



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 24.6.2011
COM(2011) 376 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

OVER DE FRAUDEBESTRIJDINGSSTRATEGIE VAN DE COMMISSIE

{SEC(2011) 791 definitief}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

OVER DE FRAUDEBESTRIJDINGSSTRATEGIE VAN DE COMMISSIE

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Een alomvattende fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie	5
2.1.	Basisbeginselen en prioriteiten	8
2.2.	Fraudepreventie en -opsporing.....	10
2.2.1.	Fraudebestrijdingsstrategieën op het niveau van de diensten van de Commissie.....	10
2.2.2.	De taak van OLAF bij de ontwikkeling en uitvoering van strategieën.....	12
2.2.3.	Systematische controles en risicoanalyses	13
2.2.4.	Voorlichting en opleiding	14
2.3.	Onderzoeken	15
2.3.1.	OLAF-onderzoeken.....	15
2.3.2.	Informanten en klokkenluiders	16
2.4.	Sancties	16
2.5.	Terugvordering.....	17
2.6.	Andere horizontale maatregelen voor fraudebestrijding.....	17
2.6.1.	Internationale wetgevingsnormen	17
2.6.2.	Ethiek en integriteit	18
2.6.3.	Transparantie en toegang tot informatie	18
2.6.4.	Overheidsopdrachten en subsidies	18
3.	Controle van en verslaglegging over de uitvoering	19

1. INLEIDING

Met deze mededeling verbetert en moderniseert de Commissie haar fraudebestrijdingsstrategie. De nieuwe fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie heeft als **algemene doelstelling de preventie, opsporing en de voorwaarden voor fraudeonderzoeken** te verbeteren en te komen tot adequate **vergoedingen en afschrikmiddelen, met evenredige en afschrikwekkende sancties, en met inachtneming van een eerlijk proces**, vooral door **op het niveau van de diensten van de Commissie fraudebestrijdingsstrategieën** te introduceren die de verschillende verantwoordelijkheden van de belanghebbenden eerbiedigen en verduidelijken.

Volgens artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) moeten de Commissie en de lidstaten fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad bestrijden. De preventie en opsporing van fraude is bijgevolg een algemene verplichting voor alle diensten van de Commissie in het kader van hun dagelijkse activiteiten waarbij middelen worden aangewend.

De Europese Commissie voert de EU-begroting uit volgens de beginselen voor goed financieel beheer (artikel 317 VWEU). De Commissie is vastbesloten om ervoor te zorgen dat het kader, de beleidslijnen, de regels en de bestaande procedures een doeltreffende fraudepreventie en -opsporing¹ mogelijk maken.

Het financieel beheer en de verantwoordingsplicht zijn versterkt. De diensten van de Commissie² zijn verantwoordelijk voor het beheer van de operationele en administratieve middelen die aan hen werden toegewezen om EU-beleidslijnen uit te voeren of om op een rendabele manier en met zo weinig mogelijk administratieve lasten bij te dragen tot de vlotte werking van de EU-instellingen. Wat dit betreft moeten de diensten van de Commissie³ de nodige maatregelen nemen om te garanderen dat fraude⁴ en onregelmatigheden⁵ worden voorkomen of opgespoord.

¹ De definitie van fraude staat in artikel 1 van het verdrag dat werd opgesteld op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB C 316 van 27.11.95, blz. 49).

² Onder "diensten van de Commissie" worden alle directoraten-generaal, diensten en uitvoerende agentschappen van de Commissie verstaan.

³ Gedelegeerde ordonnateurs, in de zin van artikel 322 VWEU en van 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) (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1).

⁴ Zie artikel 28 en artikel 28 bis van het Financieel Reglement.

⁵ Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het EU-recht door een marktdeelnemer verstaan waardoor de financiële belangen van de EU worden of zouden kunnen worden geschaad (artikel 1, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen) (PB L 312 van 23.12.1995).

Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) voert administratieve onderzoeken uit. Het gebruikt zijn ervaring en expertise om andere diensten van de Commissie te steunen bij de fraudepreventie en -opsporing⁶.

Fraudepreventie en -opsporing staan centraal in het fraudebestrijdingsbeleid van de Commissie. Andere factoren zijn echter even belangrijk, zoals doeltreffend en efficiënt onderzoek, snelle terugvordering van onverschuldigde bedragen betaald uit de EU-begroting en afschrikwekkende sancties.

De lidstaten beheren nagenoeg alle ontvangsten van de EU-begroting. Ze beheren ook samen met de Commissie ongeveer 80% van de begrotingsuitgaven. De overige 20% wordt rechtstreeks beheerd door de diensten van de Commissie, gedeeltelijk met de regeringen van derde landen en internationale organisaties.

In aanbevelingen voor kwijtingsprocedures en verscheidene andere resoluties en verslagen hebben het Europees Parlement (EP)⁷, de Raad⁸ en de Europese Rekenkamer⁹ opgeroepen om de financiële belangen van de EU beter te beschermen tegen onregelmatigheden en fraude. De Raad¹⁰ en het Parlement¹¹ hebben echter ook opgeroepen om Europese programma's te vereenvoudigen en administratieve lasten te vermijden. De Commissie moet daarom een evenwicht vinden tussen kosteneffectieve controle en vereenvoudiging.

In 2010 keurde de Raad het meerjarenprogramma van Stockholm¹² goed voor beleidslijnen op het gebied van veiligheid, vrijheid en recht. In het programma worden de EU en haar lidstaten opgeroepen de strijd tegen corruptie en andere vormen van vermogenscriminaliteit op te voeren. Dit omvat capaciteitsopbouw voor financieel onderzoek en de identificatie van de "uiteindelijk gerechtigden" van activa.

In 2011 zullen verscheidene initiatieven worden genomen voor een hardere bestrijding van fraude en corruptie die ten koste gaan van de EU-begroting.

⁶ Mededeling van de Commissie "Fraude voorkomen door voort te bouwen op operationele resultaten: een dynamisch fraudebestendighheidsbeleid" (COM(2007) 806 definitief).

⁷ Zie bv. de verslagen over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding – Jaarverslag 2008 (2009/2167(INI)) en Jaarverslag 2009 (2010/2247(INI)).

⁸ Zie bv. de resolutie van de Raad betreffende een algemeen EU-beleid ter bestrijding van corruptie – 14 april 2005; de conclusies van de werkgroep betreffende een Europees openbaar ministerie, ingesteld door het Spaans voorzitterschap (eerste helft 2010) en de verklaring van het Belgisch voorzitterschap (tweede helft 2010) over het Stockholmprogramma.

⁹ Advies nr. 1/2010 van de Rekenkamer – Naar een beter financieel beheer van de begroting van de Europese Unie: risico's en uitdagingen (PB C 35 van 12.2.2010, blz. 4); Verslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2009 (PB C 303 van 9.11.2010, blz. 10, 11 en 26).

