



Europese structuur- en investeringsfondsen

Richt snoeren voor lidstaten en programma-autoriteiten

Frauderisicobeoordeling en doeltreffende en
evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen

Juni 2014

LET OP:

"Dit is een werkdocument van de diensten van de Commissie. Op grond van het geldende EU-recht biedt het overheidsinstanties, beroepsbeoefenaars, begunstigen of mogelijke begunstigen en andere instanties die bij de uitvoering van of het toezicht en de controle op de Europese structuur- en investeringsfondsen betrokken zijn, technische richtsnoeren over de wijze waarop de EU-regels op dit gebied moeten worden uitgelegd en toegepast. Het document heeft tot doel aan te geven hoe de diensten van de Commissie deze regels uitleggen en interpreteren, zodat de uitvoering van het programma wordt vergemakkelijkt en goede praktijken worden gestimuleerd. Deze richtsnoeren laten echter onverlet de interpretatie van het Hof van Justitie en het Gerecht of de besluiten van de Commissie."

Inhoud

LIJST VAN ACRONIEMEN EN AFKORTINGEN	3
1. INLEIDING.....	5
1.1. Achtergrond.....	5
1.2. Een proactieve, gestructureerde en gerichte benadering van het beheer van frauderisico's.....	7
2. DEFINITIES	7
2.1. Definitie van onregelmatigheid	7
2.2. Definitie van fraude in het Verdrag.....	8
2.3. Definitie van corruptie.....	8
3. ZELFBEOORDELING VAN FRAUDERISICO'S	8
3.1. Het instrument	8
3.2. Samenstelling van het zelfbeoordelingsteam	10
3.3. Frequentie van de zelfbeoordeling	10
4. RICHTSNOEREN INZAKE MINIMUMEISEN VOOR DOELTREFFENDE EN EVENREDIGE FRAUDEBESTRIJDINGSMAATREGELEN	11
4.1. Fraudebestrijdingsbeleid.....	11
4.2. Preventie	11
4.2.1. Ethische cultuur	12
4.2.2. Toewijzing van verantwoordelijkheden	13
4.2.3. Opleiding en bewustmaking	13
4.2.4. Interne controlesystemen.....	14
4.2.5. Data-analyse en het Arachne-instrument.....	14
4.3. Opsporing en melding	15
4.3.1. Het ontwikkelen van een juiste mentaliteit	15
4.3.2. Fraude-indicatoren (rode vlaggen)	16
4.4. Onderzoek, correctie en vervolging	17
4.4.1. Terugvordering en strafrechtelijke vervolging.....	17
4.4.2. Follow-up	17
5. CONTROLE DOOR DE AUDITAUTORITEIT OP DE FRAUDERISICOBEOORDELING EN FRAUDEBESTRIJDINGSMAATREGELEN VAN DE MA	18
5.1. Checklist voor auditautoriteiten	18
5.2. Frequentie van de verificatie door de auditautoriteit.....	18
Bijlage 1 Instrument voor frauderisicobeoordeling en instructies voor het gebruik ervan	
Bijlage 2 Aanbevolen risicobeperkende controles	
Bijlage 3 Template voor fraudebestrijdingsbeleid	
Bijlage 4 Checklist voor de auditautoriteit	

LIJST VAN ACRONIEMEN EN AFKORTINGEN

"Vo. 1303/2013" – Verordening met de gemeenschappelijke bepalingen (Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad)

EFRO – Europees Fonds voor regionale ontwikkeling

ESF – Europees Sociaal Fonds

Het Financieel Reglement – Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen

"de Fondsen" – specifiek voor dit document worden hiermee bedoeld: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij

MA – Managementautoriteit

OLAF – Europees Bureau voor Fraudebestrijding

SAMENVATTING

Deze richtsnoeren bieden managementautoriteiten (managementautoriteiten) bijstand bij en aanbevelingen voor de tenuitvoerlegging van artikel 125, lid 4, onder c), Vo. 1303/2013, waarin wordt bepaald dat managementautoriteiten op basis van de vastgestelde risico's doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen moeten nemen. De Commissie vertrekt eveneens richtsnoeren aan de auditautoriteit over het toetsten van de naleving van dit artikel door de managementautoriteiten.

De Commissie beveelt managementautoriteiten aan **bij het beheer van frauderisico's een proactieve, gestructureerde en gerichte benadering** te volgen. Wat de Fondsen betreft moet het doel zijn proactieve, evenredige en kosteneffectieve fraudebestrijdingsmaatregelen te nemen. Alle programma-autoriteiten moeten zich verbinden tot nultolerantie ten aanzien van fraude en eerst en vooral zorgen voor **de juiste toonzetting van bovenaf**. Een doelgerichte frauderisicobeoordeling en heldere communicatie over de ernst van fraudebestrijding kan potentiële fraudeurs een duidelijke boodschap sturen. Robuuste en effectief geïmplementeerde controlesystemen kunnen er weliswaar voor zorgen dat frauderisico's aanzienlijk worden beperkt maar ze kunnen niet helemaal voorkomen dat frauderisico's zich voordoen of zich aan opsporing onttrekken. Daarom moeten de controlesystemen ook voorzien in procedures voor het opsporen van fraude en het nemen van de juiste maatregelen zodra een vermoedelijk geval van fraude aan het licht is gekomen. Met deze richtsnoeren wordt stap voor stap aangegeven hoe de fraudegevallen aangepakt kunnen worden die zich alsnog voordoen wanneer reeds maatregelen van goed financieel beheer zijn ingevoerd en doeltreffend ten uitvoer worden gelegd. Het algemene doel van de regelgevende bepalingen is echter te zorgen voor een kosteneffectief beheer van frauderisico's en doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen, hetgeen in de praktijk neerkomt op een **gerichte en gedifferentieerde aanpak voor elk programma en elke situatie**.

