

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.12.2007
COM(2007) 806 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT EN DE EUROPESE REKENKAMER**

**Fraude voorkomen door voort te bouwen op operationele resultaten:
een dynamisch fraudebestendighedsbeleid**

{SEC(2007) 1676}

1. INLEIDING

Bij fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten die schadelijk zijn voor de financiële belangen van de Europese Unie wordt ingespeeld op gebreken in de procedures voor het beheer en de controle van EU-middelen, of worden deze procedures omzeild. Ter voorkoming van fraude en corruptie in alle sectoren van de EU-begroting, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenzijde¹, is het dan ook van het grootste belang dat de ordonnerende diensten, bijgestaan door het OLAF, de preventie van fraude in het kader van het financieel beheer blijven verbeteren².

In deze mededeling zet de Commissie haar nieuwe aanpak uiteen om wetgeving, contracten, en beheers- en controlesystemen fraudebestendig te maken. Deze mededeling vervangt de mededeling van de Commissie over fraudebestendigheid van wetgeving en contractbeheer³ die de Commissie op 7 november 2001 goedkeurde ter uitvoering van actie 94 van het witboek *Hervorming van de Commissie*⁴.

2. ACHTERGROND

2.1. Het OLAF en de hervorming

Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) werd in 1999 opgericht. Het vervult zijn taak door als onafhankelijke instantie onderzoeken te verrichten en door als dienst van de Commissie bij te dragen tot het uitstippelen van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie en de nodige initiatieven te ontwikkelen voor de totstandbrenging of versterking van wetgeving.

In 2000 ondernam de Commissie een administratieve hervorming⁵. Het financieel beheerssysteem werd gemoderniseerd door de ordonnateurs meer bevoegdheden te geven en hun verantwoordingsplicht te vergroten.

Het witboek over de *hervorming van de Commissie* bevatte maatregelen om de preventie van onregelmatigheden en fraude te verbeteren door beter gebruik te maken van de binnen de instellingen aanwezige kennis. Dit preventiebeleid werd verder uitgewerkt in de mededeling van de Commissie *Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen – Fraudebestrijding - Naar een algemene strategische aanpak*⁶.

¹ 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, blz. 1).

² 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, zoals gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006.

³ Mededeling van de Commissie over fraudebestendigheid van wetgeving en contractbeheer, SEC(2001) 2029 van 07.11.2001 — niet bekendgemaakt in het PB. Zie echter punt 3.3.

⁴ *Hervorming van de Commissie — Een witboek — Deel I* (COM(2000)200 def.).

⁵ *Hervorming van de Commissie — Een witboek — Deel II* (actieplan) van 5.4.2000 (COM(2000)200 def./2).

⁶ COM(2000) 358 def.

In actie 94 van het witboek over hervorming, "Fraudebestendigheid van wetgeving en contractbeheer", was de volgende opdracht vervat:

“Om de fraudebestendigheid te verbeteren, moeten de diensten van de Commissie voortaan voorstellen met mogelijke consequenties voor de Gemeenschapsbegroting bij het overleg tussen de betrokken diensten voor een risicoanalyse aan OLAF voorleggen. DG Begroting zal door OLAF worden bijgestaan bij de doorlichting van de contractbeheerssystemen van de Commissie (b.v. standaardcontracten, centrale databank voor contracten, managementinstrumenten). Ook zal OLAF gedurende de gehele wetgevingsprocedure advies verlenen inzake fraudebestendigheid.”

2.2. De mededeling over fraudebestendigheid van wetgeving en contractbeheer

Met de mededeling over fraudebestendigheid uit 2001 werd de verwezenlijking beoogd van de doelstellingen van, enerzijds, het Witboek over de hervorming en, anderzijds, de algemene strategische aanpak van de fraudebestrijding. Deze doelstellingen hadden betrekking op het ontwikkelen van een preventiecultuur en het bestendiger maken van wetgeving tegen fraude en andere illegale activiteiten. Het preventiemechanisme van de mededeling uit 2001 bestreek twee aspecten: wetgeving en contractbeheer.

Het fraudebestendiger maken van de wetgeving werd beperkt tot de kwetsbaarste onderdelen hiervan. De identificatie vooraf van de kwetsbare delen van Europese beleidsregelingen maakte het mogelijk de overlegprocedure beter te richten. In de mededeling werd een samenwerkingsproces geschetst dat vier fasen omvatte:

- (a) vaststelling van criteria voor de identificatie van sectoren met een hoog risico;
- (b) identificatie van sectoren met een hoog risico;
- (c) identificatie van wetgevingsinitiatieven waarvan de fraudebestendigheid moet worden geanalyseerd alvorens zij worden goedgekeurd; en
- (d) voorafgaande raadpleging van het OLAF.

