

Fraudebestrijding in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit

Werk in uitvoering



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

Paragraaf

01-15 | Kernboodschappen

01-05 | Waarom dit terrein van belang is

06-15 | Wat wij constateerden en aanbevelen

16-88 | Onze bevindingen nader bekeken

16-35 | De Commissie heeft maatregelen genomen om het RRF-fraudebestrijdingskader te verbeteren, maar haar controlewerkzaamheden vertonen enkele beperkingen

17-19 | Het ontbreken van gedetailleerde vereisten inzake RRF-fraudebestrijding vormde een beperking voor de eerste beoordeling door de Commissie van het ontwerp van de fraudebestrijdingssystemen van de lidstaten

20-21 | De financieringsovereenkomsten compenseerden het gebrek aan minimumvereisten in de RRF-verordening gedeeltelijk, maar de rollen en verantwoordelijkheden van elke instantie werden niet volledig gedefinieerd

22-35 | De audits van de Commissie dragen bij tot de preventie en opsporing van fraude, maar bestrijken bepaalde belangrijke elementen van de fraudebestrijdingssystemen niet volledig

36-64 | De lidstaten hebben fraudepreventiemaatregelen ingesteld, maar er zijn nog steeds tekortkomingen bij het opsporen van fraude

37-44 | Coördinerende instanties spelen een cruciale rol bij het opzetten van het fraudebestrijdingskader, maar zij vervullen niet altijd een actieve rol

45-54 | Uitvoerende organen hebben fraudepreventiemaatregelen vastgesteld en voeren in twee geselecteerde lidstaten uitgebreide controles uit om fraude op te sporen

55-57 | Over het algemeen voeren de controle-instanties passende systeemaudits uit bij de uitvoerende organen

58-60 | Lidstaten zetten anonieme klokkenluiderskanalen voor fraude op

61-64 | Veel lidstaten maken niet ten volle gebruik van datamininginstrumenten voor het opsporen van fraude

65-88 | Onvolledige gegevens over RRF-fraude en lacunes in de terugvorderingsregels kunnen de bescherming van de financiële belangen van de EU ondermijnen

68-81 | De lidstaten vermelden in de beheersverklaring niet alle gevallen van vermoedelijke fraude die de financiële belangen van de EU zouden kunnen schaden

82-88 | Lidstaten zijn niet verplicht de teruggevorderde bedragen in de EU-begroting terug te storten en de meeste terugvorderingen zullen na afloop van de RRF-uitvoeringsperiode plaatsvinden

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Bijlage II — Gebruik van Arachne in de RRF

Afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

01

Kernboodschappen

Waarom dit terrein van belang is

- 01** De herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility — RRF) van de EU, waarmee 650 miljard EUR is gemoeid, werd in februari 2021 opgericht als een eenmalig tijdelijk instrument om de EU-landen te ondersteunen bij het herstel van de gevolgen van de COVID-19-pandemie en bij de opbouw van veerkrachtige economieën. In het kader van de RRF worden hervormingen en investeringen gefinancierd op basis van “financiering die niet gekoppeld is aan kosten”. Dit houdt in dat alle betalingen afhankelijk zijn van de verwezenlijking van de relevante mijlpalen en streefdoelen door de lidstaten. De Commissie voert de RRF uit onder direct beheer, met de lidstaten als begunstigden (in het geval van subsidies) en leningnemers (in het geval van leningen).
- 02** Fraude wordt beschouwd als elk opzettelijk handelen of nalaten dat erop is gericht anderen te misleiden, waardoor het slachtoffer schade lijdt en de dader een voordeel verkrijgt. Ze schaadt de financiële belangen van de EU en verhindert dat de EU haar beleidsdoelstellingen kan bereiken. In dit verslag heeft de term “fraude” betrekking op zowel vermoedelijke als bevestigde gevallen van fraude. Zowel de Commissie als de lidstaten moeten ervoor zorgen dat de financiële belangen van de EU tegen fraude worden beschermd, waarbij de eindverantwoordelijkheid bij Commissie ligt. De Commissie moet daarom van de lidstaten voldoende zekerheid krijgen dat zij over systemen beschikken die fraude op doeltreffende wijze kunnen voorkomen, opsporen en rechtzetten.

03 Tijdens onze controle hebben we de doeltreffendheid beoordeeld van de systemen die door de Commissie en in vier lidstaten (Denemarken, Spanje, Italië en Roemenië) zijn opgezet voor de RRF en die dienen om de financiële belangen van de EU tegen fraude te beschermen. Wij hebben onderzocht of:

- de Commissie, door het vaststellen van de hoofdvereisten en het uitvoeren van audits van de systemen van de lidstaten, heeft bijgedragen tot de verbetering van het RRF-fraudebestrijdingskader;
- de lidstaten goede preventie- en opsporingsmaatregelen voor fraudebestrijding hebben ingesteld, en
- de procedures voor het melden en rechtzetten van fraude volstaan om de financiële belangen van de EU te beschermen.

04 Onze controlewerkzaamheden bestonden uit het houden van vraaggesprekken, het uitvoeren van controles aan de hand van stukken, het uitvoeren van controles ter plaatse en het houden van een enquête onder de RRF-autoriteiten over de door hen genomen maatregelen ter bescherming van de RRF tegen fraude. Meer achtergrondinformatie en details over de reikwijdte en aanpak van onze controle zijn te vinden in [bijlage I](#).

05 Met dit verslag willen wij bijdragen tot de versterking van de RRF-systemen om de financiële belangen van de EU te beschermen tegen fraude, zowel op het niveau van de Commissie als op het niveau van de lidstaten. Aangezien de grootste investeringen tegen het einde van de RRF zijn gepland, is het waarschijnlijk dat fraudegevallen pas later aan het licht zullen komen. Onze bevindingen en aanbevelingen zijn niet alleen relevant voor toekomstige instrumenten met financieringsmodellen die vergelijkbaar zijn met die van de RRF, maar gelden ook voor de huidige RRF na de formele afronding ervan eind 2026. Hoewel onze aanbevelingen gericht zijn aan de Commissie, kunnen ze ook indirect van toepassing zijn op de lidstaten.

Wat wij constateerden en aanbevelen

- 06** Over het geheel genomen concluderen wij dat de door de Commissie en de lidstaten voor de RRF opgezette systemen ter bescherming van de belangen van de EU tegen fraude niet volledig doeltreffend zijn. Hoewel de Commissie stappen heeft ondernomen om het RRF-fraudebestrijdingskader te verbeteren, doen zich nog steeds problemen voor met het opsporen, melden en rechtzetten van fraude. De RRF-organen in de lidstaten hebben weliswaar fraudebestrijdingsmaatregelen in het leven geroepen, maar deze zijn vaak met vertraging ingevoerd. Daarnaast worden opsporingsmaatregelen, zoals gegevensanalyse en klokkenluiden, niet altijd gebruikt. Door onvolledige en inconsistente gegevens over RRF-fraude, het gebrek aan gestandaardiseerde criteria voor het melden van fraudegevallen en problemen met de terugvorderingsregels kan de Commissie mogelijk niet op tijd en doeltreffend corrigerende maatregelen nemen. Fraudegevallen worden mogelijk pas na afloop van de RRF door een uitspraak van de rechtbank bevestigd. Vanaf dat moment zullen de lidstaten niet langer gevallen van fraude melden en in hun beheersverklaringen geen informatie meer verstrekken over terugvorderingen. Bovendien zullen correcties op basis van een terugdraaiing van maatregelen niet langer mogelijk zijn. Daardoor bestaat het risico dat de Commissie niet over de informatie beschikt om follow-up te geven aan gevallen van fraude en bijgevolg geen middelen zal terugvorderen indien de lidstaten dit onvoldoende hebben gedaan.

De Commissie heeft maatregelen genomen om het RRF-fraudebestrijdingskader te verbeteren, maar haar controlewerkzaamheden vertonen enkele beperkingen

- 07** Het in de [RRF-verordening](#) vastgestelde RRF-fraudebestrijdingskader omvat hoge vereisten voor de fraudebestrijdingssystemen van de lidstaten, maar deze vereisten worden niet voldoende gedetailleerd beschreven. Dit had gevolgen voor de eerste beoordeling door de Commissie van het ontwerp van de systemen van de lidstaten, waarbij de Commissie in sommige gevallen over onvolledige informatie beschikte om conclusies te kunnen trekken. De vereisten in de RRF-financieringsovereenkomsten tussen de Commissie en de lidstaten zijn specifiekere dan die in de [RRF-verordening](#). Er ontbraken echter nog steeds specifieke gegevens met betrekking tot de reikwijdte, de dekking en het tijdschema van de fraudebestrijdingscontroles die door de RRF-organen moeten worden uitgevoerd (zie de paragrafen [17-21](#)).

08 De audits van de fraudebestrijdingssystemen van de lidstaten door de Commissie kunnen bijdragen tot de verbetering van die systemen. We hebben in deze audits een aantal tekortkomingen geconstateerd, zoals onvoldoende dekking van de controle-instantie en van de verantwoordelijkheden op het gebied van fraudebestrijding van de coördinerende instantie. Daarentegen waren de controles van de uitvoerende organen, op enkele elementen na, volledig. In sommige lidstaten werden de audits van de Commissie pas na het eerste betalingsverzoek afgerond, waardoor betalingen werden verricht zonder dat eerst in voldoende mate kon worden aangetoond of de controlesystemen voor fraudebestrijding van de lidstaten doeltreffend waren. Tegelijkertijd hebben de audits van de Commissie geleid tot verbeteringen in de fraudebestrijdingssystemen van alle vier door ons bezochte lidstaten. Zo ontwikkelde Italië een instrument voor de beoordeling van het frauderisico, verfijnde Spanje zijn frauderisicobeoordelings- en klokkenluidersprocedure, actualiseerde Roemenië verschillende fraudebestrijdingsmaatregelen en voerde Denemarken nieuwe richtsnoeren in. In Denemarken was de door de Commissie ingevoerde controlemijlpaal echter slecht opgezet, aangezien deze niet alle controlebevindingen van de Commissie omvatte in verband met de naleving van de bescherming van de financiële belangen van de EU overeenkomstig de RRF-verordening (zie de paragrafen [22-35](#)).

09 In juli 2025 publiceerde de Commissie haar voorstel voor de verordening tot oprichting van het Europees Fonds voor de periode 2028-2034¹, waarin werd verwezen naar een aantal van de door ons vastgestelde problemen. Wij zullen een advies uitbrengen over het voorstel van de Commissie, waarvan de beoordeling buiten de reikwijdte van dit verslag valt.

¹ [COM\(2025\) 565 final](#), voorstel voor een verordening tot oprichting van het Europees Fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw en platteland, visserij en maritieme zaken, welvaart en veiligheid voor de periode 2028-2034.



Aanbeveling 1

Formuleer en verifieer minimumvereisten voor fraudebestrijding op het niveau van de lidstaten in toekomstige programma's die vergelijkbaar zijn met de RRF

Bij het ontwerp van instrumenten op basis van financiering die niet gekoppeld is aan kosten, moet de Commissie in het wetgevingsvoorstel consistente minimumvereisten voor de lidstaten vaststellen met betrekking tot het voorkomen, opsporen, melden en rechtzetten van fraude, en nagaan of deze van kracht zijn voordat betalingen worden verricht.

Dit omvat:

- a) het minimumniveau van administratieve controles en controles ter plaatse, en de elementen die in de frauderisicobeoordelingen moeten worden opgenomen;
- b) een voorstel om specifieke preventie- en opsporingsmaatregelen op te nemen, zodat aan deze minimumvereisten kan worden voldaan;
- c) een vereiste om EU-middelen die verband houden met frauduleuze activiteiten/projecten terug te storten in de EU-begroting.

Streefdatum voor de uitvoering: bij het ontwerpen van instrumenten op basis van financiering die niet gekoppeld is aan kosten



Aanbeveling 2

Zorg er in het kader van de RRF voor dat de audits door de Commissie van de fraudebestrijdingssystemen van de lidstaten verder worden aangescherpt

De Commissie moet:

- a) haar audits ter bescherming van de financiële belangen van de EU verder aanscherpen door:
 - op basis van gemeenschappelijke criteria te beoordelen of de coördinerende instanties hun belangrijkste verantwoordelijkheden op het gebied van coördinatie en monitoring nakomen,
 - te beoordelen in hoeverre controle-instanties zowel de rol van coördinerende instanties als het gebruik van frauderisicobeoordelingen en frauderisico-indicatoren door de uitvoerende organen onderzoeken;
- b) ervoor zorgen dat alle controlemijlpalen die naar aanleiding van dergelijke audits zijn ingevoerd, zodanig zijn ontworpen dat de controlesystemen van de lidstaten voldoen aan de vereisten voor de bescherming van de financiële belangen van de EU zoals vastgelegd in de RRF-verordening.

Streefdatum voor de uitvoering: bij het plannen van de volgende audits ter bescherming van de financiële belangen van de EU

De lidstaten hebben fraudepreventiemaatregelen ingesteld, maar er zijn nog steeds tekortkomingen bij het opsporen van fraude

- 10** Coördinerende instanties moeten een sleutelrol spelen bij de vaststelling van doeltreffende fraudebestrijdingskaders en de uitvoering ervan monitoren. In de geselecteerde lidstaten constateerden we dat de coördinerende instanties hierbij verschillende rollen spelen: in Italië en Roemenië zijn deze instanties actief betrokken bij het ontwerp van de kaders, in Spanje worden de fraudebestrijdingsmaatregelen van de uitvoerende organen niet door de coördinerende instantie gemonitord en in Denemarken legt de coördinerende instantie geen juridisch bindende vereisten vast (zie de paragrafen [37-44](#)).
- 11** De uitvoerende organen van de RRF moeten het fraudebestrijdingsbeleid actueel houden en bij de uitvoering van de RRF-maatregelen frauderisicobeoordelingen verrichten. We constateerden dat alle acht geselecteerde uitvoerende organen een beleid voor de bestrijding van RRF-fraude hadden vastgesteld, hoewel dit in Denemarken slechts gedeeltelijk het geval was. In de helft van de gevallen liep dit echter vertraging op. Een grote meerderheid van de uitvoerende organen van de lidstaten voert frauderisicobeoordelingen uit en alle geselecteerde uitvoerende organen, met uitzondering van die in Denemarken, voerden een grondige beoordeling uit in overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie (zie de paragrafen [45-49](#)).

12 Belangrijke fraudeopsporingsmaatregelen zijn onder meer controles aan de hand van stukken en controles ter plaatse, klokkenluiderskanalen en gegevensanalyse-/dataminingtechnieken voor het vaststellen van rode vlaggen. Wij constateerden het volgende:

- Alleen de uitvoerende organen in Italië en Roemenië bestrijken alle risicogebieden met hun fraudecontroles en nemen fraude-indicatoren op in hun controles in verband met overheidsopdrachten. In Spanje vertrouwen de uitvoerende organen voornamelijk op de controles die worden uitgevoerd door de algemene interventiedienst voor de staatsadministratie (Intervención General de la Administración del Estado — IGAE). Deze dienst controleert echter niet alle RRF-overheidsopdrachten, hetgeen gedeeltelijk werd gecompenseerd door verdere controles bij de uitvoerende organen. Denemarken neemt geen fraude-indicatoren op in zijn controles (zie de paragrafen [50-54](#)).
- RRF-organen hebben duidelijke klokkenluiderskanalen opgezet waardoor het mogelijk is om anoniem meldingen te doen. Desondanks hebben de geselecteerde uitvoerende organen, met nog een jaar te gaan in de uitvoeringsperiode van de RRF, via deze kanalen geen meldingen van RRF-fraudegevallen ontvangen. Wij hebben geen bewijs gezien waaruit blijkt dat de autoriteiten de mogelijke redenen hiervoor hebben geanalyseerd (zie de paragrafen [58-60](#)).
- Veel lidstaten maken voor het opsporen van fraude niet ten volle gebruik van datamininginstrumenten. Slechts 65 % van de instanties die op onze enquête hebben geantwoord, gaf aan gebruik te maken van Arachne, het datamininginstrument op EU-niveau dat voor de lidstaten beschikbaar is, 16 % gebruikt andere nationale instrumenten en de overige 19 % maakt geen gebruik van datamininginstrumenten voor het opsporen van fraude. Van de bezochte lidstaten gebruiken Denemarken, Italië en Roemenië Arachne als het belangrijkste instrument, maar alleen Italië maakt er volledig gebruik van. In Spanje gebruiken de RRF-organen een nationaal instrument waarmee hoofdzakelijk belangenconflicten worden geanalyseerd en niet zozeer het risico op fraude wordt aangepakt (zie de paragrafen [61-64](#)).

13 Controle-instanties dragen bij tot een vermindering van het frauderisico door de nationale fraudebestrijdingssystemen te beoordelen en specifieke projecten rond investeringen en hervormingen te controleren. In drie van de vier geselecteerde lidstaten (Italië, Roemenië en Spanje) houden de controle-instanties bij de uitvoering van systeemaudits rekening met de belangrijkste elementen van de fraudebestrijdingssystemen. In Denemarken heeft de controle-instantie de rode vlaggen en corrigerende maatregelen die door de uitvoerende organen werden gebruikt echter niet strikt genoeg getoetst (zie de paragrafen [55-57](#)).

