



Brussel, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 9

BIJLAGE

SPANJE

bij het

corruptiebestrijdingsverslag van de EU

SPANJE

1. INLEIDING – BELANGRIJKSTE KENMERKEN EN ACHTERGROND

Kader voor corruptiebestrijding

Strategische aanpak. Prominente corruptiezaken waarnaar in de laatste paar jaar onderzoek is gedaan, hebben het bewustzijn van mogelijke corruptierisico's verhoogd en ertoe geleid dat overheden zich meer op het aanscherpen van beleid op het gebied van corruptiebestrijding en integriteit zijn gaan richten. De regering heeft het bestrijden van corruptie, naast andere economische herstelmaatregelen, als prioriteit aangemerkt. Daarnaast heeft beleid op het gebied van corruptiebestrijding en integriteit een prominente positie in het politieke debat gekregen. In februari 2013 heeft het parlement een resolutie over een breed pakket aan maatregelen ter bestrijding van corruptie aangenomen¹. Tegen deze achtergrond wordt op dit moment een ambitieus programma voor de hervorming van wetgeving ingevoerd dat een breed scala aan aspecten bestrijkt, waaronder de financiering van politieke partijen, strafrechtelijke aspecten, verantwoordingsplicht voor hooggeplaatste functionarissen en het verbeteren van de efficiëntie van gerechtelijke procedures². Bovendien heeft de regering in september 2013 een pakket maatregelen aangenomen voor de "wederopleving van de democratie". Dit pakket omvat maatregelen om het toezicht op de financiering van partijen te verbeteren door interne en externe controles aan te scherpen, onder andere door de controlebevoegdheden van de Rekenkamer uit te breiden. Bovendien bevat het pakket duidelijke regels met betrekking tot de verplichtingen die verbonden zijn aan het uitoefenen van een openbaar ambt en overeenkomstige sancties indien er overtredingen worden geconstateerd, alsmede een voorstel tot herziening van het strafrecht en de strafvordering, waaronder de sanctieregeling die van toepassing is op corruptiemisdrijven³.

In december 2013 heeft de regering de eerste stappen op weg naar het implementeren van dit pakket gezet door twee wetten inzake het toezicht op de financiering van partijen en de verantwoordingsplicht voor hooggeplaatste functionarissen goed te keuren en een verslag te presenteren over plannen op het gebied van het strafrecht en strafprocesrecht die een bijdrage aan een betere bestrijding van corruptie zouden kunnen leveren. Er wordt momenteel ook gewerkt aan initiatieven om overheidsdiensten te moderniseren, waaronder een ontwerpwet ter hervorming van het lokaal bestuur die erop gericht is om de controle uit te breiden en de coördinatie tussen de nationale, regionale en lokale besturen te verbeteren⁴. Hoewel het nog te vroeg is om een oordeel over deze initiatieven uit te spreken, kunnen ze zeker als een stap in de goede richting worden beschouwd. Om volledig effect te sorteren, moeten ze gecombineerd worden met een coherente, op risico's gebaseerde benadering die meer omvat dan enkel juridische maatregelen, zodat corruptie op een alomvattende manier kan worden aangepakt.

Rechtskader. Uit een evaluatie in het kader van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC) uit 2011 is gebleken dat het rechtskader ter bestrijding van corruptie

1 In de resolutie van het parlement wordt onder andere gesproken over ethische pacts tussen politieke partijen, het oprichten van een onafhankelijke commissie die verslag uitbrengt van de wederopleving van de democratie, controlebevoegdheden van de Rekenkamer, aanbestedingen in de publieke sector, het ambtenarenstatuut, hervorming van het strafrecht, hervorming van de strafvordering, noodzakelijke aanpassingen aan het wetsontwerp inzake transparantie en goed bestuur, maatregelen voor het reguleren van lobbyen, verbeteringen aan het systeem waarmee gekozen functionarissen activa moeten melden, maatregelen om politiek opportunisme tegen te gaan, en de modernisering van verkiezingscampagnes, enz.
http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf .

2 Zie het onderdeel Rechtskader voor meer uitgebreide verwijzingen naar de wetgevingsinitiatieven die in voorbereiding zijn.

3 Bij de behandeling van de afzonderlijke aandachtspunten hieronder wordt meer informatie over het pakket 'wederopleving van de democratie' gegeven.

