde administratieve en rechtshandavingsautoriteiten.

Deze praktische gids beoogt inzicht te verschaffen in:

- de stapsgewijze methode die moet worden toegepast om een nationale fraudebestrijdingsstrategie voor de ESIF uit te werken;
- de voornaamste inhoudelijke aspecten die meespelen bij de uitwerking van de nationale fraudebestrijdingsstrategie; en
- concrete aandachtspunten die voortvloeien uit de door de lidstaten opgedane ervaring.

OLAF wil de volgende deskundigen danken voor hun bijdrage:

Verena Czaby	Oostenrijk	Bondsministerie van Arbeid, Sociale Zaken en Consumentenbescherming
Mirjana Jurić	Kroatië	Ministerie van Financiën, SCIF (dienst ter bestrijding van onregelmatigheden en fraude)
Željka Knezić		
Joško-Mislav Međeral		
Panagiota Tsirka	Griekenland	Nationale en EU-subsidies en -toelagen, afdeling Speciale zaken, hoofdkantoor van de Eenheid financiële en economische misdrijven (SDOE)
Dávid Szeverényi	Hongarije	Nationale douane- en belastingadministratie - fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS)
Aiva Avota	Letland	Auditafdeling EU-fondsen, ministerie van Financiën / AFCOS
Antoine Dalli	Malta	Afdeling Interne controle en onderzoek, kabinet van de eerste minister
Simona Stanca	Roemenië	Afdeling fraudebestrijding - Roemeense AFCOS
Štefan Urbánek	Slowakije	Afdeling controle en fraudebestrijding, kabinet van de Slowaakse regering, centraal contactpunt voor OLAF

1. Rechtskader

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 EU worden geschaad, dezelfde maatregelen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad. Onverminderd de andere bepalingen van dit Verdrag moeten de lidstaten hun optreden coördineren om de financiële belangen van de EU tegen fraude te beschermen. Zij organiseren daartoe samen met de Commissie een nauwe en geregelde samenwerking tussen hun bevoegde overheidsdiensten.

Artikel 317 van het 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 Reglement³ van toepassing op de algemene begroting van de EU. Dit 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.

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 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 „PIF-Overeenkomst”)⁴ wordt een

³ 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.

⁴ De PIF-Overeenkomst wordt momenteel herzien teneinde de wijzigingen van het rechtskader weer te geven. De Commissie heeft een voorstel ingediend voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (COM(2012) 363 definitief van 11.7.2012).

definitie gegeven van het begrip „fraude“. Verordening (EU) nr. 1303/2013 van 17 december 2013 voorziet in gemeenschappelijke bepalingen voor de ESIF voor de programmeringsperiode 2014-2020. Artikel 125, lid 4, onder c), verduidelijkt de verplichting van de managementautoriteiten om doeltreffende en evenredige fraudepreventiemaatregelen te nemen op basis van de vastgestelde risico's.

De toepassing van administratieve sancties wordt beheerst door de nationale wetgeving. Voorts worden daarin de mogelijkheden uiteengezet om strafvervolging in te stellen, en wordt bepaald welke sancties kunnen worden opgelegd. 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. Voorbereidingsfase

De voorbereidingsfase is van essentieel belang in het uitwerkingsproces van een nationale fraudebestrijdingsstrategie en mag daarom niet worden veronachtzaamd. De lidstaten moeten voldoende tijd en middelen vrijmaken voor dit cruciale onderdeel van het proces. De voorbereidingsfase beoogt een volledig overzicht te geven van de manier waarop fraude wordt aangepakt door alle belanghebbenden die betrokken zijn bij de ESIF. Hiermee wordt de basis gelegd voor de besluitvorming, niet alleen bij het bepalen van de doelstellingen en indicatoren, maar ook bij het uitstippelen van het daarmee samenhangende actieplan.

2.1 Methodologie

De voorbereidingsfase omvat de volgende twee stadia:

- het in kaart brengen van de huidige toestand om een balans op te maken van de sterke punten en de voor verbetering vatbare gebieden van de bestaande nationale systemen en fraudebestrijdingsmaatregelen; en
- een frauderisicobeoordeling.

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.

Wie moet de nationale fraudebestrijdingsstrategie uitwerken?

De aangewezen nationale dienst moet de nationale fraudebestrijdingsstrategie voor de ESIF uitwerken.

Deze dienst moet:

- op nationaal en EU-niveau een ruim inzicht hebben in het volledige stelsel van de ESIF alsook in de reeds ingevoerde fraudebestrijdingsmaatregelen; en
- in staat zijn profijt te trekken van 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.

Dit is van het allergrootste belang, met name voor lidstaten die een gedecentraliseerd bestuursstelsel hebben.