¹⁰ Zie bijvoorbeeld EUCO 2/1/11 REV1 van 8 maart 2011 ("Het is essentieel dat de EU-instrumenten voor het stimuleren van O&O&I worden vereenvoudigd zodat zij gemakkelijker kunnen worden gebruikt door de beste wetenschappers en de meest innovatieve bedrijven; dit kan met name gebeuren door tussen de bevoegde instellingen afspraken te maken omtrent een nieuw evenwicht tussen vertrouwen en controle en tussen risico's nemen en risico's mijden.").

¹¹ EP-resolutie van 11 november 2010 – P7 TA(2010)0401 – (waarin de complexe en tijdrovende regels over participatie, hoge personeelskosten en bureaucratie worden beklemtoond).

¹² PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1.

Het voorstel van de Commissie tot **wijziging van het rechtskader van OLAF**¹³ is bedoeld om OLAF-onderzoeken efficiënter en sneller te laten verlopen, procedurele waarborgen te versterken, de samenwerking tussen OLAF en de lidstaten te versterken en om het bestuur te verbeteren.

In de **mededeling van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie via het strafrecht en door administratieve onderzoeken**¹⁴ wordt uiteengezet hoe de Commissie het geld van de belastingbetaler op EU-niveau wil beschermen tegen illegale activiteiten, zoals corruptie binnen en buiten de EU-instellingen. In de mededeling wordt gewezen op mogelijkheden om het strafrechtelijk kader en de procedurele instrumenten voor rechercheurs en aanklagers te verbeteren en op mogelijke institutionele ontwikkelingen, zoals de oprichting van een Europees openbaar ministerie.

Met de **mededeling over corruptiebestrijding in de EU**¹⁵, die een aanvulling vormt op deze initiatieven, wordt een EU-corruptiebestrijdingsmechanisme voor periodieke beoordeling van de lidstaten ingevoerd ('EU-corruptiebestrijdingsverslag').

Het werkprogramma van de Commissie voor 2011 bevat ook een **voorstel voor een nieuw wettelijk kader inzake de inbeslagneming van uit misdaden verkregen bezittingen of gelden** in het kader van "Initiatieven ter bescherming van de legale economie"¹⁶.

De fraudebestrijdingsstrategie vult deze initiatieven aan, met name waar het gaat om goed bestuur. Al deze mededelingen vormen samen een coherent en alomvattend kader voor het toekomstige fraude- en corruptiebestrijdingsbeleid van de EU.

Deze fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie is voornamelijk gericht op de diensten van de Commissie en zal het EU-beleid versterken en bijdragen tot de bescherming van de financiële belangen van de EU. Het vormt een aanvulling op de fundamentele beleidslijnen die de Commissie heeft voorgesteld in de recente mededelingen over **Europa 2020**¹⁷ en in de **begrotingsevaluatie**¹⁸. Daarin werden belangrijke doelstellingen geformuleerd voor het vereenvoudigen en stroomlijnen van de EU-regels met inachtneming van strenge normen voor verantwoordingsplicht en zonder de financiële risico's uit het oog te verliezen.

2. EEN ALOMVATTENDE FRAUDEBESTRIJDINGSSTRATEGIE VAN DE COMMISSIE

Fraude ten koste van de EU-begroting– stand van zaken en nieuwe opgaven

De recentste fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie werd in 2000¹⁹ goedgekeurd en de daaropvolgende actieplannen voor 2001-2003 en 2004-2005 hebben de basis gelegd voor een

¹³ COM(2011) 135 definitief.

¹⁴ Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, via het strafrecht en door administratieve onderzoeken: Een geïntegreerd beleid om het geld van de belastingbetaler veilig te stellen, COM(2011) 293 definitief.

¹⁵ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over corruptiebestrijding in de EU (COM(2011) 308 definitief).

¹⁶ http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_en.htm

¹⁷ COM (2010) 2020.

¹⁸ COM (2010) 700.

¹⁹ COM(2000) 358 definitief.

alomtvattend EU-beleid tegen fraude²⁰. In haar jaarverslagen van 2001 tot 2005²¹ over de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en de strijd tegen fraude bracht Commissie verslag uit over de tenuitvoerlegging van het actieplan en over de vooruitgang die werd geboekt bij de ontwikkeling van een fraudebestrijdingsbeleid. In 2007 heeft de Commissie een mededeling over fraudebestendigheid²² goedgekeurd, samen met een mededeling over de gedeelde bevoegdheid tussen OLAF en de diensten van de Commissie wat betreft de uitgaven die onder het gezamenlijk beheer vallen, waarbij de diensten verantwoordelijk waren voor de financiële follow-up van onregelmatigheden en fraude²³. Uit de tenuitvoerlegging van deze mededelingen blijkt dat de op onderzoekservaring gebaseerde knowhow van OLAF een waardevolle input vormt voor de Commissie.

De voorbereiding van het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK) biedt de Commissie de gelegenheid om de fraudebestrijdingsaanpak via verschillende EU-beleidslijnen te versterken. Het MFK voor de periode na 2013 zal worden gesteund door nieuwe specifieke wetgevingsvoorstellen voor EU-programma's. Deze voorstellen vormen een aanvulling op de algemene doelstelling voor een verregaande vereenvoudiging en moeten passende fraudebestrijdingsmaatregelen bevatten. De Commissie is vastbesloten om de wettelijke bepalingen voor fraudebestrijding op een rendabele en evenredige wijze verder aan te scherpen. Bij dit proces zal rekening worden gehouden met acties die de diensten van de Commissie reeds hebben ondernomen.

Met name in georganiseerde misdaad, passen fraudeurs zich snel aan aan nieuwe omstandigheden. De Commissie moet dergelijke problemen het hoofd kunnen bieden. Doordat de context van fraude steeds wijzigt, moet ook het EU-fraudebestrijdingsbeleid voortdurend worden aangepast. De preventie en opsporing van fraude is één van de belangrijkste kwesties op het gebied van governance die de Commissie op alle niveaus en gedurende de volledige uitgaven-ontvangstencyclus wil aanpakken.

De EU-begroting is belastinggeld dat uitsluitend mag worden gebruikt voor de tenuitvoerlegging van beleidsmaatregelen die door de EU-wetgever zijn goedgekeurd. In 2009 hebben de lidstaten echter voor een bedrag van 279,8 miljoen euro aan vermoede gevallen van fraude met door hen beheerd EU-geld gemeld²⁴.

Dit is enkel een indicator voor de financiële gevolgen van deze kwestie, aangezien niet alle zaken zullen worden bewezen en geld ook kan worden teruggevorderd. Het toont wel aan dat inspanningen moeten worden geleverd om fraude te voorkomen en dat de bestaande maatregelen regelmatig moeten worden aangepast om nieuwe fraudeconstructies tegen te gaan.

