



Brussel, 3.2.2014
COM(2014) 38

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

CORRUPTIEBESTRIJDINGSVERSLAG VAN DE EU

I. Inleiding

Beleidsachtergrond en -doelstellingen van het verslag

Corruptie brengt de economie en de hele samenleving ernstige schade toe. Overal ter wereld ondervinden veel landen de gevolgen van diepgewortelde corruptie, die de economische ontwikkeling belemmert, de democratie ondermijnt en sociale rechtvaardigheid en de rechtsstaat schade berokkent. Ook voor de lidstaten van de EU is dit de realiteit. De corruptie verschilt qua aard en omvang van land tot land, maar treft alle lidstaten. Goed bestuur, goed beheer van overheidsmiddelen en het concurrentievermogen van de markten worden door corruptie geschaad. In extreme gevallen ondermijnt corruptie het vertrouwen van burgers in de democratische instellingen en processen.

Dit verslag biedt een analyse van de corruptie binnen de lidstaten van de EU en van de maatregelen die zijn genomen om corruptie te voorkomen en te bestrijden. Het wil een debat op gang brengen tussen de Europese Commissie, de lidstaten, het Europees Parlement en andere belanghebbenden, om zo bij te dragen aan de bestrijding van corruptie en vast te stellen hoe de Europese dimensie van nut kan zijn.

De lidstaten van de EU beschikken over het merendeel van de juridische instrumenten en instellingen die nodig zijn om corruptie te voorkomen en te bestrijden. De resultaten daarvan zijn echter niet overal in de EU bevredigend. Regels inzake corruptiebestrijding worden niet altijd even streng gehandhaafd, structurele problemen worden niet doeltreffend genoeg aangepakt en de betrokken instellingen hebben niet altijd voldoende capaciteit om de regels te handhaven. De uitgesproken intenties hebben nog te weinig concrete resultaten opgeleverd en de oprechte politieke wil om corruptie uit te roeien blijkt vaak te ontbreken.

Om ervoor te zorgen dat de EU een bijdrage levert, heeft de Commissie in juni 2011 de mededeling inzake corruptiebestrijding in de EU vastgesteld,¹ waarbij het Corruptiebestrijdingsverslag van de EU in het leven is geroepen om toezicht te houden op de inspanningen van de lidstaten op dit gebied en deze te evalueren. Het is de bedoeling daarmee de politieke inzet voor een effectieve aanpak van corruptie te bevorderen. Dit verslag wordt nu voor het eerste gepubliceerd; de volgende verslagen zullen telkens om de twee jaar worden uitgebracht.

In overeenstemming met internationale rechtsinstrumenten² wordt corruptie in dit verslag in brede zin gedefinieerd als elk "misbruik van macht in eigen voordeel". Het verslag heeft dus betrekking op specifieke corrupte handelingen en de specifieke maatregelen die lidstaten nemen om corrupte handelingen in de zin van de wet te voorkomen of te bestraffen. Het noemt ook een reeks gebieden en maatregelen die van invloed zijn op het gevaar van corruptie dat zich voordoet en op de capaciteit dit te beheersen.

Het verslag richt zich op een aantal geselecteerde belangrijke onderwerpen die voor elke lidstaat van bijzonder belang zijn. Het geeft een beschrijving van zowel goede praktijken als tekortkomingen en stelt vast met welke maatregelen de lidstaten corruptie effectiever kunnen bestrijden. De Commissie onderkent dat sommige van deze onderwerpen uitsluitend tot de

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:NL:PDF>

2 Met name het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie, en rechtsinstrumenten inzake corruptiebestrijding van de Raad van Europa, waaronder Resolutie (97)/24 over de 20 richtsnoeren voor corruptiebestrijding en de aanbevelingen nr. R (2000) 10 inzake gedragscodes voor ambtenaren en nr. R (2003)4 inzake gemeenschappelijke regels tegen corruptie bij de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes.

nationale bevoegdheden behoren. Het is echter in het belang van de hele Unie ervoor te zorgen dat alle lidstaten een doeltreffend corruptiebestrijdingsbeleid voeren en dat de EU de lidstaten steunt bij de uitvoering daarvan. Het verslag beoogt daarom strenge normen op het gebied van corruptiebestrijding in de hele EU te bevorderen. Door de aandacht te vestigen op problemen – maar ook goede praktijken – die binnen de EU bestaan, verleent het verslag ook geloofwaardigheid aan de inspanningen van de EU om de normen inzake corruptiebestrijding elders te bevorderen.

Corruptie is een complex verschijnsel met economische, sociale, politieke en culturele dimensies, dat niet eenvoudig geëlimineerd kan worden. Een doeltreffende beleidsrespons moet uit meer bestaan dan een standaardreeks maatregelen; er is geen pasklare oplossing. In het verslag wordt corruptie dan ook onderzocht binnen de nationale context van iedere lidstaat en worden voor iedere lidstaat suggesties gegeven voor de aanpak van de meest relevante problemen in de nationale context.

In de bijlage wordt een verdere uitleg gegeven over de opzet van het verslag.

Het bredere beleidskader

De **financiële crisis** heeft de Europeanen en hun regeringen extra onder druk gezet. Gelet op de huidige economische problemen in Europa en daarbuiten zijn sterkere waarborgen nodig inzake integriteit en transparantie op het gebied van overheidsuitgaven. Burgers verwachten dat de EU de lidstaten aanzienlijk helpt de legale economie te beschermen tegen georganiseerde misdaad, financiële en belastingfraude, het witwassen van geld en corruptie, en dat zeker in tijden van economische crisis en begrotingsdiscipline. Corruptie alleen kost de Europese economie naar schatting 120 miljard euro per jaar, slechts een beetje minder dus dan de jaarlijkse begroting van de Europese Unie.³

Europa 2020 is de **groeistrategie van de EU** voor het huidige decennium, die een slimme, duurzame en inclusieve economie moet bevorderen en zo de EU en haar lidstaten moet helpen om tot een hoog niveau van werkgelegenheid, productiviteit en sociale cohesie te komen. Onderzoek wijst erop dat het succes van de Europa 2020-strategie ook afhangt van institutionele factoren als goed bestuur, de rechtstaat en de beheersing van corruptie.⁴ Corruptiebestrijding verstevigt de concurrentiepositie van de EU in de wereldeconomie. In die context zijn voor een aantal lidstaten corruptiebestrijdingsmaatregelen onder de aandacht gebracht in het kader van het Europees Semester, een jaarlijks terugkerende coördinatie van economisch beleid waarbij de programma's van de lidstaten voor economische en structurele hervormingen gedetailleerd worden geanalyseerd en landenspecifieke aanbevelingen worden gegeven. Meer in het algemeen kan de verbetering van de doeltreffendheid van het openbaar bestuur, met name wanneer die gepaard gaat met grotere transparantie, gevaren op het gebied van corruptie helpen beteugelen. De mededeling van de Commissie "Voor een heropleving

3 De totale economische kosten van corruptie zijn niet eenvoudig te berekenen. Het genoemde cijfer is gebaseerd op schattingen van gespecialiseerde instituten en organen uit 2009, zoals de Internationale Kamer van Koophandel, Transparency International, het Global Compact van de VN, het World Economic Forum en Clean Business is Good Business, die erop wijzen dat corruptie tot 5 % van het wereldwijde bbp bedraagt. Zie ook de mededeling van de Commissie inzake corruptiebestrijding in de EU van 6 juni 2011:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:NL:PDF>

4 Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States (2011-2012):
<http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>

van de Europese industrie" uit januari 2014 legt daarom de nadruk op hoogwaardig openbaar bestuur als een belangrijk onderdeel van de groeistrategie van de EU.⁵

Structuur van het verslag

Het Corruptiebestrijdingsverslag van de EU heeft betrekking op alle 28 lidstaten. Het heeft de volgende structuur:

- I. **Inleiding:** hierin komen de beleidsachtergrond en de doelstellingen aan bod.
- II. De resultaten van de **Eurobarometerenquêtes** uit 2013 inzake de perceptie van en ervaringen met corruptie.
- III. **Horizontaal hoofdstuk:** dit bevat een beschrijving van de ontwikkelingen op het gebied van corruptie in de EU. Daarnaast worden de voornaamste conclusies samengevat. De conclusies en suggesties voor toekomstige maatregelen voor elke lidstaat komen (uitsluitend) in de respectieve landenhoofdstukken aan bod.
- IV. **Thematisch hoofdstuk:** hierin ligt de nadruk op een sector-overschrijdende kwestie die op EU-niveau van bijzonder belang is. In dit eerste verslag wordt ingezoomd op overheidsopdrachten, die voor de interne markt van wezenlijk belang zijn; overheidsopdrachten zijn in de EU-wetgeving uitvoerig geregeld en zeer gevoelig voor corruptie. Het hoofdstuk heeft betrekking op corruptie en corruptiebestrijdingsmaatregelen binnen nationale regelingen voor overheidsopdrachten.
- V. **Bijlage inzake methodologie:** dit bevat een beschrijving van de manier waarop het verslag is voorbereid en van de methodologische keuzen en beperkingen.
- VI. **Landenhoofdstukken:** aan elk van de 28 lidstaten is een hoofdstuk gewijd. Deze hoofdstukken geven geen volledig overzicht van problemen op het gebied van corruptie en corruptiebestrijdingsmaatregelen. Zij schenken daarentegen aandacht aan belangrijke punten die zijn gekozen op grond van de individuele beoordeling van elk land op zijn eigen merites en met passende inachtneming van de nationale context.
 - a) **Inleiding:** deze bevat een momentopname van de algemene situatie op het gebied van corruptie. Zij bevat geselecteerde indicatoren, waaronder percepties, maar ook feiten, trends, problemen en ontwikkelingen die voor corruptie en corruptiebestrijdingsmaatregelen van belang zijn.
 - b) **Aandachtspunten:** voor elke land zijn verschillende punten vastgesteld en geanalyseerd. Hoewel in de analyse de nadruk ligt op de zwakke punten en de gebieden die voor verbetering in aanmerking komen, is zij op de toekomst gericht, brengt zij plannen en maatregelen onder de aandacht die in de juiste richting gaan, en stelt zij vast welke punten nadere aandacht behoeven. Goede praktijken die anderen kunnen inspireren, worden over het voetlicht gebracht. De reeks onderwerpen die worden belicht, is niet beperkt tot kwesties waaraan het thematisch hoofdstuk is gewijd (overheidsopdrachten). Sommige landenhoofdstukken bevatten echter een specifieke analyse inzake

5 COM(2014)14 final.

overheidsopdrachten; dit is het geval bij landen waarbij aanzienlijke problemen op het gebied van overheidsopdrachten zijn vastgesteld.

De keuze van de voornaamste aandachtspunten in elk landenhoofdstuk is op de volgende criteria gebaseerd:

- de ernst en de gevolgen van het betreffende probleem in verhouding tot andere problemen op het gebied van corruptie in het land;
- de omvang van het eventuele spill-overeffect voor een bredere reeks van beleidsterreinen (bijvoorbeeld lacunes in het toezicht op overheidsopdrachten die een aanzienlijk gevaar van verduistering van overheidsmiddelen veroorzaken);
- de mogelijkheid om tot constructieve en concrete stappen voor de toekomst te leiden.

Toekomstige stappen en follow-up

De in elk landenhoofdstuk aangegeven aandachtspunten weerspiegelen het streven van de Commissie naar maatregelen met een **toegevoegde waarde** voor de aanpak van belangrijke openstaande kwesties op het gebied van de voorkoming en bestrijding van corruptie. Zij zijn afgestemd op de omstandigheden en de behoeften van elk land. Ook zijn zij concreet en doelgericht, zonder te zeer op bijzonderheden in te gaan, en gericht op het behalen van tastbare, praktische resultaten. Waar relevant bouwt het verslag voort op en ondersteunt het de **aanbevelingen die reeds in het kader van andere corruptierapportages** (met name in het kader van de Groep van Staten tegen Corruptie – Greco – van de Raad van Europa en de OESO) zijn gegeven, maar niet noodzakelijk allemaal door de lidstaten zijn opgevolgd.

Als follow-up van het verslag wil de Commissie een constructief en toekomstgericht debat aangaan over de beste manieren om corruptie aan te pakken en dan met name over de punten waarvan zij heeft vastgesteld dat die nadere aandacht behoeven. De Commissie hoopt op een breed debat over corruptiebestrijdingsmaatregelen met actieve deelname van de lidstaten, het Europees Parlement, de nationale parlementen, de privésector en het maatschappelijk middenveld en ziet ernaar uit ook zelf actief deel te nemen aan discussies op het niveau van de EU en in de lidstaten.

Daarnaast is de Commissie van plan om een **programma voor het uitwisselen van ervaringen** op te zetten voor lidstaten, lokale ngo's en andere belanghebbenden, teneinde beste praktijken vast te stellen, tekortkomingen in corruptiebestrijdingsbeleid te verhelpen, bewustwording te bevorderen of opleiding te bieden. Deze inspanningen moeten gekoppeld worden aan de aandachtspunten die in het verslag aan de orde komen en het nemen van vervolgmaatregelen bevorderen. Het programma voor het uitwisselen van ervaringen zal worden gestart na de goedkeuring van het verslag en voortbouwen op de ontvangen feedback en de discussies met belanghebbenden over de specifieke behoeften waarin het zou kunnen voorzien.

De Commissie zal de feedback over dit eerste verslag zorgvuldig analyseren, nadenken over de eventuele lacunes en fouten, en uit dit alles lering trekken voor het tweede verslag. De methodologie zal worden beoordeeld en er zal extra aandacht worden geschonken aan de mogelijkheid nieuwe corruptie-indicatoren te ontwikkelen.

Bij toekomstige werkzaamheden zal bijvoorbeeld worden gekeken naar de wijze waarop de in dit eerste verslag voorgestelde maatregelen werden uitgevoerd en zal het programma voor het uitwisselen van ervaringen tegen het licht worden gehouden.

II. De resultaten van de Eurobarometerenquête inzake de perceptie van en ervaringen met corruptie

Ter voorbereiding van het Corruptiebestrijdingsverslag van de EU werden begin 2013 twee Eurobarometerenquêtes uitgevoerd: 1) de speciale Eurobarometer⁶ en 2) een op ondernemingen toegespitste "flash-enquête"⁷. Voor de meeste landen strookt de plaats die zij op de door Transparency International gepubliceerde CPI-index⁸ innemen min of meer met de antwoorden die de respondenten van de Eurobarometerenquête hebben gegeven.

Wanneer wordt gekeken naar de gegevens van de speciale Eurobarometer, die in de eerste plaats betrekking hebben op de algemene percepties inzake de gangbaarheid van corruptie en in de tweede plaats op het zelf verondersteld te zijn geweest steekpenningen te betalen, wordt duidelijk dat lidstaten op verschillende wijzen gekarakteriseerd kunnen worden.

De antwoorden bevestigen in het geval van **Denemarken, Finland, Luxemburg en Zweden** dat er sprake van een positieve perceptie en weinig ervaring met omkoping is. De respondenten in deze landen gaven zelden aan dat er van hen was verwacht dat zij smeergeld zouden betalen (minder dan 1 %) en het aantal mensen dat van mening is dat corruptie wijdverbreid is (respectievelijk 20 %, 29 %, 42 % en 44 %), ligt aanzienlijk onder het EU-gemiddelde. In het geval van het **Verenigd Koninkrijk** werd van slechts 5 op de 1 115 personen verwacht dat zij steekpenningen zouden betalen (minder dan 1 %), wat het beste resultaat in heel Europa was; niettemin laten de gegevens inzake perceptie zien dat 64 % van de respondenten in het Verenigd Koninkrijk van mening is dat corruptie in het land wijdverbreid is (het EU-gemiddelde is 74 %).

Terwijl in landen als **Duitsland, Nederland, België, Estland en Frankrijk** meer dan de helft van de respondenten denkt dat corruptie een wijdverbreid fenomeen is, is het aantal mensen dat werkelijk smeergeld heeft moeten betalen gering (ongeveer 2 %). Deze landen bevinden zich ook onder de goed presterende landen op de index van Transparency International. **Oostenrijk laat soortgelijke resultaten zien als deze groep** zij het dat er daar een wat hoger aantal respondenten (5 %) te kennen gaf dat van hen betaling van smeergeld was verwacht.

In sommige landen gaven vrij veel respondenten aan dat zij persoonlijke ervaringen met omkoping hadden. Er was wel een duidelijke concentratie in een beperkt aantal sectoren.

6 Een onder het algemene publiek in alle lidstaten om de twee jaar uitgevoerde enquête op basis van persoonlijke interviews onder een steekproef van 1 000 of 500 respondenten (afhankelijk van de omvang van de bevolking). In totaal 27 786 personen (een representatieve steekproef) namen eind februari en begin maart 2013 aan deze enquête deel. De enquête had onder meer betrekking op de perceptie van corruptie in het algemeen, persoonlijke ervaringen met corruptie alsook houdingen ten opzichte van gunsten en giften. De Eurobarometerenquêtes vinden sinds 2007 om de twee jaar plaats. De Commissie besloot in 2013 om de vragen toe te spitsen op dit verslag. Bij elke vergelijking met voorgaande jaren moet dus de nodige voorzichtigheid worden betracht. Het volledige verslag is te vinden op: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_nl.htm#397

7 Een telefonische enquête, ook wel Flash Eurobarometer genoemd, die betrekking heeft op zes sectoren in de 28 EU-landen, vond voor het eerst plaats van 18 februari tot 8 maart 2013. Ondernemingen (van elke denkbare omvang) uit de sectoren energie, gezondheidszorg, bouw, productie, telecommunicatie en financiën werden om hun mening gevraagd. Het volledige verslag is te vinden op http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_nl.htm#374

8 De Corruption Perception Index (CPI) wordt ieder jaar gepubliceerd door Transparency International: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>

Daarbij ging het onder meer om **Hongarije (13 %), Slowakije (14 %) en Polen (15 %)**. Het overgrote deel van de gevallen van omkoping vond in deze landen binnen één sector, te weten de gezondheidszorg, plaats. Er zijn bewijzen dat structurele problemen binnen de gezondheidszorg het betalen van smeergeld aan het medisch personeel in de hand werkt. In alle genoemde landen laten de gedetailleerde antwoorden zien dat de meeste respondenten naar de gezondheidszorg wijzen, terwijl alle overige instellingen of sectoren (bijvoorbeeld politie, douane, politiek, diensten van het openbaar ministerie etc.) door minder dan 1 % van de respondenten werden genoemd. Corruptie in ruimere zin wordt in deze landen als wijdverbreid gezien (82 % in Polen, 89 % in Hongarije en 90 % in Slowakije).

In bepaalde landen, waaronder **Portugal, Slovenië, Spanje en Italië**, lijkt omkoping niet veel voor te komen, maar is corruptie in bredere zin een bron van serieuze zorg: een betrekkelijk gering aantal respondenten deelde mee dat zij in de afgelopen 12 maanden werden gevraagd of verwacht smeergeld te betalen. Hoewel persoonlijke ervaring met omkoping klaarblijkelijk niet veel voorkomt (1-3 %), is de waarneming zo sterk beïnvloed door recente politieke schandalen en de financiële economische crisis dat respondenten een negatief beeld van de algemene situatie inzake corruptie hebben (respectievelijk 90, 91, 95 en 97 %).

Landen die wat perceptie van en feitelijke ervaring met corruptie betreft slechter scoren, zijn onder meer **Kroatië, de Tsjechische Republiek, Litouwen, Bulgarije, Roemenië en Griekenland**. In deze landen gaf tussen de 6 % en de 29 % van de respondenten aan dat zij in de laatste 12 maanden werden gevraagd of verwacht steekpenningen te betalen, terwijl 84 tot 99 % van mening is dat corruptie in hun land wijdverbreid is. Kroatië en de Tsjechische Republiek lijken een iets positiever beeld te geven, met enigszins betere resultaten dan de overige landen in dezelfde groep.