4 Werkdocument van de diensten van de Commissie, Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Spain, 29 mei 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf .

grotendeels aanwezig is in Spanje⁵. De Groep van staten tegen corruptie van de Raad van Europa (Greco) heeft in zijn tweede nalevingsverslag in het kader van de derde evaluatieronde, dat in juli 2013 is gepubliceerd, bovendien opgemerkt dat de strafbaarstelling van omkoping en ongeoorloofde beïnvloeding in het Spaanse Wetboek van Strafrecht grotendeels aan de normen van de Raad van Europa voldoet. De Greco heeft de ratificatie door Spanje van het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie en het bijbehorende Aanvullend Protocol omschreven als een belangrijke stap vooruit die tevens heeft geleid tot enkele wijzigingen in de formulering van corruptiemisdrijven in de nationale wetgeving⁶. Naast maatregelen op het gebied van strafrecht zijn er in 2012 wettelijke maatregelen genomen om de controle op de overheidsuitgaven te verbeteren, waaronder een nieuwe wet inzake begrotingsstabiliteit en financiële duurzaamheid⁷ die de fiscale discipline op alle bestuursniveaus moest versterken en waarin wijzigingen zijn aangebracht om de transparantie van en het toezicht op de financiering van politieke partijen te verbeteren⁸. Bovendien is er in december 2013 een wet inzake transparantie, openbare toegang tot informatie en goed bestuur aangenomen, hetgeen een belangrijke stap voorwaarts was⁹. Deze initiatieven vormen een aanvulling op eerdere wettelijke maatregelen, zoals een wet inzake openbare aanbestedingen¹⁰, een landwet¹¹ en een statuut voor personeel van publieke organen en ambtenaren¹². Bovendien zijn er momenteel een aantal wetswijzigingen in behandeling inzake de financiering van partijen, verantwoordingsplicht voor hooggeplaatste functionarissen van de centrale overheid, de Rekenkamer, overheidsopdrachten, politieke ambten, materieel strafrecht en strafprocesrecht en een meer doeltreffende organisatie van de rechterlijke macht. Eind september 2013 zijn in het parlement verregaande voorstellen ingediend om het materiële strafrecht en strafprocesrecht te hervormen, waaronder voorstellen om de sanctieregeling voor corruptiemisdrijven aan te scherpen en de doeltreffendheid van de procedures te verbeteren¹³.

Institutioneel kader, rechtshandhaving en rechterlijke macht. In 1995 is er binnen het Openbaar Ministerie een gespecialiseerd Bureau voor de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad (FECCO) opgericht. De autonomie en capaciteit van dit orgaan is de laatste jaren steeds verder uitgebreid. Volgens het activiteitenverslag van het Openbaar Ministerie uit 2012 beschikte het FECCO in 2011 over 40 aanklagers en wordt het ondersteund door eenheden van de belastingdienst, de Algemene Interventiedienst voor de staatsadministratie en de nationale politie. Het aantal gerechtelijke procedures van het orgaan vertoont een stijgende lijn, van 88 in 2000 tot 194 in 2007 en 266 in 2011¹⁴. Deze positieve ontwikkeling is tevens terug te zien in het aantal afgeronde onderzoeken. Met betrekking tot beschuldigingen van corruptie waarbij hooggeplaatste ambtenaren betrokken waren, bevestigde de procureur-generaal van Spanje in november 2009 dat het Openbaar Ministerie op dat

5 <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1183525e.pdf>.

6 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf).

7 Wet 2/2012 inzake begrotingsstabiliteit en financiële duurzaamheid.

8 Wet 5/2012 tot wijziging van Wet 8/2007 inzake de financiering van politieke partijen.

9 <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>.

10 Wet nr. 30/2007 – Wet inzake overheidsopdrachten.

11 Wet nr. 8/2007 – Landwet. De geconsolideerde tekst van deze wet is middels Koninklijk Wetsbesluit 2/2008 goedgekeurd.

12 Wet nr. 7/2007 inzake het statuut voor overheidsambtenaren en andere werknemers van de overheid.

13 Deze voorstellen omvatten onder andere de invoering van hogere straffen voor een aantal corruptiemisdrijven, uitbreiding van het toepassingsgebied van ongeoorloofde beïnvloeding, de herziening van fraudemisdrijven en onrechtmatige verrijking, wijziging van het misdrijf boekhoudfraude, de invoering van nieuwe misdrijven die verband houden met het financieren en besturen van politieke partijen, de invoering van nieuwe maatregelen ter bestrijding van het verduisteren van inkomsten en teruggave van inkomsten aan de staat, het stroomlijnen van procedures bij corruptiezaken, het aanpakken van achterstanden, waaronder maatregelen die procedures zouden versnellen en ongerechtvaardigde vertragingen zouden kunnen voorkomen enz.