Anderzijds moeten de door de Commissie voorgestelde aanvullende controles evenredig, efficiënt en kosteneffectief zijn. Aangezien fraude vaak gepaard gaat met complexe en

²⁰ COM(2001) 254 definitief, COM(2004) 544 definitief.

²¹ Zie COM(2006) 378, blz. 5-12, voor nadere informatie (beoordeling van de strategie voor de periode 2000-2005).

²² COM(2007) 806 definitief.

²³ C(2007)5709.

²⁴ COM(2010) 382, blz. 6. Dit bedrag verwijst naar een vroeg stadium, nadat het onderzoek naar de onregelmatigheden werd geopend op grond van een eerste vermoeden van een strafbaar feit.

zorgvuldig opgezette constructies om haar te verbergen, wordt zij minder snel opgespoord dan andere onregelmatigheden. Efficiënte fraudebestrijding vereist bijgevolg slimmere en complexere (en waarschijnlijk duurder) systemen. De marginale waarde van de fraude die mogelijk zal worden opgespoord en gecorrigeerd door de lidstaten en de Commissie als resultaat van bijkomende fraudebestrijdingscontroles moet hoger liggen dan de marginale kosten van extra controles en kosten, waarbij ook rekening moet worden gehouden met het reputatierisico.

Bovendien moeten de fraudebestrijdingsmaatregelen worden gerealiseerd overeenkomstig de door de Commissie gestelde doelen, namelijk een nulgroei van personele middelen behouden en de administratieve en coördinerende functies afbouwen²⁵. Eventuele bijkomende investeringen moeten daarom worden verwezenlijkt via een herindeling van het personeel binnen de diensten.

De Commissie heeft reeds fraudebestrijdingsmaatregelen ontwikkeld en doet dat nog steeds. Uit de volgende voorbeelden van beste praktijken blijkt het potentieel van goed ontworpen fraudebestrijdingsmaatregelen:

Wat structurele acties betreft²⁶, heeft de Commissie een **gezamenlijke strategie voor fraudepreventie** in het leven geroepen om de fraudebestrijdingscapaciteit te verhogen, het belang van fraudepreventie in de lidstaten en de diensten van de Commissie te benadrukken, en de samenwerking met OLAF te versterken. Via de gezamenlijke strategie voor fraudepreventie worden de bestaande maatregelen voor de betrokken fondsen versterkt en wordt de uitvoering van de fraudebestrijdingsstrategie op dit begrotingsterrein bevorderd. Andere diensten van de Commissie, bijvoorbeeld de diensten die verantwoordelijk zijn voor onderzoeksbeleid, hebben ook specifieke fraudebestrijdingsstrategieën vastgesteld om de beschikbare gegevens te exploiteren voor fraudebestrijding.

Sommige diensten van de Commissie die EU-fondsen beheren volgen momenteel echter nog geen systematische aanpak.

Ontwikkeling van de Pluto-aanpak voor fraudepreventie en -opsporing

Het Pluto-project werd opgestart om de auditteams en controlefuncties van het directoraat-generaal Informatiemaatschappij te verbeteren door te zorgen voor krachtige analysetools en informatie over fraude-indicatoren die zijn gebaseerd op de operationele ervaring van OLAF. Dankzij deze aanpak konden nog veel meer vermoede gevallen van fraude worden opgespoord²⁷.

Door het succes van het project, met name de snelle opsporing van fraudegevallen, is in andere operationele diensten van de Commissie veel interesse ontstaan om een dergelijke aanpak te implementeren. Dit zal worden bevorderd.

²⁵ SEC(2007) 530.

²⁶ Met name het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).

²⁷ OLAF Jaarverslag 2010, blz. 30.

De Europese Commissie ontwikkelde één technisch platform om met een internetbrowser veilig gegevens uit te wisselen tussen douanediens­ten en andere relevante nationale autoriteiten, waaronder de financiële inlichtingeneenheden van de EU²⁸ (antiwitwasautoriteiten). Met deze "**Mutual Assistance Broker**" (MAB) kan veilig informatie worden uitgewisseld betreffende vastgestelde of vermoede illegale verplaatsingen van goederen en liquide middelen die de EU binnenkomen of verlaten, zonder de belastende dubbele input van gegevens en met inachtneming van de gegevensbeschermingsregels.

Met nieuwe IT-tools kunnen de administratieve lasten van de opsporing van fraude en onregelmatigheden aanzienlijk worden verminderd, ook voor het beheer aan de ontvangsten­zijde van de begroting.

De Commissie ontwikkelde een voorlichtingscursus gebaseerd op echte fraudegevallen waarmee diensten van de Commissie werden geconfronteerd.

Dit soort maatopleidingen zal worden ontwikkeld op basis van echte fraudegevallen waar andere diensten van de Commissie ook mee te maken kregen en zal regelmatig worden georganiseerd, zoals vermeld in paragraaf 2.2.4.

2.1. Basisbeginselen en prioriteiten

Wat zijn de basisbeginselen van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie?

De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie geldt zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgaven­zijde van de begroting.

De voornaamste **beginselen** en normen van het beleid van de Commissie op dit gebied zijn:

Ethiek. De Commissie en andere autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van EU-fondsen moeten de **strengste normen voor ethisch gedrag en integriteit** naleven. Hun personeel moet deze normen in acht nemen en moet degelijk worden gewezen op de frauderisico's en de noodzaak van fraudebestrijding.

Meer transparantie. Dit is een belangrijk instrument in de strijd tegen fraude. De relevante informatie over het gebruik van EU-fondsen moet in de mate van het mogelijke beschikbaar worden gesteld in een formaat dat kan worden gecontroleerd, vergeleken en geanalyseerd voor fraudebestrijding, overeenkomstig de toepasselijke gegevensbeschermingsregels²⁹.

Fraudepreventie. Doeltreffende fraudepreventie begint bij het ontwerp van uitgavenprogramma's. Bijgevolg zal, indien relevant, een analyse van de fraudegevoeligheid worden opgenomen in haalbaarheidsstudies en effectbeoordelingen. Als de programma's

²⁸ De ontwikkeling is voornamelijk bedoeld om te voldoen aan de vereiste voor informatie-uitwisseling die is vastgesteld door de financiële-actiegroep (FATF) in Speciale aanbeveling nr. IX inzake geldkoeriers, die in de EU wordt uitgevoerd krachtens de bepalingen in artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1889/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de EU binnenkomen of verlaten (PB L 309 van 25.11.2005, blz. 9-12).

²⁹ Zie artikelen 29 en 30 van het Financieel Reglement (transparantiebeginsel).

worden uitgevoerd, moeten kosteneffectieve en op risico gebaseerde toezicht- en controlemechanismen ervoor zorgen dat het risico op fraude wordt verkleind.