Onvolledige gegevens over RRF-fraude en lacunes in de terugvorderingsregels kunnen de bescherming van de financiële belangen van de EU ondermijnen

- 14** Als de gegevens over RRF-fraude volledig zouden zijn, zou de Commissie haar eigen fraudebestrijdingsmaatregelen naar behoren kunnen richten en de maatregelen van de lidstaten kunnen monitoren. De autoriteiten van de lidstaten en EU-burgers kunnen RRF-fraudegevallen bij meerdere instanties melden: bij de Commissie zelf, bij het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en bij het Europees Openbaar Ministerie (EOM). We stelden echter verschillen vast in de criteria die worden gehanteerd om te bepalen of er sprake is van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt, en bijgevolg welke fraudegevallen moeten worden gemeld en wanneer. Dit leidt tot verschillen in informatie over RRF-fraude die via deze kanalen en tussen de lidstaten binnen dezelfde kanalen beschikbaar is. Door deze tekortkomingen kan de Commissie dergelijke gegevens niet goed gebruiken om haar fraudebestrijdingsmaatregelen naar behoren te richten en corrigerende maatregelen te nemen (zie de paragrafen [68-81](#)).
- 15** Het rechtzetten van de gevolgen van fraude is een essentieel onderdeel van een doeltreffend fraudebestrijdingskader. We constateerden dat de lidstaten in het kader van de RRF verplicht zijn juridische stappen te ondernemen om middelen terug te vorderen, terwijl voor andere EU-fondsen een breder scala aan corrigerende maatregelen wordt gehanteerd, zoals de intrekking van projecten of de opschorting van betalingen. De lidstaten zijn niet verplicht om teruggevorderde middelen in de EU-begroting terug te storten, tenzij deze terugvorderingen door de Commissie ontoereikend worden geacht, wat ook in strijd is met de aanpak die bij andere EU-fondsen wordt gehanteerd. Bovendien moeten lidstaten in geval van fraude bij overheidsopdrachten de Commissie bewijsstukken overleggen waaruit blijkt dat zij alleen bedragen hebben teruggevorderd van de eindontvanger, d.w.z. de aanbestedende dienst, en niet van andere partijen (bv. contractanten) die mogelijk een sleutelrol hebben gespeeld bij de fraude. Hierdoor wordt het afschrikkende effect mogelijk beperkt. De meeste fraudegevallen zullen pas na afloop van de RRF door een uitspraak van de rechtbank worden bevestigd, waarna de Commissie niet langer systematische informatie van de lidstaten zal ontvangen over de toepassing van passende terugvorderingen. Daarom is de Commissie mogelijk niet in staat om na te gaan of de lidstaten voldoende terugvorderen. Dit leidt, in combinatie met inconsistente verslaglegging, tot het risico dat de Commissie geen middelen zal terugvorderen in gevallen waarin de lidstaten dit onvoldoende hebben gedaan (zie de paragrafen [82-88](#)).



Aanbeveling 3

Verbeter de melding door de lidstaten van vermoedelijke fraude in het kader van de RRF

- 1) De Commissie moet de lidstaten zowel richtsnoeren verstrekken voor het melden van fraudegevallen in de beheersverklaringen als samenvattingen van de controles die uiterlijk eind 2026 moeten worden ingediend, waarin het volgende wordt bevorderd:
 - a) dat de lidstaten alle gevallen van vermoedelijke fraude in verband met de RRF melden die gevolgen kunnen hebben voor de financiële belangen van de EU, met inbegrip van gevallen die verband houden met geplande of uitgevoerde maatregelen in het kader van de RRF, maar die niet zijn opgenomen in het betalingsverzoek aan de Commissie;
 - b) het vroegste stadium in de fraudeopsporingscyclus waarin de lidstaten gevallen van vermoedelijke fraude moeten melden en het soort informatie dat moet worden opgenomen.
- 2) De Commissie moet vaststellen hoe de lidstaten haar na afloop van de RRF-uitvoeringsperiode in december 2026 gevallen van vermoedelijke fraude moeten melden.

Streefdatum voor de uitvoering: 1) 31 maart 2026, 2) 31 augustus 2026



Aanbeveling 4

Vergroot de impact van corrigerende maatregelen in het kader van de RRF

De Commissie moet richtsnoeren uitvaardigen over terugvorderingen door de lidstaten. Aan de hand van deze richtsnoeren moet het volgende worden bevorderd:

- a) terugvordering door de lidstaten van de door fraude getroffen bedragen, niet alleen van eindontvangers van de RRF, maar ook van contractanten/onderaannemers die bij frauduleuze handelingen betrokken zijn;
- b) een geharmoniseerde aanpak door de lidstaten met betrekking tot het moment in de fraudeopsporingscyclus waarop zij het terugvorderingsproces moeten starten;
- c) het gebruik van alternatieve corrigerende maatregelen, zoals de opschorting van betalingen aan eindontvangers.

Streefdatum voor de uitvoering: 31 maart 2026

Onze bevindingen nader bekeken

De Commissie heeft maatregelen genomen om het RRF-fraudebestrijdingskader te verbeteren, maar haar controlewerkzaamheden vertonen enkele beperkingen

16 De Commissie is uiteindelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de RRF, die zij rechtstreeks beheert. Op grond van de [RRF-verordening](#) moeten de lidstaten echter passende maatregelen nemen die nodig zijn om de financiële belangen van de EU te beschermen en ervoor zorgen dat fraude wordt voorkomen, opgespoord en rechtgezet². In de RRF-verordening werd niet in detail beschreven hoe dit moet gebeuren. Bovendien hebben de lidstaten de mogelijkheid om hun eigen nationale systemen te gebruiken, zoals de systemen voor het beheer van andere EU-fondsen. In deze gevallen moeten de lidstaten in hun nationale herstel- en veerkrachtplannen (national recovery and resilience plans — NRRP's) nog steeds duidelijk beschrijven hoe deze specifiek op de RRF zullen worden toegepast³. We zijn nagegaan of de Commissie ervoor zorgt dat de lidstaten doeltreffende controle- en auditsystemen voor fraudebestrijding opzetten en toepassen door:

- de opzet van de fraudebestrijdingssystemen van de lidstaten op passende wijze te beoordelen;
- gedetailleerde bepalingen in de RRF-financieringsovereenkomst op te nemen, en
- tijdige controles van de doeltreffendheid van de systemen uit te voeren.

² [RRF-verordening](#), artikel 22.

³ Europese Commissie, “Guidance to member states — recovery and resilience plans” ([SWD\(2021\) 12 final](#)).

Het ontbreken van gedetailleerde vereisten inzake RRF-fraudebestrijding vormde een beperking voor de eerste beoordeling door de Commissie van het ontwerp van de fraudebestrijdingssystemen van de lidstaten

- 17** In 2021 heeft de Commissie op basis van de beoordelingscriteria van de RRF-verordening interne richtsnoeren opgesteld, met inbegrip van een checklist, zodat de internecontrolesystemen van alle NRRP's consistent konden worden beoordeeld. De beoordeling resulteerde in een "A"-score voor toereikende regelingen, of een "C"-score voor ontoereikende regelingen.
- 18** De Commissie heeft de internecontrolesystemen van alle NRRP's als adequaat beoordeeld⁴. In ons speciaal verslag over de beoordeling door de Commissie van de NRRP's⁵ concludeerden we dat de beoordeling van de Commissie toereikend was, maar in bepaalde gevallen afhankelijk was van vereisten (controle mijlpalen) waaraan nog moest worden voldaan, wat erop wees dat zowel de Commissie als de lidstaten erkenden dat de controlesystemen ten tijde van de beoordeling nog niet volledig waren ingevoerd.
- 19** In het door de RRF-verordening vastgestelde RRF-fraudebestrijdingskader werden hoge vereisten gesteld aan de fraudebestrijdingssystemen van de lidstaten, zoals de noodzaak om passende maatregelen te nemen om fraude te voorkomen, op te sporen en recht te zetten. Deze vereisten werden echter niet voldoende gedetailleerd beschreven. Wij hebben geconstateerd dat dit ook een beperking vormde voor de eerste beoordeling door de Commissie van het ontwerp van de fraudebestrijdingssystemen van de lidstaten. Met name de criteria van de Commissie, die zijn ontleend aan het rechtskader, voor het testen van het ontwerp van het systeem vóór de goedkeuring van de NRRP's waren in sommige gevallen niet specifiek genoeg. Zo werden de reikwijdte, de dekking en het tijdschema van de controles die de uitvoerende organen moeten verrichten om ernstige onregelmatigheden op te sporen, niet verduidelijkt. Voor Italië, Roemenië en Spanje merkte de Commissie op dat de informatie ontbrak of niet gedetailleerd genoeg was om conclusies te kunnen trekken. Voor Denemarken werd in de beoordeling verwezen naar geplande controles op dubbele financiering en werd vertrouwd op eigen verklaringen. In de beoordeling werd echter niet gespecificeerd welke instantie controles zou uitvoeren op gebieden als overheidsopdrachten, de gunning van opdrachten en het fysieke bestaan van output.

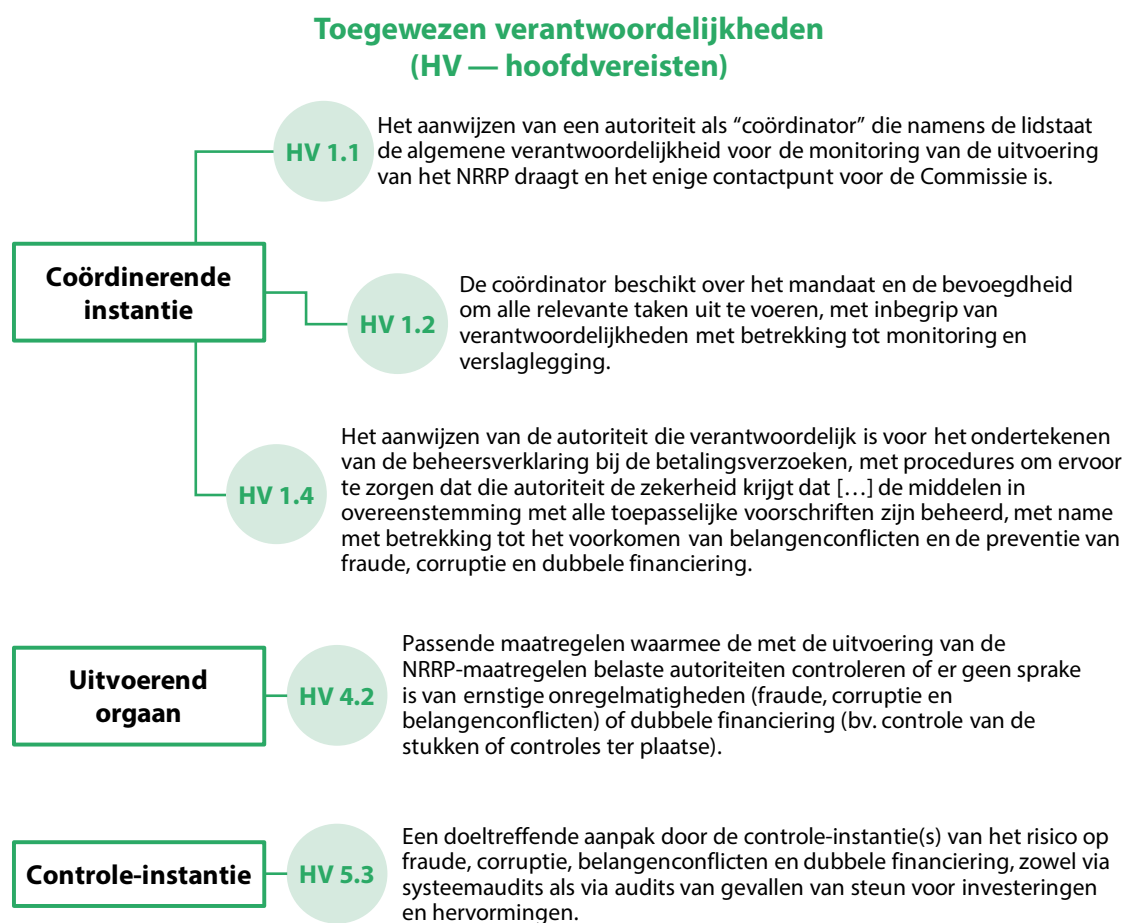
⁴ Speciaal verslag 09/2025: "Systemen om te waarborgen dat de RRF-uitgaven aan de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun voldoen", paragraaf 27.

⁵ Speciaal verslag 21/2022, paragrafen 106-111.

De financieringsovereenkomsten compenseerden het gebrek aan minimumvereisten in de RRF-verordening gedeeltelijk, maar de rollen en verantwoordelijkheden van elke instantie werden niet volledig gedefinieerd

- 20** Na de goedkeuring van de NRRP's door de Raad ondertekende de Commissie met elke lidstaat RRF-financieringsovereenkomsten. De financieringsovereenkomst bevat een specifiek artikel over de bescherming van de financiële belangen van de EU en de hoofdvereisten voor het controlesysteem (zie [figuur 1](#)). Hoewel deze hoofdvereisten verder gaan dan de vereisten die in de verordening zijn vastgelegd, zijn ze nog steeds niet specifiek genoeg wat betreft het type, de dekking en het tijdschema van de controles die de lidstaten moeten uitvoeren om fraude te voorkomen en op te sporen, en wat betreft het melden en rechtzetten van gevallen van vermoedelijke fraude.
- 21** In de financieringsovereenkomst was vastgesteld welke soorten instanties verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de RRF. In deze overeenkomst werd echter geen gedetailleerde beschrijving gegeven van hun taken en verantwoordelijkheden in verband met fraudebestrijdingsmaatregelen. Bijgevolg was een deel van de in de financieringsovereenkomst vastgestelde verantwoordelijkheden op het gebied van fraudebestrijding niet aan een specifieke instantie toegewezen, waardoor dit aan het oordeel van de lidstaat werd overgelaten (zie [figuur 1](#)). Hierdoor nam het risico toe dat fraudebestrijdingsmaatregelen niet consistent door de lidstaten werden toegepast. Wij hebben voorbeelden vastgesteld van ontoereikend toezicht door coördinerende instanties (zie de paragrafen [37-41](#)) en onvoldoende controles door uitvoerende organen (zie de paragrafen [53](#), [54](#), [63](#) en [64](#), en [bijlage II](#)).

Figuur 1 | Verantwoordelijkheden van de lidstaten op het gebied van fraudebestrijding zoals vastgelegd in de RRF-financieringsovereenkomst



Belangrijke fraudebestrijdingsvereisten die niet aan een specifieke instantie zijn toegewezen

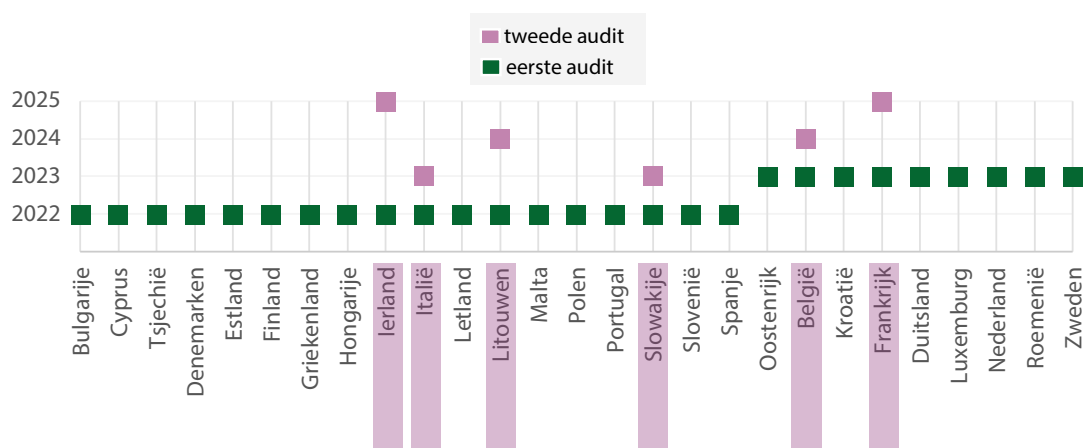
- HV 2.1** Passende maatregelen in verband met het voorkomen, opsporen en rechtzetten van fraude, corruptie en belangenconflicten, en het voorkomen van dubbele financiering, alsook voor het nemen van juridische stappen om onrechtmatig verstrekte middelen terug te vorderen.
- HV 2.2** Een beoordeling van het risico op fraude en het vaststellen van passende fraudebestrijdingsmaatregelen.
- HV 3.1** Een doeltreffende procedure voor het opstellen van de beheersverklaring, het registreren van de samenvattingen van de controles, en het bewaren van de onderliggende informatie voor het controlespoor.
- HV 3.2** Doeltreffende procedures om ervoor te zorgen dat alle gevallen van fraude, corruptie en belangenconflicten naar behoren worden gemeld en door middel van terugvorderingen worden gecorrigeerd.

Bron: ERK, op basis van bijlage 1 bij de RRF-financieringsovereenkomst tussen de Commissie en de lidstaten.

De audits van de Commissie dragen bij tot de preventie en opsporing van fraude, maar bestrijken bepaalde belangrijke elementen van de fraudebestrijdingssystemen niet volledig

- 22** Om zekerheid te verkrijgen over de doeltreffendheid van de systemen van de lidstaten, is in de RRF-financieringsovereenkomsten een bepaling opgenomen dat de Commissie aanvullende informatie kan opvragen en systeemaudits ter plaatse kan uitvoeren, waaronder audits betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Unie (audits on the protection of the financial interests of the Union — PFIU-audits). De Commissie is in 2022 met haar controles begonnen en had in juni 2025 elke lidstaat ten minste één keer gecontroleerd en zes lidstaten twee keer (zie [figuur 2](#)).