Het aan deze richtsnoeren gehecht instrument voor de zelfbeoordeling van frauderisico's kan daarom, samen met de gedetailleerde instructies, worden gebruikt om de gevolgen en de waarschijnlijkheid van gewone frauderisico's te beoordelen. Ten tweede vermelden de richtsnoeren de aanbevolen risicobeperkende controles waarmee de overblijvende risico's, die nog niet doeltreffend met de huidige controles worden aangepakt, verder kunnen worden verminderd. Het operationele doel van de MA moet zijn fraudebestrijdingsmaatregelen vast te stellen die evenredig zijn met de risico's en zijn afgestemd op de specifieke situaties die verband houden met de resultaten van de Fondsen in een bepaald programma of een bepaalde regio. De managementautoriteit doet er met name goed aan om zich, na de risicobeoordeling en de invoering van de daarmee verband houdende risicobeperkende controles in het systeem, bezig te houden met de specifieke situaties die zich kunnen voordoen bij de tenuitvoerlegging van de operationele maatregelen, en met het oog daarop de verdere ontwikkeling van specifieke fraude-indicatoren (rode vlaggen) te bevorderen en te zorgen voor een doeltreffende samenwerking en coördinatie tussen de managementautoriteit, de auditautoriteit en de onderzoeksinstanties. De Commissie biedt de lidstaten eveneens een specifiek score-instrument voor risico's, Arachne, waarmee zij hen kan bijstaan bij het identificeren, voorkomen en opsporen van riskante operaties, projecten, begunstigden en contracten/contractanten, en dat ook preventief kan worden gebruikt.

De door de Commissie voorgestelde zelfbeoordeling van frauderisico's is eenvoudig, logisch en praktisch en gebaseerd op vijf essentiële methodologische stappen:

1. het kwantificeren van het risico op een bepaalde vorm van fraude via een beoordeling van de gevolgen en de waarschijnlijkheid (brutorisico);
2. het beoordelen van de doeltreffendheid van de bestaande controles ter beperking van het brutorisico;
3. het beoordelen van het nettorisico nadat rekening is gehouden met de gevolgen en de doeltreffendheid van de bestaande controles, dat wil zeggen met de huidige situatie (restrisico);
4. het beoordelen van de gevolgen van de geplande risicobeperkende controles voor het netto(rest)risico;
5. het vaststellen van het streefrisico, dat wil zeggen het risiconiveau dat de managementautoriteit draagbaar acht nadat alle controles zijn ingevoerd en van kracht zijn.

Tot slot is de Commissie van plan om zo nodig gerichte ondersteuning te bieden bij de uitrol en de lidstaten te helpen bij de tenuitvoerlegging van artikel 125, lid 4, onder c), Vo. 1303/2013 en van deze richtsnoeren.

1. INLEIDING

1.1. Achtergrond

Krachtens artikel 59, lid 2, van het Financieel Reglement nemen de lidstaten alle nodige maatregelen, met inbegrip van wetgevende, regelgevende en administratieve maatregelen, ter bescherming van de financiële belangen van de EU, met name door te voorzien in de preventie, opsporing en correctie van onregelmatigheden en fraude.

De Vo. 1303/2013 bevat specifieke vereisten met betrekking tot de verantwoordelijkheden van de lidstaten wat betreft fraudepreventie. Deze richtsnoeren inzake het beheer van frauderisico's zijn gericht tot de managementautoriteiten en de Auditautoriteiten van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds, het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

Afgezien van artikel 72, onder h), Vo. 1303/2013, waarin wordt bepaald dat de beheers- en controlesystemen moeten voorzien in de voorkoming, opsporing en correctie van onregelmatigheden, waaronder fraude, en de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, vermeerderd met eventuele rente, wordt in artikel 125, lid 4, onder c), Vo. 1303/2013 bepaald dat de managementautoriteiten **doeltreffende en evenredige fraudepreventiemaatregelen [moeten] nemen op basis van de vastgestelde risico's**.

De risico's op fraude en corruptie moeten op adequate wijze worden beheerd. De managementautoriteiten hebben onder meer de verantwoordelijkheid aan te tonen dat pogingen om te frauderen ten koste van de EU-begroting onaanvaardbaar zijn en niet worden geduld. De manier waarop met fraude en de oorzaken en gevolgen ervan moet worden omgegaan, is voor elke beheersinstantie een belangrijke uitdaging, daar fraude wordt ontworpen om zich aan opsporing te onttrekken. De managementautoriteiten wordt tevens geadviseerd nota te nemen van de *Corruption*

*Perception Index*¹ van Transparency International en van het door de Commissie opgestelde EU-corruptiebestrijdingsverslag², wanneer zij moeten beoordelen in welke mate hun algemene werkomgeving is blootgesteld aan het risico van corruptie en fraude.

De mogelijkheid van fraude mag niet worden genegeerd en moet worden gezien als een stel risico's die – net als alle andere bedrijfsrisico's of mogelijk negatieve gebeurtenissen – op adequate wijze moeten worden beheerd. Daarom is het mogelijk frauderisico's te beoordelen aan de hand van de bestaande beginselen en instrumenten voor risicobeheer. Robuuste en doeltreffend geïmplementeerde controlesystemen kunnen het risico dat fraude optreedt of niet wordt opgespoord, beperken maar kunnen de kans op fraude niet volledig uitbannen. Het algemene doel moet zijn de belangrijkste frauderisico's gericht aan te pakken en daarbij voor ogen te houden dat niet alleen de basisvereisten moeten worden nageleefd en de totale baten van de aanvullende fraudebestrijdingsmaatregelen hoger moeten zijn dan de totale kosten (het evenredigheidsbeginsel), maar dat ook rekening moet worden gehouden met de hoge reputatieschade ten gevolge van fraude en corruptie.

Om de gevolgen en waarschijnlijkheid van frauderisico's die de financiële belangen van de EU kunnen schaden, te beoordelen, beveelt de Commissie de managementautoriteiten aan het in **bijlage 1** opgenomen instrument voor frauderisicobeoordeling te gebruiken. De beoordeling moet worden verricht door een door de MA opgericht zelfbeoordelingsteam³. De lijst van aanbevolen maar niet verplichte risicobeperkende controles die de MA kan invoeren als respons op overblijvende risico's, is opgenomen in **bijlage 2**. Deze evenredige maatregelen kunnen helpen bij het verder beperken van de overblijvende risico's die tijdens de zelfbeoordeling zijn vastgesteld maar nog niet doeltreffend met de bestaande controles zijn aangepakt.

Bovendien wordt in **bijlage 3** een vrijwillige template voor de beleidsverklaring inzake fraudebestrijding voorgesteld. Deze template kan worden gebruikt door de managementautoriteiten die hun fraudebestrijdingsprogramma in de vorm van een beleidsverklaring willen gieten om op zowel intern als extern vlak bekendheid te geven aan hun officiële standpunt inzake fraude en corruptie.