Doeltreffende onderzoekscapaciteit. Adequate instrumenten en stimulansen zijn belangrijk voor de doeltreffende opsporing van en onderzoek naar fraude. Ingeval fraude wordt vermoed, moeten fraudebestrijdingsorganen discreet toegang krijgen tot de nodige informatie, in samenwerking met de betrokken instellingen en organen, met een controlespoor en met inachtneming van de geldende regelgeving. De betrokken instellingen en organen moeten bovendien tijdig degelijke informatie ontvangen van het onderzoeksorgaan, zodat zij voorzorgsmaatregelen kunnen nemen en onregelmatigheden of fraude waardoor de EU-begroting wordt geschaad kunnen stoppen. Klokkenluiders, getuigen en informanten hebben behoefte aan eenvoudige, veilige en snelle procedures om fraude te melden.

Sancties. Er moet een rechterlijke uitspraak komen binnen een redelijke termijn en na een eerlijk proces. In de procedures moet rekening worden gehouden met verbeterde normen voor een eerlijk proces door gebruik te maken van mechanismen waardoor snel en onafhankelijk kan worden opgetreden. Personen die tot een straf of een administratieve sanctie worden veroordeeld, moeten niet alleen een adequate sanctie worden opgelegd, maar de opbrengsten van hun misdrijf moeten hen ook daadwerkelijk worden ontnomen en de door fraude verkregen middelen moeten worden teruggevorderd.

Goede samenwerking tussen interne en externe actoren. Een efficiënte fraudebestrijding vereist met name goede samenwerking tussen de EU en de verantwoordelijke nationale autoriteiten en tussen de diensten van alle betrokken instellingen. De Commissie houdt rekening met de belangrijke rol van haar uitvoerende partners, met name in de systemen voor gedeeld beheer.

Welke prioriteiten stelt de Commissie?

De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie zal voorzien in fraudebestrijdingsmaatregelen op het vlak van preventie en opsporing (2.2), onderzoeken (2.3), sancties (2.4), terugvordering (2.5) en andere horizontale preventieve beleidsaspecten zoals ethiek en integriteit, transparantie en toegang tot informatie, en overheidsopdrachten en subsidies (2.6).

De kwesties die als een **prioriteit** moeten worden behandeld houden verband met fraudepreventie:

- (1) adequate bepalingen voor fraudebestrijding in de voorstellen van de Commissie voor uitgavenprogramma's in het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK), rekening houdend met effectbeoordelingen, zoals wordt vermeld in paragraaf 2.2.1;
- (2) de ontwikkeling van fraudebestrijdingsstrategieën op het niveau van de diensten van de Commissie met de hulp van OLAF (paragraaf 2.2.2) en van de centrale diensten, en de uitvoering van deze strategieën (paragraaf 2.2.1 tot 2.2.4); en

- (3) de herziening van de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten, zodat de behoefte aan vereenvoudiging kan worden vervuld terwijl het risico op fraude bij overheidsopdrachten in de lidstaten wordt beperkt (paragraaf 2.6.4).

Van deze prioriteiten zal ten laatste eind 2013 werk worden gemaakt. De andere maatregelen van deze fraudebestrijdingsstrategie zullen ten laatste eind 2014 worden uitgevoerd.

2.2. Fraudepreventie en -opsporing

Preventie en opsporing van fraude en onregelmatigheden³⁰ zijn doelstellingen die moeten worden bereikt via het intern controleproces van de Commissie dat van toepassing is op alle beheersniveaus³¹. Alle entiteiten die EU-fondsen beheren zijn wettelijk verplicht om onregelmatigheden en fraude waardoor de EU-begroting wordt geschaad, te voorkomen. In de praktijk zijn de Commissie, de lidstaten en andere uitvoerende partners verplicht om procedures voor beheer en interne controle in te voeren ter voorkoming en opsporing van onregelmatigheden, fouten en fraude³².

De controles die gericht zijn op de preventie en opsporing van fraude behoren tot de controles die de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen moeten waarborgen. Deze fraudebestrijdingsstrategie mag bijgevolg niet leiden tot een extra controlelaag. Toch moet ervoor worden gezorgd dat de huidige interne controlesystemen het risico op fraude voldoende afdekken.

Hoewel in het rechtskader al wordt voorzien in een volledige reeks vereisten om de regelmatigheid en de wettigheid van de procedures te waarborgen, zijn bijkomende verbeteringen nodig om specifieke frauderisico's voldoende aan te pakken. De centrale diensten (en bepaalde beheersdiensten) van de Commissie hebben risicoanalyse-instrumenten ontwikkeld die ook geschikt zijn om frauderisico's te beheren. Deze instrumenten moeten echter regelmatig worden herzien om deze kwesties beter te kunnen aanpakken³³. De Commissie zal het beheer van frauderisico's actief blijven bevorderen en zal toezicht blijven houden op de praktische resultaten die voortvloeien uit de reeds bestaande fraudepreventiemaatregelen.

2.2.1. *Fraudebestrijdingsstrategieën op het niveau van de diensten van de Commissie*

De verantwoordelijkheden van de actoren variëren naargelang beheersmethode en beleidsterrein. Dit vereist een gerichte aanpak: fraudebestrijdingsstrategieën op het niveau van de diensten van de Commissie moeten worden ontwikkeld op individuele basis met enkele gemeenschappelijke kenmerken, afhankelijk van het beleidsterrein en de dienst in kwestie. Een uniforme oplossing zou niet de meest efficiënte zijn. Indien van toepassing moet de uitvoering worden gebaseerd op **specifieke**

³⁰ Fraude is een strafrechtelijke kwalificatie door een rechter. In de context van deze mededeling verwijst de *opsporing* van fraude en onregelmatigheden naar de opsporing van feiten of zeer verdachte omstandigheden die wijzen op onregelmatigheden en bijgevolg op potentiële fraude (bv. door financieel personeel of controleurs) en die aan OLAF moeten worden doorgegeven voor *onderzoek*.

³¹ Artikel 28 bis van het Financieel Reglement.

³² Artikel 60, lid 4, juncto artikel 48 van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement (PB L 357 van 31.12.2002, blz. 1-71).

³³ Zie mededeling aan de Commissie over een effectief en coherent risicobeheer in de diensten van de Commissie (SEC(2005)1327).

sectorale fraudebestrijdingsstrategieën, die moeten worden vastgesteld door alle diensten die EU-fondsen beheren of controleren.

Wat het **direct beheer** betreft, zijn de diensten van de Commissie voornamelijk verantwoordelijk voor fraudepreventie, voor de financiële follow-up van fraudegevallen die onder hun bevoegdheid vallen, en, in voorkomend geval en in nauwe samenwerking met OLAF, voor de goedkeuring van corrigerende maatregelen om te voorkomen dat fraude of onregelmatigheden worden voortgezet³⁴.