Voor de fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS) is een sleutelrol weggelegd bij het uitwerken van een nationale fraudebestrijdingsstrategie en bij het houden van toezicht op de tenuitvoerlegging daarvan.

De voor de nationale fraudebestrijdingsstrategie verantwoordelijke dienst moet een deskundigenteam opzetten dat de nodige expertise kan inbrengen. Dit team moet inzetbaar zijn in de diverse stadia van de fraudebestrijdingscyclus door zijn kennis en ervaring ten dienste te stellen.

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.

Welke autoriteiten moeten hierbij worden betrokken?

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,
- de fraudebestrijdingscoördinatiedienst (AFCOS),
- controlediensten van de regering of het parlement,
- autoriteiten die belast zijn met het overheidstoezicht,
- onderzoeksautoriteiten,
- openbare ministeries,
- rechterlijke instanties.

Het verdient aanbeveling, naast de hierboven genoemde entiteiten, 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.

Het voor de procedure verantwoordelijke team moet een werkprogramma opstellen met het doel binnen een bepaald tijdsbestek vorm te geven aan de strategie. Het team moet ervoor zorgen dat alle partijen hun volledige politieke steun toezeggen.

Welke politieke steun is vereist?

Gezien het grote aantal betrokken instanties en de verscheidenheid daarvan, hebben de met de uitwerking van de nationale fraudebestrijdingsstrategie belaste diensten in voorkomend geval de volledige politieke steun van de regering nodig.

2.2 Huidige stand van zaken met betrekking tot fraudebestrijdingsmaatregelen

Om een juist beeld te krijgen van de situatie, moeten de volgende aspecten worden doorgelicht:

- 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); en
- samenwerking op EU-niveau (met de Commissie en met de andere lidstaten).

Daarbij moeten de sterke en zwakke punten in kaart worden gebracht 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 herstel).

In deze fase is het van belang te onderzoeken welke oorzaken ten grondslag liggen aan de onderkende sterke punten en verbetergebieden, en zich daarover te bezinnen. Deze denkoefening is bevorderlijk voor het vinden van oplossingen. De oorzaken zijn doorgaans terug te voeren tot:

- het wetgevingsklimaat,
- het institutionele klimaat,
- het economische en sociale klimaat,
- het politieke klimaat.

Praktijkvoorbeeld: uittreksel uit de nationale fraudebestrijdingsstrategie van 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."*

2.2.1 Werkwijze

Om zich een juist beeld te vormen van de huidige situatie, kunnen uiteenlopende methoden worden toegepast, zoals:

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

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

2.2.2 Wat moet worden doorgelicht en waarom?

Het doel van deze fase is meer zicht te krijgen op bestaande lacunes die aan het licht zijn gekomen bij het in kaart brengen van de sterke punten en verbetergebieden. Daarom is het van belang de situatie te evalueren op basis van hetgeen als goede praktijk geldt in elk stadium van de fraudebestrijdingscyclus.

A) Preventie

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

Fraudebestrijding staat of valt met een solide beheer- en controlesysteem dat effectief wordt toegepast. Een dergelijk systeem kan het risico op fraude weliswaar niet volledig uitsluiten, maar toch aanzienlijk verkleinen.

De doorlichting van fraudepreventiemaatregelen en -technieken moet gepaard gaan met:

- ✓ een beoordeling van de efficiëntie van de reeds ingevoerde fraudepreventiemaatregelen en -technieken;
- ✓ voorstellen om de bestaande maatregelen bij te sturen, aan te passen of in te trekken dan wel om nieuwe maatregelen uit te werken;
- ✓ meer inzicht in het publieke bewustzijn over fraude op het gebied van de ESIF; en
- ✓ een beter begrip van de mate van ethisch normbesef bij werknemers in de lidstaten ten aanzien van fraude op het gebied van de ESIF.

Fraudepreventiemaatregelen kunnen alleen effect sorteren wanneer er solide systemen voorhanden zijn om die maatregelen toe te passen. Dit omvat:

- ✓ een fraudebestendig gemaakte wetgeving⁵;
- ✓ een transparantiebeleid dat wordt ondersteund door een intensieve communicatie om het publiek bewuster te maken;
- ✓ een solide internecontrolesysteem;
- ✓ een sterk ethisch normbesef bij werknemers die betrokken zijn bij de bescherming van de financiële belangen van de EU (van belang daarbij is de vraag of de werknemers op een duidelijke, voor derden waarneembare wijze uiting geven aan hun wil om hoge ethische normen te handhaven; en of er een eenduidig vastgesteld document bestaat, zoals een gedragscode, waarin aandacht wordt besteed aan de problematiek van belangenconflicten);
- ✓ 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, praktisch en doelgericht beheer van frauderisico's;
- ✓ een strategie inzake opleidingen op het gebied van fraudebestrijding; en

⁵ Zie de Mededeling van de Commissie van 28 juni 2000 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen: fraudebestrijding. Naar een algemene strategische aanpak (COM(2000) 358 def.), 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.”