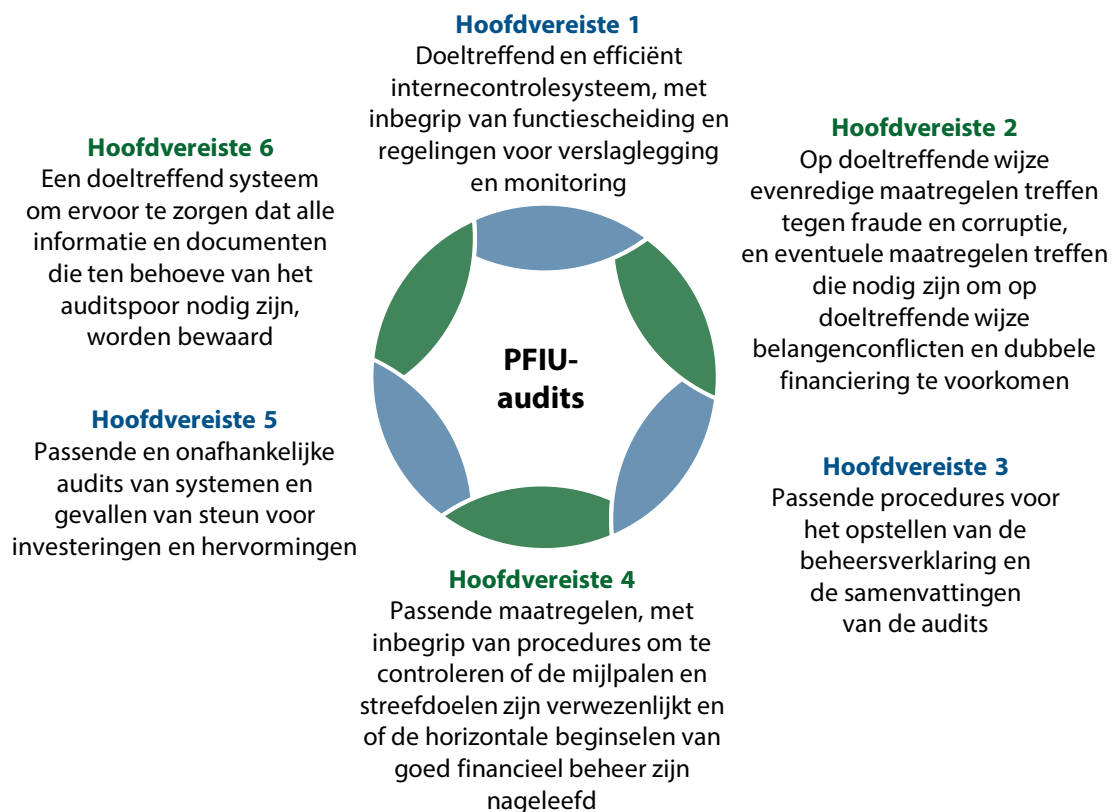
Figuur 2 | Audits van de Commissie van maatregelen die zijn genomen om de financiële belangen van de Unie te beschermen



Bron: ERK, op basis van gegevens van de PFIU-audits van de Commissie.

- 23** In overeenstemming met de auditstrategie van de Commissie wordt met de PFIU-audits gecontroleerd of de controlesystemen van de lidstaten voldoen aan de hoofdvereisten van de RRF-financieringsovereenkomst (zie [figuur 3](#)). Het doel hiervan is om zekerheid te bieden dat met de controlesystemen gevallen van fraude, corruptie, belangenconflicten en dubbele financiering kunnen worden voorkomen, opgespoord en rechtgezet. Sinds 2021 heeft de Commissie enkele opleidingen gegeven over de wijze waarop zij de fraudebestrijdingssystemen van de lidstaten zou beoordelen. Daarnaast heeft ze enkele algemene richtsnoeren met betrekking tot de controlesystemen verstrekt. Hoewel de audits al in februari 2022 van start zijn gegaan, heeft de Commissie pas in januari 2023 uitgebreide richtsnoeren voor de internecontrolesystemen uitgevaardigd en met de lidstaten gedeeld. In deze richtsnoeren is informatie opgenomen over de elementen die volgens de Commissie nodig zijn voor de naleving van elke hoofdvereiste.

Figuur 3 | Hoofdvereisten voor de PFIU



Bron: ERK, op basis van bijlage 1 bij de RRF-financieringsovereenkomst tussen de Commissie en de lidstaten.

24 Wij gingen na of de Commissie tijdens haar PFIU-audits op passende wijze had beoordeeld of de fraudebestrijdingssystemen van de lidstaten doeltreffend functioneren door:

- alle relevante RRF-organen in haar audits op te nemen;
- duidelijke en ondubbelzinnige criteria toe te passen voor de beoordeling van hoofdvereisten, en
- follow-up te geven aan bevindingen en aanbevelingen.

Bestrijken van alle relevante organen

25 Wij constateerden dat de reikwijdte van de PFIU-audits van de Commissie betrekking heeft op de coördinerende instantie, de uitvoerende organen en de eindontvangers. Hoewel de PFIU-audit tot doel heeft zekerheid te verkrijgen over het controlesysteem, worden echter geen controle-instanties gecontroleerd. Deze instanties neemt de Commissie namelijk onder de loep tijdens afzonderlijke nalevingsgerichte controles.

- 26** Een belangrijk onderdeel van de PFIU-audits is het verkrijgen van een goed inzicht in het controlesysteem door alle relevante procedures te evalueren. Naast haar systeemaudits selecteert de Commissie de uitvoerende organen die moeten worden getoetst op basis van de geselecteerde maatregelen. Vervolgens onderzoekt zij de procedures die van toepassing zijn op deze maatregelen, in plaats van alle beschikbare documentatie in verband met fraudebestrijding op het niveau van het uitvoerend orgaan te beoordelen. Dit sluit een beoordeling van fraudegerelateerde procedures uit wanneer de geselecteerde maatregelen qua uitvoering nog niet zo ver gevorderd zijn. Als de geselecteerde maatregelen bijvoorbeeld geen betrekking hebben op een afgeronde aanbesteding, worden geen aanbestedingsprocedures beoordeeld.

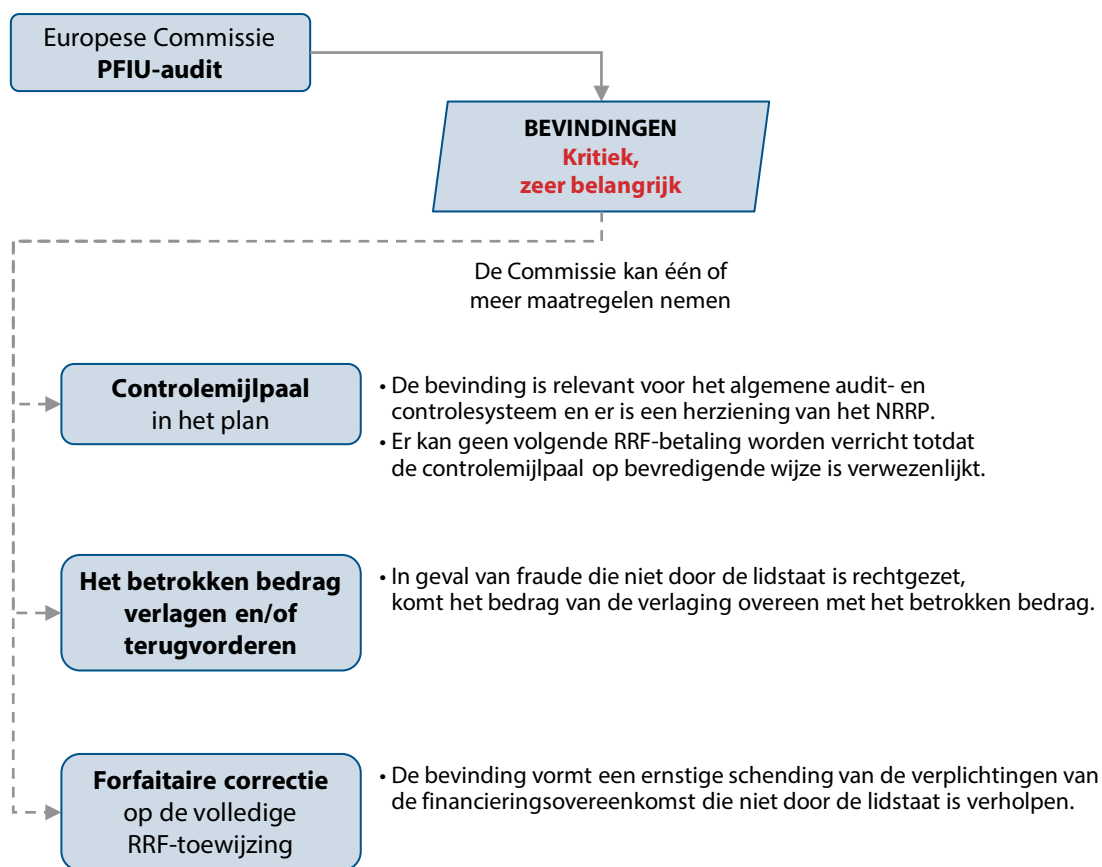
Toepassing van duidelijke en ondubbelzinnige criteria

- 27** De Commissie heeft op basis van de richtsnoeren van 2023 een algemene controle-checklist opgesteld om zowel de uitvoering van preventieve en opsporingscontroles als correcties te beoordelen. Zij heeft deze checklist gebruikt bij de beoordeling van uitvoerende organen. De Commissie heeft echter geen specifieke checklist voor de coördinerende instantie opgesteld met gemeenschappelijke criteria voor de verantwoordelijkheden van de instantie op het gebied van de coördinatie en monitoring van de bescherming van de financiële belangen van de EU.
- 28** Bovendien waarborgt de checklist die wordt gebruikt voor de controle-instanties in de nalevingsgerichte controles van de Commissie (zie paragraaf [25](#)) niet dat hun PFIU-verantwoordelijkheden volledig worden geëvalueerd. De checklist heeft alleen betrekking op de verantwoordelijkheden van de controle-instanties in grote lijnen en vereist geen beoordeling van de doeltreffendheid van hun systeemaudits op gebieden als het toezicht van de coördinerende instantie en het gebruik van de frauderisicobeoordeling en van fraude-indicatoren door de uitvoerende organen.
- 29** Wij constateerden dat de checklist van de Commissie voor uitvoerende organen weliswaar uitgebreid is, maar dat de volgende aspecten niet volledig aan bod kwamen:
- minimumniveau van controles (bv. controles van aanbestedingen en/of toekenning van subsidies) en de fraude-indicatoren (bv. rode vlaggen bij overheidsopdrachten) die nodig zijn om te voldoen aan hoofdvereiste 4.2 (zie [figuur 1](#));
 - voorzorgsmaatregelen in geval van vermoedelijke fraude (bv. opschorting van toekomstige betalingen).

Follow-up van bevindingen en aanbevelingen

- 30** De controlewerkzaamheden van de Commissie kunnen leiden tot vier soorten bevindingen: kritieke, zeer belangrijke, belangrijke en wenselijke bevindingen. Er wordt follow-up gegeven aan de bevindingen, maar als de Commissie kritieke of zeer belangrijke bevindingen vaststelt, kan zij aanvullende maatregelen nemen (zie [figuur 4](#)).

Figuur 4 | Aanvullende maatregelen van de Commissie voor kritieke of zeer belangrijke bevindingen

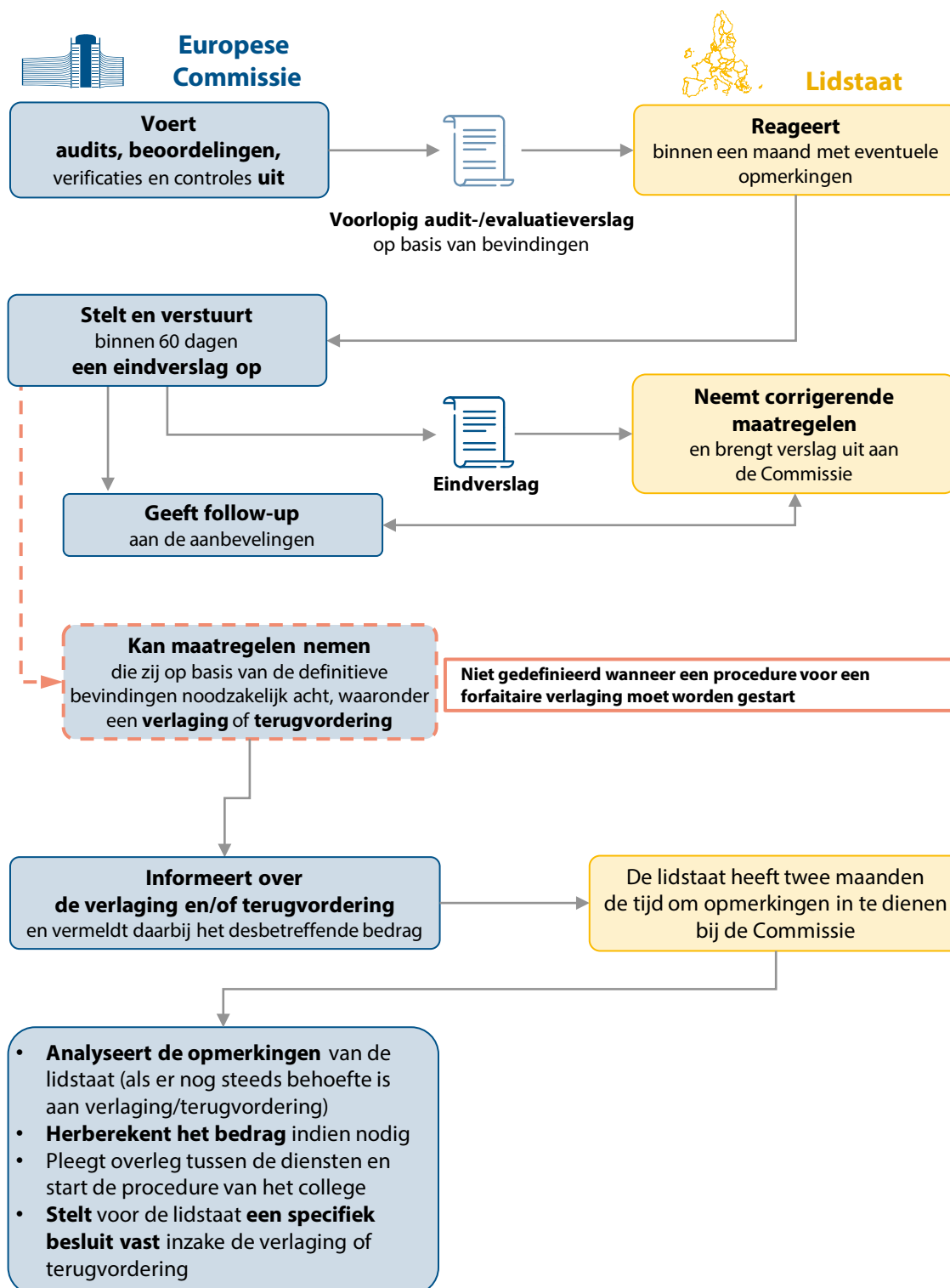


Bron: ERK, op basis van de richtsnoeren van de Commissie en de RRF-financieringsovereenkomst.

- 31** Kritieke of zeer belangrijke bevindingen die niet door de lidstaten worden aanvaard of waaraan geen follow-up wordt gegeven, kunnen ook aanleiding geven tot een voorbehoud in het jaarlijkse activiteitenverslag van de Commissie, waardoor de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal wordt gekwalificeerd. In ons Jaarverslag 2024⁶ hebben wij opgemerkt dat wanneer lidstaten kritieke of zeer belangrijke bevindingen en daarmee samenhangende aanbevelingen aanvaarden en er geen bewijs is dat de lidstaat de aanbevolen corrigerende maatregelen heeft genomen, de Commissie hun systeem als middelhoog risico aanmerkt. Bijgevolg bevat het geen voorbehoud, ook al hebben de lidstaten nog niet de nodige corrigerende maatregelen genomen. Wij waren van mening dat deze aanpak er waarschijnlijk toe leidt dat de risicobeoordeling door de Commissie van de lidstaten op dit gebied wordt onderschat.
- 32** Voor gevallen waarin de lidstaten geen maatregelen nemen om vastgestelde ernstige inbreuken op de verplichtingen uit hoofde van de financieringsovereenkomst te verhelpen, wordt in het kader voor verminderingen en terugvorderingen van de Commissie niet bepaald wanneer de Commissie een procedure voor forfaitaire verlaging moet inleiden. Dit heeft tot gevolg dat het risico van inconsistente toepassing in de lidstaten toeneemt (zie [figuur 5](#)). In juli 2025 had de Commissie geen forfaitaire verlagingen opgelegd.

⁶ Jaarverslag 2024, paragraaf 11.55.

Figuur 5 | Procedure voor forfaitaire verlaging



Bron: ERK.

- 33** De PFIU-audits van de Commissie kunnen een doeltreffend instrument zijn in de strijd tegen fraude. De controlebezoeken werden echter in 17 van de 27 lidstaten afgerond voordat de eerste betalingen waren verricht. Als gevolg daarvan werden de eerste RRF-betalingen voor de overige tien lidstaten verricht zonder dat eerst in voldoende mate kon worden aangetoond of de controlesystemen voor fraudebestrijding van de lidstaten doeltreffend waren.
- 34** We constateerden dat de aanbevelingen van de Commissie op basis van haar PFIU-audits hadden geleid tot aanzienlijke verbeteringen in de systemen van drie van de vier door ons bezochte lidstaten. Bijvoorbeeld:
- In **Italië** waren de uitvoerende organen begonnen met het gebruik van het model voor de beoordeling van frauderisico's.
 - In **Spanje** waren de uitvoerende organen begonnen met het aanpassen van de risicobeoordelingsplannen en -methodologieën aan de richtsnoeren van de nationale coördinatie dienst voor fraudebestrijding. Bovendien hadden deze organen consistente anonieme klokkenluiderskanalen ingevoerd.
 - In **Roemenië** hadden de coördinerende instantie en de uitvoerende organen stappen ondernomen om een reeks procedures te actualiseren, waaronder die met betrekking tot een model voor risicobeoordeling, klokkenluiderskanalen, ethische codes en een fraudebestrijdingsbeleid.
- 35** In **Denemarken** was de controle-instantie, na de audits van de Commissie, begonnen met het gebruik van Arachne, het datamininginstrument van de Commissie (zie paragraaf [61](#)), en had de coördinerende instantie richtsnoeren uitgevaardigd voor de uitvoering van beheersverificaties. Wij zijn van mening dat de aanbevelingen van de Commissie met betrekking tot kritieke en zeer belangrijke bevindingen niet volledig waren uitgevoerd. Ook was geen volledige follow-up gegeven aan de aanbevelingen via de controlemijlpaal (zie paragraaf [18](#)) die de Commissie in het NRRP van Denemarken had opgenomen (zie [kader 1](#)). Tijdens onze controle constateerden we dan ook dat een aantal door de Commissie vastgestelde tekortkomingen nog steeds bestonden. Voorbeelden hiervan zijn onder andere onvoldoende coördinatie en toezicht door de coördinerende instantie, het ontbreken van fraude-elementen in de frauderisicobeoordelingen, onvoldoende controle op overheidsopdrachten en beperkt gebruik van datamininginstrumenten door de uitvoerende organen (zie de paragrafen [41](#), [49](#) en [54](#), en [bijlage II](#)).