De preventie van fraude en onregelmatigheden bij contractbeheer - het tweede aspect van de mededeling uit 2001 - werd op twee niveaus nagestreefd:

- (a) op centraal niveau (het directoraat-generaal Begroting) werden standaardcontracten voor overheidsopdrachten en standaardsubsidieovereenkomsten geharmoniseerd: er werden door alle diensten van de Commissie te gebruiken contracten en modelovereenkomsten opgesteld en gidsen en richtsnoeren (vademecums, circulaires, enz.) uitgebracht;
- (b) op het niveau van de contractbeherende diensten moesten diverse instrumenten worden ontwikkeld voor onafhankelijk gebruik door de diensten van de Commissie. Een aantal hiervan was van individueel belang, zoals modelcontracten en lokale databases, die al dan niet zijn

aangesloten op de algemene boekhoudkundige database van de Commissie.

2.3. De behoefte aan een nieuw fraudebestendighedsbeleid

De doelstellingen van de procedure voor fraudebestendigheid zijn verwezenlijkt. Het OLAF was nauw betrokken bij de achtereenvolgende aanpassingen van de wetgeving inzake de uitvoering van de EU-begroting en bij de vaststelling van basisbesluiten en standaardinstrumenten die door de diensten van de Commissie zijn ontwikkeld ter uitvoering van de EU-begroting. Zie voor nadere details het bijgevoegde verslag over de resultaten van de fraudebestendighedsprocedure.

De belangrijkste financiële bepalingen voor de komende jaren zijn reeds fraudebestendig gemaakt, ofwel door middel van de formele fraudebestendighedsprocedure, ofwel via interinstitutioneel overleg. Er zijn standaard-antifraudebepalingen opgesteld en de regelgeving inzake het financieel beheer van de EU gaat nu een stabiele periode in. Het in de mededeling van 2001 opgenomen preventiemechanisme lijkt in de huidige context minder geschikt. Voorts zal de nieuwe benadering bijdragen tot dezelfde doelstellingen als de internecontrole-normen voor doeltreffend beheer, met name de normen 2, 7 en 8.

Voorts staat de Commissie een "vereenvoudigingsbeleid" voor, dat deels is bedoeld om "haar interne procedures en werkmethoden met het oog op doeltreffendheid en doelmatigheid verder te consolideren, te stroomlijnen en te vereenvoudigen en een beter evenwicht na te streven tussen de omvang van de risico's en de controlekosten."⁷ Het is derhalve dienstig de voorafgaande raadpleging van het OLAF te versoepelen.

3. DE NIEUWE AANPAK

3.1. Basis van de nieuwe aanpak

Het nieuwe fraudebestendighedsbeleid wordt hoofdzakelijk gebaseerd op de lessen die zijn getrokken uit de operationele ervaring van het OLAF. Door operationele resultaten te benutten wordt een nieuw verband gelegd tussen ervaringen in het veld en de door de verschillende instellingen vastgestelde maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden. Het OLAF zal de kennis die het heeft verkregen uit operationele en inlichtingenactiviteiten beter benutten en deze ter beschikking stellen van andere diensten van de Commissie en instellingen en organen van de EU.

In het kader van deze nieuwe aanpak worden de lessen die kunnen worden getrokken uit de resultaten van onderzoeksactiviteiten en inlichtingenanalyse gesignaleerd en meegedeeld aan de toepasselijke autoriteiten. Zo zal het OLAF diensten die communautaire beleidsmaatregelen uitvoeren, ondersteunen bij hun inspanningen om de financiële belangen van de Gemeenschappen te beschermen, teneinde de hoogst mogelijke beveiliging tegen fraude, corruptie en onregelmatigheden te waarborgen.

⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: 'Voortgangsverslag over de hervorming van de Commissie: wat na de hervorming', COM (2005) 668 def. van 21.12.2005.

Wil deze aanpak doeltreffend zijn, dan moeten de bevoegde autoriteiten/diensten zorgen voor follow-up van deze maatregelen.

Systeemgebonden onregelmatigheden en gebreken zullen bijzondere aandacht krijgen, met name wanneer er eenvoudige en goedkope oplossingen voorhanden zijn (bv. het verbeteren van standaardformaten en/of -documenten zoals verklaringen van afwezigheid van belangenverstrengeling, gegevensuitwisseling tussen verschillende diensten, wijzigen van vademecums, enz.).