- ✓ een nauwe samenwerking tussen instanties op nationaal en EU-niveau.

Praktijkvoorbeeld: samenwerking tussen autoriteiten in Kroatië

Op grond van de Kroatische wet inzake algemene bestuursprocedures⁶ wisselen alle instellingen informatie uit en steunen zij elkaar bij de vervulling van hun taken; bovendien kunnen twee of meer instellingen een overeenkomst met betrekking tot bestuurlijke samenwerking sluiten. In een dergelijke overeenkomst wordt nauwkeurig aangegeven hoe en wanneer informatie moet worden uitgewisseld en worden bijvoorbeeld termijnen voor informatieverstrekking vastgesteld. Voorts wordt daarin bepaald welk soort informatie kan worden uitgewisseld en welke sancties in voorkomend geval worden opgelegd wanneer de instelling weigert informatie te verstrekken. Deze overeenkomst geeft ook aan op welke wijze de informatie moet worden verstrekt, bijvoorbeeld op papier of langs elektronische weg (per e-mail).

B) Opsporing

De lidstaten dienen alles in het werk te stellen om onregelmatigheden (met inbegrip van vermoedelijke fraude) op te sporen, en gepaste maatregelen te nemen om die te verhelpen en zo nodig 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 toegepaste opsporingsmaatregelen en -technieken moet er onder meer in bestaan:

- ✓ de bestaande interne- en externe controlesystemen 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; en
- ✓ nauwkeurig aan te geven wie belast is met de kwaliteitscontrole van de meldingen (de AFCOS of een andere nationale entiteit).

De opsporingsmaatregelen kunnen alleen effect sorteren wanneer solide administratieve systemen zijn opgezet, zoals:

- ✓ 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;

⁶ 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).

- ✓ een welomschreven klokkenluidersbeleid met ingebouwde beschermingsmechanismen;
- ✓ voor het personeel bestemde instrumenten om fraude op te sporen;
- ✓ opleidingen; en
- ✓ een betrouwbaar en efficiënt meldingsmechanisme.

Melding en analyse van onregelmatigheden: een nuttig instrument

In overeenstemming met de in de EU geldende meldingsplicht⁷ moeten de lidstaten onregelmatigheden en gevallen van vermoedelijke fraude op gezette tijden melden aan de Commissie (OLAF) via het beheersysteem voor onregelmatigheden (Irregularity Management System - IMS).

Zowel voor de Commissie (OLAF) als voor de lidstaten is dit uitermate belangrijk, want zo kunnen zij meer te weten komen over het soort onregelmatigheden en fraude, over fraudepatronen en de schaal waarop fraude wordt gepleegd, over de gebruikte opsporingsmethoden enz.

Dit meldingsstelsel is nuttig om de meest fraudegevoelige gebieden in kaart te brengen zodat passende maatregelen kunnen worden genomen om het risico op fraude te verkleinen. Het kan ook bijdragen aan een verhoogde waakzaamheid van het personeel om fraude te herkennen.

C) 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 op het gebied van de ESIF. Hierbij wordt een beoordeling gemaakt van:

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

De onderzoeks- en vervolgingsmaatregelen kunnen alleen effect sorteren wanneer solide administratieve structuren en systemen zijn opgezet, met name:

- ✓ duidelijke en effectieve voorschriften met betrekking tot de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde administratieve en justitiële autoriteiten;

⁷ Bijvoorbeeld Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en van Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling.

- ✓ een goede en nauwe samenwerking tussen de bevoegde administratieve en justitiële autoriteiten;
- ✓ onderzoekers en aanklagers die beschikken over specialistische kennis op het gebied van de ESIF; en
- ✓ voortgezette opleidingen in het veld.

D) Herstel van fraude

Bij fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, moeten de lidstaten zich sterk maken om een veroordeling van de daders te verkrijgen. Daartoe dienen de lidstaten dezelfde inspanningen te leveren als wanneer hun nationale belangen in het gedrang dreigen te komen. De toepassing van sancties en de ruchtbaarheid die daaraan wordt gegeven, kunnen een belangrijk afschrikkende werking hebben op potentiële fraudeurs.

De doorlichting van maatregelen en technieken om fraude te herstellen, dient te bestaan uit:

- ✓ 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 fraudeherstelmaatregelen kunnen alleen effect sorteren wanneer solide administratieve structuren en systemen zijn opgezet, met name:

- ✓ 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 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 regelingen voor de terugvordering van middelen;
- ✓ statistisch toezicht; en
- ✓ opleidingen, seminars, praktische hulpmiddelen en handboeken.