14 Ook het aantal geopende onderzoeken is toegenomen, van 17 in 2007 naar 133 in 2011.

http://www.fiscal.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D%27memoria2012_vol2_secc_06.pdf%27&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1246969527252&ssbinary=true

moment meer dan 700 corruptiezaken in behandeling had waarbij meer dan 800 personen betrokken waren¹⁵. In 2012 werd er volgens onderzoeksresultaten¹⁶ naar nog eens 150 personen onderzoek gedaan¹⁷. Uit voorlopige resultaten van een onderzoek naar de capaciteit en de middelen van de rechterlijke macht die in april 2013 door de voorzitter van de Spaanse Algemene Raad voor de rechterlijke macht (*Consejo General del Poder Judicial*) werden gepresenteerd, bleek dat 1 661 van alle rechtszaken die op dat moment in behandeling waren, hoofdzakelijk verband hielden met corruptie en vermogenscriminaliteit¹⁸. Dit wijst op een goede staat van dienst op het gebied van onderzoeken en gerechtelijke vervolgingen, ook in zaken op hoog niveau. Als gevolg van deze aanzienlijke werklast verlopen gerechtelijke procedures echter relatief langzaam, zoals de Algemene Raad voor de rechterlijke macht ook heeft benadrukt¹⁹. Als reactie op zorgen over lange strafvervolgingen overweegt de Spaanse regering op dit moment een herziening van de bepalingen van de strafvordering en een algehele reorganisatie van de rechterlijke macht. In een in december 2013 aangenomen verslag van de Greco wordt niet alleen de hoge kwaliteit van de Spaanse rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie geprezen, maar worden tevens zorgen geuit over het doeltreffend functioneren van het rechtssysteem omdat rechtbanken overbelast zijn en daardoor niet altijd over voldoende capaciteit beschikken om zaken snel te behandelen²⁰. Bovendien wijst de Greco op de bestaande controverse over de structurele onafhankelijkheid van de leidinggevende organen van de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie en de indruk dat 'partijbelangen het rechterlijke besluitvormingsproces kunnen beïnvloeden', hetgeen de Greco als een buitengewoon zorgwekkend aspect beschouwt in een tijd waarin er steeds meer politieke corruptiezaken aan het licht komen'.

Opiniepeilingen

Perceptieonderzoek. Uit de speciale Eurobarometer over corruptie van 2013 blijkt dat 63 % van de respondenten (het hoogste percentage in de EU) in hun persoonlijk leven de gevolgen van corruptie ondervindt (EU-gemiddelde: 26 %), meent 95 % dat corruptie een wijdverbreid probleem is in het land (EU-gemiddelde: 76 %) en geeft 91 % aan dat er in lokale en regionale organen corruptie voorkomt (EU-gemiddelde: 77 %). Ook reguliere, door het Spaanse Centrum voor sociologisch onderzoek (CIS) gehouden nationale enquêtes geven een negatieve trend aan²¹.

Corruptie-ervaringen. Uit de speciale Eurobarometer over corruptie van 2013 blijkt dat Spanje op het gebied van kleinschalige corruptie beter scoort dan het EU-gemiddelde: slechts 2 % van de Spaanse respondenten verklaarde dat zij in de laatste 12 maanden werden gevraagd of verwacht steekpenningen te betalen (EU-gemiddelde: 4 %)²².

15 Candido Conde-Pumpido (2009) Hoorzitting van de openbaar aanklager ten overstaan van de Parlementaire Commissie voor Justitie betreffende de activiteiten in 2008. Congreso de los Diputados, Sala Cánovas, 18 november 2009.

16 Jiménez, F. en Villoria, M. (2012) Political finance, urban development and political corruption in Spain. In: Mendilow, J. Public Funding of Political Competition and the Future of Democracy. Lexington Books.

17 De Spaanse pers publiceerde in januari 2013 een lijst van 300 politici die beschuldigd werden van corruptie en waarnaar onderzoek werd gedaan.

18 http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder_Judicial/Sala_de_Prensa/Archivo_de_notas_de_prensa/Estudio_sobre_las_necesidades_de_los_juzgados_y_tribunales_en_casos_de_especial_complejidad

19 De voorzitter van de Algemene Raad voor de rechterlijke macht was van mening dat de Spaanse rechterlijke macht nog 64 rechters, 18 secretarissen en 150 ambtenaren nodig heeft ter ondersteuning van de 798 rechtbanken die momenteel aan 2 173 zeer complexe zaken werken.

20 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf).