Kader 1

Tekortkoming in de opzet van de Deense controlemijlpaal

Na haar audit van 2022 heeft de Commissie Denemarken aanbevolen zowel een alomvattend fraudebestrijdingsbeleid vast te stellen aan de hand van het model in haar richtsnoeren als elementen van fraude- en corruptiebestrijding in de personeelsopleiding op te nemen. Tijdens de herziening van het NRRP in 2023 heeft de Commissie een controlemijlpaal ingevoerd die de “goedkeuring van een actieplan in verband met de strategie voor fraudebestrijding en corruptiebestrijding” vereist.

In ons Jaarverslag 2024 waren wij van mening dat de mijlpaal op bevredigende wijze was verwezenlijkt.

De opzet en uitvoering van de controlemijlpaal garandeerden echter niet dat de controlesystemen van de lidstaten voldeden aan de PFIU-vereisten van artikel 22 van de RRF-verordening. Zo waren de Deense uitvoerende organen op grond van de controlemijlpaal niet verplicht om aanbestedingsprocedures te verifiëren of om regelmatig te controleren of de verstrekte financiering correct werd gebruikt.

De lidstaten hebben fraudepreventiemaatregelen ingesteld, maar er zijn nog steeds tekortkomingen bij het opsporen van fraude

- 36** Fraudepreventiemaatregelen zijn van cruciaal belang voor een doeltreffend fraudebestrijdingskader en dragen bij tot een vermindering van het frauderisico. Daarnaast zijn passende maatregelen nodig om fraude op te sporen die niet kon worden voorkomen. We beoordeelden de uitvoering van dergelijke maatregelen door de lidstaten.

Coördinerende instanties spelen een cruciale rol bij het opzetten van het fraudebestrijdingskader, maar zij vervullen niet altijd een actieve rol

- 37** Coördinerende instanties, die toezicht houden op de uitvoering van de NRRP's en verantwoordelijk zijn voor de ondertekening van de beheersverklaring (zie [figuur 1](#)), spelen een belangrijke rol bij het waarborgen van een goed ontworpen fraudebestrijdingskader door juridisch bindende vereisten vast te stellen, richtsnoeren te verstrekken aan uitvoerende organen en actief de toepassing ervan te monitoren. Een nationale strategie voor de bestrijding van RRF-fraude kan ook bijdragen tot de doeltreffende uitvoering van fraudebestrijdingsmaatregelen, met name wanneer de organisatiestructuren van de lidstaten gedecentraliseerd zijn.
- 38** Over het algemeen constateerden we dat de coördinerende instanties in Italië en Roemenië een actieve rol spelen bij het ontwerp van het RRF-fraudebestrijdingskader, terwijl dat in Denemarken en Spanje niet het geval is (zie [tabel 1](#)).

Tabel 1 | De verantwoordelijkheden van de coördinerende instanties voor de bestrijding van RRF-fraude verschillen per lidstaat

Verantwoordelijkheden van de coördinerende instantie	Denemarken	Italië	Roemenië	Spanje
Coördinatie				
Vaststellen van vereisten om fraude te bestrijden	X	✓	✓	✓*
Verstrekken van richtsnoeren over de wijze waarop aan de vereisten kan worden voldaan	●	✓	✓	✓**
Monitoring				
Monitoring van de naleving door de uitvoerende organen van de door de coördinerende instantie vastgestelde vereisten/richtsnoeren	X	✓	✓	X
Procedure voor het opstellen van de beheersverklaring				
Verzoek om bewijs van de door de uitvoerende organen uitgevoerde controles	X	✓	✓	X
Verzoek om een lijst van onregelmatigheden en corrigerende maatregelen	●	✓	✓	✓

* De vereisten worden niet vastgesteld door de coördinerende instantie, maar aan de hand van nationale wetgeving.

** De richtsnoeren werden verstrekt door de coördinerende instantie en de SNCA (Spaanse coördinatie dienst voor fraudebestrijding).

✓ — Uitgevoerd; X — Niet uitgevoerd; ● — Gedeeltelijk uitgevoerd.

Bron: ERK, op basis van richtsnoeren van de Commissie en informatie van de lidstaten.

39 In **Italië** en **Roemenië** nemen de coördinerende instanties actief deel aan het ontwerp van het fraudebestrijdingskader. Zij stellen bijvoorbeeld vereisten vast en verstrekken richtsnoeren aan de uitvoerende organen, onder meer met betrekking tot de controles van ernstige onregelmatigheden, de meldingsprocedures en instrumenten voor zelfbeoordeling van frauderisico's. Verder hebben ze hun eigen checklists opgesteld om toe te zien op de naleving van de vereisten door de uitvoerende organen.

40 In **Spanje** heeft de coördinerende instantie richtsnoeren opgesteld met nadere gegevens over de wijze waarop de uitvoerende organen aan hun wettelijk vastgestelde minimumvereisten moeten voldoen. Deze instantie controleert echter niet of de uitvoerende organen deze richtsnoeren naleven.

- 41** In **Denemarken** legt de coördinerende instantie geen vereisten op aan de uitvoerende organen. Hoewel de coördinerende instantie een fraudebestrijdingsstrategie heeft vastgesteld waarin de algemene verantwoordelijkheden van de uitvoerende organen worden uiteengezet — zoals het waarborgen van interne controles, het behandelen van gevallen van vermoedelijke fraude en het bevorderen van het bewustzijn — zijn deze bepalingen niet verplicht en de coördinerende instantie controleert niet of de uitvoerende organen zich hieraan houden. In de strategie worden in de eerste plaats de bestaande verplichtingen uit hoofde van de RRF-verordening herhaald, zonder dat daarbij nader wordt ingegaan op aanvullende details (zoals de minimumcriteria voor beheersverificaties, het gebruik van rode vlaggen of methodologische ondersteuning voor de procedure voor de beoordeling van het frauderisico).
- 42** Alle vier de lidstaten hebben strategieën voor de bestrijding van RRF-fraude aangenomen, maar twee daarvan (**Denemarken** en **Italië**) deden dat bijna een jaar na het eerste RRF-betalingsverzoek (zie [figuur 6](#)).

Figuur 6 | Tijdstip waarop de strategie voor de bestrijding van RRF-fraude werd vastgesteld



Bron: ERK, op basis van door de lidstaten verstrekt bewijsmateriaal.

- 43** Wij merken op dat de coördinerende instantie van **Italië** verder is gegaan dan de minimumvereisten voor fraudepreventie (zie paragraaf [37](#)) en een uitgebreid netwerk voor de coördinatie van fraudebestrijding heeft opgezet (zie [kader 2](#)). Wij zijn van mening dat dit een goede praktijk is.

Kader 2

Italiaans netwerk voor de coördinatie van fraudebestrijding

In een memorandum van overeenstemming tussen het Italiaanse ministerie van Economische Zaken en Financiën (de coördinerende instantie) en de Guardia di Finanza wordt deze laatste formeel opgenomen in het Italiaanse NRRP-controlesysteem. Dankzij het memorandum kunnen autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van NRRP-maatregelen contactpunten voor fraudebestrijding aanwijzen, deelnemen aan het netwerk, relevante informatie delen, onregelmatigheden melden en samenwerken met de Guardia di Finanza. Daarnaast werd onder voorzitterschap van de coördinerende instantie een taskforce opgericht waarin belangrijke instellingen vertegenwoordigd waren, om controle- en rapportagekwesties aan te pakken, richtsnoeren te ontwikkelen en regelgevingsaanpassingen voor te stellen.

- 44** In de richtsnoeren van de Commissie van 2023 wordt een duidelijke externe communicatiestrategie aangemerkt als goede praktijk om het bewustzijn omtrent het belang van fraudepreventie te vergroten door middel van klokkenluiden en het afschrikken van mogelijk fraudeurs door de sancties voor dergelijke acties te benadrukken. Hoewel er in de door ons bezochte lidstaten geen specifieke bewustmakingscampagnes voor externe fraude in verband met de RRF waren gevoerd, stelden we voorbeelden van goede praktijken vast in **Italië**, **Roemenië** en **Spanje** (zie [kader 3](#)).

Kader 3

Voorlichtingscampagnes om fraude tegen te gaan

Italië

Alle NRRP-projecten en het memorandum van overeenstemming met de Guardia di Finanza zijn beschikbaar op de [website](#) van Italia Domani. Bewustmaking van het partnerschap met de Italiaanse economische politie kan een afschrikwekkend effect hebben en verduidelijkt bij welke instantie gevallen van vermoedelijke fraude moeten worden gemeld.

Spanje

Op de [NRRP-website](#) is een specifiek onderdeel gewijd aan de melding van fraude, met inbegrip van de link naar [Infofraude](#), het klokkenluiderskanaal voor inbreuken in verband met Europese middelen; dit kanaal is in het leven geroepen door de Spaanse coördinatiedienst fraudebestrijding (Servicio Nacional de Coordinación Antifraude — SNCA).

Roemenië

In mei 2025 publiceerde de coördinerende instantie [online](#) het door haar ontwikkelde plan voor meer bewustzijn op het gebied van de fraudepreventie, corruptie en dubbele financiering in het kader van het NRRP. Dit plan zorgt voor meer bewustzijn omtrent risico's op het gebied van fraude en corruptie en bevordert het gebruik van moderne technologieën voor de opsporing van fraude. Het benadrukt ook de samenwerking tussen nationale en Europese instellingen om grensoverschrijdende fraude tegen te gaan en richt zich daarbij op ambtenaren, begunstigden en het publiek via verschillende communicatiekanalen (bv. websites, social media en workshops).

Uitvoerende organen hebben fraudepreventiemaatregelen vastgesteld en voeren in twee geselecteerde lidstaten uitgebreide controles uit om fraude op te sporen

Uitvoerende organen hebben RRF-fraudepreventiemaatregelen vastgesteld, maar in de meeste gevallen gebeurde dit pas na het eerste betalingsverzoek

- 45** Op grond van de RRF-financieringsovereenkomst moeten de lidstaten passende maatregelen nemen om fraude te voorkomen. In de richtsnoeren van de Commissie van 2023 wordt gesteld dat deze onder meer het bijhouden van een actueel fraudebestrijdingsbeleid en het uitvoeren van frauderisicobeoordelingen moeten omvatten. Wij hebben beoordeeld of de geselecteerde uitvoerende organen in de door ons bezochte lidstaten dergelijke maatregelen in de praktijk hadden gebracht (zie [tabel 2](#)).

Tabel 2 | Fraudepreventiemaatregelen van uitvoerende organen

Lidstaat	Uitvoerend orgaan	Fraudebestrijdingsbeleid	Frauderisicobeoordeling
Denemarken	Milieu	●	X
	Energie	●	X
Italië	Toerisme	✓	✓
	Milieu	✓	✓
Roemenië	Vervoer	✓	✓
	Energie	✓	✓
Spanje	Ecologie	✓	✓
	Wetenschap	✓	✓

✓ — Uitgevoerd; X — Niet uitgevoerd; ● — Gedeeltelijk uitgevoerd.

Bron: ERK, op basis van richtsnoeren van de Commissie en informatie van de lidstaten.

- 46** Een formeel fraudebestrijdingsbeleid in het kader van RRF geeft blijk van de vastberadenheid van de uitvoerende organen om fraude te bestrijden. Dit beleid moet met name strategieën omvatten voor de ontwikkeling van een fraudebestrijdingskader, zoals opleiding, het gebruik van datamininginstrumenten, klokkenluidersprocedures, corrigerende maatregelen, meldingsprocedures, het gebruik van rode vlaggen die wijzen op fraude bij beheersverificaties, evenals de toewijzing van verantwoordelijkheden voor het tegengaan van fraude. We constateerden dat alle geselecteerde uitvoerende organen beleidsmaatregelen voor fraudebestrijding hadden vastgesteld. **Denemarken** had dit echter slechts gedeeltelijk gedaan, aangezien in het Deense beleid bepaalde elementen ontbraken (zoals het gebruik van rode vlaggen bij controles en de duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden voor het tegengaan van fraude). Bij vier van de acht organen werden deze beleidsmaatregelen echter pas opgesteld nadat het eerste betalingsverzoek bij de Commissie was ingediend (zie [figuur 7](#)).

Figuur 7 | Tijdschema voor de goedkeuring van de beleidsmaatregelen voor RRF-fraudebestrijding

Uitvoeringsorgaan		Eerste betalingsverzoek voor investeringsmaatregelen/toegekende subsidies/ondertekende contracten soort maatregelen		Tijd tussen het beleid voor de bestrijding van RRF-fraude en het eerste betalingsverzoek (maanden)	
Fraudebestrijdingsbeleid				Vier van de acht beleidsmaatregelen werden pas opgesteld nadat het eerste betalingsverzoek bij de Commissie was ingediend	
Denemarken	Energie	maart 2024	december 2022	15	◆
	Milieu	maart 2024	december 2022	15	◆
Italië	Toerisme	juli 2022	december 2021	7	◆
	Milieu	juni 2022	juni 2022	0	◆
Roemenië	Energie	juni 2024	december 2022	18	◆
	Vervoer	november 2023	december 2023	-1	◆
Spanje	Ecologie	februari 2022	november 2022	-9	◆
	Wetenschap	december 2021	november 2022	-11	◆

Bron: ERK, op basis van door de lidstaten verstrekt bewijsmateriaal.

- 47** Tijdens een frauderisicobeoordeling wordt vastgesteld of met bestaande interne controles frauderisico's voldoende worden aangepakt en worden gebieden aangeduid die aanvullende controles vereisen (zie [tabel 3](#)).

Tabel 3 | Reikwijdte van de frauderisicobeoordeling

Uitvoeringsfase van het project	Te bestrijden risico's
Selectie van projecten/aanvragers	Belangenconflicten binnen de beoordelingsraad
	Valse verklaringen door aanvragers
	Risico op dubbele financiering
Uitvoering van het project	Niet-gemelde belangenconflicten
	Risico's bij overheidsopdrachten: steekpenningen en smeergeld, vermindering of manipulatie van de vereiste procedures voor het vergelijkend onderzoek, collusie bij inschrijving op een aanbestedingsprocedure of gebrekkige prijsstelling
	Manipulatie van de kostendeclaraties
	Niet-levering of vervanging van producten
	Wijzigingen van bestaande contracten
Certificering en betalingen	Onvolledige of ontoereikende beheers- en uitgavenverificatieprocessen
	Belangenconflicten binnen het uitvoerende orgaan

Bron: [Frauderisicobeoordeling en doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen](#), Europese Commissie, 2014.

- 48** Wij hebben geconstateerd dat de lidstaten zich over het algemeen bewust waren van de verplichting om een frauderisicobeoordeling uit te voeren. Uit onze enquête bleek dat 80 % van de uitvoerende organen die op onze enquête hebben geantwoord een frauderisicobeoordeling uitvoert voor RRF-maatregelen.
- 49** In de door ons bezochte lidstaten stelden we vast dat de uitvoerende organen in **Italië**, **Roemenië** en **Spanje** het model voor frauderisicobeoordeling van de Commissie gebruikten (zie [tabel 3](#)). Met uitzondering van één uitvoerend orgaan uit Roemenië werden de frauderisicobeoordelingen niet vanaf het begin van de RRF uitgevoerd, maar na een PFIU-audit van de Commissie en, in de meeste gevallen, naar aanleiding van een aanbeveling van de Commissie. De uitvoerende organen in **Denemarken** maakten geen gebruik van het model van de Commissie of van een soortgelijk model voor frauderisicobeoordeling en pakten evenmin de in [tabel 3](#) vermelde risico's voldoende aan. In Denemarken hebben de beoordelingen voornamelijk betrekking op algemene risico's, zoals het gebrek aan een duidelijk regelgevingskader en de complexiteit van de processen, en niet op specifieke frauderisico's.

In twee van de vier geselecteerde lidstaten voeren de uitvoerende organen uitgebreide controles uit die gericht zijn op het opsporen van fraude

- 50** Krachtens hoofdvereiste 4.2 van de RRF-financieringsovereenkomsten (zie [figuur 1](#)) worden de uitvoerende organen aangespoord om te controleren of er geen sprake is van fraude. In de richtsnoeren van 2023 van de Commissie wordt aanbevolen gebruik te maken van gedocumenteerde procedures en uitgebreide checklists, zodat het risico op fraude kan worden verminderd en de naleving van de relevante nationale en EU-wetgeving kan worden gewaarborgd. We beoordeelden de uitvoering van dergelijke maatregelen door de lidstaten.
- 51** In [tabel 4](#) wordt aangegeven of de geselecteerde uitvoerende organen in de vier door ons bezochte lidstaten specifieke checklists hebben gebruikten voor de belangrijkste gebieden die aan frauderisico's worden blootgesteld, en of zij de door de Commissie verstrekte fraude-indicatoren⁷ hadden opgenomen in hun controles van overheidsopdrachten, aangezien fraude op dit gebied grote financiële gevolgen kan hebben.

