

# **Informatienota over fraude-indicatoren voor EFRO, ESF en CF**

*Dit is een werkdocument van de diensten van de Commissie. Op grond van het geldende Gemeenschapsrecht biedt het overheidsinstanties, beroepsbeoefenaars, begunstigen of potentiële begunstigen en andere instanties die betrokken zijn bij de bewaking, controle of uitvoering van het cohesiebeleid, technische informatie over de wijze waarop de Gemeenschapsregels op dit gebied moeten worden uitgelegd en toegepast. Het werkdocument heeft tot doel aan te geven hoe de diensten van de Commissie deze regels uitleggen en interpreteren, zodat de uitvoering van operationele programma's wordt vergemakkelijkt en goede praktijken worden aangemoedigd. Deze informatienota laat echter onverlet de interpretatie van nationale wetten, het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg of de ontwikkeling van de besluitvorming binnen de Commissie.*

## INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING .....	3
1.1.	Achtergrond.....	3
1.2.	Gezamenlijke strategie voor fraudepreventie.....	4
2.	DEFINITIES .....	5
2.1.	Definitie van onregelmatigheid.....	5
2.2.	Definitie van fraude in het Verdrag.....	6
2.3.	Typen fraude .....	6
3.	REDENEN VOOR FRAUDE.....	7
4.	VOORKOMEN EN OPSPOREN VAN FRAUDE - VERANTWOORDELIJKHEDEN .....	8
4.1.	Beheers- en certificeringsautoriteiten (“beheerders”).....	8
4.2.	Auditautoriteiten (en andere auditinstanties die auditwerkzaamheden verrichten) .....	9
5.	AANBEVELINGEN VOOR HET GEBRUIK VAN DEZE INFORMATIENOTA .....	9
Bijlage 1	Fraudeconstructies en -indicatoren met betrekking tot contracten en aanbestedingen	
Bijlage 2	Fraudeconstructies en -indicatoren met betrekking tot adviesdiensten	
Bijlage 3	Procedure voor het melden van fraude aan OLAF	

## 1. INLEIDING

### 1.1. Achtergrond

Overeenkomstig artikel 274 van het Verdrag voert de Commissie de begroting uit onder eigen verantwoordelijkheid en met inachtneming van het beginsel van goed financieel beheer. Voorts werken de lidstaten met de Commissie samen om te verzekeren dat de kredieten worden besteed volgens het beginsel van goed financieel beheer.

In artikel 280 van het Verdrag wordt bepaald dat de Gemeenschap en de lidstaten fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Gemeenschap worden geschaad, bestrijden.

Tevens geldt krachtens artikel 53 ter, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen<sup>1</sup> dat het de taak van de lidstaten is bij gedeeld beheer fraude en onregelmatigheden te voorkomen en aan te pakken. Op grond van de wettelijke regelingen voor gedeeld beheer en om de financiële belangen van de Gemeenschap te beschermen, zijn de lidstaten als eerste verantwoordelijk voor het instellen van beheers- en controlesystemen die voldoen aan de eisen van het Gemeenschapsrecht, en voor toezicht op een doeltreffende werking van de systemen, door middel van audits die door de aangewezen instanties worden verricht om onregelmatigheden en fraude te voorkomen, op te sporen en te corrigeren.<sup>2</sup> Bij onregelmatigheden of een vermoeden van fraude moet de Commissie op de hoogte worden gebracht in overeenstemming met de meldingsprocedures van de Verordeningen (EG) nr. 1681/94 en (EG) nr. 1831/94 van de Commissie als het gaat om gevallen binnen de programmeringsperiode 2000-2006, en in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie (artikelen 27-36) voor gevallen binnen de programmeringsperiode 2007-2013.

Ongeacht of de onregelmatigheid onopzettelijk of opzettelijk (fraude) is, moeten de desbetreffende uitgaven worden uitgesloten van medefinanciering uit de Gemeenschapsbegroting.

Deze informatienota verschaft een overzicht van fraudeconstructies en bijbehorende fraude-indicatoren die van belang zijn voor structurele acties met als doel het

---

<sup>1</sup> PB L 248 van 16.9.2001.

<sup>2</sup> Artikel 70 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999, PB L 210 van 31.7.2006 en afdeling 2 (artikelen 27-36) van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1083/2006, PB L 371 van 27.12.2006.

fraudebewustzijn in de lidstaten te vergroten. Hierdoor kunnen beheers- en controlesystemen worden versterkt om effectiever fraude te voorkomen en op te sporen.<sup>3</sup>

## 1.2. Gezamenlijke strategie voor fraudepreventie

Deze informatienota vormt een van de acties van een breder initiatief dat in 2008 is gestart: DG Regionaal beleid en DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen hebben met hulp van OLAF een gezamenlijke strategie voor fraudepreventie (GSFP) ontwikkeld. Deze strategie bestaat uit een reeks maatregelen die bedoeld zijn om het fraudebewustzijn bij gedeeld beheer te vergroten en om richtsnoeren en meer proactieve instrumenten te verschaffen waarmee fraude kan worden tegengegaan.

Wat betreft richtsnoeren in het algemeen is het, met ingang van 2009, de bedoeling om een “pakket” over diverse fraudekwesaties beschikbaar te stellen aan autoriteiten die de Structuurfondsen in de lidstaten beheren, bureaufunctionarissen binnen de Commissie en auditors van de Commissie en de lidstaten.

De meer specifieke strategische doelstellingen van de GSFP zijn:

- versterking van de frauderisicobeoordeling;
- **verstrekking van meer proactieve richtsnoeren aan de lidstaten met het oog op het opsporen van fraude;**
- meer ondersteuning van de autoriteiten van de lidstaten bij het voorkomen en opsporen van fraude;
- vergroting van het fraudebewustzijn binnen DG Regionaal beleid en DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen;
- vergroting van het fraudebewustzijn in de lidstaten.

---

<sup>3</sup> Elk jaar publiceert de Commissie een jaarverslag over de fraudebestrijding in de Gemeenschap (in 2007 was dat het *Commission Report to the European Parliament and to the Council, Protection of Communities' Financial Interests – Fight Against Fraud – Annual report 2007 – SEC(2008)2300 en SEC(2008)2301*), met een statistische bijlage over onregelmatigheden, fraudevermoedens en fraude. Wat betreft de structurele acties binnen de programmeringsperiode 2000-2006 geldt dat de lidstaten bij de melding van onregelmatigheden aan de Commissie conform de toepasselijke verordeningen, hebben aangegeven dat 12-15% van de onregelmatigheden tot de categorie “vermoeden van fraude” behoren. Uitgaande van deze raming in 2007 hebben de gemelde “vermoedens van fraude” betrekking op 0,31% van de vastleggingen. Dit zijn voorlopige cijfers en daarom moeten zij met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd; alleen een bevoegde rechterlijke instantie kan een vermoeden van fraude als een geval van fraude bestempelen.

Een van de strategische doelstellingen van de GSFP is meer proactieve richtsnoeren voor het opsporen van fraude aan te reiken, wat weer kan helpen fraude te voorkomen. Als voortvloeisel hiervan heeft de Commissie deze informatienota over fraude-indicatoren opgesteld, waarmee de lidstaten hun kennis van fraudeconstructies en -indicatoren kunnen vergroten.

