

De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie

Uitgebreid, maar niet ambitieus genoeg



Inhoud

Paragraaf

01-14 | Kernboodschappen

01-06 | Waarom dit terrein van belang is

07-14 | Wat wij constateerden en aanbevelen

- 08-10 | De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie volgt in grote lijnen beste praktijken, maar vertoont enkele tekortkomingen in het ontwerp
- 11-12 | Actieplannen bestrijken de hele fraudebestrijdingscyclus, maar vaak zijn acties niet ambitieus genoeg
- 13-14 | Er zijn systemen voor monitoring en verslaglegging ingevoerd, maar deze geven geen volledig beeld van de voortgang, resultaten of impact

15-83 | Onze bevindingen nader bekeken

15-43 | De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie volgt in grote lijnen beste praktijken, maar vertoont enkele tekortkomingen in het ontwerp

- 19-26 | In de governanceregelingen zijn de rollen en verantwoordelijkheden op het gebied van fraudebestrijding vastgelegd, maar niet alle mechanismen op institutioneel niveau zijn gebruikt om verbeteringen door te voeren
- 27-34 | De fraudebestrijdingsstrategie strookt met de belangrijkste beginselen inzake frauderisicobeheer, maar de risicobeoordeling vertoont tekortkomingen
- 35-43 | De fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten volgen grotendeels de richtsnoeren van OLAF, op enkele uitzonderingen na

44-63 | Actieplannen bestrijken de hele fraudebestrijdingscyclus, maar de acties zijn vaak niet ambitieus genoeg

- 47-57 | De actieplannen hebben betrekking op belangrijke gebieden, maar de acties zijn niet consistent afgestemd op de doelstellingen en zijn niet altijd even duidelijk
- 58-63 | De Commissie beschouwt de meeste acties als uitgevoerd, maar deze kunnen niet altijd aan het plan worden getoetst en zijn vaak te weinig ambitieus

- 64-83 | Er zijn systemen voor monitoring en verslaglegging ingevoerd, maar deze geven geen volledig beeld van de voortgang, resultaten of impact**
- 67-71 | De kwaliteit en volledigheid van de monitoring door de diensten lopen uiteen
- 72-80 | De verslaglegging is verbeterd, maar is nog steeds gericht op de voltooiing van activiteiten in plaats van op resultaten of impact
- 81-83 | De impact van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie is niet volledig beoordeeld

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Bijlage II — Follow-up van de aanbevelingen uit het speciaal verslag van 2019 over fraude in verband met EU-uitgaven die relevant zijn voor dit verslag

Bijlage III — Onze aanpak bij de beoordeling van de duidelijkheid, meetbaarheid en relevantie van acties

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

01

Kernboodschappen

Waarom dit terrein van belang is

- 01** Voor de periode 2021-2027 beheert de Europese Commissie in samenwerking met de EU-lidstaten een jaarlijkse begroting van bijna 200 miljard EUR. Daarbij dragen de Commissie en de lidstaten gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude en andere onwettige activiteiten¹. Om deze verantwoordelijkheid op een doeltreffende en afschrikkende manier te kunnen nakomen, moet de Commissie over controlesystemen beschikken waarmee dergelijke activiteiten kunnen worden voorkomen, opgespoord en gecorrigeerd². Het [internecontrolekader van de Commissie van 2017](#) vereist onder meer de uitvoering van een fraudebestrijdingsstrategie op zowel institutioneel als dienstenniveau, waardoor een kader wordt geboden om de EU-begroting te beschermen.
- 02** De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (Commission anti-fraud strategy — CAFS), die in 2019 is aangenomen en in 2023 is aangevuld met een geactualiseerd actieplan, beschrijft het kader van de Commissie voor het voorkomen, opsporen en aanpakken van fraude die de ontvangsten en uitgaven van de EU schaadt. In [kader 1](#) worden de belangrijkste elementen van deze strategie samengevat, waaronder het verband tussen de frauderisicobeoordeling, de in de CAFS vastgestelde strategische doelstellingen en de uitvoering daarvan via institutionele acties en dienstenspecifieke fraudebestrijdingsstrategieën.

¹ Artikel 325 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#).

² Artikel 36 van [Verordening \(EU, Euratom\) 2024/2509](#) tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de EU.

Kader 1

Overzicht van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie

De strategie volgt een gestructureerde logica:

- 1) **frauderisicobeoordeling** — identificatie van kwetsbare plekken en frauderisico's die van invloed zijn op de EU-uitgaven;
- 2) **strategische doelstellingen** — vaststelling van prioriteiten om de geïdentificeerde kwetsbare plekken in de hele fraudebestrijdingscyclus aan te pakken (preventie, opsporing, onderzoek en correctie);
- 3) **actieplannen** — uitvoering van specifieke acties op institutioneel en dienstenniveau om de strategische doelstellingen te verwezenlijken.

In de strategie worden **zeven doelstellingen** vastgesteld om het fraudebestrijdingskader van de EU te versterken:

- 1) **verzameling en analyse van gegevens** — de kennis van fraudepatronen, profielen van fraudeurs en systemische kwetsbare plekken verder verbeteren;
- 2) **coördinatie, samenwerking en processen** — de coördinatie, samenwerking en workflows voor fraudebestrijding optimaliseren;
- 3) **integriteit en naleving** — waarborgen dat EU-beleidsmakers en -personeelsleden aan de hoogste normen op het vlak van beroepsethiek voldoen;
- 4) **knowhow en uitrusting** — erop toezien dat EU-personeelsleden voldoende kennis hebben van fraudebestrijding, de desbetreffende knowhow verbeteren en in adequate technische uitrusting op lidstaatsniveau voorzien;
- 5) **transparantie** — transparantie in praktijk brengen en bevorderen;
- 6) **rechtskader** — de fraudebestendigheid van de EU-wet- en regelgeving en andere juridische instrumenten optimaliseren;
- 7) **fraudebestrijding aan de ontvangstenzijde** — de maatregelen tegen fraude op het vlak van de traditionele eigen middelen en de belasting over de toegevoegde waarde verscherpen.

Deze doelstellingen worden verwezenlijkt door middel van **institutionele acties en acties van de diensten**.

- 03** Het belang van fraudebestrijdingsmaatregelen is de afgelopen jaren toegenomen als gevolg van de toenemende omvang van de EU-begroting en de opkomende trends of typologieën op het gebied van criminaliteit. Door het groeiende gebruik van artificiële intelligentie bij fraudeconstructies — waardoor geavanceerdere vormen van fraude goedkoper te ontwikkelen, gemakkelijker op te schalen en moeilijker op te sporen zijn geworden — en door het toenemende grensoverschrijdende karakter van economische activiteiten worden de frauderisico's nog complexer.
- 04** Bij deze controle werd beoordeeld of de Commissie degelijke strategieën voor fraudebestrijding op institutioneel en dienstenniveau heeft opgezet en uitgevoerd om fraude in verband met EU-uitgaven aan te pakken. Wij hebben onderzocht of:
- de Commissie haar fraudebestrijdingsstrategie, met inbegrip van de bijbehorende institutionele actieplannen en de actieplannen van de diensten, heeft ontworpen in overeenstemming met de beste praktijken die zijn ontleend aan internationale kaders voor fraudebeheer;
 - de institutionele actieplannen en die van de diensten van de Commissie hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de fraudebestrijdingsstrategie;
 - de Commissie naar behoren de uitvoering ervan heeft gemonitord en dienovereenkomstig verslag heeft uitgebracht.
- 05** In het kader van onze controlewerkzaamheden hebben wij controles aan de hand van stukken uitgevoerd en vraaggesprekken gevoerd met de betrokken personeelsleden van de Commissie. Meer achtergrondinformatie en details over de reikwijdte en aanpak van onze controle zijn te vinden in [*bijlage I*](#).
- 06** Wij verwachten dat onze aanbevelingen in dit verslag zullen bijdragen aan een betere opzet en uitvoering van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie om fraude met EU-middelen tegen te gaan. Daarnaast zullen onze aanbevelingen helpen om de rol van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) bij de preventie en opsporing van fraude te versterken. De werkzaamheden van de ERK zullen daarom bijdragen aan de evaluatie van de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU, die de Commissie in juli 2025 heeft gelanceerd.

Wat wij constateerden en aanbevelen

- 07** Over het algemeen is de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie alomvattend, maar de geplande acties zijn vaak niet ambitieus genoeg. Hoewel zij de beste praktijken voor frauderisicobeheer volgt, bestaan er tekortkomingen in haar processen, met name op het gebied van risicobeoordeling, waardoor de waarde ervan afneemt. Het ontwerp van de Commissie van bepaalde acties was onduidelijk, waardoor de consistente uitvoering ervan werd bemoeilijkt. Tot slot zijn de monitoring en de verslaglegging door de Commissie in de eerste plaats gericht op de uitvoering van de strategie, met beperkte aandacht voor de resultaten en de impact.

De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie volgt in grote lijnen beste praktijken, maar vertoont enkele tekortkomingen in het ontwerp

- 08** De rollen en verantwoordelijkheden van de personen en diensten die bij de fraudebestrijdingsstrategie zijn betrokken, zijn over het algemeen duidelijk omschreven. Hoewel het college van commissarissen de algemene verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting op zich neemt en strategische doelstellingen en politieke prioriteiten vaststelt, waaronder de institutionele fraudebestrijdingsstrategie, werkt de Commissie volgens een gedecentraliseerd model waarbij directeuren-generaal de verantwoordelijkheid voor de fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten op zich nemen. OLAF heeft een adviserende rol en kan informele opmerkingen maken en aanbevelingen doen ter verbetering van de fraudebestrijdingsstrategieën van de directoraten-generaal en de uitvoerende agentschappen van de Commissie, in dit verslag “diensten” genoemd. De bestuursraad (Corporate Management Board — CMB) van de Commissie houdt toezicht op de uitvoering van deze opmerkingen en aanbevelingen. We hebben echter geconstateerd dat er op het niveau van de bestuursraad geen aandacht is besteed aan de follow-up van de opmerkingen en aanbevelingen van OLAF, terwijl dit de fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten verder zou kunnen verbeteren. Daardoor is het vermogen om grondig gemeenschappelijk toezicht uit te oefenen beperkt (zie de paragrafen [19-26](#)).



Aanbeveling 1

Versterk het gemeenschappelijk toezicht en de verantwoordingsplicht voor fraudebestrijdingsstrategieën

De Commissie moet ervoor zorgen dat OLAF verslag uitbrengt aan de bestuursraad over aanbevelingen die het heeft gedaan en waaraan geen follow-up is gegeven, alsook over onopgeloste kwesties, met inbegrip van de door de diensten opgegeven redenen.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027

- 09** De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie is in overeenstemming met de belangrijkste beginselen inzake frauderisicobeheer, met inbegrip van verantwoordelijkheid, frauderisicobeoordeling, beperking, monitoring en verslaglegging, maar er blijven tekortkomingen bestaan in de wijze waarop de risicobeoordeling wordt uitgevoerd. Hoewel de institutionele strategie via een gestructureerd proces is ontwikkeld, werd bij de desbetreffende risicobeoordeling niet systematisch gebruikgemaakt van alle relevante informatiebronnen, zoals externe deskundigheid. Bovendien ontbrak een analyse van de waarschijnlijkheid en de impact van de door de diensten vastgestelde risico's en werden er geen kwantitatieve analyses uitgevoerd wegens onvoldoende gegevens en analysecapaciteit. Bijgevolg was de risicobeoordeling niet gebaseerd op een uitputtende analyse, onder meer van de impact van artificiële intelligentie, en is daardoor mogelijk minder inzichtelijk en robuust.
- 10** Daarnaast zijn de diensten niet verplicht hun strategieën in hetzelfde tempo als de strategie van de Commissie te actualiseren, noch om systematisch te beoordelen of dergelijke actualiseringen nodig zijn. Bovendien slaagde bijna een derde van de diensten er niet in hun fraudebestrijdingsstrategieën in beginsel om de drie jaar of aan het begin van een nieuw meerjarig financieel kader te actualiseren. Hierdoor levert het gemeenschappelijk toezicht op frauderisico's minder informatie op (zie de paragrafen [27-43](#)).



Aanbeveling 2

Versterk frauderisicobeoordelingen

De Commissie moet:

- a) ervoor zorgen dat de specifieke frauderisicobeoordelingen van de diensten naar behoren worden geactualiseerd, met name in het licht van nieuwe fraudetrends, zodat zij tijdige en consistente input leveren voor de institutionele risicobeoordeling;
- b) systematisch gebruikmaken van relevante externe bronnen, zoals academisch onderzoek, internationale rechtshandavingsorganisaties en organisaties voor criminele inlichtingen en kwantitatieve analyses, bij het uitvoeren van frauderisicobeoordelingen, zowel op institutioneel als dienstenniveau.

Streefdatum voor de uitvoering: 2028

Actieplannen bestrijken de hele fraudebestrijdingscyclus, maar vaak zijn acties niet ambitieus genoeg

- 11** De Commissie heeft actieplannen opgesteld om de institutionele fraudebestrijdingsstrategieën en die van de diensten uit te voeren. Wij hebben vastgesteld dat deze actieplannen alomvattend zijn, aangezien zij de gehele fraudebestrijdingscyclus bestrijken, met bijzondere aandacht voor preventie en opsporing. Het institutionele actieplan is gericht op de strategische doelstellingen van de Commissie (*kader 1*), maar na de actualisering van 2023 is het verband tussen doelstellingen en acties minder duidelijk, waardoor het moeilijker is om te beoordelen of de geplande acties toereikend zijn en voldoende gericht om de strategische doelstellingen te verwezenlijken. Bovendien ontbreken voor veel institutionele acties en acties van de diensten duidelijke tijdschema's of, voor meerjarige en doorlopende acties, tussentijdse mijlpalen, wat van invloed is op het nut ervan voor de planning en follow-up van middelen. Tot slot bevatten de actieplannen van de diensten niet alle relevante institutionele acties en de duidelijkheid van de acties loopt uiteen, wat de meting van de vooruitgang belemmert (zie de paragrafen *47-57*).

- 12** De diensten van de Commissie meldden dat alle acties waren uitgevoerd of op schema lagen, maar wij konden dit slechts voor ongeveer 80 % van de acties bevestigen. We constateerden ook dat meer dan 20 % van de institutionele acties en meer dan de helft van de acties van de diensten niet ambitieus genoeg waren. In plaats daarvan werden hiermee voornamelijk routinematige of verplichte taken vervuld die al waren voorgeschreven door diverse regelgeving, interne procedures of kaders voor fraudebestrijding, en werd hiermee niet uitgebreid ingegaan op de betreffende kwesties (zie de paragrafen [58-63](#)).



Aanbeveling 3

Versterk de actieplannen in het kader van de fraudebestrijdingsstrategie

De Commissie moet de institutionele actieplannen voor fraudebestrijding en die van de diensten versterken door:

- elke actie duidelijk te koppelen aan de relevante doelstelling;
- ervoor te zorgen dat de institutionele acties tot uiting komen in relevante fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten;
- meetbare resultaten en termijnen voor elke maatregel te specificeren;
- tussentijdse mijlpalen voor meerjarige en doorlopende acties vast te stellen;
- de ambitie van de actieplannen voor fraudebestrijding te verhogen door de nadruk te leggen op acties die de vastgestelde frauderisico's op alomvattende wijze aanpakken.

Streefdatum voor de uitvoering: 2028

Er zijn systemen voor monitoring en verslaglegging ingevoerd, maar deze geven geen volledig beeld van de voortgang, resultaten of impact

- 13** De wijze waarop de diensten van de Commissie monitoren, loopt uiteen: de diensten maken gebruik van monitoringindicatoren van wisselende kwaliteit, waarbij sommige indicatoren geen referentiepunten of specifieke termijnen voor voltooiing bevatten. Door deze tekortkomingen is het niet mogelijk een volledige beoordeling uit te voeren van de vooruitgang bij de uitvoering van de actieplannen en van de bereikte resultaten.
- 14** De Commissie brengt verslag uit over de uitvoering van de fraudebestrijdingsstrategie, maar richt zich doorgaans op de stand van zaken van afzonderlijke acties, zonder verslag uit te brengen over de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie, en concentreert zich op de voltooiing van activiteiten in plaats van op resultaten of impact. Ook de kwaliteit van de verslaglegging van de diensten varieert: sommige diensten verstrekken gedetailleerdere informatie over de uitvoering van het actieplan dan andere. De jaarverslagen over de bescherming van de financiële belangen van de EU (PIF-verslagen) bieden meer informatie over de resultaten dan in het verleden, maar beperkingen van de gegevenskwaliteit kunnen nog steeds van invloed zijn op de nauwkeurigheid van de analyse en conclusies van de PIF-verslagen. De institutionele verslaglegging van de Commissie geeft over het algemeen een beeld dat positiever is dan onze beoordeling, en de impact van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie is niet volledig beoordeeld (zie de paragrafen [66-83](#)).



Aanbeveling 4

Verbeter de monitoring en verslaglegging in de hele Commissie

De Commissie moet:

- a) een kernreeks van gemeenschappelijke resultaatindicatoren voor zowel institutionele acties als die van de diensten vaststellen om een consistente monitoring en de aggregatie van resultaten op institutioneel niveau mogelijk te maken;
- b) jaarlijks de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de fraudebestrijdingsstrategie evalueren en daarover verslag uitbrengen, waarbij ook moet worden vastgesteld op welke punten verbetering mogelijk is.

Streefdatum voor de uitvoering: 2028 voor a) en 2027 voor b)

Onze bevindingen nader bekeken

De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie volgt in grote lijnen beste praktijken, maar vertoont enkele tekortkomingen in het ontwerp

- 15** Volgens de [Code of practice on managing the risk of fraud and corruption](#) van het Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) moet een organisatie:
- frauderisico's in kaart brengen als onderdeel van haar reguliere risicobeheer en deze bijhouden in een risicoregister;
 - gebruikmaken van gepubliceerde ramingen van het verlies als gevolg van fraude en, in voorkomend geval, van haar eigen metingen om haar blootstelling aan frauderisico's te beoordelen;
 - op basis hiervan een passende fraudebestrijdingsstrategie ontwikkelen om deze risico's aan te pakken;
 - het risicoregister en de strategie regelmatig evalueren en beoordelen, zodat zij relevant en actueel blijven;
 - verschillende bevoegdheidsniveaus instellen binnen het frauderisicobeheer: een algemeen directeur die de fraudebestrijdingsstrategie uitdraagt en ondersteunt, een aangewezen persoon die verantwoordelijk is voor het toezicht op de uitvoering, en een fraudebestrijdingsteam;
 - voorzien in voldoende middelen om de activiteiten in verband met de fraudebestrijdingsstrategie uit te voeren op basis van een jaarlijkse beoordeling.

Voorts moet het bestuursorgaan van de organisatie zijn verantwoordelijkheid voor het beheer van zijn frauderisico's erkennen en de verantwoordelijkheid dragen voor de acties die het neemt.

16 Wij verwachtten van de Commissie dat zij:

- governanceregelingen heeft vastgesteld waarin de taken en verantwoordelijkheden worden omschreven, met inbegrip van het aanwijzen van leidinggevendenden die bevoegd zijn om institutionele besluiten en wijzigingen af te dwingen;
- haar institutionele fraudebestrijdingsstrategie heeft ontworpen op basis van een specifieke uitgebreide frauderisicobeoordeling³ waarbij gebruik wordt gemaakt van een breed scala aan gegevens uit verschillende bronnen om de omvang, de aard en de oorzaken van fraude met EU-uitgaven vast te stellen, waarbij de hele fraudebestrijdingscyclus wordt bestreken en de doelstellingen van de strategie worden afgestemd op de vastgestelde risico's.

17 Wij verwachten van de diensten van de Commissie dat zij:

- hun eigen dienstenspecifieke fraudebestrijdingsstrategieën ontwikkelen, op basis van een frauderisicobeoordeling die bijdraagt tot de institutionele frauderisicobeoordeling⁴ en deel uitmaakt van hun internecontrolesysteem⁵;
- in hun fraudebestrijdingsstrategieën duidelijke doelstellingen vaststellen die in overeenstemming zijn met de institutionele doelstellingen;
- hun fraudebestrijdingsstrategieën regelmatig actualiseren om te zorgen voor afstemming op interne en externe ontwikkelingen, zoals organisatorische wijzigingen, veranderingen in het frauderisicolandschap en actualisering van de regelgeving of het beleid.

³ [Fraud Risk Management Guide](#), tweede editie, in opdracht van het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), beginsel 2; [Code of practice on managing the risk of fraud and corruption](#), CIPFA, beginsel B.

⁴ COSO-beginsel 3; CIPFA-beginsel C.

⁵ CIPFA en de Internationale Federatie van Accountants, [International Framework: Good Governance in the Public Sector](#), 2014, beginsel F; Revision of the internal Control Framework, C(2017) 2373, beginsel 8.

- 18** We beoordeelden de bestaande governanceregelingen van de Commissie op zowel institutioneel als dienstenniveau. Wij namen ook de strategie van 2019 onder de loep om te bepalen of deze was ontworpen op basis van een passende frauderisicobeoordeling die de hele fraudebestrijdingscyclus bestreek. We controleerden of de doelstellingen overeenkwamen met de in 2019 vastgestelde kwetsbare plekken en of de risicoanalyse van 2023 hiaten in de dekking aan het licht had gebracht. Op basis hiervan beoordeelden we of de doelstellingen en uitdagingen van de institutionele fraudebestrijdingsstrategie op passende wijze werden weerspiegeld op lagere niveaus, d.w.z. via de fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten. Wij deden dit door een steekproef van fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten en onderliggende documenten van diensten van de Commissie te onderzoeken die volgens verschillende beheersvormen werken, aangevuld met vraaggesprekken met het betrokken personeel.

In de governanceregelingen zijn de rollen en verantwoordelijkheden op het gebied van fraudebestrijding vastgelegd, maar niet alle mechanismen op institutioneel niveau zijn gebruikt om verbeteringen door te voeren

De rollen en verantwoordelijkheden van degenen die betrokken zijn bij het fraudebestrijdingskader zijn in het algemeen duidelijk omschreven

- 19** De Commissie werkt volgens een gedecentraliseerd governancemodel waarin elke dienst een hoge mate van autonomie krijgt onder de algemene verantwoordelijkheid van het college van commissarissen. Het college neemt de algemene verantwoordelijkheid voor het beheer van de EU-begroting op zich en stelt strategische doelstellingen en politieke prioriteiten vast (zoals de fraudebestrijdingsstrategie), die een kader bieden voor operationele activiteiten⁶.

- 20** *Figuur 1* toont de governancestructuur van de Commissie voor de fraudebestrijdingsstrategie.

⁶ Governance in the European Commission, C(2020) 4240.

Figuur 1 | De governancestructuur van de Commissie voor de fraudebestrijdingsstrategie



Bron: ERK, op basis van Governance in the European Commission, C(2020) 4240

21 In het governancekader van de Commissie worden de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden vastgelegd van de personen en diensten die bij de fraudebestrijdingsstrategie betrokken zijn, zoals hieronder uiteengezet.

- De commissaris voor begroting, fraudebestrijding en openbaar bestuur houdt toezicht op maatregelen ter ondersteuning van fraudebestrijding⁷.
- De bestuursraad (CMB) van de Commissie, die wordt voorgezeten door de secretaris-generaal en waarvan de leden bestaan uit de directeuren-generaal die verantwoordelijk zijn voor begroting, personele middelen, veiligheid en juridische zaken, zorgt voor toezicht en strategische richtsnoeren voor onder meer de institutionele aspecten van de fraudebestrijding bij de Commissie. Eenmaal per jaar bespreekt de CMB de fraudebestrijdingsstrategieën van de Commissie. Er vonden geen ad-hocvergaderingen over dit onderwerp plaats op CMB-niveau, zoals bepaald in de strategie van 2019.
- De beleidswerkzaamheden van OLAF vallen onder de politieke verantwoordelijkheid van de commissaris die verantwoordelijk is voor fraudebestrijding, terwijl zijn onderzoekstaak onafhankelijk is⁸. OLAF is de leidende dienst bij de oprichting en ontwikkeling van de institutionele fraudebestrijdingsstrategie. Het heeft een coördinerende en adviserende rol met betrekking tot de fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten. OLAF brengt verslag uit aan de CMB over de uitvoering van de institutionele fraudebestrijdingsstrategieën en die van de diensten.
- Op dienstenniveau zijn de directeuren-generaal (d.w.z. gedelegeerde ordonnateurs) verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van de fraudebestrijdingsstrategieën, met inbegrip van de aan hen toegewezen institutionele acties.
- Het netwerk voor fraudepreventie en -opsporing, dat wordt voorgezeten door OLAF, is een discussieforum voor de fraudebestrijdingsdeskundigen van de diensten. Het netwerk houdt gemiddeld drie plenaire vergaderingen per jaar. Er vonden vergaderingen plaats op directieniveau, hoewel deze niet jaarlijks werden gehouden zoals bepaald in de institutionele fraudebestrijdingsstrategie (ze vonden plaats in 2022, maar niet in 2023, 2024 en 2025).

⁷ The President of the European Commission's mission letter to the Commissioner-designate for Budget, Anti-Fraud and Public Administration van 17 september 2024.

⁸ Artikel 17 van Verordening nr. 883/2013 betreffende onderzoeken door OLAF.

De diensten van de Commissie reageren niet systematisch op de opmerkingen van OLAF ter verbetering van hun fraudebestrijdingsstrategieën

- 22** In haar strategie van 2019 erkende de Commissie dat, “om ervoor te zorgen dat het beleid van de Commissie tegen fraude coherent is en door een sterke analyse wordt ondersteund, [...] het gemeenschappelijk toezicht vanuit institutioneel oogpunt [moet] worden versterkt” en dat “de ondersteunende rol van OLAF [moet] worden ontwikkeld tot die van flexibel gemeenschappelijk toezichthouder op het frauderisicobeheer, waarbij de verantwoordelijkheden van de gedelegeerd ordonnateurs worden geëerbiedigd”.
- 23** In zijn coördinerende en adviserende rol moet OLAF verplichte evaluaties van ontwerpen van fraudebestrijdingsstrategieën van diensten uitvoeren en de uitvoering ervan monitoren. De diensten moeten OLAF raadplegen over het oorspronkelijke ontwerp voordat het document aan een collegiale toetsing wordt onderworpen. De Commissie deelde ons mee dat met deze workflow verreweg de meeste opmerkingen van OLAF over fraudebestrijdingsstrategieën van diensten tijdens informele raadplegingen kunnen worden opgelost. OLAF houdt echter geen statistieken bij over het aantal ingediende opmerkingen en het percentage opmerkingen dat door de diensten is aanvaard. In het geval van onopgeloste kwesties kan OLAF aanbevelingen doen en moeten de diensten een schriftelijke motivering verstrekken indien zij besluiten deze niet op te volgen. Onopgeloste kwesties kunnen worden doorverwezen naar het netwerk voor fraudepreventie en -opsporing of het CMB, waarbij het management van de diensten de eindverantwoordelijkheid behoudt.
- 24** In de praktijk heeft OLAF tot juli 2025 aan de diensten uit onze steekproef opmerkingen gemaakt naar aanleiding van zijn beoordeling van hun fraudebestrijdingsstrategieën, in plaats van aanbevelingen te doen. De diensten van de Commissie hebben niet altijd gevolg gegeven aan de opmerkingen van OLAF. Onze analyse van de evaluatie door OLAF van de fraudebestrijdingsstrategieën van de geselecteerde diensten bracht gevallen aan het licht waarin de problemen niet waren opgelost (*kader 2*). Bovendien wees de dienst Interne Audit van de Commissie in 2023 op soortgelijke problemen waarbij sommige diensten bij het opstellen van hun fraudebestrijdingsstrategieën niet op alle opmerkingen van OLAF waren ingegaan.

Kader 2

Onopgeloste kwesties naar aanleiding van de OLAF-evaluatie

De volgende opmerkingen van OLAF waren door de betrokken diensten niet volledig behandeld:

- onvolledige integratie van acties uit het institutionele actieplan van 2019 in actieplannen van diensten waarvoor diensten als leidend werden aangewezen, zoals de actie ter verbetering van de consistentie en nauwkeurigheid van gegevens;
- ontoereikende definitie en koppeling van kritieke risico's aan acties van diensten;
- ontbreken van een evaluatie van het actieplan aan de hand van de indicatoren.

25 De institutionele fraudebestrijdingsstrategie voorziet in “de systemische aspecten van de follow-up van de aanbevelingen van OLAF over de fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten van de Commissie” die ten minste eenmaal per jaar door de CMB moeten worden besproken. In de praktijk werden onopgeloste kwesties, zoals de in *kader 2* beschreven kwesties, niet besproken tijdens de vergaderingen van het netwerk voor fraudepreventie en -opsporing, noch opgenomen in de informatie die OLAF jaarlijks aan de CMB verstrekt over de vooruitgang van de uitvoering van de CAFS en over de follow-up van de opmerkingen van OLAF. De Commissie beschouwt deze kwesties niet als systemisch. Bijgevolg is er tot nu toe geen gebruik gemaakt van dit institutionele mechanisme.

26 De overleggen van OLAF met de diensten over hun fraudebestrijdingsstrategieën worden niet altijd zodanig gedocumenteerd dat de belangrijkste kwesties duidelijk naar voren komen of dat wordt bevestigd dat de diensten deze kwesties hebben aangepakt. Samen met het ontbreken van een gecentraliseerd register van belangrijke kwesties en de status ervan, beperkt dit het vermogen van de CMB, en uiteindelijk het college, om diepgaand gemeenschappelijk toezicht uit te oefenen.

De fraudebestrijdingsstrategie strookt met de belangrijkste beginselen inzake frauderisicobeheer, maar de risicobeoordeling vertoont tekortkomingen

De institutionele fraudebestrijdingsstrategie is ontwikkeld via een gestructureerd proces, met doelstellingen om kwetsbare plekken en gerelateerde risico's aan te pakken

- 27** Met de [strategie van 2019](#), met inbegrip van het actieplan, beoogde de Commissie een kader voor fraudebestrijding tot stand te brengen, waarbij de nadruk op de belangrijkste risico's lag en de gewenste doelstellingen werden vastgesteld. Zij was van mening dat zowel het prioriteren van het gebruik van fraudeanalyse voor opsporing als het bevorderen van coördinatie en samenwerking belangrijke doelstellingen zijn. Deze hoofddoelstellingen werden gehandhaafd in de actualisering van 2023 van het actieplan door de Commissie ([kader 3](#)).

Kader 3

De doelstellingen van het CAFS van 2019 die in de actualisering van 2023 als geldig worden beschouwd

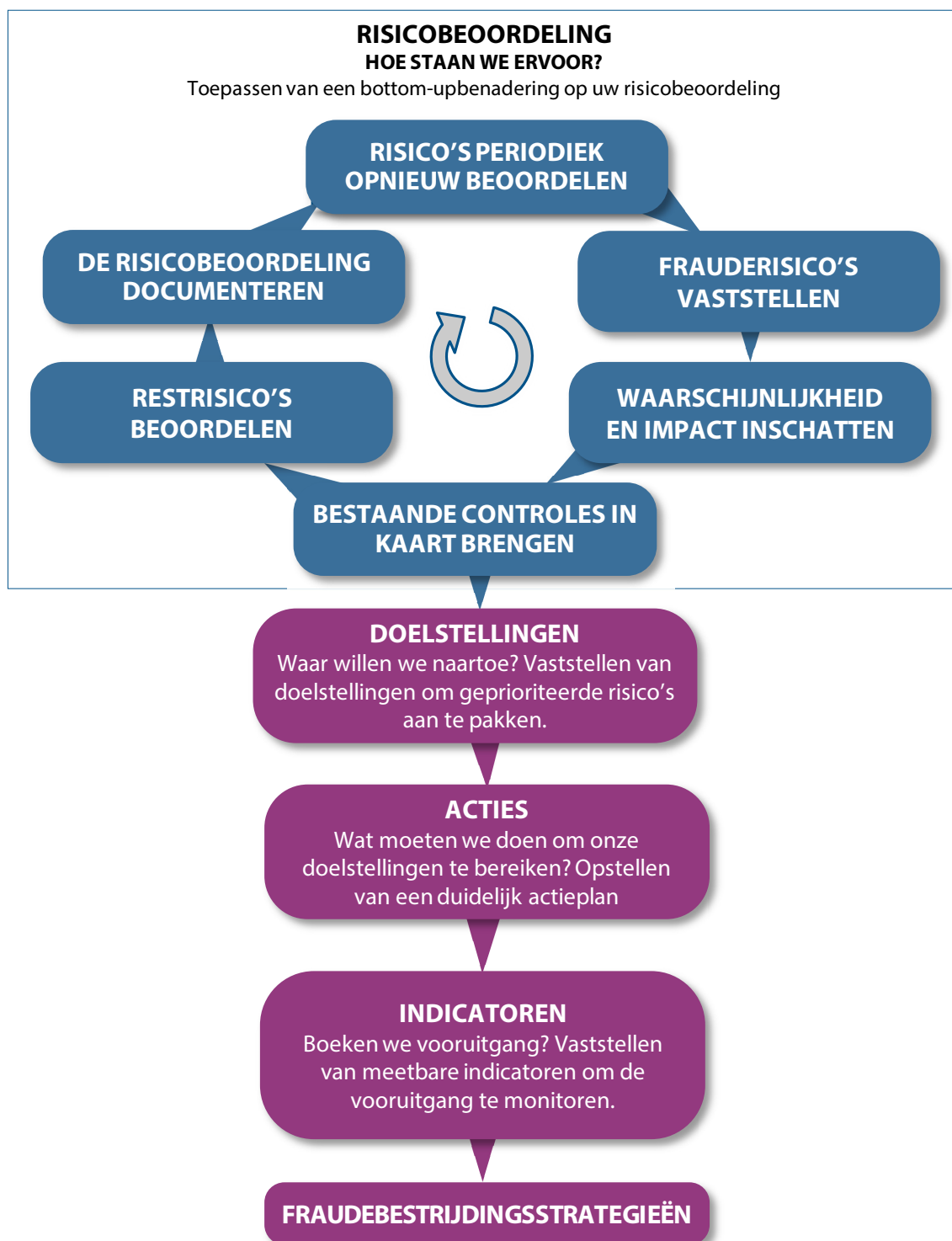
In de strategie werden in 2019 zeven doelstellingen vastgesteld die in de actualisering van het actieplan van 2023 werden gehandhaafd:

- 1) **verzameling en analyse van gegevens** — de kennis van fraudepatronen, profielen van fraudeurs en systemische kwetsbare plekken verder verbeteren;
- 2) **coördinatie, samenwerking en processen** — de coördinatie, samenwerking en workflows voor fraudebestrijding optimaliseren;
- 3) **integriteit en naleving** — waarborgen dat EU-beleidsmakers en -personeelsleden aan de hoogste normen op het vlak van beroepsethiek voldoen;
- 4) **knowhow en uitrusting** — erop toezien dat EU-personeelsleden voldoende kennis hebben van fraudebestrijding, de desbetreffende knowhow verbeteren en in adequate technische uitrusting op lidstaatsniveau voorzien;
- 5) **transparantie** — transparantie in praktijk brengen en bevorderen;
- 6) **rechtskader** — de fraudebestendigheid van de EU-wet- en regelgeving en andere juridische instrumenten optimaliseren;
- 7) **fraudebestrijding aan de ontvangstenzijde** — de maatregelen tegen fraude op het vlak van de traditionele eigen middelen en de belasting over de toegevoegde waarde verscherpen.

28 Bij het ontwerpen van de institutionele fraudebestrijdingsstrategie heeft de Commissie een gestructureerde aanpak gevolgd in overeenstemming met zowel haar eigen controlekader⁹ als het geïntegreerde internecontrolekader van het Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO), zoals geïllustreerd in [figuur 2](#). Het proces omvatte een door OLAF op dienstenniveau geleide operatie met geleerde lessen, op basis van een enquête onder de diensten van de Commissie. De Commissie heeft de risicobeoordeling van 2019 uitgevoerd als basis voor de vaststelling van de doelstellingen en de opstelling van actieplannen voor 2019 en 2023 om deze doelstellingen te verwezenlijken. De indicatoren worden intern gebruikt voor beheersdoeleinden.

⁹ Revision of the Internal Control Framework, [C\(2017\) 2373](#), beginsel 8.

Figuur 2 | Belangrijkste stappen bij het ontwerpen van fraudebestrijdingsstrategieën



Bron: ERK, op basis van Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO) en Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), [Fraud Risk Management Guide](#), tweede druk, Durham, NC: COSO, 2023.

- 29** In 2019 heeft de Commissie zeven groepen kwetsbare plekken vastgesteld, d.w.z. tekortkomingen die processen of een organisatie vatbaar maken voor risico's. Bijgevolg werden zeven doelstellingen vastgesteld om deze kwetsbare plekken en de daarmee samenhangende risico's aan te pakken. Uit de risicoanalyse van 2023 kwamen geen significante nieuwe risico's naar voren; in plaats daarvan werden de bestaande risico's geherformuleerd. Zo werden afzonderlijke risico's met betrekking tot vervalste tijdsregistratieformulieren, facturen en certificaten samengevoegd tot één bredere risicocategorie betreffende vervalste verklaringen of documenten bij aanbestedingen, subsidies en administratieve uitgaven. De Commissie heeft de geldigheid van de strategische doelstellingen van 2019 na de risicobeoordeling van 2023 opnieuw bevestigd. Wij zijn van mening dat het verband tussen de vastgestelde kwetsbare plekken, de daaraan verbonden risico's en de daaruit voortvloeiende doelstellingen duidelijk is.

In de institutionele frauderisicobeoordeling ontbreekt het aan risicoprioritering en wordt niet systematisch gebruikgemaakt van alle relevante bronnen

- 30** De institutionele beoordeling van frauderisico's bij de Commissie wordt uitgevoerd als onderdeel van het actualiseringsproces van de CAFS of het actieplan; dit gebeurt niet met een vooraf vastgestelde frequentie of als reactie op vooraf vastgestelde scenario's. Het ontbreken van een duidelijke definitie belemmert de afstemming van institutionele frauderisicobeoordelingen en die van diensten, waardoor het risico op inconsistenties toeneemt en potentiële synergieën worden beperkt.

31 De Commissie heeft in 2019 en 2023 risicobeoordelingen op institutioneel niveau uitgevoerd.

- Voor de beoordeling van 2019 werd alle diensten van de Commissie verzocht hun frauderisicobeoordelingen te actualiseren, zodat deze konden worden meegenomen in de institutionele beoordeling. In de risicobeoordeling van 2019 werden kwetsbare plekken op het gebied van fraude vastgesteld, waarbij de twee belangrijkste tekortkomingen een onderontwikkelde centrale analytische capaciteit en lacunes in het toezicht van de diensten op het beheer van frauderisico's waren. Over het algemeen was de actieve deelname van de diensten van de Commissie een positieve stap in de richting van een vollediger inzicht in frauderisico's.
- Voor de beoordeling van 2023 wijzigde OLAF echter de aanpak en verzamelde het gegevens uit de risicoregisters van de diensten (12 van de 51 meldde geen frauderisico's). Daarnaast heeft OLAF frauderisico's vastgesteld die in de fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten waren beschreven, maar niet aan de relevante risicoregisters waren toegevoegd. Op basis van deze analyse heeft OLAF de meest voorkomende en wijdverbreide risico's in alle diensten vastgesteld. Hoewel beide benaderingen zorgden voor operationeel inzicht vanuit verschillende diensten, was de beoordeling van 2019 robuuster omdat deze minder afhankelijk was van de analytische capaciteiten van OLAF.

32 In het kader van de institutionele frauderisicobeoordeling heeft de Commissie gebruikgemaakt van een kwalitatieve analyse en zag zij af van een kwantitatieve analyse wegens onvoldoende gegevens en analytische capaciteit. Dit wijst erop dat onze aanbeveling over uitgebreide risicobeoordelingen en capaciteitsopbouw voor het verzamelen van informatie uit verschillende bronnen uit ons [speciaal verslag van 2019 over de bestrijding van fraude met EU-uitgaven](#) niet volledig is uitgevoerd ([bijlage II](#)). Met name bevatte noch de institutionele frauderisicobeoordeling van 2019, noch die van 2023 een analyse van de waarschijnlijkheid en de impact van de door de diensten vastgestelde risico's. Beoordelingen van de diensten leveren operationele expertise op voor de institutionele frauderisicobeoordeling en ondersteunen het gemeenschappelijk toezicht bij het prioriteren van frauderisico's.

- 33** Voor de institutionele frauderisicobeoordeling van 2023 heeft de Commissie zich gebaseerd op haar analytische werkzaamheden en heeft zij niet systematisch getracht deze aan te vullen met extra relevante deskundigheid, input of gegevens van externe deskundigen of andere beroepsbeoefenaars met bewezen ervaring op het gebied van fraudebestrijding, zoals vertegenwoordigers van vervolgingsinstanties¹⁰. Bijgevolg is de risicobeoordeling mogelijk niet gebaseerd op een volledig uitputtende analyse. Bovendien betekent dit dat onze aanbeveling van 2019 over het beperkte gebruik van verschillende bronnen in het kader van de bestrijding van fraude met EU-uitgaven slechts in enkele opzichten was uitgevoerd (*bijlage II*).
- 34** Nieuwe uitdagingen, zoals het toenemende gebruik van artificiële intelligentie (AI) voor illegale activiteiten (vervaardiging van documenten en bewijsmateriaal, deepfakes), worden in het huidige risicobeoordelingskader niet duidelijk genoemd. AI maakt geavanceerdere vormen van fraude eenvoudiger, goedkoper, moeilijker op te sporen en flexibeler. Door AI ondersteunde fraude is door handhavingsinstanties, zoals Europol, en de Verenigde Naties, Trend Micro¹¹ en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)¹², aangemerkt als een toenemende bedreiging die fraudeurs nieuwe vaardigheden en instrumenten biedt. Hoewel met enkele institutionele acties deze kwestie indirect wordt aangepakt, bijvoorbeeld door de nadruk te leggen op het risico van de vervaardiging van documenten, blijft de dekking ervan beperkt en staat zij niet in verhouding tot het belang van AI-gerelateerde frauderisico's. Dit kan van invloed zijn op de reikwijdte en de identificatie van bestaande en potentiële fraudebestrijdingsmaatregelen.

¹⁰ CIPFA-beginsel B3.

¹¹ Europol, Interregionaal criminologisch en gerechtelijk onderzoeksinstituut van de VN en Trend Micro (2020), *Malicious uses and abuses of artificial intelligence*.

¹² Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2021), *Artificial Intelligence, Machine Learning and Big Data in Finance: Opportunities, Challenges and Implications for Policy Makers*.

De fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten volgen grotendeels de richtsnoeren van OLAF, op enkele uitzonderingen na

Frauderisico's krijgen op het niveau van de diensten voldoende prioriteit, maar sommige strategieën zijn niet meer actueel

- 35** We hebben vastgesteld dat de diensten van de Commissie evaluaties hebben uitgevoerd van frauderisico's en controleactiviteiten, en dat zij de restrisico's in kaart hebben gebracht om hun fraudebestrijdingsstrategieën op te stellen. Daardoor konden zij doelstellingen vaststellen die gericht zijn op de kritieke en significante risico's die in hun frauderisicobeoordelingen waren vastgesteld, in overeenstemming met hun prioriteiten op het gebied van fraudebestrijding en met aandacht voor de relevante fasen van de fraudebestrijdingscyclus.
- 36** Vier diensten¹³ in onze steekproef volgden de richtsnoeren van OLAF door een risicomatrix toe te passen om bedreigingen op basis van hun ernst te rangschikken. Dit proces omvatte de beoordeling van de impact en waarschijnlijkheid van verschillende soorten frauderisico's die zich kunnen voordoen in de programma's die zij beheren. Daarnaast hebben ze een visuele weergave gemaakt, een zogenoemde "heatmap". Hierin wordt de impact van elk risico afgezet tegen de waarschijnlijkheid dat het zich voordoet. De heatmap geeft een duidelijk beeld van het algemene belang van elk risico, waarbij de belangrijkste gebieden met een potentieel risico op fraude worden benadrukt en de kwetsbare plekken op het gebied van fraude worden beschreven. De overige zes diensten uit onze steekproef¹⁴ hanteerden alternatieve benaderingen voor hun risicoscores, zoals het gebruik van de "top 10" van fraudepatronen die waren vastgesteld in de feedback die tijdens de risicobeoordeling was ontvangen van de diensten van de Commissie¹⁵.

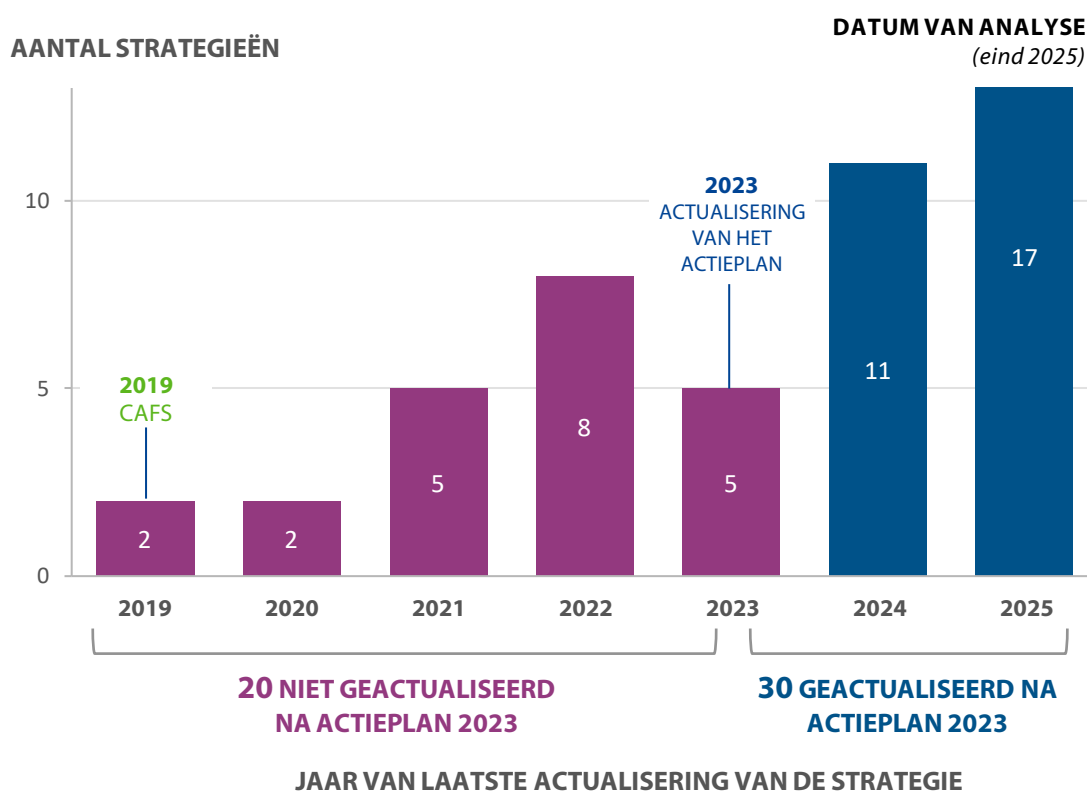
¹³ Cinea, DG ENER, DG MOVE en DG RTD.

¹⁴ DG AGRI, DG EMPL, DG HOME, DG INTPA, DG REGIO en REA.

¹⁵ Frauderisicobeoordeling, [SWD\(2019\) 170](#).

- 37** De diensten zijn niet verplicht hun fraudebestrijdingsstrategieën in hetzelfde jaar als de CAFS te actualiseren, noch om systematisch te beoordelen of dergelijke actualiseringen nodig zijn. Meer dan een derde van de vijftig fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten werd tussen 2019 en 2022 ontwikkeld, vóór het institutionele actieplan van 2023 (zie [figuur 3](#)). Als gevolg daarvan zijn in deze fraudebestrijdingsstrategieën de 2019 institutionele acties opgenomen die volgens de Commissie grotendeels zijn uitgevoerd. Door deze discrepantie tussen het institutionele kader en het kader van de diensten weerspiegelen sommige actieplannen van de diensten de institutionele acties van 2023, terwijl andere de acties uit de strategie van 2019 weerspiegelen. Afstemming kan helpen het risico op inconsistenties in preventie-, opsporings- en correctiemaatregelen tussen de diensten te verminderen.

Figuur 3 | Overzicht van de actualiseringen van de fraudebestrijdingsstrategieën



Bron: ERK, op basis van de analyse van de fraudebestrijdingsstrategieën.

- 38** Wij hebben de fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten geëvalueerd om na te gaan of zij voldoen aan de basisvereiste van de richtsnoeren van OLAF, waarin wordt bepaald dat ze in beginsel om de drie jaar, of bij de start van een nieuw meerjarig financieel kader, moeten worden geactualiseerd. De actualiseringsvereiste biedt ruimte voor afwijkingen van de driejaarregel door de toevoeging van de woorden “in beginsel”, wat van belang is voor diensten van de Commissie met een stabiele werkomgeving en niet-complexe werkzaamheden.
- 39** We constateerden dat, ondanks het verband tussen risico's en doelstellingen, veel fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten niet zijn geactualiseerd zoals vereist in de richtsnoeren van OLAF, wat een belemmering vormt voor de voortdurende verbetering ervan. Hoewel meer dan de helft van de vijftig fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten na het actieplan van 2023 was geactualiseerd, waren er 15 al meer dan drie jaar niet geactualiseerd of niet geactualiseerd vóór de vervaldatum, indien hun geldigheidsduur eind 2025 langer dan drie jaar bedroeg. De Commissie deelde ons mee dat de werkzaamheden om de meeste daarvan te actualiseren aan de gang zijn. De diensten moeten hun besluit om hun strategieën niet te actualiseren onderbouwen en OLAF is verplicht de onderbouwing van de diensten te beoordelen. Er werden in onze steekproef geen gevallen vastgesteld waarin een dergelijke beoordeling nodig was.

Specifieke frauderisicobeoordelingen worden met wisselende frequentie uitgevoerd en maken niet ten volle gebruik van relevante risico-informatie

40 Overeenkomstig het internecontrolekader van de Commissie voeren de diensten jaarlijks risicobeoordelingen uit, die onder meer frauderisico's moeten omvatten. Ter aanvulling en versterking van de vaststelling van frauderisico's eist de Commissie van haar diensten dat zij specifieke frauderisicobeoordelingen uitvoeren. Deze gaan vooraf aan de actualisering van de fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten; de frequentie ervan varieert echter. In de OLAF-richtsnoeren is bepaald dat de fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten in beginsel om de drie jaar moet worden geactualiseerd. Hoewel verschillen in de dagelijkse praktijk bepaalde afwijkingen tussen de diensten kunnen rechtvaardigen, heeft de Commissie geen indicatief tijdschema vastgesteld om een zekere mate van consistentie in de timing van de risicobeoordelingen te waarborgen. De benaderingen van risicobeoordeling verschillen zoals hieronder uiteengezet.

- Verschillende diensten¹⁶ voeren om de twee tot drie jaar specifieke frauderisicobeoordelingen uit om nieuwe risico's vast te stellen die in de actualisering van de fraudebestrijdingsstrategie moeten worden opgenomen.
- Het directoraat-generaal Internationale Partnerschappen (DG INTPA) heeft drie frauderisicobeoordelingen uitgevoerd, namelijk in 2013, 2020 en 2025, en heeft daarmee niet voldaan aan de verwachte intervallen.
- Het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI) voert niet regelmatig frauderisicobeoordelingen uit. De in 2016 uitgevoerde risicobeoordeling werd gebruikt om de huidige fraudebestrijdingsstrategie in 2020 op te stellen. In 2022 voerde DG AGRI een nieuwe risicobeoordeling uit, maar ging niet over tot de actualisering van zijn fraudebestrijdingsstrategie. De nieuwe frauderisicobeoordeling werd onder alle lidstaten verspreid. In 2024 heeft DG AGRI een externe contractant opdracht gegeven een nieuwe risicobeoordeling uit te voeren, die in juli 2025, de afsluitdatum van onze controle, nog liep.
- Ook varieert de frequentie waarmee frauderisicobeoordelingen worden uitgevoerd in het kader van de gezamenlijke fraudebestrijdingsstrategie van het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) en het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL) voor gedeeld en indirect beheer. De meest recente beoordeling werd pas in 2019 uitgevoerd, wat een aanzienlijke afwijking van de driejaarregel betekent. In 2024 hebben de diensten een eerste risicobeoordeling opgesteld voor een toekomstige strategie voor de periode 2026-2028.

¹⁶ DG RTD en REA.

- 41** Bijgevolg zijn de frauderisicobeoordelingen, die een belangrijke stap vormen in de ontwikkeling van het actieplan en de fraudebestrijdingsstrategie, niet gesynchroniseerd op institutioneel en dienstenniveau. Dit weerspiegelt de verschillende frauderisicoprofielen van de diensten, de operationele cycli en de mogelijkheid om risico's op verschillende momenten in kaart te brengen. Dit leidt echter tot een situatie waarin de diensten in sommige gevallen hun eigen frauderisicobeoordelingen opstellen en daarnaast bijdragen aan de institutionele beoordeling als een afzonderlijke exercitie, waardoor een extra administratieve stap ontstaat.
- 42** De beoordelingen door de diensten vormen een belangrijke input voor de institutionele frauderisicobeoordeling. Wanneer deze beoordelingen op verschillende momenten worden opgesteld, kan de institutionele exercitie gebaseerd zijn op informatie die niet dezelfde referentieperiode of actualiteit weerspiegelt. Het ontbreken van een duidelijke vereiste dat de frauderisicobeoordelingen van diensten om de drie jaar worden geactualiseerd, vermindert de zekerheid dat risico's op een voldoende consistente en actuele basis worden beoordeeld om een betrouwbare institutionele beoordeling te onderbouwen.
- 43** Net als bij de institutionele beoordeling werd in de door ons geanalyseerde risicobeoordelingen van de diensten geen rekening gehouden met externe deskundigheid, zoals externe studies, academisch onderzoek of verslagen van Europol, met betrekking tot de ontwikkeling van fraude, hoewel dit gezien de frauderisicoprofielen van de diensten passend zou zijn geweest. Er werd geen rekening gehouden met ontwikkelingen zoals het toegenomen gebruik van digitale instrumenten, georganiseerde criminaliteit en andere grensoverschrijdende fraudepraktijken. We constateerden dat alleen in de gezamenlijke fraudebestrijdingsstrategie voor gedeeld en indirect beheer rekening wordt gehouden met de corruptieperceptie-index van Transparency International, die een indicatie geeft van de waargenomen niveaus van corruptie in de overheidssector.

Actieplannen bestrijken de hele fraudebestrijdingscyclus, maar de acties zijn vaak niet ambitieus genoeg

- 44** Volgens [CIPFA's Code of practice on managing the risk of fraud and corruption](#) moeten de actieplannen van een organisatie worden afgestemd op haar fraudebestrijdingsstrategie en bijdragen tot de verwezenlijking van haar doelstellingen. Bij de acties moeten proactieve en responsieve benaderingen die specifiek zijn ontworpen om de frauderisico's van de organisatie aan te pakken, worden gecombineerd met duidelijke tijdschema's, meetbare resultaten en frequente evaluaties.
- 45** Daarom verwachten we dat het actieplan bij de institutionele strategie wordt ondersteund door de actieplannen van de diensten en dat het de strategische doelstellingen aanpakt door de geïdentificeerde risico's volledig te bestrijken. Actieplannen moeten gericht zijn op maatregelen die verder gaan dan routinematige of verplichte taken op grond van bestaande regelgeving, interne procedures of kaders voor fraudebestrijding, en moeten overlappingen voorkomen. Ze moeten ook duidelijke, meetbare en haalbare acties bevatten die gericht zijn op het beperken van geprioriteerde risico's binnen een vastgestelde termijn.
- 46** Wij hebben beoordeeld of het institutionele actieplan van 2019 en de actualisering ervan van 2023 bijdragen tot de institutionele doelstellingen. Bovendien analyseerden we de geselecteerde actieplannen van de diensten om te beoordelen of zij bijdragen tot de verwezenlijking van de institutionele doelstellingen en de doelstellingen van de diensten.

De actieplannen hebben betrekking op belangrijke gebieden, maar de acties zijn niet consistent afgestemd op de doelstellingen en zijn niet altijd even duidelijk

Na de actualisering van 2023 zijn institutionele acties minder consistent afgestemd op de strategische doelstellingen

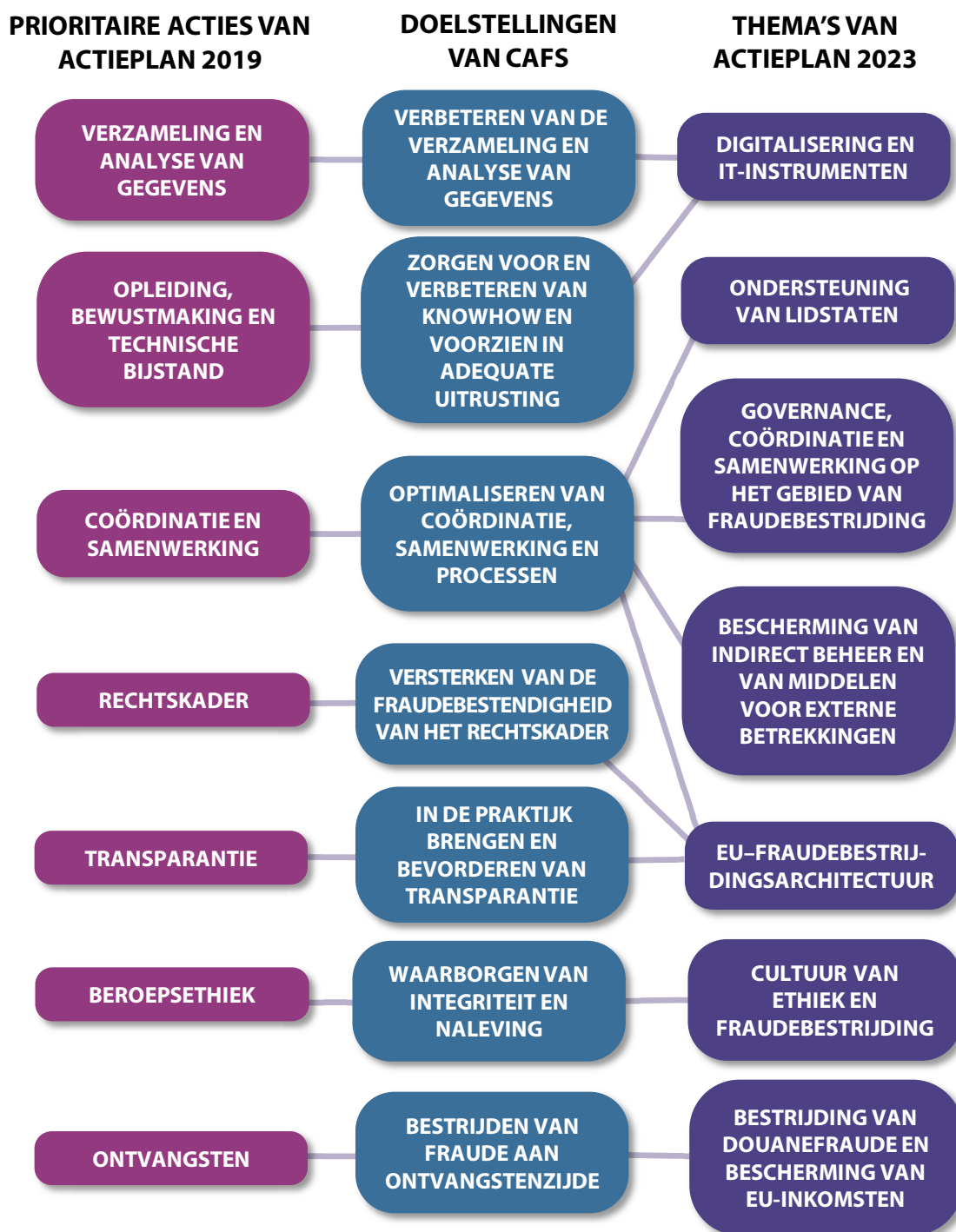
- 47** De institutionele fraudebestrijdingsstrategie omvatte de gehele fraudebestrijdingscyclus, waarbij de acties voornamelijk gericht waren op preventie en opsporing. Bijna 80 % van de acties had betrekking op deze fasen, terwijl de resterende 20 % gelijkmatig verdeeld was over onderzoek en correctie. Preventie- en detectiemaatregelen hebben het potentieel om financiële verliezen te voorkomen voordat deze zich voordoen, of om deze in een vroeg stadium op te sporen. Door zich op deze acties te richten, heeft de Commissie, als instelling die uiteindelijk verantwoordelijk is voor het beheer van de EU-begroting, de nadruk gelegd op de fasen van de fraudebestrijdingscyclus die de behoefte aan dure onderzoeken en terugvorderingen helpen verminderen.
- 48** We constateerden dat de meeste acties in het institutionele actieplan zijn afgestemd op de strategische doelstellingen (*figuur 4*). In de *strategie van 2019* en het bijbehorende actieplan werd een duidelijk verband gelegd tussen doelstellingen en acties. In feite werden in het actieplan van 2019 de acties zelfs expliciet gekoppeld aan de zeven doelstellingen van de institutionele fraudebestrijdingsstrategie, waardoor er geen ruimte voor onduidelijkheid overbleef. Dit verband werd echter minder duidelijk na de actualisering van 2023.

- 49** In 2023 bevestigde de Commissie dat de strategische doelstellingen voor 2019 (*kader 3*) nog steeds geldig waren en dat zij de strategie niet had geactualiseerd, maar wel het bijbehorende actieplan. Wij merken echter op dat de institutionele fraudebestrijdingsstrategie niet is geactualiseerd na de tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader, zoals gepland in de strategie zelf. De Raad van de EU gaf in februari 2024 definitief groen licht voor de tussentijdse evaluatie. De tussentijdse evaluatie heeft een aantal beleidsterreinen versterkt en het aantal financiële instrumenten¹⁷ en de flexibiliteit bij de budgettering¹⁸ vergroot in de hoop de omvang en de snelheid van de financiële stromen in het kader van het meerjarig financieel kader te vergroten. Ondanks deze grote veranderingen werd in de institutionele fraudebestrijdingsstrategie niet overwogen of er nieuwe risico's zouden ontstaan of dat er nieuwe acties nodig zouden zijn om deze aan te pakken.
- 50** Door de *actualisering van 2023* van het actieplan werd het verband tussen doelstellingen en acties verzwakt. Voorheen was het gemakkelijker om te zien welke acties bijdroegen tot de verwezenlijking van de strategische doelstellingen van 2019. In het geactualiseerde plan worden de 44 acties voor de periode 2023-2026 gegroepeerd in zeven thema's die de prioriteiten van de Commissie op het gebied van fraudebestrijding weerspiegelen, maar wordt geen duidelijk een-op-eenverband gelegd tussen de doelstellingen van 2019 en de overeenkomstige acties, zoals uiteengezet in *figuur 4*. Daardoor wordt het moeilijker om de vooruitgang bij de verwezenlijking van deze doelstellingen te volgen.

¹⁷ Raad van de Europese Unie, *Timeline — Mid-term revision of the EU long-term budget 2021-2027*.

¹⁸ Speciaal verslag 18/2025, paragraaf 8.

Figuur 4 | Verband tussen de doelstellingen van de CAFS en de actieplannen van 2019 en 2023



Bron: ERK, op basis van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie — 2019, [COM\(2019\) 196 final](#) en haar actieplannen – het plan van 2019, [SWD\(2019\) 170 final](#), en de herziening van 2023, [COM\(2023\) 405 final](#).

De duidelijkheid van de acties loopt uiteen, wat de meting van de vooruitgang in de weg staat

- 51** Bij de analyse van het actieplan van de Commissie van 2023 constateerden we dat bijna 20 % van de acties doelstellingen waren in plaats van acties. Het ging onder meer om formuleringen als “de dialoog bevorderen”, “nauwe samenwerking waarborgen”, “het delen van informatie stimuleren of versterken”, “het bewustzijn vergroten” of “een hoog niveau van coördinatie handhaven”, die weliswaar wijzen op gewenste resultaten, maar geen gedetailleerde operationele stappen bevatten om deze te bereiken.
- 52** We constateerden ook dat meer dan 40 % van de institutionele acties niet goed gedefinieerd was en dat hun vooruitgang niet kon worden gemeten. Een voorbeeld van dergelijke acties is het verder ontwikkelen van Arachne (het enkele geïntegreerde IT-systeem voor datamining en risicoscores) door de gebruiksvriendelijkheid ervan te vergroten en te onderzoeken hoe de interoperabiliteit ervan kan worden verbeterd. Bij deze acties ontbrak het aan de nodige details om precies te begrijpen wat de koers in de loop van de tijd zou moeten zijn, zoals welke andere systemen interoperabel zouden kunnen zijn met Arachne. Zonder uitgangswaarden en kwantificeerbare streefdoelen om de vooruitgang te meten, is het moeilijk om de prestaties bij de uitvoering van het actieplan te evalueren.
- 53** We hebben vastgesteld dat de actieplannen van de diensten van de Commissie een soortgelijk, zij het minder uitgesproken, probleem op het gebied van duidelijkheid vertoonden, aangezien naar onze mening iets meer dan 10 % van de acties van de diensten doelstellingen zijn. Bovendien worden enkele acties tegelijkertijd gepresenteerd als zowel strategische doelstellingen als acties. Voorbeelden van doelstellingen die als acties worden aangemerkt, zijn onder meer “verbeteren van de opleidingen”, “versterking van de communicatie”, “intensivering van het gebruik” of “handhaving van een hoog niveau van coördinatie”, waarin het beoogde resultaat wordt geschetst in plaats van wat er zal worden gedaan.

54 *Tabel 1* geeft een overzicht van onze beoordeling van de acties die zijn opgenomen in de geselecteerde actieplannen van de diensten (zie *bijlage III* voor de door ons gebruikte methodologie). In de strategieën van vier diensten¹⁹ zijn bijna al hun acties goed gedefinieerd, met kwantificeerbare resultaten die het mogelijk maken de vooruitgang te meten, terwijl drie andere diensten²⁰ dit slechts voor ongeveer de helft hebben gedaan, zonder duidelijke maatstaven. Evenzo zijn de meeste acties realistisch, gezien de middelen en beperkingen, maar dit komt deels door de relatief bescheiden ambitie van de plannen (paragraaf 62).

¹⁹ Cinea, DG RTD, DG EMPL en DG REGIO.

²⁰ DG ENER, DG INTPA en DG MOVE.

Tabel 1 — Overzicht van acties in de actieplannen van diensten die geldig waren in juli 2025

Ja 	% van de acties	Beperkt 	% van de acties
Grotendeels 	81-100 %	Nee 	21-40 %
Ten dele 	61-80 %		0-20 %
	41-60 %		

Afdeling	Goed gedefinieerd	Kwantificeerbare resultaten	Realistisch	Afgestemd op de doelstellingen	Tijdgebonden
Cinea					
REA					
DG AGRI					
DG ENER					
DG HOME					
DG INTPA					
DG MOVE					
DG RTD					
DG EMPL en DG REGIO*					
Onderzoekscluster**					

(*) DG EMPL en DG REGIO worden samen weergegeven, aangezien zij een gezamenlijke fraudebestrijdingsstrategie hebben.

(**) Directoraten-generaal, uitvoerende agentschappen en gemeenschappelijke ondernemingen op het beleidsterrein onderzoek.

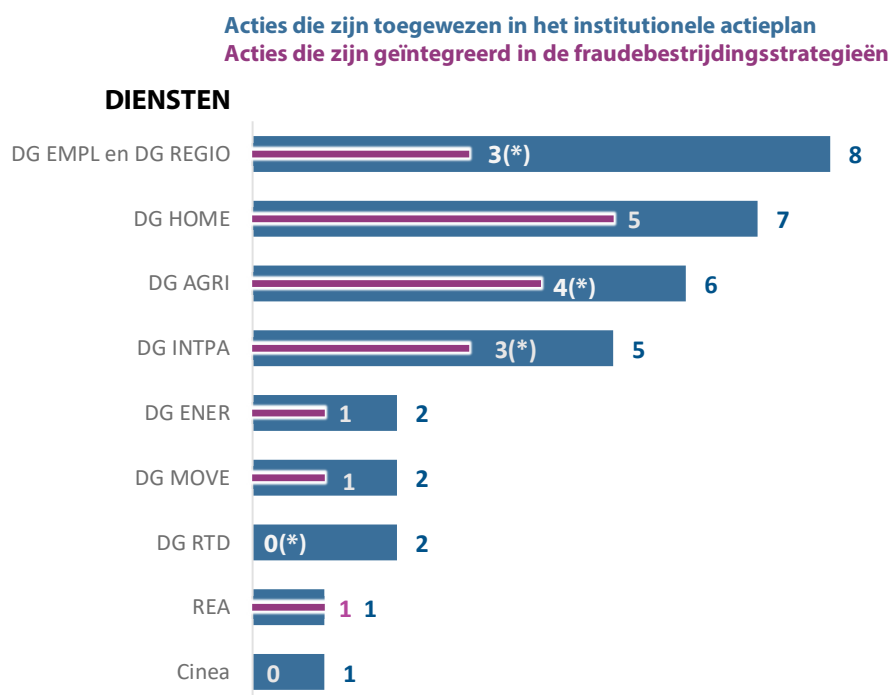
Bron: ERK, op basis van door de Commissie verstrekte informatie.

- 55** Drie diensten²¹ hebben precieze data vastgesteld voor de evaluatie van de voltooiing of vooruitgang van bijna alle acties in hun plannen. Daarentegen hebben de meeste acties van vier²² van de tien geselecteerde diensten geen specifieke voltooiingsdatum, waardoor meer dan de helft van hun acties “doorlopend” wordt uitgevoerd. Als gevolg daarvan worden de uitvoering en monitoring van de acties moeilijker.
- 56** De institutionele fraudebestrijdingsstrategie is gebaseerd op de risicobeoordelingen van de diensten en fungeert als overkoepelende fraudebestrijdingsstrategie. Wij onderzochten de actieplannen van de diensten (die van kracht waren aan het einde van onze controlewerkzaamheden). We hebben geconstateerd dat de diensten de institutionele acties van 2023, waarvoor zij de leiding hebben, niet volledig in hun actieplannen hebben opgenomen (door deze indien nodig te actualiseren). In de methodologie van OLAF is een dergelijke vereiste niet opgenomen, wat we als een tekortkoming beschouwen. **Figuur 5** bevat nadere gegevens over de integratie van institutionele acties in de actieplannen van de diensten.

²¹ Cinea, REA en DG RTD.

²² DG AGRI, DG ENER, DG HOME en DG MOVE.

Figuur 5 | Integratie van de institutionele acties van 2023 in de actieplannen van de diensten



(*) Fraudebestrijdingsstrategieën voor het laatst geactualiseerd in 2019 (DG EMPL en DG REGIO), 2020 (DG AGRI), 2021 (DG INTPA) en 2022 (DG RTD).

DG EMPL en DG REGIO worden samen weergegeven, aangezien zij een gezamenlijke fraudebestrijdingsstrategie hebben.

Bron: ERK, op basis van de institutionele actieplannen en de actieplannen van de diensten van 2023.

- 57** De succesvolle voltooiing van de institutionele fraudebestrijdingsstrategie hangt af van de bijdrage van zowel de leidende als de ondersteunende diensten van de Commissie. Zoals geïllustreerd in [figuur 5](#) hebben vrijwel geen diensten alle acties opgenomen waarvoor ze als leidend waren aangewezen (aangezien zij hun fraudebestrijdingsstrategieën niet hebben geactualiseerd na het institutionele actieplan van 2023). De onvolledige integratie van deze acties kan de relevantie van de actieplannen van de diensten ondermijnen.

De Commissie beschouwt de meeste acties als uitgevoerd, maar deze kunnen niet altijd aan het plan worden getoetst en zijn vaak te weinig ambitieus

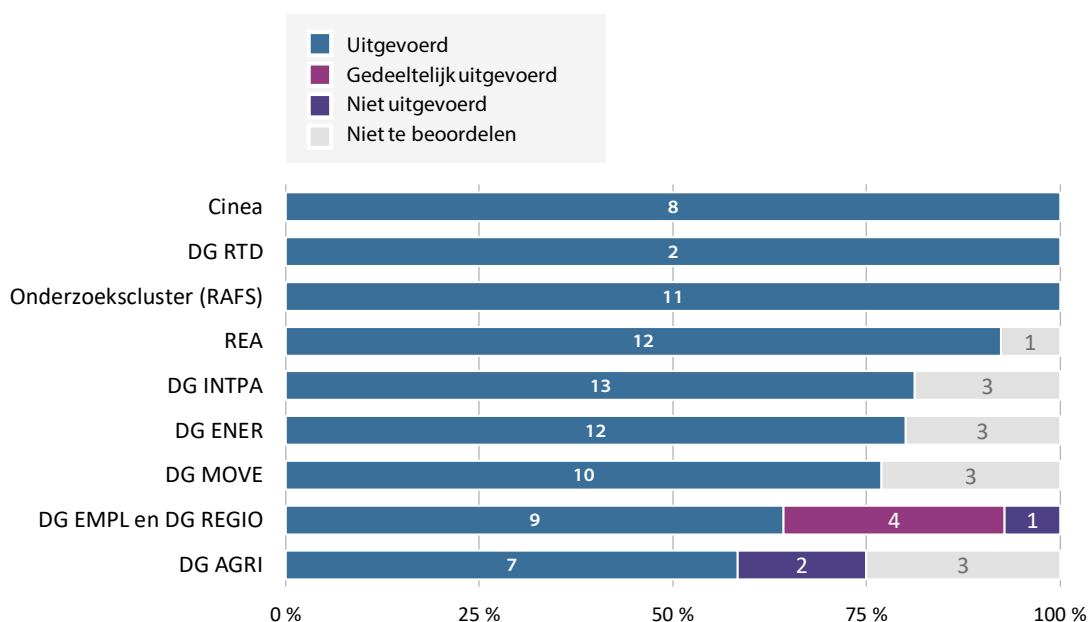
58 Wat het institutionele actieplan van 2023 betreft, hebben we vastgesteld — wanneer we niet alleen kijken naar het oorspronkelijk door de Commissie vastgestelde plan, maar ook naar de latere reikwijdte van de acties zoals gedefinieerd door de diensten zelf — dat ongeveer 70 % van de zeventig acties en subacties (d.w.z. afzonderlijke onderdelen van bredere acties, met hun eigen specifieke resultaten) is voltooid. Voor alle resterende acties en subacties had de Commissie een aantal activiteiten uitgevoerd, zoals beschreven in de [stand van zaken met betrekking tot het actieplan van 2023](#) en gestaafd door bewijsmateriaal. De helft daarvan (d.w.z. 11 acties en subacties) is echter meerjarig of “doorlopend” en er zijn geen van tevoren vastgestelde tussentijdse mijlpalen. Enkele voorbeelden van “doorlopende” acties zijn:

- het toenemende gebruik van het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS);
- het aanmoedigen van lidstaten om fraudebestrijdingsmaatregelen in te voeren.

Daardoor is het niet mogelijk hun vooruitgang te meten en te bepalen of de acties op schema liggen. Bijgevolg kan niet worden geconcludeerd of de uitgevoerde activiteiten in overeenstemming zijn met wat was gepland.

59 In hun verslagen voor het jaar 2024 verklaarden de diensten van de Commissie dat alle in hun actieplannen beschreven acties (104) waren uitgevoerd. Na onze analyse konden we ongeveer 80 % van alle acties van de diensten als zodanig bevestigen. Naar onze mening kunnen sommige van de resterende acties (acht acties, ofwel 8 %) moeilijk als volledig uitgevoerd worden beschouwd, omdat het om doorlopende taken gaat of omdat ze vage bewoordingen bevatten zoals “zorgen voor adequate procedures” of “ondersteuning bieden”. [Figuur 6](#) bevat meer details over de uitvoering per dienst van acties die volgens de planning uiterlijk in 2024 moesten zijn voltooid.

Figuur 6 | Uitvoering van de acties die uiterlijk in 2024 moesten zijn voltooid, per dienst



DG HOME wordt niet getoond omdat zijn fraudebestrijdingsstrategie op 11 februari 2025 werd vastgesteld. DG EMPL en DG REGIO worden samen weergegeven, aangezien zij een gezamenlijke fraudebestrijdingsstrategie hebben.

Een onderzoekscluster zijn directoraten-generaal, uitvoerende agentschappen en gemeenschappelijke ondernemingen op het beleidsterrein onderzoek.

“Niet te beoordelen” vanwege onvoldoende verstrekte documentatie of het ontbreken van indicatoren om de vooruitgang te meten.

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

60 Hoewel de meeste acties werden uitgevoerd, werd verwacht dat deze eind 2024 volledig zouden zijn uitgevoerd. De resterende acties beperken of vertragen de verwezenlijking van de doelstellingen en kunnen de algehele doeltreffendheid van de strategieën verminderen.

61 Hoewel de meeste van de institutionele acties van 2023, met inbegrip van subacties, relevant zijn voor de doelstellingen, zijn wij van mening dat sommige ervan — meer dan 20 % — niet ambitieus genoeg zijn, zoals hieronder wordt toegelicht.

- Acht acties en subacties vereisen “het verkennen van opties” of “het verkennen van mogelijkheden” voor toekomstige acties. Dit zijn noodzakelijke stappen in het proces, maar in de acties worden geen concrete follow-upmaatregelen vastgesteld die de logische volgende stap zouden zijn en waarmee de kwesties volledig zouden worden behandeld. Toen deze acties eenmaal waren uitgevoerd, heeft de Commissie haar actieplan niet aangepast om hiermee rekening te houden, noch heeft zij deze eerste acties vervangen door de daaropvolgende acties. Dit betekent dat eventuele nieuwe, daarmee verband houdende acties worden uitgevoerd zonder dat ze in het actieplan worden bijgehouden.
- Zeven andere acties en subacties, zoals het herinneren van de lidstaten aan hun verplichtingen door brieven te sturen of het uitnodigen van OLAF voor relevante vergaderingen, hebben betrekking op standaardstappen in procedures. Ze dragen niet in noemenswaardige mate bij aan het verwezenlijken van de doelstellingen, in tegenstelling tot acties die meer inspanning vergen zoals de technische verbetering van het IMS. Het feit dat deze acties gemakkelijk kunnen worden uitgevoerd, draagt bij aan een over het algemeen positief beeld van de uitvoering van de actieplannen.

62 We hebben vastgesteld dat meer dan de helft van de acties van de diensten (ongeveer 55 %) niet ambitieus genoeg is. Met sommige van deze acties worden routinematige of verplichte taken vervuld die al worden vereist door verschillende verordeningen, interne procedures of fraudebestrijdingkaders. Afgezien van het directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie (DG RTD), dat toezicht houdt op zijn eigen dienstenspecifieke fraudebestrijdingsstrategie en de gemeenschappelijke fraudebestrijdingsstrategie binnen de O&I-cluster, en waarvan de actieplannen naar onze mening geen weinig ambitieuze acties bevatten, hebben de andere geselecteerde diensten een mix van zowel ambitieuze als weinig ambitieuze acties (zie hieronder).

- Ongeveer 70 % betreft bestaande wettelijke of routinematige verplichtingen die de diensten al moeten nakomen, ongeacht of deze in de actieplannen van de diensten zijn opgenomen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het tijdig reageren op verzoeken van OLAF of het Europees Openbaar Ministerie (EOM) in verband met informatie of onderzoeken; het melden van vermoedens van fraude en andere ernstige onregelmatigheden aan OLAF, of het onderhouden van een intranetsite voor de communicatie met het personeel.
- Wij merken op dat een klein deel van de acties (meer dan 10 %) overlapt met andere acties in dezelfde actieplannen.

- Daarnaast constateerden we dat sommige acties, zoals “permanente risicobeoordeling” of “actualisering van fraudebestrijdingsstrategieën” (10 %), betrekking hebben op het ontwerp en de uitvoering van fraudebestrijdingsstrategieën en geen acties zijn die de vastgestelde risico’s beperken.
- Ten slotte waren wij van mening dat een klein deel van de maatregelen (minder dan 10 %) van relatief ondergeschikt belang was voor een actieplan voor fraudebestrijding, zoals het indienen van OLAF-verslagen bij de lidstaten of het bijwerken van briefsjablonen voor de verdere communicatie met de lidstaten over OLAF-verslagen.

63 Door weinig ambitieuze maatregelen vervagen de strategische focus en de prioritering van acties die het meest bijdragen aan de doelstellingen, omdat deze van ondergeschikt belang zijn. Bovendien belemmert de aanwezigheid van weinig ambitieuze maatregelen het gemeenschappelijk toezicht door de monitoring onnodig te overbelasten. Als gevolg daarvan wordt het moeilijk om de vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategieën te beoordelen.

Er zijn systemen voor monitoring en verslaglegging ingevoerd, maar deze geven geen volledig beeld van de voortgang, resultaten of impact

64 Volgens het internationale kader voor goed bestuur in de overheidssector²³, dat gezamenlijk is ontwikkeld door CIPFA en de International Federation of Accountants, moet een organisatie het kader en de processen voor risicobeheer regelmatig monitoren en evalueren. Ook moet worden beoordeeld of de beoogde resultaten nog steeds geldig zijn of dat er actualisering of wijzigingen moeten worden ingevoerd, en of veranderingen in de interne of externe omgeving een risico vormen voor het bereiken van de beoogde resultaten. Het bestuursorgaan moet ten minste eenmaal per jaar door de verantwoordelijke worden geïnformeerd over de prestaties van de organisatie met betrekking tot haar fraudebestrijdingsstrategie, en de organisatie moet in het jaarlijkse bestuursverslag conclusies trekken over de uitvoering van die strategie.

65 Daarom verwachten wij van de Commissie en de diensten dat zij:

- hun actieplannen volledig en tijdig uitvoeren;
- regelmatig informatie verzamelen over de resultaten van de uitvoering van de institutionele fraudebestrijdingsstrategieën en die van de diensten en de bijbehorende actieplannen, deze verifiëren en, in geval van afwijkingen, corrigerende maatregelen nemen (een proces dat moet worden vergemakkelijkt door betrouwbare systemen voor het melden van fraude);
- in het jaarverslag van de Commissie een overzicht geven van en conclusies trekken over de uitvoering van de institutionele fraudebestrijdingsstrategie, en in de jaarverslagen van de diensten een overzicht geven van de fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten;
- een feedbackmechanisme invoeren voor lopende evaluaties, tekortkomingen melden en corrigerende maatregelen nemen op basis van ervaringen, audits en beoordelingen.

66 We hebben de regelingen voor monitoring en verslaglegging beoordeeld voor de fraudebestrijdingsinspanningen van de diensten in de steekproef en van de Commissie als geheel.

²³ CIPFA en de Internationale Federatie van Accountants, [International Framework: Good Governance in the Public Sector](#), 2014, beginselen F2 en F3.

De kwaliteit en volledigheid van de monitoring door de diensten lopen uiteen

67 We hebben onderzocht hoe de geselecteerde diensten de uitvoering van hun strategieën monitoren en welke instrumenten ze daarbij gebruiken. De onderzochte diensten houden de uitvoering van hun actieplannen bij. Dit doen ze echter met een wisselende mate van gedetailleerdheid en met behulp van verschillende evaluatiemethoden, zoals indicatoren. Wij constateerden het volgende:

- acht diensten hebben formele indicatoren vastgesteld om de uitvoering van de acties te meten, terwijl twee diensten²⁴ slechts voor zes van de 34 acties indicatoren hebben vastgesteld; voor de overige acties kunnen indicatoren alleen worden afgeleid uit de beschrijving van de acties en de verwachte output ervan;
- slechts ongeveer een kwart (26) van de 107 indicatoren in onze steekproef heeft uitgangswaarden, die belangrijk zijn om de vooruitgang nauwkeurig te meten en aan te tonen hoe de situatie zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld;
- minder dan de helft van de indicatoren (51) stelde specifieke termijnen vast voor de voltooiing van de desbetreffende actie — van de 59 indicatoren die betrekking hebben op een “doorlopende” uitvoering (55 %) waren er slechts twee expliciete termijnen of vooraf vastgestelde data om te beoordelen of de acties die zij meten, worden uitgevoerd;
- over alle diensten heen vallen 22 acties in vijf groepen van vergelijkbare acties, maar de diensten hanteren verschillende indicatoren, wat een onnodige invloed kan hebben op de vergelijkbaarheid en de samenvoeging van de monitoringresultaten (*kader 4*).

²⁴ DG ENER en DG MOVE.

Kader 4

Voorbeeld van een actie die wordt gemeten aan de hand van verschillende indicatoren afhankelijk van de dienst

Vijf diensten van de Commissie hebben in hun actieplannen opleidingen voor hun personeel opgenomen over kwesties die verband houden met fraudebestrijding. Zij hebben echter verschillende indicatoren ontworpen om de vooruitgang te meten:

- het aantal opleidingsevenementen en het percentage personeelsleden dat deelneemt;
- alleen het aantal opleidingsevenementen;
- alleen het percentage personeelsleden dat deelneemt;
- het aantal deelnemers per jaar;
- of alle nieuwkomers zijn opgeleid.

68 Als gevolg van de bovengenoemde tekortkomingen in sommige van de indicatoren van de diensten is het niet mogelijk de vooruitgang bij de uitvoering van de actieplannen en de bereikte resultaten volledig te beoordelen. Dit wijst erop dat onze aanbeveling over meetbare indicatoren uit ons speciaal verslag van 2019 over fraude in verband met EU-uitgaven niet volledig is uitgevoerd²⁵.

69 Bovendien is de monitoring door de diensten formeel niet gekoppeld aan de institutionele monitoring. De diensten brengen in overeenstemming met hun procedures intern verslag uit aan hun management. De diensten gebruiken echter ook een specifiek verslagleggingsformaat dat door OLAF is vastgesteld om verslag uit te brengen over de stand van zaken van het institutionele actieplan. Dit verslag wordt samen met de jaarlijkse PIF-verslagen gepubliceerd. Dit vergroot de complexiteit van het monitoringproces.

²⁵ Speciaal verslag nr. 01/2019, aanbeveling 2.

- 70** Uit ons onderzoek van de huidige uitvoering door de diensten blijkt dat het feedbackproces om geleerde lessen vast te stellen niet consistent is tussen de diensten van de Commissie. We constateerden dat zes van de tien diensten²⁶ in onze controlesteekproef specifieke geleerde lessen hadden uitgevoerd alvorens hun huidige fraudebestrijdingsstrategieën en actieplannen te actualiseren. Deze oefeningen omvatten activiteiten zoals het houden van enquêtes onder het personeel, het ontwikkelen van analytische beoordelingen en het opstellen van bijbehorende werkdocumenten. De overige vier diensten²⁷ hebben deze aanpak niet op zo'n formele manier gevolgd. We merken ook op dat DG EMPL en DG REGIO een dergelijke exercitie hebben uitgevoerd ter voorbereiding op hun volgende fraudebestrijdingsstrategieën.
- 71** DG EMPL en DG REGIO stellen jaarlijkse interne activiteitenverslagen inzake fraudebestrijding op, waarin de vooruitgang van de uitvoering van de actieplannen wordt beschreven. Zij delen deze verslagen met OLAF en het hoger management. DG AGRI stelt ook een dergelijk verslag op, maar voor de periode 2021-2025 had het slechts betrekking op zeven van de twaalf acties die in zijn fraudebestrijdingsstrategie worden beschreven. Wij beschouwen het opstellen en delen van een dergelijk verslag als een goede praktijk, aangezien het de transparantie en verantwoordingsplicht binnen deze diensten bevordert en hun management voorziet van robuustere informatie over het risicobeheerproces.

De verslaglegging is verbeterd, maar is nog steeds gericht op de voltooiing van activiteiten in plaats van op resultaten of impact

- 72** De Commissie publiceert²⁸ jaarverslagen over de bescherming van de financiële belangen van de EU (PIF-verslagen). In deze verslagen worden de maatregelen beschreven die de Commissie en de lidstaten hebben genomen om de financiële belangen van de EU te beschermen. Zij vormen voor de Commissie een belangrijk instrument voor transparantie en verantwoordingsplicht met betrekking tot fraudebestrijdingsmaatregelen ten aanzien van het publiek. De PIF-verslagen gaan vergezeld van een bijlage waarin de Commissie jaarlijks verslag uitbrengt over de uitvoering van de CAFS. De Commissie brengt ook verslag uit over de uitvoering van de CAFS in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag, en de diensten rapporteren in hun jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) over de uitvoering van hun fraudebestrijdingsstrategieën.

²⁶ Cinea, DG ENER, DG MOVE, DG INTPA, DG RTD en REA.

²⁷ DG AGRI, DG EMPL, DG REGIO en DG HOME.

²⁸ Artikel 325 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#).

Het PIF-verslag bevat meer informatie over de resultaten dan voorheen

- 73** Uit onze analyse blijkt dat de jaarlijkse PIF-verslagen in de jaren na de eerste publicatie ervan in 1990 geleidelijk meer gedetailleerde informatie bevatten, zoals gegevens over het [panel](#)²⁹ van het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting, updates over de huidige stand van zaken en de beoordeling van nationale fraudebestrijdingsstrategieën, en informatie over de uitvoering van het institutionele actieplan. Bijgevolg is het aantal werkdocumenten bij het PIF-verslag aanzienlijk toegenomen.
- 74** Vanaf het [PIF-verslag van 2023](#) bood een nieuw, specifiek werkdocument een gedetailleerder overzicht van de situatie en een beoordeling van de nationale fraudebestrijdingsstrategieën, waarbij verder werd gekeken dan de zelfbeoordelingen van de lidstaten. Voor dit overzicht werd een aanpak in twee stappen gevolgd: de beoordeling van de naleving van de basiscriteria en de uitvoering van een kwalitatieve analyse. In het verslag worden ook de fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten gepresenteerd. Het document over de follow-up van de aanbevelingen van het PIF-verslag van 2023 en de uitvoering ervan door de lidstaten, dat bij het PIF-verslag van 2024 is gevoegd, bevat een analyse waarin de door de lidstaten vastgestelde beste praktijken voor het aanpakken van gemeenschappelijke kwesties worden samengebracht om een overzicht te geven van mogelijke oplossingen.
- 75** Het IMS is een van de belangrijkste gegevensbronnen voor de statistieken over onregelmatigheden in het PIF-verslag. Het IMS heeft betrekking op de EU-uitgaven die onder gedeeld beheer met de lidstaten vallen. De Commissie erkent problemen in verband met de nauwkeurigheid en volledigheid van de IMS-gegevens en merkt op dat zij een “gestructureerde dialoog” voert met de beheersautoriteiten voor cohesie van tien lidstaten om deze problemen aan te pakken³⁰. Dergelijke beperkingen van de gegevenskwaliteit kunnen van invloed zijn op de nauwkeurigheid van de analyse en conclusies van het PIF-verslag. Bovendien kunnen deze beperkingen ook van invloed zijn op de inschatting van de waarschijnlijkheid en de impact van risico's in de strategieën van de diensten onder gedeeld beheer. Dit wijst er bovendien op dat onze aanbeveling over de verbetering van het IMS uit ons speciaal verslag van 2019 over de bestrijding van fraude in verband met EU-uitgaven in enkele opzichten is uitgevoerd ([bijlage II](#)).

²⁹ Artikel 145 van [Verordening \(EU, Euratom\) 2024/2509](#) tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de EU.

³⁰ Punt 2.3.3 van het [PIF-verslag van 2024](#).

Institutionele verslaglegging schetst een positiever beeld dan onze beoordeling

- 76** In het [PIF-verslag van 2024](#) en het jaarlijks beheers- en prestatieverslag wordt geconcludeerd dat de Commissie “vooruitgang [boekte] bij de uitvoering van het actieplan”. In de desbetreffende delen van de verslagen werd echter grotendeels beschreven wat met de acties moest worden bereikt, in plaats van wat werd verwezenlijkt. Het bij het PIF-verslag gevoegde werkdocument over de stand van zaken met betrekking tot het actieplan van 2023 bood meer inzicht in de vooruitgang die in het voorgaande jaar werd geboekt.
- 77** De Commissie concentreert zich in de eerste plaats op de stand van zaken met betrekking tot afzonderlijke acties. Zij beoordeelt of bepaalt echter niet de mate waarin zij door middel van die acties vooruitgang heeft geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie van 2019. Daardoor wordt het verband tussen de uitvoering van de acties en de daadwerkelijke vooruitgang in de richting van de beoogde resultaten van de strategie niet weergegeven.
- 78** Daarnaast constateerden we tekortkomingen in het rapportagepakket van de Commissie voor het [PIF-verslag van 2024](#). De Commissie schetst de stand van zaken met betrekking tot 17 acties en subacties die volgens de planning uiterlijk in 2024 moesten zijn voltooid. De Commissie was van mening dat 13 van deze acties waren voltooid en vier nog in uitvoering waren. We zijn echter tot de conclusie gekomen dat twee acties die door de Commissie als voltooid werden beschouwd, niet als zodanig hadden mogen worden aangemerkt. In [kader 5](#) wordt een voorbeeld gegeven van dergelijke acties. Bovendien heeft de Commissie voor drie acties die achterliepen op schema geen uitleg gegeven over de beperkte vooruitgang en heeft zij de uiterste termijnen verlengd.

Kader 5

Een voorbeeld van een actie die voortijdig als voltooid werd beschouwd

Een van de vereiste acties was het onderzoeken van de mogelijkheid om samen te werken met maatschappelijke organisaties om het aantal meldingen van klokkenluiders en fraude te vergroten.

De Commissie verzorgde opleidingen voor dertig personeelsleden van één maatschappelijke organisatie en stond in contact met een andere organisatie. Ook analyseerde ze of de nationale fraudebestrijdingsstrategieën maatregelen bevatten in verband met klokkenluiders.

De Commissie heeft geen bredere groep maatschappelijke organisaties bij het proces betrokken om een uitgebreide raadpleging te waarborgen. Bijgevolg was de omvang van de uitgevoerde werkzaamheden onvoldoende om de actie als voltooid te beschouwen.

Door inconsistente verslaglegging door de diensten ontbreekt een volledig overzicht van de uitvoering

- 79** Elk jaar geven de centrale diensten van de Commissie instructies aan andere diensten voor het opstellen van hun jaarlijkse activiteitenverslagen. Deze instructies omvatten verslagleggingsvereisten voor de preventie, opsporing en correctie van fraude. OLAF evalueert dit deel jaarlijks om ervoor te zorgen dat de verslaglegging over de uitvoering van de fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten volledig en gestandaardiseerd is. Op grond van de instructies van 2024 moesten de diensten kort verslag uitbrengen over hun fraudebestrijdingsstrategieën, monitoring en resultaten, en — voor zover zij daarin een leidende rol vervulden — hun bijdrage aan de institutionele fraudebestrijdingsstrategie en het herziene actieplan ervan.
- 80** Uit onze analyse van de JAV's van de geselecteerde diensten blijkt dat de verslagen vaak geen gedetailleerde informatie bevatten over de uitvoering van de acties of, in sommige gevallen, bepaalde acties helemaal niet vermelden (*tabel 2*). Het PIF-verslag compenseert deze lacunes niet, aangezien het gericht is op institutionele kwesties. Bijgevolg ondermijnt dit een alomtvattend overzicht van de uitvoering van de fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten.

Tabel 2 | De informatie over de uitvoering van fraudebestrijdingsmaatregelen in de JAV's van de diensten

Dienst	Aantal acties in de fraudebestrijdingsstrategieën	Aantal in de JAV's gerapporteerde acties	Bijdrage aan CAFS gerapporteerd voor acties onder leiding van de dienst
DG RTD*	2	2	Geen informatie.
REA	13	4	Informatie verstrekt.
DG MOVE	16	3	Informatie verstrekt voor een van de twee acties.
DG ENER	18	4	Informatie verstrekt voor een van de twee acties.
Cinea*	8	3	Geen informatie.
DG AGRI	12	8	Algemene informatie verstrekt voor alle acties.
DG EMPL en DG REGIO	14	4	Algemene informatie verstrekt voor alle acties.
DG INTPA	16	12	Algemene verklaring voor drie van de vijf acties.
DG HOME**	16	N.v.t.	N.v.t.

(*) In de JAV's 2024 van DG RTD en Cinea wordt verwezen naar de actieplannen die vóór de actualisering van 2023 van het institutionele actieplan van kracht waren, zonder enige verwijzing naar de acties die zij leiden.

(**) In het JAV 2024 van DG HOME staat dat de op 11 februari 2025 goedgekeurde fraudebestrijdingsstrategie wordt uitgevoerd, terwijl alle acties voor de periode tot en met 2024 zijn uitgevoerd.

Bron: ERK, op basis van de JAV's 2024 van de diensten.

De impact van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie is niet volledig beoordeeld

- 81** Als leidende dienst voor het fraudebestrijdingsbeleid van de Commissie heeft OLAF jaarlijks de verwezenlijking van de strategische doelstellingen voor 2019 gemeten aan de hand van interne werkdocumenten. Voor elk van de zeven doelstellingen van de strategie van 2019 werd in de eerste plaats één indicator gebruikt, namelijk het percentage gerelateerde acties dat werd voltooid. Twee doelstellingen werden uitsluitend aan de hand van deze indicator gemeten. Voor de overige vijf doelstellingen werden aanvullende indicatoren gebruikt, waarvan outputindicatoren, zoals de verstrekte opleiding en het aantal vergaderingen of analytische documenten, het vaakst werden gebruikt.

- 82** Sinds 2023 gebruikt OLAF geen indicatoren meer om de verwezenlijking van de doelstellingen te meten. In plaats daarvan is OLAF begonnen met het gebruik van indicatoren om te meten in hoeverre afzonderlijke acties zijn verwezenlijkt. Wij merken op dat in de daarvoor gebruikte monitoringtabel van 2024 aan vijf van de 44 beheersacties geen enkele indicator was toegewezen, terwijl aan acht acties slechts gedeeltelijk indicatoren waren toegewezen, d.w.z. niet aan elke subactie. De monitoringtabel van 2025 laat in dit opzicht een verbetering zien, aangezien het aantal acties zonder indicatoren erdoor wordt verminderd (één heeft geen indicatoren en bij zes zijn deze gedeeltelijk toegewezen).
- 83** Wij zijn van mening dat zowel de objectieve indicatoren die tot 2023 werden gebruikt als de actie-indicatoren die sindsdien worden gebruikt, eerder de output dan de resultaten meten. Dit betekent dat ze ons vertellen hoeveel er is gedaan, maar niet wat er is bereikt — ze meten de inspanningen in plaats van de resultaten. Bijgevolg meet de Commissie niet systematisch de impact van haar vooruitgang in de richting van de verwezenlijking van de strategische doelstellingen. Dit wijst erop dat onze aanbeveling inzake rapportage op basis van behaalde doelstellingen uit [ons speciaal verslag van 2019 over de bestrijding van fraude in verband met EU-uitgaven](#) niet volledig is opgevolgd (*bijlage II*).

Dit verslag werd door kamer V onder leiding van de heer Jan Gregor, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 19 mei 2026.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

- 01** Van 2021 tot en met 2027 beheert de Commissie een EU-begroting van maximaal 200 miljard EUR per jaar, in samenwerking met de lidstaten en met inachtneming van het beginsel van goed financieel beheer¹. Daarbij hebben zowel de EU als de lidstaten een duidelijke en bindende verplichting om doeltreffende maatregelen te nemen ter bestrijding van fraude en onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad². Om aan deze verplichting te voldoen, moet de Commissie over een degelijk internecontrolekader beschikken.
- 02** Frauderisicobeheer is een integraal onderdeel van het [internecontrolekader van de Commissie](#). Beginsel 8 van het kader vereist dat fraudebestrijdingsmaatregelen op gestructureerde wijze worden ontworpen, uitgevoerd en gedocumenteerd, en niet gefragmenteerd of *ad hoc*. Meer in het bijzonder vereist dit dat er zowel op institutioneel als op dienstenniveau degelijke fraudebestrijdingsstrategieën worden opgesteld en uitgevoerd, die een kader bieden voor het verbeteren van de fraudebestrijdingsmaatregelen.
- 03** Dienovereenkomstig hebben de diensten van de Commissie (directoraten-generaal en uitvoerende agentschappen) hun fraudebestrijdingsstrategieën ontwikkeld op basis van vastgestelde frauderisico's en hebben zij overeenkomstige preventieve, opsporings-, onderzoeks- en corrigerende maatregelen vastgesteld. Op institutioneel niveau heeft de Commissie in 2011 haar eerste fraudebestrijdingsstrategie (CAFS) vastgesteld. De CAFS van 2011 werd in 2019 vervangen door een [nieuwe strategie](#), vergezeld van een actieplan. In 2023 heeft de Commissie dit [actieplan](#) geactualiseerd. In het algemeen biedt de institutionele fraudebestrijdingsstrategie het governancekader voor de coördinatie van fraudebestrijdingsmaatregelen binnen alle diensten van de Commissie. Deze aanpak heeft tot doel te zorgen voor consistentie en een risicogebaseerde ontwikkeling van fraudebestrijdingsmaatregelen in de hele Commissie.

¹ Artikel 317 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#).

² Ibid., artikel 325.

- 04** De Commissie moet ook jaarlijks verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over de maatregelen die zijn genomen om te voldoen aan haar verplichting om fraude te bestrijden. Dit gebeurt via het jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de EU (PIF-verslag), dat tot doel heeft de transparantie, verantwoordingsplicht en voortdurende monitoring van frauderisico's en -trends en de doeltreffendheid van fraudebestrijdingsmaatregelen te waarborgen.
- 05** Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) leidt het ontwerp en de ontwikkeling van de CAFS. Het biedt ondersteuning en methoden en evalueert de fraudebestrijdingsstrategieën. Andere diensten zijn ook betrokken bij het EU-kader voor fraudebestrijdingsbeheer, met welomschreven rollen en verantwoordelijkheden (*figuur 1*).

Figuur 1 | Taken en verantwoordelijkheden van degenen die betrokken zijn bij het EU-kader voor fraudebestrijdingsbeheer

CMB Bestuursraad	OLAF Europees Bureau voor fraudebestrijding	DG's Directoraten- generaal van de Commissie	AFCOS Coördinatie- dienst fraudebestrijding	FPDNet Netwerk voor fraudepreventie en -opsporing	COCOLAF Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding
• Zorgt voor toezicht en strategische sturing op het gebied van de institutionele aspecten van de bestrijding van fraude • Eenmaal per jaar bespreekt de CMB activiteiten ter voorkoming van fraude, analyses van risico's en trends, ontwikkelingen in verband met fraudebestrijdingsstrategieën en -maatregelen, en het PIF-verslag	• Ontwikkelt de CAFS • Voorziet in methoden en aanbevelingen en evalueert de ontwikkeling van fraudebestrijdingsstrategieën van diensten • Biedt de lidstaten methoden voor de ontwikkeling van de nationale fraudebestrijdingsstrategieën	• Dragen bij aan de uitvoering van CAFS-acties • Ontwikkelen dienstenspecifieke fraudebestrijdingsstrategieën die zijn afgestemd op hun respectieve beleidsterreinen en voeren deze uit • Houden risicoregisters bij	• Nationaal coördinatiepunt in samenwerking met OLAF • Samenwerking en regelmatige uitwisseling van informatie met OLAF • Is in elke lidstaat op een andere manier ingepast in de bestuurlijke structuur	• Het forum is ontwikkeld als expertise- en adviescentrum op het gebied van fraudebestrijding • Houdt jaarlijks drie plenaire vergaderingen • Heeft subgroepen volgens de verschillende profielen van de DG's	• Forum bestaande uit vertegenwoordigers van de bevoegde nationale diensten van de lidstaten en van de diensten van de Commissie • Bevordert de samenwerking en de uitwisseling van informatie en goede praktijken op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de EU • Bespreekt (nationale) fraudebestrijdingsstrategieën
• De directeur-generaal van OLAF kan de vergaderingen bijwonen wanneer fraudebestrijdingskwesties worden besproken	• Zit het FPDNet en COCOLAF voor • Brengt verslag uit aan de bestuursraad • Werkt samen met AFCOS'en in de lidstaten	• Wijzen een verantwoordelijk contactpunt of verantwoordelijke coördinator voor fraudebestrijding aan om contact te onderhouden met OLAF • Nemen deel aan FPDNet-vergaderingen	• OLAF beveelt aan dat de AFCOS'en worden betrokken bij de ontwikkeling van (nationale) fraudebestrijdingsstrategieën • Verschillende verantwoordelijkheden voor de nationale fraudebestrijdingsstrategie in elke lidstaat	• Draagt bij tot de uitwisseling van beste praktijken en informatie over fraudebestrijding tussen OLAF en de DG's • Helpt DG's bij de ontwikkeling en actualisering van sectorale fraudebestrijdingsstrategieën • Vergemakkelijkt de collegiale toetsing van fraudebestrijdingsstrategieën	• Komt twee keer per jaar in plenaire zitting bijeen en in twee vergaderingen van de rapportage- en analysegroep • Organiseert elk jaar één vergadering van de werkgroep voor fraudepreventie
	• Stelt het PIF-verslag op	• Leveren informatie aan voor het PIF-verslag • Brengen jaarlijks verslag uit over de uitgevoerde fraudebestrijdingsmaatregelen, -controles en -acties	• Verschillende bijdragen van elke lidstaat aan het PIF-verslag	• Draagt bij tot de opstelling van het PIF-verslag	• Draagt bij tot de opstelling van het PIF-verslag

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

Reikwijdte en aanpak van de controle

06 Wij hebben beoordeeld of de Commissie een degelijke institutionele fraudebestrijdingsstrategie heeft opgesteld en uitgevoerd, alsook dienstenspecifieke fraudebestrijdingsstrategieën, om fraude in verband met EU-uitgaven aan te pakken. We hebben onderzocht of de Commissie haar fraudebestrijdingsstrategie en de bijbehorende actieplannen heeft ontworpen in overeenstemming met beste praktijken die zijn ontleend aan internationale kaders voor fraudebeheer en of de actieplannen hebben bijgedragen tot de doelstellingen van de fraudebestrijdingsstrategie. Tot slot hebben we de regelingen voor monitoring en verslaglegging van de Commissie op het gebied van fraudebestrijding beoordeeld, zowel op institutioneel als op dienstenniveau. In [figuur 2](#) worden de stappen weergegeven die we hebben ondernomen en de gebieden die we hebben onderzocht.

Figuur 2 | Gebieden die we hebben onderzocht volgens de structuur van de CIPFA-beginselen



CIPFA: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy

SMART: specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden.

RACER: relevant, aanvaard, geloofwaardig, eenvoudig te monitoren, robuust tegen manipulatie.

Bron: ERK, op basis van de [Code of practice on managing the risk of fraud and corruption](#) van het Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA).

- 07** Goed ontworpen fraudebestrijdingsstrategieën die aansluiten bij de beginselen van het CIPFA en het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) zijn van cruciaal belang voor het beperken van frauderisico's en dragen uiteindelijk bij aan lagere fraudeniveaus. Vanwege de complexiteit van de factoren die fraude in de hand werken, de vele lagen van fraudebestrijdingsmaatregelen en het verborgen karakter van fraude, is het echter moeilijk om de directe impact van de strategieën afzonderlijk vast te stellen. Daarom richtte onze beoordeling zich op het ontwerp en de uitvoering van de strategieën.
- 08** De reikwijdte van de controle bestreek de [strategie van 2019](#) van de Commissie en de actieplannen van [2023](#) en [2019](#), alsook de bijbehorende fraudebestrijdingsstrategieën en actieplannen, gevolgd door een steekproef van diensten van de Commissie³ op basis van de materialiteit van de fondsen die zij beheren, waardoor de dekking van alle drie de beheersvormen werd gewaarborgd. Tenzij anders aangegeven, was de afsluitdatum voor onze controlewerkzaamheden 31 juli 2025.
- 09** Daarnaast hebben wij follow-up gegeven aan de aanbevelingen van ons Speciaal verslag nr. 01/2019 over fraude in verband met EU-uitgaven, die relevant waren voor dit verslag. De resultaten van onze analyse zijn opgenomen in [bijlage II](#).
- 10** Onze [controlemethodologie](#) is in overeenstemming met de internationale auditstandaarden die zijn uitgevaardigd door de [internationale organisatie van hoge controle-instanties](#) (International Organization of Supreme Audit Institutions — INTOSAI). Om de fraudebestrijdingsstrategieën van de Commissie te beoordelen, hebben we gebruikgemaakt van de beginselen inzake frauderisicobeheer van het CIPFA en het COSO. Beide kaders worden internationaal erkend voor de beoordeling van het ontwerp en de doeltreffendheid van fraudebestrijdingsstrategieën binnen organisaties.
- 11** We analyseerden het kader voor het opstellen en uitvoeren van deze fraudebestrijdingsstrategieën, met inbegrip van de door OLAF verstrekte methoden voor het opstellen van fraudebestrijdingsstrategieën, de geldende werkafspraken en andere relevante verslagen en ondersteunende documenten. Daarnaast hebben we vraaggesprekken gevoerd met personeelsleden van de geselecteerde afdelingen en van OLAF.

³ DG RTD, DG MOVE, DG ENER, DG INTPA, DG HOME, DG REGIO/DG EMPL, DG AGRI, Cinea, REA.

Bijlage II — Follow-up van de aanbevelingen uit het speciaal verslag van 2019 over fraude in verband met EU-uitgaven die relevant zijn voor dit verslag

Aanbeveling nr.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
1a	Gedeeltelijk aanvaard	In enkele opzichten	Het melden van onregelmatigheden en vermoedelijke fraude is in de loop der jaren verbeterd, maar er blijven tekortkomingen bestaan.
1b	Gedeeltelijk aanvaard	In enkele opzichten	Lacunes in haar analytische capaciteit belemmeren de Commissie om complexere risicoanalyses te verstrekken, met inbegrip van indicatoren per uitgaventerrein, land en sector.
2.1		Volledig	
2.2	Gedeeltelijk aanvaard	In enkele opzichten	De fraudebestrijdingsstrategie wordt voorafgegaan door een risicoanalyse, maar kan uitgebreider zijn, waarbij gebruik wordt gemaakt van een breed scala aan gegevens. De Commissie maakt niet ten volle gebruik van meetbare indicatoren. In haar verslaglegging wordt meer aandacht besteed aan output dan aan resultaten.
3.1	Gedeeltelijk aanvaard	In de meeste opzichten	Er is nog steeds sprake van een aantal tekortkomingen in de risicobeoordeling van de Commissie.
3.2	Aanvaard		De ERK verrichtte een specifieke doelmatigheidscontrole — Speciaal verslag 11/2022 over opname op een zwarte lijst.
3.3	Aanvaard		Buiten de reikwijdte van deze controle.
4	Gedeeltelijk aanvaard		De ERK verrichtte een specifieke doelmatigheidscontrole — Speciaal verslag 26/2025 over EU-organen die fraude bestrijden.

Bijlage III — Onze aanpak bij de beoordeling van de duidelijkheid, meetbaarheid en relevantie van acties

We gebruikten de onderstaande checklist waarbij elke vraag wordt beantwoord aan de hand van een driepuntenschaal (“ja”, “gedeeltelijk” of “nee”) om subscores te verkrijgen. Een “ja” krijgt de volledige weging, “gedeeltelijk” krijgt de helft en “nee” krijgt nul. De score voor elke indicator is het gemiddelde van de bijbehorende subscores.

Indicatoren	Weging
Duidelijk omschreven en nauwkeurig	
Is de actie duidelijk gericht op prioritaire risico's/gebieden/processen?	33 %
Is het duidelijk wie verantwoordelijk is voor de actie?	33 %
Kan de actie ondubbelzinnig worden begrepen?	33 %
Kwantificeerbare resultaten (d.w.z. vooruitgang kan worden gevolgd)	
Kan de actie worden gevolgd aan de hand van specifieke gegevens?	33 %
Zijn er vastgestelde waarden waarmee vergeleken kan worden?	33 %
Is er een duidelijke meeteenheid (percentage, aantal, dagen, bedrag)?	33 %
Realistisch gezien de middelen en beperkingen	
Beschikt de organisatie over de nodige middelen (personeel, begroting, instrumenten) om de actie uit te voeren?	33 %
Zijn in het verleden soortgelijke doelstellingen bereikt?	33 %
Is er rekening gehouden met mogelijke belemmeringen die de uitvoering van de maatregel in de weg zouden kunnen staan (systeembeperkingen, wettelijke beperkingen, weerstand tegen verandering)?	33 %
Afgestemd op bredere doelstellingen	
Sluit de actie aan bij de doelstellingen?	33 %
Is het het juiste moment om de actie voort te zetten?	33 %
Levert deze actie toegevoegde waarde op?	33 %
Tijdgebonden	
Is er een duidelijke termijn voor de uitvoering van de actie?	50 %
Zijn er tussentijdse mijlpalen?	50 %

Afkortingen

Afkorting	Definitie/verklaring
AFCOS	coördinatiedienst fraudebestrijding (anti-fraud coordination service)
AI	artificiële intelligentie
CAFS	fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (Commission anti-fraud strategy)
Cinea	Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CMB	bestuursraad
COCOLAF	Raadgevend Comité coördinatie fraudebestrijding
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DG AGRI	Directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling
DG EMPL	Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie
DG ENER	Directoraat-generaal Energie
DG HOME	Directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken
DG INTPA	Directoraat-generaal Internationale Partnerschappen
DG MOVE	Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer
DG REGIO	Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling
DG RTD	Directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie
IMS	Beheerssysteem voor onregelmatigheden (Irregularity Management System)
JAV	jaarlijks activiteitenverslag
OLAF	Europees Bureau voor fraudebestrijding
PIF	Bescherming van de financiële belangen van de EU
REA	Europees Uitvoerend Agentschap onderzoek

Woordenlijst

Term	Definitie/verklaring
Arachne	Door de Commissie ontwikkeld geïntegreerd IT-instrument voor datamining en risicobeoordeling, waarmee de risico's worden beoordeeld die verbonden zijn aan entiteiten die deelnemen aan aanbestedingsprocedures en die door de EU gefinancierde contracten uitvoeren.
Beheersautoriteit	Nationale, regionale of lokale (overheids- of particuliere) instantie die door een lidstaat is aangewezen voor het beheer van een door de EU gefinancierd programma.
Dienst	In het kader van dit verslag, een directoraat-generaal of uitvoerend agentschap van de Commissie.
Direct beheer	Beheer van een EU-fonds of -programma door de Commissie alleen, in tegenstelling tot gedeeld beheer of indirect beheer.
Fraude	opzettelijke en onwettige gebruikmaking van bedrog om materieel voordeel te behalen door een andere partij eigendom of geld te ontnemen.
Fraudebestrijdingscyclus	Alle fasen van de preventie, de opsporing, het onderzoek en de bestraffing van fraude.
Gedeeld beheer	Methode om de EU-begroting te besteden waarbij de Commissie, anders dan bij direct beheer, delegeert aan de lidstaat maar toch de eindverantwoordelijkheid houdt.
Indirect beheer	Methode om de EU-begroting uit te voeren waarbij de Commissie uitvoeringstaken toevertrouwt aan andere entiteiten (zoals niet-EU-landen en internationale organisaties).
Kwetsbare plek	Tekortkoming die een proces of organisatie gevoelig maakt voor risico's.
Monitoring	Systematisch observeren en controleren, deels aan de hand van indicatoren, in hoeverre er vooruitgang wordt geboekt in de richting van de verwezenlijking van een doelstelling.
Onderzoeksccluster	Directoraten-generaal, uitvoerende agentschappen en gemeenschappelijke ondernemingen op het beleidsterrein onderzoek.
Risico	De kans dat er een ongewenst voorval optreedt.
Risicobeheer	Systematisch risico's in kaart brengen en maatregelen nemen om deze te beperken of weg te nemen, of om de impact ervan te beperken.
Risicobeoordeling	Systematisch in kaart brengen en analyseren van risico's die verband houden met een activiteit of proces, als uitgangspunt voor het beheer van die risico's.
Uitvoerend agentschap	Organisatie die voor een beperkte periode door de Commissie wordt opgericht en beheerd om namens haar en onder haar verantwoordelijkheid specifieke taken te verrichten in verband met EU-programma's of -projecten.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2026-18>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2026-18>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's, of van beheerskwesties 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. Deze controle werd geleid door ERK-lid Ildikó Gáll-Pelcz, ondersteund door Kinga Bara, kabinetschef, en Raymond Larkin, kabinetsattaché; Bogna Kuczyńska, hoofdmanager; Tomasz Kokot, taakleider; Agathokleia Varytimou, Jan Guman en Sara Danif, auditors.



Ildikó Gáll-Pelcz



Raymond Larkin



Claudia Kinga Bara



Bogna Kuczyńska



Tomasz Kokot



Agathokleia Varytimou



Jan Guman



Sara Danif

Van links naar rechts, bovenste rij: Ildikó Gáll-Pelcz, Raymond Larkin, Kinga Bara.

Van links naar rechts, onderste rij: Bogna Kuczyńska, Tomasz Kokot, Agathokleia Varytimou, Jan Guman, Sara Fernandes Danif.

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: © Pongsak — stock.adobe.com.

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 978-92-849-7715-4	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/4287768	QJ-01-26-027-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7716-1	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/2055893	QJ-01-26-027-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, [Speciaal verslag 18/2026](#) “De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie — Uitgebreid, maar niet ambitieus genoeg”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026.

Frauderisico's die van invloed zijn op de EU-begroting blijven zich ontwikkelen, waardoor er binnen de Commissie behoefte is aan een robuust en gecoördineerd kader voor fraudebestrijding. In dit verslag hebben wij onderzocht of de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie naar behoren is opgezet om frauderisico's te beheersen en een consistente uitvoering te ondersteunen. Hoewel de strategie in grote lijnen de erkende beginselen inzake frauderisicobeheer volgt en de volledige fraudebestrijdingscyclus bestrijkt, hebben wij tekortkomingen vastgesteld op het gebied van risicobeoordeling, actieplanning, monitoring en verslaglegging. Met name wordt bij risicobeoordelingen niet systematisch gebruikgemaakt van alle relevante informatiebronnen en wordt onvoldoende rekening gehouden met opkomende risico's. Ook zijn de maatregelen vaak niet ambitieus genoeg of ontbreken er meetbare resultaten en duidelijke tijdschema's. Bovendien is de monitoring meer gericht op de uitvoering dan op resultaten of impact. We doen daarom aanbevelingen om het toezicht, de risicobeoordelingen, de actieplannen en de verslaglegging te versterken.

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