Ter aanvulling hiervan verstrekt de Commissie ook richtsnoeren voor de toetsing door de auditautoriteit van het werk dat de MA heeft verricht in de context van de frauderisicobeoordeling en de ter beperking van frauderisico's ingevoerde maatregelen. De checklists in **bijlage 4** kunnen nuttig zijn voor de systeemaudits die de auditautoriteiten op grond van artikel 127 Vo. 1303/2013 moeten verrichten. Deze zullen worden gebruikt voor de eigen risicobeoordeling van de Commissie maar kunnen ook nuttig zijn voor het verslag en het oordeel van de onafhankelijke auditinstantie die het beheers- en controlesysteem moet beoordelen met het oog op de aanwijzing van managementautoriteiten als bedoeld in artikel 124, lid 2, Vo. 1303/2013.

¹ <http://cpi.transparency.org/cpi2012>

² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economische en Sociaal Comité van 6 juni 2011 – Corruptiebestrijding in de EU (COM(2011)308 definitief).

³ Aangezien de BA's in het geval van Europese territoriale samenwerking voor alle functies verantwoordelijk zijn, moet bij de risicobeoordeling rekening worden gehouden met de frauderisico's die zich kunnen voordoen in heel het door het programma gedekte gebied, en moet worden gestreefd naar de invoering van de nodige, doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen.

1.2. Een proactieve, gestructureerde en gerichte benadering van het beheer van frauderisico's

Het in de bijlage opgenomen praktische instrument voor de zelfbeoordeling van frauderisico's richt zich op de belangrijkste situaties waarin de procedures voor de tenuitvoerlegging van de programma's het meest kwetsbaar zijn voor manipulatie door fraudeurs of frauduleuze organisaties, zoals de georganiseerde misdaad. Het instrument kan worden gebruikt om de waarschijnlijkheid en de ernst van deze situaties te beoordelen, maar ook wat de managementautoriteiten momenteel doen om ze aan te pakken. Hiervoor zijn drie belangrijke procedures uitgekozen, waar de blootstelling aan specifieke frauderisico's het grootst wordt geacht:

- selectie van aanvragers,
- implementatie en verificatie van de uitvoering,
- certificering en betalingen.

Het eindresultaat van de frauderisicobeoordeling is de identificatie van de specifieke risico's waaraan volgens de zelfbeoordeling tot nu toe onvoldoende is gedaan om de waarschijnlijkheid en de gevolgen van de mogelijke frauduleuze activiteiten tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Deze beoordeling zal dan de grondslag vormen voor de respons op deze tekortkomingen. Daartoe worden doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen gekozen uit de lijst van aanbevolen fraudebeperkende controles. In sommige gevallen kan de conclusie zijn dat aan de meeste overblijvende risico's reeds het hoofd is geboden en er daarom slechts zeer weinig, of in het geheel geen aanvullende fraudebestrijdingsmaatregelen nodig zijn. In alle beoordelingsscenario's mag worden verwacht dat de MA argumenten kan aandragen ter staving van haar conclusies.

2. DEFINITIES

De risicobeoordeling heeft alleen betrekking op specifieke frauderisico's en niet op onregelmatigheden. **Een doeltreffende implementatie kan echter ook indirect effect sorteren op het voorkomen en opsporen van onregelmatigheden in ruimere zin**, daar onregelmatigheden worden beschouwd als een grotere categorie dan fraude.

Fraude en onregelmatigheden onderscheiden zich van elkaar door de intentie die hieraan ten grondslag ligt.⁴

2.1. Definitie van onregelmatigheid

In Verordening (EG) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995⁵ betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen is de term onregelmatigheid een breed begrip dat zowel opzettelijke als niet-opzettelijke onregelmatigheden omvat die door marktdeelnemers zijn begaan.

⁴ De redenen die ten grondslag liggen aan frauduleus gedrag worden behandeld in COCOF 09/0003/00 van 18.2.2009 – Informatieve nota over fraude-indicatoren voor het EFRO, het EFS en het CF.

⁵ PB L 312 van 23.12.1995, blz. 1.

In artikel 1, lid 2, van Verordening (EG) nr. 2988/95 wordt "**onregelmatigheid**" omschreven als:

"elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht (...) die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave".

2.2. Definitie van fraude in het Verdrag

In de overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen⁶ wordt "**fraude**" wat de uitgaven betreft gedefinieerd als 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 Gemeenschappen of van de door of voor de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen, wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden;

- met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden;

- deze middelen worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor zij oorspronkelijk zijn toegekend."

2.3. Definitie van corruptie

Volgens de door de Commissie gehanteerde brede definitie van corruptie is corruptie misbruik van een (openbare) positie ten eigen voordele. Corrupte betalingen werken andere soorten fraude in de hand, zoals valse facturering, fictieve uitgaven of niet-naleving van contractuele voorwaarden. De meest gewone vorm van corruptie zijn corrupte betalingen of andere voordelen, waarbij de ontvanger (passieve corruptie) steekpenningen aanneemt van de gever (actieve corruptie) in ruil voor een gunst.

3. ZELFBEOORDELING VAN FRAUDERISICO'S

3.1. Het instrument

Het in **bijlage 1** opgenomen instrument voor de zelfbeoordeling van frauderisico's heeft voornamelijk tot doel de MA te helpen bij de zelfbeoordeling van de gevolgen en de waarschijnlijkheid van specifieke fraudescenario's. De te beoordelen specifieke frauderisico's zijn de risico's die werden vastgesteld op basis van de kennis die werd opgedaan bij eerdere gevallen van fraude in het cohesiebeleid, alsmede aan de hand van algemeen erkende en steeds weer terugkerende fraudeconstructies. Met andere woorden, in het instrument is van meet af aan een reeks erkende, specifieke risico's ingevoerd. Andere bekende risico's voor het te

⁶ PB C 316 van 27.11.1995, blz. 49.

beoordelen specifieke programma/gebied moeten door het zelfbeoordelingsteam worden toegevoegd (zie 3.2.).

In de richtsnoeren in bijlage 1 wordt uitvoerig uiteengezet hoe het instrument voor frauderisicobeoordeling moet worden gebruikt.