Onder **gedeeld beheer** zijn de lidstaten eerst verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van een aanzienlijk deel van de EU-begroting (ongeveer 80%)³⁵. Daardoor komen de betrokken diensten van de Commissie voor specifieke uitdagingen te staan op het vlak van fraudepreventie en -opsporing. Bij gedeeld beheer zijn de lidstaten in de eerste instantie verantwoordelijk voor het opzetten van beheer- en controlesystemen voor operationele programma's die overeenstemmen met het regelgevend kader. Van de lidstaten wordt vereist dat zij deze systemen doeltreffend beheren, zodat onregelmatigheden en fraude kunnen worden voorkomen, opgespoord of gecorrigeerd. De Commissie moet daarna procedures voor de goedkeuring van de rekeningen of financiële correctiemechanismen toepassen die haar in staat stellen om de eindverantwoordelijkheid op zich te nemen voor de uitvoering van de begroting onder gedeeld beheer.

Onder indirect, gezamenlijk, gedecentraliseerd³⁶ en gedeeld beheer doet de Commissie een beroep op **externe partners** voor de uitvoering van de EU-begroting. Een fraudebestrijdingsstrategie op het niveau van de diensten van de Commissie dient te stroken met het beginsel van evenredigheid en kosteneffectiviteit en moet indien mogelijk worden gebaseerd op een bestaande strategie. Aangezien de kenmerken van het beheer door externe partners variëren, moeten de diensten van de Commissie bepalen hoe de financiële belangen van de EU het best kunnen worden beschermd op elk terrein, waarbij rekening moet worden gehouden met kosten-batenoverwegingen. OLAF zal de diensten van de Commissie ondersteunen, zoals vermeld in paragraaf 2.2.2. Zo nodig zal de Commissie wetgeving voorstellen of aanscherpen, overeenkomsten wijzigen of onderhandelen over wijzigingen met de lidstaten en andere externe partners. Bij dergelijke voorstellen wordt ook rekening gehouden met frauderisicobeoordelingen en andere analyses.

Welke elementen zijn vereist in de fraudebestrijdingsstrategieën op het niveau van de diensten van de Commissie?

De diensten van de Commissie zullen hun **interne controlesystemen en procedures aanpassen** op een coherente wijze en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

Sectorale strategieën moeten betrekking hebben op de volledige fraudebestrijdingscyclus, namelijk fraudepreventie en -opsporing, samenwerking tussen OLAF en diensten van de Commissie,

³⁴ Krachtens artikel 53 bis van het Financieel Reglement moeten uitvoerende taken in het eigen beheer rechtstreeks worden uitgevoerd door de diensten van de Commissie of door EU-delegaties.

³⁵ Artikel 53 ter van het Financieel Reglement.

³⁶ Artikelen 54, 53, 56 en 163 van het Financieel Reglement.

terugvordering en bestraffing. Deze elementen moeten worden aangepast aan de specifieke behoeften en omstandigheden van de individuele beleidssector en ook aan het frauderisico in die sector.

De bestaande sectorale strategieën kunnen worden gebruikt als basis en zo nodig worden uitgebreid of aangevuld.

De Commissie kan ook **regionale strategieën** invoeren om specifieke soorten fraude tegen te gaan. Een nieuw voorbeeld van een horizontale aanpak is het actieplan om de smokkel van sigaretten en alcohol langs de Oost-Europese grens te bestrijden, dat is toegevoegd aan deze strategie als een werkdocument³⁷.

De Commissie zal nauwe samenwerking en synergieën tot stand brengen en ook de toepasselijke normen in deze fraudebestrijdingsstrategie bevorderen in de **EU-instellingen, met inbegrip van de EDEO, bureaus, agentschappen en organen, inclusief gemeenschappelijke ondernemingen.**

2.2.2. *De taak van OLAF bij de ontwikkeling en uitvoering van strategieën*

Volgens Verordening (EG) nr. 1073/1999 "draagt [OLAF] bij aan het ontwerpen en uitwerken van methoden voor de fraudebestrijding van fraude en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad"³⁸. OLAF moet in een vroeg stadium bij deze activiteiten worden betrokken. Hoewel de afdelingshoofden van de diensten van de Commissie eerstverantwoordelijk zijn voor fraudepreventie en -opsporing (al naargelang de beheersmethode), speelt OLAF tijdens het hele proces een belangrijke rol.

OLAF zal proactief en versterkend te werk gaan en de diensten helpen door te voorzien in onder andere een methodologie voor en begeleiding bij de ontwikkeling en uitvoering van de sectorale fraudebestrijdingsstrategieën.

Momenteel worden beste praktijken enkel uitgewisseld tussen bepaalde diensten van de Commissie die EU-fondsen beheren. De horizontale werkgroep van correspondenten voor fraudebestendigheid zal worden omgevormd tot een netwerk voor fraudepreventie en -opsporing onder leiding van OLAF. Dit netwerk zal dienen als een expertisecentrum voor steun en advies en zal instaan voor de verspreiding van beste praktijken (bv. het dataminingproject 'Pluto' dat hierboven werd vermeld) en frauderisicobeoordelingen gebaseerd op de operationele ervaring van OLAF en de relevante informatie die OLAF ontvangt van de lidstaten, derde landen en internationale organisaties. Via dit netwerk zouden de door de diensten van de Commissie aangenomen sectorale strategieën ook moeten worden ontwikkeld en regelmatig worden geüpdatet.

³⁷ SEC(2011) 791.

³⁸ In artikel 1 in het gewijzigde voorstel voor de hervorming van OLAF (COM(2011) 135) werd dit deel licht gewijzigd in die zin dat OLAF moet bijdragen aan het ontwerp en de ontwikkeling van methoden **voor de preventie en bestrijding** van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.

OLAF helpt de lidstaten om de samenwerking tegen fraude te coördineren overeenkomstig artikel 325, lid 3, VWEU en het toepasselijk regelgevend kader³⁹. Acties ondernomen door de lidstaten worden ondersteund door regelmatig overleg, met name in het Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding (COCOLAF)⁴⁰. Dit comité zou wellicht meer sectorale subgroepen kunnen omvatten, waardoor voor alle beleidssectoren deskundigen aanwezig zouden zijn. Deze subgroepen moeten samenwerking tussen de fraudebestrijdingsdiensten van de lidstaten stimuleren en hen aanmoedigen om hun operationele ervaringen te delen en mensen te waarschuwen voor de frauduleuze praktijken die in de verschillende lidstaten zijn opgespoord.

Dit illustreert de rol van OLAF, namelijk beschuldigingen van fraude onderzoeken en actief bijstand verlenen aan alle diensten van de Commissie bij de ontwikkeling van beleidslijnen voor fraudepreventie.

2.2.3. *Systematische controles en risicoanalyses*

Naargelang van de beheersmethode zullen de diensten van de Commissie met de hulp van OLAF verschillende systemen invoeren waarmee zij met voldoende zekerheid ernstige onregelmatigheden en fraude kunnen **opsporen**. Er moeten met name omstandigheden worden gecreëerd waarin verdachte operaties of operatoren via specifieke indicatoren (*red flags*) kunnen worden geïdentificeerd.