21 In 2011 vond 46,8 % van de respondenten dat corruptie zeer omvangrijk was en gaf 39,8 % aan dat corruptie vrij omvangrijk was. Slechts 0,4 % was van mening dat er onder Spaanse politici geen corruptie voorkomt. De CIS-enquête van 2012 plaatste corruptie als vierde op de lijst van nationale problemen, achter de economische crisis, werkloosheid, de besturende klasse en politieke partijen. In recentere enquêtes uit februari en april 2013 plaatsten Spaanse respondenten corruptie als tweede op de ranglijst van publieke problemen, waarbij werkloosheid het vaakst als grootste probleem werd genoemd. <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/busqueda.jsp>.

22 Speciale Eurobarometer 397 van 2013.

Onderzoek bij bedrijven. 52 % van de Spaanse respondenten in een Flash Eurobarometerenquête over bedrijven van 2013 denkt dat het onmogelijk is om zonder politieke connecties als ondernemer te slagen (EU-gemiddelde: 47 %)²³. 97 % van de Spaanse bedrijven (het op één na hoogste percentage in de EU) geeft aan dat corruptie in hun land wijdverbreid is (EU-gemiddelde: 75 %) en 88 % (het op één na hoogste percentage in de EU) meent dat aannemen van steekpenningen en machtsmisbruik wijdverbreid is onder politici, vertegenwoordigers van politieke partijen of hogere ambtenaren op regionaal of lokaal niveau (EU-gemiddelde: 70 %). 93 % van de Spaanse respondenten (het op één na hoogste percentage in de EU) geeft in dezelfde enquête aan dat vriendjespolitiek en corruptie een negatief effect hebben op de concurrentie tussen bedrijven in hun land (EU-gemiddelde: 73 %).

Achtergrond

Economische context. Na bijna twee decennia van stabiele economische groei kwam Spanje eind 2008 in een recessie terecht. De financiële crisis werd voorafgegaan door een ineenstorting van de vastgoedmarkt, die daarvoor een grote bloei had doorgemaakt. Regio's hadden grote bedragen in infrastructuur en openbare werken geïnvesteerd²⁴. Tegen deze achtergrond is er in Spanje in de afgelopen jaren regelmatig onderzoek gedaan naar beschuldigingen van corruptie op het gebied van stedelijke ontwikkeling, waarbij in sommige gevallen ook sprake was van illegale financiering van politieke partijen en verduistering van grote sommen overheidsgeld²⁵. Uit recente onderzoeken blijkt dat de schaduw economie in 2012 naar schatting 19,2 % van het BBP bedroeg²⁶. In de nasleep van de economische crisis zijn maatregelen ter bestrijding van corruptie hoger op de publieke agenda komen te staan en vormen ze een aanvulling op maatregelen die gericht zijn op economische aanpassing.

Private sector. In 2010 heeft Spanje corruptiemisdrijven in de private sector via wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld²⁷. Wat omkoping in het buitenland betreft heeft de Werkgroep van de OESO inzake omkoping ernstige twijfels over de toewijding van Spanje geuit, aangezien er bijna 13 jaar na de inwerkingtreding van bepalingen inzake buitenlandse omkoping nog geen enkele persoon of bedrijf is vervolgd of veroordeeld²⁸. De werkgroep heeft tevens aanbevolen de sanctieregeling voor natuurlijke en rechtspersonen te harmoniseren om ervoor te zorgen dat de sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn²⁹.

Klokkenluiders. Spanje heeft geen speciale wetgeving om klokkenluiders te beschermen, en de geplande hervormingen van de wetgeving voorzien nog niet in de invoering van doeltreffende beschermingsmaatregelen. De algemene arbeidswetgeving is ook van toepassing op klokkenluiders voor zover er sprake is van onrechtmatig ontslag en discriminatie van werknemers. In de UNCAC-evaluatie is gewezen op de noodzaak van een regelgevingskader voor het beschermen van klokkenluiders³⁰.

Transparantie van lobbyactiviteiten. Lobbyen is niet gereguleerd in Spanje. Er is geen verplichte registratie of verplichting voor ambtenaren om contacten met lobbyisten te melden.

23 Flash Eurobarometer 374 van 2013.

24 Zie ook het Spaanse aanpassingsprogramma voor de financiële sector:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp118_en.pdf.

25 Zie het gedeelte Aandachtspunten voor voorbeelden van dergelijke zaken en verwijzingen naar statistieken.

26 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

27 Wet 5/2010 – wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht.

28 In het afgelopen decennium zijn zeven onderzoeken naar vermeende omkoping in het buitenland gestart, die uiteindelijk allemaal gesloten zijn. De OESO heeft tevens haar zorgen geuit over de regeling voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen in staatsbedrijven of in door de staat gecontroleerde ondernemingen.
<http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/SpainPhase3ReportEn.pdf>.