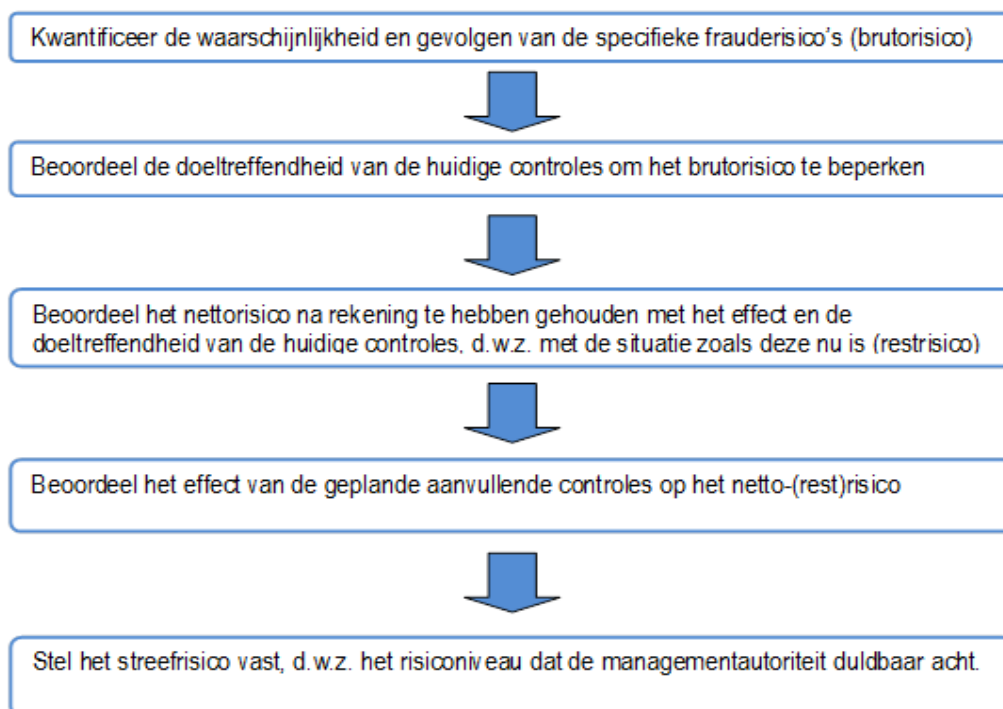
Het instrument is gericht op de waarschijnlijkheid en de gevolgen van specifieke en algemeen erkende frauderisico's die bijzonder relevant zijn voor de voornaamste processen:

- selectie van aanvragers (werkblad 1 van de spreadsheet),
- tenuitvoerlegging van de projecten door de begunstigden, waarbij de klemtoon ligt op overheidsopdrachten en arbeidskosten (werkblad 2),
- certificering van de kosten door de MA en betalingen (werkblad 3).

Elke afdeling begint met een voorblad waarop de voor die afdeling relevante risico's zijn opgesomd.

Bovendien doet de MA er goed aan een beoordeling te maken van de algemene frauderisico's die verband houden met de rechtstreeks door haar beheerde overeenkomsten inzake overheidsopdrachten, bijv. in de context van het plaatsen van een overheidsopdracht voor technische bijstand (werkblad 4). Indien de MA geen overheidsopdracht plaatst waarvoor een frauderisicobeoordeling nodig is, hoeft afdeling 4 niet te worden ingevuld.

De methodologie voor deze frauderisicobeoordeling bestaat uit **vijf belangrijke stappen**.



Het algemene doel van elk specifiek risico is te beoordelen hoe groot het brutorisico van een bepaald fraudescenario is, en vervolgens de reeds bestaande controles te identificeren en hun doeltreffendheid te beoordelen in het beperken van de frauderisico's door te voorkomen dat deze risico's zich voordoen of door te verzekeren dat, als ze zich voordoen, zij aan het licht worden gebracht. Het resultaat is dan een nettorisico. Wanneer het restrisico aanzienlijk of kritisch is, moet een intern actieplan wordt ingevoerd om de controles te verbeteren en de negatieve gevolgen waaraan de lidstaten zijn blootgesteld verder te verminderen (dat wil zeggen dat indien nodig aanvullende, doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen moeten worden ingevoerd – zie de lijst van aanbevolen risicobeperkende controles⁷ in **bijlage 2**).

3.2. Samenstelling van het zelfbeoordelingsteam

Het kan zijn dat de verschillende uitvoeringsprocedures worden afgehandeld door verschillende afdelingen binnen de MA. Een en ander hangt af van de omvang van het programma en de MA zelf. Aanbevolen wordt om de belangrijkste actoren bij de beoordeling te betrekken en er aldus voor te zorgen dat de beoordeling zo eerlijk en accuraat mogelijk is en efficiënt en soepel verloopt. Daarom kan het beoordelingsteam bestaan uit personeelsleden van de MA die uit verschillende afdelingen komen en uiteenlopende verantwoordelijkheden hebben, zoals selectie van operationele maatregelen, documentencontrole en controle ter plaatse en toestemming voor betalingen. Ook kunnen hiervan vertegenwoordigers van de certificeringsautoriteit en uitvoeringsinstanties deel uitmaken. Managementautoriteiten kunnen overwegen bij het beoordelingsproces de coördinatie diensten voor fraudebestrijding (Anti-Fraud Coordination Services of AFCOS) of andere gespecialiseerde instanties te betrekken opdat gebruik kan worden gemaakt van hun specifieke ervaring op het gebied van fraudebestrijding. Aangezien de auditautoriteit de volledige risicobeoordeling aan een audit moet onderwerpen, wordt aanbevolen de auditautoriteit geen rechtstreekse rol te laten vervullen in de beslissing over het niveau van risicoblootstelling. Wel kan worden overwogen de auditautoriteit als adviseur of waarnemer aan het beoordelingsproces te laten deelnemen.

Het behoeft geen betoog dat zelfbeoordeling niet mag worden uitbesteed, daar hiervoor een degelijke kennis van het operationeel beheers- en controlesysteem en de begunstigden van het programma vereist is.

3.3. Frequentie van de zelfbeoordeling

Ten eerste maakt de naleving van de voorschriften inzake adequate procedures voor de invoering van doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsprocedures deel uit de criteria voor de aanwijzing van managementautoriteiten.

