



THEMATISCHE FACTSHEET EUROPEES SEMESTER

DE STRIJD TEGEN CORRUPTIE

1. INLEIDING

Corruptie zet een rem op de economische groei. Het fenomeen ondermijnt de efficiëntie van overheidsuitgaven doordat middelen niet worden ingezet voor economische productie. Vooral wanneer publieke middelen beperkt zijn, ondergraaft corruptie ook de duurzaamheid van overheidsbegrotingen en doet ze de overheidsmiddelen voor investeringen dalen. In scenario's met tekorten hebben de kosten van de financiering van dat deel van de schuld dat het gevolg is van corruptie eveneens langetermijngevolgen voor de schatkist.

Geschat wordt dat corruptie alleen de Europese economie 120 miljard euro per jaar kost, bijna evenveel als de jaarlijkse begroting van de Europese Unie¹. Omdat corruptie en lage inclusieve-groeipercentages elkaar versterken, is de strijd tegen corruptie van cruciaal belang om structurele hervormingen tot duurzame resultaten te doen leiden. Burgers en bedrijven verwachten dat de EU en de lidstaten de economie

¹ 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 Wereld Economisch Forum en Clean Business is Good Business, die erop wijzen dat corruptie tot 5 % van het wereldwijde bbp bedraagt.

beschermen tegen georganiseerde misdaad, financiële en fiscale fraude, het witwassen van geld, en corruptie.

Corruptie leidt tot een onzeker ondernemingsklimaat dat procedures vertraagt en extra kosten met zich mee kan brengen. Die situatie maakt een locatie minder aantrekkelijk voor het doen van zaken, en dat tast particuliere investeringen en het concurrentievermogen aan, zodat het potentieel van de economie niet volledig kan worden benut. Ook ontmoedigt corruptie belastingplichtigen om belastingen te betalen. Al deze factoren hebben een weerslag op de overheidsfinanciën, doen de belastinginkomsten dalen en zetten een extra rem op de investeringscapaciteit van de overheidssector.

Als socialezekerheidsstelsels en sociale openbare diensten over minder middelen beschikken als gevolg van corruptie, kan dat nadelig zijn omdat het de beschikbare begroting doet inkrimpen en de billijke toegang tot overheidsdiensten verstoort². Na verloop van tijd voedt en vergroot corruptie de sociale ongelijkheid, en ondermijnt ze het vertrouwen in de overheid en in instellingen en regeringen. Tot slot kan corruptie in uitzonderlijke gevallen een bedreiging vormen voor de democratie zelf.

² Gupta et al. (2002), Olken (2006).

De werkelijke kosten van corruptie voor de samenleving kunnen niet louter worden gemeten aan de hand van het aantal betaalde steekpenningen of weggesluisde overheidsmiddelen. De kosten omvatten ook het aan een onjuiste toewijzing van middelen verbonden productieverlies, een verstoring van marktprikkels en andere door corruptie veroorzaakte inefficiënties. Corruptie kan ook nadelige gevolgen hebben voor inkomensverdeling en milieubescherming. Bovenal ondermijnt corruptie het vertrouwen in legitieme instellingen, en tast het hun vermogen aan om adequate openbare diensten te leveren en een bevorderlijke klimaat te creëren voor ontwikkeling in de particuliere sector. In extreme gevallen kan corruptie de legitimatie van de overheid ondergraven en tot politieke en economische instabiliteit leiden. De daaruit voortvloeiende onzekerheid ontmoedigt particuliere ondernemingen om in te zetten op een ontwikkelingsstrategie voor de lange termijn, en dat maakt het moeilijker duurzame ontwikkeling te verwezenlijken.

Bron: OESO (2013) "Discussienota: "Corruption and Economic Growth "

Andersom verkleint meer transparantie en integriteit in de overheidssector de kansen op corruptie. Dit betekent meer concurrentiekracht, efficiëntere belastinginning en overheidsuitgaven en een consolidatie van de rechtsstaat. Als gevolg hiervan wordt de mededinging op de markt voor goederen en diensten bevorderd naarmate de belemmeringen voor handel en investeringen afnemen.

"Misbruik van macht tot eigen voordeel" is de algemeen aanvaarde definitie van corruptie. Hoewel ook de particuliere sector betrokken is³, wordt onder corruptie doorgaans begrepen misbruik van functie of banden met de overheidsadministratie om ten onrechte voordelen te verkrijgen voor zichzelf of

voor een derde. Grootschalige corruptie draait om wisselwerkingen tussen de hogere echelons van nationale en lokale overheden, topfiguren van politieke partijen, verkozen politici en de belangen van de particuliere sector. Kleinschalige corruptie vindt plaats bij wisselwerkingen tussen lagere echelons van een overheidsadministratie en individuele burgers.

Echte politieke wil is een essentiële voorwaarde om efficiënte nationale hervormingen te bewerkstelligen op lange termijn. Want die wil leidt tot bewustwording inzake corruptieproblemen op politiek niveau, het prioriteren van middelen om corruptiebestrijdingsbeleid uit te voeren, het vaststellen van duidelijke en concrete doelstellingen, en het creëren van een algemeen klimaat van politieke verantwoordelijkheid. Maatregelen om corruptie, belangenconflicten en favoritisme terug te dringen moeten worden gekoppeld aan een diepgaande structurele en culturele omslag binnen overheidsinstanties en in de samenleving in brede zin, en mogen niet beperkt blijven tot het aannemen van wetgeving en formalistische naleving ervan te garanderen.

Hoewel anticorruptiewetgeving noodzakelijk is, bestaat de grootste uitdaging er hoofdzakelijk in de wetgeving ten uitvoer te leggen. Corruptie kan op zowel nationaal als EU-niveau een impact hebben op beleidsmaatregelen en financiële middelen. Dat blijkt ook uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin corruptie wordt onderkend als een vorm van criminaliteit die de EU op gemeenschappelijke basis moet bestrijden⁴.

Naast de grotere aandacht die de Europese Commissie aan corruptie besteedt in de verslagen en aanbevelingen in het kader van het Europees Semester, heeft zij hervormingsinspanningen in de lidstaten ondersteund door de publicatie van het

³ Zie Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de *bestrijding van corruptie in de privé-sector*.

⁴ Artikel 83 van het VWEU <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E083>.

EU-corruptiebestrijdingsverslag⁵ en het organiseren van workshops⁶ voor de uitwisseling van ervaringen in de gehele EU voor deskundigen over relevante onderwerpen. Een toolkit voor de kwaliteit van het openbaar bestuur in de EU, geïllustreerd met bijna 170 casestudies, moet praktijkdeskundigen helpen integriteit te bevorderen⁷.

Een aantal aspecten die ook met corruptie verband houden, zoals openbaar bestuur en doeltreffende rechtsstelsels, worden in [afzonderlijke factsheets](#) besproken.

Deze factsheet is als volgt opgebouwd: In deel 2 worden de stand van zaken in de strijd tegen corruptie in de EU-lidstaten en de daarmee samenhangende belangrijkste uitdagingen geëvalueerd; in deel 3 wordt ingegaan op verschillende beleidsinstrumenten waarmee deze uitdagingen kunnen worden aangegaan, en in deel 4 worden een aantal voorbeelden van goede praktijken in de lidstaten belicht.

2. VOORNAAMSTE UITDAGINGEN

Corruptie is een complex verschijnsel met economische, sociale, politieke en culturele dimensies. Een doeltreffende beleidsrespons moet worden gebaseerd op bewijzen van het wijdverspreid-zijn en de vormen van corruptie in een bepaald land, de omstandigheden waarin corruptie gedijt en de institutionele en andere stimulansen waarmee het fenomeen kan worden tegengegaan. De strijd tegen corruptie moet uit meer bestaan dan een reeks uniforme maatregelen. Wil een respons doeltreffend zijn dan moeten er niettemin een aantal instrumenten beschikbaar zijn om corruptie te

⁵ EU-corruptiebestrijdingsverslag <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report>.

⁶ Corruptiebestrijdingsworkshop voor het uitwisselen van ervaringen https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en.

⁷ Toolkit voor de kwaliteit van openbaar bestuur, <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>.

voorkomen, aan het licht te brengen, te bedwingen en te bestraffen.

2.1. Corruptie meten

Om een strategie voor corruptiebestrijding te ontwikkelen, is het essentieel inzicht te krijgen in de graad van corruptie en de vormen die het fenomeen kan aannemen in een bepaald land, en sectoren die een hoog risico lopen en oorzaken van corruptie te identificeren. Geloofwaardige gegevens verzamelen over de graad van corruptie vormt echter een bijzondere uitdaging, aangezien corruptie net het beste gedijt wanneer het onzichtbaar blijft. Vergelijkbare internationale officiële statistieken over strafbare feiten in verband met corruptie zijn schaars. Uit de verkennende verzameling van statistieken op EU-niveau van de Commissie⁸ in 2015 bleek dat er veel verschillen bestaan tussen de lidstaten wat betreft de definitie van strafbare feiten, de beschikbare indicatoren en de methodologie voor de registratie van gegevens.