2.3 Frauderisicobeoordeling

Bij de frauderisicobeoordeling met het oog op de uitwerking van een fraudebestrijdingsstrategie voor de ESIF moet rekening worden gehouden met de bijzondere nationale kenmerken van de strategie. 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.

Het risico op fraude moet vooral op basis van gezond verstand worden beoordeeld. Waar nodig moet het beoordelingsproces worden bijgestuurd om een redelijk evenwicht te bereiken.

Uitvoering van de frauderisicobeoordeling

Tussen de lidstaten zijn verschillen in uitvoering mogelijk afhankelijk van:

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

2.3.1. Algemene uitvoeringsaspecten van een frauderisicobeoordeling

De volgende punten mogen niet uit het oog worden verloren bij het in kaart brengen van mogelijke frauderisico's:

1. Volgens de theorie van de fraudedriehoek⁸ moeten drie elementen aanwezig zijn alvorens men geneigd is fraude te plegen:
 - gelegenheid: wil fraude gepleegd kunnen worden, dan moet daartoe de gelegenheid bestaan; 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.;
 - motivatie: 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;
 - 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;
 - rationalisatie speelt ook wanneer de fraudeur reden heeft om aan te nemen dat er een geringe pakkans bestaat en/of dat de straffen relatief laag zijn.

⁸ Gebaseerd op de uiteenzetting van deze fraudetheorie door Donald R. Cressey in *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973), blz. 30.

2. Frauderisicobeoordeling

De frauderisicobeoordeling is in het bijzonder gericht op de opsporing van omstandigheden die kunnen wijzen op het bestaan van een bepaalde verleiding, prikkel, druk of gelegenheid waardoor personen geneigd zijn fraude of onregelmatigheden te plegen, en van situaties die fraude en onregelmatigheden in de hand kunnen werken. Bij het beoordelen van de kans op fraude dient men bijzonder behoedzaam te werk te gaan en het nultolerantiebeginsel indachtig te zijn.

2.3.2. Volgens welke methode moet het frauderisico worden beoordeeld?

Managementautoriteiten zijn verplicht een frauderisicobeoordeling uit te voeren op grond van Verordening (EU) nr. 1303/2013, die zoals hierboven vermeld van toepassing is 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 2014-2020⁹ heeft uitgewerkt, of mogen een andere methode toepassen. Welke methode ook wordt gekozen, de frauderisicobeoordeling moet met de nodige zorgvuldigheid worden uitgevoerd om te waarborgen dat alle bedrijfstukken, sectorale fondsen en financiële instrumenten (bijvoorbeeld procedures voor overheidsopdrachten, subsidietoekenning, aanbestedingen/toewijzingscontracten voor technische bijstand) aan bod komen.

De resultaten van de frauderisicobeoordeling kunnen dienen als uitgangspunt voor de dienst die verantwoordelijk is 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. In samenspraak met deze autoriteiten moet aan bepaalde frauderisico's een hogere prioriteit worden toegekend dan aan andere.

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

2.3.3 Minimumeisen voor een goede methode

Ongeacht welke specifieke methode wordt gekozen, deze moet altijd minstens uit de volgende drie stadia bestaan:

a) Inventarisatie van de frauderisico's.

b) Evaluatie van de frauderisico's, rekening houdend met de reeds genomen maatregelen ter beperking van deze risico's.

Deze evaluatie berust op de volgende twee indicatoren:

- de kans op fraude; en

⁹ Deskundigengroep de ESIF (EGESIF) 14-0021-00 van 16 juni 2014.

- de gevolgen van deze eventuele fraude.

De tabel in bijlage 1 bij het hierboven genoemde richtsnoer voor frauderisicobeoordeling kan worden gebruikt. Hieronder staat een ander voorbeeld van een dergelijke tabel.

De kans op fraude kan als volgt worden beoordeeld:

Evaluatie	Kans	Toelichting
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 dergelijke fraude is gepleegd.
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.

De gevolgen van deze eventuele fraude kunnen als volgt worden beoordeeld:

Evaluatie	Effect	Toelichting
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.
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.
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, zelfs niet wanneer extra middelen worden ingezet.

c) Rangschikking van frauderisico's.

Hierbij worden aan de frauderisico's prioriteiten toegekend op basis van de totale risicoblootstelling en het soort risico dat wordt gelopen. De belangrijkste frauderisico's moeten met prioriteit worden aangepakt.

2.3.4 Instrumenten voor frauderisicobeoordeling

Frauderisico's kunnen worden geïnventariseerd en beoordeeld dankzij de kennis die is vergaard in fraudegevallen waarmee de structuurfondsen en het Cohesiefonds in het verleden werden geconfronteerd, alsook op basis van algemeen erkende en terugkerende fraudeconstructies. Potentiële fraude kan worden ingedeeld naar het soort programma of contract, de contractwaarde, de projectlooptijd, het betrokken projectstadium, het soort gefinancierde projectactiviteit, de geografische regio, het soort begunstigde of het fraudepatroon. Aan de hand van deze indeling kunnen de meest fraudegevoelige gebieden in kaart worden gebracht.