3.2. Verwachte verbeteringen

De resultaten van het herziene fraudebestendighedsbeleid zullen naar verwachting de impact versterken van onderzoeken naar de preventie van fraude, corruptie, onregelmatigheden en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden.

De output wordt een proactievare, aanbodgestuurde informatiestroom, die onafhankelijk wordt van het overleg tussen de diensten van de Commissie over initiatieven betreffende het financieel beheer.

Het OLAF zal zijn steun aan andere diensten van de Commissie breder opzetten door gerichte analyses aan te bieden op basis van haar eigen onderzoeks- en inlichtingenactiviteiten. De output van inspanningen op het gebied van fraudebestendigheid zal ter beschikking worden gesteld van alle betrokken diensten, communautaire instellingen en organen (zie de punten 5.1, 5.2 en 5.3).

3.3. Beschikbaarheid van het bestaande overlegproces

De lopende overlegprocedure voor de in de mededeling van 2001 vervatte wetgevingsvoorstellen (en voor enig ander specifiek risico of punt van zorg dat de voor het voorstel verantwoordelijke dienst constateert) blijft op verzoek voor de diensten van de Commissie beschikbaar. Een overzicht van het aan deze procedure onderworpen soort instrumenten is opgenomen in het bijgevoegde werkdokument van de diensten van de Commissie over de balans van de mededeling van 2001.

Voor de vaststelling van modelcontracten voor overheidsopdrachten en van standaardsubsidieovereenkomsten blijft de aanpak van voorafgaande raadpleging van kracht. DG Begroting blijft de bestaande modelcontracten en subsidieovereenkomsten/-besluiten naar aanleiding van opgedane ervaring en herziene wetgeving aanpassen, en zo nodig nieuwe modellen ontwikkelen.

4. DE UITVOERING VAN DE NIEUWE AANPAK

Bij de nieuwe aanpak zullen de onderzoeksactiviteiten de input leveren voor de aan de betrokken diensten van de Commissie, EU-instellingen en organen te verstrekken instrumenten, en de inlichtingenactiviteiten een risicobeoordeling voor thematische fraudebestendighedsacties.

Fraudebestendighedsacties en inlichtingenwerk vullen elkaar aan: bij de versterking van de fraudebestendigheid zullen zaken worden geconstateerd die een grondige

thematische aanpak via inlichtingenwerk verdienen, en het inlichtingenwerk levert gegevens op die kunnen worden gebruikt om de fraudebestendigheid te versterken.

4.1. Een grote informatiepool

Bij de tenuitvoerlegging van het fraudebestendighedsbeleid wordt geen enkele informatiebron uitgesloten.

Het OLAF zal zijn onderzoeksactiviteiten op geordende en multidisciplinaire wijze analyseren. Deze analyse zal onder meer informatie omvatten die voortvloeit uit interne en externe onderzoeken en andere operationele activiteiten van het OLAF.

Naast de wettelijke verplichting iedere concrete aanwijzing van vermoedelijke fraude te melden aan de Commissie en het OLAF, zal de nieuwe aanpak van fraudebestendigheid een betere informatiestroom tussen controleorganen mogelijk maken. Resultaten van het controlewerk, met name de relevante bevindingen van de door de dienst Interne audit (DIA) verrichte controles, worden opgenomen in de informatiepool. Deze dienst licht het Bureau in wanneer bij controles mogelijke systeemgebonden onregelmatigheden worden geconstateerd die wellicht een frauderisico inhouden. Dezelfde informatie over mogelijke systeemgebonden onregelmatigheden dient aan het OLAF te worden verstrekt door zowel de interne auditfuncties (IAF's) en de met controle achteraf belaste entiteiten binnen de operationele diensten (gegevens van het ABAC-auditinstrument).

Zo nodig verrijken de verslagen en bevindingen van de Europese Rekenkamer en de controleverslagen van ordonnerende directoraten-generaal de fraudebestendighedsanalyse. De analyse wordt aangevuld door jaarlijkse activiteitenverslagen en andere beheersverslagen waarin de kwetsbare punten en de naar aanleiding van aanbevelingen van het OLAF getroffen maatregelen duidelijk worden vermeld.

Informatie van de autoriteiten van de lidstaten, met inbegrip van audit- en controleorganen, zal worden gebruikt om verder bij te dragen tot de nieuwe aanpak. De krachtens de communautaire regelgeving⁸ aangemelde onregelmatigheden verschaffen aanwijzingen voor mogelijke risico's. Nationale jurisprudentie die rechtstreeks betrekking heeft op de bescherming van de financiële belangen van de EU wordt bij de fraudebestendighedsanalyse niet buiten beschouwing gelaten.