Corruptie meten is een complexe taak. Anders dan het geval is bij de meeste aspecten waaruit de gezondheid en de kracht van een economie blijken, kan corruptie niet worden gemeten aan de hand van objectieve econometrische indicatoren. Hoewel het mogelijk is de situatie te *beoordelen*, is het meestal niet mogelijk de volle omvang van het probleem te becijferen.

Kwantitatieve beoordelingen steunen daarom op steekproefenquêtes over ervaringen met corruptie, in combinatie met op onderzoek gebaseerde beoordelingen door deskundigen. Die beoordelingen worden gewoonlijk gecombineerd met analyses van structurele kenmerken van corruptierisico's of bestaande vrijwaringsmechanismes tegen dergelijke

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan_16_en.pdf.

risico's in diverse contexten. Perceptie-enquêtes bieden ook belangrijke aanwijzingen voor de verspreidingsgraad van het probleem in de tijd. Wanneer bedrijven of burgers corruptie als een wijdverbreid probleem beschouwen, kan die perceptie op zich een belangrijke belemmering vormen voor investeringen en de impact van corruptie op de economie versterken⁹.

Volgens de in 2015 gehouden Flash Eurobarometer over de houding van het bedrijfsleven ten opzichte van corruptie in de EU¹⁰:

- is corruptie een probleem bij het zakendoen voor 40 % van de ondernemingen in de EU;
- verklaarde 71 % van de ondernemingen dat corruptie wijdverbreid is in hun land;
- is 44 % van de respondenten van mening dat succesvol zakendoen alleen mogelijk is voor wie politieke connecties heeft;
- zegt 34 % van de ondernemingen die in de afgelopen 3 jaar deelnamen aan overheidsopdrachten of aanbestedingsprocedures dat zij door corruptie een opdracht zijn misgelopen;
- is 68 % van de ondernemingen van mening dat favoritisme en corruptie de concurrentie tussen ondernemingen in hun land hinderen;
- gaf 4 % van de ondernemingen aan dat zij in de laatste 12 maanden werden gevraagd steekpenningen te betalen om bepaalde openbare diensten of vergunningen te

ontvangen of dat een dergelijke betaling van hen werd verwacht.

In vergelijking met 2013 is er gemiddeld een lichte verbetering te zien in de perceptie van de graad van corruptie op EU-niveau (zo denkt 71 % dat corruptie vandaag wijdverbreid is, vergeleken met 75 % in 2013). De resultaten verschillen aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. De algemene tendens is dat ondernemingen corruptie vaker ervaren en waarnemen in Zuid- en Oost-Europa dan in Noord- en West-Europa.

De resultaten sluiten grotendeels aan op de resultaten in andere veelgebruikte samengestelde indexen.

Een van deze vaak aangehaalde wereldwijde indexen is de corruptieperceptie-index van Transparency International¹¹. Deze wordt berekend aan de hand van twaalf gegevensbronnen van elf instellingen, die de perceptie van corruptie meten in de laatste twee jaar. Een andere veelgebruikte index is de "control of corruption"-indicator van de Wereldbank, die onderdeel vormt van haar wereldwijde governance-indicatoren. Die indicatoren zijn gebaseerd op enkele honderden variabelen inzake governance-percepties uit 31 verschillende gegevensbronnen¹². De recente resultaten van deze twee enquêtes voor de EU-lidstaten worden weergegeven in de onderstaande grafieken.

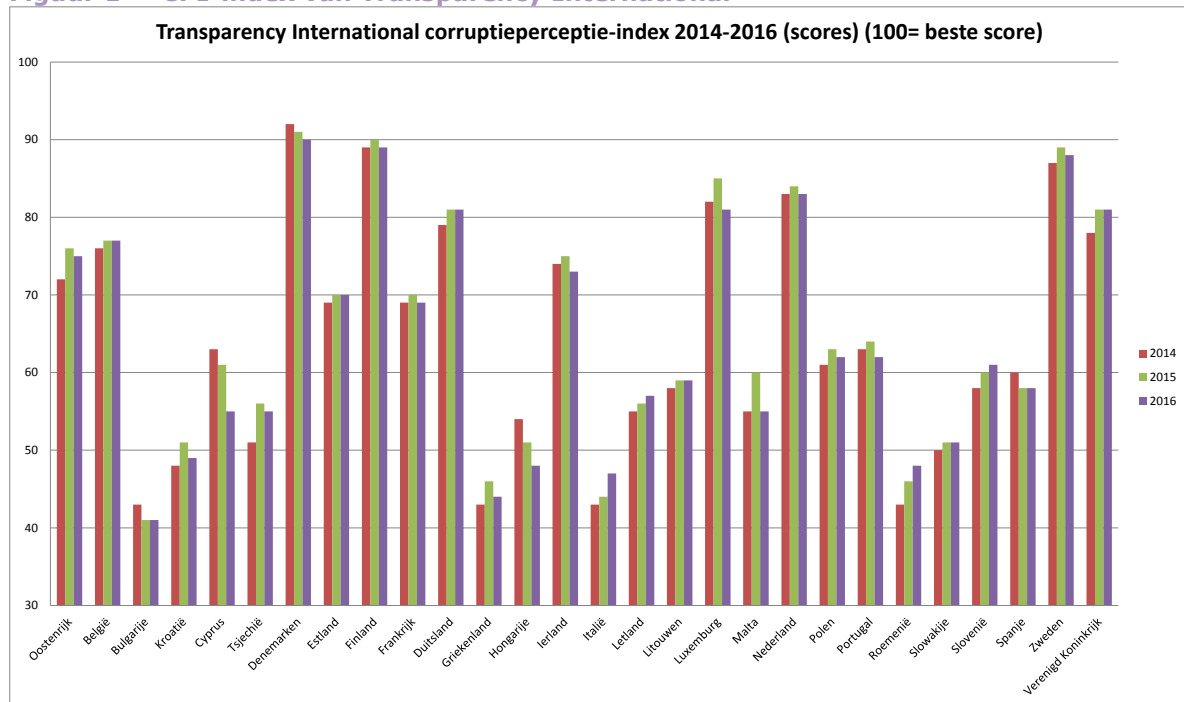
⁹ Recent onderzoek laat zien dat er een verband is tussen de perceptie van corruptie en de feitelijke ervaring met het fenomeen. Charon, Nicholas (2015) "[Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts](#)". European Political Science Review. Volume 8, issue 1; februari 2016, blz. 147-171.

¹⁰ Flash Eurobarometer 2015 on Businesses' attitudes towards corruption in the EU, http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2084_428_ENG

¹¹ Corruptieperceptie-index, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

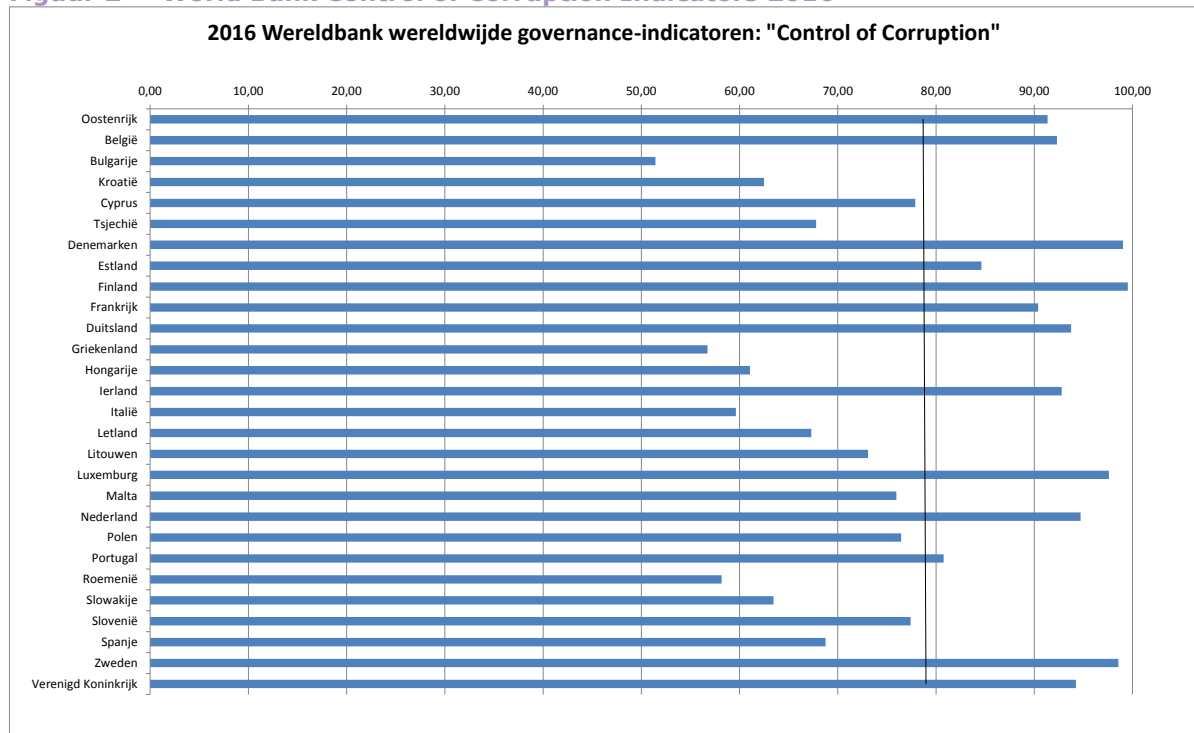
¹² Worldwide Governance Indicators <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>.