⁷ Informatienota over fraude-indicatoren voor EFRO, ESF en CF, Europese Commissie, 2009.

Tabel 4 | Controles van de uitvoerende organen met betrekking tot de belangrijkste frauderisico's

Uitvoerend orgaan	Checklist voor toekenning van subsidies	Checklist in verband met de wettigheid en regelmatigheid van uitgaven	Checklist voor controles ter plaatse	Checklist voor overheidsopdrachten met fraude-indicatoren
Denemarken				
Milieu	✓	✓*	X	X
Energie	✓	✓*	X	X
Italië				
Toerisme	✓	✓	✓	✓
Milieu	✓	✓	✓	✓
Roemenië				
Vervoer	✓	✓	✓	✓
Energie	✓	✓	✓	✓
Spanje				
Ecologie	●**	✓	✓	●**
Wetenschap	●**	✓***	X	●**

* Eigen controle en door de begunstigen extern in opdracht gegeven controleverslagen.

** Gedekt door de IGAE en gedeeltelijk gedekt door de uitvoerende organen.

*** Volledig overgedragen aan uitvoerende organen op subniveau.

✓ — Uitgevoerd; X — Niet uitgevoerd; ● — Gedeeltelijk uitgevoerd.

Bron: ERK, op basis van richtsnoeren van de Commissie en informatie van de lidstaten.

52 De uitvoerende organen in **Roemenië** en **Italië** volgen een vergelijkbare aanpak als bij het beheer van de structuurfondsen, waarbij zij regelmatige en op risico's gebaseerde administratieve controles op fraude uitvoeren en waarin alle risicogebieden aan bod komen. In **Roemenië** hebben de uitvoerende organen toepassingsgerichte checklists opgesteld die specifiek gericht zijn op de fraude-indicatoren in overheidsopdrachten. Ook in **Italië** zijn fraude-indicatoren opgenomen in de checklists voor overheidsopdrachten. Bovendien voeren sommige uitvoerende organen aanvullende controles uit aan de hand van een checklist met frauderisico's die door de Italiaanse financiële politie wordt verstrekt.

- 53** In **Spanje** vertrouwen de uitvoerende organen voor de controles van overheidsopdrachten en de gunning ervan doorgaans volledig op de controles die worden uitgevoerd door de IGAE. We constateerden dat de IGAE niet alle overheidsopdrachten in het kader van de RRF controleert, maar dit werd gedeeltelijk gecompenseerd door middel van steekproefcontroles door de uitvoerende organen. In het kader van de RRF heeft de IGAE een extra verantwoordelijkheid ten opzichte van haar nationale rol: het opsporen van fraude in verband met aanbestedingsprocedures aan de hand van de fraude-indicatoren (rode vlaggen) die in de richtsnoeren van de Commissie zijn opgenomen. Hoewel de IGAE wettelijk verplicht is alle aspecten binnen haar mandaat te controleren en eventuele gevallen van niet-naleving te melden, maakt zij geen gebruik van een specifieke checklist voor overheidsopdrachten. Bij gebrek aan een controlespoor konden wij niet nagaan hoe omvangrijk of volledig de uitgevoerde controles waren.
- 54** In **Denemarken** verrichten de uitvoerende organen controles tijdens de toekenning van subsidies en voordat de betaling wordt gedaan. Bij deze controles baseren de Deense organen zich niet op fraude-indicatoren. Er is geen bepaling inzake verplichte controles van overheidsopdrachten of controles ter plaatse.

Over het algemeen voeren de controle-instanties passende systeemaudits uit bij de uitvoerende organen

- 55** Op grond van de RRF-financieringsovereenkomst moeten controle-instanties het risico op fraude bestrijden door zowel systeemaudits als controles van specifieke gevallen in verband met investeringen en hervormingen uit te voeren. Uit [tabel 5](#) blijkt dat in drie van de vier geselecteerde lidstaten de controle-instanties bij de uitvoering van systeemaudits op passende wijze rekening hebben gehouden met de belangrijkste elementen van de fraudebestrijdingssystemen.

Tabel 5 | Dekking van de controle-instanties (systeemaudits)

Systeemonderdeel	Denemarken	Italië	Roemenië	Spanje
Systeemaudits van uitvoerende organen				
Bewustzijn van fraude onder het personeel en opleiding over fraude	✓	✓	✓	✓
Opstellen van een frauderisicobeoordeling	●	✓	✓	✓
Gebruik van fraude-indicatoren (rode vlaggen) als onderdeel van de controles van de uitvoerende organen	X	✓	✓	✓
Procedures voor het melden van fraude	●	✓	✓	✓
Correctieprocedures	X	✓	✓	✓
Systeemaudits van coördinerende instanties				
Coördinatie en monitoring van fraudebestrijdingsmaatregelen van uitvoerende organen	X	✓	✓	X

✓ — Uitgevoerd; X — Niet uitgevoerd; ● — Gedeeltelijk uitgevoerd.

Bron: ERK, op basis van de richtsnoeren van de Commissie uit 2023.

- 56** Voor de systeemaudits van uitvoerende organen hanteren de controle-instanties in **Italië**, **Roemenië** en **Spanje** dezelfde aanpak als voor de structuurfondsen van de EU. Zij hebben specifieke vragen gesteld in verband met fraude en baseerden zich hierbij op de beste praktijken die zijn opgenomen in de richtsnoeren van de Commissie uit 2023. Alleen **Italië** en **Roemenië** nemen echter de coördinerende en toezichhoudende rol van de coördinerende instantie nauwkeurig onder de loep. In juni 2025 had **Spanje** daarentegen de coördinerende instantie nog niet aan een controle onderworpen. Dit was met name te wijten aan de beperkte verantwoordelijkheden van de coördinerende instantie.
- 57** In **Denemarken** voert de controle-instantie, voordat een betalingsverzoek wordt ingediend, gecombineerde systeemaudits en nalevingsgerichte controles uit. Tijdens de systeemaudit wordt onderzocht of interne controles voldoende bijdragen aan fraude- en corruptiepreventie. In tegenstelling tot de richtsnoeren van de Commissie uit 2023 wordt het gebruik van rode vlaggen of procedures voor corrigerende maatregelen niet getoetst. Desondanks heeft de controle-instantie in 2024 een thematische controle uitgevoerd om ervoor te zorgen dat de uitvoerende organen het fraudebestrijdings- en corruptiebestrijdingsbeleid van de coördinerende instantie invoeren, zoals aanbevolen door de Commissie in haar PFIU-audit (zie [kader 1](#)).

Lidstaten zetten anonieme klokkenluiderskanalen voor fraude op

- 58** Door middel van fraudemeldpunten en andere mechanismen voor klokkenluiders kunnen de autoriteiten van de lidstaten kennis krijgen van mogelijke fraude die bij andere controles niet is ontdekt. Uit verschillende studies blijkt dat deze methoden worden gezien als de belangrijkste bron van fraudemeldingen⁸. Klokkenluiderskanalen moeten veilig, toegankelijk en vertrouwelijk zijn, zodat personen worden aangemoedigd om gevallen van vermoedelijke fraude te melden, zonder angst voor vergelding. De autoriteiten moeten meldingen onderzoeken en maatregelen nemen om vastgestelde onregelmatigheden of misbruik van middelen aan te pakken.
- 59** Over het algemeen constateerden we in de door ons bezochte lidstaten dat RRF-organen duidelijke klokkenluiderskanalen hebben opgezet. Via deze kanalen hebben personen de mogelijkheid om op anonieme wijze wangedrag te melden. Bij zeven van de acht door ons onderzochte uitvoerende organen kunnen misstanden anoniem aan het licht worden gebracht. Een uitzondering hierop was één uitvoerend orgaan in **Roemenië**, dat na onze controle deze optie ook heeft ingevoerd. Daarnaast hebben de **Spaanse** autoriteiten een nationaal platform voor klokkenluiders opgericht dat voor alle EU-middelen geldt (zie [kader 4](#)).

⁸ Association of Certified Fraud Examiners, Inc., [Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations](#), figuur 13.

Kader 4

INFOFRAUDE — Nationaal klokkenluiderskanaal in Spanje



In Spanje werd in 2017 door de SNCA⁹ een nationaal **platform voor klokkenluiders** beschikbaar gesteld voor alle EU-middelen. Naast dit platform bieden de uitvoerende organen hun eigen meldingskanalen, zoals speciale e-mailadressen en elektronische postbussen, en een link naar het nationale externe platform dat door de SNCA wordt beheerd. Hierdoor is het mogelijk om meldingen anoniem in te dienen en wordt de identiteit van klokkenluiders overeenkomstig de nationale regelgeving beschermd.

60 Ondanks de wijdverbreide aanwezigheid van klokkenluiderskanalen constateerden we dat de geselecteerde uitvoerende organen, met nog een jaar te gaan in de uitvoeringsperiode van de RRF, via deze kanalen geen meldingen van RRF-fraudegevallen hadden ontvangen. Wij zagen geen bewijs waaruit bleek dat de autoriteiten de mogelijke redenen voor dit gebrek aan gebruik van de klokkenluiderskanalen hadden geanalyseerd.

⁹ <https://www.aei.gob.es/sobre-aei/planes-aei/plan-medidas-antifraude>.

Veel lidstaten maken niet ten volle gebruik van datamininginstrumenten voor het opsporen van fraude

- 61** In haar richtsnoeren beveelt de Commissie het gebruik aan van gegevensanalyse- en dataminingtechnieken om maatregelen met een potentieel hoog risico op te sporen en gedurende de volledige projectuitvoeringscyclus rode vlaggen te identificeren. In overeenstemming met de [RRF-verordening](#) heeft de Commissie de lidstaten een datamininginstrument¹⁰ (Arachne) ter beschikking gesteld. Dit instrument was oorspronkelijk ontwikkeld voor het beleidsterrein cohesie. Arachne gebruikt gegevens uit verschillende bronnen en bevat specifieke frauderisico-indicatoren (zie [bijlage II](#)). In ons speciaal verslag over fraude op cohesiegebied¹¹ benadrukten we dat de lidstaten Arachne niet ten volle benutten voor de opsporing van fraude.
- 62** De Commissie moedigt de lidstaten aan om Arachne in hun RRF-controles te integreren, maar het gebruik ervan is momenteel niet verplicht op EU-niveau. Van de 86 controle-instanties en uitvoerende organen die op onze enquête reageerden, gaf 65 % aan Arachne te gebruiken, 16 % antwoordde dat ze andere nationale instrumenten gebruiken en de overige 19 % gaf aan geen datamininginstrumenten te gebruiken voor het opsporen van fraude. Overeenkomstig de [herschikking van het Financieel Reglement](#) hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie zich ertoe verbonden het verplichte gebruik van één enkel datamininginstrument tijdens het meerjarig financieel kader voor de periode na 2027 te onderzoeken en opnieuw te bespreken¹².
- 63** Voor drie van de door ons bezochte lidstaten (**Denemarken, Italië en Roemenië**) is Arachne het belangrijkste instrument. Uit [tabel 6](#) blijkt dat alleen **Italië** ten volle gebruikmaakt van Arachne. Meer informatie is te vinden in [bijlage II](#).

¹⁰ [RRF-verordening](#), artikel 22, lid 4.

¹¹ [Speciaal verslag 06/2019](#): “De aanpak van fraude bij EU-cohesie-uitgaven”, paragrafen 36-39.

¹² [BIJLAGE BIJ DE WETGEVINGSRESOLUTIE — 2022/0162\(COD\) — Wijzigingen van het Financieel Reglement \(herschikking\)](#).

Tabel 6 | Algemene beoordeling van het gebruik van Arachne

	Denemarken	Italië	Roemenië
Beschikbaarheid van richtsnoeren voor het gebruik ervan			
Gebruik voor controles/audits vooraf/achteraf			
Toegang verleend aan al het relevante personeel			
Uploaden van voldoende en nauwkeurige gegevens			



Over het algemeen positief



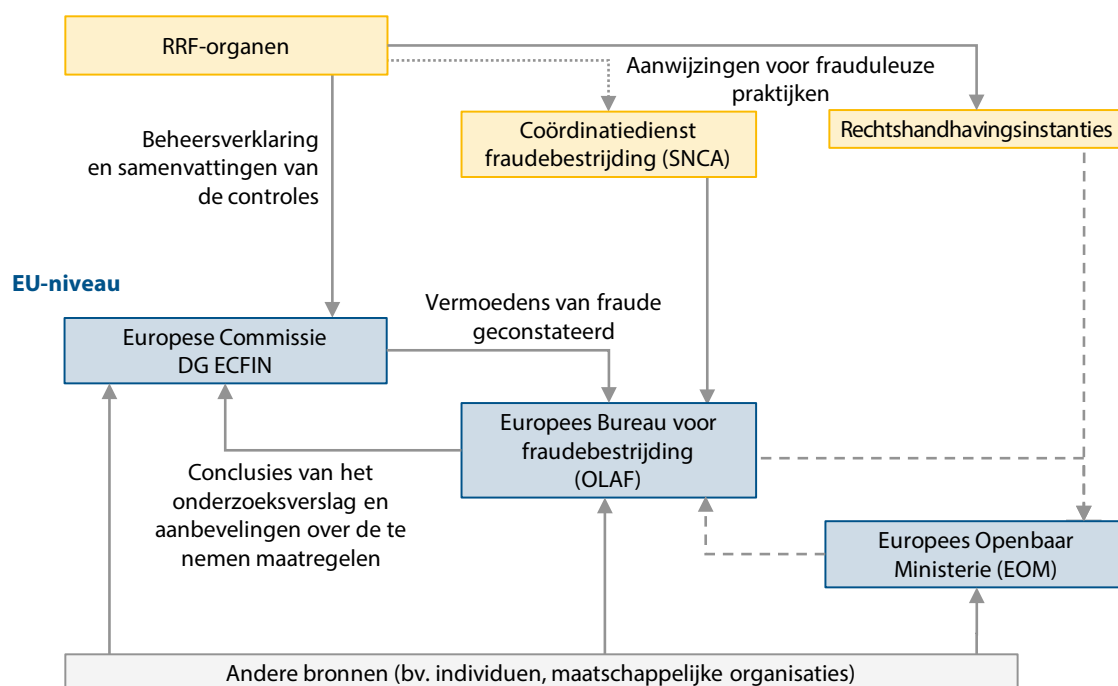
Vooruitgang, maar verbeteringen zijn noodzakelijk

Bron: ERK, op basis van door de lidstaten verstrekte informatie.

- 64** Voor de uitvoering van aanvullende onderzoeken maakt de nationale controle-instantie in **Spanje** af en toe gebruik van Arachne. De uitvoerende organen maken echter geen gebruik van Arachne; in plaats daarvan maken zij gebruik van Minerva — een nationaal instrument voor de beoordeling van risico's. Minerva was echter in het leven geroepen om belangenconflicten te analyseren. Aangezien frauderisico's veel breder zijn dan belangenconflicten, zijn wij van mening dat Minerva geen geschikt alternatief is voor Arachne als het gaat om het signaleren van frauderisico's.

Onvolledige gegevens over RRF-fraude en lacunes in de terugvorderingsregels kunnen de bescherming van de financiële belangen van de EU ondermijnen

- 65** Informatie over de prevalentie van fraude zou de beheerders van EU-middelen, zoals de Commissie, moeten helpen bij zowel de uitvoering van uitgebreide frauderisicobeoordelingen als de vaststelling en toepassing van controles voor het voorkomen en opsporen van fraude.
- 66** Op EU-niveau zijn er drie verschillende kanalen voor het melden van informatie over opgespoorde gevallen van RRF-fraude. Deze informatie kan namelijk worden doorgegeven aan twee organen van de Commissie (DG ECFIN en OLAF) en aan het EOM (zie [figuur 8](#)). Wij zijn nagegaan of via deze meldingskanalen betrouwbare informatie aan de Commissie wordt verstrekt over de totale prevalentie van RRF-fraude.

Figuur 8 | Meldingskanalen voor de RRF**Lidstaatniveau**

Bron: ERK, op basis van informatie van de lidstaten en de Commissie.

- 67** Het tegengaan van de gevolgen van fraude vormt ook een belangrijk onderdeel van zowel een doeltreffend fraudebestrijdingskader als de bescherming van de financiële belangen van de EU. Een belangrijk instrument is de terugvordering van middelen van fraudeurs. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat met EU-middelen geen frauduleuze projecten worden gefinancierd en dat begunstigden worden ontmoedigd om verdere fraude te plegen. We beoordeelden of de corrigerende maatregelen die de Commissie en de lidstaten in het leven hebben geroepen voor de bestrijding van RRF-fraude toereikend zijn om de financiële belangen van de EU te beschermen. Bij de beoordeling van meldings- en corrigerende maatregelen hebben we onze eigen criteria gehanteerd, die gebaseerd zijn op de praktijk binnen de Europese structuur- en investeringsfondsen. Wij zijn namelijk van mening dat de RRF-richtsnoeren van de Commissie op dit gebied ontoereikend zijn.