4.2. Belangrijkste stappen bij het versterken van de fraudebestendigheid

- (1) Verzamelen van informatie uit onderzoeken en andere operationele resultaten en uit andere externe bronnen (vermeld in punt 4.1). De aan individuele zaken

⁸ Verordening (EG) nr. 1681/94 van de Commissie van 11 juli 1994 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het structuurbeleid en terugvordering van in dat kader onverschuldigd betaalde bedragen, alsmede betreffende de inrichting van een informatiesysteem op dit gebied (PB L 178 van 12.7.1994, blz. 43–46) en Verordening (EG) nr. 1848/2006 van de Commissie van 14 december 2006 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad.

ontleende informatie wordt volledig anoniem gemaakt om te voorkomen dat persoonlijke, vertrouwelijke of gevoelige gegevens worden vrijgegeven;

- (2) analyseren van de verzamelde informatie om eventuele zwakke/kwetsbare punten te identificeren in wetgeving, contracten of beheers-/controlesystemen en analyse van reeksen gevallen;
- (3) vaststellen van aanbevelingen om gesignaleerde zwakke punten te verhelpen of de bestendigheid tegen fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten te versterken;
- (4) doorgeven van bevindingen en aanbevelingen aan de betrokken diensten van de Commissie en instellingen en organen van de EU;
- (5) ontvangen van feedback van de diensten van de Commissie en instellingen en organen van de EU.

5. AANBEVELINGEN EN ANDERE INSTRUMENTEN VOOR INFORMATIE-UITWISSELING

Het hierboven beschreven proces moet leiden tot aanbevelingen en output ter versterking van de fraudebestendigheid. Deze zullen rechtstreeks worden doorgegeven aan de individueel of collectief betrokken diensten van de Commissie, instellingen en organen van de EU, met name bij "beleidsverwante sectoren".

De aanbevelingen van het OLAF zullen niet bindend zijn. Zij worden zo nodig met de adressaten besproken in een open en flexibele dialoog.

De uitvoering ervan valt onder de verantwoordelijkheid van de betrokken diensten van de Commissie, instellingen en organen. Dit geldt ook voor de beoordeling van de kosten/baten en de administratieve lasten van uitvoering.

5.1. Per geval

Het OLAF geeft ad-hoc aanbevelingen wanneer de bescherming van de financiële belangen van de EU bijzondere actie vereist van de betrokken instelling of dienst van de EU.

De betrokken dienst wordt opgeroepen passende maatregelen vast te stellen en/of uit te voeren om de door het OLAF gesignaleerde risico's of kwetsbare punten weg te nemen of te verkleinen. Bovendien houden de diensten van de Commissie het OLAF vervolgens op de hoogte van de maatregelen die zijn getroffen om financiële benadeling van de EU te voorkomen, en worden de overige instellingen en organen van de EU verzocht dit ook te doen.

5.2. Algemene aanbevelingen en een overzicht van veelvoorkomende gevallen

Er zullen ook aanbevelingen worden gedaan aan belanghebbenden, op basis van de risicoanalyses en fraudepatronen die voortvloeien uit de beoordeling van een reeks veelvoorkomende gevallen waarbij vergelijkbare onregelmatigheden zijn vastgesteld. De betrokken diensten van de Commissie brengen verslag uit aan het OLAF over de maatregelen die zij vervolgens binnen hun verantwoordelijkheden ondernemen ter

voorkoming van vergelijkbare situaties, en de overige instellingen en organen van de EU wordt verzocht dit ook te doen.

Voorts wordt een overzicht van anoniem gemaakte gevallen, met een beschrijving van de fraude- en onregelmatigheidspatronen en de werkwijze, opgesteld en beschikbaar gesteld op "need-to-know"-basis aan personeel van Commissiediensten (en andere instellingen, indien nodig).

5.3. Gids fraudepreventie

In 1995 ging het initiatief van de Commissie voor een gezond en doelmatig financieel beheer⁹ (SEM 2000) van start. De eerste twee fasen waren bedoeld om het financieel beheer binnen de Commissie te verbeteren, terwijl met de derde fase hoofdzakelijk werd beoogd de wijze waarop de lidstaten hun deel van de communautaire begroting beheren (meer dan 80 %) te verbeteren.