Figuur 1 – CPI-index van Transparency International



Bron: Transparency International¹³

Figuur 2 – World Bank Control of Corruption Indicators 2016



Bron: "Control of corruption"-indicator, onderdeel van de wereldwijde governance-indicatoren van de Wereldbank¹⁴

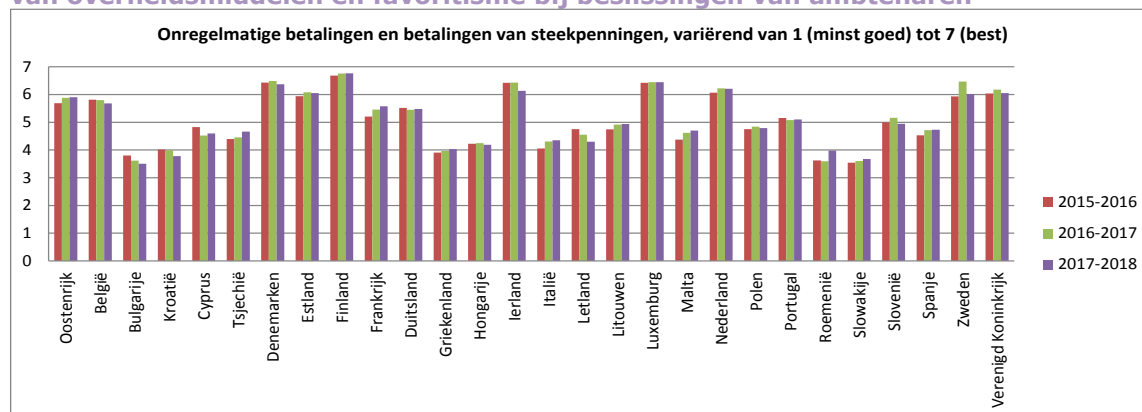
¹³ Corruption Perception Index, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

¹⁴ Worldwide Governance Indicators <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>.

Een derde veelgebruikte studie is het Global Competitiveness Report¹⁵. Dat rapport wordt jaarlijks opgesteld door het Wereld Economisch Forum om het productiviteitsniveau van economieën wereldwijd te meten en bevat een aantal op instellingen toegespitste indicatoren die relevant zijn voor met corruptie verbonden risico's. De scores zijn gebaseerd op de antwoorden van ondernemingen op de "Executive Opinion Survey" en worden gewogen om rekening te houden met de steekproefgrootte. Ze bevatten antwoorden van de laatste 2 jaar¹⁶.

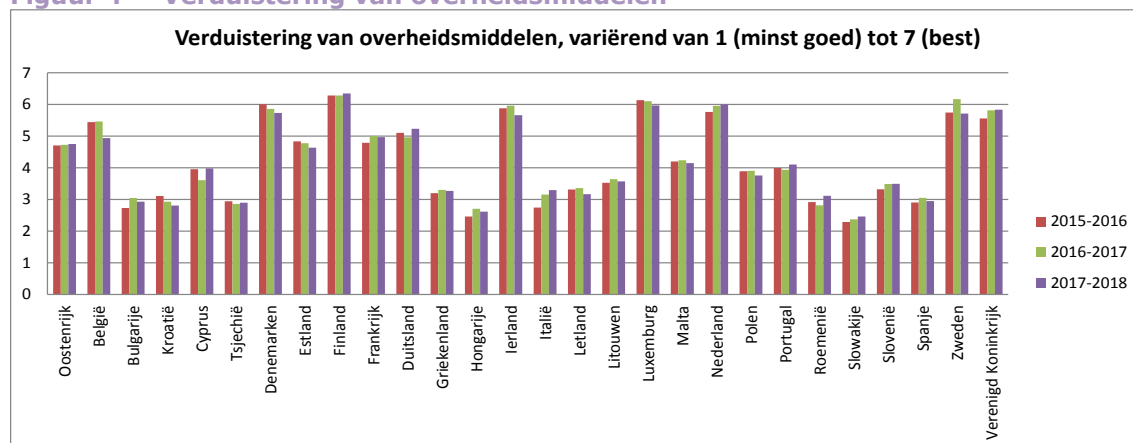
De figuren 3, 4 en 5 geven de recente resultaten weer voor de EU-lidstaten. Hogere waarden wijzen op een verhoudingsgewijs betere situatie dan lagere waarden.

Figuur 3 – Onregelmatige betalingen en betalingen van steekpenningen, verduistering van overheidsmiddelen en favoritisme bij beslissingen van ambtenaren



Bron: Wereld Economisch Forum, Global Competitiveness Report

Figuur 4 – Verduistering van overheidsmiddelen



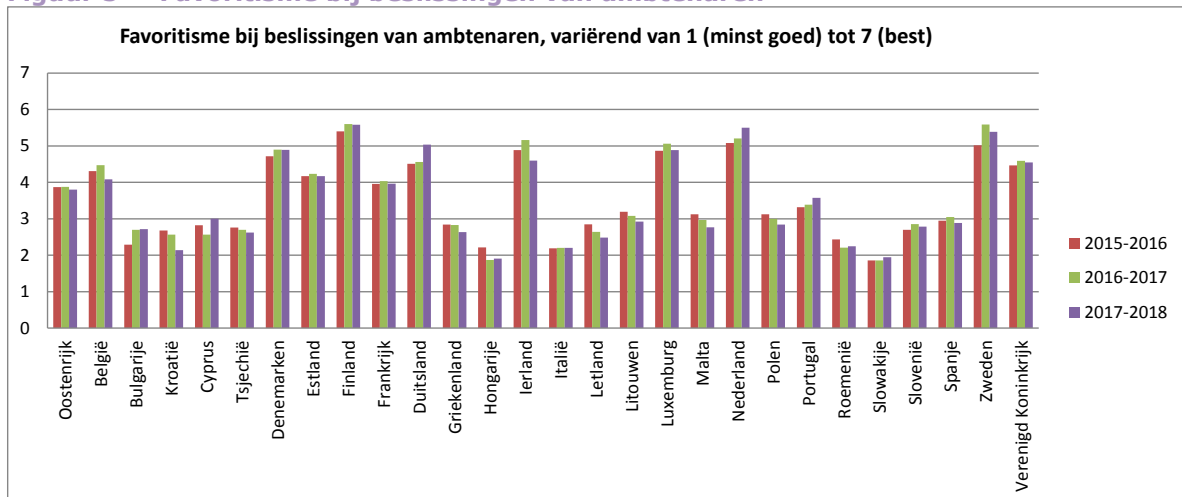
Bron: Wereld Economisch Forum, Global Competitiveness Report

¹⁵ Global Competitiveness Report 2016-2017

<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/>.

¹⁶ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>.

Figuur 5 – Favoritisme bij beslissingen van ambtenaren



Bron: Wereld Economisch Forum, Global Competitiveness Report

2.2. Preventie: de mogelijkheden tot corruptie inperken

Preventie is van cruciaal belang in de strijd tegen corruptie. Veel lidstaten hebben specifieke regels en instellingen in het leven geroepen om corruptie te voorkomen en de integriteit in de overheidssector te versterken¹⁷.

Een van de belangrijkste uitdagingen om preventieve maatregelen te doen slagen, bestaat erin te waarborgen dat ze gebaseerd zijn op een zorgvuldige diagnose van risico's en kwetsbare punten. Preventieve maatregelen moeten gericht zijn op de problemen die ze dienen te verhelpen en ingezet worden waar er een reële behoefte bestaat. Zo niet, dan kunnen zulke maatregelen verzanden in een louter bureaucratische oefening. Zonder de juiste uitvoering en follow-up blijft zelfs de meest complexe preventieve strategie een puur formalistische aangelegenheid die weinig impact heeft op het aantal gevallen van corruptie.