De bijlagen 1 en 2 bij deze informatienota bevatten een overzicht van algemeen gangbare en terugkerende fraudeconstructies voor contracten en openbare aanbestedingen, alsmede arbeidskosten en adviesdiensten, en de bijbehorende fraude-indicatoren.<sup>4</sup>

In bijlage 3 bij deze informatienota wordt een samenvatting gegeven van de procedures voor het melden van fraude aan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

## 2. DEFINITIES

### 2.1. Definitie van onregelmatigheid

In Verordening (EG) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen is de term onregelmatigheid een breed begrip dat zowel opzettelijke als niet-opzettelijke onregelmatigheden omvat die door marktdeelnemers zijn begaan.

In artikel 1, lid 2, van Verordening (EG) nr. 2988/95<sup>5</sup> wordt “**onregelmatigheid**” omschreven als:

*“elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht (...) die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave”.*<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Een groot deel van de informatie is afkomstig uit de gids voor contract- en aanbestedingsfraude van de Association of Certified Fraud Examiner's (ACFE). Deze gids is gebaseerd op onderzoeken van fraudezaken wereldwijd en bekende fraudeconstructies. Zie [www.acfe.com](http://www.acfe.com).

<sup>5</sup> PB L 312 van 23.12.1995, blz. 1.

<sup>6</sup> Met het oog op de Structuurfondsen wordt een aangepaste definitie gegeven in artikel 1 bis van Verordening (EG) nr. 1681/94: onder “onregelmatigheid” wordt verstaan “elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht die bestaat in een handelen of nalaten van een economisch subject waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen wordt of zou kunnen worden benadeeld als gevolg van een onverschuldigde uitgave”. Dezelfde definitie staat vermeld in artikel 2, punt 7), van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds voor de periode 2007-2013.

## 2.2. Definitie van fraude in het Verdrag

In de Overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen<sup>7</sup> wordt “fraude” wat de uitgaven betreft gedefinieerd als elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij:

- *valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat middelen afkomstig van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen of van de door of voor de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen, wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden;*
- *met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden;*
- *deze middelen worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor zij oorspronkelijk zijn toegekend.*

Fraude omvat dus een component opzettelijk bedrog waarmee het zich onderscheidt van de algemenere term “onregelmatigheid”.

Overeenkomstig artikel 3, lid 1, punt e), van Verordening (EG) nr. 1681/94 zijn de lidstaten sinds 2006 verplicht om, wanneer zij onregelmatigheden aan de Commissie melden, na te gaan of er bij de desbetreffende onregelmatigheden sprake is van een “**vermoeden van fraude**”.<sup>8</sup>

## 2.3. Typen fraude

Het is aan te bevelen dat een typeclassificatie voor fraude wordt afgestemd op de specifieke omstandigheden en omgeving waarin een organisatie werkzaam is.

De Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)<sup>9</sup> gebruikt een specifieke taxonomie met daarin de typen fraude die een organisatie kan aantreffen. De ACFE hanteert drie typen fraude die voor een organisatie als uitgangspunt kunnen dienen om vast te stellen welke gebieden fraudegevoelig zijn:

---

<sup>7</sup> PB C 316 van 27.11.1995, blz. 49.

<sup>8</sup> In artikel 1 bis, punt 4), van Verordening (EG) nr. 1681/94 wordt “vermoeden van fraude” omschreven als “een onregelmatigheid die aanleiding geeft tot het inleiden, op nationaal vlak, van een administratieve en/of gerechtelijke procedure om na te gaan of er sprake is van een opzettelijke handeling, in het bijzonder fraude”. Deze definitie wordt herhaald in artikel 27, punt c), van Verordening (EG) nr. 1828/2006.

<sup>9</sup> Zie “*Managing the Business Risk of Fraud – A Practical Guide*”, the Institute of Internal Auditors, the American Institute of Certified Public Accountants and the Association of Certified Fraud Examiners, 2008. <http://www.ifa-iaf.be/v1/frontEnd/libraryIfa/index.php?action=detail&id=29>.

1. opzettelijke manipulatie van financiële overzichten (bijvoorbeeld onjuiste opgave van inkomsten);
2. wederrechtelijk ontvangen van materiële of immateriële activa (bijvoorbeeld frauduleuze onkostenvergoedingen);
3. corruptie (bijvoorbeeld omkoping, manipulatie van aanbestedingsprocedures, verzwegen belangenverstrengeling, verduistering).

### 3. REDENEN VOOR FRAUDE

Wat betreft het plegen van fraude spelen drie factoren een rol, die samen de “fraudedriehoek”<sup>10</sup> vormen:



[tekst in driehoek: GELEGENHEID, FINANCIËLE DRUK, RATIONALISERING]

Gelegenheid: Zelfs als iemand een beweegreden heeft, moet hij of zij de gelegenheid krijgen. Gebrekkige interne controlesystemen kunnen zo'n gelegenheid bieden (*voor de fraudeur is het hierbij van het grootste belang dat hij of zij de kans op ontdekking klein acht*). Voorbeelden van zwakke plekken in de interne controlesystemen zijn onvolkomenheden met betrekking tot:

- toezicht en evaluatie;
- scheiding van taken;
- goedkeuring door beheerders;
- systeemcontroles.

Fraude kan eveneens plaatsvinden als er geen controles worden verricht of als leidinggevenden mogelijkheden creëren om de bestaande controles terzijde te schuiven.

---

<sup>10</sup> Het begrip fraudedriehoek is afkomstig van fraudeonderzoeker Dr. Donald R. Cressey. Zie “*The Handbook of Fraud Deterrence*” van Harry Cendrowski, James P. Martin en Louis W. Petro, 2007, blz. 41.

Rationalisering: Iemand kan zijn of haar daad rechtvaardigen door te rationaliseren, bijvoorbeeld “Ik heb het recht om dit te doen – ik heb het geld nodig” of “Ze zijn mij geld verschuldigd”, “Ik leen het geld alleen maar en zal het terugbetalen”.

Financiële druk, prikkel of drijfveer: noodzaak of hebzucht. Pure hebzucht is vaak een sterke drijfveer. Aandrang om fraude te plegen, kan ook voortvloeien uit persoonlijke financiële problemen of persoonlijke zwakheden als gokken, drugsverslaving, enzovoort.

Het “slechten van de fraudedriehoek”<sup>11</sup> is essentieel voor fraudepreventie. Van deze drie factoren wordt “gelegenheid” het meest rechtstreeks door krachtige interne controlesystemen beïnvloed en kan daarom het gemakkelijkst worden tegengegaan.

#### **4. VOORKOMEN EN OPSPOREN VAN FRAUDE - VERANTWOORDELIJKHEDEN**

##### **4.1. Beheers- en certificeringsautoriteiten (“beheerders”)**

Op grond van het systeem van gedeeld beheer van de Structuurfondsen zijn de lidstaten als eerste verantwoordelijk voor het instellen van beheers- en controlesystemen die voldoen aan de eisen van de Gemeenschap, en voor toezicht op een doeltreffende werking van de systemen, door middel van audits die door de aangewezen instanties worden verricht om onregelmatigheden en fraude te voorkomen, op te sporen en te corrigeren.

Hoewel de verantwoordelijkheid voor fraudepreventie primair bij de beheerders ligt, kan het van een combinatie van de inspanningen van de beheerders en de auditors afhangen of afschrikkende maatregelen effect sorteren.<sup>12</sup>

Het doel moet zijn de factor “gelegenheid” uit de fraudedriehoek een kleinere rol te laten spelen.

De gelegenheid om fraude te plegen, kan het best worden gereduceerd via krachtige interne controle, die vooral bestaat uit adequaat toezicht en evaluatie en scheiding van taken.

De beheerders moeten altijd voldoende kennis hebben om fraude-indicatoren te herkennen en dienen weet te hebben van de verplichting om onregelmatigheden en vermoedens van fraude op grond van de geldende verordeningen te melden.

