

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



EUROPSKI REVIZORSKI SUD
CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Standpunt van de Europese Rekenkamer over het Corruptiebestrijdingsverslag van de Commissie

STANDPUNT VAN DE EUROPESE REKENKAMER OVER HET CORRUPTIEBESTRIJDINGSVERSLAG VAN DE COMMISSIE

Kernboodschap

1. De ERK is ingenomen met de publicatie van dit verslag¹ over corruptiebestrijding, een document dat de Commissie voor het eerst uitbrengt. Dit corruptiebestrijdingsverslag vormt vooral op het terrein van openbare aanbesteding een belangrijke bijdrage aan de dialoog rond fraude en corruptie. Die dialoog is in de ogen van de Europese burger een belangrijke factor bij het dragen en afleggen van verantwoording door de (nationale) openbare instanties.
2. Het Commissieverslag beschrijft trends en ontwikkelingen op het gebied van corruptie en noemt een aantal succesvolle corruptiebestrijdingsmaatregelen die in de lidstaten worden toegepast. Zo bestrijkt het verslag een breed scala aan onderwerpen en specifieke terreinen waarvoor corruptie een bijzonder risico vormt. Het verslag is echter vooral beschrijvend van aard en gebaseerd op de resultaten van rondetafelgesprekken, Eurobarometerinformatie en doorlichting van corruptiebestrijdingsmaatregelen. Informatie over concrete bevindingen ontbreekt.
3. Op het eerste gezicht lijkt het resultaat van het verslag alarmerend. De bevindingen van het verslag zijn echter hoofdzakelijk gebaseerd op de perceptie van burgers en bedrijven en op werkelijk toegepaste maatregelen voor corruptiebestrijding. In werkelijkheid kan het heel anders liggen. In het verslag wordt weinig verband gelegd tussen deze perceptie en de eigen praktijkervaring van de Commissie of de lidstaten.

¹ COM(2014)38 final.

4. Het verslag bevat ook geen enkele verwijzing naar de bevindingen van OLAF, het bureau voor fraudebestrijding van de EU zelf. Het verschaft dus niet de informatie die het Europees Parlement, de Raad en de nationale parlementen van de lidstaten nodig hebben voor hun beleidsvorming in verband met de bestrijding van fraude en corruptie. Het valt ook te betreuren dat de Commissie bij haar eerste verslag op dit terrein de EU-instellingen buiten beschouwing heeft gelaten.

5. De ERK is van oordeel dat deugdelijke (tijdige en correcte) gegevens en onafhankelijke evaluaties, op EU- en lidstaatniveau, verder moeten worden ontwikkeld teneinde vast te stellen: 1) welke risicoterrinen er feitelijk zijn, 2) wat de oorzaken van corruptie zijn, en 3) welke maatregelen moeten worden genomen, en welke doeltreffend zijn gebleken. Wanneer maatregelen voor corruptiebestrijding worden gebaseerd op perceptie in plaats van het daadwerkelijk voorkomen van corruptie brengt dat het risico met zich mee dat deze maatregelen onnodig belastend zijn en dat de werkelijke oorzaken van corruptie er niet mee worden aangepakt. Het kan de corruptie zelfs verspreiden.

Achtergrond

6. Het EU-mechanisme voor corruptiebestrijding van 2011, dat is gebaseerd op artikel 83 van het VWEU, verplicht de Commissie ertoe, met ingang van 2013 om het jaar een verslag uit te brengen over corruptiebestrijding². In het verslag maakt de Commissie vrijwel geen melding van het juridische kader voor corruptiebestrijdingsmaatregelen in de EU.

7. Het optreden van de EU is gebaseerd op het beginsel van transparantie (artikel 15 VWEU). EU-burgers hebben een afdwingbaar recht op goed bestuur; dat omvat ook het recht op onpartijdige en billijke behandeling

² C(2011) 3673 final (6 juni 2011) artikel 4 "Publicatie van het EU-corruptiebestrijdingsverslag".