Documentatie

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”)¹⁰, richtsnoeren inzake belangenconflicten en vervalste documenten;
- 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;
- EU-verslagen, waaronder het EU-corruptiebestrijdingsverslag; en
- de studie van Price Waterhouse Coopers over de kosten van corruptie bij openbare aanbestedingen.

IT-instrumenten

Vandaag zijn IT-instrumenten een waardevol hulpmiddel om fraudepatronen en de meest fraudegevoelige sectoren te analyseren. Voor zover beschikbaar moet intensief gebruik worden gemaakt van database-, datamining- en risicoscore-instrumenten.

¹⁰ 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.

Het beheersysteem voor onregelmatigheden (Irregularity Management System - IMS) is de meest omvangrijke Europese database met informatie over fraudegevallen en kan voor fraudeanalyse worden gebruikt.

De Commissie heeft een specifiek risicoscore-instrument ontwikkeld, Arachne genoemd, als hulpmiddel bij het in kaart brengen van gebieden (concrete acties, projecten, begunstigden en contracten of contractanten) met een verhoogd frauderisico, waaraan de autoriteiten van lidstaten extra aandacht moeten besteden. Arachne wordt beschikbaar gesteld aan alle lidstaten die ervoor hebben gekozen dit instrument te gebruiken. Bepaalde lidstaten kunnen ook andere, gelijksoortige instrumenten hebben uitgewerkt.

Andere informatiebronnen

Vermeldenswaard zijn de volgende belangrijke bronnen:

- vragenlijsten, workshops en bijeenkomsten met leidinggevend personeel en andere werknemers; en
- seminars, conferenties en evenementen ter bevordering van de uitwisseling van goede praktijken op nationaal of internationaal niveau.

3. Uitwerkingsfase: vaststellen van de doelstellingen van de nationale fraudebestrijdingsstrategie en bepalen van indicatoren om de uitvoeringsresultaten daarvan te meten

De doelstellingen van de nationale fraudebestrijdingsstrategie vormen het stappenplan van de lidstaat ter bestrijding van fraude met de ESIF in de komende jaren. Zij moeten vergezeld gaan van passende bijbehorende indicatoren die het mogelijk maken nauwgezet en efficiënt toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de strategie en de doeltreffendheid daarvan te beoordelen.

3.1 Vaststellen van de doelstellingen

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 ESIF 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.

3.1.1 Kenmerken van de doelstellingen

De doelstellingen moeten specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant/realistisch en van een termijn voorzien zijn (SMART - **S**pecific, **M**easurable, **A**chievable, **R**ealistic/**R**elevant and **T**ime-bound).

Zij mogen niet zo talrijk zijn dat een doeltreffende uitvoering en monitoring van de nationale fraudebestrijdingsstrategie daardoor worden verhinderd. De doelstellingen moeten duidelijk aangeven en inzichtelijk maken welke prioriteiten de lidstaat heeft gesteld voor de bestrijding van fraude op het gebied van de ESIF. De doelstellingen moeten realistisch zijn gelet op de beschikbare middelen.

Elke doelstelling moet op dynamische wijze onder woorden worden gebracht en duidelijk aangeven in welke richting de lidstaat zich dient te bewegen. Zo is „capaciteitsopbouw” bijvoorbeeld niet zinvol als 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 en vervolging, terugvordering van middelen (herstel) en sancties.

De diverse 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 specifieke 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 proactieve aanpak, gekenmerkt door een hoge mate van relevantie van de ondernomen actie.

3.1.2. Door de strategie bestreken periode

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

De eerste mogelijkheid bestaat erin de strategie rechtstreeks te koppelen aan de operationele programma's. Het eerstvolgende meerjarig financieel kader (MFK) 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 bestaat erin de nationale fraudebestrijdingsstrategie voor de ESIF te beschouwen als een algemene strategie die, losstaande van het meerjarig financieel kader, op de ESIF moet worden toegepast. De door de nationale strategie bestreken periode wordt met andere woorden bepaald zonder rekening te houden met de programmeringsperiode van het meerjarig financieel kader. Niettemin moet een strategie die erop gericht is in een bepaald gebied een visie op middellange of lange termijn te ontwikkelen, een periode van minstens vier tot vijf jaar bestrijken.

Voorbeeld van doelstellingen

1. Ervoor zorgen dat de ESIF in een fraudebestendig klimaat kunnen functioneren (totstandbrenging van een gepast rechtskader).
2. Fraudepreventie bevorderen bij het grote publiek en onder het bij de uitvoering van de ESIF betrokken personeel.
3. Controles zo efficiënt mogelijk maken.