De lidstaten moeten erop toezien dat de richtsnoeren over de meldingsplicht in verband met onregelmatigheden en vermoedens van fraude intern correct worden uitgevoerd en verspreid; deze meldplicht wordt in de toepasselijke verordeningen beschreven.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Zie “*The Handbook of Fraud Deterrence*” van Harry Cendrowski, James P. Martin en Louis W. Petro, 2007, blz. 41.

<sup>12</sup> Zie “*The Handbook of Fraud Deterrence*” van Harry Cendrowski, James P. Martin en Louis W. Petro, 2007, blz. 29.



## **4.2. Auditautoriteiten (en andere auditinstanties die auditwerkzaamheden verrichten)**

Volgens IIA-norm 1210.A2<sup>14</sup> moet de interne auditor (en de externe auditor) voldoende kennis hebben om de fraude-indicatoren te herkennen, maar hij of zij hoeft niet de deskundigheid te hebben van de persoon die primair verantwoordelijk is voor het opsporen en onderzoeken van fraude.

Auditors moeten voldoende professionele scepsis aan de dag leggen<sup>15</sup> en bijzonder alert zijn op fraudemogelijkheden, zoals zwakke plekken in het toezicht op controle- en beheerssystemen. Indien van toepassing, met name wanneer de controle- en beheersomgeving als een omgeving met een hoog risico kan worden aangemerkt, worden auditors geadviseerd de beheersautoriteiten te vragen naar hun mening over het risico van fraude om zo de getroffen fraudebestrijdingsmaatregelen te testen.

Als onderdeel van zowel systeemaudits van beheers- en controlesystemen als van audits van de acties, controleren de auditautoriteiten of de gebruikte mechanismen voor fraudepreventie toereikend en doeltreffend zijn.

Soms moeten de auditautoriteiten alert zijn op fraude tijdens de procedures voor subsidietoekenning en in verband met contracten en openbare aanbestedingen (bij het bespreken, opzetten en uitvoeren van de audit zal de auditor wellicht van oordeel zijn dat er bij aanbestedingen een zeer grote kans is op fraude).<sup>16</sup>

## **5. AANBEVELINGEN VOOR HET GEBRUIK VAN DEZE INFORMATIENOTA**

De lidstaten wordt de volgende aanbevelingen gedaan:

---

<sup>13</sup> Artikel 70 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999, PB L 210 van 31.7.2006 en afdeling 2 (artikelen 27-36) van Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1083/2006, PB L 371 van 27.12.2006.

<sup>14</sup> Instituut van Interne Auditors, *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*.

<sup>15</sup> Internationale auditnorm 240: “*The auditor’s responsibility to consider fraud in an audit of financial statements*”. In dezelfde norm wordt tevens erkend dat “het risico dat een materieel onjuiste voorstelling van zaken als gevolg van fraude niet wordt opgespoord, groter is dan het risico dat een materieel onjuiste voorstelling van zaken als gevolg van een fout niet wordt opgespoord, omdat bij fraude soms zorgvuldig allerlei ingewikkelde constructies worden bedacht om het bedrog te verbergen, zoals vervalsing, het bewust niet registreren van transacties of een opzettelijke misleidende weergave...”.

<sup>16</sup> Zie de Exposure Draft Practice Note bij de Internationale auditnorm 240, die aanvullende richtsnoeren bevat over de publieke sector, punt 3.

1. neem kennis van deze informatienota met het oog op bewustmaking en zorg ervoor dat zij brede verspreiding vindt onder alle instanties die Structuurfondsen beheren;
2. gebruik de informatie over fraudeconstructies in **bijlage 1** en **bijlage 2**, op basis van beste praktijken, om de procedures voor de controle en goedkeuring van betalingsverzoeken van eindbegunstigden te actualiseren. Dit kan gebeuren door bijvoorbeeld in de controlelijsten een verwijzing naar deze nota en/of een van de genoemde fraudeconstructies op te nemen, vooral wanneer uit de risicobeoordeling blijkt dat de kans op fraude zeer groot is;
3. zorg voor voorlichting omtrent de procedures voor fraudemelding<sup>17</sup>; informatie over deze procedures kan bijvoorbeeld op de websites van de beheersinstanties en bemiddelende instanties worden geplaatst (zie de procedures voor fraudemelding in **bijlage 3**);
4. zie erop toe dat beheerscontroles adequaat worden uitgevoerd omdat deze controles een belangrijk instrument vormen om fraude te voorkomen en op te sporen. Zie hiervoor de leidraad “*Guidance document on management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund for the 2007 – 2013 programming period*”<sup>18</sup>;
5. maak gebruik van kruiscontroles om de correctheid van informatie na te gaan en raadpleeg daarvoor ook een derde als er een vermoeden van fraude bestaat. Zo kan de juistheid van een door een eindbegunstigde overhandigde twijfelachtige factuur bij de dienstverlener zelf worden geverifieerd, indien nodig door de boeken en administratie van de laatstgenoemde ter plekke te onderzoeken.

---

<sup>17</sup> De meeste onderzoeken naar fraudezaken worden gedaan naar aanleiding van ontvangen tips en meldingen. Het is van belang hiervoor een gratis nummer ter beschikking te stellen.

<sup>18</sup> Definitieve versie van 05/06/2008, document COCOF 08/0020/04.

## **FRAUDE MET CONTRACTEN EN OVERHEIDSOPDRACHTEN**

### **Veel voorkomende en steeds terugkerende fraudesystemen en de relevante fraude-indicatoren (waarschuwingssignalen)**

Deze bijlage bevat een lijst van zestien veel voorkomende en steeds terugkerende fraudesystemen, met een beschrijving van het systeem en de relevante fraude-indicatoren op het gebied van contracten en overheidsopdrachten.

Dit is een niet-uitputtende lijst van algemeen erkende fraudesystemen.

In deze bijlage wordt gebruik gemaakt van een groot deel van de opbouw en inhoud van de door de ACFE<sup>19</sup> gebruikte training voor professionals op het gebied van preventie en vaststelling van fraude.

### **1. Corruptie – steekpenningen en smeergeld**

#### Beschrijving van het fraudesysteem:

Steekpenningen en smeergeld verwijzen naar het geven of ontvangen van een “object van waarde” om een officieel besluit of een zakelijke beslissing te beïnvloeden.

#### ***Corrupte betalingen***

Het “object van waarde” hoeft geen geld te zijn en is vaak ook geen geld. (De situatie blijft op deze manier ambigu en de dader kan gemakkelijker een excuus bedenken mocht dat nodig zijn). Ieder tastbaar voordeel dat wordt gegeven of ontvangen met de intentie de ontvanger op corrupte wijze te beïnvloeden kan een steekpenning zijn. Specifieke voorbeelden van “objecten van waarde” die als steekpenningen zijn gegeven en ontvangen zijn o.a.: geschenken waarvan de waarde de grenzen die door organisaties/bedrijven zijn vastgesteld overschrijden, “leningen” die al dan niet worden terugbetaald, gebruik van creditcards, te veel betalen voor aankopen (bijv. 500 000 EUR voor een appartement betalen dat 200 000 EUR waard is), gratis gebruik van een appartement, een lagere huurprijs, gratis gebruik van een leaseauto, contante betalingen, betalingen per check of bankoverschrijving van valse “vergoedingen of provisies”, vaak een afgesproken percentage van de aanneemsom en betaald via een

---

<sup>19</sup> Association of Certified Fraud Examiners, [www.acfe.com](http://www.acfe.com). De opbouw en inhoud is gebaseerd op de "Contract and Procurement Fraud"-training voor fraude-inspecteurs.

tussenpersoon of een *lege vennootschap*<sup>20</sup>, opgericht door de ontvanger, en verborgen eigendomsbelang in de onderneming van de corrupte aannemer of verkoper). De objecten van waarde worden vaak in de bovenstaande volgorde verstrekt. De reden hiervoor is dat de partijen in het begin niet altijd zeker zijn van elkaars bedoelingen en dat de betaler van de steekpenningen zich soms geen grotere betalingen kan veroorloven tot de opdracht is gegund.