De resultaten van landen die hierboven niet zijn genoemd (bijvoorbeeld Letland, Malta, Ierland en Cyprus) wijken wat de genoemde aspecten betreft niet veel van het EU-gemiddelde af.

Op Europees niveau is drie vierde van de respondenten (76 %) van mening dat corruptie in hun eigen land wijdverbreid is. De landen waar respondenten er het meest van uitgaan dat corruptie veel voorkomt, zijn Griekenland (99 %), Italië (97 %), Litouwen, Spanje en de Tsjechische Republiek (elk 95 %). **Een kwart van de Europeanen (26 %) is van mening dat zij persoonlijk de gevolgen van corruptie in hun dagelijks leven ondervinden. Bij de Eurobarometerenquête van 2011 was dat 29 %.** De hoogste aantallen mensen die zeggen dat zij persoonlijk de gevolgen van corruptie ondervinden, zijn te vinden in Spanje en Griekenland (63 % in beide landen), Cyprus en Roemenië (57 % in beide landen) en Kroatië (55 %); de laagste aantallen bevinden zich in Denemarken (3 %), Frankrijk en Duitsland (6 % in beide). **Ongeveer een op de twaalf Europeanen (8 %) deelt mee in de afgelopen twaalf maanden met corruptie te maken te hebben gehad of daar getuige van te zijn geweest.** Respondenten die te kennen geven dat zij te maken hebben gehad met corruptie of daarvan getuige zijn geweest, zijn relatief het meest te vinden in Litouwen (25 %), Slowakije (21 %) en Polen (16 %) en het minst in Finland en Denemarken (3 % in beide landen), Malta en het Verenigd Koninkrijk (4 % in beide landen).

Ongeveer drie vierde van de Europeanen (73 %) zegt dat omkoping en de inzet van goede relaties vaak de eenvoudigste manier zijn om in hun land de verlening van bepaalde openbare diensten te verzekeren. Deze opvatting is het meest verbreid in Griekenland (93 %), Cyprus (92 %), Slowakije en Kroatië (89 % in beide landen). **Net als in 2011 denkt ongeveer twee van de drie Europeanen (67 %) dat de financiering van**

politieke partijen onvoldoende transparant is en dat daarop onvoldoende toezicht wordt gehouden. Die opvatting overheerst met name in Spanje (87%), Griekenland (86%) en de Tsjechische Republiek (81%); de laagste percentages mensen met deze opvatting laten Denemarken (47%), het VK (54%), Zweden (55%) en Finland (56%) zien. **Iets minder dan een kwart van de Europeanen (23%) is van mening dat de inspanningen van hun regering om corruptie te bestrijden, doeltreffend zijn;** ongeveer een kwart (26%) vindt dat de vervolging in hun land voldoende resultaat heeft om mensen van corrupt gedrag te weerhouden.

De resultaten per land van de op ondernemingen gerichte Flash-enquête laten opvallende verschillen zien: een verschil van 89 procentpunten tussen het hoogste (Griekenland: 99%) en het laagste (Denemarken: 10%) niveau qua corruptieperceptie (hetzelfde resultaat komt naar voren uit de hierboven beschreven "speciale Eurobarometerenquête": 20% tegenover 99%). In Griekenland zijn zelfs op één na alle respondenten van mening dat corruptie in Griekenland wijdverbreid is.

Op Europees niveau zijn meer dan 4 van de 10 ondernemingen van mening dat corruptie het zakendoen bemoeilijkt en datzelfde geldt voor patronage en nepotisme. Gevraagd of corruptie *een probleem voor het zakendoen is*, gaf 50% van de ondernemingen in de bouwsector en 33% van de telecom/IT-bedrijven te kennen het een ernstig probleem te vinden. **Hoe kleiner het bedrijf hoe vaker corruptie en nepotisme het zakendoen blijken te bemoeilijken.** Corruptie blijkt het vaakst een probleem voor het zakendoen te worden geacht door ondernemingen in de Tsjechische Republiek (71%), Portugal (68%), Griekenland en Slowakije (beide 66%).

III. Belangrijkste conclusies van dit verslag

De individuele landenanalyses laten een breed scala aan problemen en controlemechanismen op het gebied van corruptie zien. Sommige van deze mechanismen zijn effectief gebleken en andere hebben geen resultaten opgeleverd. Niettemin kunnen er gemeenschappelijke kenmerken worden vastgesteld, in de EU in haar geheel of binnen bepaalde groepen landen. Uit de landenanalyses blijkt dat met name bij overheidsopdrachten in de lidstaten snel sprake van corruptie kan zijn omdat de controlemechanismen en het risicobeheer te kort schieten. Het volgende hoofdstuk bevat een beoordeling van de risico's van corruptie, waarbij zowel de positieve als de negatieve praktijken bij overheidsopdrachten aan de orde komen.

Deze samenvatting evalueert de voornaamste onderwerpen, die in de landenhoofdstukken meer in detail worden beoordeeld. Zij worden behandeld in vier paragrafen (A. Politieke dimensie, B. Controlemechanismen en preventie, C. Bestrijding, D. Specifieke risicogebieden). Vanwege de complexe aard van de betrokken onderwerpen kunnen sommige van deze gebieden elkaar overlappen. De landenhoofdstukken bevatten meer gedetailleerde achtergrondinformatie en analyses.

A. Politieke dimensie

Prioriteit verlenen aan corruptiebestrijdingsbeleid

In de meeste landen is corruptiebestrijdingsbeleid hoger op de politieke agenda komen te staan. De financiële crisis heeft de aandacht gevestigd op integriteit en het dragen en afleggen van verantwoording door besluitvormers. De meeste lidstaten die met ernstige economische problemen kampen, hebben de ernst van het corruptieprobleem erkend en hebben

corruptiebestrijdingsprogramma's ontwikkeld, of zijn bezig deze te ontwikkelen, om de betrokken risico's en de risico's van verduistering van overheidsmiddelen aan te pakken. In sommige landen bevatten economische aanpassingsprogramma's expliciete voorschriften op het gebied van corruptiebestrijdingsbeleid. Ook wanneer corruptiebestrijdingsbeleid niet formeel aan een aanpassingsprogramma gekoppeld is, dan nog vult dit aanpassingsmaatregelen aan, met name in landen waar corruptie een ernstig probleem vormt. Ook in het kader van het Europees Semester voor coördinatie van het economisch beleid werden aanbevelingen gedaan voor een effectieve bestrijding van corruptie.

Dit verslag gaat niet uit van de veronderstelling dat allesomvattende corruptiebestrijdingsstrategieën onontbeerlijk zijn om corruptie te voorkomen of te bestrijden. Het feit dat uitgebreide corruptiebestrijdingsstrategieën lange tijd zijn uitgebleven in sommige lidstaten die met structurele corruptieproblemen te maken hebben, is echter aanleiding tot bezorgdheid geworden omdat het soort problemen dat moet worden aangepakt, een uitgebreide, gecoördineerde aanpak op centraal niveau vereist. In een aantal van deze lidstaten werd recent een nationaal corruptiebestrijdingsbeleid vastgesteld, terwijl in andere zo'n strategie nog niet is ingevoerd. De corruptiebestrijdingsstrategieën die in sommige lidstaten zijn vastgesteld op basis van beoordelingen van de effecten van eerdere strategische programma's, na openbare raadpleging en met actieve betrokkenheid van het maatschappelijke middenveld en een reeks van overheids- en autonome instellingen op het gebied van handhaving en toezicht, worden als positieve stappen aangemerkt, zij het dat de resultaten qua uitvoering nog te bezien staan.

De meeste lidstaten met serieuze uitdagingen op het gebied van corruptie, hebben complexe en verfijnde juridische en institutionele kaders ingevoerd, alsook een groot aantal specifieke strategieën en programma's. Op zichzelf hoeven die echter niet noodzakelijkerwijze tot tastbare resultaten te leiden. In andere landen daarentegen, waar relevante regelgeving of strategische programma's ontbreken, is corruptie merkbaar teruggedrongen dankzij preventiesystemen of -maatregelen, dankzij de door aanbieders en ontvangers van openbare diensten gevolgde tradities, of, in sommige gevallen, dankzij strenge transparantieregels.

Het dragen en afleggen van politieke verantwoording

Door de politieke crisis veroorzaakte sociale protesten gingen niet alleen over economisch en sociaal beleid, maar ook over politieke integriteit en verantwoording. In de media breed uitgemeten schandalen waarbij sprake was van corruptie, misbruik van overheidsmiddelen of onethisch gedrag van politici, hebben bijgedragen tot ongenoegen en wantrouwen bij het publiek ten aanzien van het politieke systeem.

Politieke integriteit is in veel landen een serieus punt. Gedragscodes binnen politieke partijen of gekozen vergaderingen op centraal of lokaal niveau zijn eerder uitzondering dan regel. Wanneer er dergelijke codes zijn, dan missen deze vaak een doeltreffend controlemechanisme of duidelijke sanctieregels, zodat zelden afschrikkende sancties worden opgelegd. In sommige gevallen heeft het feit dat er onvoldoende verantwoording wordt afgelegd, de indruk doen ontstaan dat politieke elites nagenoeg ongestraft hun gang kunnen gaan.

In sommige landen is niet alleen het groeiende wantrouwen bij het publiek reden voor bezorgdheid, maar ook het gevaar voor de internationale reputatie. Als gevolg daarvan geven lidstaten nu veel meer prioriteit aan corruptiebestrijding, waarbij er wezenlijke stappen worden gezet of radicale hervormingen worden aangekondigd.

In sommige lidstaten is de politisering van aanwerving van personeel voor het middenmanagement en lagere banen bij de overheid op centraal of regionaal/lokaal niveau als een serieus probleem aangemerkt. Dergelijke praktijken vergroten de kans op corruptie en op belangenconflicten, verzwakken controlemechanismen en schaden de geloofwaardigheid van de overheid in haar geheel.

Corruptiegevoeligheid van gekozen overheidsfunctionarissen

Een fundamenteel probleem met betrekking tot corruptiebestrijdingsbeleid is het ontbreken van een geharmoniseerde definitie van "overheidsfunctionaris" op EU-niveau die ook gekozen functionarissen omvat. De Commissie heeft in 2012 een voorstel gedaan voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude en daarmee samenhangende strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden⁹, die een definitie van overheidsfunctionaris bevat waaronder personen die een wetgevende functie bekleden, zijn begrepen. De onderhandelingen binnen de Raad¹⁰ en in het Europees Parlement¹¹ over het voorstel voor de richtlijn laten zien dat er onvoldoende steun is voor de voorgestelde definitie, die de strafbaarstelling van door gekozen overheidsfunctionarissen gepleegde corruptie beoogt. Om tot een gemeenschappelijke benadering in de EU te komen, is er naar de mening van de Commissie echter behoefte aan een duidelijke harmonisatie van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van gekozen overheidsfunctionarissen voor strafbare feiten inzake corruptie.

Financiering van politieke partijen

Een van de bredere achterliggende problemen waarvan de ervaring heeft geleerd dat zij van invloed op corruptie zijn, is de financiering van politieke partijen. Bij recente gevallen van grootschalige corruptie waarbij sprake van illegale partijfinanciering was, waren in sommige lidstaten politici betrokken. Ook het kopen van stemmen en andere vormen van onoorbare beïnvloeding van het electoraat werden in een aantal lidstaten gemeld.

Greco-evaluaties inzake partijfinanciering hebben een zichtbaar effect gehad op de hervorming van het juridische en, tot op zekere hoogte, het institutionele kader op dit gebied. Enkele uitzonderingen daargelaten hebben de meeste lidstaten recent hun wetgeving inzake partijfinanciering, met inbegrip van giften, gewijzigd en de normen inzake transparantie aangescherpt. Twee lidstaten kennen geen beperkingen voor anonieme giften. In een daarvan is de openbaarmaking van de rekeningen van politieke partijen niet verplicht. De belangrijkste politieke partijen hebben echter een vrijwillige overeenkomst gesloten om financiële transparantie te waarborgen. Bovendien zijn wijzigingen in de wetgeving inzake partijfinanciering op handen die de inachtneming van de Greco-aanbevelingen beogen. De andere betrokken lidstaat heeft geen plannen aangekondigd om zijn wetgeving naar aanleiding van de Greco-aanbevelingen verder te wijzigen. Een andere lidstaat heeft onlangs zijn wetgeving inzake partijfinanciering herzien, maar er blijven mazen bestaan wat betreft limieten voor giften, regelingen voor sponsoring door overheidsbedrijven, toezichtmechanismen en sanctiebevoegdheden.

9 COM(2012) 363

10 Zie de algemene benadering van 3 juni 2013, document 10232/13 van de Raad.

11 Zie het advies van de Commissie juridische zaken, A7-0000/2013.

Goed gereguleerd en transparant systeem voor partijfinanciering – Finland

Finland wijzigde de wet inzake politieke partijen in 2010 en hield daarbij rekening met alle aanbevelingen van de Greco. Eerder had Finland slechts beperkte regelgeving inzake de financiering van politieke partijen. Met het nieuwe rechtskader wordt beoogd de financiering van verkiezingskandidaten, politieke partijen en andere entiteiten die aan politieke partijen gelieerd zijn, transparanter te maken. Wanneer de wet wordt toegepast zoals bedoeld, zal deze de transparantie van partijfinanciering aanzienlijk vergroten. Volgens de Greco kan Finland andere landen als voorbeeld dienen.

In sommige gevallen hebben politieke partijen hun integriteitsnormen aangescherpt en leden die bij corruptieschandalen betrokken waren, bestraft of geroyeerd. Een van de lidstaten verbeterde de transparantie en de verantwoordingsmechanismen van het parlementaire systeem aanzienlijk. Desalniettemin maken zelfs in landen waar dergelijke voorbeelden van politieke verantwoording bestaan, maatregelen inzake integriteit geen deel uit van een algemene aanpak.

Wat het toezicht op partijfinanciering betreft, blijven er aanzienlijke tekortkomingen bestaan. Het is nog onzeker wat het effect van recente wetshervormingen zal zijn. Vaak is het zo dat wanneer een gat in de wetgeving is gedicht (zoals door het invoeren van transparantie van en limieten voor giften), er weer andere gaten lijken te ontstaan (bijvoorbeeld regelingen inzake zachte leningen, regelingen inzake multi-pele giften, onvoldoende toezicht op stichtingen of andere aan politieke partijen gelieerde entiteiten etc.). Proactief toezicht op en afschrikkende straffen voor illegale partijfinanciering worden nog steeds niet overal in de EU algemeen toegepast en er zijn meer inspanningen nodig om een consistente tenuitvoerlegging te waarborgen.

B. Controlemechanismen en preventie

Toepassing van preventiebeleid

Preventiebeleid bestrijkt een breed scala aan aspecten, zoals duidelijke ethische regels, bewustwordingsmaatregelen, de opbouw van een cultuur van integriteit binnen diverse organisaties, het zich van hogerhand krachtig uitspreken over integriteitskwesaties, effectieve interne controlemechanismen, transparantie, eenvoudige toegang tot informatie van algemeen belang, effectieve evaluatiesystemen voor de prestaties van overheidsinstellingen etc. Tussen de lidstaten bestaan op het gebied van de preventie van corruptie aanzienlijke verschillen. In sommige is de uitvoering van preventiebeleid tot op heden gefragmenteerd gebleven en zijn overtuigende resultaten uitgebleven. In andere heeft effectieve preventie bij gedragen tot een gevestigde reputatie van "schoon land". Hoewel corruptie in deze laatste landen geen belangrijke kwestie wordt geacht, zijn er toch actieve en dynamische integriteits- en preventieprogramma's ingevoerd, die door de meeste centrale en lokale autoriteiten als een prioriteit worden gezien. Voor andere landen is corruptie sinds lange tijd een probleem van geringere orde, waardoor het nemen van uitgebreide preventie maatregelen niet actief wordt bevorderd.

Actieve bevordering van integriteit binnen de overheid – Nederland

Binnen de Nederlandse overheid worden integriteit, transparantie en het afleggen van verantwoording actief bevorderd. Het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgerichte Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) is een

onafhankelijke instelling die de openbare sector aanspoort en ondersteunt bij de opzet en uitvoering van integriteitsbeleid.

Bovendien voeren veel Nederlandse steden en gemeenten een plaatselijk integriteitsbeleid uit dat ertoe heeft geleid dat meer integriteitskwesaties aan het licht komen (een toename van 135 gevallen in 2003 tot 301 in 2010). Lokaal integriteitsbeleid heeft zich de afgelopen 20 jaar ontwikkeld tot een integraal onderdeel van lokaal bestuur.

Externe en interne controlemechanismen (anders dan rechtshandhaving)

Controlemechanismen zijn binnen overheidsorganen zowel belangrijk voor preventie als voor de opsporing van corruptie. Sommige landen leggen een zware druk op rechtshandavings- en vervolgingsinstanties of op corruptiebestrijdingsorganen, door corruptiebestrijding in het betreffende land volledig aan hen over te laten. Hoewel de activiteiten van deze instanties van het grootste belang zijn, kan diepgewortelde corruptie niet worden aangepakt zonder een brede benadering die is gericht op een verbetering van preventie en controlemechanismen binnen de hele overheid, zowel op centraal als plaatselijk niveau.

Sommige algemene rekenkamers hebben een prominente rol gespeeld bij de bevordering van hervormingen ter bestrijding van corruptie. In een paar lidstaten stelt de algemene rekenkamer andere bevoegde autoriteiten actief in kennis van vermoedelijke corruptie. In een aantal gevallen is zij ook de instelling die verantwoordelijk is voor de controle van partij- en campagnefinanciering. Haar proactieve opstelling gaat echter niet gepaard met effectieve interne en externe controles op regionaal en lokaal niveau.

In veel lidstaten zijn interne controles in het hele land (met name op lokaal niveau) zwak en worden deze niet gecoördineerd. Deze controles moeten worden versterkt en vergezeld gaan van een krachtig preventiebeleid zodat er tastbare en duurzame resultaten in de strijd tegen corruptie worden behaald.

Openbaarmaking van vermogen

De openbaarmaking van vermogen van functionarissen op gevoelige posities draagt ertoe bij dat het afleggen van verantwoording door overheidsfunctionarissen geconsolideerd wordt, zorgt voor meer transparantie en vereenvoudigt de opsporing van mogelijke gevallen van onrechtmatige verrijking, belangenverstremgeling en onverenigbaarheden, alsook de opsporing en het onderzoek inzake mogelijke corruptiepraktijken.

De benadering van de openbaarmaking van vermogen van gekozen functionarissen varieert van de verplichting een aanzienlijke hoeveelheid informatie openbaar te maken¹² tot een beleid waarbij sprake is van beperkte openbaarmaking of in het geheel geen openbaarmaking. Voor overheidsfunctionarissen in bepaalde sectoren kan de openbaarmaking van vermogen een manier zijn om belangenconflicten te vermijden. Ondanks dit verschil in benaderingen valt er een algemene trend te bespeuren om overheidsfunctionarissen aan strengere voorschriften inzake openbaarmaking van vermogen te onderwerpen. Een paar lidstaten die

12 Openbaarmaking van vermogen impliceert niet automatisch ook publicatie; de eventuele publicatie moet worden afgewogen tegen het recht op gegevensbescherming. Sommige lidstaten die regelingen inzake de openbaarmaking van vermogen toepassen, publiceren niet alle vermogensaangiften. Zij verplichten overheidsfunctionarissen er echter wel toe om aan de betrokken autoriteiten gedetailleerde vermogensaangiften te verstrekken.

van oudsher geen regelingen inzake openbaarmaking van vermogen hadden, hebben recent dergelijke regelingen ingevoerd of aangekondigd die te zullen invoeren.