(artikel 41 van het Handvest³). Artikel 310 VWEU bepaalt dat de Unie en de lidstaten fraude bestrijden en ook alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Artikel 325 VWEU is gericht op fraudebestrijding; dit artikel is onder meer de rechtsgrond voor het werk van OLAF. Het artikel bepaalt onder meer dat de Unie en de lidstaten maatregelen nemen die afschrikkend moeten werken en in de lidstaten, alsmede in de instellingen, organen en instanties van de Unie een doeltreffende bescherming moeten bieden.

8. Er zij opgemerkt dat artikel 83 VWEU, dat dient als rechtsgrond voor het corruptiebestrijdingsverslag, meer algemeen van aard is. Het betreft verschillende soorten grensoverschrijdende criminaliteit en geeft het Europees Parlement en de Raad wetgevende bevoegdheid om de EU-samenwerking op het gebied van justitie te bevorderen. Artikel 325 is sterker gericht op de bestrijding van fraude in verband met de financiële belangen van de EU. Onduidelijk is welk verband de Commissie legt tussen beide artikelen wat betreft het corruptiebestrijdingsverslag en het jaarlijkse Commissieverslag over fraudebestrijding⁴. In dit verband verwijst de ERK naar de conclusies en aanbevelingen in haar Advies nr. 8/2005⁵ over de vereenvoudiging en consolidering van de communautaire fraudebestrijdingsregels ter voorkoming van herhaling, overlapping en tegenstrijdige bepalingen.

Eerste corruptiebestrijdingsverslag

9. Corruptie en fraude hollen het vertrouwen in openbare instanties en in de democratie uit; ze ondermijnen ook de werking van de interne markt van de EU. De publicatie van het verslag is een veelbelovend begin en de geopende

³ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁴ COM(2013) 548 final.

⁵ Advies nr. 8/2005 (deel VI, Conclusies en aanbevelingen).

dialogoog kan alleen maar nuttig zijn. Een dergelijke dialogoog is belangrijk omdat deze een grote bijdrage levert aan de verantwoording van (nationale) openbare instanties jegens de EU-burger. Verbetering van goed bestuur door meer transparantie en verantwoording – met name op het gebied van corruptiebestrijdingsmaatregelen – is van essentieel belang om het vertrouwen van de bevolking in openbare instanties te winnen. Een beleid van transparantie en verantwoording helpt deze instanties om hun taken behoorlijk te vervullen en waarborgt de integriteit van hun personeel. Transparantie en integriteit zijn absolute voorwaarden voor fraude- en corruptiebestrijding.

10. De Commissie moet de inhoud en aanbevelingen in het corruptiebestrijdingsverslag opnieuw bekijken. Deze punten worden hierna nader besproken.

Inhoud

11. In haar eerste verslag over corruptiebestrijding legt de Commissie geen verband met het algemene probleem van fraude en corruptie in de EU en haar lidstaten. Wel reikt de Commissie argumenten aan voor haar thematische gerichtheid op overheidsopdrachten. Dit terrein heeft een grote impact op het door de ERK geschatte foutenpercentage en wordt dan ook als een risicogebied beschouwd. De door de Rekenkamer gemaakte schatting van het foutenpercentage is geen maatstaf voor fraude of corruptie. Fouten bij overheidsopdrachten kunnen betekenen dat de doelstellingen van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten – bevorderen van eerlijke mededinging en waarborgen dat contracten worden gegund aan de best gekwalificeerde bieder – niet altijd werden bereikt. De ERK meldt eventuele vermoedelijke gevallen van fraude en corruptie onder deze tekortkomingen aan OLAF, dat onderzoeksbevoegdheden heeft.

12. De ERK erkent het belang van overheidsopdrachten, het door de Commissie gekozen onderwerp van haar thematisch hoofdstuk. In 2013 koos de ERK dit terrein als onderwerp voor latere doelmatigheidscontroles en zij

verricht momenteel een dergelijke controle met betrekking tot de structuurfondsen. Tevens heeft zij een dergelijke controle gepland op het terrein Intern beleid.