De lidstaten vermelden in de beheersverklaring niet alle gevallen van vermoedelijke fraude die de financiële belangen van de EU zouden kunnen schaden

De omvang van RRF-fraude kan niet nauwkeurig worden bepaald

- 68** De lidstaten moeten bij elk betalingsverzoek een beheersverklaring voegen waarin wordt bevestigd dat de ingediende informatie volledig, nauwkeurig en betrouwbaar is en dat de middelen zijn beheerd volgens alle toepasselijke regels, met inbegrip van de regels inzake het voorkomen van fraude¹³. Op grond van de RRF-financieringsovereenkomst moeten de lidstaten ervoor zorgen dat alle fraudegevallen naar behoren worden gemeld. Bij gebrek aan specifieke vereisten in de RRF-wetgeving wordt in de richtsnoeren van de Commissie van 2023 aanbevolen fraudegevallen zowel te melden aan de “verantwoordelijke controleorganen”, de nationale autoriteiten en OLAF, als deze op te nemen in de beheersverklaring en de samenvattingen van controles.
- 69** We stelden vast dat drie van de vier door ons bezochte lidstaten dit advies volgen. **Roemenië** en **Spanje** beschikken over procedures om gevallen van vermoedelijke fraude via de coördinatiedienst fraudebestrijding aan OLAF te melden. In **Denemarken** worden dergelijke gevallen via zijn controle-instantie gemeld. **Italië** stuurt zaken alleen rechtstreeks naar het EOM en niet naar OLAF. Van de RRF-organen die op onze enquête hebben geantwoord, gaf 58 % aan dat zij gevallen van vermoedelijke fraude aan OLAF zouden melden.
- 70** In onze eerdere verslagen hebben we benadrukt dat er, in tegenstelling tot de cohesiebeleidsfondsen, geen gestandaardiseerde en gecentraliseerde aanpak bestaat voor het melden van fraude met RRF-middelen¹⁴, aangezien de lidstaten uit hoofde van de rechtsgrondslag niet verplicht zijn om gevallen van vermoedelijke fraude te melden in een geïntegreerd IT-systeem, zoals het beheerssysteem voor onregelmatigheden, maar in de beheersverklaring. We merkten ook op dat het onduidelijk was op welk moment de ontdekking van vermoedelijke fraude moest worden gemeld, of er een meldingsdrempel was en welke standaardinformatie, zoals corrigerende maatregelen, voor elk geval moest worden gemeld¹⁵.

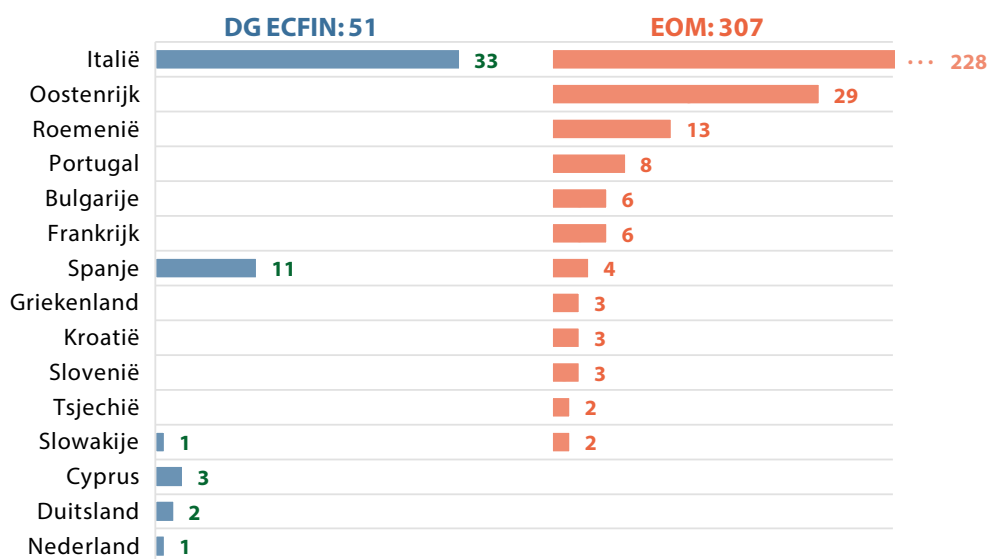
¹³ RRF-verordening, artikel 22, lid 2, punt c), i).

¹⁴ Jaarverslag 2022, Jaarverslag 2023, Analyse 02/2025 en Speciaal verslag 07/2023, paragrafen 80 en 81.

¹⁵ Ibid.

- 71** Het monitoringsysteem van de Commissie maakt geen onderscheid tussen vermoedelijke gevallen van fraude en andere onregelmatigheden. Hierdoor is het moeilijk om een nauwkeurig overzicht te krijgen van alle vermoedelijke gevallen van fraude in verband met de RRF. Uit onze analyse van beheersverklaringen blijkt dat zes lidstaten vanaf het begin van de RRF in 2021 tot eind 2024, 51 gevallen van vermoedelijke fraude aan DG ECFIN hadden gemeld (zie [figuur 9](#)).

Figuur 9 | Aan DG ECFIN (in beheersverklaringen) en het EOM gemelde gevallen van fraude (2021-2024)



Bron: ERK, op basis van de analyse van beheersinformatie en gegevens van het EOM.

- 72** Dit aantal is aanzienlijk lager dan het aantal door het EOM onderzochte zaken. In zijn [jaarverslag van 2024](#) meldde het EOM dat het sinds de start van de RRF 307 fraudezaken in verband met de RRF had onderzocht. Van al deze zaken hadden er 32 tot een proces geleid, waren 80 personen in staat van beschuldiging gesteld en waren in twee gevallen veroordelingen uitgesproken. Het verschil kan deels worden verklaard door het feit dat de lidstaten niet alle gevallen van vermoedelijke fraude die de financiële belangen van de EU zouden kunnen schaden in de beheersverklaring vermelden. Bovendien melden sommige lidstaten fraudezaken pas nadat de tenlastelegging is begonnen.

- 73** In het [jaarverslag van OLAF van 2023](#) werd geen melding gemaakt van lopende onderzoeken naar fraudezaken in het kader van de RRF. In het [jaarverslag van OLAF van 2024](#) werd verwezen naar 95 ingestelde onderzoeken in verband met gedeeld beheer en de RRF, zonder dat daarbij een onderscheid werd gemaakt tussen de twee gebieden. Het Bureau deelde ons mee dat het in april 2025 42 gevallen van vermeende onregelmatigheden in het kader van de RRF onderzocht, maar dat geen enkel onderzoek tot een vermoeden van fraude had geleid. Daarnaast deelde OLAF ons mee dat het een onderzoek zou kunnen instellen, zelfs wanneer het project nog niet is opgenomen in een betalingsverzoek dat naar de Commissie is gestuurd of later was ingetrokken.
- 74** De Commissie erkent alleen gevallen van fraude die de financiële belangen van de EU schaden als deze verband houden met projecten die in een betalingsverzoek zijn opgenomen. Bijgevolg zijn de lidstaten niet verplicht mogelijke fraudegevallen te melden met betrekking tot projecten die zijn ingetrokken uit betalingsverzoeken voordat deze naar de Commissie worden gestuurd. Deze interpretatie wijkt af van die van het EOM en ook van de interpretatie die door de Commissie voor andere EU-fondsen wordt gehanteerd, zoals de Europese structuur- en investeringsfondsen¹⁶. Voor het pretoetredingsbeleid heeft de Commissie een nog strengere aanpak vastgesteld: alle onregelmatigheden, met inbegrip van onregelmatigheden die zijn ontdekt en gecorrigeerd voordat een betalingsverzoek bij de Commissie wordt ingediend, moeten worden gemeld¹⁷.
- 75** De coördinerende instanties van de vier door ons bezochte lidstaten bevestigden, in overeenstemming met de interpretatie van de Commissie, dat er over het algemeen geen melding wordt gedaan van fraudegevallen die werden ontdekt in verband met projecten die niet in het betalingsverzoek waren opgenomen. We merkten echter op dat Spanje en Italië dergelijke gevallen hebben opgenomen in hun beheersverklaring die zij na ons controlebezoek bij de Commissie hebben ingediend.
- 76** Wij zijn van mening dat de lidstaten alle gevallen van fraude moeten melden die van invloed zijn op projecten die in aanmerking komen voor RRF-financiering, ongeacht of het project uiteindelijk in het betalingsverzoek was opgenomen als bewijs voor de verwezenlijking van de mijlpalen of streefdoelen. Dit zou een vollediger beeld geven van de prevalentie van fraude binnen de RRF.

¹⁶ [SWD\(2021\) 258 final](#), Statistical evaluation of irregularities reported for 2020, hoofdstuk 3.3.4.

¹⁷ [SWD\(2024\) 193 final](#), Statistical evaluation of irregularities reported for 2023, hoofdstuk 5.

Sommige lidstaten melden gevallen van fraude niet in de beheersverklaringen zodra deze worden ontdekt

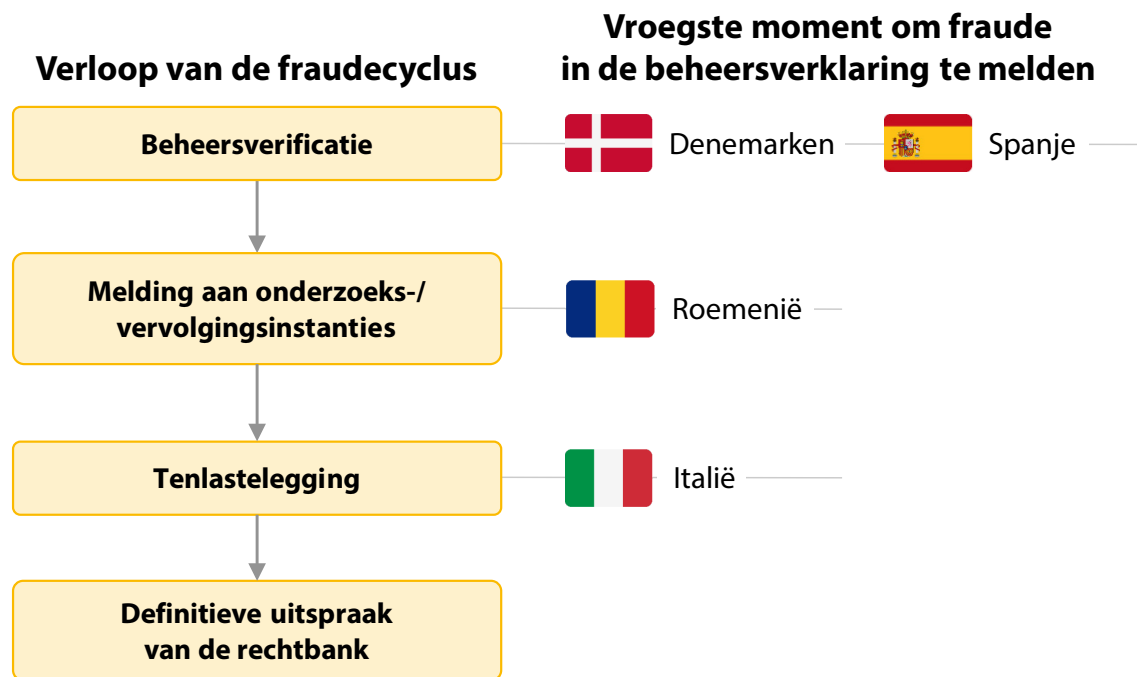
77 Hoewel het rechtskader van de RRF bepalingen bevat met betrekking tot het melden van gevallen van fraude in de beheersverklaring, wordt noch in de [RRF-verordening](#), noch in de financieringsovereenkomst, noch in de richtsnoeren van de Commissie bepaald op welk moment in de cyclus van opsporing en onderzoek van fraude een mogelijk fraudegeval in de beheersverklaring moet worden vermeld. Het is daarom niet duidelijk of een geval van fraude moet worden gemeld wanneer:

- uit administratieve/beheerscontroles blijkt dat er een vermoeden van fraude bestaat;
- het vermoeden van fraude is meegedeeld aan onderzoeks- of vervolgingsinstanties;
- het onderzoek is begonnen;
- er sprake is van een tenlastelegging (d.w.z. een formele beschuldiging);
- er een definitieve uitspraak van de rechtbank is.

Wij zijn van mening dat de lidstaten vermoedens van fraude moeten melden zodra deze worden opgespoord.

78 De lidstaten die we hebben bezocht, hanteerden verschillende procedures voor het melden van vermoedens van fraude (zie [figuur 10](#)).

Figuur 10 | Melden van gevallen van vermoedelijke fraude



Bron: ERK, op basis van door de lidstaten verstrekte informatie.

- 79** Naar aanleiding van onze bezoeken hebben alle vier de landen vervolgens hun richtsnoeren voor het melden van fraude geactualiseerd, maar maken ze hier op verschillende momenten melding van (zie [kader 5](#)).

Kader 5

Verbeteringen in de melding van fraude

Italië

Sinds december 2024 heeft de Italiaanse coördinerende instantie de procedures geactualiseerd, waarbij de tenlastelegging nu het startpunt is voor het moment waarop een vermoeden van fraude op zijn vroegst kan worden behandeld en in de beheersverklaring kan worden vermeld.

Spanje

In juli 2025 heeft de Spaanse coördinerende instantie een procedure geformaliseerd om ervoor te zorgen dat door de uitvoerende organen gemelde gevallen van vermoedelijke fraude in de beheersverklaring worden opgenomen. Deze procedure is voor het eerst toegepast in de beheersverklaring die in december 2024 naar de Commissie is gestuurd.

Denemarken

In mei 2025 heeft de coördinerende instantie de procedure herzien. In deze procedure is nu vastgelegd dat uitvoerende organen gevallen van vermoedelijke fraude niet alleen aan de controle-instantie, maar ook aan de coördinerende instantie moeten melden.

Roemenië

In augustus 2025 heeft de coördinerende instantie haar procedure geactualiseerd. De RRF-organen zijn nu verplicht om in de beheersverklaring gevallen van vermoedelijke fraude te melden die verband houden met streefdoelen en mijlpalen die in een betalingsverzoek zijn opgenomen.

Er zal geen verplicht kanaal zijn voor de melding van fraude aan de Commissie zodra de laatste RRF-betalingen zijn verricht

- 80** Hoewel de lidstaten op grond van de voorwaarden van de financieringsovereenkomsten ook na afloop van de RRF verantwoordelijk blijven voor het melden van gevallen van vermoedelijke fraude, zal het belangrijkste mechanisme waarvoor zij dit moeten doen — de beheersverklaringen — niet langer vereist zijn na december 2026; dit is de datum waarop de laatste betaling door de Commissie moet worden verricht. Voor andere EU-fondsen moeten de lidstaten onregelmatigheden, waaronder fraude, via een geïntegreerd IT-systeem aan OLAF melden. In de RRF-verordening is een dergelijke verplichting niet opgenomen. Het ontbreken van een gestructureerd mechanisme in de financieringsovereenkomst voor melding aan de Commissie na 2026 is zorgwekkend. De grootste investeringen zijn namelijk tegen het einde van de looptijd van de RRF gepland. Dit brengt het risico met zich mee dat gevallen van fraude met grote financiële gevolgen zich eventueel voordoen nadat de laatste RRF-betaling is gedaan, maar dat deze gevallen niet aan de Commissie worden gemeld.
- 81** Het ontbreken van gegevens over het aantal en de waarde van de aan de Commissie gemelde fraudegevallen beperkt haar mogelijkheden om correcties door te voeren en na te gaan of de lidstaten de middelen van de eindontvangers in voldoende mate hebben teruggevorderd (zie paragraaf [88](#)).

Lidstaten zijn niet verplicht de teruggevorderde bedragen in de EU-begroting terug te storten en de meeste terugvorderingen zullen na afloop van de RRF-uitvoeringsperiode plaatsvinden

Lidstaten moeten frauduleuze middelen terugvorderen van eindontvangers, maar zijn niet verplicht deze bedragen in de EU-begroting terug te storten

- 82** Fraudegevallen kunnen op twee manieren gevolgen hebben voor RRF-financiering aan lidstaten. Ten eerste kan een bevestigde fraudezaak leiden tot de terugdraaiing van een mijlpaal of streefdoel¹⁸. In de praktijk is de kans hierop klein. Dit komt doordat in de meeste fraudezaken een eventuele definitieve uitspraak van de rechtbank waarin de fraude wordt bevestigd, hoogstwaarschijnlijk pas na afloop van de RRF zal worden gedaan (zie paragraaf 86). In de RRF-verordening worden geen financiële gevolgen gespecificeerd voor een terugdraaiing na de laatste RRF-betaling, die uiterlijk op 31 december 2026 moet plaatsvinden¹⁹. In het geval van terugdraaiingen moet de Commissie dus vóór deze datum corrigerende maatregelen nemen.
- 83** Ten tweede moeten de lidstaten op grond van de RRF-verordening de impact van individuele gevallen van opgespoorde fraude corrigeren en juridische stappen nemen om middelen terug te vorderen²⁰. Er wordt echter niet omschreven welk soort andere corrigerende maatregelen door de lidstaat moet worden genomen, zoals de opschorting van betalingen aan eindontvangers of de intrekking van het betrokken project uit het betalingsverzoek dat aan de Commissie is toegezonden. Dergelijke corrigerende maatregelen worden gebruikt voor andere EU-fondsen.

¹⁸ COM(2023) 545 final, bijlage bij het verslag van de Commissie over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

¹⁹ Analyse 02/2025: “Prestatiegerichtheid, verantwoordingsplicht en transparantie — lessen die te trekken zijn uit de tekortkomingen van de RRF”, paragraaf 56.

²⁰ Verordening (EU) 2021/241, artikel 22, lid 2, punt b), en artikel 22, lid 5.