Een belangrijk aspect is de verificatie daarvan. In sommige lidstaten hebben instanties die met het toezicht op de openbaarmaking van vermogen zijn belast, maar beperkte bevoegdheden en instrumenten. In andere is er maar weinig wat ervan getuigt dat de betreffende regels actief worden uitgevoerd of gehandhaafd. In enkele landen is het verificatiesysteem ingewikkeld en omslachtig, wat de doeltreffendheid ervan benadeelt. Bij de lidstaten zijn een paar voorbeelden te vinden van grondige verificatie: in deze lidstaten worden degelijke controles uitgevoerd door gespecialiseerde, onafhankelijke instanties op het gebied van corruptiebestrijding/integriteit, die bevoegdheden en instrumenten hebben die nodig zijn om de herkomst van het vermogen van de betrokken overheidsfunctionarissen te controleren aan de hand van een breed scala aan databanken (belastingadministratie, handelsregister etc.) om zo mogelijke onjuiste aangiften op te sporen.

Regels inzake belangenconflicten

Van een belangenconflict is sprake wanneer een overheidsfunctionaris in persoonlijk belang handelt of van plan is dan wel de schijn wekt dat te doen.¹³ De conflictering van belangen maakt daarom deel uit van een brede reeks van corruptiebestrijdingsinstrumenten en controlemechanismen, waaronder die welke gerelateerd zijn aan het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC), de Greco en de OESO.

De regelgeving en sancties inzake belangenconflicten zijn overal in de EU verschillend. In sommige lidstaten is er sprake van specifieke wetgeving die van toepassing is op een brede reeks gekozen en benoemde overheidsfunctionarissen en gespecialiseerde instanties die met het uitvoeren van controles zijn belast. Het niveau van de controle verschilt per lidstaat. In sommige lidstaten zijn er onafhankelijke instanties die toezicht inzake belangenconflicten uitoefenen, maar de capaciteit om dit overal in het betrokken land te doen, is beperkt en de follow-up van de besluiten van deze instanties is onvoldoende. Andere landen beschikken over een ethische commissie, die met dergelijke controles is belast en die verslag uitbrengt aan het parlement. Parlementsleden worden soms gecontroleerd door een parlementaire commissie of door een commissie die tot taak heeft controles inzake belangenconflicten en vermogensaangiften uit te voeren, zij het dat de capaciteit en de sanctiebevoegdheden daarvan vaak beperkt zijn. Inhoudelijke verificaties zijn vaak formalistisch van aard en blijven meestal beperkt tot administratieve controles. De capaciteit en instrumenten die voor het uitvoeren van grondige controles nodig zijn, zijn vaak onvoldoende.

Het geringe aantal sancties dat op gekozen functionarissen van toepassing is en de geringe zwaarte van deze sancties hebben over de hele linie bijzondere moeilijkheden tot gevolg. Wanneer gedragscodes voor de diverse gekozen lichamen ook betrekking hebben op belangenconflicten gaan zij gewoonlijk niet vergezeld van afschrikkende sancties. Partijdiscipline en zelfcontrole kunnen in dit opzicht onvoldoende effectief zijn. Bovendien zijn op de nietigverklaring van overeenkomsten en procedures bij belangenconflicten of de

13 De Raad van Europa heeft "belangenconflict" gedefinieerd als een situatie "waarin de overheidsfunctionaris een privébelang heeft dat van dien aard is dat het de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn of haar officiële taken beïnvloedt of lijkt te beïnvloeden", waarbij privébelang moet worden uitgelegd als "eender welk voordeel voor hem- of haarzelf, voor zijn of haar familie, nauwe verwanten, vrienden en personen of voor organisaties met wie hij of zij zakelijke of politieke banden heeft of heeft gehad." Het begrip omvat ook iedere aansprakelijkheid, financieel dan wel burgerlijk, in verband daarmee. Zie aanbeveling nr. R (2000) 10 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake gedragscodes voor gekozen overheidsfunctionarissen:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

vergoeding van geraamde schade vaak alleen algemene regels van burgerlijk recht van toepassing en komt het in de praktijk niet tot een effectieve uitvoering daarvan.

In veel lidstaten zijn belangenconflicten bij besluitvorming, de toewijzing van overheidsmiddelen en overheidsopdrachten, met name op lokaal niveau, schering en inslag. Dit verslag analyseert de specifieke uitdagingen in dit opzicht op regionaal en lokaal niveau in de lidstaten waar dergelijke problemen ernstiger lijken. Er is een (soms groot) verschil tussen regionale en lokale besturen en een samenhangende aanpak die gericht is op het opleggen van minimumnormen en een grotere bewustwording, ontbreekt in dit verband. Belangenverstrengeling worden in het algemeen in de EU-lidstaten niet als een strafbaar feit beschouwd. In één lidstaat wordt belangenverstrengeling als een strafbaar feit beschouwd, hoewel er nog geen succesvolle vervolgingen zijn geregistreerd. Sommige vormen van belangenverstrengeling zijn ook in een andere lidstaat strafbaar gesteld (namelijk onrechtmatige belangen bij een activiteit waarover overheidsfunctionarissen de leiding of supervisie hebben).

Arbeidsmobiliteit tussen de overheids- en de privésector zijn van wezenlijk belang voor het functioneren van een moderne samenleving en kan voor beide sectoren aanzienlijke voordelen opleveren. Deze bergt echter het mogelijke gevaar in zich dat voormalige overheidsfunctionarissen uit hoofde van een vorige functie verkregen informatie die geheim zou moeten blijven, openbaar maken en dat voormalige personeelsleden uit de privésector overheidsfuncties gaan bekleden met een belangenconflict ten aanzien van hun vorige werkgever als gevolg. Slechts een paar lidstaten hebben voor deze situatie expliciet maatregelen genomen, maar de tenuitvoerlegging daarvan is vaak zwak.

C. Bestrijding

Strafrecht

Strafwetgeving op het gebied van corruptie is grotendeels ingevoerd en voldoet aan de normen van de Raad van Europa, de VN en de EU. Eén lidstaat heeft het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie niet geratificeerd. Dat er geen strafrechtelijke aansprakelijkheid is voor gekozen overheidsfunctionarissen ingeval van omkoping, is voor deze lidstaat de voornaamste belemmering om te ratificeren.

Sommige lidstaten hebben belangrijke strafrechtelijke en strafprocesrechtelijke hervormingen ingevoerd of hun voornemen daartoe kenbaar gemaakt. Het efficiënter en sneller maken van procedures en het versterken van corruptiebestrijdingsinstrumenten (onder meer door een betere definitie van strafbare feiten, in sommige gevallen zwaardere straffen en bepalingen voor versnelde procedures) vormen een gemeenschappelijk doel. Door een dunne grens te trekken tussen rechtmatig en onrechtmatig gedrag beschikken sommige lidstaten nog maar over weinig ruimte voor strafbaarstelling.

De kwaliteit van de omzetting van **Kaderbesluit 2003/568/JHA inzake de bestrijding van corruptie in de privésector** is niet overal gelijkwaardig.¹⁴ Er zijn bepaalde tekortkomingen in de omzetting van de bepalingen inzake de strafbaarstelling van alle aspecten van actieve en passieve omkoping en de aansprakelijkheid van rechtspersonen. Zelfs met betrekking tot de lidstaten die het kaderbesluit hebben omgezet, is informatie over de handhaving schaars.

14 COM(2011) 309 definitief, tweede verslag over de uitvoering van Kaderbesluit 2003/568/JHA van 6 juni 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:NL:PDF>

Doeltreffendheid van corruptiebestrijdingsinstanties

Het is uitsluitend aan de lidstaten om te bepalen welke institutionele structuren voor de aanpak van corruptie op grond van hun nationale situatie vereist kunnen zijn. Dit hangt af van de omvang en de aard van de corruptie in het betrokken land, het constitutionele en juridische kader, tradities, de relatie met andere beleidsterreinen in het land, het algemene institutionele kader etc.

In verschillende lidstaten bestaan er centrale instanties voor corruptiebestrijding die taken op het gebied van preventie en bestrijding met elkaar combineren, terwijl in andere lidstaten corruptiebestrijdingsinstanties zich specifiek met preventie bezighouden. Sommige van deze laatste zijn ook bevoegd om zich bezig te houden met de controle van vermogen, belangenverstrengeling, onverenigbaarheden en, in sommige gevallen, partijfinanciering. Een aantal andere landen heeft ten behoeve van de corruptiebestrijding specifieke diensten voor rechtshandhaving of vervolging.

Algemeen wordt tegenwoordig erkend dat de oprichting van gespecialiseerde corruptiebestrijdingsinstanties, ongeacht of deze zich op preventie of bestrijding of beide richten, geen wondermiddel is. De resultaten verschillen. De landenanalyses in dit verslag laten echter zien dat sommige van deze instanties een stuwende kracht achter de hervormingen op het gebied van de corruptiebestrijding in hun land zijn geweest.

Sommige corruptiebestrijdingsinstanties hebben duurzamere prestaties geleverd dan andere. Factoren die op hun (tijdelijke of langdurige) succes van invloed zijn, zijn onder meer: waarborgen voor onafhankelijkheid en afwezigheid van politieke bemoeienis, op verdienen gebaseerde selectie en bevordering van personeel, multidisciplinaire samenwerking tussen operationele teams en met andere instanties, snelle toegang tot databanken en informatie, en beschikbaarheid van de nodige middelen en vaardigheden. Deze elementen worden niet in alle lidstaten consequent gecombineerd.

Goede praktijken van corruptiebestrijdingsinstanties

De Sloveense commissie voor de preventie van corruptie (CPC) heeft haar rol bij het streven de rechtsstaat te handhaven door maatregelen tegen corruptie, geconsolideerd, zoals ook door het Sloveense Grondwettelijk Hof is erkend. Ondanks haar beperkte middelen heeft de CPC een gedegen staat van dienst op het gebied van uitvoering, met meer dan 1 000 evaluaties en onderzoeken per jaar. Zij heeft de vermogens en belangen van de leiders van alle belangrijke politieke partijen onderzocht en onlangs inbreuken op de wetgeving inzake de openbaarmaking van vermogen en beweerdelijk niet verantwoord vermogen van belangrijke politici aan het licht gebracht.

Het Roemeense nationale directoraat voor corruptiebestrijding (DNA). Het DNA is een gespecialiseerde vervolgingsinstantie voor de bestrijding van corruptie op midden- en hoog niveau en heeft een opvallende staat van dienst wat betreft onpartijdig onderzoek en onpartijdige vervolging wegens beschuldigingen van corruptie binnen de hoogste politieke regionen, de rechterlijke macht en andere sectoren, zoals belastingen, douane, energie, vervoer, bouw, gezondheidszorg etc. De afgelopen zeven jaar heeft het DNA meer dan 4 700 personen aangeklaagd. 90,25 % van deze aanklachten leidde tot een onherroepelijke rechterlijke beslissing. Bijna 1 500 verweerders werden onherroepelijk veroordeeld en bij bijna de helft daarvan ging het om personen op zeer hoge posities. Voor het behalen van deze resultaten is de structuur van het DNA essentieel geweest, welke, naast de aanklagers die

leiding geven aan het onderzoek en daarover de supervisie hebben, gerechtelijke politie en economische, financiële en IT-deskundigen omvat.

Het Letse bureau voor de preventie en bestrijding van corruptie (KNAB) heeft zowel in Letland als daarbuiten een gedegen reputatie opgebouwd. Het combineert taken op het gebied van preventie, onderzoek en opleiding, waaronder het toezicht op partijfinanciering. Het KNAB fungeert ook als een instantie voor vooronderzoek, met traditionele politiebevoegdheden en toegang tot databanken van banken en de fiscus. Niet zo lang geleden heeft het bureau een periode van interne onrust gekend.

Het Kroatische bureau voor de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, dat verbonden is aan het parket-generaal (USKOK) heeft een goede staat van dienst wat betreft proactieve onderzoeken en succesvolle vervolgingen, onder meer in geruchtmakende zaken waarbij gekozen en benoemde functionarissen op hoog niveau betrokken waren.

Het centrale Spaanse speciale bureau voor de vervolging van corruptie heeft een degelijke staat van dienst bereikt wat betreft onderzoeken en vervolgingen, onder meer in een aantal zaken op hoog niveau waarin beweerdelijk sprake was van complexe regelingen inzake onrechtmatige partijfinanciering. Het fraudebestrijdingsbureau Catalonia, een regionale corruptiebestrijdingsinstantie die gespecialiseerd is in de preventie van en het onderzoek naar corruptie en fraude, is in Spanje het enige in zijn soort. Het tracht misbruik van overheidsmiddelen te voorkomen en te onderzoeken en is ook belast met de begeleiding van andere instanties.

In sommige lidstaten staan corruptiebestrijdingsinstanties die onderzoek naar politici doen, als gevolg daarvan aan directe of indirecte druk bloot. Deze druk bestaat er onder meer in dat de legitimiteit van het gezag van de instanties of hun institutionele positie en bevoegdheden in publieke verklaringen of anderszins worden aangevochten. Het is van belang de nodige waarborgen te bieden zodat deze corruptiebestrijdingsinstanties hun taken vrij van ongepaste druk kunnen blijven uitoefenen.

Capaciteit op het gebied van rechtshandhaving, vervolging en rechterlijke macht

Binnen de EU bestaan grote verschillen in de efficiëntie van **rechtshandhavingsautoriteiten en vervolgingsinstanties** wat betreft het onderzoek van corruptie. Bij de evaluatie van hun efficiëntie werd onder meer gekeken naar de vermoedelijke omvang en aard van de corruptie die zij moeten aanpakken, het evenwicht met preventiemaatregelen, de politieke wil om hun onafhankelijkheid te steunen, de capaciteit en middelen waarover zij beschikken, de mogelijke belemmeringen voor het onderzoek, de effectiviteit en met name de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht etc. De evaluatie is lastig omdat de statistieken inzake corruptiemisdrijven in de meeste lidstaten niet coherent zijn. Er zijn nauwelijks actuele, nauwkeurige, geconsolideerde statistieken die alle procedurele fasen van corruptiegevallen omvatten.

Repressieve maatregelen alleen zijn niet voldoende om corruptie op effectieve wijze aan te pakken. Niettemin speelt het vermogen van een rechtssysteem om afschrikkende straffen op te leggen een belangrijke ontmoedigende rol en gaat daar een duidelijk signaal van uit dat corruptie niet wordt getolereerd.

Sommige lidstaten leggen een bijzondere nadruk op de repressieve kant, waardoor rechtshandhaving het meest zichtbare aspect van de corruptiebestrijdingsmaatregelen wordt. Uitstekende resultaten zijn ook te zien in lidstaten waar vervolging in zijn geheel (ook los van

de in corruptie gespecialiseerde diensten) effectief is. In sommige andere lidstaten is vervolging zelden succesvol of kost onderzoek zeer veel tijd.

De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is een wezenlijk element van corruptiebestrijdingsbeleid. Dat geldt zowel wat betreft het vermogen van het rechtssysteem om corruptiezaken – ook op hoog niveau – effectief aan te pakken als wat betreft de integriteitsnormen binnen het rechtssysteem zelf. Daadwerkelijke waarborgen inzake onafhankelijkheid en hoge ethische normen binnen de rechterlijke macht zijn essentieel om het kader te verzekeren dat nodig is voor een effectieve rechterlijke macht die in corruptiezaken objectief, onafhankelijk en zonder ongepaste beïnvloeding rechtsprekt. In sommige lidstaten wordt de onafhankelijkheid van rechtshandhaving en vervolging als een probleem gezien. Zonder een oordeel te geven over de algehele institutionele structuur waarin de constitutionele, juridische en culturele context van elk lidstaat tot uitdrukking komt en waarop afzonderlijke mechanismen en procedures op EU-niveau van toepassing zijn – met name het jaarlijkse EU-scorebord voor Justitie en het door Commissievoorzitter Barroso in zijn State of the Union in 2012 en 2013 aangekondigde en toegelichte rechtstatelijk kader – zijn er bij sommige gelegenheden bepaalde zorgen geuit over de politieke bemoeienis waaraan instanties op het gebied van vervolging en rechters in corruptiezaken bloot staan. Voorbeelden daarvan zijn de ondoorzichtige of willekeurige toepassing van procedures voor de benoeming, de bevordering of het ontslag van leidinggevende openbare aanklagers die zich met corruptiezaken bezighouden, alsook ontslagen binnen corruptiebestrijdingsinstanties of pogingen deze instanties of de leiding daarvan in diskrediet te brengen, zonder dat daarvoor een objectieve reden is. In andere zaken werden rechtshandavingsinstanties op het gebied van corruptiebestrijding ermee geconfronteerd dat politici zich met hun beheer en functioneren bemoeiden. De ruime bevoegdheden die sommige corruptiebestrijdingsinstanties hebben, gaan niet altijd gepaard met de verplichting verantwoording af te leggen. Daardoor kan de indruk worden gewekt dat zij zaken mijden die in de schijnwerpers staan of gebruik maken van controversiële onderzoeksmethoden.

Er is geen uniforme norm die als model kan worden beschouwd voor de benoeming of het ontslag van leidinggevendenden van rechtshandavings- of vervolgingsinstanties. Besluiten op dat gebied worden in de meeste landen door de regering genomen. Zo wordt uitdrukking gegeven aan politieke verantwoording en het feit dat rechtshandhaving en vervolging tot de bevoegdheden van de uitvoerende macht behoren. Ongeacht de gevolgde procedure moet de procedure geloofwaardig zijn en verdienen als uitgangspunt nemen, teneinde elke indruk van politieke vooringenomenheid te vermijden en politie en aanklagers in staat te stellen elk ontdekt corruptiegeval te onderzoeken.

In een aantal lidstaten werd ook gebrek aan doeltreffende coördinatie bij rechtshandavings- en corruptiebestrijdingsinstanties als een zwak punt benadrukt.

In de individuele landenanalyses wordt bezorgdheid geuit over de integriteit en de onafhankelijkheid van de **rechterlijke macht** bij de behandeling van corruptiezaken. Het aantal en de aard van corruptiezaken waarbij rechters of aanklagers zijn betrokken, illustreren dit. Een in een van de lidstaten speciaal voor corruptiebestrijding opgerichte rechtbank kreeg met aanzienlijke moeilijkheden te maken (en zelfs een tijdelijke ontbinding), die haar stabiliteit en haar vermogen overtuigende resultaten te leveren negatief beïnvloedde.

In verschillende lidstaten lijkt de rechterlijke macht te weinig vastberadenheid en capaciteit te hebben om ingewikkelde of gevoelige corruptiezaken aan te pakken. In sommige lidstaten bestaat het gevaar dat corruptiezaken verjaren wanneer rechterlijke procedures te lang en omslachtig blijken te zijn. Er bestaan situaties waarin de praktische toepassing van

procedureregels tot aanzienlijke vertragingen leidt, die soms bedoeld zijn om te voorkomen dat de rechtszaak wordt voltooid.

In verschillende lidstaten werd ook de beperkte afschrikkende werking van gerechtelijke beslissingen benadrukt. Het opschorten van straffen of het opleggen van lichte straffen werd daar als een reguliere gang van zaken aangemerkt. Er zijn echter ook gevallen waarin rechters onlangs afschrikkende straffen voor corruptie hebben opgelegd.

In een van de lidstaten is de rol van de onderzoeksrechters van doorslaggevend belang geacht voor het doorvoeren van wetgevings- en institutionele hervormingen op het gebied van corruptie, maar zijn ook vragen gerezen over de duur van de procedures en de feitelijke gevolgen voor vervolgingen.

Er zij op gewezen dat procedurele tekortkomingen het onderzoek van corruptiegevallen in bepaalde lidstaten vaak kunnen belemmeren. Zo kan er sprake zijn van omslachtige of onduidelijke bepalingen inzake het opheffen van immuniteit of een gebrekkige toepassing van die bepalingen, en van verjaringswetten die beletten dat complexe zaken tot een einde worden gebracht, met name wanneer die gepaard gaan met langdurige procedures of starre regels inzake de toegang tot bankgegevens die financieel onderzoek en grensoverschrijdende samenwerking belemmeren.