Na de gunning van de opdracht worden de meeste steekpenningen betaald in de vorm van smeergeld, waarbij de aannemer een overeengekomen percentage van elke betaalde factuur aan de opdrachtgever terugbetaalt. Op welke manier de steekpenningen ook worden betaald, de prijzen zijn gewoonlijk buitensporig hoog of de kwaliteit van de goederen en diensten is verlaagd om de kosten van de betalingen te compenseren.

Corrupte betalingen werken vele andere soorten fraude in de hand, zoals valse facturering, schijnuitgaven of niet-nakoming van specificaties voor de opdracht.

### ***Corrupte invloed***

Corrupte invloed op het gebied van contracten en overheidsopdrachten komt vaak tot uiting in: onrechtmatige selectie zoals ongerechtvaardigde gunning aan een enige leverancier (er kunnen meerdere gunningen zijn die onder de grenswaarde voor overheidsopdrachten liggen), ongerechtvaardigd hoge prijzen, aankopen van een buitensporige omvang, aanvaarding van lage kwaliteit of een vertraagde of uitgebleven levering.<sup>21</sup>

### **Fraude-indicatoren:**

De meest voorkomende aanwijzing dat er sprake is van steekpenningen en smeergeld, is een onverklaarbare voorkeursbehandeling over een bepaalde periode van een aannemer door een medewerker van een aanbestedende dienst.

Andere waarschuwingssignalen:

- nauwe contacten tussen een medewerker van een aanbestedende dienst en een leverancier van producten of diensten;
- onverklaarbare of plotselinge toename van het vermogen van de medewerker van een aanbestedende dienst;
- medewerker die verantwoordelijk is voor de aanbesteding verricht niet-bekendgemaakte zakelijke nevenactiviteiten;
- aannemer staat er binnen de branche om bekend dat hij smeergeld betaalt;

---

<sup>20</sup> Een lege vennootschap is een bedrijf dat wel bestaat maar geen handelsactiviteiten verricht en geen activa bezit.

<sup>21</sup> In het Engels vaak aangeduid als de "SPQQD"-factoren: improper Selection, high Price, excessive Quantity, low Quality, delayed or no Delivery.

- niet gedocumenteerde of frequente veranderingen aan opdrachten waarbij de aanneemsom wordt verhoogd;
- aanbestedende medewerker slaat promotie naar een niet-aanbestedende functie af;
- aanbestedende medewerker vult geen verklaring van belangenconflict in of levert deze niet ingevuld in.

## **2. Niet-bekendgemaakt belangenconflict**

### Beschrijving van het fraudesysteem:

Een belangenconflict kan ontstaan als een medewerker van een aanbestedende dienst een verzwegen financieel belang in een opdracht of een aannemer heeft. Een mogelijk belangenconflict kan worden vrijgesteld van rechtsvervolging als het tijdig en volledig door de medewerker wordt bekendgemaakt en door de werkgever wordt erkend. Een medewerker kan bijvoorbeeld in het geheim de eigenaar van een leverancier of aannemer zijn, een lege vennootschap oprichten waarmee hij of zij voorraden tegen een buitensporig hoge prijs inkoopt, of een verzwegen belang hebben in de verkoop of verhuur van onroerend goed.

### Fraude-indicatoren:

- onverklaarbare of opmerkelijke voorkeursbehandeling van een bepaalde aannemer of verkoper;
- het blijven accepteren van werk waarvan de prijs hoog is en de kwaliteit laag, etc.;
- aanbestedende medewerker vult geen verklaring van belangenconflict in of levert deze niet ingevuld in.
- aanbestedende medewerker slaat promotie naar een niet-aanbestedende functie af;
- aanbestedende medewerker lijkt zakelijke nevenactiviteiten te verrichten.

## **3. Heimelijke afspraken bij inschrijvingen**

### Beschrijving van het fraudesysteem:

Aannemers binnen een bepaald gebied of een bepaalde regio of branche kunnen samenspannen om de concurrentie te verslaan en prijzen te verhogen door middel van verschillende onderlinge afspraakregelingen inzake de inschrijvingsprocedure.

### ***Fictieve inschrijvingen***

Fictieve inschrijvingen, ook wel “schaduwbestekken” genoemd, zijn alleen bedoeld om de indruk te wekken van een echte inschrijving en worden niet opgesteld met het doel door de koper te worden aanvaard.

Samenwerkende inschrijvers spreken af hogere of opzettelijk ongeldige inschrijvingen in te dienen om ervoor te zorgen dat de offerte van een begunstigde inschrijver tegen

een buitensporig hoge prijs wordt aanvaard. De winnaar deelt een percentage van zijn winst met de verliezende inschrijvers, neemt hen aan als onderaannemers of laat hen andere te hoog geprijsde opdrachten winnen. Fictieve inschrijvingen kunnen ook door lege vennootschappen of gelieerde ondernemingen worden ingediend.

### ***Ontmoedigen van andere inschrijvingen (“bid suppression”)***

Om een fraudesysteem dat gebaseerd is op de manipulatie van aanbestedingen te laten slagen, dient het aantal inschrijvers beperkt te zijn en dienen zij allemaal bij de samenspanning betrokken te zijn. Als een nieuwe inschrijver of niet meewerkende inschrijver gaat meedingen, zal de buitensporige prijs aan het licht komen. Om dit te voorkomen kunnen de samenspannende ondernemingen buitenstaanders omkopen om niet in te schrijven of meer dwingende middelen gebruiken om hun deelname te ontmoedigen. De samenspannende ondernemingen kunnen leveranciers en onderaannemers ook dwingen geen zaken te doen met niet-meewerkende ondernemingen, om hun monopolie te beschermen.

### ***Ongeoorloofde afspraken over de verdeling van opdrachten (“bid rotation”)***

De samenspannende ondernemingen dienen fictieve inschrijvingen in of onthouden zich van inschrijven zodat de inschrijvers om beurten de laagste inschrijving indienen. De verdeling kan plaatsvinden naar gebied, waarbij de ene aannemer al het werk krijgt in de ene regio, en de andere in de volgende regio, het soort opdracht, de tijdsperiode etc.

### ***Marktverdeling***

De samenwerkende ondernemingen kunnen markten of productlijnen onderling verdelen en overeenkomen de ander niet op zijn deelgebied te beconcurreren, of uitsluitend via heimelijke methoden, bijvoorbeeld door het indienen van fictieve inschrijvingen. Medewerkers kunnen betrokken zijn bij onderlinge afspraakregelingen inzake de inschrijvingsprocedure, waarbij er soms sprake is van een financieel belang in de “concurrerende” ondernemingen, en daarvoor een percentage van de buitensporig hoge prijzen ontvangen.