Als algemene regel wordt aanbevolen om dit instrument jaarlijks of om de twee jaar volledig ten uitvoer te leggen. Het kan echter nodig zijn om de geboekte vooruitgang regelmatig te toetsen aan de actieplannen voor aanvullende controles en de veranderingen in de risico-omgeving en om de voortdurende toereikendheid van de beoordelingsscores te verzekeren (via bijeenkomsten van het management). Wanneer het vastgestelde risiconiveau zeer laag is en gedurende het voorgaande jaar

⁷ Dit zijn **niet bindende suggesties** voor aanvullende controles ter verdere beperking van het restrisico.

geen fraudegevallen zijn gemeld, kan de MA besluiten om de twee jaar een zelfbeoordeling te verrichten. Indien zich echter een nieuw geval van fraude heeft voorgedaan, of indien de procedures en/of het personeel van de MA aan belangrijke veranderingen onderhevig waren, moeten de vastgestelde zwakke punten van het systeem en de desbetreffende onderdelen van de zelfbeoordeling onmiddellijk worden herzien.

4. RICHTSNOEREN INZAKE MINIMUMEISEN VOOR DOELTREFFENDE EN EVENREDIGE FRAUDEBESTRIJDINGSMAATREGELEN

In deze afdeling worden algemene richtsnoeren gegeven met betrekking tot beginselen en methoden die de MA bij fraudebestrijding moet volgen, terwijl **bijlage 2** de aanbevolen, niet verplichte risicobeperkende controles opsomt die ingevoerd kunnen worden om de risico's op de bij de frauderisicobeoordeling vastgestelde risico's tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

De minimumnormen die in dit hoofdstuk zijn opgenomen en door managementautoriteiten in acht dienen te worden gehouden, houden verband met de fraudebestrijdingscyclus.

Om het fraudevraagstuk op succesvolle wijze aan te pakken beveelt de Commissie de MA aan een gestructureerde benadering voor de bestrijding van fraude te ontwikkelen. De fraudebestrijdingscyclus bestaat uit vier sleutelementen: preventie, opsporing, correctie en vervolging. Een combinatie van grondige frauderisicobeoordelingen, adequate preventie- en opsporingsmaatregelen en gecoördineerde en tijdige onderzoeken door bevoegde instanties kan frauderisico's aanzienlijk beperken en kan bovendien een adequaat afschrikwekkend effect hebben.

4.1. Fraudebestrijdingsbeleid

Veel organisaties gebruiken een fraudebestrijdingsbeleid om kenbaar te maken dat ze vastberaden zijn fraude te bestrijden. Een dergelijk beleid moet eenvoudig en gericht zijn en de volgende vraagstukken omvatten:

- strategieën voor de ontwikkeling van een fraudebestrijdingscultuur,
- toewijzing van de verantwoordelijkheden voor de aanpak van fraude,
- rapportagemechanismen voor verdenkingen van fraude,
- samenwerking tussen de diverse betrokkenen.

Dit beleid moet zichtbaar zijn binnen een organisatie (en beschikbaar worden gemaakt voor alle nieuwe personeelsleden en op het intranet). Ook moet het personeel op verschillende manieren, bijvoorbeeld via geregelde updates van fraudegevallen en rapportage over de uitkomsten van onderzoek naar fraude, duidelijk worden gemaakt dat dit beleid actief ten uitvoer wordt gelegd. **Bijlage 3**, een template voor een beleidsverklaring inzake fraudebestrijding, kan worden gebruikt door de managementautoriteiten die verder willen gaan dan de rechtstreekse bestuursrechtelijke voorschriften en zowel op intern als extern vlak bekendheid willen geven aan hun officieel standpunt ten aanzien van fraude en corruptie.

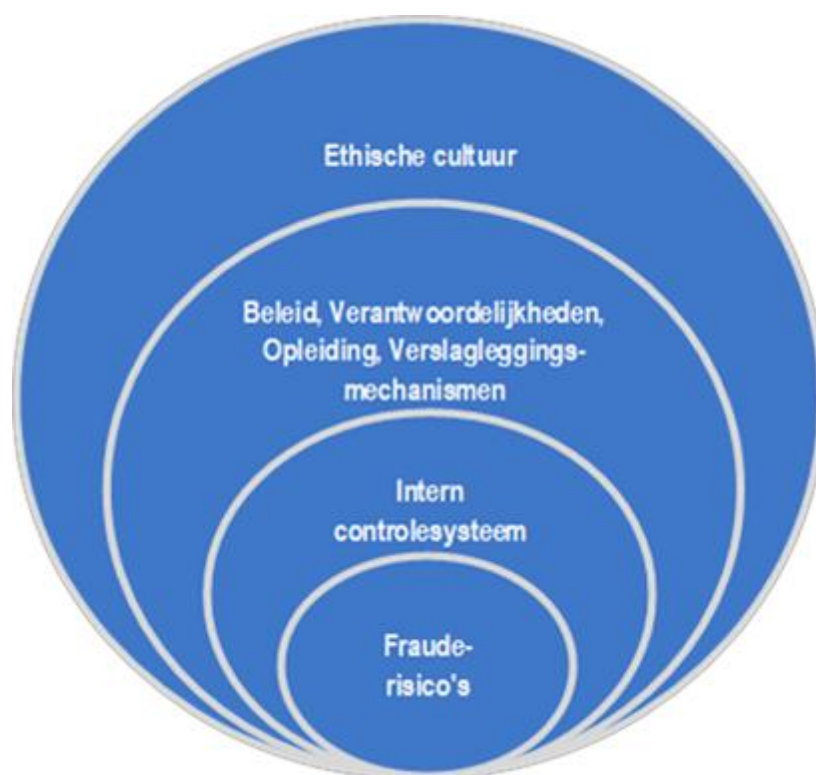
4.2. Preventie

Als de MA blijkt geeft van een duidelijk engagement in de strijd tegen fraude en corruptie, actief is op het vlak van bewustmaking met betrekking tot de controles ter voorkoming en opsporing van fraude, en vastberaden is om gevallen voor onderzoek en sancties voor te leggen aan de bevoegde autoriteiten, stuurt zij een duidelijke

boodschap aan het adres van potentiële fraudeurs en kan zij een gedrags- en mentaliteitsverandering wat fraude betreft teweegbrengen.