D. Specifieke risicogebieden

Kleinschalige corruptie

Slechts in een paar lidstaten blijft kleinschalige corruptie een wijdverbreid probleem. Talrijke initiatieven op het gebied van corruptiebestrijding hebben in deze landen geen einde aan kleinschalige corruptie kunnen maken. Verschillende lidstaten waar kleinschalige corruptie tientallen jaren geleden als een hardnekkig probleem werd gezien, zijn erin geslaagd op dit gebied vooruitgang te boeken. Dat blijkt uit enquêtes over directe ervaringen met corruptie, die positieve ontwikkelingen laten zien en aantonen dat sommige landen in dit opzicht zelfs beter dan het EU-gemiddelde scoren. Ondanks de veelbelovende vooruitgang in de strijd tegen kleinschalige corruptie in het algemeen, kampt de gezondheidssector in een aantal lidstaten nog steeds met omstandigheden die corruptie in de hand werken; daar blijft sprake van prikkels om door omkoping een bijzondere behandeling te verkrijgen.

Risico van corruptie op regionaal en lokaal niveau

De risico's van corruptie blijken hoger te zijn op regionaal en lokaal niveau, waar checks and balances en interne controles vaak zwakker zijn dan op centraal niveau. Waar het gaat om goed bestuur en de doeltreffendheid van corruptiebestrijdingsbeleid bestaan er tussen een aantal lidstaten aanzienlijke verschillen.¹⁵

In veel lidstaten gaan ruime discretionaire bevoegdheden van regionale regeringen of lokale besturen (die ook aanzienlijke middelen beheren) niet gepaard met een passend niveau van verantwoording en controlemechanismen. Op lokaal niveau veroorzaken belangenconflicten bijzondere problemen. Er moet meer worden gedaan om de goede praktijken die sommige regionale of lokale besturen toepassen, te verspreiden en om voor zowel gekozen als benoemde functionarissen op lokaal niveau gelijke voorwaarden te scheppen, met name wat

¹⁵ Conclusies van het Quality of Government Institute, universiteit van Gotenburg, Zweden.

betreft transparantienormen, de openbaarmaking van vermogen, het voorkomen of bestraffen van belangenverstremgeling, alsook het toezicht op overheidsuitgaven.

Een positieve ontwikkeling is dat er op lokaal en regionaal niveau doeltreffende praktijken op het gebied van preventie te zien zijn. In een van de lidstaten werd een netwerk opgezet van meer dan 200 regionale, gemeentelijke en provinciale besturen, die samenwerken om corruptie en infiltratie van de maffia binnen de overheid te voorkomen.

Enkele kwetsbare sectoren

In verschillende lidstaten zijn blijkens de analyse bepaalde sectoren bijzonder kwetsbaar voor corruptie, zodat er specifieke maatregelen nodig zijn.

Stadsontwikkeling en bouw zijn overal in de EU sectoren waar de kans op corruptie gewoonlijk hoog is. Deze sectoren zijn bijzonder kwetsbaar voor corruptie in een aantal lidstaten, waar in de afgelopen jaren veel gevallen van corruptie zijn onderzocht en vervolgd. Als reactie op de gevaren op dit gebied heeft een lidstaat een speciale vervolgingsinstantie opgericht voor de bestrijding van een breed scala aan strafbare feiten op het gebied van milieu en stadsontwikkeling, waaronder corruptie. Milieu planning werd als een voor corruptie kwetsbaar gebied aangemerkt in een lidstaat waar met betrekking tot de verlening van bouwvergunningen, met name voor grootschalige projecten, sprake was van beschuldigingen inzake corruptie en illegale partijfinanciering.

Gezondheidszorg, een andere sector die over de hele linie kwetsbaar voor corruptie is, met name met betrekking tot aanbesteding en de farmaceutische industrie, is in een aantal lidstaten gedetailleerder geëvalueerd. Thans worden door deze landen strategieën ontwikkeld en hervormingen voorbereid om corruptie in de gezondheidszorg aan te pakken. Tot nog toe zijn er echter maar weinig tastbare resultaten. Informele betalingen en corruptie bij overheidsopdrachten en in de farmaceutische sector blijven een bron van zorg.

Corruptie bij de belastingdienst, die in een van de lidstaten als een ernstig probleem werd aangemerkt, vraagt om gerichte, strategische maatregelen.

In zijn algemeenheid ontbreken in de meeste van de bovengenoemde lidstaten samenhangende mechanismen voor risicobeoordeling of sectorspecifieke strategieën voor de aanpak van corruptiegevoelige sectoren.

Integriteit en transparantie van de financiële sector

In de nasleep van de financiële crisis is vaak aandacht gevraagd voor de noodzaak van strengere normen op het gebied van integriteit en transparantie binnen de financiële sector. Dit verslag gaat bij een aantal lidstaten op dergelijke aspecten in.

Een verslag van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa legt een verband tussen omvangrijke corruptiegevallen en belastingontduiking via offshorebedrijven en belastingparadijzen.¹⁶ Het verslag verwijst naar het Stolen Asset Recovery Initiative van de Wereldbank¹⁷ en het UNODC, in het kader waarvan 150 grote corruptiezaken werden onderzocht. Daarbij werd een direct verband vastgesteld tussen grootschalige corruptie door hoge overheidsfunctionarissen en het verbergen van gestolen vermogen door middel van

16 <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN>

17 <http://star.worldbank.org/star/>

ondoorzichtige brievenbusfirma's, stichtingen en trusts. Voorts werd in het verslag gewezen op belemmeringen voor het onderzoek naar en de opsporing van gestolen activa als gevolg van onvoldoende toegang tot informatie over feitelijke eigendom en het gebruik van spitsvondige, onder meerdere jurisdicties vallende bedrijfsstructuren.

In hetzelfde verslag van de Parlementaire Vergadering wordt een lidstaat genoemd als een van de leden van de Raad van Europa die min of meer dubieuze financiële en juridische regelingen van het offshoresysteem toelaten of gedogen. Onlangs heeft de betrokken lidstaat plannen aangekondigd om zijn rechtskader inzake de toegang tot bankgegevens te herzien.

In een andere lidstaat gaven recente controversen met betrekking tot de financiële sector, met name belangrijke banken, over kwesties als de vaststelling van rentepercentages, onverantwoordelijke of speculatieve leningen en het niet in acht nemen van de nodige zorgvuldigheid, aanleiding tot bezorgdheid over regulering en de handhaving van bestaande regels. Over de rol van banken bij het faciliteren of toestaan van witwaspraktijken werd ook uitgebreid gediscussieerd. De plannen voor een openbaar register van eigenaars van geregistreerde ondernemingen zullen tot meer transparantie kunnen leiden.

Een andere lidstaat heeft zich ertoe verbonden zijn banktoezicht en regelgevingskader alsook de waarborgen tegen witwaspraktijken te verstevigen.

Omkoping in het buitenland

Lidstaten die corruptie binnen hun eigen grenzen doeltreffend aanpakken, hebben vaak te maken met problemen in verband met het gedrag van hun ondernemingen in het buitenland, met name in landen waar corrupte praktijken wijdverbreid zijn. De OESO houdt op dit terrein streng toezicht en vraagt in zijn periodieke evaluaties aandacht voor zowel goede als minder goede resultaten op het gebied van handhaving. In een aantal lidstaten bestaan goede praktijken. Zo was er een aanzienlijk aantal succesvolle vervolgingen, werden hoge straffen opgelegd, werd voorrang gegeven aan gevallen van omkoping in het buitenland en werd er onlangs een uitgebreide wet inzake omkoping vastgesteld waarbij de juridische en procedurele instrumenten voor de preventie en de vervolging van corruptie, met name omkoping in het buitenland, werden versterkt.

Een degelijk wettelijk kader voor de aanpak van omkoping in het binnen- en buitenland – de Britse wet inzake omkoping

Met de Britse wet inzake omkoping uit 2010 (Bribery Act) die op 1 juli 2011 in werking trad, schaaft het Verenigd Koninkrijk zich onder de landen met de strengste regels tegen omkoping ter wereld. De wet stelt niet alleen het betalen en aannemen van steekpenningen en de omkoping van buitenlandse overheidsfunctionarissen strafbaar, maar breidt de strafrechtelijke aansprakelijkheid ook uit tot commerciële organisaties die nalaten namens hen verrichte omkoping te voorkomen. Bepalingen inzake extraterritoriale rechtsmacht stellen het bureau voor ernstige fraude (Serious Fraud Office – SFO) in staat iedere onderneming die een vestiging in het Verenigd Koninkrijk heeft, of een daarmee gelieerde persoon, te vervolgen, zelfs wanneer de hoofdzetel van de onderneming overzee is gevestigd. Commerciële organisaties kunnen niet strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld wanneer zij in passende procedures ter voorkoming van omkoping hebben voorzien.

De richtsnoeren van het Serious Fraud Office voor commerciële organisaties (Guidance to Commercial Organisations – GCO) bevorderen de bekendheid met het nieuwe wetgevingskader en bieden ondernemingen praktische begeleiding (onder andere aan de hand

van casestudy's) met betrekking tot hun verplichtingen uit hoofde van de wet ter voorkoming of opsporing van omkoping (Act to prevent or detect bribery). In overeenstemming met een vorige aanbeveling van de OESO, maakt de GCO duidelijk dat het betalen van smeergeld als onrechtmatige omkoping wordt beschouwd en biedt deze ondernemingen criteria om gastvrijheid te kunnen onderscheiden van verkapte vormen van omkoping.

Het SFO heeft vergaande bevoegdheden om ernstige en complexe fraude, met inbegrip van corruptie, te onderzoeken en te vervolgen. Overeenkomstig de genoemde richtsnoeren kan het SFO in bepaalde omstandigheden civiele invorderingsopdrachten en schikkingen in overweging nemen.

De OESO heeft op een aantal andere lidstaten kritiek uitgeoefend omdat zij, gelet op het risico van corruptie dat hun bedrijven in het buitenland lopen, buitenlandse omkoping onvoldoende of in het geheel niet vervolgen.

Staatsbedrijven

In sommige lidstaten schiet het toezicht op overheidsbedrijven tekort omdat de wetgeving daar onduidelijk is en politisering benoemingen op basis van verdiensten en het dienen van het openbaar belang belemmert. Bovendien zijn er te weinig waarborgen tegen corruptie of mechanismen om belangenverstrengeling te voorkomen en te bestraffen. Er is weinig transparantie met betrekking tot de toewijzing van middelen en, in sommige gevallen, de aankoop van diensten door deze ondernemingen. Uit recent onderzoek naar beschuldigingen inzake misbruik van middelen en corrupte en witwaspraktijken met betrekking tot overheidsbedrijven, blijkt dat er op dit gebied grote risico's in verband met corruptie bestaan en dat toezicht en preventie zwak zijn.

Met betrekking tot enkele staten beklemtoont het verslag de noodzaak van meer transparantie en efficiënte controles bij processen van versnelde privatisering, die het risico van corruptie kunnen doen toenemen.

Verband tussen corruptie en georganiseerde misdaad

In de lidstaten waar de georganiseerde misdaad voor aanzienlijke problemen zorgt, wordt corruptie vaak als katalysator gebruikt. In een van die lidstaten had een groot aantal zaken over vermoedelijk onrechtmatige partijfinanciering op centraal of regionaal niveau ook met georganiseerde criminele groepen te maken. Connecties tussen georganiseerde criminele groepen, ondernemingen en politici blijven voor de betreffende lidstaten een probleem, met name op regionaal en lokaal niveau en met betrekking tot overheidsopdrachten, bouw, onderhoudsdiensten, afvalbeheer en andere sectoren. Onderzoek heeft aangetoond dat in een andere lidstaat de georganiseerde misdaad op alle niveaus, met inbegrip van het politieke niveau, invloed uitoefent. Politieke corruptie wordt daar vaak gezien als een middel om direct of indirect toegang tot macht te verkrijgen; het land in kwestie geldt als het land met de grootste schaduweconomie van alle EU-lidstaten. Zoals opgemerkt in de door Europol in 2013 uitgevoerde EU-dreigingsevaluatie voor zware en georganiseerde criminaliteit blijft corruptie in het algemeen een ernstige bedreiging vormen als middel voor georganiseerde criminele groepen om in de publieke en de privésector te infiltreren.

E. Achterliggende aspecten

Op de achtergrond is sprake van een aantal aspecten die, hoewel ze op zichzelf genomen niet noodzakelijk verband houden met corruptie, van invloed kunnen zijn op de mate

waarin een bepaalde omgeving voor corruptie openstaat. Effectief beleid op deze gebieden kan de mogelijkheden tot corruptie doen afnemen.

Transparantiebeleid en vrijheid van informatie

Openheid en transparantie kunnen een afschrikkende werking hebben met betrekking tot corruptie en ertoe bijdragen dat eventuele corruptie aan het licht komt. In de meeste landen is op dit terrein passende wetgeving van kracht en in een aantal landen wordt aan de vaststelling van wetgeving gewerkt; er is echter een groot verschil in de wijze waarop de normen inzake transparantie worden nageleefd. Een van de lidstaten heeft een online-applicatie ontwikkeld die een overzicht biedt van alle overheidsuitgaven voor goederen en diensten (*zie ook het gedeelte over overheidsopdrachten*). De applicatie bevat ook gedetailleerde informatie over de raden van bestuur en van toezicht van alle overheidsbedrijven en bedrijven die onder zeggenschap van de overheid staan en de jaarverslagen daarvan.

Dat sommige lidstaten een effectief corruptiebestrijdingsbeleid hebben, is deels een gevolg van een traditie van openheid, transparantie en het openbaar maken van documenten.

Ontwikkeling van transparante besluitvorming bij de overheid – Griekenland

Een in 2010 aangenomen wet¹⁸ verplicht alle overheidsinstellingen om hun besluiten online bekend te maken, met inbegrip van de besluiten inzake overheidsopdrachten. Met ingang van 1 oktober 2010 zijn alle overheidsinstellingen, regelgevende autoriteiten en lokale besturen verplicht hun besluiten op het internet te plaatsen via het programma "Transparantie" (diavgeia – διαύγεια).¹⁹ De besluiten van overheidsinstellingen kunnen niet worden uitgevoerd wanneer zij niet op de websites van dit programma zijn gepubliceerd. Alleen voor besluiten die gevoelige persoonsgegevens en/of informatie over de nationale veiligheid bevatten, geldt deze verplichting niet. Elk document wordt digitaal getekend en krijgt automatisch een uniek nummer toegewezen. Wanneer er een discrepantie is tussen de in het staatsblad gepubliceerde tekst en die op de websites van het programma, dan prevaleert de laatste. Geplaatste overheidsopdrachten worden ook gepubliceerd.

Bescherming van klokkenluiders

Geschikte klokkenluidersmechanismen die processen binnen de overheid codificeren zodat er officiële kanalen zijn voor het melden van wat door de betrokkene als in strijd met de regels of zelfs onrechtmatig wordt gezien, kunnen typische problemen bij de opsporing van corruptie (en ook op andere terreinen) helpen oplossen. Klokkenluiden is echter niet eenvoudig omdat er in het algemeen terughoudendheid bestaat om situaties binnen de eigen organisatie aan de kaak te stellen en vanwege de angst voor vergelding. Essentieel in dit verband zijn het scheppen van een cultuur van integriteit binnen elke organisatie, bewustwording en de invoer van effectieve beschermingsmechanismen die potentiële klokkenluiders vertrouwen geven.²⁰

Transparantie van lobbyactiviteiten

18 Wet nr. 3861/2010.

19 <http://diavgeia.gov.gr/en>

20 Transparency International voerde in het kader van een door de EU medegefinancierd project een vergelijkende analyse uit van het wetgevingskader inzake de bescherming van klokkenluiders in de EU, zie http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

De vorming van overheidsbeleid is een complex proces en het is wenselijk dat de overheid voortdurend in gesprek blijft met externe belanghebbenden. Alle belanghebbende partijen moeten hun mening kunnen geven, maar dat moet op transparante wijze gebeuren. Aangezien lobbyactiviteiten het gevaar van corruptie en innige banden tussen regelgevers en sectoren ("regulatory capture") met zich kunnen brengen, is het wenselijk dat er mechanismen bestaan die dergelijke activiteiten een kader bieden; dat kan gebeuren door middel van wetgeving of een vrijwillige registratie van lobbyisten.

Dergelijke mechanismen kunnen bijdragen tot zowel helderheid als transparantie in de verhouding tussen de overheid en externe belanghebbenden. Daarmee kunnen zij het gevaar van corruptie helpen verminderen. Tot nog toe is dit terrein in betrekkelijk weinig lidstaten ontgonnen, ofschoon sommige lidstaten wel wetgeving of regels op stapel hebben staan of debatteren over de mogelijkheid nieuwe mechanismen in te voeren.

IV. Overheidsopdrachten

A. Algemeen overzicht van het EU-kader

Omvang van de markt voor overheidsopdrachten in de EU

Overheidsopdrachten zijn een belangrijk element van de nationale economieën in de EU. Jaarlijks geven overheden en publiekrechtelijke entiteiten ongeveer een vijfde van het bbp van de EU uit voor de aankoop van goederen, werken en diensten.²¹ Ongeveer 20% daarvan heeft betrekking op overheidsopdrachten waarvan de waarde hoger is dan de drempelwaarden waarboven de EU-regels voor overheidsopdrachten van toepassing zijn. Volgens ramingen van de Commissie bedroeg de totale waarde van de aanbestedingen boven deze EU-drempelwaarden in 2011 ongeveer 425 miljard euro.²²

Belang van het corruptiebestrijdingsbeleid op het gebied van overheidsopdrachten

Gezien de omvang van de gegenereerde financiële stromen en een aantal andere factoren vormen overheidsopdrachten een domein dat gevoelig is voor corruptie. Volgens onderzoek uit 2008 naar overheidsopdrachten en corruptie kunnen de meerkosten van een contract als gevolg van corruptie 20% tot 25%, en in sommige gevallen zelfs 50%, van de totale waarde van het contract bedragen.²³ Zoals de OESO in haar Principles for Integrity in Public Procurement (beginselen voor integriteit bij overheidsopdrachten) stelde, *belemmert zwak bestuur bij overheidsopdrachten de mededinging op de markt en drijft het de prijs op die de overheid betaalt voor goederen en diensten, hetgeen directe gevolgen heeft voor de overheidsuitgaven en dus voor belastinggeld. De financiële belangen die op het spel staan en de nauwe interactie tussen de openbare en de particuliere sector, maken van overheidsopdrachten een hoog-risicogebied.*²⁴

De conclusie van een studie uit 2013 over het vaststellen en terugdringen van corruptie bij overheidsopdrachten in de EU luidde dat in 2010 de totale directe kosten van corruptie bij overheidsopdrachten voor slechts vijf sectoren (namelijk wegen en spoorwegen; water en afval; stedenbouw/nutsvoorziening; opleiding; onderzoek en ontwikkeling) in acht lidstaten²⁵ tussen 1,4 en 2,2 miljard euro bedroegen.²⁶

In de afzonderlijke landenbeoordelingen van dit verslag worden overheidsopdrachten aangewezen als een van de gebieden die het meest kwetsbaar zijn voor corruptie, zoals ook blijkt uit een aantal corruptiegevallen op hoog niveau waarbij één of meer landen betrokken waren. Aangezien het risiconiveau van corruptie in de procedure voor overheidsopdrachten vrij hoog is, vormen corruptie- en fraudebestrijdingswaarborgen een prioriteit voor zowel de EU-lidstaten als de EU-instellingen.²⁷

²¹ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

²² http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

²³ http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf

²⁴ OECD Principles for Integrity in Public Procurement, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

²⁵ Frankrijk, Italië, Hongarije, Litouwen, Nederland, Polen, Roemenië en Spanje.