#### **Fraude-indicatoren:**

- de geselecteerde inschrijving is te hoog vergeleken bij kostenramingen, gepubliceerde prijslijsten, vergelijkbare werken of diensten of sectorale gemiddelden en billijke marktprijzen;
- consequent hoge inschrijvingen van alle inschrijvers;
- hoogte van de inschrijvingen daalt zodra er een nieuwe inschrijver meedingt;
- verdeling van opdrachten naar regio, type opdracht of soort werk;
- niet-geselecteerde inschrijvers worden als onderaannemers ingehuurd;

- ongebruikelijke inschrijfpatronen (bijv. het verschil tussen de inschrijvingen bestaat uit een exact percentage, de geselecteerde offerte is net onder de grens van acceptabele prijzen, precies het bedrag van de begroting, te hoog, te dicht bij de andere inschrijving, te ver van de andere inschrijving, ronde bedragen, niet complete inschrijvingen, etc.);
- schijnbaar verband tussen inschrijvers, bijv. een gemeenschappelijk adres, personeel, telefoonnummer etc.;
- aannemer neemt onderaannemers die meedingen voor de hoofdopdracht op in zijn inschrijving;
- gekwalificeerde aannemers dienen geen inschrijving in en worden onderaannemers of een inschrijver met een lage inschrijving trekt zich terug en wordt een onderaannemer;
- bepaalde ondernemingen concurreren altijd met elkaar voor opdrachten, andere nooit;
- niet-geselecteerde inschrijvers kunnen niet worden opgespoord via internet, zakelijke adressenbestanden, hebben geen adres etc. (met andere woorden zijn fictief);
- correspondentie of andere aanwijzingen dat aannemers prijsinformatie uitwisselen, gebieden onderling verdelen of op andere wijze informele afspraken maken;
- heimelijke afspraken bij inschrijvingen zijn ontdekt in de volgende sectoren en komen ook voor bij structuurfondsen: asfaltbestrating, bouwkundige werkzaamheden, baggermarkt, elektrische uitrusting, dakbedekking, afvalverwerking.

#### **4. Onevenwichtige inschrijvingen (“Unbalanced bidding”)**

##### Beschrijving van het fraudesysteem:

Bij dit fraudesysteem voorzien medewerkers van de aanbestedende dienst de begunstigde inschrijver van nuttige voorkennis waar andere inschrijvers niet over kunnen beschikken, bijvoorbeeld dat een of meerdere posten in een uitnodiging tot inschrijving niet in de opdracht zal worden opgenomen (sommige posten kunnen ook opzettelijk vaag of dubbelzinnig zijn en de begunstigde inschrijver is verteld hoe deze hierop kan reageren). Door deze informatie kan de begunstigde onderneming een lagere inschrijving indienen dan andere inschrijvers, door een zeer lage prijs te offeren voor de post die niet in de uiteindelijke opdracht zal worden opgenomen. Het indienen van onevenwichtige inschrijvingen is een van de meest effectieve systemen voor het manipuleren van aanbestedingen, omdat de manipulatie niet zo duidelijk is als bij

andere veel gebruikte systemen, zoals de ongerechtvaardigde gunning aan een enige leverancier.

Fraude-indicatoren:

- bepaalde posten in de inschrijving lijken buitensporig laag;
- er worden spoedig na de gunning veranderingen in de opdracht aangebracht om vereisten met betrekking tot een bepaalde post te wijzigen of verwijderen;
- de posten voor de inschrijvingen verschillen van die in de uiteindelijke opdracht;
- inschrijver heeft nauwe contacten met aanbestedende medewerkers of heeft meegewerkt aan het opstellen van de specificaties.

## **5. Manipulatie van specificaties**

Beschrijving van het fraudesysteem:

Uitnodigingen tot inschrijving of het indienen van een offerte kunnen specificaties bevatten die zijn toegesneden op de kwalificaties van een bepaalde inschrijver, of waar alleen één bepaalde inschrijver aan kan voldoen. Dit komt vooral vaak bij IT-specificaties en andere technische opdrachten.

Specificaties die te beperkend zijn kunnen gebruikt worden om andere gekwalificeerde inschrijvers uit te sluiten of om gunning aan een enige leverancier te rechtvaardigen en mededinging volledig te vermijden.

Een patroon van gemanipuleerde specificaties die een bepaalde aannemer begunstigen wijst op corruptie.

Fraude-indicatoren:

- slechts één of enkele inschrijvers reageren op de uitnodiging tot inschrijving;
- gelijkheid tussen de specificaties en de producten of diensten van de geselecteerde aannemer;
- klachten van andere inschrijvers;
- specificaties zijn aanmerkelijk beperkender of juist minder beperkend dan vergelijkbare eerdere uitnodigingen tot inschrijving;
- ongebruikelijke of onredelijke specificaties;
- groot aantal gunningen aan één leverancier in openbare aanbestedingsprocedures;
- sociale of persoonlijke contacten tussen medewerkers van aanbestedende diensten en inschrijvers tijdens een aanbestedingsprocedure;



- de koper gebruikt bij de vermelding van een onderdeel een merknaam in plaats van een merkloze beschrijving.

## **6. Het lekken van informatie inzake de aanbesteding**

### Beschrijving van het fraudesysteem:

Medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de aanbesteding, het projectontwerp of de beoordeling van offertes kunnen vertrouwelijke informatie lekken om een begunstigde inschrijver te helpen een technisch of financieel voorstel op te stellen, bijvoorbeeld de geschatte begroting, oplossingen waaraan de voorkeur wordt gegeven of gedetailleerde informatie over inschrijvingen van concurrerende inschrijvers.

### Fraude-indicatoren:

- slecht beheer van aanbestedingsprocedures, bijvoorbeeld het niet handhaven van deadlines;
- geselecteerde inschrijving ligt net onder de op een na laagste inschrijving;
- sommige inschrijvingen worden te vroeg geopend;
- te late inschrijvingen worden nog geaccepteerd;
- de te late, lage inschrijving wordt geselecteerd;
- alle inschrijvingen worden verworpen en de opdracht wordt opnieuw aanbesteed;
- de geselecteerde inschrijver heeft gedurende de aanbestedingsprocedure persoonlijk contact met medewerkers van de aanbestedende dienst, via e-mail of anderszins.

## **7. Manipulatie van inschrijvingen**

### Beschrijving van het fraudesysteem:

In een slecht beheerde aanbestedingsprocedure kunnen medewerkers van de aanbestedende dienst inschrijvingen na ontvangst manipuleren om ervoor te zorgen dat een begunstigde aannemer wordt geselecteerd (bijv. inschrijvingen wijzigen, “kwijtraken”, ongeldig verklaren wegens zogenaamde fouten in de specificaties, etc.)

### Fraude-indicatoren:

- klachten van inschrijvers;
- slecht beheer en ontoereikende aanbestedingsprocedures;
- aanwijzingen dat inschrijvingen na ontvangst zijn gewijzigd;
- inschrijvingen die ongeldig worden verklaard wegens fouten;

- een gekwalificeerde inschrijver wordt uitgesloten om dubieuze redenen;
- opdracht wordt niet opnieuw aanbesteed hoewel er minder dan het minimum aantal inschrijvingen is ontvangen.

## **8. Ongerechtvaardigde gunning aan een enige leverancier**

### Beschrijving van het fraudesysteem:

Bij dit systeem is er vaak sprake van corruptie, met name als het patroon wordt herhaald en dubieus is.

Dergelijke gunningen kunnen plaatsvinden door het opsplitsen van aankopen om onder de drempel voor een openbare aanbestedingsprocedure uit te komen, het vervalsen van rechtvaardigingen voor de gunning aan een enige leverancier, het opstellen van zeer beperkende specificaties, en het verlengen van eerder gegunde opdrachten in plaats van deze opnieuw aan te besteden.