De versnippering van maatregelen is een andere uitdaging. Vaak leiden preventieve maatregelen niet tot zichtbare resultaten als ze geen deel uitmaken van een alomvattende strategie. Zo zullen opleidingen over bewustwording rondom corruptie weinig effect hebben indien personeel dat met integriteitsdilemma's kampt geen verdere voorlichting en steun krijgt of indien de opleiding niet gepaard gaat met hervormingen van het ambtenarenapparaat waarbij een aanwervingsbeleid op basis van verdienste of personeelsrotatie voor kwetsbare functies wordt ingevoerd.

Tot slot zijn eigen verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht van belang. Preventieve maatregelen kunnen de gewenste effecten niet bereiken indien er geen duidelijke beleidslijn is en indien de regels in de praktijk niet worden gehandhaafd. Een effectieve preventieve strategie begint met een snelle en passende follow-up van incidenten, waaronder indien nodig disciplinaire maatregelen, en met een communicatie- en mediastrategie waarin rekening wordt gehouden met de gevoeligheden in kwestie.

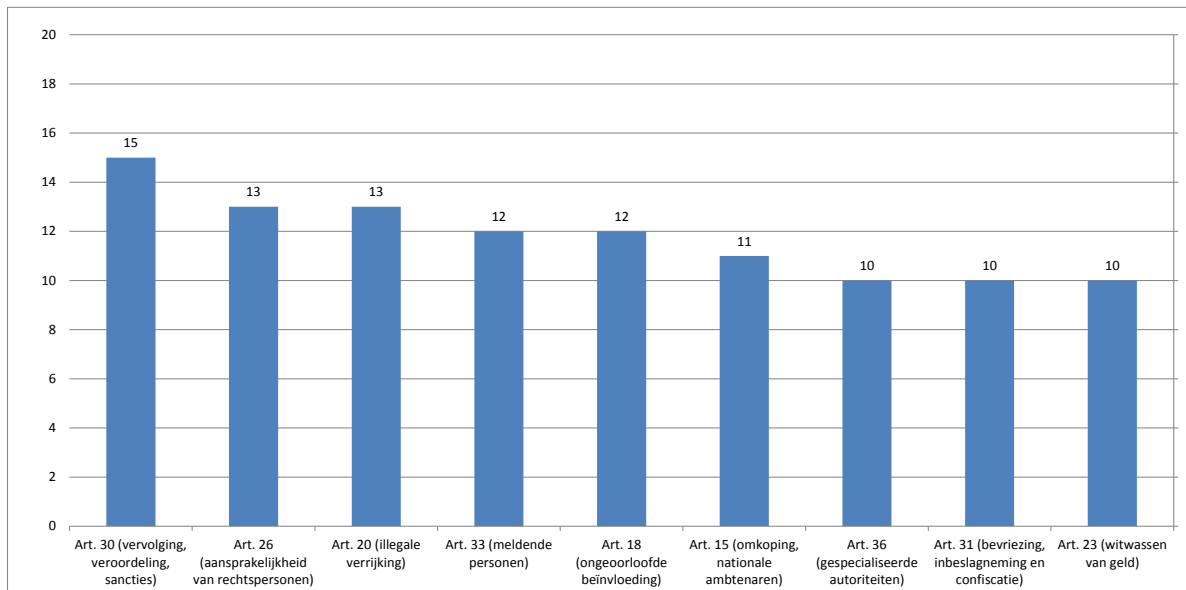
2.3. Een doeltreffende strafrechtelijke respons op corruptie waarborgen

De Raad van Europa, de VN en de EU hebben internationale normen vastgesteld voor het strafbaar stellen van corruptie. Als reactie op deze standaarden hebben veel lidstaten wezenlijke wetgevingshervormingen doorgevoerd om procedures efficiënter te maken en anticorruptiebepalingen aan te scherpen (onder meer door een beter definitie van strafbare feiten, in sommige gevallen door zwaardere straffen, en door bepalingen voor versnelde procedures).

Ondanks deze aanhoudende inspanningen blijven in een aantal lidstaten nog problemen bestaan. De eerste evaluatie van de tenuitvoerlegging door de EU-lidstaten van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC) noemt een aantal problemen.

¹⁷ Andere lidstaten beschikken over minder goed ontwikkelde beleidskaders, maar lopen minder risico op corruptie dankzij reeds bestaande preventieve mechanismen, praktijken en tradities.

Figuur 6 – De meest voorkomende uitdagingen bij de tenuitvoerlegging van het UNCAC in de EU

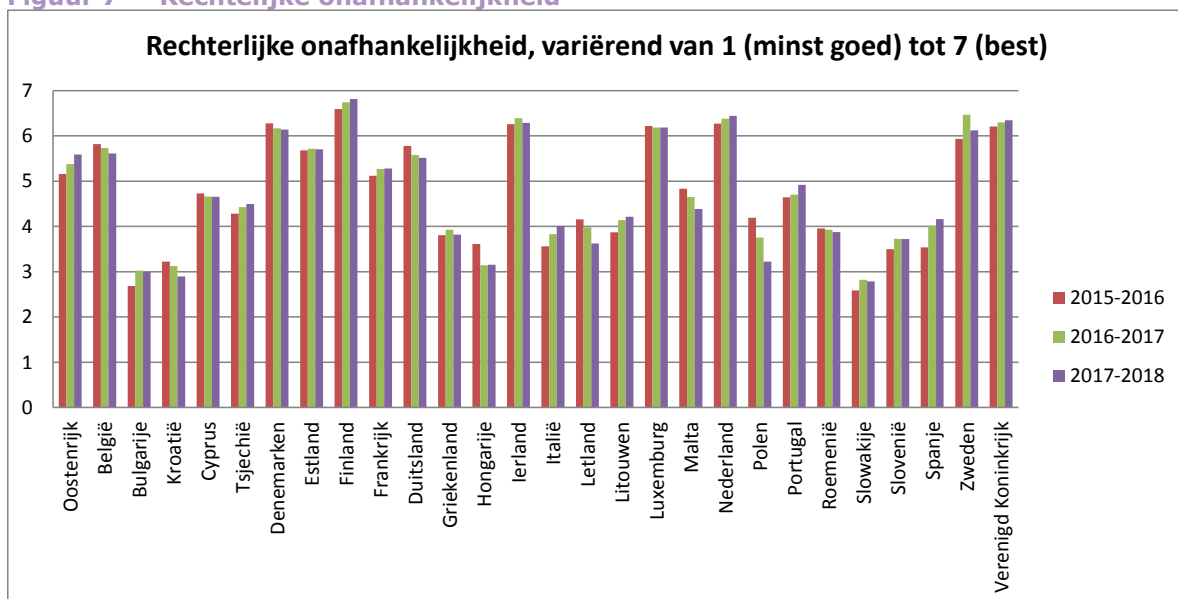


Bron: Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (United Nations Office on Drugs and Crime)

Afgezien van de wettelijke bepalingen zelf, is het voor de instellingen die met de handhaving ervan zijn belast ook cruciaal om op een doeltreffende en onpartijdige wijze te werk te gaan. Het is essentieel dat de gerechtelijke, vervolgings- en rechtshandavingsinstanties onafhankelijk zijn en de nodige middelen en personeels- en technische capaciteit en het nodige professionalisme bezitten.

Ook ervaren een aantal lidstaten nog steeds problemen om het juiste evenwicht te vinden tussen de voorrechten en immuniteiten van ambtenaren en het bieden van de garantie dat die niet worden gebruikt om doeltreffend onderzoek en doeltreffende vervolging ingeval van beschuldigingen van corruptie te verhinderen.

Figuur 7 – Rechterlijke onafhankelijkheid



Bron: de Global Competitiveness Index van het Wereld Economisch Forum

Het vermogen van een rechtssysteem om afschrikkende strafrechtelijke sancties op te leggen speelt een belangrijke ontmoedigende rol en getuigt van een doeltreffend nultolerantiebeleid ten aanzien van corruptie.

2.4. Enkele beleidssectoren

In dit deel wordt verder ingegaan op de uitdagingen in twee specifieke sectoren: overheidsopdrachten en gezondheidszorg. Andere sectoren die een groot risico lopen, zijn onder andere economische sectoren zoals de bouw- en de winningsindustrie. Tot de lokale overheidssectoren die het meest vatbaar zijn voor corruptie behoren de planning en vergunningen inzake stadsontwikkeling, afvalbeheer en herbestemmingsbesluiten.

Overheidsopdrachten vormen een belangrijk onderdeel van de nationale economieën in de EU (zie de [afzonderlijke factsheet](#)). De Commissie heeft de totale waarde van uitnodigingen tot inschrijving voor opdrachten boven de in de aanbestedingsrichtlijnen van de EU¹⁸ vastgestelde grenswaarden, geraamd op ongeveer 14 % van het bbp van de EU in 2016¹⁹.