Aangezien het moeilijk is frauduleus gedrag te bewijzen en reputatieschade goed te maken, verdient het algemeen gesproken de voorkeur om frauduleuze activiteiten te voorkomen in plaats van ze achteraf tegen te gaan. De preventieve technieken draaien meestal om pogingen de gelegenheid tot frauderen te beperken door middel van een robuust intern controlesysteem, in combinatie met een proactieve, gestructureerde en gerichte frauderisicobeoordeling. Het is echter ook mogelijk om hiertoe alomvattende opleidings- en bewustmakingsactiviteiten te ontplooiën en een **ethische cultuur** te ontwikkelen om een mogelijke 'rationalisering' van frauduleus gedrag tegen te gaan.

De beste verdediging tegen en preventie van fraude is de tenuitvoerlegging van een robuust intern controlesysteem. Dit systeem moet zodanig zijn opgezet en functioneren dat een evenredige respons wordt gegeven op de tijdens de risicobeoordeling vastgestelde risico's. De organisaties moeten echter streven naar de juiste structuur en cultuur om potentieel frauduleus gedrag te ontmoedigen.



4.2.1. *Ethische cultuur*

De totstandbrenging van een fraudebestrijdingscultuur is een doorslaggevende factor niet alleen om potentiële fraudeurs te ontmoedigen maar ook om het personeel ertoe aan te zetten zich maximaal in te zetten voor de bestrijding van fraude binnen de MA. Deze cultuur kan worden verwezenlijkt door een combinatie van specifieke structuren en beleid voor fraudebestrijding – zoals wordt getoond in de tweede cirkel van bovenstaande diagram – maar ook door de tenuitvoerlegging van meer algemene mechanismen en gedragingen:

- **opdrachtschrijving** – een duidelijke en voor alle interne en externe waarnemers zichtbare omschrijving waaruit blijkt dat de MA de hoogste ethische normen nastreeft;
- **toonsetting van bovenaf** – mondelinge en/of schriftelijke communicatie waarmee het hoogste niveau in de MA duidelijk maakt dat de hoogste normen inzake ethisch gedrag in acht genomen dienen te worden door het personeel en de begunstigden (waarbij in het geval van begunstigden dit zijn beslag kan vinden in de subsidietoezeggingen en -overeenkomsten).
- **gedragscode** – een ondubbelzinnige ethische gedragscode waartoe alle personeelsleden zich stelselmatig moeten verplichten en waarin de volgende vraagstukken aan bod komen:
 - belangenconflicten – uitleg en voorschriften en procedures voor het opgeven van belangenconflicten;
 - beleidsregels inzake geschenken en gastvrijheid – uitleg en de verantwoordelijkheden van het personeel met betrekking tot naleving;
 - vertrouwelijke informatie – uitleg en verantwoordelijkheden van het personeel;
 - vereisten inzake het melden van mogelijke fraudegevallen.

Het personeel moet, kortom, beginselen eerbiedigen als integriteit, objectiviteit, verantwoording en eerlijkheid.

4.2.2. *Toewijzing van verantwoordelijkheden*

Binnen de MA moet een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden plaatsvinden om beheers- en controlesystemen te kunnen invoeren die voldoen aan de EU-vereisten en om de doeltreffende werking van deze systemen voor het voorkomen, opsporen en corrigeren van fraude te kunnen verifiëren. Aldus kan worden verzekerd dat alle betrokkenen hun verantwoordelijkheden en verplichtingen volkomen begrijpen en dat zowel op intern en extern vlak als aan alle begunstigden bekend wordt gemaakt dat de organisatie een gecoördineerde benadering volgt bij de bestrijding van fraude.

4.2.3. *Opleiding en bewustmaking*

Formele opleidings- en bewustmakingsactiviteiten kunnen indien nodig worden opgenomen in de strategie van de organisatie voor het algemeen risicobeheer. Het hele personeel zou opgeleid kunnen worden in theoretische als praktische vraagstukken, niet alleen om meer bekendheid te geven aan de fraudebestrijdingscultuur van de MA maar ook om de personeelsleden te helpen verdachte fraudegevallen op te sporen en daarop te reageren. Daarin kunnen de details van het fraudebestrijdingsbeleid, de specifieke taken en verantwoordelijkheden, alsmede de meldingsmechanismen aan bod komen.

Verhoging van het bewustzijn kan ook worden bewerkstelligd via minder formele kanalen, zoals nieuwsbrieven, affiches of intranetsites. Ook kan hiervan een geregeld agendapunt voor groepsbijeenkomsten worden gemaakt.

4.2.4. *Interne controlesystemen*

De beste verdediging tegen fraude is een goed opgezet en goed functionerend intern controlesysteem dat is gericht op de doeltreffende beperking van de vastgestelde risico's.

De beheerscontroles moeten grondig zijn en de daarmee verband houdende controles ter plaatse moeten op risico's zijn gebaseerd en een voldoende dekkingsgraad hebben. **De waarschijnlijkheid van opsporing van mogelijke fraudegevallen wordt groter naarmate de beheerscontroles grondiger worden.** Het personeel dat is belast met de documentencontrole en de beheerscontrole ter plaatse, moet bekend zijn met de richtsnoeren van de Commissie en met de eventuele nationale richtsnoeren inzake fraude-indicatoren (zie hieronder).

4.2.5. *Data-analyse en het Arachne-instrument*

De steeds geavanceerdere methoden voor het verzamelen, opslaan en analyseren van gegevens creëren kansen voor fraudebestrijding. Binnen de perken van de nationale wetgeving van de lidstaten, waarmee naar behoren rekening moet worden gehouden, kunnen in dit stadium gegevensanalyses worden gebruikt om het risicobeoordelingsproces beter te stofferen, gegevens kruiselings te controleren met gegevens van andere overheidsinstanties en organisaties uit de particuliere sector (zoals belastingautoriteiten, ministeries, krediettoezichtsinstanties) en om potentieel zeer risicogevoelige situaties op het spoor te komen nog voordat financiering wordt toegekend.