### Fraude-indicatoren:

- gunningen aan een enige leverancier boven of net onder de drempel voor een openbare aanbestedingsprocedure;
- voorheen openbare aanbestedingen worden nu niet-openbaar;
- het opsplitsen van aankopen om onder de drempel voor openbare aanbestedingen te blijven;
- de uitnodiging tot inschrijving wordt naar slechts één leverancier gestuurd.

## **9. Opsplitsen van aankopen**

### Beschrijving van het fraudesysteem:

Medewerkers van de aanbestedende dienst kunnen een aankoop opsplitsen in twee of meer kooporders of opdrachten, teneinde mededinging of beoordeling door hogere leidinggevenden te vermijden. Ter illustratie: als de drempel 250 000 EUR is, dan kan een enkele aankoop van goederen en diensten ter waarde van 275 000 EUR worden opgesplitst in twee opdrachten (één voor de goederen ter waarde van 150 000 EUR en één voor de diensten ter waarde van 125 000 EUR), om een aanbestedingsprocedure te voorkomen.

Het opsplitsen van aankopen (vaak aangeduid met “salamitactieken”) kan wijzen op corruptie of andere fraudesystemen door een inkoopmedewerker.

### Fraude-indicatoren:

- twee of meer opeenvolgende, samenhangende verwervingen van dezelfde aannemer, net onder de drempel voor een openbare aanbesteding of beoordeling door hogere leidinggevenden;
- ongerechtvaardigde scheiding van aankopen, bijv. aparte opdrachten voor lonen en materialen, waarvan de afzonderlijke opdrachten onder de drempel van de aanbestedingsprocedure uitkomen;
- elkaar opeenvolgende aankopen die net onder de drempel uitkomen.

## **10. Vermenging van opdrachten (“co-mingling”)**

### Beschrijving van het fraudesysteem:

Een aannemer met meerdere vergelijkbare werkopdrachten kan dezelfde personeelskosten, vergoedingen of uitgaven voor meerdere opdrachten in rekening brengen, wat tot overfacturering leidt.

### Fraude-indicatoren:

- vergelijkbare facturen die onder verschillende projecten of opdrachten worden aangeboden;
- de aannemer stuurt een factuur voor meerdere projecten in dezelfde periode.

## **11. Verkeerde kosten in rekening brengen**

### Beschrijving van het fraudesysteem:

Een aannemer kan fraude plegen door opzettelijk kosten in rekening te brengen die niet geoorloofd of redelijk zijn, of die niet direct of indirect aan een opdracht kunnen worden toegewezen. De arbeidskosten kunnen gemakkelijker verkeerd gefactureerd worden dan die voor materialen, omdat arbeidskosten theoretisch bij iedere opdracht in rekening kunnen worden gebracht.

De arbeidskosten kunnen gemanipuleerd worden door het maken van fictieve tijdkaarten, het wijzigen van tijdkaarten of ondersteunende documentatie of door eenvoudigweg te hoge loonkosten in rekening te brengen zonder ondersteunende documentatie.

### Fraude-indicatoren:

- buitensporige of ongewone arbeidskosten;
- arbeidskosten die niet stroken met de voortgang van de opdracht;
- schijnbare veranderingen aan tijdkaarten;
- tijdkaarten zijn niet meer terug te vinden;

- dezelfde materiaalkosten worden voor meer dan één opdracht in rekening gebracht;
- indirecte kosten als directe kosten in rekening brengen.

## **12. Gebrekkige prijsopgave**

### Beschrijving van het fraudesysteem:

Een gebrekkige prijsopgave bij opdrachten ontstaat als aannemers geen recente, complete en nauwkeurige kosten- of prijsinformatie vermelden in hun prijsvoorstellen, waardoor een verhoogde opdracht prijs ontstaat.

### Fraude-indicatoren:

- aannemer weigert of is niet in staat ondersteunende documenten voor kosten te leveren, of stelt dit steeds uit;
- aannemer levert ontoereikende of onvolledige documentatie;
- achterhaalde prijsinformatie;
- prijzen lijken te hoog vergeleken met vergelijkbare contracten, prijslijsten of sectorale gemiddelden;

## **13. Niet aan de opdrachtspecificaties voldoen**

### Beschrijving van het fraudesysteem:

Aannemers die niet aan de opdrachtspecificaties voldoen en vervolgens bewust de indruk proberen te wekken dat zij er wel aan hebben voldaan, plegen fraude.

Voorbeelden van dergelijke fraudesystemen zijn het gebruik van ondermaatse bouwmaterialen, onderdelen van minderwaardige kwaliteit, het niet aanbrengen van de vereiste fundering bij wegprojecten, etc. Het motief is uiteraard het vergroten van de winst door te bezuinigen op de kosten of het voorkomen van boetes voor het missen van deadlines, etc. Veel van dergelijke fraudesystemen zijn moeilijk aan het licht te brengen zonder nauwkeurige inspecties of onderzoeken door onafhankelijke vakinhoudelijke deskundigen. De fraudeurs kunnen echter proberen de inspecteurs om te kopen.

### Fraude-indicatoren:

- tegenstrijdigheid tussen onderzoeks- en inspectieresultaten en de opdrachtspecificaties en -claims;
- onderzoeks- of inspectiedocument of -certificaten ontbreken;
- lage kwaliteit, slechte uitvoering en een groot aantal klachten;

- uit de kostenadministratie van de aannemer blijkt dat de aannemer bijvoorbeeld niet de materialen heeft gekocht die noodzakelijk zijn voor het werk, niet over het materieel beschikt dat noodzakelijk is voor het werk, en dit ook niet heeft geleased, of niet het noodzakelijke personeel ter plaatse had. (NB: dit soort kruiscontrole kan waardevol zijn).

#### **14. Valse, buitensporig hoge of dubbele facturen**

##### Beschrijving van het fraudesysteem:

Een aannemer kan bewust valse, buitensporige hoge of dubbele facturen indienen. Hij kan hierbij alleen handelen of samenspannen met medewerkers van de aanbestedende dienst door middel van corruptie.

##### Fraude-indicatoren:

- gefactureerde goederen en diensten kunnen niet worden teruggevonden in een inventaris of verklaard;
- geen ontvangstbevestiging voor gefactureerde goederen of diensten;
- dubieuze of geen inkooporder voor gefactureerde goederen of diensten;
- uit de administratie van de aannemer blijkt niet dat het werk is verricht of dat de noodzakelijke kosten zijn gemaakt;
- de prijzen, bedragen, beschrijvingen of termijnen op de facturen overschrijden of komen niet overeen met de opdracht, inkooporder, inventaris of de administratie inzake de ontvangsten of het gebruik;
- meerdere facturen met hetzelfde bedrag, factuurnummer, dezelfde datum, etc.;
- een trapsgewijs systeem van onderaanneming;
- contante betalingen;
- betalingen aan offshorebedrijven.

#### **15. Fictieve dienstverleners**

##### Beschrijving van het fraudesysteem:

a) Een werknemer kan opdracht geven betalingen aan een fictieve verkoper te doen met het doel fondsen te verduisteren. Dit fraudesysteem komt het meest voor in situaties waar geen duidelijke scheiding van taken bestaat ten aanzien van vorderingen, ontvangsten en betalingen.

b) Aannemers kunnen fictieve vennootschappen oprichten om fictieve offertes uit te brengen in het kader van onderlinge afspraakregelingen inzake de inschrijvingsprocedure, om de kosten kunstmatig te verhogen of om fictieve facturen te kunnen uitbrengen.

De ervaring heeft geleerd dat fraudeurs geneigd zijn bedrijfsnamen te gebruiken die lijken op de namen van echte bedrijven.