Gezien de omvang van de gegenereerde financiële stromen en de nauwe interactie tussen de openbare en de private sector zijn overheidsopdrachten zeer gevoelig voor corruptie.

¹⁸ Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten.

¹⁹ Indicatoren voor overheidsaanbestedingen http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3.

Zoals de OESO heeft gesteld, 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 belastinggeld²⁰.

De conclusie van een studie uit 2013 in acht lidstaten luidde dat de totale rechtstreekse kosten van corruptie bij overheidsopdrachten voor vijf geselecteerde economische sectoren in 2010 tussen 1,4 en 2,2 miljard euro bedroegen.

In een recente studie worden de jaarlijkse kosten van corruptie bij overheidsopdrachten in de EU-lidstaten geraamd op 5,33 miljard euro²¹.

De conclusie van het EU-corruptiebestrijdingsverslag van 2014 luidde dat de meest kwetsbare sectoren voor corruptie inzake overheidsopdrachten sectoren als bouw energie, vervoer, defensie en gezondheidszorg zijn. Afgaand op de in de lidstaten vervolgde gevallen van corruptie bij overheidsopdrachten, doen de meeste problemen zich voor in de voorbereidende fase.

De meest gebruikelijke praktijken omvatten:

- het toesnijden van inschrijvingsvoorwaarden op bepaalde inschrijvers;
- het opsplitsen van overheidsopdrachten in kleinere dossiers om mededingingsprocedures te vermijden;
- belangenconflicten niet alleen wat betreft de ambtenaar die de opdracht plaatst, maar ook wat betreft de aanbestedende diensten op hoger niveau;
- ongerechtvaardigd gebruik van noodprocedures of uitzonderingen op de bekendmaking van overheidsopdrachten.

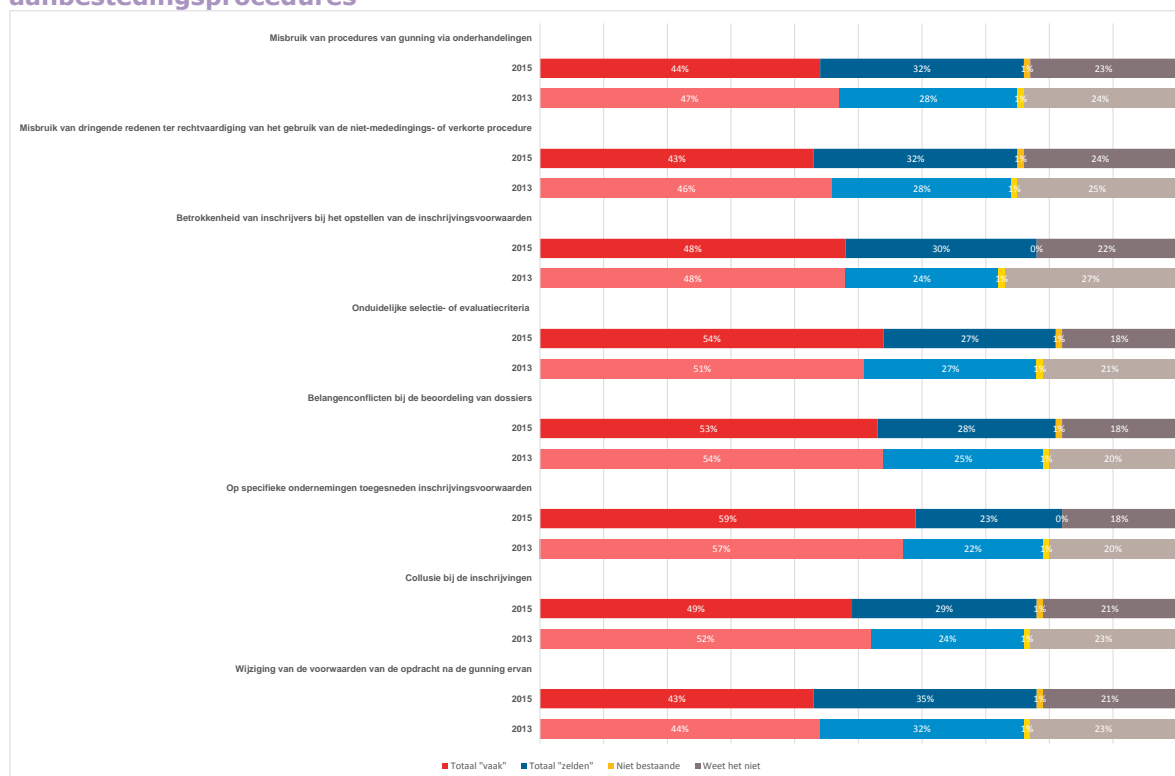
Ontoereikend toezicht op en verificatie van de fase na de gunning is echter eveneens problematisch, en laat ruimte voor praktijken als onvoldoende rechtvaardiging van wijzigingen van overheidsopdrachten, doelbewuste aanpassing van de kwaliteit van de te leveren prestatie, en kickbacks.

Uit een Eurobarometer-enquête van bedrijven uit 2015 blijkt dat een aantal van deze praktijken de economische actoren in de EU-lidstaten zorgen blijven baren.

²⁰ OESO (2009) *Principles for Integrity in Public Procurement* (beginselen voor integriteit bij overheidsopdrachten), <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

²¹ RAND Europe (2016) "[The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption](#)" (de kosten van het ontbreken van EU-beleid op het gebied van georganiseerde misdaad en corruptie), RAND Europe. Deze studie is gebaseerd op gegevens van het [Quality of Government Institute](#).

Figuur 8 – Perceptie van de wijdverbreidheid van corruptiepraktijken in openbare aanbestedingsprocedures



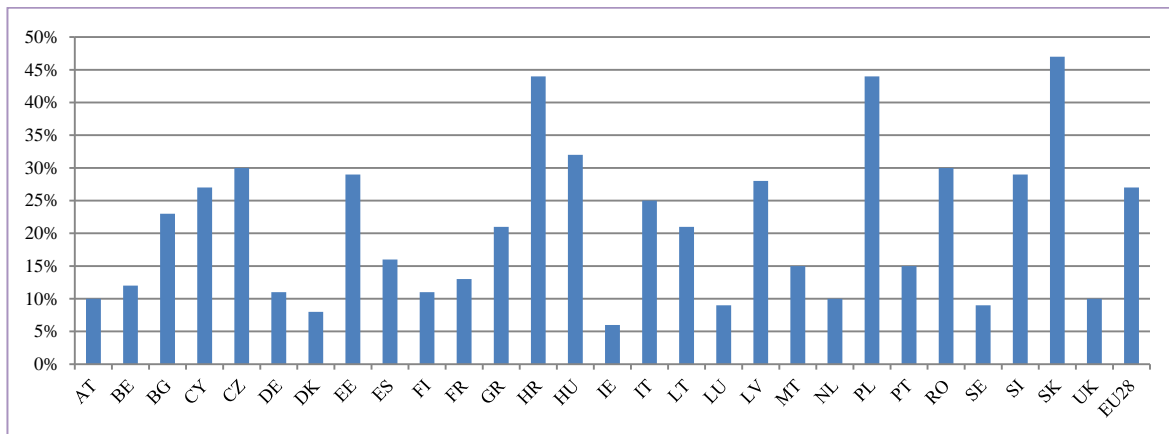
Bron: Flash Eurobarometer 428 (2015) over de houding van het bedrijfsleven ten opzichte van corruptie in de EU²².

Het gebruik van procedures van gunning via onderhandelingen en onderhandse gunning is in bepaalde omstandigheden duidelijk gerechtvaardigd. Er zijn echter gevallen waarin dit alleen maar gebeurt om verplichte mededingsprocedures te omzeilen. In sommige lidstaten ligt het gebruik van niet op concurrentie gebaseerde procedures aanzienlijk boven het EU-gemiddelde.

Het ongerechtvaardigde gebruik van onderhandelingsprocedures kan ook het risico op corruptiepraktijken vergroten. Evenzeer kan één enkele bieding op concurrerende markten worden gebruikt als een indicatie van een mogelijk risico op corruptie bij een overheidsopdracht, vooral wanneer dat gepaard gaat met andere waarschuwingssignalen.

²² Flash Eurobarometer 428 (2015) Business attitudes towards corruption in the EU <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instrument/FLASH/surveyKy/2084>.