In het kader van de strijd tegen fraude (en onregelmatigheden) stelt de Commissie managementautoriteiten een specifiek instrument voor datamining, Arachne genaamd, ter beschikking waarmee kan worden vastgesteld welke projecten fraudegevoelig zijn of bij welke zich gemakkelijk belangenconflicten en onregelmatigheden kunnen voordoen. Arachne is een risicoscore-instrument waarmee kan worden gezorgd voor meer efficiëntie bij de selectie van projecten, de beheerscontroles en de audits en waarmee opsporing, preventie en opsporing van fraude verbeterd kan worden. Dit instrument is door de Commissie ontwikkeld en leent zich bijzonder goed voor het opsporen en beoordelen van frauderisico's in de Fondsen, ook als het gaat om overheidsopdrachten, waar de fraudegevoeligheid groot is en vaak sprake is van onregelmatigheden, zoals heimelijke afspraken over inschrijvingen.

De Commissie heeft op 17 mei 2013 via het Bureau voor gegevensbescherming de kennisgeving voor voorafgaande controle in verband met de verwerking van persoonsgegevens doen toekomen aan de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming, die na een grondige toetsing van de relevante rechtsgrondslag op 17 februari 2014 positief advies heeft uitgebracht over de overeenstemming van Arachne met de bepalingen van Verordening (EG) nr. 45/2001⁸. Hierin stonden ook enkele overwegingen met

⁸ Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

betrekking tot de verwerking van speciale categorieën van gegevens om de noodzaak, evenredigheid en kwaliteit ervan te verzekeren. Andere aanbevelingen hielden verband met: terugkoppeling teneinde de juistheid van de gegevens te waarborgen, maatregelen ter verzekering van een hoge gegevenskwaliteit, gevalsgewijze analyses bij gegevensoverdracht naar OLAF en de Europese Rekenkamer, het wissen van gegevens na een redelijke tijdsperiode en verstrekking van informatie aan de personen op wie de gegevens betrekking hebben. Al deze overwegingen en aanbevelingen worden grondig onderzocht met het oog op de tenuitvoerlegging ervan door de Commissie.

Het correcte gebruik van Arachne geldt voor de Commissie als een goede praktijk voor het opsporen van rode vlaggen en voor het nemen van gerichte fraudebestrijdingsmaatregelen waarmee rekening worden moet gehouden als wordt beoordeeld of de huidige controlemaatregelen voor preventie en opsporing toereikend zijn. In 2014 zal dit instrument geleidelijk worden uitgerold in alle lidstaten die vrijwillig besluiten dit in te voeren om hun controles op het beheer van frauderisico's verder te verbeteren. Daarbij is geen sprake van een "one-size-fits-all"-benadering: het besluit kan per lidstaat en zelfs programma of lidstaatsregio variëren.⁹ De feitelijke situatie met betrekking tot het opsporen van fraude en het melden daarvan aan de Commissie varieert namelijk ook sterk al naar gelang de lidstaat, daar deze is gebaseerd op de cijfers uit het laatste verslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie.

4.3. Opsporing en melding

Preventieve technieken bieden geen absolute bescherming tegen fraude en daarom moet de managementautoriteit beschikken over systemen waarmee zij frauduleus gedrag tijdig kan opsporen. De technieken omvatten analytische procedures om anomalieën voor het voetlicht te brengen (bijv. instrumenten voor datamining, zoals Arachne), robuuste meldingsmechanismen en doorlopende risicobeoordelingen.

Een krachtige ethische cultuur en een stevig systeem voor interne controle kunnen geen absolute bescherming bieden tegen fraudeurs. Daarom moet in de fraudebestrijdingsstrategie rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat zich toch nog gevallen van fraude voordoen en moet daarvoor een reeks fraudeopsporingsmaatregelen worden ontwikkeld en ten uitvoer worden gelegd.

4.3.1. Het ontwikkelen van een juiste mentaliteit

De MA kan frauderisico's aanpakken met gespecialiseerde en gerichte opsporingstechnieken, voor de uitvoering waarvan aangewezen personen verantwoordelijk zijn. Afgezien daarvan is voor al degenen die betrokken zijn bij de implementatie van een structurele financieringscyclus een rol weggelegd bij het opsporen van mogelijk frauduleuze activiteiten en bij de respons daarop. Hiervoor moet een juiste mentaliteit worden gecultiveerd. Een gezonde dosis scepsis verdient aanmoediging, evenals een up-to-date-bewustzijn van de waarschuwingssignalen die duiden op potentiële fraude.

⁹ Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Fraudebestrijding Jaarverslag 2012. COM/2013/548 definitief, 24.7.2013.

4.3.2. Fraude-indicatoren (rode vlaggen)

Fraude-indicatoren zijn specifieke tekenen of 'rode vlaggen' die aangeven wanneer frauduleuze activiteiten plaatsvinden en wanneer onmiddellijk gereageerd moet worden om na te gaan of verdere actie nodig is.

Indicatoren kunnen ook specifiek zijn voor activiteiten die regelmatig plaatsvinden binnen structuurfondsprogramma's, zoals de aankoop- en arbeidskosten. Daarom heeft de Commissie de volgende informatie aan de lidstaten verstrekt:

- *COCOF 09/0003/00 van 18.2.2009 – Informatienota over fraude-indicatoren voor EFRO, EFS en CF.*
- *OLAF, Overzicht van anoniem gemaakte gevallen – structuurmaatregelen*
- *OLAF, Vaststellen van belangenconflicten, een praktische gids*
- *OLAF, Opsporing van valse documenten, een praktische gids*

Deze publicaties moeten in detail worden doorgelezen en de inhoud ervan moet op grote schaal worden verspreid onder alle personeelsleden die met hun functie een dergelijk gedrag kunnen opsporen. In het bijzonder moeten deze indicatoren bekend zijn onder al degenen die tot taak hebben controle te verrichten op de activiteiten van begunstigden, zoals degenen die zowel documentencontrole als controle ter plaatse moeten verrichten of andere controlebezoeken moeten afleggen.

4.3.3. Meldingsmechanismen

De invoering en bevordering van duidelijke meldingsmechanismen is een factor van doorslaggevend belang voor preventie en opsporing. Dergelijke mechanismen moeten ervoor zorgen dat zowel het melden van fraudeverdenkingen wordt vergemakkelijkt als controle wordt verricht op de zwakke punten die de fraudegevoeligheid van managementautoriteiten kunnen verhogen. Managementautoriteiten moeten duidelijke meldingsmechanismen hebben om ervoor te zorgen dat **bij fraudebestrijding voldoende coördinatie plaatsvindt met de auditautoriteit en met de bevoegde onderzoeksautoriteiten van de lidstaat**, met inbegrip van de corruptiebestrijdingsinstanties.