²⁶ 'Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption', 30 juni 2013, PricewaterhouseCoopers en ECORYS.

²⁷ Meer specifieke voorbeelden zijn te vinden in het punt over goede en slechte praktijken.

De tekortkomingen in de preventie en bestrijding van corruptie op het gebied van overheidsopdrachten hebben nadelige gevolgen voor het beheer van nationale middelen en EU-middelen.

Het huidige EU-rechtskader

De EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten (dat wil zeggen de richtlijn overheidsopdrachten, de richtlijn nutsvoorzieningen, de richtlijn overheidsopdrachten op defensie- en veiligheidsgebied en de rechtsmiddelenrichtlijnen)²⁸ heeft hoofdzakelijk als doel ervoor te zorgen dat de beginselen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden nageleefd, en in het bijzonder het vrije verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, alsmede andere, daarvan afgeleide beginselen. De wetgeving inzake overheidsopdrachten moet ervoor zorgen dat de aanbestedingsmarkten overal in de EU open worden gehouden teneinde bij te dragen tot het meest efficiënte gebruik van overheidsmiddelen, en op die manier een eerlijk, eenvormig en transparant platform voor overheidsuitgaven bevorderen. Dat kan ook een positief effect hebben op het algemene corruptiebestrijdingsbeleid van de EU waarin transparantie en eerlijke concurrentie een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van corruptie.

De wetgeving inzake overheidsopdrachten omvat ook bepalingen die op directere wijze relevant zijn voor het corruptiebestrijdingsbeleid, zoals de uitsluiting uit aanbestedingsprocedures van een (rechts)persoon die bij een definitieve rechterlijke beslissing is veroordeeld voor corruptie, gedetailleerde bepalingen inzake publiciteit en transparantie in de verschillende fasen van de aanbestedingscyclus, minimumnormen voor rechtsmiddelen, specifieke bepalingen inzake abnormaal lage inschrijvingen, alsmede bepalingen betreffende bepaalde vereisten voor het wijzigen van opdrachten. Voor het gunnen van concessies voor werken gelden momenteel enkele bepalingen van afgeleid recht²⁹, terwijl op concessies voor diensten alleen de algemene bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing zijn.

Sommige lidstaten hebben specifieke rechtsvoorschriften inzake corruptie bij overheidsopdrachten of passen specifieke maatregelen toe om het risico van corruptie te verminderen, zoals hieronder nader wordt beschreven. De meeste lidstaten pakken corruptie op het gebied van overheidsopdrachten echter aan via hun algemene corruptiewetgeving.

²⁸ Richtlijn 2004/18/EG van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114; Richtlijn 2004/17/EG van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten, PB L 134 van 30.4.2004, blz. 1; Richtlijn 2009/81/EG van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied, en tot wijziging van Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG, PB L 216 van 20.8.2009, blz. 76.
Richtlijn 89/665/EEG van 21 december 1989 houdende de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken, PB L 395 van 30.12.1989, blz. 33, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2007/66/EG en Richtlijn 92/13/EEG van de Raad van 25 februari 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de communautaire voorschriften inzake de procedures voor het plaatsen van opdrachten door diensten die werkzaam zijn in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie, PB L 76 van 23.3.1992, blz. 14–20.

²⁹ De gunning van concessies voor werken is momenteel onderworpen aan de basisregels van Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, terwijl de gunning van concessies voor diensten met een grensoverschrijdend belang aan de beginselen van het Verdrag, en met name het vrij verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten alsmede aan de daarvan afgeleide beginselen zoals gelijke behandeling, niet-discriminatie, wederzijdse erkenning, evenredigheid en transparantie onderworpen is.

De databank Tenders Electronic Daily (TED), de onlineversie van het "Supplement op het Publicatieblad van de Europese Unie", wordt regelmatig bijgewerkt met aanbestedingen uit heel Europa. Aankondigingen van opdrachten en van geplaatste opdrachten boven de drempelwaarden van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten worden in het PB/TED bekendgemaakt. Uit de jaarlijkse evaluatie van de tenuitvoerlegging van de voorschriften inzake overheidsopdrachten van 2012 bleek dat het aantal aankondigingen van opdrachten en van geplaatste opdrachten in de voorbije jaren gestaag is blijven groeien.³⁰ Dat toont aan dat de richtlijnen en de databank TED hebben bijgedragen tot een grotere bekendheid van de aanbesteding en gunning van overheidsopdrachten.

Toezicht op de correcte toepassing van de EU-voorschriften inzake overheidsopdrachten

In gevallen van een mogelijke schending van de Europese voorschriften inzake overheidsopdrachten, handelt de Commissie, als hoedster van de Verdragen, na een klacht of op eigen initiatief. In dit verband tracht de Commissie de regels inzake overheidsopdrachten te doen naleven, ongeacht om welke reden zij worden geschonden en ongeacht of de schending bewust is begaan dan wel het gevolg is van onvoldoende kennis of fouten.

Als algemene regel geldt dat de Commissie niet nagaat of een schending van de EU-regels inzake overheidsopdrachten aan corruptie kan te wijten zijn. De lidstaten zijn daarvoor bevoegd. Niettemin wordt in inbreukprocedures³¹ vaak verwezen naar bepaalde tekortkomingen in de toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten die ook van groot belang zijn voor de beoordeling van de doeltreffendheid van corruptiebestrijding en controlemechanismen.

In haar jaarlijkse evaluatie van de tenuitvoerlegging van de voorschriften inzake overheidsopdrachten van 2012 heeft de Commissie melding gemaakt van 97 lopende inbreukzaken wegens onjuiste toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten, waarvan meer dan de helft betrekking heeft op slechts drie lidstaten. In de meeste van die gevallen ging het om de volgende aantijgingen: ongerechtvaardigd gebruik van de procedure van gunning via onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking, discriminatie, onderhandse gunning, gebrek aan transparantie, ongerechtvaardigde wijziging van de opdracht, onjuiste toepassing van de interne regels of schending van de algemene beginselen van het Verdrag.³²

Te oordelen naar het soort zaken waarin de Commissie een inbreukprocedure inleidt wegens een vermeende schending van de EU-regels betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, is de gunning via onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking de procedure waarin

³⁰ SWD(2012) 342 final: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf

³¹ Inbreukprocedures zijn procedures die de Europese Commissie inleidt tegen een lidstaat bij een vermeende niet-naleving van de EU-wetgeving. Elke lidstaat is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van het EU-recht binnen zijn interne rechtsorde (omzetting binnen de gestelde termijnen en correcte toepassing). De Commissie is ervoor verantwoordelijk dat het EU-recht correct wordt toegepast. Wanneer een lidstaat via een handelen of nalaten het EU-recht niet nakomt, beschikt de Europese Commissie derhalve over de bevoegdheid om zelf een dergelijke niet-nakoming van het EU-recht ("inbreuk") te trachten ongedaan te maken en, indien nodig, de zaak bij het Europees Hof van Justitie aanhangig te maken. De Commissie kan drie soorten inbreukprocedures inleiden: wanneer binnen de gestelde termijnen geen uitvoeringsmaatregelen zijn meegedeeld, wanneer de omzetting niet in overeenstemming is met de EU-regels en wanneer er sprake is van onjuiste toepassing (aan de lidstaten toe te schrijven handelen of nalaten).

³² Andere schendingen hadden onder meer betrekking op de verarring tussen selectie- en gunningscriteria, de onjuiste toepassing van de regels inzake publiek-publieke samenwerking (andere dan interne), de berekening van de waarde van de opdracht, selectiecriteria (andere problemen dan discriminerende criteria), ongerechtvaardigde uitsluiting uit de procedure, raamovereenkomsten en ongerechtvaardigd gebruik van de uitzonderingen betreffende defensie en veiligheid.

onregelmatigheden het vaakst voorkomen. De meeste zaken betreffende onjuiste toepassing hebben betrekking op de sector infrastructuur, gevolgd door riolering/afval, IT-dienstverlening, spoorwegen, de gezondheidssector en energie.

Lopende hervormingen van de EU-wetgeving

Uit een algemene evaluatie is gebleken dat de richtlijnen inzake overheidsopdrachten hun doelstellingen in aanzienlijke mate hebben bereikt.³³ Zij hebben geleid tot meer transparantie, een sterkere concurrentie en, door lagere prijzen, tot meetbare besparingen. Toch wordt verdere verbetering noodzakelijk geacht ter vereenvoudiging van de procedures en ter versterking van de waarborgen voor fraude- en corruptiebestrijding. Daarom heeft de Commissie in december 2011 een herziening van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten voorgesteld. De voorgestelde nieuwe wetgeving heeft betrekking op het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten³⁴, overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten³⁵, en op concessies, die op EU-niveau geregeld worden. De Commissie heeft bepalingen voorgesteld inzake belangenconflicten (voor het eerst gedefinieerd in EU-wetgeving), gecentraliseerde gegevens over corruptie, fraude en belangenconflicten, strengere voorschriften betreffende de wijziging van opdrachten, ruimere uitsluitingscriteria en toezicht op gegunde opdrachten. Momenteel wordt het voorstel van de Commissie behandeld in het Europees Parlement en de Raad. Het voorstel voorzagt ook in toezicht op de tenuitvoerlegging van de regels inzake overheidsopdrachten, en in "red flag"- en waarschuwingssystemen om fraude en corruptie op te sporen. De lidstaten hebben echter fundamentele bezwaren geuit tegen dergelijke maatregelen, die als te belastend voor hun administraties worden beschouwd.

Het voorstel betreffende de gunning van concessieopdrachten³⁶ heeft als doel de rechtszekerheid rond de gunning van dergelijke opdrachten te vergroten en publieke en private investeringen in infrastructuur en strategische diensten met een optimale kosten-batenverhouding te bevorderen. De voorgestelde richtlijn inzake concessies verplicht de lidstaten ook regels vast te stellen ter bestrijding van favoritisme en corruptie en ter voorkoming van belangenconflicten, die de transparantie van de gunningsprocedure en de gelijke behandeling van alle inschrijvers moeten garanderen.

Het nieuwe pakket overheidsopdrachten zal naar verwachting begin 2014 worden goedgekeurd.

Resultaten van de Eurobarometerenquêtes over corruptie

Volgens de in 2013 gehouden Flash Eurobarometer Zakendoen en corruptie³⁷ zeggen meer dan twee op de drie (32%) EU-ondernemingen die aan overheidsopdrachten hebben deelgenomen, dat zij door corruptie een opdracht zijn misgelopen. Dat standpunt is het meest verspreid bij ondernemingen in de sectoren bouw (35%) en engineering (33%). Meer dan de helft van de vertegenwoordigers van ondernemingen uit Bulgarije (58%), Slowakije (57%), Cyprus (55%) en Tsjechië (51%) zegt dat dit het geval is geweest.

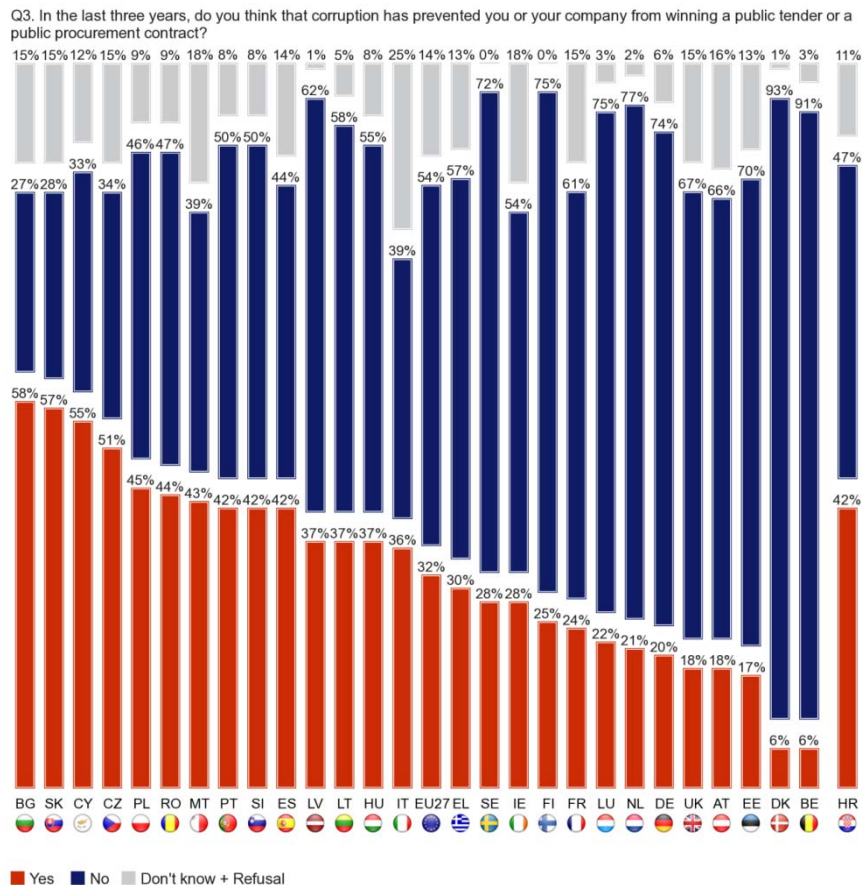
³³ Evaluatieverslag (SEC(2011) 853 final).

³⁴ COM(2011) 895 definitief: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:NL:PDF>

³⁵ COM(2011) 896 definitief: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:NL:PDF>

³⁶ COM(2011) 897 definitief: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:NL:PDF>

³⁷ 2013 Flash Eurobarometer 374.



Nog volgens deze enquête zijn bureaucratie (21%) en criteria die op bepaalde deelnemers lijken toegesneden (16%), de belangrijkste redenen waarom ondernemingen de voorbije drie jaar niet aan een openbare aanbestedingsprocedure hebben deelgenomen. Meer dan vier op de tien ondernemingen zeggen dat een aantal illegale praktijken in procedures voor overheidsopdrachten vaak voorkomt, met name op specifieke ondernemingen toegesneden inschrijvingsvoorwaarden (57%), belangenconflicten bij de beoordeling van dossiers (54%), collusie bij de inschrijvingen (52%), onduidelijke selectie- of evaluatiecriteria (51%), betrokkenheid van inschrijvers bij het opstellen van de inschrijvingsvoorwaarden (48%), misbruik van procedures van gunning via onderhandelingen (47%), misbruik van dringende redenen ter rechtvaardiging van het gebruik van de niet-mededingings- of verkorte procedure (46%), wijziging van de voorwaarden van de opdracht na de gunning ervan (44%). In het algemeen zijn het meestal engineering- en bouwondernemingen die zeggen dat al deze praktijken wijdverbreid zijn.

Meer dan de helft van alle ondernemingen zegt dat corruptie bij overheidsopdrachten die door nationale (56%) of regionale/lokale overheden (60%) worden beheerd, wijdverbreid is.

Volgens de speciale Eurobarometer 2013 over corruptie vindt 45% van de ondervraagde Europeanen dat omkoping en misbruik van machtspositie voor persoonlijk winstbejag vaak voorkomen bij ambtenaren die overheidsopdrachten gunnen. Landen waar de meeste respondenten vinden dat corruptie bij ambtenaren die overheidsopdrachten plaatsen, wijdverbreid is, zijn onder meer Tsjechië (69%), Nederland (64%), Griekenland (55%), Slovenië (60%), Kroatië (58%) en Italië (55%). Landen met de meest consistente positieve perceptie van dergelijke ambtenaren zijn onder meer Denemarken (22%), Finland (31%), Ierland (32%), Luxemburg (32%) en het Verenigd Koninkrijk (33%).

B. Goede en slechte praktijken bij de aanpak van het risico van corruptie bij overheidsopdrachten

Algemene opmerkingen

Dit hoofdstuk behandelt de corruptierisico's die verband houden met overheidsopdrachten, op basis van de bevindingen van de landenspecifieke evaluaties van dit Corruptiebestrijdingsverslag van de EU en van andere studies en informatie van de Commissie. Bij deze analyse wordt rekening gehouden met alle fases van de openbare aanbestedingscyclus: vóór de inschrijving (onder meer de behoeftenbeoordeling en inschrijvingsvoorwaarden), de inschrijving zelf (onder meer de gunningsprocedure: selectie, evaluatie en gunning van de opdracht) en na de gunning. Ook de fase van de uitvoering van de opdracht wordt in aanmerking genomen. Dit is in overeenstemming met de analyse van de OESO uit 2009 waarin werd aangedrongen op verdere maatregelen ter voorkoming van corruptierisico's die zich voordoen gedurende de gehele openbare aanbestedingscyclus, te beginnen met de fase van de behoeftenbeoordeling tot en met het beheer en de betaling van de opdracht, met inbegrip van noodaanbestedingen en aanbestedingen op veiligheidsgebied.³⁸

Terwijl in dit deel de goede en slechte praktijken in de EU in het algemeen worden behandeld, zijn bepaalde aspecten van overheidsopdrachten ook grondiger geanalyseerd in sommige van de landenspecifieke hoofdstukken. De keuze van de lidstaten waarvoor een dergelijke grondige landenspecifieke analyse van corruptierisico's bij overheidsopdrachten werd uitgevoerd, werd gebaseerd op een beoordeling van de omvang van het probleem en/of de ernst van de uitdagingen waartoe het in die specifieke landen leidde. Dit betekent niet dat problemen bij overheidsopdrachten in de andere landen geen verdere aandacht vereisen, maar dat de Commissie bij die landen meer aandacht schenkt aan andere met corruptie samenhangende problemen die relevanter leken dan overheidsopdrachten.

Gevallen van vermoede corruptie en belangenconflicten bij het beheer van EU-middelen volgens de toepasselijke geldende EU-verordeningen, kunnen leiden tot de onderbreking en/of schorsing van betalingen totdat de lidstaten afdoende corrigerende maatregelen hebben genomen, met inbegrip van de versterking van de beheers- en controlesystemen.

Noch de algemene, noch de landenspecifieke analyses hebben als doel op dit gebied universele benchmarks tot stand te brengen, maar eerder om de zwakke punten te presenteren, samen met de bijbehorende oplossingen (zowel preventief als repressief), die in praktijk zijn geslaagd dan wel mislukt.

Specifieke bevindingen

Risicogebieden en patronen van corruptie

Te oordelen naar de in de lidstaten vervolgte gevallen van corruptie bij overheidsopdrachten, komen de volgende problemen het vaakst voor: het toesnijden van inschrijvingsvoorwaarden op bepaalde inschrijvers, het opsplitsen van overheidsopdrachten in kleinere dossiers om de procedures met concurrentieel karakter te vermijden, belangenconflicten in verscheidene fasen van de procedures en niet alleen in hoofde van de ambtenaar die de opdracht plaatst, maar ook van de aanbestedende diensten op een hoger niveau, onevenredige en ongerechtvaardigde selectiecriteria, ongerechtvaardigde uitsluiting van inschrijvers,

³⁸ <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>

ongerechtvaardigd gebruik van noodprocedures, ontoereikende analyse van situaties waarin de inschrijvingsprijzen te laag waren, buitensporig belang hechten aan de laagste prijs als belangrijkste criterium ten nadele van criteria in verband met de kwaliteit van de te leveren prestatie en de capaciteit om de prestatie te leveren, ongerechtvaardigde uitzonderingen op de bekendmaking van biedingen. Uit audits is gebleken dat risico's niet alleen voorkomen in de openbare aanbestedingsprocedure, maar in veel gevallen ook in de fase na de gunning, wanneer ook kickbackbetalingen kunnen plaatshebben en bijvoorbeeld met opzet afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit van de te leveren prestaties. Andere patronen die in corruptiezaken werden vastgesteld met betrekking tot de fase na de gunning, zijn onder meer: onvoldoende rechtvaardiging van wijzigingen van overheidsopdrachten, de latere wijziging van opdrachten waarbij de specificaties worden gewijzigd en de begroting wordt verhoogd.