3.2 Bepalen van de indicatoren

Indicatoren vervullen een sleutelrol in de fraudebestrijdingsstrategie omdat zij de vooruitgang meten die is geboekt bij de verwezenlijking van de daarin vervatte

doelstellingen. 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 hoeveelheid/aantal, zoals een aantal ondertekende samenwerkingsovereenkomsten tussen bevoegde autoriteiten (bijvoorbeeld auditautoriteiten en justitiële autoriteiten);
- een percentage dat een momentopname geeft van de situatie, bijvoorbeeld het aantal opleidingscursussen gedeeld door het aantal deelnemers per programma in een bepaald jaar; of
- 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; of
- 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.

Voorbeelden van indicatoren

Doelstellingen	Indicatoren
Ervoor zorgen dat de ESIF in een fraudebestendig klimaat kunnen functioneren	Aantal wijzigingen in regelgeving per jaar
Controles zo efficiënt mogelijk maken	Gemiddeld bedrag aan teruggevorderde middelen per uitgevoerde controle
Fraudegevallen op het gebied van de ESIF efficiënter vervolgen	Aantal aanklagers met een opleiding in fraudebestrijding op het gebied van de ESIF

4. Opstelling 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 (zie punt 2.1 op pagina 7). 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 monitoringactiviteiten. 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 actieterreinen die afgestemd zijn op de werkterreinen waarin de nationale fraudebestrijdingsstrategie voor de ESIF voorziet.

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 de ESIF tot doel hebben de levensomstandigheden van de EU-bevolking te verbeteren en groei en werkgelegenheid

te bevorderen. Deze doelstelling wordt ondermijnd wanneer oneigenlijk gebruik (lees: 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 voor de ESIF.

In elke lidstaat moet een gestructureerd netwerk van autoriteiten worden opgezet om uitvoering te geven aan de fraudebestrijdingsstrategie voor de ESIF 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 bijgesteld.

Mogelijke rol van de AFCOS

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 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.

Tot de eventueel te nemen maatregelen behoren:

- 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;
- de vergroting van het publieke bewustzijn;
- de invoering van een behandelingsprocedure voor opgespoorde onregelmatigheden en gevallen van vermoedelijke fraude op het gebied van de ESIF;
- 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;

- de uitwerking van een handboek waarin bij het plaatsen van overheidsopdrachten betrokken ambtenaren richtsnoeren worden aangereikt over de rol die voor hen is weggelegd bij het aanpakken van onregelmatigheden, fraude en corruptie op het gebied van de ESIF; en
- de bevordering van de uitwisseling van ervaringen tussen de nationale autoriteiten en Europese partners (OLAF, bevoegde directoraten-generaal van de Commissie, andere lidstaten).

5. Evaluatie en actualisering van de strategie

De nationale fraudebestrijdingsstrategie moet worden opgevat als een „levend” (lees: dynamisch) document dat voortdurend wordt aangepast en geactualiseerd. De bedoeling daarvan is 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.

Daarom moet de strategie op gezette tijden worden geëvalueerd om te waarborgen dat de ondernomen acties in de goede richting gaan en dat de doelstellingen te gelegener tijd worden bereikt. Deze evaluatie kan inzichtelijk maken in welke mate de doelstellingen zijn bereikt, tot op welke hoogte de tot dusver gevolgde aanpak geschikt is gebleken en in hoeverre het noodzakelijk is de **strategie te actualiseren**.

Evaluaties worden periodiek uitgevoerd, binnen vastgestelde termijnen, bijvoorbeeld een tussentijdse evaluatie halverwege de looptijd, een jaarlijkse evaluatie enz., dan wel een eindevaluatie na de definitieve uitvoering.

De evaluatie moet worden uitgevoerd door de autoriteit die instaat voor de uitvoeringscoördinatie van de strategie. Er moet een jaarverslag worden opgesteld om een balans op te maken van de geboekte vooruitgang.

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. In dit stadium kan een tussentijds evaluatieverslag worden overgelegd.

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. Bij de evaluatie moet de nadruk worden gelegd op de voor de uitvoering gebruikte middelen alsook op de resultaten zelf. In dit stadium worden de efficiëntie (resultaten of outputs, afgezet tegen de ingezette middelen of inputs) en de effectiviteit (de verhouding tussen de bereikte resultaten en de vastgestelde doelstellingen) van de strategie gemeten. De resultaten van de strategie worden voorgesteld in het eindevaluatieverslag.