13. In het door de Commissie gepresenteerde corruptiebestrijdingsverslag wordt geëvalueerd wat er is bereikt met nationale initiatieven. Er wordt geen overtuigende verklaring gegeven waarom de EU-instellingen en –organen bij de analyse buiten beschouwing zijn gelaten. Uit het verslag zelf blijkt echter, evenals uit de feedback die werd ontvangen van onder meer de Europese Ombudsman⁶ en uit debatten in het Europees Parlement⁷ dat het te betreuren valt dat de EU-instellingen en –organen niet in het verslag voorkomen. De ERK wil benadrukken dat haar jaarverslagen en speciale verslagen op zich deze weglating niet compenseren.

14. De Europese Unie is momenteel geen lid van de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco)⁸ van de Raad van Europa. Alle 28 EU-lidstaten zijn reeds lid van de Greco. Aan de EU-burger valt moeilijk uit te leggen waarom de nationale instanties van alle 28 EU-lidstaten worden getoetst aan de corruptiebestrijdingsnormen van de Raad van Europa maar de Europese overheid niet. De Raad heeft de Commissie herhaaldelijk gevraagd stappen te ondernemen om te zorgen voor dat lidmaatschap⁹.

⁶ “...de EU-instellingen op te nemen in het volgende corruptiebestrijdingsverslag.” Europese Ombudsman. Persbericht nr. 4/2014 (4 februari 2014).

⁷ Commissie Burgerlijke Vrijheden, 12 februari 2014.

⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp?

⁹ Zie par. 4.4.5 van het programma van Stockholm: *Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger*, document 17024/09 van de Raad, vastgesteld door de Europese Raad op 10/11 december 2009. De Raad herhaalde zijn verzoek aan de Commissie om GRECO-lidmaatschap in februari 2013.

15. De macht van gegevens: de burger is een voorname belanghebbende bij openbare instanties en moet daarom de beschikking krijgen over zo veel mogelijk informatie. Openbaarheid van gegevens betekent dat door openbare instanties geproduceerde gegevens door iedereen kunnen worden gebruikt, opnieuw gebruikt en verspreid. In het verslag van de Commissie worden reeds enkele voorbeelden gegeven van goed gebruik van reeds beschikbare informatie (zie **tekstvak 1**).

Tekstvak 1. De macht van gegevens: Slowakije¹⁰

Initiatief Open Lokaal Bestuur – Slowakije

In het kader van de 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.

16. De in het verslag geboden informatie bestaat vooral uit de resultaten van enquêtes onder burgers en bedrijven en een beschrijving van geplande of ingevoerde corruptiebestrijdingsmaatregelen. Deze aanpak leidt tot de vraag over de verhouding tussen perceptie en realiteit inzake corruptie. Het algemene gebruik van enquêtes over corruptieperceptie maakt nader onderzoek noodzakelijk. Hoewel het resultaat van bepaalde enquêtes op het eerste gezicht alarmerend is, kan het heel anders liggen als het gaat om concrete feiten over het voorkomen van corruptie in de verschillende lidstaten. Niettemin moet corruptie ernstig worden genomen. Jammer genoeg wordt in het verslag niet nader ingegaan op studies ter zake zoals die van PWC/ECORYS, een in

¹⁰ COM(2014) 38 final, blz. 28.

2013 namens de Europese Commissie verrichte studie¹¹. Uit dergelijke studies en uit de Eurobarometer inzake corruptie blijkt dat de frequentie van corruptie vaak veel lager is dan in de perceptie van burgers en beleidsmakers. Gerichtheid op percepties in plaats van feiten kan negatieve opvattingen van burgers over het openbaar bestuur op lidstaatniveau én op EU-niveau onnodig versterken.