De diensten zullen evalueren of het nodig is om de **frauderisicobeoordeling** te verbeteren door een meer systematisch en geformaliseerd proces te ontwikkelen om fraudegevoelige terreinen te identificeren. Tegelijkertijd moeten ze optimaal gebruik maken van de bestaande middelen en slimme controles invoeren die zijn gebaseerd op de IT-tools die door sommige diensten in samenwerking met OLAF zijn ontwikkeld⁴¹. Dankzij dergelijk tools kunnen bestaande gegevens over voorgaande of lopende door de EU gefinancierde projecten worden gebundeld. Dit is niet alleen nuttig voor fraudepreventie, maar ook voor de opsporing van plagiaat en frauduleuze dubbele financieringen. Deze tools zijn pas doeltreffend als de daarmee verbonden informatiesystemen volledige, samenhangende en betrouwbare gegevens over EU-fondsen bevatten. Wanneer zakelijke vereisten voor nieuwe IT-systemen worden geformuleerd, dient er rekening mee te worden gehouden dat gegevens ook moeten kunnen worden geanalyseerd om fraude te voorkomen.

De communicatie tussen de diensten van de Commissie over frauderisico's is voor verbetering vatbaar. Het gebruik van het interne **systeem voor vroegtijdige waarschuwing** (EWS)⁴² van de Commissie zal worden geëvalueerd, opdat het een nog efficiënter fraudepreventie-instrument wordt voor direct beheer. Er moeten voorwaarden worden gecreëerd voor een

³⁹ Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten (PB L 82 van 22.3.1997, blz. 1) en Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), artikel 1(PB L 136 van 31.5.1999, blz. 1).

⁴⁰ Besluit 94/140/EG van de Commissie (PB L 61 van 4.3.1994, blz. 27).

⁴¹ Zoals het dataminingproject "Pluto" (zie paragraaf 1) dat werd ontwikkeld door de bij de financiering van onderzoek betrokken diensten en OLAF.

⁴² Besluit C(2008) 3872 van de Commissie van 16 december 2008 betreffende het systeem voor vroegtijdige waarschuwing dat door de ordonnateurs van de Commissie en de uitvoerende agentschappen kan worden gebruikt (PB L 344 van 20.12.2008, blz.125).

uitgebreidere **informatie-uitwisseling** met de externe belanghebbenden via de centrale gegevensbank van uitsluitingen⁴³ op basis van de toepasselijke wetgeving en met inachtneming van de gegevensbeschermingsregels.

Doeltreffende monitoring kan worden gehinderd door ontoereikende toegang tot documenten en informatie op sommige gebieden van **gezamenlijk beheer** waarbij internationale organisaties zijn betrokken⁴⁴. De Commissie zal blijven streven naar betere rechtsinstrumenten voor samenwerking met derde landen en internationale organisaties en zal ervoor zorgen dat deze terdege worden uitgevoerd en toegepast. In dit kader kan de Commissie, overeenkomstig de bestaande onderzoeksreglementen, bepalingen over informatie-uitwisseling en over operationele samenwerking (inclusief gezamenlijke onderzoeken) toevoegen aan internationale overeenkomsten en gemeenschappelijke intentieverklaringen.

2.2.4. Voorlichting en opleiding

De Commissie zal haar **personeel**, met name projectmanagers, financieel personeel en controleurs en personeelsleden die in de EU-delegaties werken, op regelmatige voorlichten over potentiële fraude. Zij zal nauw samenwerken met de EDEO en andere EU-organen om dit beleid te bevorderen. De Commissie zal informatie verspreiden over het systeem voor vroegtijdige waarschuwing, over de **procedures om fraude te melden** en over fraudebestrijdingsmaatregelen. Het gaat er onder meer om de gevolgen van fraude en onregelmatigheden te beperken door tijdig en gepast op te treden, zodat deze praktijken niet voortduren en door de aandacht in eerste instantie te richten op de dichtst betrokken organen en entiteiten. De informatie die wordt verspreid moet gegevens bevatten over fraudebestrijdingsmaatregelen en OLAF.

Alle **personeelsleden** die werken op de afdelingen projectmanagement en financiële transacties zijn medeverantwoordelijk voor fraudepreventie en opsporing en moeten voldoende worden opgeleid, ook op het gebied van fraudebestrijding. OLAF zal zorgen voor een speciale interne **website over fraudebestrijding** voor de Commissie, met methodologische richtlijnen om diensten en uitvoerende agentschappen te helpen bij de ontwikkeling van fraudebestrijdingsstrategieën, waaronder beste praktijken en fraudepatronen, en het zal zijn expertise ter beschikking stellen om opleidingsprogramma's te ontwikkelen.

Het **netwerk voor fraudepreventie en -opsporing** van OLAF en mogelijk ook andere bestaande groepen van deskundigen zullen bijdragen op het vlak van voorlichting en opleiding.

De Commissie zal ook beste praktijken blijven uitwisselen en zal ook in de toekomst steun verlenen aan en samenwerken met internationale organisaties en groepen van deskundigen bij de ontwikkeling van beleidslijnen inzake fraude- en corruptiebestrijding. De laatstgenoemde activiteiten zullen worden gecoördineerd via het EU-corruptiebestrijdingsverslag.

⁴³ Artikel 95 van het Financieel Reglement.

⁴⁴ Advies nr. 1/2010 van de Rekenkamer – Naar een beter financieel beheer van de begroting van de Europese Unie: risico's en uitdagingen, punt 14 (PB C 35 van 12.2.2010).

2.3. Onderzoeken

2.3.1. OLAF-onderzoeken

De Commissie heeft haar gewijzigd voorstel voor de hervorming van OLAF⁴⁵ ingediend. Door dit voorstel kan OLAF efficiënter onderzoeken uitvoeren⁴⁶ en wordt de samenwerking met andere autoriteiten verbeterd. Het voorziet in specifieke procedurerechten en waarborgt de bescherming van individuele rechten overeenkomstig het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De **informatiestroom** tussen de diensten van de Commissie en OLAF voor, tijdens en na de onderzoeken dient de Commissie in staat te stellen om gepaste voorzorgsmaatregelen te nemen, zoals de opschorting van subsidies, contracten of betalingen en de stopzetting van illegale praktijken. Dit zal ook OLAF helpen om toegang te krijgen tot alle relevante informatie die kan worden gebruikt tijdens de onderzoeken.

Indien de onderzoeken ('interne onderzoeken') betrekking hebben op personeelsleden van de EU-instellingen, is intensieve **samenwerking tussen OLAF en andere onderzoeksdiensten** een absolute voorwaarde voor succes. Dergelijke **samenwerking** moet waar mogelijk worden versterkt, met name **tussen OLAF en andere onderzoeks- en inspectiediensten van de EU-instellingen**.⁴⁷

Er moeten voor alle beheersmethodes **autoriteiten voor centraal contact** worden aangewezen in de lidstaten⁴⁸, derde landen en internationale organisaties. OLAF kan deze contactpunten dan gebruiken als een directe link voor onderzoeksdoeleinden, zoals is voorgesteld in het gewijzigde voorstel voor de hervorming van OLAF.