De evaluatiecriteria moeten zodanig worden vastgesteld dat zij duidelijk maken:

- a) in hoeverre de uitvoeringsresultaten van de strategie sporen met de verwachte uitkomsten die in de uitwerkingsfase van de strategie zijn vastgesteld;
- b) 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; en
- c) in welke mate de in het actieplan vastgestelde activiteiten en termijnen werden nageleefd.

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

- de doelstellingen worden aangepast of herzien;

- de indicatoren worden bijgesteld;
- de termijnen worden bijgewerkt; en
- dat nieuwe maatregelen worden ingevoerd of bestaande maatregelen worden bijgestuurd.

Bijlagen

Bijlage 1: model en inhoud van een nationale fraudebestrijdingsstrategie

In dit document worden aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot de kernthema's die uitvoerig aan bod moeten komen in de strategie. De aanbevelingen en suggesties zijn gecursiveerd. Directe voorstellen worden in normaal lettertype aangegeven.

1. Inleiding en algemene situering

Dit hoofdstuk moet het volgende bevatten:

- *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 (voor zover bestaand) ter bestrijding van fraude, corruptie en alle soorten financiële misdrijven;*
- *een verklaring waarbij een algemene beleidsverbintenis wordt aangegaan en waaruit blijkt dat de autoriteiten bereid zijn om zich in te zetten voor bestrijding van fraude, in het bijzonder wat EU-fondsen betreft; en*
- *een vermelding van eventuele raakvlakken met andere nationale beleidslijnen of politieke prioriteiten.*

Daarnaast moet de volgende informatie worden opgenomen die specifiek verband houdt met de Europese structuur- en investeringsfondsen (de ESIF):

- *een lijst van autoriteiten en diensten die betrokken zijn bij het toezicht op de ESIF en bij de bestrijding van fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten ten nadele van de ESIF;*
- *bijzonderheden over de wijze waarop het toezicht op de EU-fondsen wordt georganiseerd, bijvoorbeeld gecentraliseerd toezicht, gedecentraliseerd toezicht of een andere toezichtstructuur; en*
- *het bestaan van specifieke maatregelen of een specifieke strategie ter bestrijding van fraude in deze sector.*

Geef aan welke nationale instantie verantwoordelijk is voor de strategie, met name voor de uitwerking van de strategie en voor het toezicht op de uitvoering daarvan.

Vermeld de door de strategie bestreken periode.

2. Stand van zaken en frauderisicobeoordeling

Motiveer waarom een strategie nodig is (verduidelijk met andere woorden de achtergrond van de strategie).

Geef de belangrijkste gebieden aan waar sterke punten en ruimte voor verbetering werden vastgesteld bij de beoordeling van de huidige situatie, en leg uit waarom verbetering noodzakelijk is. 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 tot slot aan voor welke gebieden de strategie zal dienen om de tekortkomingen van het huidige systeem te verhelpen en zodoende de fraudebestrijdingsmaatregelen effectiever te maken.

Verwijs naar de beginselen en waarden die worden genoemd in de strategie.

3. Middelen en hulpbronnen

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 overzicht geven van de diensten die belast zijn met het beheer, de certificering en de controle/audit van de ESIF;*
- *een overzicht geven van de diensten die belast zijn met de bestrijding van fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten ten nadele van de ESIF;*
- *informatie verstrekken over de eventuele rol van IT-systemen in de fraudebestrijding; en*
- *informatie verstrekken over het opleidingsbeleid en de opleidingsmiddelen.*

4. Doel van de strategie, doelstellingen en bijbehorende indicatoren en plaats daarvan in de fraudebestrijdingscyclus

Beschrijf het doel van de strategie.

Geef een korte beschrijving van elke doelstelling. Het is van belang te verwijzen naar de in hoofdstuk 2 vastgestelde behoeften aangezien de doelstelling logischerwijs daaruit voortvloeit.

De gezamenlijke doelstellingen moeten alle stadia van de fraudebestrijdingscyclus bestrijken (preventie, opsporing, onderzoek en vervolging, en herstel). Een bepaalde doelstelling kan betrekking hebben op een of meer stadia van de cyclus.

Doelstelling 1:

Situering (zet uiteen waarom deze doelstelling prioritair is)

Beschrijving (het beoogde resultaat)

Indicator

Doelstelling 2:

Situering (zet uiteen waarom deze doelstelling prioritair is)

Beschrijving (het beoogde resultaat)

Indicator

...

5. 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 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 jaarlijks of tweejaarlijks beoordeeld. Een verslag wordt opgesteld en overgelegd aan [*regering, ministerie van... enz.*].

Het actieplan bestrijkt alle stadia van de fraudebestrijdingscyclus (preventie, opsporing, onderzoek en corrigerende maatregelen).