17. Er zijn grenzen aan wat uit corruptie-enquêtes kan worden afgeleid, zoals wordt verduidelijkt in het onderstaande voorbeeld (zie **tekstvak 2**). Toch is het alarmerend dat 25 % van de Europese burgers het normaal acht smeergeld te betalen in ruil voor een openbare dienst.

Tekstvak 2. Voorbeeld: corruptie-enquêtes in Nederland¹²

61 % van de Nederlanders vindt dat corruptie op grote schaal voorkomt in hun thuisland. Daarentegen verklaart 2 % dat in het afgelopen jaar van hen smeergeld was gevraagd of verwacht. De oorzaken van dit verschil worden niet besproken.

18. Zoals eerder aangegeven gebruikte de Commissie informatie uit bestaande toezichtsystemen, gegevens van nationale overheidsinstanties en onderzoek door academische instellingen en onafhankelijke deskundigen¹³ als informatiebronnen voor het corruptiebestrijdingsverslag. Toch is dit verslag vrij beschrijvend, zonder materiële (operationele) informatie over de doeltreffendheid en impact van verschillende corruptiebestrijdingsmaatregelen. Het verslag steunt niet op deugdelijke bewijsstukken (zie het voorbeeld in **tekstvak 3**).

¹¹ http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm Samenvattingen van de nationale hoofdstukken in het Europees corruptiebestrijdingsverslag.

¹³ COM(2014) 38 final, p. 37.

Tekstvak 3. Voorbeeld: beoordeling van het belang van de regionale context: wat is van belang?¹⁴

In het corruptiebestrijdingsverslag wordt gesteld dat “De klemtoon ligt op wat werkt en wat niet werkt bij het aanpakken van corruptie in een bepaald land.”

De ERK acht de nationale en regionale context belangrijk omdat deze de impact van verschillende maatregelen verandert. Door het grote belang van deze lokale context is het moeilijk algemene opmerkingen te maken over de doeltreffendheid van verschillende maatregelen. Toch ontbreekt een vergelijkende (grensoverschrijdende) analyse waaruit blijkt welke contextuele elementen belangrijk zijn en waarom. Bovendien is er geen informatie over interactie en onderlinge beïnvloeding tussen verschillende corruptiebestrijdingsmaatregelen. Hoe worden verschillende acties ondersteund (of gehinderd) door andere maatregelen en ruimere bestuurlijke hervormingen, bijvoorbeeld inzake het beheer van de overheidsfinanciën (belasting- en begrotingsbeheer, overheidsstatistieken, aanbestedingsinstanties, hoge controleinstanties)?

19. Het verslag gaat niet in op de oorzaken van corruptie, met name inzake overheidsopdrachten. Door de gerichtheid op controlemechanismen, voorkoming en risico's wordt deze kwestie uit het oog verloren. Hierop moet echter worden ingegaan om doeltreffende maatregelen ter bestrijding van het probleem te kunnen treffen. Reeds jaren onderstreept de ERK de noodzaak tot vereenvoudiging van de regels, ook inzake overheidsopdrachten: hoe complexer de regels, hoe groter het aantal fouten dat meestal wordt aangetroffen. Daarnaast kan bij de toepassing van ingewikkelde regels een situatie ontstaan waarin corruptie en fraude kunnen worden verborgen. De complexiteit van de aanbestedingsregels is waarschijnlijk mede oorzaak van vele fouten en verhoogt het risico van corruptie.

¹⁴ COM(2014) 38 final, blz. 44 (evaluatiemethode en gebruik van indicatoren).

20. Met betrekking tot bepaalde genoemde controlemechanismen, zoals de regels inzake belangenconflicten of de doeltreffendheid van corruptiebestrijdingsinstanties, heeft de ERK controleverslagen uitgebracht met aanbevelingen die nuttig kunnen zijn in ruimer verband¹⁵.