De verslaglegging aan de Commissie over de resultaten van doeltreffende fraudebestrijdingsmaatregelen en de vermoedelijke fraudegevallen maken deel uit van het jaarlijks samenvattingsverslag en het beheersadvies van de MA. Het jaarlijks controleverslag van de auditautoriteit omvat tevens een afdeling waarin de in de loop van het jaar ontdekte gevallen van vermoedelijke fraude worden behandeld.

Door middel van communicatie en opleiding op het gebied van meldingsmechanismen moet ervoor worden gezorgd dat de personeelsleden:

- weten waar zij verdenkingen van frauduleus gedrag of controle moeten melden;
- ervan op aan kunnen dat het management zal reageren op deze verdenkingen;

- weten dat zij gerust kunnen melden en de organisatie niet zal dulden dat vergeldingsmaatregelen worden getroffen tegen een personeelslid dat verdenkingen meldt.

Vermoedelijke fraudegevallen moeten aan OLAF worden gemeld door de autoriteit die door de lidstaat overeenkomstig de vereisten van artikel 122 Vo. 1303/2013 is aangewezen. Daarnaast moeten de begunstigden weten hoe zij contact kunnen opnemen met OLAF om informatie door te geven.¹⁰

4.4. Onderzoek, correctie en vervolging

Wanneer eenmaal een vermoeden is gerezen met betrekking tot fraude en dit op correcte wijze is gemeld, moet de MA het geval doorgeven aan de voor onderzoek en sancties bevoegde autoriteit van de lidstaat, en zo nodig ook de corruptiebestrijdingsautoriteit, en OLAF dienovereenkomstig informeren.

De MA moet tevens overgaan tot een grondige en kritische herziening van de daarmee verbonden interne controlesystemen die haar hebben blootgesteld aan potentiële of bewezen fraudegevallen.

Zodra een vermoedelijk fraudegeval is opgespoord en gemeld overeenkomstig de interne en Europese vereisten, moet de bevoegde instantie beoordelen of het noodzakelijk is om, al naar gelang het geval, over te gaan tot onderzoek, terugvordering en/of strafrechtelijke vervolging.

4.4.1. *Terugvordering en strafrechtelijke vervolging*

managementautoriteiten en CA's moeten ten onrechte betaalde bedragen terugvorderen van de begunstigden en daarom moeten zij robuuste procedures hebben ingevoerd aan de hand waarvan zij de terugvordering van op frauduleuze wijze uitgegeven EU-middelen kunnen aanpakken. Deze procedures moeten ook helder zijn met betrekking tot de gevallen waarin civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures worden ingeleid. **De implementatie van dergelijke sancties en de zichtbaarheid ervan zijn belangrijke factoren met een afschrikwekkende werking op potentiële fraudeurs** en daarom moet de MA alles in het werk stellen om dergelijke resultaten te verkrijgen.

4.4.2. *Follow-up*

Zodra een onderzoek naar fraude door de bevoegde autoriteiten is afgesloten of een zaak is overgedragen aan de voor vervolging bevoegde autoriteiten, moeten de met de potentiële of feitelijke fraude verbonden processen, procedures of controles worden herzien. Deze herziening moet op een objectieve en zelfkritische manier plaatsvinden, uitmonden in duidelijke conclusies ten aanzien van de vastgestelde zwakke punten en de geleerde lessen, alsmede in duidelijke acties, verantwoordelijke personen en termijnen. Deze resultaten moeten ook worden meegenomen in de daaropvolgende herziening van de zelfbeoordeling, zoals is aangegeven in punt 3.3.

¹⁰ COCOF 09/0003/00 van 18.2.2009 – Informatienota over fraude-indicatoren voor EFRO, EFS en CF bevat tevens informatie over meldingsprocedures.

Gezorgd moet worden voor een volledige samenwerking met de instanties voor onderzoek en wetshandhaving en de gerechtelijke autoriteiten, door onder meer de dossiers over fraudegevallen op een veilige plaats te bewaren en erop toe te zien dat deze bij personeelwisseling naar behoren worden overgedragen.

5. CONTROLE DOOR DE AUDITAUTORITEIT OP DE FRAUDERISICOBEOORDELING EN FRAUDEBESTRIJDINGSMAATREGELEN VAN DE MA

5.1. Checklist voor auditautoriteiten

In **bijlage 4** wordt een checklist voorgesteld met betrekking tot de controle door de auditautoriteit op de naleving van artikel 125, lid 4, onder c), Vo. 1303/2013 door de managementautoriteiten. Deze kan deel uitmaken van de door de auditautoriteit voor haar eigen auditsystemen gebruikte checklists.

De checklist kan ook worden gebruikt door de onafhankelijke instantie die tot taak heeft het beheers- en controlesysteem te beoordelen met het oog op de aanwijzing overeenkomstig artikel 124, lid 2, Vo. 1303/2013.

5.2. Frequentie van de verificatie door de auditautoriteit

De auditautoriteit moet tevens, in samenhang met haar op de werking van de beheers- en controlesystemen gerichte audit, in een zo vroeg mogelijk stadium van de programmeringsperiode de doeltreffende uitvoering van de fraudebestrijdingsmaatregelen door de MA toetsen.¹¹ Al naar gelang de resultaten van dergelijke audits en de daarbij vastgestelde frauderisico's, kunnen, zo vaak als maar nodig is, follow-upaudits worden verricht. In sommige gevallen kan dit leiden tot jaarlijkse follow-upaudits. Dit hangt af van de ernst van de fraudevermoeden voor elk programma. Ook hier wordt een gerichte en evenredige (risicogerelateerde) benadering aanbevolen. De conclusies moeten worden opgenomen in het jaarlijks controleverslag van de auditautoriteit.

De auditautoriteit moet tevens de uitvoering van de doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen op het niveau van de bemiddelende instanties stelselmatig toetsen.

¹¹ Met betrekking tot Europese territoriale samenwerking, waar de auditautoriteit dat niet in haar eentje kan doen, moet zij worden bijgestaan door een groep van auditors.