Figuur 9 – Het percentage van opdrachten waarvoor er maar één offerte was (raamcontracten niet inbegrepen) – 2006-2017



Bron: Europese Commissie op basis van gegevens PB/TED (Kroatië 2013 - 2016, Roemenië en Bulgarije 2007 - 2016)

2.4.1. Corruptie in de gezondheidszorg

De **zorgsector** is één van de sectoren waar in een aantal gevallen een risico bestaat op kleinschalige corruptie. Dat risico neemt de vorm aan van informele betalingen die dienen om een bijzondere behandeling te verkrijgen. Zulke corruptie lijkt slechts wijdverbreid te zijn in een klein aantal EU-lidstaten. Waar corruptie in de zorg wel bestaat, heeft die echter aanzienlijke negatieve gevolgen voor de universele toegang tot [gezondheidszorg](#). Verschillende lidstaten zijn erin geslaagd op dit gebied grote vorderingen te maken. Een aantal lidstaten hebben vooruitgang geboekt bij het terugdringen van informele betalingen door middel van een combinatie van bewustmakingscampagnes, actief onderzoek naar en actieve vervolging van zaken, en media-aandacht. Hoewel de onderliggende oorzaken van dit fenomeen complex zijn, gaat het in de landen waar het zich het meeste voordoet, om de algemene aanvaarding van omkoping als een diepgewortelde praktijk, lage lonen voor zorgverleners, en inefficiënte beheersstructuren en controlemechanismen²³. De

versnippering van het rechtskader kan ook onzekerheid en mazen in de wetgeving opleveren, waardoor informele betalingen welig kunnen tieren.

Enquêtes onder burgers in de EU over hun directe ervaringen met corruptie bevestigen dat beeld. En dus kampen een aantal lidstaten nog steeds met aanzienlijke risico's op corruptie in de zorgsector. Corruptierisico's in de gezondheidszorg hebben niet alleen betrekking op informele betalingen maar ook op kwesties zoals bevoorrechte toegang tot behandelingen en dubbele praktijken²⁴, ongeoorloofde handelspraktijken, de aankoop en certificering van medische apparatuur en de aankoop en toelating van geneesmiddelen²⁵.

3. BELEIDSINSTRUMENTEN OM DE PROBLEMEN AAN TE PAKKEN

Transparantie en **verantwoordingsplicht** spelen aantoonbaar de belangrijkste rol bij het terugdringen van corruptie²⁶. De **integriteit van verkiezingen** en een

²³ Ecorys (2017): Updated study on corruption in the healthcare sector.

https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies_en?policy=456

²⁴ "Dubbele praktijk" verwijst naar artsen die zowel in private als in openbare gezondheidsvoorzieningen werken.

²⁵ Zie voetnoot 23.

²⁶ OESO (2013) Discussienota: "Corruption and Economic Growth"

transparante en **aan verantwoordingsplicht onderworpen financiering van politieke partijen** zijn in dit verband eveneens onontbeerlijk. **Doeltreffende vervolging** van corruptie, **eerlijke rechtsgang** en een vastberaden toepassing van **afschrikwekkende straffen** voor corruptiegerelateerde misdrijven zijn cruciaal om het afschrikkingseffect te vergroten. Een doeltreffende juridische **bescherming van klokkenluiders** en de aanwezigheid van onafhankelijke **media en een maatschappelijk middenveld** zijn essentiële componenten van een succesvol kader voor corruptiebestrijding.

Rechtshandhaving moet gepaard gaan met een gedegen preventiebeleid, dat alleen maar kan worden geïmplementeerd wanneer de kwaliteit van instellingen en van governance in de overheidssector verbetert.

Passende beleidsmaatregelen variëren van land tot land. De in dit deel uiteengezette maatregelen zijn noodzakelijk, maar niet exhaustief, en zijn geen garantie voor de uitbanning van corruptie²⁷. Een essentiële voorwaarde voor een succesvol beleid is politieke bereidheid aan de top, zowel bij gekozen politici als bij benoemde overheidsfunctionarissen. Ook moet er een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke macht zijn die bereid en in staat is corruptie te onderzoeken, vervolgen en bestraffen.

Corruptie kan worden teruggedrongen door middel van een reële culturele omslag binnen overheidsinstanties en in de bredere samenleving. Voor de bestrijding van corruptie volstaat het niet louter wetgeving of administratieve maatregelen vast te stellen — maar de effectieve en duurzame

tenuitvoerlegging van beide kan wel een verschil maken. Sommige lidstaten die te maken hebben met serieuze uitdagingen op het gebied van corruptie, hebben complexe en verfijnde juridische en institutionele kaders ingevoerd en een groot aantal specifieke strategieën en programma's vastgesteld. Andere lidstaten beschikken over minder uitgebreide kaders, maar lopen minder risico op corruptie. Dit is toe te schrijven aan de bestaande preventiemechanismen, praktijken en tradities, bijvoorbeeld die welke door aanbieders en ontvangers van openbare diensten worden gevolgd, of aan een hoge mate van transparantie.

3.1. Toepassing van preventiebeleid

Transparantie is een zeer krachtig instrument in de strijd tegen corruptie. De toegang van het publiek tot informatie leidt tot beter bestuur en draagt bij tot de verantwoordingsplicht van overheden. Op gebieden waar een bijzonder risico bestaat, zoals gezondheidszorg en openbare aanbesteding, kan de snelle en proactieve verstrekking van relevante gegevens in een duidelijke en gemakkelijk doorzoekbare indeling de gelegenheid tot corruptie grotendeels wegnemen en maatschappelijk toezicht op beslissingen met grote financiële gevolgen mogelijk maken.

Er bestaat een algemene trend naar een opener bestuur en het op grotere schaal beschikbaar stellen van openbare gegevens. 21 EU-lidstaten zijn partij bij het Open Government Partnership, een multilateraal initiatief dat tot doel heeft overheden concrete verbintenissen te doen aangaan om transparantie te bevorderen, burgers mondiger te maken, corruptie te bestrijden en gebruik te maken van nieuwe technologieën voor een sterkere governance²⁸.

Het bevorderen van integriteit binnen overheidsdiensten, onder meer door de op verdienste

²⁷ Zulke maatregelen worden regelmatig aanbevolen tijdens collegiale toetsingen in het kader van de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco) van de Raad van Europa, het VN-Verdrag tegen corruptie (UNCAC) en de OESO.

²⁸ <http://www.opengovpartnership.org/about>

gebaseerde component²⁹ te versterken en een doeltreffend beleid inzake **corruptiepreventie** te voeren, vereist dat problemen zoals belangenconflicten, cliëntelisme en favoritisme worden aangepakt. Alleen zo kan worden vermeden dat een klimaat ontstaat dat gunstig is voor een heimelijke ongepaste beïnvloeding tussen publieke en particuliere actoren over en weer.

In de complexe wereld van de publieke beleidsvorming willen overheidsdiensten continu in gesprek blijven met externe belanghebbenden om te waarborgen dat alle betrokkenen hun mening kunnen geven. Aangezien lobbyactiviteiten het gevaar van corruptie en innige banden tussen regelgevers en sectoren ("regulatory capture"³⁰) met zich mee kunnen brengen, is het wenselijk dat er mechanismen bestaan die dergelijke activiteiten monitoren en transparantie verzekeren; dat kan gebeuren door middel van wetgeving of een vrijwillige registratie van lobbyisten. Door duidelijkheid te scheppen over de relatie tussen overheden en externe belanghebbenden, kunnen zulke mechanismen het risico op corruptie helpen verkleinen. Tot nog toe hebben betrekkelijk weinig lidstaten zulke stappen gezet, hoewel sommige lidstaten wel wetgeving of regels op stapel hebben staan of potentiële nieuwe mechanismen bespreken.

3.2. Solide externe en interne administratieve controlemechanismen

Controlemechanismen binnen overheidsinstanties spelen een

²⁹ Charron, N., Dahlström, C. & Lapuente, V. (2016) "[Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe](#)", European Journal on Criminal Policy and Research, deel 22, nummer 3, blz. 499.

³⁰ Dit begrip verwijst naar situaties waarin een overheidsinstantie met regelgevende bevoegdheid de commerciële of politieke belangen behartigt van een belangengroep die de industrie of sector domineert waarin de instantie actief is, in plaats van in het algemeen belang te handelen.

belangrijke rol bij de preventie en opsporing van corruptie. Hoewel rechtshandhaving van het grootste belang is in de strijd tegen corruptie, kan diepgewortelde corruptie alleen doeltreffend worden aangepakt met een brede benadering die is gericht op het uitbreiden van preventie- en controlemechanismen op alle niveaus van de overheid. Sterke en onafhankelijke rekenkamers kunnen een sleutelrol spelen bij het bevorderen van corruptiebestrijdende hervormingen, de ontwikkeling van risicoanalyses inzake corruptie, en het inlichten van bevoegde autoriteiten over vermoedelijke corruptie. In een aantal lidstaten zijn interne controles (met name op lokaal niveau) nog steeds zwak en worden deze niet gecoördineerd. Zij kunnen worden versterkt en gecombineerd met een krachtig preventiebeleid zodat tastbare en duurzame resultaten worden behaald.