In het kader van de OLAF-onderzoeken moet de **samenwerking tussen OLAF en de externe controleurs van de diensten van de Commissie** zo nodig verder worden versterkt, opdat gebruik kan worden gemaakt van hun expertise. De controleurs van de Commissie kunnen daarvoor deelnemen aan OLAF-missies en controles ter plaatse.

OLAF deelt zijn operationele ervaring en beste praktijken met de lidstaten om de financiële belangen van de EU te beschermen. Het bureau moet steun verlenen aan gezamenlijke fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten⁴⁹. De partners moeten OLAF in een vroeg stadium **op de hoogte brengen** ingeval fraude wordt opgespoord en moeten deze informatie updaten naargelang de zaak wordt opgevolgd, met inachtneming van het toepasselijke rechtskader.

⁴⁵ COM(2011) 135.

⁴⁶ De Europese Rekenkamer benadrukt dat de efficiëntie moet worden bevorderd. Zie Speciaal verslag nr. 2/2011 van de Europese Rekenkamer "Follow-up van Speciaal verslag nr. 1/2005 over het beheer van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)".

⁴⁷ In het gewijzigde voorstel voor de hervorming van OLAF (COM(2011)135) wordt daarom bepaald dat OLAF prioriteiten stelt in zijn onderzoeken, zie artikel 5, lid 1, en de toelichting, blz. 4.

⁴⁸ Artikel 3 van het gewijzigde voorstel voor de hervorming van OLAF (COM(2011)135) voorziet hierin. Zie ook toelichting, blz. 4.

⁴⁹ Krachtens artikel 1 van het gewijzigde voorstel voor de hervorming van OLAF (COM(2011) 135), dient OLAF "ondersteuning te verlenen aan gezamenlijke fraudebestrijdingsacties die de lidstaten op vrijwillige basis ondernemen".

Met het oog op het nieuwe meerjarig financieel kader moet in de uitgavenprogramma's en in alle daarmee verbonden beslissingen, contracten en subsidieovereenkomsten die door de EU worden gefinancierd, worden vermeld dat **OLAF bevoegd** is om vermoede gevallen van fraude bij door de EU gefinancierde programma's en projecten te onderzoeken⁵⁰. In de betrokken bepalingen moeten alle contractanten en subsidieontvangers en hun personeel worden verplicht om op verzoek van OLAF toegang te verlenen tot alle informatie over de uitvoering van de programma's en projecten. Contractanten en subsidieontvangers moeten ertoe worden verplicht dat zij in hun contracten met onderaannemers de nodige bepalingen op te nemen waardoor OLAF bij alle onderaannemers dezelfde toegangsrechten krijgt.

2.3.2. *Informanten en klokkenluiders*

Het kader voor het melden van vermoede gevallen van fraude en corruptie en het **beschermen van alle informanten** die te goeder trouw handelen is belangrijk voor fraudeopsporing. Klokkenluidersregelingen voor EU-personeel zijn vastgelegd in de EU-wetgeving⁵¹. Alle andere partijen (**informanten**) zouden ook gemakkelijk toegang moeten kunnen verkrijgen tot onderzoeksautoriteiten als OLAF⁵². De Commissie zal overwegen hoe klokkenluiders betere begeleiding en bescherming kunnen krijgen van de betrokken autoriteiten en hoe **informanten** beter kunnen worden **aangemoedigd** om onregelmatigheden, fraude en corruptie te melden (bijvoorbeeld maatregelen om informanten te motiveren en om vrijwillige verstrekking van gegevens aan te moedigen).

2.4. **Sancties**

De Commissie zal het gebruik van **financiële en/of administratieve straffen** stroomlijnen en bevorderen, inclusief de stopzetting van EU-financiering wanneer ernstige onregelmatigheden, fraude en corruptie worden vastgesteld. Wanneer wordt beslist welke straffen moeten worden opgelegd aan rechtspersonen, moet rekening worden gehouden met de maatregelen die deze rechtspersonen hebben genomen tegen personen die zich schuldig hebben gemaakt aan fraude en corruptie. Deze straffen moeten overeenkomstig het huidige rechtskader voldoende worden bekendgemaakt.

De lidstaten zijn verplicht om bepaalde gevallen van fraude met EU-geld te melden als die mogelijk een basis kunnen bieden om ontvangers uit te sluiten van verdere EU-financiering⁵³. Zij zijn echter niet verplicht om deze informatie te bewaren in een gecentraliseerd systeem dat de informatiestroom zou kanaliseren via één bevoegde autoriteit, wat het systeem doeltreffender zou maken. De Commissie zal de lidstaten daarom aanmoedigen richtlijnen voor **nationale** autoriteiten goed te keuren om ervoor te zorgen dat meldingen goed worden doorgegeven aan de centrale gegevensbank voor uitsluitingen (CED) van de Commissie. De Commissie zal de lidstaten en de EU-organen aanmoedigen actie te ondernemen om bekendheid te geven de CED.

⁵⁰ Zie SEC(2007)1676 over activiteiten voor fraudebestendigheid met betrekking tot uitgavenprogramma's in het kader van de financiële perspectieven voor 2001-2006.

⁵¹ Statuut, artikel 22 bis en 22 ter (PB 45 van 14.6.1962, blz. 1385).

⁵² Het **fraudenotificatiesysteem** (FNS) kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor vertrouwelijke berichtgeving: https://fns.olaf.europa.eu/main_nl.htm.

⁵³ Artikel 95, lid 2, van het Financieel Reglement.

Om gelijke voorwaarden te waarborgen in de EU⁵⁴ zal de Commissie evalueren of de **financiële en/of administratieve straffen die de lidstaten** krachtens hun nationaal recht **opleggen** wel voldoende **doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend** zijn. Zij zal ook toepasselijke wetgevende initiatieven voorbereiden, met name op het gebied van douane, zoals bepaald in het actieplan van Stockholm⁵⁵.

Om het afschrikwekkend effect van de **disciplinaire sancties** te versterken, moeten de resultaten van de disciplinaire procedures doeltreffender worden meegedeeld, met inachtneming van de grondrechten van de betrokkenen en de gegevensbeschermingsregels. **Informatie over gestraft personeel** moet worden bewaard en gedeeld met andere autoriteiten voor zover dit nodig is voor fraudepreventie en dit overeenkomstig de gegevensbeschermingsregels en met inachtneming van passende en specifieke waarborgen⁵⁶.