In een studie uit 2013 over het vaststellen en terugdringen van corruptie bij overheidsopdrachten in de EU³⁹ werden vier soorten illegale praktijken afgeleid uit 96 gevallen waarin beschuldigingen van corruptie reeds zijn bevestigd door definitieve rechterlijke beslissingen of waarin er sterke aanwijzingen zijn van corrupte praktijken. Die praktijken hebben betrekking op: (1) manipulatie van aanbestedingsprocedures (in de vorm van intrekking van inschrijvingen, aanvullende offertes, rotatie van inschrijvingen en onderaanneming) wanneer de opdracht aan één inschrijver is "beloofd" met of zonder instemming van ambtenaren; (2) kickbacks, wanneer de ambtenaar een steekpenning vraagt of aanvaardt, die in de aanbestedingsprocedure wordt verrekend, met inbegrip van de administratieve procedures; (3) belangenconflict; (4) andere onregelmatigheden, waaronder opzettelijk wanbeheer/onkunde wanneer ambtenaren niet de nodige controles uitoefenen of de voorgeschreven procedures volgen en/of duidelijk wanbeheer door de contractanten dulden of negeren.

Het gebruik van procedures van gunning via onderhandelingen en onderhandse gunning is in bepaalde omstandigheden weliswaar gerechtvaardigd, maar er zijn gevallen waarin dit gebeurt om de verplichtingen van op concurrentie gebaseerde procedures te vermijden. In sommige lidstaten ligt het gebruik van niet op concurrentie gebaseerde procedures aanzienlijk boven het EU-gemiddelde. Het ongerechtvaardigde gebruik van onderhandelingsprocedures verhoogt ook het risico van corruptiepraktijken. Om het risico van misbruik van onderhandelingsprocedures of onderhandse gunning tegen te gaan, voorzien bepaalde lidstaten in de wettelijke verplichting om gunningen via onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking vooraf aan te melden bij de instanties voor toezicht of controle op overheidsopdrachten.

De sectoren bouw, energie, vervoer, defensie en gezondheidszorg zijn het meest kwetsbaar voor corruptie inzake overheidsopdrachten.

In verschillende lidstaten waar beschuldigingen van illegale partijfinanciering waren geuit, was er sprake van situaties waarin deze financiering zou zijn toegekend in ruil voor gunstige besluiten over de gunning van overheidsopdrachten. In bepaalde andere gevallen hadden de beschuldigingen betrekking op te nauwe banden tussen ondernemingen en politici op centraal of lokaal niveau, die corruptiepraktijken bij de gunning van overheidsopdrachten zouden hebben aangemoedigd.

³⁹ 'Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption', 30 juni 2013, PricewaterhouseCoopers en ECORYS.

Risico's bij overheidsopdrachten op regionaal en lokaal niveau

Overheidsopdrachten op regionaal en lokaal niveau zorgen voor specifieke problemen wanneer lokale overheden over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken die niet gepaard gaat met adequate controlemechanismen, significante percentages van de openbare middelen op dit niveau worden toegekend en tegelijkertijd de interne en externe controlemechanismen zwak zijn. In convergentielanden waar een zeer groot deel van de overheidsinvesteringen wordt medegefinancierd door structuurfondsen, worden deze risico's afgezwakt door de beheers- en de controlevereisten van die fondsen. De daadwerkelijke uitvoering ervan vormt evenwel een hele uitdaging. In een paar lidstaten zijn door controlemechanismen gevallen aan het licht gekomen waarbij ambtenaren activa van lokale overheden gebruikten om transacties af te sluiten met ondernemingen waarmee zij banden hadden. In sommige gemeenten en regio's was er sprake van een sterke consolidatie van "cliënten"-netwerken rond kleine belangengroepen. De meeste gevallen hadden betrekking op tenlasteleggingen of beschuldigingen van illegale partijfinanciering, persoonlijke illegale verrijking, verduistering van nationale of EU-middelen, favoritisme en belangenconflicten. In een paar lidstaten waren er gevallen waarin bepaalde kopstukken uit de georganiseerde misdaad op gemeentelijk niveau hun eigen politieke partijen oprichtten of in gemeenteraden infiltreerden om invloed uit te oefenen op de lokale rechtshandhaving of rechterlijke macht, en overheidsopdrachten te manipuleren. Om dit risico aan te pakken, hebben sommige gemeenten corruptiebestrijdingsmaatregelen genomen, zoals het opzetten van systemen voor intern financieel beheer en controle.

Sectoren die het meest gevoelig zijn voor corruptie op lokaal niveau, zijn onder meer de bouw bij stadsontwikkelingsprojecten en afvalbeheer. Uit corruptiezaken op hoog niveau waarbij in sommige lidstaten regionale en lokale ambtenaren betrokken waren, is gebleken dat sommige herbestemmingsbesluiten⁴⁰ soms onder druk van lokale projectontwikkelaars werden genomen met het oog op toekomstige projectontwikkelingsovereenkomsten.

In sommige lidstaten hebben lokale besturen hun eigen actieplannen voor integriteit of corruptiebestrijding ontwikkeld of werd hun gevraagd deze te ontwikkelen. Terwijl sommige van die plannen formalistisch zijn of ongelijk worden toegepast, en het daadwerkelijke effect ervan moeilijk te meten is, hebben andere de weg bereid met in de praktijk getoetste modellen. In sommige lidstaten zijn de aanbestedende diensten verplicht hun eigen integriteitsplannen te ontwikkelen en de corruptierisico's te onderzoeken.

In enkele gevallen hebben initiatieven uit het maatschappelijke middenveld een gunstig effect gehad op de verantwoordingsplicht van lokale overheden met betrekking tot de transparantie van openbare uitgaven.

Het Initiatief Open Lokaal Bestuur — Slowakije

In het kader van een externe controle van de openbare uitgaven worden in het initiatief Open Lokaal Bestuur van Slowakije 100 Slowaakse steden gerangschikt aan de hand van een aantal criteria: transparantie bij overheidsopdrachten, toegang tot informatie, beschikbaarheid van gegevens van algemeen belang, inspraak van het publiek, beroepsethiek en belangenconflicten. Het project wordt beheerd door Transparency International. Meer details kunnen worden gevonden in het landenhoofdstuk over Slowakije.

⁴⁰ Besluiten tot wijziging van de bestemming van een bepaalde eigendom, grond of buurt. Voor elke bestemming gelden afzonderlijke beperkingen en verplichtingen.

Richtsnoeren voor de preventie van corruptie bij overheidsopdrachten op lokaal niveau — Duitsland

De Duitse vereniging van steden en gemeenten heeft samen met de federale vereniging van kleine en middelgrote bouwondernemers een brochure over de preventie van corruptie bij overheidsopdrachten uitgebracht waarin een overzicht wordt gegeven van de preventieve maatregelen tegen corruptie bij overheidsopdrachten op het niveau van steden en gemeenten.⁴¹ Het gaat onder meer over: bewustmaking en gedragscodes; roulatie van personeel; strikte naleving van de regels inzake dubbele controle; duidelijke regelgeving inzake sponsoring en het verbod op het aanvaarden van geschenken; oprichting van gecentraliseerde autoriteiten voor inschrijving/gunning; nauwkeurige beschrijving van de inschrijving en controle van ramingen; organisatie van inschrijvingsprocedures, met inbegrip van het geheime karakter van de inschrijvingen en preventie van late manipulatie van inschrijvingen; toename van het gebruik van elektronische aanbestedingen; het documenteren van toewijzingen en zorgvuldige controle door toezichthoudende instanties; uitsluiting van ondernemingen die schuldig zijn bevonden aan corruptie en vaststelling van zwarte lijsten/corruptieregisters.

Belangenconflicten en vermogensaangifte

Belangenconflicten in de lidstaten vallen onder de algemene wetgeving inzake de preventie van corruptie of onder specifieke bepalingen inzake overheidsopdrachten. Derhalve hangt de doeltreffendheid van de preventie en de opsporing van belangenconflicten bij overheidsopdrachten af van de doeltreffendheid van de algemene controlemechanismen op dit gebied. Met name procedures voor overheidsopdrachten op lokaal niveau zijn bijzonder kwetsbaar voor belangenconflicten. Via hun instanties voor corruptiebestrijding of integriteit hebben sommige lidstaten gerichte controles uitgevoerd inzake belangenconflicten in bepaalde gebieden die als bijzonder kwetsbaar worden beschouwd. Dit heeft geleid tot een toename van het aantal vastgestelde gevallen van belangenconflicten en overheidsopdrachten die werden gegund in eigen voordeel ten koste van het algemeen belang.

Wanneer er regels inzake vermogensaangifte van toepassing zijn op ambtenaren, is dat bijna altijd ook het geval voor ambtenaren die zich met overheidsopdrachten bezighouden.

Zie voor nadere informatie het punt over de "belangrijkste conclusies", alsmede de punten over belangenconflicten en vermogensaangifte.

Risicobeheersbeleid inzake corruptie⁴²

Verscheidene lidstaten hebben recentelijk hun overheidsopdrachten hervormd of zijn daarmee bezig met het oog op meer transparantie en verdere ondersteuning van eerlijke mededinging. Sommige lidstaten beschikken over een nationale corruptiebestrijdingsstrategie, waaronder ook de preventie en bestrijding van corruptie bij overheidsopdrachten valt. Niettemin hebben in sommige lidstaten frequente wetwijzigingen geleid tot rechtsonzekerheid en tekortkomingen in het tenuitvoerleggingsproces en in de desbetreffende controlemechanismen. De complexiteit van de wetgeving wordt in sommige lidstaten ook beschouwd als een belemmering voor een soepele uitvoering.

⁴¹ De richtsnoeren zijn speciaal ontworpen voor overheidsopdrachten in een van de meest corruptiegevoelige gebieden, namelijk de bouwsector, maar zij gelden uiteindelijk voor alle overheidsopdrachten van gemeenten.

⁴² Risicobeheersbeleid omvat de identificatie, beoordeling en prioritering van risico's waarna concrete maatregelen worden genomen met het doel de mogelijke gevolgen van die risico's te verzachten en te controleren.

Slechts in enkele lidstaten wordt de aanbestedende diensten verzocht integriteitsplannen vast te stellen en de corruptierisico's te beoordelen. In de meeste gevallen worden dergelijke risicobeoordelingen uitgevoerd met de steun van rechtshandavings- of corruptiebestrijdingsinstanties. In een paar lidstaten werden enige tijd "red flag"-systemen⁴³ toegepast, waardoor de bewustwording zowel op centraal als op lokaal niveau werd vergroot. Enkele lidstaten hebben ook specifieke instrumenten voor risicobeheer ontwikkeld, toegesneden op specifieke problemen die zij op nationaal of regionaal niveau ondervonden.

Instrumenten voor risicobeheer en platforms voor overheidsopdrachten in Italië

Verscheidene netwerken en verenigingen van regionale en lokale besturen passen actief maatregelen toe om infiltratie door de maffia in openbare structuren te voorkomen en de transparantie van overheidsopdrachten op regionaal niveau te bevorderen (bv. Avviso Pubblico, ITACA⁴⁴). De overheid heeft verscheidene andere maatregelen genomen om criminele infiltratie in overheidsopdrachten te voorkomen (bv. het CAPACI-project – Creation of Automated Procedures Against Criminal Infiltration in public contracts – en de richtsnoeren van het comité voor coördinatie van het speciaal toezicht op grote openbare werken wat betreft maffiabestrijdingscontroles op grote infrastructuurprojecten). Meer details zijn beschikbaar in het landenhoofdstuk over Italië.

De gegevens over corruptiezaken of vastgestelde belangenconflicten bij overheidsopdrachten op nationaal en/of regionaal/lokaal niveau worden zelden gecentraliseerd of in een nationaal register bijgehouden. Het centraal verzamelen van die gegevens wordt door de lidstaten voornamelijk gezien als een onnodige administratieve last. Dergelijke gegevens zouden echter kunnen worden gebruikt bij de ontwikkeling van gedegen risicobeoordelingen en zouden ook een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan de uniforme tenuitvoerlegging van het corruptiebestrijdingsbeleid op nationaal en regionaal/lokaal niveau.

Regelmatig en gestructureerd marktonderzoek is niet gebruikelijk vóór het gunnen van overheidsopdrachten, tenzij bij complexe aanbestedingen en aanbestedingen met een hoge waarde. Databanken van eenheidskosten worden slechts in een paar lidstaten ontwikkeld op centraal of regionaal niveau, of voor een specifieke sector. Dergelijke gegevensbanken kunnen helpen bij het maken van vergelijkende analyses tussen vergelijkbare soorten projecten (bv. leveringen of werken) en de resultaten ervan. Zij kunnen helpen bij het identificeren van risico's of vermoedens van corrupt gedrag wanneer er een ernstige wanverhouding bestaat, ondanks de beperkingen van een dergelijke aanpak, gezien de complexiteit van de producten en de uiteenlopende inputs die uiteindelijk tot een prestatie leiden.⁴⁵

Transparantie

Ten dele als gevolg van het proces van omzetting en tenuitvoerlegging van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten is de transparantie van procedures voor overheidsopdrachten in het merendeel van de lidstaten aanzienlijk verbeterd. Sommige lidstaten hebben uitgebreide

⁴³ "Red flag"-mechanismen die als doel hebben aanbestedende diensten of centrale organen voor overheidsopdrachten te helpen om corruptiepraktijken op te sporen, zijn "waarschuwingssystemen" waarmee bepaalde indicatoren worden opgespoord en gecontroleerd die in voorkomend geval kunnen wijzen op verdacht of corrupt gedrag (de accumulatie van een aantal indicatoren kan bijvoorbeeld leiden tot een sein in het systeem waarvoor grondiger verificatie of controles nodig zijn).

⁴⁴ Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.

⁴⁵ Voor de bouw van een snelweg kunnen de materialen bijvoorbeeld sterk variëren van plaats tot plaats naar gelang van het klimaat, geografische kenmerken van de bouwplaats etc.

maatregelen getroffen om te zorgen voor een realtime publicatie van de jaarrekeningen en balansen van overheden in een gebruikersvriendelijk formaat, met inbegrip van nadere details over de kosten van openbare werken en diensten.

Tracering van overheidsgeld — online toepassing van de Sloveense commissie voor de preventie van corruptie

De online toepassing "Supervisor" biedt informatie over handelstransacties van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, autonome overheidsinstellingen, lokale gemeenschappen en hun instellingen met rechtspersoonlijkheid etc. In de toepassing worden de contractpartijen, de grootste begunstigden, de rechtspersonen die daarmee banden hebben, de gegevens, de bedragen en het doel van de transacties vermeld. Zij biedt een overzicht van de gemiddeld 4,7 miljard euro die de overheidssector jaarlijks uitgeeft aan goederen en diensten. De toepassing biedt ook toegang tot nadere gegevens over de raden van bestuur en de raden van toezicht van alle overheidsbedrijven en door de staat gecontroleerde ondernemingen en hun jaarverslagen. Dit transparantiesysteem vergemakkelijkt de opsporing van onregelmatigheden in overheidsopdrachten en -uitgaven.

Nationale webportaal om informatie over overheidsopdrachten te centraliseren — BASE — Portugal

Sinds 2008, na de inwerkingtreding van het wetboek overheidsopdrachten, heeft Portugal een nationale webportaal, BASE, opgericht (www.base.gov.pt), waarop informatie over overheidsopdrachten wordt gecentraliseerd. Het instituut voor bouw en onroerend goed (InCI) is verantwoordelijk voor het beheer van het portaal. BASE ontvangt gegevens van de elektronische editie van het Portugese staatsblad en van de gecertificeerde elektronische platforms betreffende openbare en niet-openbare procedures vóór de gunning. Alle openbare aanbestedende diensten maken gebruik van het voorbehouden gedeelte van het portaal om opdrachtgegevens op te slaan, de opdrachten zelf te uploaden en gegevens over de uitvoering van de opdracht op te slaan. Van 2008 tot en met 2011 publiceerde BASE alleen opdrachten betreffende onderhandse gunningen. Sinds januari 2012 moet BASE alle opdrachten publiceren die voortvloeien uit alle soorten procedures die aan het wetboek overheidsopdrachten zijn onderworpen. Het publiceert ook informatie over de uitvoering van de opdracht. De publicatie van opdrachten zowel op BASE als in het staatsblad is nu verplicht voor directe aanpassingen, prijsstijgingen van 15% voor reeds gegunde opdrachten en eventuele boetes.

Elektronische databank voor overheidsopdrachten — Kroatië

In maart 2013 werden door een lokale ngo een portaalsite en een elektronische databank voor overheidsopdrachten opgericht als gevolg van een door de EU gefinancierd project. In de databank wordt informatie geconsolideerd in verband met de uitvoering van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten en ondernemingen die bij die procedures betrokken zijn, en zij is gratis voor het publiek toegankelijk. De elektronische databank bevat ook informatie over het vermogen en de belangen van ambtenaren, overeenkomstig de regels inzake vermogensaangifte. Met deze geaggregeerde gegevens kunnen vergelijkende controles worden uitgevoerd.

In een paar lidstaten is de toegang tot documenten en informatie betreffende overheidsopdrachten beperkt door al te ruime uitzonderingen en een ruime definitie van vertrouwelijkheid ten aanzien van documenten over overheidsopdrachten.

In een aantal andere lidstaten vallen aanbestedingen van staatsbedrijven niet onder dezelfde transparantie-, concurrentie- of toezichtsnormen als bij gewone procedures voor overheidsopdrachten het geval is. In sommige lidstaten was er sprake van gevallen waarin staatsbedrijven niet op concurrentie gebaseerde koopovereenkomsten boven de marktprijs afsloten met bevoorrechte partners.

De publicatie van gegunde opdrachten is in de EU nog geen wijdverbreide praktijk. In sommige lidstaten worden opdrachten volledig gepubliceerd en in één lidstaat is publicatie zelfs een noodzakelijke voorwaarde voor de geldigheid van de opdracht (op straffe van nietigheid moet de opdracht namelijk binnen drie maanden na de ondertekening ervan worden gepubliceerd).

Integriteitspacten en rol van het maatschappelijk middenveld

Een integriteitspact is een overeenkomst tussen de aanbestedende dienst voor een specifiek project en de inschrijvers, waarin de partijen zich ertoe verbinden zich van corrupte praktijken te onthouden. Dergelijke overeenkomsten bevatten ook bepalingen in verband met toezicht, transparantie en sancties. Om te waarborgen dat zij daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd, houden groeperingen uit het maatschappelijk middenveld dikwijls toezicht op integriteitspacten. In sommige lidstaten die een verregaand transparantiebeleid toepassen, is het maatschappelijk middenveld zeer actief geworden in de complexe monitoring van aanbestedingsprocedures en overheidsopdrachten. In sommige lidstaten wordt er, vaak op initiatief van ngo's, voor integriteitspacten gekozen bij bepaalde overheidsopdrachten, in het bijzonder wanneer het om grote opdrachten gaat (bijvoorbeeld grootschalige infrastructuurprojecten).

Gebruik van elektronische aanbestedingen

Elektronisch aanbesteden verbetert niet alleen de doeltreffendheid van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten, maar biedt ook aanvullende waarborgen op het gebied van preventie en opsporing van corrupte praktijken omdat het bijdraagt tot een grotere transparantie, een betere implementatie van gestandaardiseerde procedures mogelijk maakt, en de controlemechanismen vergemakkelijkt. De huidige richtlijnen inzake overheidsopdrachten bevatten de verplichting voor de lidstaten om elektronisch aanbesteden in te voeren, onder meer via de elektronische bekendmaking van aankondigingen van opdrachten, elektronische communicatie (met inbegrip van de indiening van inschrijvingen) en nieuwe, volledig elektronische aanbestedingen zoals dynamische aankoopssystemen en elektronische veilingen. De richtlijnen, die in 2004 werden goedgekeurd, gingen vergezeld van een actieplan.⁴⁶

In 2012 werd nagegaan in hoeverre de voorschriften inzake overheidsopdrachten waren uitgevoerd. Daarbij bleek dat er op het gebied van het gebruik van elektronische aanbestedingen enige vooruitgang was geboekt, maar dat zij in het algemeen nog steeds slechts bij 5% tot 10% van alle in de EU gevoerde aanbestedingsprocedures werden gebruikt. Enkele lidstaten hebben echter aanzienlijke vooruitgang geboekt op weg naar volledige tenuitvoerlegging van elektronisch aanbesteden in de fases vóór de gunning. Dat geldt met name voor lidstaten waar elektronische aanbestedingen bij nationale wetgeving werden verplicht en naar verwachting geleidelijk zullen worden geïmplementeerd.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_en.pdf

Het wetgevingspakket van de Commissie inzake overheidsopdrachten voorziet in een geleidelijke overgang naar volledige elektronische communicatie.