3.3. Openbaarmaking van vermogens en belangen

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 vergemakkelijkt de opsporing van mogelijke gevallen van onrechtmatige verrijking, belangenverstremgeling en onverenigbaarheden, alsook de opsporing en het onderzoek inzake mogelijke corruptiepraktijken. Een doeltreffend systeem om vermogen aan te geven, kan bijdragen tot een transparante overheid die meer vertrouwen van de burgers geniet.

De benadering van de openbaarmaking van vermogen van gekozen functionarissen varieert van de verplichting een aanzienlijke hoeveelheid informatie openbaar te maken tot een beleid waarbij sprake is van beperkte openbaarmaking of in het geheel geen openbaarmaking wordt geëist. 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. Voor overheidsfunctionarissen in bepaalde sectoren kan de openbaarmaking van vermogen een manier zijn om belangenconflicten te vermijden. In al deze benaderingen valt er een algemene tendens te bespeuren om overheidsfunctionarissen aan strengere voorschriften voor openbaarmaking van vermogen te onderwerpen.

Verificatie vormt een belangrijk onderdeel van elk doeltreffend systeem om vermogen aan te geven. 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 regels actief worden uitgevoerd of gehandhaafd. In enkele landen is het verificatiesysteem ingewikkeld en omslachtig, wat de doeltreffendheid ervan afzwakt. Weinig lidstaten hebben een systeem van grondige verificatie. In de lidstaten waar dat wel het geval is, worden degelijke controles uitgevoerd door gespecialiseerde, onafhankelijke instanties voor corruptiebestrijding/integriteit, die de bevoegdheden en instrumenten hebben die nodig zijn om de herkomst van het vermogen van de betrokken overheidsfunctionarissen te controleren aan de hand van een hele reeks databanken (belastingadministratie, handelsregister etc.) om zo mogelijke onjuiste aangiften op te sporen.

3.4. Aanpakken van belangenconflicten

In veel lidstaten zijn belangenconflicten bij besluitvorming, de toewijzing van overheidsmiddelen en de plaatsing van overheidsopdrachten, met name op lokaal niveau, schering en inslag. Van een belangenconflict is sprake wanneer

een overheidsfunctionaris in persoonlijk belang handelt of dat van plan is dan wel de schijn wekt dat te doen³¹. Het probleem van belangenconflicten maakt daarom deel uit van een brede reeks van corruptiebestrijdingsinstrumenten en controlemechanismen, waaronder die welke gerelateerd zijn aan het VN-verdrag 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 van gespecialiseerde instanties die met het uitvoeren van controles zijn belast.

Belangenconflicten worden ook aangepakt in het kader van sectorale wetgeving, bijvoorbeeld voor overheidsopdrachten. Het niveau van de controle verschilt van lidstaat tot lidstaat: sommige hebben een onafhankelijk monitoringbureau, terwijl andere beschikken over een ethische commissie die verslag uitbrengt aan het nationale parlement.

Net zoals voor vermogensaangiften is het van cruciaal belang aangiften te controleren om belangenconflicten

³¹ De Raad van Europa omschrijft "belangenconflict" 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 of vrienden of voor personen of 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).

daadwerkelijk te voorkomen. Dit houdt in dat voldoende monitoringcapaciteit en de voor grondige controles benodigde instrumenten aanwezig moeten zijn. Het geringe aantal sancties dat op gekozen functionarissen van toepassing is en de geringe zwaarte van deze sancties hebben over de gehele linie specifieke moeilijkheden tot gevolg.

De arbeidsmobiliteit tussen de overheids- en de privésector is zo'n risicogebied bij uitstek. Bepalingen die bepaalde activiteiten voor bekleders van een openbaar ambt verbieden tijdens hun ambtstermijn kunnen bijdragen aan een oplossing van de betreffende problemen. Duidelijke regels die zijn gericht op het zogeheten draaideurverschijnsel omvatten afkoelingsperioden en een effectieve uitvoering van verificaties en van uitwisselingen tussen beide sectoren, evenals de toepassing van afschrikkende sancties voor het overtreden van de regels. Zulke regels zijn essentieel om integriteit te bevorderen en de gelegenheid voor corruptie weg te werken.

3.5. Klokkenluiders doeltreffend beschermen

Klokkenluiders beschermen draagt bij tot de preventie en opsporing van corruptie en andere wanpraktijken in de openbare en de private sector. In sommige EU-lidstaten kunnen culturele normen beletten dat personeel zich durft uitspreken tegen wanpraktijken. De bescherming van klokkenluiders behelst meer dan alleen de vastlegging van het begrip in wettelijke bepalingen — het gaat over een cultuuromslag op de lange termijn. Op kortere termijn kunnen landen wetgeving aannemen en uitvoeren die duidelijk moet maken dat represailles tegen klokkenluiders niet worden geduld. De Raad van Europa heeft in 2014 een gedetailleerde aanbeveling gegeven waarin 29 principes voor de bescherming van klokkenluiders zijn vastgelegd, zoals bijvoorbeeld het principe dat de bewijslast op de

werkgever rust in gevallen van vermeende represailles³².

Klokkenluiders hebben juridische en psychologische ondersteuning nodig. De keuze tussen openbare of particuliere financiering voor het geven van advies en ondersteuning doet complexe vragen rijzen over de impact van die keuze op de onafhankelijkheid daarvan. Voorbeelden uit het VK en Nederland laten zien dat steun op verschillende manieren kan worden geboden. In het VK speelt de zichzelf financierende liefdadigheidsinstelling Public Concern at Work een belangrijke rol. In Nederland is recent een Huis voor Klokkenluiders opgericht, dat deel uitmaakt van de Nederlandse Ombudsman, en meldingen van de openbare en de particuliere sector behandelt, advies verleent en onderzoeken opent over de gemelde wanpraktijken.

Net als op andere gebieden is tenuitvoerlegging de sleutel tot succes. Over sommige landen wordt geoordeeld dat zij een degelijke klokkenluiderswetgeving hebben, maar dat die in de praktijk onvoldoende wordt toegepast³³. Een van de conclusies van een door de Commissie in 2015 georganiseerde workshop voor de uitwisseling van ervaring luidde dat een wet meer kans heeft doeltreffend te zijn als de goedkeuring ervan het gevolg is van bewustmakingsactiviteiten en een breed publiek debat waarin het

³² Aanbeveling van de Raad van Europa over de bescherming van klokkenluiders <https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>.

³³ Transparency International, Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU, <https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>.

maatschappelijk middenveld een belangrijke rol speelt³⁴.

3.6. Corruptie onderzoeken, vervolgen en bestraffen

Het vermogen van een rechtssysteem om afschrikkende straffen op te leggen, speelt een belangrijke ontmoedigende rol en fungeert als duidelijk signaal dat corruptie niet wordt getolereerd.

Om in het rechtssysteem de hindernissen weg te nemen voor de doeltreffende vervolging en bestraffing van corruptie, kunnen maatregelen nodig zijn op het vlak van procedures, begroting en personeelskwaliteit. Andere maatregelen betreffen de aanpak van omslachtige of onduidelijke bepalingen betreffende het opheffen van immuniteit 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.

Het meest essentiële onderdeel voor de doeltreffende aanpak van corruptiezaken – ook op hoog niveau – is echter het vermogen van de rechterlijke macht om onafhankelijk op te treden en in corruptiezaken recht te spreken op een objectieve en onpartijdige manier, zonder ongepaste beïnvloeding.

De feitelijke en de waargenomen onafhankelijkheid³⁵ van de rechterlijke macht hebben ook een impact op de algemene preventie van misdaad, met

inbegrip van corruptiegerelateerde misdrijven.

Integriteit binnen de rechterlijke macht is cruciaal om onafhankelijkheid en onpartijdigheid te waarborgen. Corruptie draait niet alleen om de verhoudingen tussen het justitieel personeel en publieke en private partijen, aanklagers, of beklaagden in een strafzaak, maar ook om de interne betrekkingen binnen de rechterlijke macht, zoals bij benoemingen, toewijzingen van zaken en carrièrekansen. Als er op alle niveaus sprake is van duidelijke verwachtingen over integriteit, een welomschreven carrièrepad en geloofwaardige, op verdienste gebaseerde benoemingsprocedures, draagt dat in grote mate bij aan een goed functionerende en onafhankelijke rechterlijke macht.

4. EEN ZORGVULDIG ONDERZOEK VAN DE STAND VAN ZAKEN VAN HET BELEID

Zoals bij alle institutionele wijzigingen of bij wetgeving het geval is, kunnen er gevolgen voor de begroting zijn op het vlak van (voornamelijk personele) middelen, alsook kortetermijnkosten, bijvoorbeeld voor nieuwe IT-systemen. Structurele en wetgevingswijzigingen werpen vooral vruchten af op middellange tot lange termijn en die langetermijnvoordelen worden geacht de eventuele kortetermijnkosten ruimschoots te compenseren. Beleid ter bestrijding van corruptie is gunstig voor een dynamisch en concurrerend ondernemingsklimaat, en voor de belastingbetaler en de maatschappij in het algemeen. Tegelijkertijd verkleint het de kans op misbruik ten gunste van gevestigde belangen.