2.5. Terugvordering

Onder gedeeld beheer zijn de lidstaten eerstverantwoordelijk voor onderzoek naar onregelmatigheden en fraude en voor de terugvordering van ten onrechte betaalde middelen, ook als het gaat om een follow-up van OLAF-onderzoeken⁵⁷. Onder direct beheer moeten de diensten van de Commissie onverwijld inningsopdrachten afgeven als het gaat om een follow-up van OLAF-onderzoeken. Het is belangrijk dat informatie over deze terugvorderingen systematisch als feedback wordt geïntegreerd in de operationele activiteiten van OLAF. De Commissie zal de volledigheid, kwaliteit en presentatie van de gegevens over terugvorderingen verder verbeteren in haar verslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie⁵⁸.

2.6. Andere horizontale maatregelen voor fraudebestrijding

2.6.1. Internationale wetgevingsnormen

De Commissie zal ervoor zorgen dat de toepasselijke **internationale verdragen** en normen betreffende fraudebestrijding goed worden uitgevoerd, met bijzondere aandacht voor het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van corruptie (UNCAC), de instrumenten van de Raad van Europa (GRECO) en de normen en aanbevelingen van de OESO en de G20⁵⁹.

⁵⁴ Zie daarmee verband houdende initiatieven, die worden behandeld in de mededeling Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie, via het strafrecht en door administratieve onderzoeken, COM(2011) 293.

⁵⁵ COM(2010) 171, blz. 22.

⁵⁶ Zie artikel 8, lid 5, van Richtlijn 95/46/EEG en artikel 10, lid 5, van Verordening (EG) nr. 45/2001.

⁵⁷ Artikel 53 ter, lid 2, onder c), van het Financieel Reglement.

⁵⁸ http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/sup-com_nl.html

⁵⁹ Zie de mededeling van de Commissie over corruptiebestrijding in de EU (COM(2011) 308), blz. 9-10.

2.6.2. *Ethiek en integriteit*

De Commissie beschikt over uitvoerige regels inzake ethiek en integriteit voor het personeel⁶⁰ en voor de leden van de Commissie⁶¹. Deze regels werden onlangs herzien. De Commissie organiseert voor alle nieuwkomers opleidingen en biedt ook herhalingscursussen aan.

De Commissie zal ervoor zorgen dat de hoogste leidinggevenden het voltallige personeel regelmatig op de regels en ethische waarden van de Europese overheid wijzen en dat degelijke **opleiding** wordt aangeboden.

De Commissie moet ervoor zorgen dat er voldoende fraudebestrijdingsmaatregelen worden ingevoerd in haar aanwervings- en personeelsbeleid. Deze omvatten onder meer de doeltreffende controle van het verleden van een kandidaat.

2.6.3. *Transparantie en toegang tot informatie*

Transparantie draagt bij tot fraudepreventie en -opsporing. Om te waarborgen dat de EU-financiën transparant en overeenkomstig de toepasselijke wettelijke vereisten worden beheerd, moeten burgers gemakkelijk toegang krijgen tot relevante informatie.

Na het Europees transparantie-initiatief⁶² heeft de Commissie een vrijwillige regeling geïntroduceerd voor meer transparantie in de belangenvertegenwoordiging op EU-niveau. Er is een register opgesteld en een gedragscode goedgekeurd. Op 23 juni 2011 ondertekende de Commissie een interinstitutionele overeenkomst met het Europees Parlement over een gemeenschappelijk register⁶³.

2.6.4. *Overheidsopdrachten en subsidies*

De Commissie evalueert momenteel de EU-richtlijnen betreffende overheidsopdrachten⁶⁴. Daardoor zouden de procedures voor overheidsopdrachten op alle niveaus, zowel op Europees als op nationaal vlak, **eenvoudiger** en **transpanter** moeten worden. In het kader van de hervorming zal de Commissie bijkomende mogelijkheden onderzoeken om frauduleus gedrag en **belangenconflicten** bij de verdeling van overheidsfondsen te **voorkomen**.

De Commissie overweegt ook om regels voor te stellen betreffende de gunning van concessies voor diensten, waarbij soms EU-fondsen worden gebruikt in publiek-private partnerschappen en waarvoor momenteel geen transparantieplichting geldt.

Ontvangers van EU-subsidies moeten op verzoek de **transparantie van hun eigendom** kunnen aantonen. Alle entiteiten in de eigendomsstructuur moeten door de autoriteiten kunnen worden gecontroleerd voor zover dit nodig is. Dit geldt ook voor de

⁶⁰ Statuut (PB 45 van 14.6.1962, blz. 1385), Code van goed administratief gedrag (PB L 267 van 20.10.2000), de praktische gids voor beroepsethiek en -gedrag en andere specifieke regels.

⁶¹ Gedragscode voor de leden van de Commissie (C(2011)2904): http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf.

⁶² SEC(2005)1300 en SEC(2005)1301.

⁶³ http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm.

⁶⁴ Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten (COM(2011) 15).

consortiumpartners en derde partijen die financiële steun ontvangen wanneer een subsidie wordt uitgevoerd.

3. CONTROLE VAN EN VERSLAGLEGGING OVER DE UITVOERING

De uitvoering van deze fraudebestrijdingsstrategie moet worden geïntegreerd in de huidige cyclus van strategische planning en programmering van de Commissie, die voorziet in een reeks mechanismen voor planning, monitoring en verslaggeving. Fraudebestrijdingsstrategieën vereisen geen bijkomende controlelagen of administratieve lasten, maar moeten degelijk worden geïntegreerd in de bestaande mechanismen voor planning, controle en verslaggeving.

De jaarlijkse beheersplannen worden op het niveau van de diensten van de Commissie gebruikt voor planning- en monitoringactiviteiten; ook de uitvoering van de fraudebestrijdingsstrategieën moet daarin worden opgenomen. Het jaarlijks activiteitenverslag is een instrument voor verslaggeving waarin elk jaar wordt uiteengezet wat de diensten hebben bereikt en hoe zij hun beheers- en controlesystemen en hun financieel beheer hebben verbeterd, ook op het gebied van fraudebestrijding. In **de jaarlijkse activiteitenverslagen**⁶⁵ moet informatie over fraudepreventie worden opgenomen **als onderdeel van de beoordeling van hun interne controlesystemen**. Deze informatie moet bovendien de uitvoering van de sectorale strategie weergeven en de maatregelen om het frauderisico te verkleinen beschrijven⁶⁶. Ook moeten daarin regelmatige updates over de uitvoering van de sectorale fraudebestrijdingsstrategieën worden opgenomen.

De Commissie zal vanaf 2013 verslag uitbrengen over de uitvoering van deze fraudebestrijdingsstrategie in het verslag over de bescherming van de financiële belangen van de EU.

Door deze regelingen zullen fraudebestrijdingsmaatregelen een belangrijk punt blijven op de agenda van de Commissie en zal hun relevantie voor de kwijtingsprocedure worden benadrukt.

⁶⁵ Deze verslagen worden gepubliceerd op de website van de EU: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

⁶⁶ Voor algemene verslaggeving over deze fraudebestrijdingsstrategie zie paragraaf 3.