Een "Handleiding voor het onderzoeken op fraudegevoeligheid"¹⁰ werd door de Commissie goedgekeurd in het kader van de uitvoering van aanbeveling nr. 7 van SEM 2000¹¹. Deze door het secretariaat-generaal van de Commissie uitgebrachte handleiding kan nog steeds worden geraadpleegd door het personeel van de Commissie dat betrokken is bij het financieel beheer en de bescherming van de financiële belangen van de EU.

Een nieuwe versie van de handleiding wordt onder verantwoordelijkheid van het OLAF door de Commissie gepubliceerd en ter beschikking gesteld van alle belanghebbenden, waaronder de lidstaten. Deze als internettoepassing opgezette versie is gebaseerd op informatie afkomstig uit de fraudebestendigheidprocedure. Deze handleiding kan zo nodig worden gesplitst en per sector of beleidsverwante dienstengroep worden uitgebracht.

5.4. Informatie voor controle- en auditorganen

Bij de uitvoering van een nieuwe aanpak van de versterking van fraudebestendigheid zal met name aandacht worden besteed aan structurele of systeemgebonden zwakke punten die niet reeds door controle- en auditorganen zijn geanalyseerd of bij andere systeemcontroles aan het licht zijn gekomen. Wanneer dergelijke systeemgebonden zwakke punten of mazen binnen EU-instellingen in beheerssystemen worden ontdekt, wordt dit doorgegeven aan het management, maar ook aan de DIA, de betrokken IAF's of de interne auditoren van andere EU-instellingen en -organen.

5.5. De flexibiliteit van de nieuwe aanpak

Wil het nieuwe beleid een blijvende dam opwerpen tegen fraudeurs en onregelmatigheden met een systematisch karakter bestrijden, dan moet dit worden

⁹ Initiatief van de Commissie 'Voor een gezond en doelmatig financieel beheer (SEM 2000)' - Algemeen verslag 1995, nr. 976.

¹⁰ Doc SG/C/3/ED D96 van 6 mei 1996, niet gepubliceerd in het PB.

¹¹ Alleen in het Frans beschikbaar, intern besluit uit de oude archiveringsystemen: Communication de la Commission adoptée sur communication de Mme Gradin. Etanchéité de la législation à la fraude: mise en œuvre de la recommandation n°7 de SEM 2000, phase 2, SEC (1996) 1802/4 van 11 oktober 1996.

opgezet als een flexibel instrument waarmee snel op veranderende omstandigheden kan worden ingespeeld.

Het OLAF beoordeelt voortdurend of activiteiten ter versterking van de fraudebestendigheid op bepaalde gebieden moeten worden bijgesteld en of het analyseproces moet worden aangepast teneinde de doeltreffendheid ervan te vergroten. Hierbij zou het vroeger of later nodig kunnen blijken, zijn activiteiten op specifieke sectoren van de EU-begroting te richten, afhankelijk van de gesignaleerde risico's of kwetsbare punten en de beschikbare middelen. De fraudebestendigheidspedure spitst zich aanvankelijk toe op de sector directe uitgaven.

6. CONCLUSIE

Met het nieuwe fraudebestendigheidbeleid van deze mededeling wordt beoogd de preventie van fraude en corruptie te versterken op basis van de lering die is getrokken uit de onderzoeks- en andere operationele activiteiten van het OLAF.

De resultaten van deze nieuwe procedure worden de diensten van de Commissie en de andere betrokken instellingen toegezonden en tevens gedeeld met de lidstaten die zijn betrokken bij het beheer en/of de controle van de ontvangsten of uitgaven van de EU. De eerste resultaten — verwacht in de tweede helft van 2008 — zullen bestaan uit ad-hoc-aanbevelingen en een compilatieoverzicht van veelvoorkomende gevallen.

Na een proefperiode van drie jaar zal het in deze mededeling geschetste beleid worden beoordeeld.

De Commissie zal van haar fraudebestendigheidactiviteiten verslag doen in haar jaarverslag over de fraudebestrijding, dat wordt uitgebracht krachtens artikel 280 van het Verslag.

7. BIJLAGEN

- (1) Schematische weergave van het proces.
- (2) Werkdocument van de diensten van de Commissie over het fraudebestendigheidmechanisme dat is ingevoerd naar aanleiding van de mededeling van de Commissie van 7 november 2001 over fraudebestendigheid van wetgeving en contractbeheer.

**PREVENTION OF FRAUD BY BUILDING ON OPERATIONAL RESULTS:
A DYNAMIC APPROACH TO FRAUD-PROOFING**