Fraude-indicatoren:

- dienstverlener is niet te vinden in adressenbestanden, via internet, Google of andere zoekmachines, etc.;
- het adres van de dienstverlener is niet te vinden;
- de dienstverlener geeft een onjuist adres of telefoonnummer op;
- er wordt een offshorebedrijf gebruikt.

## **16. Productvervanging**

Beschrijving van het fraudesysteem:

Met productvervanging wordt bedoeld het vervangen van in de opdracht gespecificeerde producten, zonder dat de afnemer hiervan op de hoogte is, met producten van minderwaardige kwaliteit. In het ergste geval kan productvervanging levensbedreigend zijn, bijvoorbeeld in het geval van gebreken in de infrastructuur of gebouwen. Vervanging is met name aantrekkelijk bij opdrachten waarvoor dure, hoogwaardige materialen zijn vereist die vervangen kunnen worden door veel goedkopere producten die er ongeveer hetzelfde uitzien. De vervanging betreft vaak onderdelen die niet snel worden opgemerkt. Er kunnen ook speciaal ontwikkelde voorbeelden ter beoordeling worden aangeboden om de afnemer te misleiden.

Fraude-indicatoren:

- ongebruikelijke of merkloze verpakking: verpakking, kleur of ontwerp is anders dan de norm;
- product ziet er anders uit dan verwacht;
- productidentificatienummers verschillen van de gepubliceerde of catalogusnummers of het nummeringssysteem;
- bovengemiddeld aantal mislukte tests of storingen, vroege vervanging van onderdelen, of hoge onderhouds- of reparatiekosten;
- verklaringen van conformiteit ondertekend door onbevoegde of niet-gecertificeerde persoon;
- aanzienlijk verschil tussen de geschatte en werkelijke kosten voor materialen;

- aannemer loopt achter op schema maar haalt de achterstand snel in;
- vreemde of verwijderde serienummers; serienummers wijken af van het authentieke nummeringssysteem van de fabrikant;
- productnummers of -beschrijvingen op de factuur of in de inventaris komen niet overeen met de voorwaarden in de inkooporder.

**FRAUDE MET ARBEIDSKOSTEN EN CONSULTANCYDIENSTEN**

**Veel voorkomende en steeds terugkerende fraudesystemen en de relevante fraude-indicatoren (waarschuwingssignalen)**

Deze bijlage geeft een lijst van veel voorkomende en steeds terugkerende fraudesystemen, met een beschrijving van het systeem en de relevante fraude-indicatoren op het gebied van consultancydiensten.

Het belangrijkste controlemiddel in het systeem voor de arbeidsadministratie is de individuele werknemer die verantwoordelijkheid neemt voor het correct registreren van het aantal gewerkte uren.

Dit is een niet-uitputtende lijst van algemeen erkende fraudesystemen:

**1. Gemaakte arbeidskosten**

Beschrijving van het fraudesysteem:

Zonder een externe onafhankelijke of fysieke controle zijn arbeidskosten zeer gevoelig voor manipulatie. Een initiatiefnemer kan bewust valse directe of indirecte arbeidskosten declareren. Het kritieke punt is of de gewerkte uren van een werknemer aan het project worden toeberekend waar hij of zij daadwerkelijk aan gewerkt heeft. (Er is mogelijk geen documentatie van derden zoals facturen, inkooporders, etc. om de arbeidskosten te staven).

Fraude-indicatoren:

- opvallende patronen in het declareren;
- plotselinge, aanzienlijke verschuivingen in het declareren;
- verlaging van gewerkte uren toegeschreven aan projecten/opdrachten die de begroting overschrijden of tegen de grens aanzitten;
- een onevenredig aandeel werknemers dat indirect declareert;
- groot aantal werknemers dat geherclassificeerd wordt van direct naar indirect of vice versa;
- dezelfde werknemers die steeds geherclassificeerd worden van direct naar indirect of vice versa;
- zwakke interne controle van arbeidskostendeclaratie, wat bijvoorbeeld blijkt uit tijdkaarten die vooraf worden ondertekend, tijdkaarten die worden ingevuld door de supervisor, tijdkaarten die met potlood of pas aan het eind van de loonperiode worden ingevuld;
- gedeclareerde uren en bedragen steeds gelijk aan of net onder de begrote bedragen;



- het veranderen van journaalposten om kosten te verschuiven tussen opdrachten, onderzoek en ontwikkeling, commerciële werkzaamheden;
- aanzienlijke toe- en afnames bij het toeberekenen aan gevoelige rekeningen;
- tijd van de werknemer anders gedeclareerd dan de bijbehorende reiskosten.

## **2. Onbetaald overwerk**

### Beschrijving van het fraudesysteem:

Een initiatiefnemer kan bewust niet-verricht overwerk declareren in situaties waar gewoonlijk geen informeel tegoed voor de extra uren, bijvoorbeeld in de vorm van extra vrije dagen, wordt gegeven. Het kritieke punt is of de gewerkte uren van een werknemer aan het project worden toeberekend waar hij of zij daadwerkelijk aan gewerkt heeft. Er is geen documentatie van derden.

### Fraude-indicatoren:

- professioneel personeel dat een aanzienlijk aantal uren onbetaald moet overwerken voor verschillende projecten - zowel direct als indirect;
- werknemers in loondienst die gedurende een lange periode alleen de normale werkuren declareren;
- een patroon van onbetaald overwerk in opdracht van de directie met een bonus op basis van het aantal extra gewerkte uren;
- uitgelopen opdrachten/projecten waar alleen aan gewerkt wordt tijdens onbetaalde uren.

## **3. Consultancy/professionele diensten**

### Beschrijving van het fraudesysteem (gebaseerd op een echt geval):

De diensten werden naar behoren ondersteund met gedetailleerde consultancy-overeenkomsten, facturen en rapporten. De behandelde onderwerpen waren relevant voor de activiteiten van de aannemer en bevatten passende aanbevelingen om de efficiency van bepaalde bedrijfsactiviteiten te verhogen. De aannemer volgde het merendeel van de aanbevelingen op. De geldende overeenkomsten waren voldoende gedetailleerd en de tarieven werden als redelijk beschouwd.

Voor sommige van de ingehuurde consultancybureaus gold echter dat er niet eerder van hun diensten gebruik was gemaakt. In de overeenkomsten stond niet precies vermeld welke diensten de bureaus zouden leveren; er stond echter wel in wie de diensten zouden uitvoeren en tegen welk uurtarief. De curricula vitae van de personen in kwestie waren echter niet beschikbaar. De tarieven van deze nieuwe bureaus waren hoger. De vertegenwoordiger van het bureau kon niet uitleggen waarom de tarieven hoger waren of welke diensten geleverd zouden worden.

Bovendien waren de facturen die deze bureaus stuurden voor aanvullende diensten vaag met betrekking tot de beschrijving van de diensten en werd er alleen verwezen naar de overeenkomst. Het factuurbedrag bestond uit een totaalbedrag zonder specificatie van het aantal bestede uren, het uurtarief, reiskosten of andere kosten. Er waren geen reisverslagen of andere beknopte verslagen beschikbaar. Ook was er geen aanvullende informatie over deze bureaus; de initiatiefnemer kon alleen een mondelinge bevestiging geven dat de diensten waren verleend.

Ten slotte stond er op de facturen een postbus als correspondentieadres en waren deze bureaus niet in de telefoongids opgenomen.