Goede praktijken op het gebied van de invoering van elektronische aanbestedingen

Litouwen heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt inzake het verschaffen van online toegang tot gecombineerde gegevens betreffende overheidsopdrachten. Er worden meer gegevens gepubliceerd dan op grond van het EU-recht is vereist, waaronder ontwerpen van technische specificaties, gegunde en uitgevoerde overheidsopdrachten. Leveranciers moeten in hun inschrijvingen ook de onderaannemers vermelden. Sinds 2009 moet ten minste 50% van de totale waarde van hun inschrijvingen op overheidsopdrachten elektronisch gebeuren. Bijgevolg is het aandeel van elektronische aanbestedingen gestegen van 7,7% tot 63% in 2010, hetgeen het doel van 70% tegen 2013 benadert.

Estland heeft een portaal voor elektronische aanbestedingen en verwante elektronische diensten opgezet (bv. het portaal voor registratie en beheer van ondernemingen en centralisatie van de overheidsboekhouding). Het staatsregister voor overheidsopdrachten is een portaal voor elektronische aanbestedingen waarop sinds 2003 alle aankondigingen van overheidsopdrachten worden gepubliceerd. De wet inzake overheidsopdrachten voorziet in verdere ontwikkelingen, zoals elektronische veilingen, een systeem voor elektronische aankoop en een elektronische catalogus, en vereist dat vanaf 2013 50% van alle overheidsopdrachten via elektronische aanbestedingen wordt geplaatst. In 2012 verliep ongeveer 15% van de openbare aanbestedingen via elektronische weg, een verdrievoudiging tegenover 2011.

In juni 2003 werd het Portugese programma voor elektronische aanbestedingen gestart als een gecentraliseerd en hoogwaardig platform dat de efficiëntie en de concurrentie bevordert door middel van een grotere transparantie en besparingen in de openbare aanbestedingsprocedure. Het portaal – <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> – biedt de mogelijkheid om kosteloos alle documenten en specificaties betreffende inschrijvingen te downloaden. Via dat portaal worden aanbestedingen verspreid, vragen van leveranciers ontvangen en alle aspecten van online informatie-uitwisseling beheerd. Een instrument voor het beheer van opdrachten zorgt ervoor dat overheidsopdrachten kunnen worden geüpload en gegunde opdrachten kunnen worden gemonitord, en maakt elektronische facturering mogelijk. Het systeem voor informatiebeheer helpt ook statistieken over aanbestedingsprocedures te verzamelen, op te slaan en te systematiseren.

Meer details over deze praktijken zijn te vinden in de respectieve landenhoofdstukken.

Controlemechanismen

Volgens de geldende EU-wetgeving is de instelling van een **centraal orgaan voor overheidsopdrachten** facultatief. Toch hebben de meeste lidstaten deze optie omgezet in hun nationale wetgeving. Zoals opgemerkt in de evaluatie van de tenuitvoerlegging van de voorschriften inzake overheidsopdrachten van 2012 wijzen de meeste lidstaten specifieke instanties aan die veel of alle taken in verband met overheidsopdrachten uitvoeren, met enkele uitzonderingen wanneer de bevoegde instellingen niet specifiek zijn aangewezen om overheidsopdrachten te behandelen, maar dat slechts één van hun taken is (bv. mededingingsautoriteiten). In sommige van de lidstaten waar een centraal orgaan bestaat, is de capaciteit ervan echter beperkt door een gebrek aan personeel en opleiding om de steeds toenemende taken uit te voeren.

De rechtsmiddelenrichtlijnen laten het aan de lidstaten om te beslissen of **toetsingen** door administratieve of gerechtelijke instanties gebeuren. De helft van de lidstaten kiest voor de eerste mogelijkheid, de andere helft voor de tweede. In een aantal lidstaten zijn er onvoldoende garanties dat dergelijke toetsingsinstanties gevrijwaard blijven van politieke inmenging, inclusief wat de aanstelling van leidinggevenden en personeel betreft.

In de afgelopen jaren is de **professionalisering van overheidsopdrachten** toegenomen, in de vorm van bundeling van de vraag en centralisering middels raamovereenkomsten (goed voor 17% van de totale waarde van de opdrachten boven de drempelwaarden die zijn gegund in de periode 2006-2010⁴⁷) en gemeenschappelijke inkoop (12% van de totale waarde). Overheidsdiensten, zowel op centraal als op lokaal niveau, maken steeds meer gebruik van gespecialiseerde instanties, zoals centrale organen voor overheidsopdrachten, terwijl het toenemend gebruik van raamovereenkomsten de aard van het aanbestedingsproces wijzigt. Thans lopen de praktijken in de lidstaten sterk uiteen.

Wat **bewustmaking en opleiding op het gebied van corruptiebestrijdingsbeleid** betreft, is er de laatste jaren in de meeste lidstaten sprake van verbetering, maar de ambtenaren die zich met overheidsopdrachten bezighouden, zien voor zichzelf een vrij beperkte rol weggelegd in het opsporen van corrupte praktijken. Voorts zijn er grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft de doeltreffendheid van de samenwerking tussen aanbestedings-, rechtshandhavings-, en corruptiebestrijdingsinstanties. In veel gevallen is de samenwerking formalistisch en statistieken wijzen op een gering aantal kennisgevingen over vermoedens van corruptie en belangenconflicten door aanbestedingsinstanties aan rechtshandhavings- of integriteitsinstanties.

In sommige lidstaten waar controlemechanismen, met name op **lokaal niveau**, vrij zwak of gefragmenteerd zijn, lijken er veel gevallen te zijn van favoritisme bij het toewijzen van overheidsmiddelen door nationale, lokale en regionale instanties die bij overheidsopdrachten betrokken zijn.

Terwijl de **efficiëntie van de controlemechanismen** in de fase vóór de inschrijving, de inschrijvingsfase en de gunningsfase in de lidstaten is verbeterd, wordt de fase van de uitvoering (na de gunning) minder nauwgezet gecontroleerd. Sommige nationale rekenkamers of auditinstanties hebben er herhaaldelijk op gewezen dat onregelmatigheden plaatsvinden in de uitvoeringsfase. In veel lidstaten zijn de rekenkamers belangrijke spelers geworden in het identificeren van hiaten en tekortkomingen in procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten. Hun aanbevelingen op dit gebied werden vaak niet voldoende gevolgd.

Zeer zelden wordt in procedures voor overheidsopdrachten nagegaan wie de aandeelhouders zijn van inschrijvers en subcontractanten. In ten minste één lidstaat staat de wetgeving toe dat overheidsopdrachten worden gegund aan ondernemingen met anonieme aandeelhouders, terwijl tegelijk niet voldoende sterke waarborgen worden geboden tegen belangenconflicten.

De coördinatie van toezicht, gedeeltelijke overlapping, verdeling van taken of gefragmenteerde controlemechanismen op centraal en lokaal niveau, inclusief in de uitvoeringsfase, blijven voor problemen zorgen in een aantal lidstaten.

In de meeste lidstaten zijn de controlemechanismen voor overheidsopdrachten onder de drempelwaarden van de EU-wetgeving bijzonder zwak. Dat stemt met name tot bezorgdheid

⁴⁷ 'Public procurement in Europe- cost and effectiveness', PwC Ecorys London Economics, maart 2011.

in verband met de gemelde praktijken waarbij opdrachten in kleinere deelopdrachten worden opgesplitst om de EU-voorschriften en -controles inzake aanbestedingen te omzeilen.

Uitsluiting

Overeenkomstig de EU-wetgeving beschikken alle lidstaten over regels inzake verplichte uitsluiting volgens welke inschrijvers die bij rechterlijke beslissing definitief voor corruptie zijn veroordeeld, van de aanbesteding worden uitgesloten. De nationale wetgeving van heel wat lidstaten bevat bepalingen inzake "zelfreiniging".⁴⁸ De lidstaten zijn niet verplicht uitsluitingslijsten te publiceren,⁴⁹ en in het algemeen doen zij dat ook niet. In veel lidstaten beschikken aanbestedende diensten over wederzijdse toegang tot hun interne uitsluitingsdatabanken. Internationale uitsluitingslijsten worden in de regel niet beschouwd als een grond voor uitsluiting in de EU-lidstaten.

Sancties

In de meeste lidstaten valt corruptie bij overheidsopdrachten onder strafbare feiten als omkoping en ongeoorloofde beïnvloeding. In sommige lidstaten worden specifieke corruptiegerelateerde inbreuken die van invloed zijn op de uitvoering van overheidsopdrachten, afzonderlijk strafbaar gesteld. In de regel worden aanbestedingsprocedures geschorst, onderbroken of ingetrokken wanneer corrupt gedrag of een belangenconflict wordt ontdekt. De situatie is echter anders voor gegunde opdrachten waarbij corrupt gedrag of een belangenconflict wordt ontdekt of plaatsvindt na de gunning van de opdracht. In veel gevallen is, afgezien van de bestraffing van het corrupte gedrag of de belangenconflicten als zodanig, een afzonderlijke burgerlijke vordering vereist om de overheidsopdracht ongeldig te verklaren. Dat brengt vaak langdurige procedures mee alsook het risico dat dat in een te laat stadium effect heeft, wanneer het moeilijk of zelfs onmogelijk is om een vergoeding te krijgen voor de geleden schade. In sommige lidstaten bevatten overheidsopdrachten een anticorruptieclausule die een doeltreffender follow-up garandeert ingeval corruptie tijdens de looptijd van de opdracht wordt bewezen (bv. duidelijke procedures om een opdracht nietig te laten verklaren of om andere contractuele boetes toe te passen).

In sommige lidstaten waar corruptie bij overheidsopdrachten bijzonder zorgwekkend is, zijn de resultaten van vervolging en rechterlijke eindbeslissingen zwak, en worden weinig zaken van corruptie bij overheidsopdrachten afgesloten met afschrikkende sancties. Deze zaken vergen doorgaans veel tijd en vaak zijn opdrachten of projecten al uitgevoerd op het moment dat corrupte praktijken worden ontdekt. Zaken van corruptie bij overheidsopdrachten zijn vaak complex en soms kunnen er hoge ambtenaren bij betrokken zijn. Daarom is er behoefte aan specifieke technische kennis om effectieve en eerlijke gerechtelijke procedures te kunnen waarborgen. In sommige lidstaten schiet de opleiding van openbare aanklagers en/of rechters op het gebied van overheidsopdrachten nog tekort.

C. Conclusies en aanbevelingen inzake overheidsopdrachten

Uit de bovengenoemde bevindingen blijkt dat de lidstaten vooruitgang hebben geboekt in de uitvoering van corruptiebestrijdingsbeleid voor overheidsopdrachten, maar ook dat dit een

⁴⁸ Via "zelfreiniging" kunnen ondernemingen maatregelen nemen om situaties te verhelpen die hebben geleid tot hun opname in uitsluitingslijsten en bijgevolg op die manier de uitsluiting voor overheidsopdrachten opheffen.

⁴⁹ Lijsten van ondernemingen die van overheidsopdrachten zijn uitgesloten, onder meer door een definitieve veroordeling voor corruptie of andere ernstige strafbare feiten.

risicofactor blijft. Verdere inspanningen zijn nodig om de integriteitsnormen te versterken. Bij de hervorming van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten en nutsvoorzieningen en de voorgestelde richtlijn inzake de gunning van concessies vormen normen inzake corruptiebestrijding en goed bestuur een belangrijk onderdeel van de algemene moderniseringsdynamiek. De in deze richtlijnen voorgestelde minimumnormen inzake belangenconflicten, voorafgaande marktraadplegingen, verplichte en vrijwillige uitsluitingscriteria, regels over zelfreiniging, strengere bepalingen inzake wijziging of opzegging van de opdrachten, centralisatie van gegevens over gevallen van corruptie en belangenconflicten, alsook de verplichtingen inzake toezicht en rapportering, beantwoorden grotendeels aan de hierboven geschetste resterende problemen.

Welke verdere maatregelen kunnen de lidstaten nog nemen? De 17 landenhoofdstukken waarin problemen inzake overheidsopdrachten worden belicht, en de analyse in dit onderdeel leiden alvast tot de volgende algemene aanbevelingen:

1. *Noodzaak om overheidsopdrachten systematisch te beoordelen op corruptiegevoeligheid*

- Ontwikkelen van risicobeoordelingen op het niveau van het toezicht op de overheidsopdrachten, ongeacht hun institutionele kader, met de steun van rechtshandhavings- of corruptiebestrijdings-/integriteitsinstanties.
- Centraliseren van gegevens over vastgestelde corruptiepraktijken en -patronen, onder meer over belangenconflicten en draaideurpraktijken. Risicobeoordelingen op deze gecentraliseerde gegevens baseren.
- Op basis van risicobeoordelingen maatregelen ontwikkelen die zijn toegesneden op bijzonder kwetsbare sectoren en op de meest voorkomende soorten onregelmatigheden die zich tijdens of na de aanbestedingscyclus voordoen.
- Uitvoeren van gericht corruptiebestrijdingsbeleid voor regionale en lokale overheden. Risicobeoordelingen kunnen ook helpen bij het zoeken naar de bijzondere kwetsbaarheden van bestuursniveaus.
- Gemeenschappelijke richtsnoeren voor het gebruik van "red-flag"-indicatorsystemen ontwikkelen en verspreiden. Aanbestedende diensten en toezichthoudende instanties helpen bij de opsporing van corrupt gedrag, favoritisme en belangenconflicten.

2. *Gebruik van strenge transparantienormen voor de gehele aanbestedingscyclus en tijdens de uitvoering van de opdracht*

- Zorgen voor gemeenschappelijke minimumnormen voor transparantie bij de regionale en lokale overheden met betrekking tot procedures voor overheidsopdrachten en de uitvoeringsfase van overheidsopdrachten.
- Nagaan of gegunde overheidsopdrachten op een bepaalde manier kunnen worden gepubliceerd of toegankelijk gemaakt, met inbegrip van de bepalingen over rechten en plichten en boetebedingen, maar met uitzondering van welbepaalde, beperkte en gerechtvaardigde uitzonderingen in verband met de vertrouwelijkheid van bepaalde contractuele bepalingen.
- Zorgen voor meer transparantie in procedures voor overheidsopdrachten, in de fase vóór en na de gunning, via online publicatie door alle administratieve structuren (op

centraal, regionaal en lokaal niveau) van de jaarrekeningen, de balansen en de uitgesplitste kosten van openbare werken, leveringen en diensten. Zorgen voor meer transparantie in de aanbestedingen van staatsbedrijven, alsmede in het kader van publiek-private partnerschappen.

3. *Versterking van interne en externe controlemechanismen voor de gehele aanbestedingscyclus en tijdens de uitvoering van de opdracht*

- Zorgen voor voldoende capaciteit van toetsingsinstanties op het gebied van overheidsopdrachten, raadgevende en toezichhoudende instanties, alsook rekenkamers, naar gelang van het geval, om hun controletaken uit te voeren.
- Versterken van interne controlemechanismen met het oog op de preventie en opsporing van corruptiepraktijken en belangenconflicten. Zorgen voor solide en uniforme methodologieën voor controles inzake corruptiebestrijding en belangenconflicten tijdens de aanbestedingscyclus. Dergelijke methodologieën moeten rekening houden met de prioritering van de meest kwetsbare aanbestedingsprocedures of bestuurlijke niveaus en onaangekondigde ad-hoccontroles door onafhankelijke toezichhoudende instanties.
- Versterken van de controlemechanismen en -instrumenten voor de fase na de gunning en de uitvoeringsfase van overheidsopdrachten.
- Zorgen voor een passende follow-up van de aanbevelingen van de rekenkamers die onregelmatigheden vaststellen bij overheidsopdrachten.
- Controles uitvoeren op de aandeelhoudersstructuur van inschrijvers en onderaannemers.
- Zorgen voor passende controlemechanismen voor aanbestedingen van staatsbedrijven, alsmede in het kader van publiek-private partnerschappen.

4. *Zorgen voor een samenhangend overzicht en bewustmaking over de noodzaak van en knowhow over de preventie en opsporing van corruptiepraktijken op alle niveaus bij overheidsopdrachten*

- Zorgen voor een doeltreffende coördinatie tussen de autoriteiten die belast zijn met het toezicht op overheidsopdrachten.
- Ontwikkelen en onder de aandacht brengen van gedetailleerde richtsnoeren inzake preventie en opsporing van corruptiepraktijken en belangenconflicten bij overheidsopdrachten, met name op regionaal en lokaal niveau.
- Voorzien in opleiding die is toegesneden op openbare aanklagers en rechters op het gebied van technische en juridische aspecten van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten.

5. *Versterking van sanctieregelingen*

- Ervoor zorgen dat afschrikkende sancties worden toegepast op corruptie, favoritisme en belangenconflicten bij overheidsopdrachten.

- Zorgen voor doeltreffende follow-upmechanismen voor intrekingsbesluiten en/of tijdige nietigverklaring van overheidsopdrachten wanneer er bij de procedure sprake is van corruptie.

BIJLAGE

Methodologie

Reikwijdte van het verslag

Zoals is opgemerkt in de inleiding van dit verslag wordt corruptie, in overeenstemming met internationale rechtsinstrumenten, gedefinieerd als elk "misbruik van macht in eigen voordeel". Hoewel de precieze betekenis en reikwijdte van dat begrip het voorwerp zijn van een academisch debat, impliceert dit dat het verslag twee aspecten beschouwt. Om te beginnen wordt gekeken naar specifieke gevallen van corruptie en de specifieke maatregelen die lidstaten nemen om bij wet omschreven corruptie te voorkomen of te bestraffen. Daarnaast wordt aandacht besteed aan bepaalde soorten gedrag en maatregelen die een invloed hebben op het risico van corruptie en op de capaciteit van een staat om daarop toezicht te houden. Bijgevolg heeft het verslag betrekking op een breed scala van kwesties die met corruptie verband houden, waaronder, naast omkoping, ook ongeoorloofde beïnvloeding, ambtsmisbruik, aspecten in verband met vriendjespolitiek, favoritisme, illegaal lobbyen en belangenconflicten. Het eerste Corruptiebestrijdingsverslag van de EU heeft als doel dieper in te gaan op een beperkt aantal belangrijke problemen die met corruptie verband houden. Ruimere aspecten worden vermeld met het oog op de contextuele samenhang.

Constitutionele regelingen (mate van decentralisatie van bevoegdheden, positie van de rechterlijke macht en de openbare aanklagers tegenover de uitvoerende macht), de organisatie en de kwaliteit van de overheidsdiensten, de actieve rol van de staat in de economie en privatisering zijn relevant vanuit het oogpunt van corruptie. Het verslag houdt geen algemeen waardeoordeel in over constitutionele regelingen, of over de wijze waarop de grens wordt getrokken tussen openbare en particuliere eigendom. Het is derhalve neutraal ten aanzien van decentralisatie, maar gaat wel na of er adequate controlemechanismen bestaan voor het beheer van corruptierisico's. Hetzelfde geldt voor privatisering: de overdracht van staatseigendom in private handen brengt bepaalde corruptierisico's met zich, maar kan de langetermijnrisico's van corruptie, vriendjespolitiek en cliëntelisme verminderen. In het verslag wordt uitsluitend nagegaan of transparante, op concurrentie gebaseerde procedures worden toegepast om het risico van corruptie te beperken. Ten slotte zijn er verschillende juridische en grondwettelijke regelingen betreffende de relatie tussen de openbare aanklagers en de uitvoerende macht. Het verslag is neutraal ten aanzien van de verschillende modellen, omdat het alleen nagaat of de openbare aanklagers in staat zijn corruptiezaken op een efficiënte manier te vervolgen.