De volgende voorbeelden uit de lidstaten illustreren een aantal beleidsmaatregelen die reeds zijn toegepast of momenteel worden geïmplementeerd. Hoewel er geen kant-en-klare oplossing bestaat voor het corruptieprobleem laten deze beknopte praktijkvoorbeelden zien wat kan worden bereikt met voldoende politieke wil en aandacht voor technische details.

³⁴ Programma voor uitwisseling van ervaringen met corruptiebestrijding (*Anti-Corruption Experience Sharing Programme*) http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organised-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm.

³⁵ Het EU-scorebord voor justitie van 2016 bevat de resultaten van Eurobarometer-enquêtes over de perceptie van rechterlijke onafhankelijkheid vanuit het oogpunt van individuen en bedrijven.

Actieve bevordering van integriteit binnen de overheid in 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 kleinere gemeenten een plaatselijk integriteitsbeleid uit dat ertoe heeft geleid dat meer integriteitskwesaties aan het licht komen. Lokaal integriteitsbeleid heeft zich de afgelopen 20 jaar ontwikkeld tot een integraal onderdeel van lokaal bestuur.

Systeem voor openbaarmaking van vermogen en belangen in Roemenië

Het Roemeense nationale agentschap voor integriteitsbewaking (ANI) is in 2007 opgericht voor de controle van vermogensaangiften, mogelijke onverenigbaarheden en belangenconflicten bij bekleeders van openbare ambten. Het agentschap werd in 2008 operationeel. De weg naar een volledig functionerend agentschap was zwaar, maar er zijn grote inspanningen geleverd om de institutionele capaciteit van het agentschap en een consistente rechtspraak te ontwikkelen en consolideren. Het ANI heeft een consistente staat van dienst opgebouwd wat betreft onderzoeken, uitspraken/verwijzingen en sancties. Ook heeft het een publieke portaal opgezet waar alle vermogens- en belangenverklaringen van bekleeders van openbare ambten worden gepubliceerd — een belangrijke maatregel ten behoeve van transparantie. Het agentschap verwerkt elk jaar meer dan 500 000 verklaringen. Er zijn ook stappen gezet met het oog op het bieden van advies over onverenigbaarheden, belangenconflicten, het invullen van vermogens- en belangenverklaringen, en het opleiden van personen binnen overheidsinstellingen, met als doel de bewustwording te bevorderen en de

efficiëntie en de accuraatheid van de procedure voor het indienen van de verklaringen te verbeteren.

Bescherming van klokkenluiders in Ierland en het VK

De Public Information Disclosure Act van het Verenigd Koninkrijk uit 1998 wordt algemeen beschouwd als een wegbereider in de EU³⁶. De Britse wet beschermt het algemene belang door individuen op de werkplek te beschermen wanneer zij wanpraktijken zoals corruptie aan het licht brengen. Ook in een ander opzicht vormt de Britse wet een goed voorbeeld: de stapsgewijze aanpak stimuleert in eerste instantie interne verslaglegging of waar mogelijk verslaglegging aan toezichthouders, en maakt bredere bekendmaking mogelijk als de omstandigheden dat rechtvaardigen. Voor externe openbaarmaking is meer bewijs nodig.

De Ierse Protected Disclosures Act uit 2014 bouwt voort op het Britse systeem en gaat verder door overheidsinstanties te verplichten een klokkenluidersbeleid in te voeren dat aan de voorschriften van de wet voldoet. De wet is van toepassing op werknemers in de publieke en de particuliere sector, contractanten, stagiairs, uitzendkrachten, gewezen werknemers en werkzoekenden. In tegenstelling tot andere landen, waar klokkenluiders verplicht zijn aan te tonen dat zij "te goeder trouw" of "in het algemeen belang" handelen, is de motivatie achter de onthulling in Ierland niet relevant. De bepalingen moedigen alle bovenvermelde categorieën van personen aan om wanpraktijken te melden en maken de verdediging van klokkenluiders gemakkelijker. Personen die worden ontslagen omdat zij informatie hebben onthuld die onder een beschermingsregeling valt, kunnen tijdelijke bijstand krijgen. De Ierse wet voorziet ook in een onafhankelijke "vertrouwenspersoon" voor

³⁶ Voor meer info, zie de 'Toolbox on the quality of public administration', blz. 139 <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en>.

openbaarmakingen" — een fungerend of voormalig rechter — die onthullingen ontvangt waarbij het om bijzonder gevoelige informatie gaat.

Transparantie en het gebruik van openbare gegevens en e-aanbestedingen voor het voorkomen en opsporen van corruptie in Kroatië, Estland, Portugal en Slovenië

De regelmatige en systematische verzameling, monitoring en publicatie van uitgebreide gegevens over overheidsopdrachten zorgt voor een grotere transparantie en helpt corruptie te voorkomen.

Zo biedt de online toepassing "Supervisor" van de Sloveense commissie voor corruptiebestrijding informatie over handelstransacties van een brede reeks overheidsinstanties. In de toepassing worden de contractpartijen, de belangrijkste begunstigden, de relevante rechtspersonen, gegevens, bedragen en het doel van de transacties vermeld. Supervisor 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 maakt het gemakkelijker om onregelmatigheden in overheidsopdrachten en -uitgaven op te sporen.

Portugal beschikt over een nationaal webportaal, BASE, waarop informatie over overheidsopdrachten wordt gecentraliseerd. 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 besloten 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. Tussen 2008 en 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.

In maart 2013 werden door een lokale ngo in Kroatië een portaalsite en een elektronische databank inzake overheidsopdrachten opgericht. In de databank wordt informatie verzameld over de uitvoering van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten en over de ondernemingen die bij die procedures betrokken zijn. De informatie 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.

Omkoopings in het buitenland vervolgen in het VK

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 corruptie wijdverbreid is.

De Britse Bribery Act uit 2010 vormt een wetgevend kader dat verder gaat dan wat op grond van het OESO-Verdrag inzake de bestrijding van omkoopings vereist is. De autoriteiten hebben ook richtsnoeren gepubliceerd³⁷ die ondernemingen moeten helpen zich aan te passen aan de Bribery Act.

Meer bepaald voert de Bribery Act 2010 een strikte aansprakelijkheid in voor commerciële organisaties die niet voorkomen dat aan hen gelieerde

³⁷ Serious Fraud Office Guidelines
<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/bribery-act-guidance/>.

personen namens de organisatie steekpenningen betalen om zaken te kunnen doen of blijven doen of om een zakelijk voordeel te verkrijgen of te behouden. Indien werknemers of andere aan een commerciële organisatie gelieerde personen het delict omkoping plegen, pleegt de organisatie derhalve ook een delict, namelijk het nalaten omkoping te voorkomen. Indien de commerciële organisatie over adequate procedures beschikt, kan dit feit ter verdediging worden aangevoerd. Omdat de wet voor ondernemingen zulke sterke stimulansen ter voorkoming van omkoping vaststelt, wordt ze als een doeltreffend middel tot afschrikking gezien en heeft ze ertoe geleid dat ondernemingen uitgebreide preventieprocedures hebben vastgesteld.

Het Serious Fraud Office (Bureau voor ernstige fraudezaken) van het VK heeft een overzicht³⁸ verstrekt van het onderzoek en de vervolging van gevallen van omkoping in het buitenland, waaronder gevallen die betrekking hebben op prominente Britse bedrijven. Het Bureau heeft onlangs twee overeenkomsten inzake niet-vervolging³⁹ bereikt in zaken die werden vervolgd op grond van artikel 7 van de Bribery Act, dat handelt over het nalaten omkoping te voorkomen.

Datum: 22.11.2017.

³⁸ Serious Fraud Office Cases

<https://www.sfo.gov.uk/our-cases/>

³⁹ Deferred Prosecution Agreements

<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/deferred-prosecution-agreements/>

5. NUTTIGE BRONNEN

- EU-corruptiebestrijdingsverslag https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en
- Toolkit voor de kwaliteit van openbaar bestuur <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>
- Worldwide Governance Indicators van de Wereldbank <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>
- Beginselen voor integriteit bij overheidsopdrachten van de OESO (Principles for Integrity in Public Procurement) <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Europese Commissie, officiële statistieken over corruptie http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf
- Groep van Staten tegen Corruptie (Greco) van de Raad van Europa http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp
- Aanbeveling van de Raad van Europa over de bescherming van klokkenluiders <https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>.