- 84** In de RRF-financieringsovereenkomst is bepaald dat de lidstaten de middelen van eindontvangers moeten terugvorderen. De lidstaten zijn echter niet verplicht teruggevorderde middelen terug te storten in de EU-begroting, tenzij de Commissie deze ontoereikend acht²¹. Hoewel dit voor de lidstaten een stimulans zou kunnen zijn om middelen terug te vorderen, is het in strijd met de aanpak bij andere EU-fondsen, waar alle frauduleus bestede middelen in de EU-begroting moeten worden teruggestort (bv. op het gebied van onderzoek) of moeten worden ingetrokken en vervangen door regelmatig uitgegeven middelen (bv. op het gebied van cohesie). Bovendien moeten de lidstaten, conform de financieringsovereenkomsten, in geval van fraude bij overheidsopdrachten de Commissie bewijsstukken overleggen waaruit blijkt dat zij alleen bedragen hebben teruggevorderd van de eindbegunstigde, d.w.z. de aanbestedende dienst, en bijvoorbeeld niet van partijen die betrokken zijn bij frauduleuze praktijken en die contracten hebben afgesloten met ontvangers²². Deze beperking zou het afschrikkende effect van het opleggen van terugvorderingen kunnen ondermijnen.
- 85** In verband hiermee merken wij op dat, hoewel dit niet specifiek door de Commissie wordt aanbevolen, een van de vier lidstaten in de steekproef (**Italië**) dezelfde praktijk hanteert als voor andere EU-fondsen en projecten in verband met een lopend fraudeonderzoek terugtrekt uit het betalingsverzoek dat naar de Commissie is verstuurd. **Italië** en **Spanje** hebben bovendien bepalingen ingevoerd om de betaling aan ontvangers op te schorten als een vermoeden van fraude wordt vastgesteld.

²¹ C/2024/4618, mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen, bijlage IV.

²² C/2024/4618, mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen, hoofdstuk V, blz. 18.

Het merendeel van de terugvorderingen van eindontvangers zal na 2026 plaatsvinden

- 86** De Commissie deelde ons mee dat zij in het algemeen een definitieve uitspraak van de rechtbank moet afwachten alvorens van de lidstaten bewijs te verlangen waaruit blijkt dat de door fraude getroffen middelen in voldoende mate zijn teruggevorderd. Tussen de tenlastelegging en een definitieve uitspraak van de rechtbank kan zeer veel tijd verstrijken. Aangezien op het moment van onze controle nog maar zeer weinig fraudezaken in het kader van de RRF tot een uitspraak van de rechtbank hadden geleid, beschikt het EOM nog niet over gegevens over de duur van een onderzoek vanaf de tenlastelegging tot een definitieve uitspraak van de rechtbank. De meerderheid van de respondenten van onze enquête (71 %) verklaarde dat het tussen twee en vijf jaar duurt vanaf het begin van een onderzoek en de definitieve uitspraak van de rechtbank, en nog eens 27 % gaf aan dat dit meer dan vijf jaar in beslag nam.
- 87** In de door ons bezochte lidstaten deelden de **Italiaanse** autoriteiten ons mee dat in 2024 procedures voor tenlastelegging werden ingeleid met betrekking tot projecten die in het betalingsverzoek van 2021 waren gedeclareerd. Hieruit blijkt dat in veel gevallen fraudezaken pas na afloop van de RRF in december 2026 door een definitieve uitspraak van de rechtbank zullen worden bevestigd.

- 88** De Commissie zal na 30 september 2026 geen beheersverklaringen meer ontvangen²³; dit is het belangrijkste middel dat door de lidstaten wordt gebruikt om de Commissie te informeren over terugvorderingen in het kader van de RRF. Aangezien de meeste correcties voor fraude na deze datum zullen plaatsvinden, bestaat het risico dat de Commissie, bij gebrek aan een gestructureerd mechanisme voor het melden van terugvorderingen in het kader van de RRF, niet over de informatie beschikt om follow-up te geven aan gevallen van fraude en bijgevolg geen middelen zal terugvorderen indien de lidstaten dit onvoldoende hebben gedaan (zie paragraaf 81).

Dit verslag werd door kamer V onder leiding van de heer Jan Gregor, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 16 december 2025.

Voor de Rekenkamer



Tony Murphy
President

²³ COM(2025) 310 final, mededeling van de Commissie over NextGenerationEU.

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Inleiding

EU-wetgeving inzake fraude

- 1) Het is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de EU (vertegenwoordigd door de Commissie) en de lidstaten om fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, te bestrijden¹. Deze verplichting omvat alle ontvangsten- en uitgavenprogramma's van de EU en alle beleidsterreinen.
- 2) Fraude die de financiële belangen van de EU schaadt, wordt gedefinieerd² als elk opzettelijk handelen of nalaten waarbij:
 - valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overlegd, met als gevolg dat middelen afkomstig van de algemene begroting van de EU of van de door of voor de EU beheerde begrotingen wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden;
 - met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden, of
 - deze middelen worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor zij oorspronkelijk zijn toegekend.

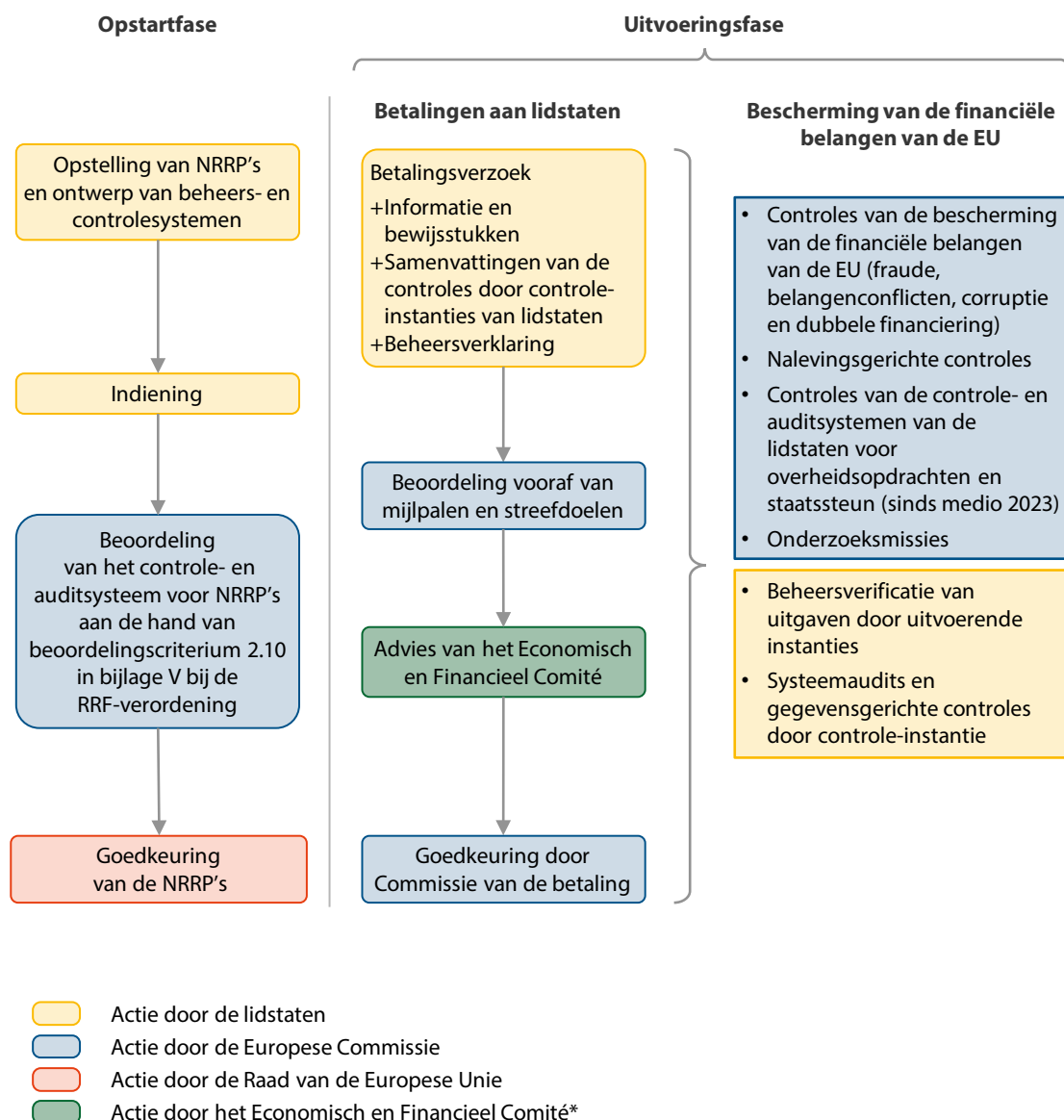
¹ Artikel 325 VWEU.

² Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (de "PIF-richtlijn"), artikel 3.

Beheers- en controlekader van de RRF voor de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen fraude

- 3) De RRF vereist een specifiek controlekader op het niveau van de Commissie en de lidstaten dat ervoor zorgt dat de financiële belangen van de EU tegen fraude worden beschermd (zie [figuur 1](#)).

Figuur 1 | Elementen van het RRF-controlesysteem van de Commissie



* Het comité bevordert de beleidscoördinatie tussen de lidstaten en bestaat uit hoge functionarissen van nationale overheden en centrale banken.

Bron: ERK.

Controlekader voor fraudebestrijding van de Commissie

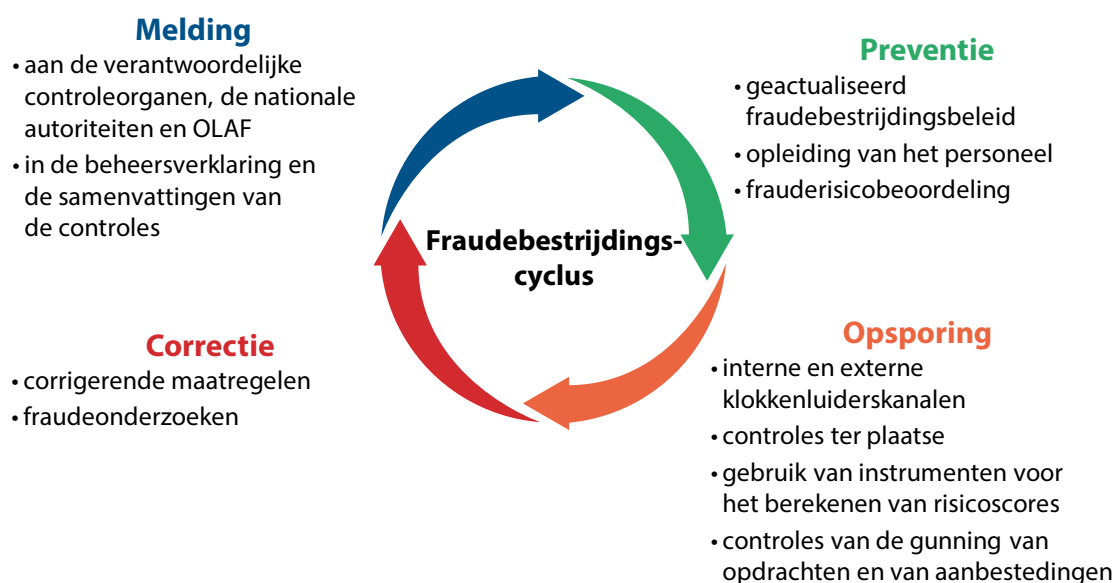
- 4) De Commissie moet ervoor zorgen dat de financiële belangen van de EU tegen fraude worden beschermd. Dit houdt in dat zij van de lidstaten voldoende zekerheid moet krijgen dat hun systemen doeltreffend zijn om fraude, corruptie, belangenconflicten (d.w.z. ernstige onregelmatigheden) en dubbele financiering te voorkomen, op te sporen en recht te zetten³.
- 5) Het controlekader van de Commissie voor de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen fraude omvat:
 - een beoordeling van de NRRP's van de lidstaten, waarbij ook de geschiktheid van de in hun plannen toegelichte controlesystemen voor fraudebestrijding wordt bestreken, en
 - systeemcontroles van de controlesystemen van de lidstaten voor de preventie, opsporing en correctie van fraude en de naleving van de voorwaarden van de financierings- en leningsovereenkomsten (controles van de bescherming van de financiële belangen van de EU).
- 6) De Commissie kan de RRF-steun van een lidstaat verminderen (door de toewijzing te verminderen of reeds uitbetaalde middelen terug te vorderen) als zij het volgende vaststelt:
 - ernstige onregelmatigheden (met inbegrip van fraude) die de financiële belangen van de EU schaden en die niet door de lidstaat zijn gecorrigeerd, of
 - ernstige schendingen van de uit de financierings- of leningsovereenkomsten voortvloeiende verplichtingen⁴, zoals de verplichting om passende maatregelen te nemen om fraude te voorkomen, op te sporen en recht te zetten.
- 7) Het directoraat-generaal van de Commissie neemt een betrouwbaarheidsverklaring op in het jaarlijks activiteitenverslag, die het belangrijkste instrument vormt om te rapporteren of er redelijke zekerheid is dat er verhoudingsgewijze verminderingen zijn toegepast in gevallen van fraude of ernstige schendingen van een verplichting in het kader van de RRF-financieringsovereenkomst, naast de twee andere pijlers van zekerheid.

³ RRF-verordening, overweging 54 en artikel 22, lid 1.

⁴ Ibid., artikel 22, lid 5.

- 8) In de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie van 2023 benadrukt de Commissie haar verbintenis om fraude met de RRF voortdurend te voorkomen en op te sporen door een risicoanalyse en door middel van audits die gericht zijn op de bescherming van de financiële belangen van de EU⁵. In haar richtsnoeren beveelt de Commissie aan dat de autoriteiten van de lidstaten de volledige fraudebestrijdingscyclus bestrijken (zie [figuur 2](#)). Deze cyclus bestaat uit het voorkomen, opsporen, rechtzetten en melden van fraude.

Figuur 2 | Fraudebestrijdingscyclus



Bron: ERK, op basis van de richtsnoeren van de Commissie.

Controlekader voor fraudebestrijding van de lidstaten

- 9) De lidstaten moeten zorgen voor een doeltreffend en efficiënt internecontrolesysteem. Daarnaast zijn ze verplicht om passende maatregelen te nemen om fraude te voorkomen, op te sporen en recht te zetten en om juridische stappen te ondernemen om frauduleus bestede middelen terug te vorderen⁶. De lidstaten kunnen gebruikmaken van hun bestaande nationale beheers- en controlesystemen en aanverwante instanties, met inbegrip van die welke worden gebruikt voor andere EU-fondsen zoals de Europese structuur- en investeringsfondsen, of die welke betrokken zijn bij het beheer van hun nationale begroting.

⁵ COM(2023) 405 final, Fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie — herziening 2023.

⁶ RRF-verordening, artikel 22, leden 1 en 2.

- 10) Wanneer de lidstaten hun initiële of herziene NRRP's bij de Commissie indienen, moeten zij informatie verstrekken over de regelingen ten aanzien van hun systeem om fraude te voorkomen, op te sporen en recht te zetten⁷.
- 11) De belangrijkste organen binnen de controle- en auditsystemen van de lidstaten zijn de volgende:
 - a) Door de lidstaat aangewezen **coördinerende instantie** voor de uitvoering van de RRF. Zij heeft de algemene verantwoordelijkheid voor het toezicht op de uitvoering van het nationale NRRP namens de lidstaat en is het enige contactpunt voor de Commissie.
 - b) **Uitvoerende organen (meestal ministeries of agentschappen)** die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van individuele maatregelen. Deze organen moeten er, samen met gedelegeerde uitvoerende organen of controle-instanties, in de eerste plaats voor zorgen dat de maatregelen worden nageleefd. Daarnaast zijn ze verantwoordelijk voor controles op de afwezigheid van ernstige onregelmatigheden (fraude, corruptie en belangenconflicten) om de nodige zekerheid te verkrijgen over de bescherming van de financiële belangen van de Unie voor de coördinerende instantie en de ondertekening van de beheersverklaring.
 - c) De **controle-instantie** voert controles uit van systemen en individuele gevallen van steun voor investeringen en hervormingen, met inbegrip van de doeltreffende aanpak van het risico op fraude, corruptie en belangenconflicten. Deze instantie moet functioneel onafhankelijk zijn van de uitvoering van RRF-maatregelen binnen de lidstaat en over voldoende middelen beschikken om haar controleverantwoordelijkheden voor de RRF uit te voeren.
- 12) Tijdens de uitvoeringsfase moeten de lidstaten bij elk betalingsverzoek een beheersverklaring voegen waarin zij verklaren dat hun controlesystemen de nodige garanties bieden dat de middelen zijn beheerd in overeenstemming met alle toepasselijke regels, in het bijzonder die inzake het vermijden van ernstige onregelmatigheden en dubbele financiering. De lidstaten moeten ook samenvattingen verstrekken van de uitgevoerde controles, met inbegrip van de vastgestelde tekortkomingen of fraudegevallen, en eventuele corrigerende maatregelen.

⁷ Ibid., beoordelingscriterium 2.10, artikel 18, lid 4, punt r), en bijlage V.

Reikwijdte en aanpak van de controle

- 13) Het doel van de controle was te beoordelen in hoeverre de door de Commissie en de lidstaten voor de RRF ingestelde systemen doeltreffend zijn om de financiële belangen van de EU tegen fraude te beschermen. Wij hebben beoordeeld of:
- de Commissie, door het vaststellen van de hoofdvereisten en het uitvoeren van audits van de systemen van de lidstaten, heeft bijgedragen tot de verbetering van het RRF-fraudebestrijdingskader;
 - de lidstaten goede preventie- en opsporingsmaatregelen voor fraudebestrijding hebben ingesteld, en
 - de procedures voor het melden en rechtzetten van fraude volstaan om de financiële belangen van de EU te beschermen.
- 14) Voor de lidstaten hebben we rekening gehouden met bewijsmateriaal tot december 2024 en voor de Commissie met bewijsmateriaal tot juli 2025. Aangezien er geen gedetailleerde informatie beschikbaar was over de vereisten voor RRF-fraudebestrijding, hebben wij de doeltreffendheid van de systemen van de lidstaten voor het voorkomen en opsporen van fraude beoordeeld aan de hand van de richtsnoeren van de Commissie, die wij geschikt achten voor dit doel⁸. Voor het melden en rechtzetten van fraude hebben we onze eigen criteria gehanteerd — die gebaseerd zijn op de praktijk binnen de Europese structuur- en investeringsfondsen — omdat wij van mening zijn dat de richtsnoeren van de Commissie niet toereikend zijn om de financiële belangen van de EU te beschermen.
- 15) De controle vormt een aanvulling op ons [Speciaal verslag 07/2023, getiteld “Opzet van het controlesysteem van de Commissie voor de RRF”](#), waarin problemen in verband met de melding van fraude werden vastgesteld, en [Speciaal verslag 09/2025, getiteld “Systemen om te waarborgen dat RRF-uitgaven aan de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun voldoen”](#), waarin werd vastgesteld dat de Commissie niet voldoende zekerheid had kunnen verkrijgen dat de internecontrolesystemen van de lidstaten doeltreffendheid waren voor RRF-uitgaven.