Informatiebronnen

De Commissie wilde geen bestaande rapportagemechanismen dupliceren of extra administratieve lasten voor de lidstaten creëren, aangezien zij al het voorwerp vormen van verschillende door deskundigen uitgevoerde evaluaties die veel middelen vergen (de Greco, de OESO, het UNCAC, de FATF, de Moneyval). Daarom is het verslag niet gebaseerd op gedetailleerde vragenlijsten of landenbezoeken van deskundigen. Het is gebaseerd op de overvloedige informatie die afkomstig is van bestaande toezichtmechanismen, en op gegevens uit andere bronnen, zoals nationale overheden, door academische instellingen uitgevoerd onderzoek, onafhankelijke deskundigen, denktanks, organisaties van het maatschappelijk middenveld etc.

Voorts maakt het verslag gebruik van corruptiegerelateerde informatie betreffende een breed scala van beleidsterreinen (bv. overheidsopdrachten, regionaal beleid), die afkomstig is van

verschillende diensten van de Commissie en van de relevante EU-agentschappen (Europol en Eurojust). Er werden specifieke studies en enquêtes besteld om de kennisbasis op gebieden die relevant zijn voor het verslag, verder uit te breiden. Een uitgebreide studie over corruptie bij overheidsopdrachten waar EU-middelen mee gemoeid zijn, werd op initiatief van het Europees Parlement gestart en door OLAF besteld. De bevindingen ervan waren nuttig voor zowel het thematische hoofdstuk als de nationale hoofdstukken. Een andere studie had betrekking op corruptie in de gezondheidszorg. In 2013 werden twee Eurobarometerenquêtes gehouden: de eerste was gericht tot het publiek, de tweede werd gehouden bij een representatieve steekproef van ondernemingen in elke lidstaat. Uit de door het Gothenburg Quality of Government Institute uitgevoerde Study on Quality of Government (studie over de kwaliteit van het bestuur) werden gegevens gehaald over corruptie op regionaal niveau. Ten slotte heeft de Commissie informatie gebruikt die afkomstig is van door de EU medegefinancierde onderzoeksprojecten, zoals de door Transparency International opgestelde verslagen over de nationale integriteitssystemen.

Het Corruptiebestrijdingsverslag van de EU bouwt ook voort op het samenwerkings- en toetsingsmechanisme (CVM), een follow-upmechanisme na toetreding voor Roemenië en Bulgarije dat door de Europese Commissie wordt beheerd. Hoewel deze twee mechanismen verschillende doelen dienen, bouwt het onderhavige verslag voort op de uitgebreide kennis en ervaring die is opgedaan met het samenwerkings- en toetsingsmechanisme en verwijst het daarnaar in de twee betrokken landenhoofdstukken. Na afsluiting van het mechanisme voor samenwerking en toetsing zullen de kwesties die in de context van corruptie relevant zijn, in dit verslag verder worden gevolgd.

Over Kroatië werd uitgebreide informatie verzameld in het kader van het pretoetredingsproces en de bijbehorende monitoring. Meer in het algemeen heeft de monitoring van de strijd tegen corruptie in het kader van het uitbreidingsproces veel nuttige ervaring opgeleverd die in deze context kon worden toegepast, met name factoren die de duurzaamheid van een agenda voor corruptiebestrijding beïnvloeden.

Voorbereiding en ondersteunende instrumenten

In september 2011 heeft de Commissie een besluit vastgesteld tot oprichting van een **groep van deskundigen inzake corruptie** ter ondersteuning van de werkzaamheden voor het Corruptiebestrijdingsverslag van de EU. De deskundigengroep adviseert over de algemene methodologie en over de evaluaties die in het verslag zijn opgenomen. Er werden zeventien deskundigen geselecteerd na een openbare oproep waarvoor bijna 100 kandidaten hun belangstelling lieten blijken. De geselecteerde deskundigen hebben een verschillende achtergrond (overheid, rechtshandhaving, rechterlijke macht, preventiediensten, particuliere sector, maatschappelijk middenveld, internationale organisaties, onderzoek, enz.). De deskundigen handelen in hun persoonlijke hoedanigheid en niet als vertegenwoordigers van de instellingen waar zij vandaan komen. De groep heeft haar werkzaamheden in januari 2012 gestart en kwam gemiddeld om de drie maanden bijeen.⁵⁰

De Commissie heeft ook een **netwerk van correspondenten voor onderzoek ter plaatse** opgericht dat sinds augustus 2012 operationeel is. Het netwerk vormt een aanvulling op het werk van de groep van deskundigen door relevante informatie uit elke lidstaat te verzamelen en te verwerken. Het bestaat uit corruptiedeskundigen uit onderzoeksinstellingen en

⁵⁰ De namen van de leden van de groep en de notulen van de bijeenkomsten zijn te vinden op de volgende website:
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>

organisaties van het maatschappelijk middenveld. Om te zorgen voor een volledig onbevooroordeelde aanpak, houden 28 externe beoordelaars toezicht op de belangrijkste gegevens die de correspondenten aanleveren en brengen zij advies uit over de objectiviteit van de input van de correspondenten.

De Commissie heeft twee **workshops** georganiseerd waaraan overheden (corruptiebestrijdingsinstanties, openbare aanklagers en coördinerende ministeries), onderzoekers, ngo's, journalisten en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven hebben deelgenomen. De eerste workshop vond op 11 december 2012 in Sofia plaats en daaraan namen belanghebbenden uit 14 lidstaten deel (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK en SI). De tweede workshop vond op 5 maart 2013 in Göteborg (Zweden) plaats voor belanghebbenden uit de overige 14 lidstaten (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI en UK). Deze workshops hadden als doel te informeren over de werkzaamheden van de Commissie in verband met het verslag en landenspecifieke voorbeelden te verzamelen van goede en slechte praktijken op het gebied van corruptiebestrijding in de lidstaten.

De Commissie heeft ook input ontvangen van nationale corruptiebestrijdingsinstanties die deel uitmaken van het EPAC/EACN-netwerk (Europese partners tegen corruptie/Europees netwerk van contactpunten ter bestrijding van corruptie).

De Commissie heeft de autoriteiten van de lidstaten ook de gelegenheid gegeven om ontwerpversies van de respectieve landenhoofdstukken in te kijken (zonder de voor follow-up door de lidstaten aanbevolen problemen) en opmerkingen te maken. Bij de voorbereiding van het verslag werd zorgvuldig rekening gehouden met deze opmerkingen.

Evaluatiemethode en gebruik van indicatoren

Het verslag is voornamelijk gebaseerd op een **kwalitatieve** en minder op een kwantitatieve evaluatie. Een kwalitatieve evaluatie, zoals hierboven aangegeven, wordt gestuurd door de evaluatie van elk land op zijn eigen merites. De klemtoon ligt op wat werkt en wat niet werkt bij het aanpakken van corruptie in een bepaald land. Kwantitatieve benaderingen spelen een minder grote rol, vooral omdat moeilijk te becijferen is in welke mate corruptie een probleem is, en zelfs nog moeilijker om de landen op resultaten te rangschikken. De belemmering om een kwantitatieve benadering te gebruiken, houdt verband met het feit dat de bekende enquêtes doorgaans gebruikmaken van gegevens van anderen. Dit leidt tot een cascade-effect: samengestelde indexen die op deze aanpak voortbouwen, hebben mogelijk betrekking op gegevens die één of twee jaar voor de publicatie ervan zijn verzameld. Enquêtes maken bijvoorbeeld doorgaans gebruik van de resultaten van de Eurobarometer; tegen de tijd dat de samengestelde index wordt gepubliceerd, kan echter al een andere, meer recente Eurobarometerenquête beschikbaar zijn.

Gezien de verborgen aard van corruptie, bieden perceptie-enquêtes in de loop der tijd een belangrijke indicator voor de verspreidingsgraad van het probleem. Enquêtes zijn per definitie begrensd door de beperkte reikwijdte van de beantwoorde vragen en in hoge mate afhankelijk van de openheid van de respondenten. De resultaten van enquêtes worden ongetwijfeld ook beïnvloed door onmiddellijke gebeurtenissen die zich voordoen ten tijde van de interviews. Tegelijkertijd is het mogelijk dat, wanneer een land krachtiger maatregelen neemt tegen corruptie, die leiden tot de onthulling van meer gevallen, meer media-aandacht en meer bekendheid bij het publiek, perceptie-enquêtes tot een negatieve dynamiek leiden: meer mensen dan voorheen zullen vermeende corruptie op hoog niveau melden. Antwoorden kunnen ook politiek gekleurd zijn, doordat de populariteit van een bepaalde regering kan

samenhangen met de ondoeltreffendheid van het toegepaste beleid. Toch kan de loutere perceptie van wijdverbreide corruptie op zichzelf worden beschouwd als een indicator van inefficiënt beleid.

Naast perceptie-enquêtes bestaat er interessant onderzoek over het verband tussen bepaalde economische en sociale indicatoren en corruptie. Corruptie werd bijvoorbeeld onderzocht in het licht van een mogelijk verband met de economische groei, de toewijzing van openbare middelen, de internetpenetratie, de middelen voor vervolging en de handhaving van concurrentieregels. In de praktijk bleek het echter moeilijk om in de lidstaten betrouwbare en vergelijkbare gegevens van hoge kwaliteit te verzamelen, alsook om op overtuigende wijze aan te tonen dat er een verband bestaat tussen deze factoren en corruptie. Ten slotte is het moeilijk om duidelijke beleidsgerichte conclusies te trekken uit deze verbanden.

Ondanks deze beperkingen was de Commissie vastbesloten om de balans op te maken van de reeds bestaande indicatoren. Er werd een zo uitvoerig mogelijke inventaris opgemaakt van deze indicatoren, zonder een inhoudelijke beoordeling van de betrouwbaarheid/relevantie van de beschikbare gegevens. De lijst werd verkregen door gegevens uit reeds bestaande enquêtes (beheerd door de OESO, de Wereldbank en het World Economic Forum, Transparency International, de academische wereld etc.), de Eurobarometer, en vele andere bronnen, samen te voegen. De inventaris werd niet samengesteld om als basis te dienen voor een nieuwe corruptie-index, maar om elementen aan te reiken voor een analyse ter aanvulling van de kwalitatieve evaluatie die de kern vormt van dit verslag. Bij de opstelling van de lijst is de Commissie zich ervan bewust geworden dat er een fundamentele moeilijkheid kon schuilen in het feit dat er voornamelijk gesteund werd op indicatoren en statistische gegevens om tot de kern van corruptieproblemen door te dringen, en vooral om uitvoerbare, op maat gesneden beleidsaanbevelingen te formuleren. Niettemin werden reeds vastgestelde indicatoren die rechtstreeks relevant zijn voor de inspanningen op het gebied van corruptiebestrijding en door degelijke gegevens zijn onderbouwd, verzameld om de situatie in de lidstaten te onderzoeken en om gebieden af te bakenen voor nadere analyse in het landenspecifieke onderzoek. Deze gegevens (1) werden gebruikt voor een oriënterend onderzoek (dat wil zeggen een inleiding tot de hoofdstukken per land), (2) fungeren als startpunt/aanvullend punt voor verder onderzoek naar bijzondere punten/sectoren op nationaal of EU-niveau met het oog op de identificatie van het probleem en de evaluatie van oplossingen; (3) en hebben ten slotte ook bijgedragen aan het identificeren van stromen tussen verschillende bronnen of een gebrek aan samenhang tussen die bronnen.

De interpretatie van strafrechtelijke statistieken over corruptie verdient bijzondere aandacht. In het geval van ernstige strafbare feiten als diefstal, roof, inbraak of geweldpleging, kan redelijkerwijs worden verwacht dat een slachtoffer bij de politie aangifte doet van het strafbare feit. Daarom kunnen de misdaadstatistieken iets zeggen over de omvang van het probleem. In tegenstelling tot deze misdrijven is corruptie verborgen, en in de meeste gevallen is er geen direct slachtoffer dat aangifte kan doen. Derhalve is het percentage van niet-ontdekte gevallen waarschijnlijk veel hoger voor corruptie dan voor andere strafbare feiten.

Een groot aantal bij rechtshandavingsinstanties gemelde gevallen, die voor de rechter worden vervolgd en tot veroordelingen leiden, kan een indicatie geven over de omvang van het corruptieprobleem. Dit kan echter ook een positief beeld geven: mogelijk is er sprake van minder tolerantie ten aanzien van corruptie en daarom van een grotere bereidheid om aangifte te doen van het strafbaar feit; de rechtshandavingsinstanties en de rechterlijke macht beschikken over de noodzakelijke middelen om corruptie op te sporen en te vervolgen. Ook het tegenovergestelde is waar: een klein aantal gemelde gevallen wijst er niet noodzakelijk op

dat er weinig corruptie is; dit kan voortvloeien uit het feit dat dat er geen wil is om corruptie het hoofd te bieden, openbare aanklagers en rechters niet gemotiveerd zijn en/of zij niet over de noodzakelijke instrumenten en middelen beschikken om corruptiezaken te behandelen. Voorts is het zeer moeilijk om gegevens over strafrechtelijke procedures te vergelijken, om de volgende twee redenen: ten eerste is er in de lidstaten geen uniforme strafrechtelijke definitie van corruptie, wat leidt tot verschillende manieren van registratie van corruptiegerelateerde strafbare feiten. Ten tweede kan corruptie, gelet op de verschillen tussen de strafrechtelijke procedures, bijvoorbeeld inzake de voorschriften over bewijsgaring, worden vervolgd als een ander strafbaar feit (bv. fraude, witwassen van geld).

De hoeveelheid beschikbare informatie inzake corruptie, ook buiten het strafrecht, verschilt aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Ook dit kan op twee manieren worden geïnterpreteerd, zoals hierboven uiteengezet. Enerzijds zou er een verband kunnen worden gelegd tussen de omvang van het probleem en de hoeveelheid beschikbare informatie. Anderzijds zijn er gevallen waarin corruptie niet is geprioriteerd en er relatief weinig informatie is waarmee de omvang ervan kan worden gemeten en kan worden nagegaan of beleidsmaatregelen toereikend en efficiënt zijn. Dit methodologisch probleem komt bij de moeilijkheid om zinvolle vergelijkingen tussen de lidstaten te maken.

Maatregelen ter bestrijding van corruptie

Het verslag berust op de premisse dat er geen uniforme oplossing is voor het probleem van corruptie. Het stelt geen gestandaardiseerde oplossingen voor alle lidstaten voor: welke (wetgevende of andere) oplossingen nodig zijn om het probleem van belangenconflicten aan te pakken, hangt bijvoorbeeld af van verscheidene factoren, waaronder de mate waarin belangenconflicten in een land reeds als een probleem worden beschouwd, welke culturele normen gelden en de mate waarin erkende maatschappelijke normen in de wetgeving tot uitdrukking moeten komen. Het verslag heeft als doel aanbevelingen te doen die bij de context van elke lidstaat passen.

Tien jaar geleden werden alomvattende strategieën inzake corruptiebestrijding als een universeel recept beschouwd om corruptie hoger op de politieke agenda te plaatsen en om politieke wil en middelen bijeen te brengen. De resultaten liepen echter uiteen. Terwijl in sommige gevallen de werkzaamheden voor de strategieën een katalysator waren voor echte vooruitgang, hadden in een aantal andere gevallen indrukwekkende strategieën weinig of geen invloed op de situatie op het terrein. Daarom is het verslag terughoudend om de vaststelling van strategieën aan te bevelen, en doet het dat alleen wanneer de inspanningen om een strategie vast te stellen, lijken te zullen leiden tot een positief engagement en een aanzienlijke verbetering van de samenwerking tussen de autoriteiten.

Net zoals strategieën zijn ook corruptiebestrijdingsinstanties erg in de mode geweest. Ook die hebben tot uiteenlopende resultaten geleid. In sommige gevallen, waarin de instanties een sterk mandaat hadden, is onafhankelijk toegewijd leiderschap uiteindelijk de doorbraakontwikkeling gebleken waarmee zij corruptiezaken op hoog niveau hebben kunnen vervolgen. In andere gevallen kan de oprichting van die instanties een negatieve rol hebben gespeeld bij het creëren van de indruk dat andere autoriteiten hun deel van het werk niet hoeven te doen. Daarom wordt in het verslag elke situatie op haar eigen merites beoordeeld en wordt rekening gehouden met de bijzondere omstandigheden van elk land, zonder een uniforme oplossing op te leggen.

Het verslag vestigt de aandacht op het feit dat bepaalde autoriteiten die een belangrijke rol zouden kunnen spelen bij het aanpakken van corruptie, niet over adequate personele en

financiële middelen beschikken. De Commissie is zich er terdege van bewust dat in het huidige klimaat van bezuinigingen, de toewijzing van meer middelen voor bepaalde instellingen en tenuitvoerleggingsinspanningen ernstige moeilijkheden kan opleveren. Een dergelijke toewijzing zou echter in bepaalde situaties op langere termijn aanzienlijke besparingen kunnen opleveren door de kosten van corruptie te verminderen. Daarom pleit het verslag in sommige gevallen voor het prioriteren van de toewijzing van middelen aan specifieke overheidsinstanties of programma's die van cruciaal belang zijn voor de preventie en de bestrijding van corruptie.

Synergie met bestaande toezichtsmechanismen en benchmark voor beoordeling

Op internationaal niveau zijn de belangrijkste toezichts- en evaluatiemechanismen de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (de Greco), de OESO-werkgroep inzake Omkoping en het toetsingsmechanisme van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC). Ter voorbereiding van dit verslag heeft de Commissie in ruime mate gebruik gemaakt van de bevindingen van deze mechanismen (vooral van de Greco en de OESO). De corruptiebestrijdingsnormen, zoals die van het UNCAC of die van de Greco en de OESO (bijvoorbeeld het Verdrag van de Raad van Europa inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie en het aanvullend protocol bij dat verdrag, het Verdrag inzake de civielrechtelijke bestrijding van corruptie, de twintig richtsnoeren voor de bestrijding van corruptie die door het Comité van Ministers van de Raad van Europa zijn goedgekeurd, de aanbevelingen van de Raad van Europa inzake de financiering van politieke partijen, de aanbevelingen van de Raad van Europa over gedragscodes voor ambtenaren en het Verdrag inzake bestrijding van omkoping van de OESO) spelen een belangrijke rol bij het opstellen van de referentie voor de evaluatie.

Het verslag is geen kopie van de gedetailleerde, technische analyse van de Greco- of OESO-verslagen, maar bouwt wel voort op hun aanbevelingen wanneer deze nog niet zijn uitgevoerd en relevant zijn voor de belangrijkste problemen die in een bepaald landenhoofdstuk worden behandeld. Door de klemtoon te leggen op bepaalde aanbevelingen die in een eerder stadium met andere mechanismen zijn vastgesteld, heeft het verslag als doel de uitvoering ervan te bevorderen.

De synergie met de Greco is bijzonder belangrijk aangezien zij betrekking heeft op alle EU-lidstaten alsmede andere Europese landen die van belang zijn voor toekomstige uitbreiding en het Oostelijk Partnerschap. De Commissie neemt momenteel maatregelen die een volledige toetreding van de EU in de toekomst mogelijk moeten maken, waardoor ook nauwere samenwerking mogelijk zal worden in het licht van volgende edities van het Corruptiebestrijdingsverslag van de EU.