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

Doelstelling 1	Maatregel of actie	Verantwoordelijke dienst	Termijn	Indicator	<i>Risico (dat de doelstellingen niet worden bereikt)</i>	<i>Financiële en personele middelen</i>
Doelstelling 2	Maatregel of actie	Verantwoordelijke dienst	Termijn	Indicator		

Doelstelling 3	Maatregel of actie	Verantwoordelijke dienst	Termijn	Indicator		

6. Evaluatie en actualisering van de strategie

De uitvoering van de strategie wordt geëvalueerd overeenkomstig het volgende tijdschema: [*geef het tijdschema voor de tussentijdse evaluatie en de eindevaluatie van de strategie*]. Over elke evaluatie wordt een uitvoerig verslag opgesteld met:

- een beschrijving van de evaluatiemethode;
- een beoordeling van de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt;
- een conclusie over de te ondernemen vervolgstappen.

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.

Bij de actualisering en bijstelling van de strategie moeten waar nodig:

- de doelstellingen opnieuw worden gezien;
- de planning en het beheer van de middelen worden aangepast;
- de maatregelen en/of de termijnen worden bijgewerkt; en
- de verantwoordelijke diensten worden herzien.

Een eindevaluatie over de uitvoering van de strategie wordt uiterlijk op [*datum vermelden*] uitgevoerd, waarna de strategie wordt verlengd.

Bijlage 2: verklarende woordenlijst

met betrekking tot nationale fraudebestrijdingsstrategieën voor Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF)

Actieplan voor de nationale strategie: een routekaart waarin alle noodzakelijke stappen worden aangegeven om de nationale fraudebestrijdingsstrategie voor de ESIF 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 (Anti-Fraud Coordination Service): 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.

Audit: 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.¹¹

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 uitsluitingen¹².

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.

Belangenconflict¹³: 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, 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

¹¹ Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie, Straatsburg, 27.1.1999.

¹² PB L 344 van 20.12.2008.

¹³ 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.

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 de ESIF, 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)¹⁴.

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.

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

¹⁴ „Study on corruption in the healthcare sector”, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

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 Gemeenschappen¹⁵, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie¹⁶:

- (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 Gemeenschappen¹⁷ of van de door of voor de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen, wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden;

¹⁵ PB C 316 van 27.11.1995, blz. 49.

¹⁶ 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 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).

¹⁷ 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.

- 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 gedraging¹⁸: 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: overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1303/2013, 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.

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

¹⁸ Zie hiervoor naar analogie artikel 15 van Wet nr. 300/2005 (Slowaaks Wetboek van Strafrecht).

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.¹⁹ 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 (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 begunstigers, 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.

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 ESIF 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.

¹⁹ „Study on corruption in the healthcare sector”, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

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.

Terugvordering van middelen: onder bepaalde omstandigheden moet de Europese Commissie betalingen van de structuurfondsen terugvorderen van de lidstaten. Dat is het geval wanneer:

1. de lidstaat niet alle toegekende middelen nodig bleek te hebben;
2. een lidstaat middelen heeft ontvangen voor een structurele maatregel/concrete actie die al afgelopen was; of
3. geld uit de Europese structuurfondsen en het Cohesiefonds verkeerd is besteed door fraude of nalatigheid.

In deze drie gevallen heeft de Europese Commissie het recht de lidstaten te vragen de toegekende middelen terug te betalen. De terugvorderingsprocedure is vastgelegd in de EU-wetgeving en kan worden opgestart om het geld terug te krijgen. Wat steun uit het Cohesiefonds betreft, worden de uitgaven en de betalingsverzoeken voor ieder operationeel programma geïnventariseerd door een certificeringsautoriteit die deze inventaris naar de Commissie zendt. De certificeringsautoriteit moet ook nagaan of de uitgaven correct en in overeenstemming met alle Europese regels en verordeningen zijn gedaan. Als er in de boekhouding of bij controles door de Commissie of andere organen problemen worden vastgesteld, waakt de certificeringsautoriteit erover dat de middelen worden teruggevorderd, desnoods met de hulp van de plaatselijke rechterlijke autoriteiten.

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.

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.

Structuurfondsen: 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. Structuurfondsen omvatten het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en het financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij (FIOV).

Vermoeden van fraude: overeenkomstig artikel 1 bis, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1681/94, gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2035/2005, en van Verordening (EG) nr. 1831/94, gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2168/2005, overeenkomstig artikel 27, onder c), van Verordening (EG) nr. 1828/2006, overeenkomstig artikel 54, onder c) van Verordening (EG) nr. 498/2007 en overeenkomstig artikel 2, lid 4, van Verordening nr. 1848/2006, 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 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen²⁰. 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.

²⁰ 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.

Bijlage 3 - Uitwerking van een nationale strategie ter bestrijding van fraude met de ESIF - stroomschema

Uitwerking van een nationale strategie ter bestrijding van fraude met de ESIF