#### Fraude-indicatoren:

- geen formele ondertekende overeenkomsten of contracten; wel grote bedragen die betaald worden voor "geleverde diensten" op basis van facturen met weinig gedetailleerde informatie;
- formele overeenkomsten of contracten bestaan wel, maar zijn vaag over de te leveren diensten, en andere ondersteunende documenten, zoals gedetailleerde facturen, reisverslagen of onderzoeken, waardoor de kosten verantwoord kunnen worden, ontbreken;
- de betaalde diensten zijn aangewend om informatie of gegevens die door wet- of regelgeving zijn beschermd op ongeoorloofde wijze te verkrijgen, verspreiden of gebruiken;
- de betaalde diensten waren bedoeld om de inhoud van een uitnodiging, de beoordeling van een voorstel of prijsopgave, de selectie van leveranciers voor een aanbesteding of de onderhandelingen voor een opdracht, wijziging of vordering op ongeoorloofde wijze te beïnvloeden. Het maakt niet uit of de gunning door de hoofdaannemer of een van de onderaannemers plaatsvindt;
- de betaalde diensten werden verkregen of verricht op een manier die op enige wijze in strijd was met een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling die ongeoorloofde ondernemingspraktijken of belangenconflicten verbodt;

#### **4. Arbeidscategorieën**

##### Beschrijving van het fraudesysteem (gebaseerd op een echt geval):

Een voorstel van een aannemer voor een verlenging van een tijd- en materiaalcontract, dat de laatste twee jaar op jaarbasis aan de aannemer was gegund, wees erop dat de door de aannemer betaalde uurtarieven aanzienlijk lager waren dan de voorgestelde tarieven, behalve voor de categorie administratie. Bij het originele voorstel, toen de opdracht aanvankelijk werd aanbesteed, was er een complete groep personeel aangesteld. Nadat de opdracht aan hem was gegund huurde de aannemer werknemers in tegen lagere lonen dan vermeld in het voorstel. De kwalificaties van sommige van de recentelijk ingehuurde werknemers lagen onder de vereisten die in de uitnodiging tot het indienen van een offerte stonden vermeld. De aannemer had een groot aantal van de recentelijk

ingehuurde werknemers in categorieën ingedeeld waar ze niet de kwalificaties voor hadden.

Fraude-indicatoren:

- aanmerkelijke verschillen tussen de werkelijke hoeveelheden of kosten per eenheid en die in de offerte, zonder dat de omvang of vereisten van de opdracht zijn veranderd;
- facturering per opdracht steeds net onder het in de overeenkomst vastgelegde maximumbedrag. Een uitzondering hierop kan zich voordoen als het contract of de werkopdracht aangeeft hoeveel uren er in rekening gebracht mogen worden;
- bepaalde personen die in de offerte als "sleutelmedewerkers" waren aangemerkt en vervolgens niet aan de opdracht werken;
- arbeidskrachten in de offerte niet gebaseerd op bestaand personeelsbestand. Enorme aantallen nieuw personeel vereist. Arbeidskosten van nieuw ingehuurd personeel aanzienlijk lager dan in de offerte;
- vaardigheden van de werknemers komen niet overeen met de vereisten zoals die worden vermeld in hun arbeidscategorie of met de eisen in het kader van de opdracht;
- kosten van werknemers die meestal indirect door de onderneming aan de opdracht worden toeberekend, worden nu direct aan de opdracht toeberekend;
- de tijd van partners, functionarissen, supervisors en van andere werknemers worden niet conform de aannemingsvoorwaarden of het gevestigde boekhoudkundige beleid of de boekhoudkundige procedures van de onderneming in rekening gebracht.

## **PROCEDURE VOOR HET MELDEN VAN FRAUDE AAN HET EUROPEES BUREAU VOOR FRAUDEBESTRIJDING (OLAF)**

### **Beheersautoriteiten of een andere autoriteit die is aangewezen om onregelmatigheden en fraude aan OLAF te melden:**

Kwartaalrapportage in overeenstemming met de Verordeningen (EG) nr. 1681/94 en (EG) nr. 1831/94 voor gevallen die betrekking hebben op de programmeringsperiode 2000-2006 en in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 1828/2006 (artikelen 27-36) voor gevallen die betrekking hebben op de programmeringsperiode 2007-2013.

### **Specifieke instructies aan controle-autoriteiten<sup>22</sup>:**

Een controleur verricht een controle om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de beheers- en controlesystemen doeltreffend functioneren zodat gecertificeerde uitgaven wettig en regelmatig zijn. Van controleurs wordt niet verwacht dat zij de expertise hebben van iemand wiens voornaamste verantwoordelijkheid het opsporen en onderzoeken van fraude is. Bij het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid dient een controleur echter tijdens het gehele controleproces een professioneel-kritische instelling<sup>23</sup> te hanteren. Indien de controleur tijdens de risicobeoordeling, planning van de controle of de systeemcontroles en gegevensgerichte controles tot de conclusie komt dat de omstandigheden mogelijk op fraude wijzen, dan dient hij/zij te weten hoe er met het vermoeden van fraude dient te worden omgegaan en hoe het moet worden gemeld.

Het vermoeden van fraude wordt **niet aan de betreffende gecontroleerde entiteit gemeld** (om te voorkomen dat het bewijsmateriaal voor fraude wordt vernietigd).

De controleurs dienen de beheersautoriteit of andere autoriteit die is aangewezen om onregelmatigheden aan OLAF te melden, op de hoogte te brengen van het vermoeden van fraude (tenzij de vermeende fraude de beheersautoriteit zelf betreft of een andere aangewezen verantwoordelijk orgaan) om deze in staat te stellen de noodzakelijke stappen en beschermende maatregelen te nemen om de financiële belangen van de Gemeenschap te vrijwaren, waaronder samenwerking met nationale organen die deskundigheid hebben op het gebied van fraude/onregelmatigheden.

### **Algemene instructies aan EU-burgers:**

---

<sup>22</sup> Het DG Regionaal beleid en het DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen beschikken over hun eigen interne procedures voor het melden van fraude voor hun controleurs en medewerkers.

<sup>23</sup> In ISA 240 – De verantwoordelijkheid van de auditor om rekening te houden met fraude in het kader van een controle van financiële overzichten wordt een professioneel-kritische instelling gedefinieerd als "een houding die onder meer een onderzoekende houding en een kritische beschouwing van de verkregen controle-informatie omvat". (IFAC, "*Handbook of International Auditing, Assurance, and Ethics Pronouncements*")

Ieder willekeurig persoon kan OLAF informeren over een vermoeden van fraude of corruptie die de financiële belangen van de Europese Unie betreft. De algemene regel is: hoe eerder en concreter de informatie, hoe beter. Alle eventueel beschikbare documenten ter ondersteuning van de informatie dienen ook te worden verstrekt.

In dit verband kan een sleutelrol worden vervuld door het OLAF Anti-Fraud Communicators Network (OAFCN) (\*), dat onder andere bestaat uit de woordvoerder van het OLAF, zeggelieden die verantwoordelijk zijn voor de PR, en persfunctionarissen van de nationale onderzoeksdiensten, waar OLAF binnen de lidstaten mee samenwerkt.

(\*) [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/olaf-oafcn/nl.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/olaf-oafcn/nl.html)

OLAF kan in alle officiële talen worden benaderd op de volgende verschillende manieren:

- Per brief aan: Europese Commissie, Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF), Onderzoek en operationele taken, B-1049 Brussel, België
- Per e-mail aan: [OLAF-COURRIER@ec.europa.eu](mailto:OLAF-COURRIER@ec.europa.eu)
- Per telefoon ([gratis nummer](#)) (<http://ec.europa.eu/anti-fraud>)

Alle contactgegevens: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/contact\\_us/index\\_nl.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/contact_us/index_nl.html)