21. Deugdelijke gegevens over het reële voorkomen van corruptie zijn nodig, evenals een daarop aansluitende analyse van de oorzaken van corruptie, om de Commissie een echte rechtvaardiging te bieden van haar voorstellen voor fraude- en corruptiebestrijdingsmaatregelen als bedoeld in artikel 83 VWEU maar ook in artikel 325, lid 4, VWEU (“om in de lidstaten alsmede in de instellingen [...] van de Unie een **doeltreffende** en gelijkwaardige bescherming te bieden”).

Aanbevelingen van de Commissie

22. De aanbevelingen in het verslag vormen een begin, maar dienen nog aanzienlijk te worden uitgebreid: ze zijn vrij algemeen en daardoor oppervlakkig (zie de voorbeelden in **tekstvak 4**). In de algemene aanbevelingen moet nader worden aangegeven welke acties moeten worden ondernomen, door wie en hoe. Ook informatie over toezichtsregels zou nuttig zijn. Wat betreft maatregelen op nationaal niveau zijn echter meer specifieke aanbevelingen te vinden in de landenbijlage bij het corruptiebestrijdingsverslag.

¹⁵ Verwezen wordt naar SV nr. 15/2012 ‘Het beheer van belangenconflicten in geselecteerde agentschappen van de EU’ en SV nr. 2/2011 over het Bureau van de EU voor fraudebestrijding (OLAF).

Tekstvak 4. Aanbevelingen: voorbeelden¹⁶

1. Uitvoeren van gericht corruptiebestrijdingsbeleid voor regionale en lokale overheden. Risicobeoordelingen kunnen ook helpen bij het zoeken naar de bijzondere kwetsbaarheden van bestuursniveaus.
2. Zorgen voor gemeenschappelijke minimumnormen voor transparantie bij de regionale en lokale overheden met betrekking tot procedures voor overheidsopdrachten en de uitvoeringsfase van overheidsopdrachten.
3. 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.
4. Zorgen voor een doeltreffende coördinatie tussen de autoriteiten die belast zijn met het toezicht op overheidsopdrachten.
5. Zorgen voor doeltreffende follow-upmechanismen voor intrekingsbesluiten en/of tijdige nietigverklaring van overheidsopdrachten wanneer er bij de procedure sprake is van corruptie.

Conclusies

23. Het tweejaarlijkse corruptiebestrijdingsverslag biedt de Commissie de gelegenheid om een EU-brede dialoog op te zetten en duidelijk verband te leggen tussen transparantie, integriteit, corruptie, fraude en verantwoording. De ERK is ingenomen met dit eerste corruptiebestrijdingsverslag, dat informatie bevat over trends inzake corruptie en goede praktijken beschrijft die op het terrein van de corruptiebestrijding worden toegepast.

¹⁶ COM(2014) 38, final, blz. 39-41.

24. Het verslag is echter al te beschrijvend, met weinig analyse en geen wezenlijke bevindingen, maar eerder berustend op de resultaten van enquêtes over corruptieperceptie, een instrument waarvan het nut beperkt is. De ERK ziet behoefte aan operationeel relevanter onderzoek en diepgaandere beoordelingen, inclusief analyse van feitelijke risicogebieden. Dit zou zorgen voor de alsnog ontbrekende bewijzen als grondslag voor de doelstellingen en resultaten van diverse corruptiebestrijdingsmaatregelen, en de interactie belichten tussen diverse corruptiebestrijdingsacties van de lidstaten en van EU-instellingen zoals OLAF namens de Commissie.

25. De EU-instellingen hadden moeten zijn opgenomen in het eerste corruptiebestrijdingsverslag van de Commissie. Alle informatie van de Commissie is uiterst welkom, zelfs in deze late fase. Er wordt geen overtuigende verklaring gegeven waarom de Europese Unie nog niet deelneemt aan de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco) van de Raad van Europa. De Europese Unie moet samen met de Greco werken aan volledig lidmaatschap, met het doel de Europese overheid gelijk te stellen aan de regeringen van haar 28 lidstaten, waarbij de naleving van de corruptiebestrijdingsnormen van de Raad van Europa reeds wordt geëvalueerd.