⁸ Voorbeelden van richtsnoeren: “Guidance on the assessment of the internal control systems set in place by the Member States under the Recovery and Resilience Facility”, Europese Commissie, 2023; “Frauderisicoboordeling en doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen”, Europese Commissie, 2014.

16) Voor deze controle hebben wij:

- een onderzoek uitgevoerd naar de verantwoordelijkheden en vereisten van de Commissie en de lidstaten op het gebied van fraudebestrijding, zoals omschreven in het rechtskader;
- vraaggesprekken gevoerd en vergaderingen gehouden met vertegenwoordigers van de Commissie;
- vraaggesprekken gevoerd en vergaderingen gehouden met zowel vertegenwoordigers van een steekproef van RRF-autoriteiten in vier geselecteerde lidstaten (uitvoerende organen, coördinerende instanties en controle-instanties) als andere belangrijke belanghebbenden die betrokken zijn bij de bestrijding van RRF-fraude;
- het controlekader voor fraudebestrijding van de Commissie geëvalueerd (met inbegrip van haar auditstrategie) en de uitvoering van systeemaudits met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de EU en de aan de lidstaten verstrekte richtsnoeren onderzocht;
- een IT-controle uitgevoerd in verband met het gebruik van Arachne bij de bestrijding van fraude in de geselecteerde lidstaten (de doeltreffendheid van Arachne viel niet binnen de reikwijdte van onze controle);
- het controlekader voor fraudebestrijding van de geselecteerde lidstaten geëvalueerd en de uitvoering van fraudebestrijdingsmaatregelen onderzocht, met inbegrip van controles op de afwezigheid van fraude bij geselecteerde streefdoelen/mijlpalen;
- de corrigerende maatregelen van de Commissie en de geselecteerde lidstaten geanalyseerd, en
- de melding door de geselecteerde lidstaten van opgespoorde fraude via de beheersverklaring onderzocht.

17) We selecteerden hiervoor de volgende vier lidstaten: Denemarken, Italië, Roemenië en Spanje. Onze selectie was gebaseerd op verschillende factoren, waaronder het aantal EOM-zaken in verband met de RRF, kritieke en zeer belangrijke bevindingen in de PFIU-audits van de Commissie, financiële toewijzingen voor de RRF en de hoeveelheid betalingen die tot juli 2024 is verricht. In elke lidstaat hebben we de fraudebestrijdingssystemen beoordeeld van de coördinerende instantie, de controle-instantie en twee uitvoerende organen die op basis van risico's waren geselecteerd uit de organen die eerder door de Commissie waren gecontroleerd.

-
- 18) Daarnaast hebben wij overleg gepleegd met het EOM en OLAF om meer inzicht te krijgen in hun rol binnen het RRF-fraudebestrijdingskader.
 - 19) We hebben ook een enquête onder de RRF-autoriteiten gehouden over de door hen genomen maatregelen ter bescherming van de RRF tegen fraude. Wij ontvingen antwoorden van 113 RRF-autoriteiten in 24 EU-lidstaten. De enquête is op 19 november 2024 per e-mail verstuurd. Ze werd gericht aan alle coördinerende en controle-instanties van de lidstaten, alsook aan 107 uitvoerende autoriteiten die de Commissie in haar PFIU-audits onder de loep had genomen. De responspercentages bedroegen respectievelijk 85 %, 67 % en 74 %.
 - 20) Met deze controle willen we bijdragen tot de versterking van de RRF-systemen om de financiële belangen van de EU te beschermen tegen fraude, zowel op het niveau van de Commissie als op het niveau van de lidstaten. Aangezien de grootste investeringen tegen het einde van de RRF zijn gepland, is het waarschijnlijk dat fraudegevallen pas aan het eind of na afloop van de RRF aan het licht komen. Onze bevindingen en aanbevelingen zijn ook relevant voor toekomstige instrumenten met soortgelijke financieringsmodellen als de RRF.

Bijlage II — Gebruik van Arachne in de RRF

Risico op fraude in Arachne

- 1) Arachne is een geïntegreerd IT-instrument voor datamining en voor het berekenen van risicoscores. De Commissie heeft dit instrument ontwikkeld om beheersautoriteiten te ondersteunen bij hun administratieve en beheerscontroles. Het is ontworpen om openbaar beschikbare informatie toe te voegen aan de door de lidstaten verstrekte gegevens, waarmee op basis van een reeks indicatoren projecten, begunstigden, contracten, contractanten en onderaannemers kunnen worden vastgesteld die mogelijk vatbaar zijn voor risico's van fraude, belangenconflicten of andere onregelmatigheden. Het kan de autoriteiten nuttige signalen geven over mogelijke risico's en zo aanleiding geven tot verder onderzoek.
- 2) In Arachne worden zeven risicocategorieën gedefinieerd: aanbestedingen, contractbeheer, subsidiabiliteit, prestaties, redelijkheid, concentratie, en reputatie- en fraudewaarschuwingen. Met behulp van Arachne worden risicoscores per project, begunstigde, contract en contractant berekend. Op basis van deze berekeningen kan vervolgens per categorie een hoger risico worden aangetoond.
- 3) Het risico op fraude wordt geanalyseerd in de categorie "Reputatie- en fraudewaarschuwingen". Deze categorie omvat 33 risico-indicatoren:
 - financiële risico's: de algemene financiële prestaties van begunstigden, projectpartners, contractanten, onderaannemers en consortiumleden, op basis van gegevens uit financiële verslagen;
 - relatierisico's: het bestaan van relaties tussen begunstigden, projectpartners, contractanten, onderaannemers en consortiumleden, evenals hun officiële vertegenwoordigers en daarmee verbonden personen;
 - reputatierisico's: betrokkenheid bij activiteiten die mogelijk kunnen leiden tot reputatieschade (bv. faillissementen);
 - sanctierisico's: vaststelling van begunstigden, projectpartners, contractanten, onderaannemers en consortiumleden of hun officiële vertegenwoordigers en daarmee verbonden personen, die op een zwarte lijst staan of zijn opgenomen in een sanctielijst;
 - veranderingsrisico's: alle soorten wijzigingen in de ondernemingsstructuur, de naam, het adres of de bestuurders.

- 4) Aan elke indicator wordt een waarde en een weging toegekend tussen 5 en 20. Op basis van de beschikbare indicatoren en de weging ervan berekent Arachne de totale reputatie- en fraudescore door de tien hoogste waarden van de beschikbare indicatoren bij elkaar op te tellen en deze vervolgens te delen door de som van de wegingen van de tien beschikbare indicatoren met de hoogste weging. De resultaten van de berekening worden door het systeem in een verslag weergegeven. Hierin worden ook de score voor elke indicator en alle relevante details vermeld. Een project kan een risicoscore tussen 0 en 50 toegekend krijgen.

Algemene beoordeling van het gebruik van Arachne (Denemarken, Italië en Roemenië)

Beschikbaarheid van richtsnoeren

- 5) In de geselecteerde lidstaten stelden we vast dat **Italië** nationale richtsnoeren heeft ontwikkeld waarin het rechtskader voor het gebruik van Arachne wordt beschreven. Bovendien heeft elke Italiaanse entiteit in onze steekproef richtsnoeren opgesteld waarin het gebruik van Arachne nader wordt beschreven. In **Roemenië** hebben de uitvoerende organen ook richtsnoeren opgesteld. In **Denemarken** daarentegen maakt alleen de controle-instantie gebruik van Arachne. Daarnaast is deze instantie verantwoordelijk voor de opstelling van de desbetreffende richtsnoeren.

Regelmatig gebruik van controles en audits en regelmatige monitoring van risicoscores

- 6) In **Italië** voeren de uitvoerende organen en de controle-instantie controles op fraude uit met behulp van Arachne. De uitvoerende organen richten hun controles op begunstigden die betrokken zijn bij projecten en de resultaten worden gedocumenteerd in gespecificeerde checklists. De controle-instantie gebruikt verslagen uit Arachne voor zowel risicobeoordelingen als nalevingsgerichte controles en gegevensgerichte controles.
- 7) In **Roemenië** beveelt de coördinerende instantie aan dat de uitvoerende organen alleen controles in Arachne uitvoeren als er aanwijzingen zijn voor mogelijke fraude. Een van de twee geselecteerde uitvoerende organen heeft vanaf het begin van de RRF-maatregelen vastgesteld in welke fase van de levenscyclus van het project Arachne moet worden gebruikt om te controleren op fraude. Het andere uitvoerende orgaan heeft dit pas in 2025 gedaan, dus na onze controle.

- 8) In **Denemarken** wordt Arachne uitsluitend door de controle-instantie gebruikt. Eenmaal per jaar worden de projecten en begunstigden die de totale risicoscore of de risicoscore voor “Reputatie- en fraudewaarschuwingen” van 40 van de 50 overschrijden, door de controle-instantie geselecteerd voor nader onderzoek door de uitvoerende organen. De uitvoerende organen moeten de score voor elke indicator beoordelen, hun controles evalueren en aan de controle-instantie uitleggen hoe zij zelf de vastgestelde risico’s van plan zijn te beperken.
- 9) De drie lidstaten in de steekproef die Arachne gebruiken, maken gebruik van de “Reputatie- en fraudewaarschuwingen” om de totale score in deze risicocategorie te controleren. Niet alle lidstaten hebben echter duidelijk aangegeven in welke fase van de levenscyclus van het project Arachne moet worden gebruikt. **Wat betreft de monitoring** van risico’s in Arachne maakt het systeem elke week een nieuwe berekening van de risicoscores. Wanneer een risicoscore verandert, worden eerdere waarden bewaard en in een tijdlijn weergegeven. Het instrument biedt een waarschuwingfunctie waarmee gebruikers een e-mail kunnen ontvangen wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Wij hebben echter geconstateerd dat geen van de lidstaten deze functie gebruikt, hetzij omdat zij niet van het bestaan ervan afwisten (Denemarken), hetzij omdat zij het nut er niet van inzien (Italië).

Toegang verleend aan het personeel

- 10) In **Italië** biedt de coördinerende instantie toegang tot het personeel van uitvoerende organen dat direct of indirect betrokken is bij fraudecontroles. In **Roemenië** biedt de coördinerende instantie toegang tot het personeel dat hiervoor door elk uitvoerend orgaan is aangewezen. In **Denemarken** is de toegang beperkt tot slechts twee leden van de controle-instantie. Het betreft hier de leden die verantwoordelijk zijn voor het uploaden en extraheren van gegevens.

Uploaden van voldoende en nauwkeurige gegevens

- 11) In **Italië** worden de gegevens maandelijks en systematisch verzameld en geüpload door de coördinerende instantie. In **Denemarken** worden de gegevens van de uitvoerende organen door de controle-instantie verzameld en zij zorgt ervoor dat deze vervolgens om de drie maanden naar het instrument worden geüpload. In **Roemenië** zijn de uitvoerende organen verantwoordelijk voor het verzamelen en uploaden van gegevens, en de coördinerende instantie beveelt aan om deze gegevens om de drie maanden te uploaden. Zij houdt echter geen toezicht op de hoeveelheid geüploade gegevens.

- 12) Er zijn grote verschillen te bespeuren in het aantal RRF-projecten dat naar Arachne is geüpload. Zo had Italië in mei 2025 meer dan 275 000 projecten geüpload, Denemarken 82 000 en Roemenië bijna 8 000. Met uitzondering van Italië, dat nauwlettend toeziet op het uploaden van gegevens en 97 % van zijn uitgevoerde projecten naar Arachne heeft geüpload, hebben de lidstaten geen totaalbeeld van de vraag of alle projecten in Arachne zijn geüpload.

Afkortingen

Afkorting	Definitie/toelichting
DG ECFIN	directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken
EOM	Europees Openbaar Ministerie
IGAE	algemene interventiedienst voor de staatsadministratie (Intervención General de la Administración del Estado)
NRRP	nationaal herstel- en veerkrachtplan (national recovery and resilience plan)
OLAF	Europees Bureau voor fraudebestrijding
PFIU	bescherming van de financiële belangen van de Unie (protection of the financial interests of the Union)
RRF	herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility)
SNCA	Spaanse coördinatiedienst fraudebestrijding (Servicio Nacional de Coordinación Antifraude)

Verklarende woordenlijst

Term	Definitie/toelichting
Beheerssysteem voor onregelmatigheden	Toepassing die de lidstaten gebruiken om onregelmatigheden, met inbegrip van vermoedelijke fraude, aan OLAF te melden.
Beheersverificatie	Procedure waarbij administratieve controles en controles ter plaatse worden gecombineerd om te waarborgen dat door de EU gefinancierde goederen, diensten en werken zijn geleverd en dat de gedeclareerde uitgaven subsidiabel zijn en voldoen aan alle toepasselijke wetten en regels.
Beheersverklaring	Verklaring bij het betalingsverzoek van een lidstaat, waarin wordt bevestigd dat aan de voorwaarden voor het ontvangen van financiering is voldaan, dat alle ondersteunende informatie volledig en nauwkeurig is en dat de lidstaat zekerheid heeft verkregen dat alle toepasselijke regels zijn nageleefd.
Controlemijlpaal	Specifieke vereiste met betrekking tot de audit- en controlesystemen van een lidstaat, waaraan moet worden voldaan voordat het land in aanmerking komt voor RRF-financiering.
Datamining	Proces waarbij grote gegevensreeksen worden geanalyseerd om informatie te vinden in de vorm van patronen en tendensen.
Direct beheer	Beheer van een EU-fonds of -programma door de Commissie alleen, in tegenstelling tot gedeeld beheer of indirect beheer.
Eindontvanger	Natuurlijke persoon of rechtspersoon die RRF-middelen ontvangt om een maatregel uit te voeren die is opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan van een lidstaat.
Herstel- en veerkrachtfaciliteit	Mechanisme voor financiële steun van de EU om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te temperen en het herstel te stimuleren, en om de uitdagingen van een groene en digitale toekomst het hoofd te bieden.
Mijlpaal	Kwalitatieve maatstaf voor de vooruitgang van een lidstaat in de richting van de voltooiing van een hervorming of investering in zijn herstel- en veerkrachtplan.
Nationaal herstel- en veerkrachtplan	Document met de voorgenomen hervormingen en investeringen van een lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.
Streefdoel	Kwantitatieve meting van de vorderingen van een lidstaat in de richting van de verwezenlijking van een hervorming of een investering.
Uitvoeringsbesluit van de Raad	Document waarmee de Raad, op basis van een beoordeling van de Commissie, het herstel- en veerkrachtplan van een lidstaat goedkeurt.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2026-06>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2026-06>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's, of van beheerskwesaties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsook de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer V — Financiering en administratie van de Unie, die onder leiding staat van ERK-lid Jan Gregor. De controle werd geleid door ERK-lid Katarína Kaszasová, ondersteund door James Verity, kabinetschef, en Iveta Turčanová, kabinetsattaché; Judit Oroszki, hoofdmanager; Tiberiu Popa, taakleider; Adrian Rosca, Aleksejs Cekalovs, Paolo Murgia en Gabriela Barbieri, auditors. Christos Aspris en Mattia Belli verleenden ondersteuning op het gebied van gegevensanalyse. Jesús Nieto Muñoz en Cynthia Matala-Tala verleenden grafische ondersteuning. Valérie Tempez verleende secretariële ondersteuning.



Van links naar rechts: Jesús Nieto Muñoz, Cynthia Matala-Tala, Christos Aspris, Gabriela Barbieri, Aleksejs Cekalovs, Katarína Kaszasová, James Verity, Tiberiu Popa, Adrian Rosca, Judit Oroszki, Paolo Murgia, Iveta Turčanová, Mattia Belli.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2026

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Foto op de omslag: © tong2530 — stock.adobe.com.

Figuur 5 — iconen: dit figuur is ontworpen met behulp van [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-6513-7	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/7200991	QJ-01-26-001-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6514-4	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/7493679	QJ-01-26-001-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, [Special verslag 06/2026](#) “Fraudebestrijding in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit: werk in uitvoering”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026.

Gezien de omvang en het uitvoeringsmodel van de RRF is het van belang dat het frauderisico goed wordt beheerd. Daarom hebben wij de fraudebestrijdingssystemen van de RRF onderzocht, zowel op het niveau van de Commissie als op het niveau van de lidstaten. We kwamen tot de conclusie dat de Commissie weliswaar maatregelen heeft genomen om het fraudebestrijdingskader van de RRF te verbeteren, maar dat er nog steeds tekortkomingen bestaan. Zo ontbreken gedetailleerde fraudebestrijdingsvereisten, zijn de fraudebestrijdingsmaatregelen in sommige lidstaten ontoereikend en zijn de gegevens over gevallen van vermoedelijke fraude onvolledig. Deze tekortkomingen vergroten het risico dat EU-middelen door fraude verloren gaan. Wij bevelen aan dat de Commissie meer gedetailleerde richtsnoeren verstrekt voor de bestrijding van fraude met de RRF en dat zij haar eigen audit- en verificatieprocessen verbetert. Daarnaast bevelen we aan om voor toekomstige soortgelijke instrumenten van meet af aan gedetailleerde vereisten in de verordeningen op te nemen.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact
Website: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors