

Vergaderjaar 2019–2020

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2884

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 juni 2020

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 7 juni 2019 inzake het fiche: Mededeling Fraudebestrijdingsstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 2812)

De vragen en opmerkingen zijn op 2 juli 2019 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 22 juni 2020 zijn de vragen, voorzien van een inleiding, beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Schukkink

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het BNC-fiche over de mededeling fraudebestrijdingsstrategie. De leden van de VVD-fractie hebben daarover nog wel enkele vragen en/of opmerkingen.

De VVD is voorstander van het krachtig kunnen optreden tegen fraude met Europese middelen. Het kabinet is ook voor een krachtiger aanpak. In hoeverre wordt met de nieuwe fraudebestrijdingsstrategie daaraan ook voldoende invulling gegeven? Welke zaken mist het kabinet nog in de voorgestelde aanpak?

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de regelgeving ook een belangrijk element is in de fraudebestrijding. Complexiteit van regelgeving kan leiden tot fraude, dan wel kan fraude vergemakkelijken c.q. uitlokken. Welke acties worden op het terrein van de regelgeving genomen, bijvoorbeeld waar het gaat om vereenvoudiging?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Europese Rekenkamer in het verleden ook regelmatig opmerkingen heeft gemaakt over fraude in de Europese Unie met EU-middelen. In hoeverre is hiernaar gekeken bij de opzet van de fraudebestrijdingsstrategie? Welk overleg heeft er plaatsgevonden met de Europese Rekenkamer? Welk overleg heeft er plaatsgevonden met OLAF, het Europese anti-fraudebureau? Welke afstemming heeft er plaatsgevonden met Europol? In hoeverre is hier rekening gehouden met overlappende of complementaire programma's dan wel taken? Zijn er nog andere internationale organisaties aangesloten op de verbetering van de samenwerking en werkstromen inzake fraudebestrijding? Hierbij valt te denken aan de Egmont Group, een wereldwijd samenwerkingsverband van 158 Financial Intelligence Units. Zo ja, wat is daar uitgekomen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de Europese Rekenkamer eerder heeft aangegeven dat lidstaten zelf ook veel kunnen en moeten doen als het gaat om fraudebestrijding, met name ook waar het gaat om middelen in gedeeld beheer. In hoeverre maakt dit onderdeel uit van de fraudebestrijdingsstrategie? Zo nee, waarom maakt dit er geen deel van uit?

In het regeerakkoord is opgenomen dat intensieve samenwerking tussen lidstaten bij de bestrijding van EU-fraude, die vaak grensoverschrijdend van aard is, onontkoombaar is, zo merken de leden van de VVD-fractie op. In hoeverre wordt daar in deze mededeling op ingezet? Welke voorstellen ziet het kabinet voor zich in dit kader om de fraude beter te kunnen bestrijden?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de lijn van het kabinet is dat de uitbreiding van de rol van OLAF binnen de bestaande bevoegdheden en bestaande capaciteit gebeurt. Is dit ook de intentie van de Europese Commissie? Wanneer is er duidelijk of er extra middelen nodig zijn, als dit wel de bedoeling is van de Europese Commissie?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Europese Commissie van lidstaten vraagt om bij te dragen aan de bestaande datasystemen. Wanneer is ook duidelijk wat de eventuele (financiële) gevolgen zijn voor de lidstaten van het bijdragen aan de bestaande datasystemen en

passende maatregelen tegen het schaden van de financiële belangen van de Europese begroting? Wat wordt daar precies onder verstaan?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het BNC-fiche over de fraudebestrijdingsstrategie van de Europese Commissie. Zij hebben hierbij nog enkele vragen en opmerkingen.

Deze leden stellen de inzet van het kabinet om fraude beter aan te pakken zeer op prijs. Een proactieve houding van lidstaten is volgens deze leden van belang om fraude grondig aan te pakken

De leden van de D66-fractie lezen dat deze nieuwe fraudebestrijdingsstrategie tot stand komt in de context van een mogelijk Europees Openbaar Ministerie. Deze leden vinden dit een goede stap om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken. Deelt het kabinet de mening van de D66-fractie dat een Europees Openbaar Ministerie van groot belang is om grensoverschrijdende criminaliteit zoals fraude met EU-geld te voorkomen en aan te pakken?

Genoemde leden lezen dat de Commissie onvoldoende analyse van fraudegegevens is noemt als een van de problemen. Deze leden lezen ook dat het kabinet vooral wil inzetten op de uitwisseling van informatie en het beter benutten van bestaande systemen. Zij vragen wat de Nederlandse inzet is inzake het beter analyseren van de verzamelde en uitgewisselde gegevens.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat de aanpak van fraude met Europees geld prioriteit heeft voor dit kabinet. Zij vinden dat bestrijding van deze fraude essentieel is voor het vertrouwen in de EU. Deze leden vragen in dat licht dan ook wat het kabinet doet om extra te waarborgen tegen fraude met EU-subsidies in Nederland.

De Minister schrijft dat hij veel kansen ziet in het beter uitwisselen van informatie tussen lidstaten. De leden van de D66-fractie vragen welke stappen dit kabinet al heeft genomen om dit van Nederlandse kant te verbeteren en welke stappen nog worden gezet.

Deze leden vernemen dat de budgettaire gevolgen nog niet zijn uitgewerkt. Zij vragen hoe groot het kabinet de kans acht dat de nieuwe fraudebestrijdingsstrategie netto geld oplevert door het voorkomen van fraude en de terugvordering van frauduleus verstrekte EU-subsidies.

II Reactie van de Minister

Inleiding

Voordat ik hieronder inga op de door u gestelde vragen benadruk ik graag dat ik me door uw Kamer gesteund voel in de noodzaak van een krachtige aanpak van fraude met EU-middelen en dat ik me daarvoor ook hard zal blijven maken.

Doel Fraudebestrijdingsstrategie

De VVD heeft gevraagd op welke wijze de nieuwe fraudebestrijdingsstrategie (hierna: CAFS) voldoende invulling geeft aan een krachtige fraudeaanpak.

De CAFS benadrukt de alomvattende aanpak die vereist is om EU-fraude tegen te gaan. Deze aanpak bestrijkt de volledige fraudebestrijdingscyclus

en houdt in: i) de preventie, de opsporing en de omstandigheden voor onderzoeken naar fraude verbeteren; en ii) ervoor zorgen dat er gepaste schadeloosstelling en afschrikkende werking is, met onder meer effectieve, evenredige en ontradende sancties. De leidende beginselen en normen voor de diensten van de Europese Commissie en de uitvoerende agentschappen in de strijd tegen fraude blijven geldig.

De CAFS 2019 heeft primair als doel de Europese Commissie te voorzien van meer analytische capaciteit met het oog op preventie en opsporing, en van een meer gecentraliseerd systeem voor de bewaking van fraudeaanpak. Hierbij wordt rekening gehouden met het versterken van bestaande datasystemen. De CAFS 2019 spitst zich verder, net als de voorganger CAFS 2011–2017, toe op de bescherming van de financiële belangen van de EU tegen fraude, corruptie en andere opzettelijke onregelmatigheden en op het risico van ernstig wangedrag binnen de instellingen en organen van de EU.

Vereenvoudiging van regelgeving

De VVD vraagt welke acties worden ondernomen op het terrein van regelgeving, waaronder vereenvoudiging. Met het oog op simplificatie van regelgeving en bestrijding van fraude geeft de Europese Commissie aan dat «*Versimpelde kostenopties*» (vergoeding van kosten die een begunstigde maakt op basis van vaste tarieven, eenheidskosten of forfaitaire bedragen) worden gehandhaafd. Ook is er een nieuw instrument geïntroduceerd, namelijk «*Financiering niet gelinkt aan kosten*». Dit instrument belooft het voldoen aan voorwaarden of het behalen van resultaten door de begunstigde zoals vooraf gedefinieerd. Dergelijke vereenvoudigingsinstrumenten ontlasten zowel de begunstigten als de subsidieverstrekkers van de Commissie van de administratieve last van het bijhouden en controleren van documentatie. Daarnaast bevorderen deze instrumenten dat vooraf een doordachte analyse wordt gemaakt van de gemiddelde kosten van de uit te voeren activiteiten. Het probleem van frauduleuze of onregelmatige kostenberekening wordt hiermee aanzienlijk verminderd.

Betrokken partijen

De VVD heeft gevraagd in hoeverre eerdere opmerkingen van de Europese Rekenkamer zijn betrokken bij de opstelling van de CAFS. Ook wil de VVD weten of bij de ontwikkeling van de CAFS afstemming plaatsvond met de Europese Rekenkamer, OLAF en Europol.

Het onafhankelijke fraudebureau van de Commissie, OLAF, had het voortouw bij het opstellen van de CAFS. Hierbij heeft OLAF nauw afgestemd met betreffende directoraten-generaal van de Europese Commissie en overige betrokkenen.

In de CAFS 2019 wordt rekening gehouden met de evaluatie van de CAFS voor de periode 2011–2017 en met de resultaten van de recente doelmatigheidscontrole van de Europese Rekenkamer «Bestrijding van fraude in verband met EU-uitgaven: maatregelen zijn nodig»¹. De strategie bouwt voort op dit rapport. De twee vooraanstaande doelen van de CAFS zijn gelijk te trekken met de aanbevelingen van dit rapport. Ook maakt het «*Serious and Organised Crime Threat Assessment*»² van Europol deel uit van het Fraud risk assessment³ van deze strategie.

¹ Bestrijding van fraude in verband met EU-uitgaven: maatregelen zijn nodig, Speciaal verslag nr. 01/2019.

² Serious and Organised Crime Threat Assessment.

³ Fraud risk assessment.

Ook wil de VVD weten of er nog andere internationale organisaties zijn aangesloten op de verbetering van de samenwerking en werkstromen inzake fraudebestrijding, zoals de Egmont Group.

De CAFS is een bindend intern beleidsdocument voor de directoraten-generaal van de Commissie en de Europese agentschappen en bevat daarom geen verplichtingen voor lidstaten en externe organisaties. Wel is de strategie mede gericht op de samenwerking van de Europese Commissie met OLAF, Europol, het Europees Openbaar Ministerie (hierna: EOM) en overige Europese instellingen zoals de Europese agentschappen. Ook wordt samengewerkt met de lidstaten, derde landen, internationale (financiële) instellingen en maatschappelijke organisaties.

Daarnaast is de Europese Commissie waarnemer bij de Egmont Group of Financial Intelligence Units. Dit platform biedt de mogelijkheid om kennis uit te wisselen in het kader van de bestrijding van witwassen en terrorisme financiering. Deze betrokkenheid vloeit voort uit de mededeling van de Europese Commissie genaamd «Naar een betere toepassing van het kader voor de bestrijding van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme»⁴ en de mededeling inzake «een actieplan voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme»⁵.

Complementaire programma's

De VVD heeft gevraagd in hoeverre er bij de opstelling van de CAFS rekening is gehouden met overlappende dan wel complementaire programma's en taken.

In het fraude risk assessment⁶ dat bij de CAFS hoort, zijn diverse risico's benoemd waarbij bestaande instrumenten gebruikt worden om dergelijke risico's te mitigeren. De CAFS is dan ook ontwikkeld met het oog op het bestaande anti-fraudebeleid om zo rekening te houden met overlappende en complementaire programma's. Daarnaast is bij de concrete uitwerking van de centralisatie van datasystemen nagedacht over de versterking van bestaande datasystemen.

Rol lidstaten – grensoverschrijdende samenwerking

De VVD geeft aan dat lidstaten zelf ook veel kunnen en moeten doen als het gaat om fraudebestrijding, met name ook waar het gaat om middelen in gedeeld beheer. In hoeverre maakt dit onderdeel uit van de fraudebestrijdingsstrategie?

Daarnaast merkt de VVD op dat in het regeerakkoord is opgenomen dat intensieve samenwerking tussen lidstaten bij de bestrijding van EU-fraude, die vaak grensoverschrijdend van aard is, onontkoombaar is. In hoeverre wordt daar in deze mededeling op ingezet? Welke voorstellen ziet het kabinet voor zich in dit kader om de fraude beter te kunnen bestrijden?

De fraudebestrijdingsstrategie is een bindend intern beleidsdocument voor de directoraten-generaal van de Commissie en de agentschappen inzake de bestrijding van fraude en corruptie die de financiële belangen van de EU schaden. Alhoewel de CAFS niet van toepassing is op de lidstaten, ben ik overtuigd van de voordelen van nauwe samenwerking tussen lidstaten en meer inspanning van lidstaten bij de uitwisseling van gegevens ten behoeve van de analyse van de Europese Commissie. De Commissie wijst terecht op de verantwoordelijkheid van de lidstaten om

⁴ Naar een betere toepassing van het kader voor de bestrijding van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme.

⁵ Communication from the Commission on an Action Plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorism financing.

⁶ Fraud Risk assessment.

eveneens passende maatregelen te nemen om fraude tegen de financiële belangen van de EU te voorkomen.

Ik zie hierbij kansen in het beter benutten van bestaande systemen zoals het Irregularity Management System (IMS), de OWNRES-databank en het antifraude-informatiesysteem (AFIS) van de Commissie. Indien alle lidstaten deze systemen optimaal benutten, kan transnationale samenwerking op doelmatige wijze ingezet worden en kunnen fraudebestrijdingsambtenaren van o.a. de Commissie het werk nog beter uitvoeren. Tot slot heeft het kabinet in 2018 besloten tot deelname aan het EOM, mede vanuit de gedachte dat dit bijdraagt aan effectievere grensoverschrijdende samenwerking bij de strafrechtelijke aanpak van EU-fraude.

D66 vraagt welke stappen het kabinet heeft ondernomen om de Nederlandse inzet van informatie-uitwisseling te verbeteren en welke stappen nog worden gezet. Daarnaast vragen de leden wat het kabinet extra doet om waarborgen in te bouwen tegen fraude met EU-subsidies in Nederland. Ook vragen de leden van D66 naar de Nederlandse inzet inzake het beter analyseren van de verzamelde en uitgewisselde gegevens.

Nederland benut bovengenoemde systemen momenteel zo optimaal mogelijk. We zien een verbetermogelijkheid in het aanwijzen van een centraal coördinatiepunt van de bestaande systemen. Dat maakt het mogelijk om een nationaal overzicht op te stellen van veelvoorkomende fouten en vermoedens van fraude aan de uitgavenzijde. Aan de inkomstzijde houdt de Nederlandse AFCOS (de Douane) dat overzicht bij. Momenteel wordt onderzocht hoe aan het totaaloverzicht het beste vorm kan worden geven.

Daarnaast zijn er verschillende waarborgen in Nederland om onregelmatigheden en fraude met Europese subsidies tegen te gaan. Allereerst hebben de controleurs van de Europese subsidies de verplichting om onregelmatigheden van boven de 25.000 euro te melden aan de Commissie. Daarnaast controleert de Auditautoriteit jaarlijks de Managementautoriteit op de aanwezigheid van voldoende preventief antifraudebeleid. Er zijn meerdere controlemomenten geïntegreerd in het facturatieproces. Ook werkt de Nederlandse Anti-fraude coördinatie service (AFCOS) samen met OLAF. Indien ter plekke inspecties plaatsvinden door OLAF gebeurt dat in nauwe afstemming van de Nederlandse AFCOS (de Douane) en eventueel andere betrokken Nederlandse instanties. Tenslotte wordt in de Nationale Verklaring transparant verantwoord over lopende Nederlandse fraudeonderzoeken van OLAF.

Inzet en middelen OLAF en output CAFS

De leden van de VVD-fractie lezen dat de lijn van het kabinet is dat de uitbreiding van de rol van OLAF binnen de bestaande bevoegdheden en bestaande capaciteit gebeurt. Is dit ook de intentie van de Europese Commissie? Wanneer is er duidelijk of er extra middelen nodig zijn, als dit wel de bedoeling is van de Europese Commissie?

De fraudebestrijdingsstrategie is een beleidsdocument en niet gekoppeld aan een financieel statement. Ik sta positief tegenover een sterke positie van OLAF, maar zie graag dat taken onderdeel uitmaken van het huidige profiel en binnen de huidige capaciteit⁷. OLAF zal in het kader van de CAFS de huidige taken blijven uitoefenen en optreden als kenniscentrum voor Europese fraudebestrijding. Er zijn (minimale) interne personeelsver-

⁷ Zie in dit verband ook het BNC-fiche inzake het voorstel tot wijziging van Verordening 883/2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) wat betreft samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie en de doeltreffendheid van de onderzoeken van OLAF, Kamerstuk 22 112, nr. 2635.

schuivingen geweest bij de Europese Commissie om de fraudebestrijdingsstrategie te kunnen implementeren.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Europese Commissie van lidstaten vraagt om bij te dragen aan de bestaande datasystemen. De VVD wil weten wanneer duidelijk is wat de eventuele (financiële) gevolgen zijn voor de lidstaten van het bijdragen aan de bestaande datasystemen en passende maatregelen tegen het schaden van de financiële belangen van de Europese begroting?

Overeenkomstig artikel 325, lid 1, VWEU moeten zowel de EU als de lidstaten fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, bestrijden. Hieruit vloeit voort dat de lidstaten al geruime tijd de bestaande datasystemen optimaal moeten benutten. Dat gebeurt momenteel niet overal. De oproep van de Europese Commissie om deze beter te benutten dan momenteel het geval is, gaat voor mij daarom in Nederland niet gepaard met de inzet van extra financiële middelen.

De leden van D66 vernemen dat de budgettaire gevolgen nog niet zijn uitgewerkt. Zij vragen hoe groot het kabinet de kans acht dat de nieuwe fraudebestrijdingsstrategie netto geld oplevert door het voorkomen van fraude en de terugvordering van frauduleus verstrekte EU-subsidies. Deze inschatting kan de Europese Commissie niet maken, omdat deze gelinkt is aan de inschatting van niet-geconstateerde fraudegevallen. Laatstgenoemde gaat vooraf aan de conclusie van het financiële voordeel van de CAFS. Onderdeel van de CAFS is het opstellen van prestatie-indicatoren. Daarnaast maakt structurele verantwoording in de PIF-rapporten (Annual Reports on the protection of the EU's financial interests) deel uit van de strategie. Deze rapporten worden jaarlijks openbaar gemaakt.

Europees Openbaar Ministerie

De leden van D66 willen weten of het kabinet de mening deelt dat een Europees Openbaar Ministerie van groot belang is om grensoverschrijdende criminaliteit zoals fraude met EU-geld te voorkomen en aan te pakken?

Het kabinet deelt de mening van de leden van de D66 fractie dat de oprichting van het EOM kan bijdragen aan effectievere strafrechtelijke bestrijding van EU-fraude en bepleit daarom in dit verband dat, ingepast binnen de kabinetsinzet voor een modern en financieel houdbaar MFK, het EOM daarvoor adequaat is uitgerust.