29 Onverminderd de huidige analyse van de Commissie inzake de omzetting door Spanje van Kaderbesluit 2003/658/JBZ inzake de bestrijding van corruptie in de particuliere sector

30 <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1183525e.pdf>.

Hoewel er nog maar weinig onderzoek naar de risico's van lobbyen in Spanje is gedaan, wijzen huidige corruptiezaken op de mogelijke invloed van bepaalde belangengroepen op het gebied van projectontwikkeling en bouw op lokale en regionale besluitvorming. Een meerderheid van het parlement heeft zich uitgesproken voor het transparanter maken van lobbyen³¹. Dit initiatief verdient het om op de voet gevolgd te worden.

2. AANDACHTSPUNTEN

Financiering van politieke partijen

Meer dan driekwart van de uitgaven van politieke partijen wordt door de staat gefinancierd. Een wet inzake de financiering van partijen uit 2007³² bevestigde het recht van politieke partijen om commerciële bankleningen als financiering te gebruiken. Hoewel geldende beperkingen voor donaties niet naar leningen werden uitgebreid, moesten partijen de voorwaarden van hun leningen in hun financiële verslagen vermelden³³. Dankzij deze wet werden de controlebevoegdheden van de Rekenkamer op dit gebied uitgebreid naar particuliere financiering. Vóór deze wetswijziging waren de bevoegdheden beperkt tot alleen overheidsmiddelen. Anonieme donaties werden verboden en partijen moeten de Rekenkamer verplicht een lijst van donoren verstrekken, die echter niet openbaar wordt gemaakt.

In de periode van de economische voorspoed sloten politieke partijen op grote schaal bankleningen af om hun uitgaven te financieren. De Rekenkamer meldde in 2012 dat politieke partijen (nationaal en regionaal) in 2007 een totale schuld van 227 miljoen euro bij financiële instellingen hadden³⁴. In dezelfde periode werd de samenstelling van de raden van bestuur van spaarbanken (*cajas de ahorros*) steeds meer beïnvloed door politieke partijen. Tegelijkertijd waren de controles op de leningen die aan de partijen werden verstrekt niet erg uitgebreid, gelet op de beperkte capaciteit die de Rekenkamer in die periode had om dergelijke controles uit te voeren. Hierdoor zijn zwakke plekken ontstaan in de integriteit van het systeem voor de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes. Als gevolg hiervan zijn sommige leningen onder zeer gunstige voorwaarden verstrekt of soms zelfs helemaal kwijtgescholden³⁵. In het memorandum van overeenstemming dat in juli 2012 in het kader van het aanpassingsprogramma voor Spanje is ondertekend³⁶ wordt de noodzaak benadrukt om de controlestructuur van spaarbanken en de commerciële banken die onder hun controle vallen aan te scherpen, onder andere door het invoeren van onverenigbaarheidseisen, waardoor de rol van door de politiek benoemde functionarissen in dergelijke bestuursorganen werd beperkt.

Daarnaast heeft de Greco in de loop van 2011 haar zorgen geuit over de schuldenlast van politieke partijen en het correlatierisico van de afhankelijkheid van politieke partijen van kredietinstellingen en verzocht om een aanscherping van de regelgeving op het gebied van leningen³⁷. Om dit probleem aan te pakken heeft de Rekenkamer politieke partijen geadviseerd hun middelen doeltreffender te beheren om zo hun schulden en financiële afhankelijkheid van commerciële banken terug te dringen. Ondanks de maatregelen die in 2007 zijn genomen om de controlebevoegdheden van de Rekenkamer uit te breiden, merkte de Greco op dat de capaciteit van de Rekenkamer uitgebreid moest worden om doeltreffende controles uit te kunnen voeren.

31 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf.

32 Wet 8/2007 inzake de financiering van politieke partijen.

33 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_EN.pdf).

34 Tribunal de Cuentas, Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, Ejercicio 2007, Informe aprobado el 29.3.2012.

35 Naar enkele voormalige bestuursleden van spaarbanken zijn strafrechtelijke onderzoeken gestart op basis van aantijgingen van het verstrekken van onrechtmatige leningen en vermeend oneerlijk bestuur – zoals strafrechtelijke vervolging van twee voormalige bestuursvoorzitters van Caja Madrid.

36 http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou_en.pdf.

37 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_EN.pdf).

Dit is in juli 2013 herhaald³⁸. In haar nalevingsverslag van april 2011 uitte de Greco tevens haar zorgen over aan politieke partijen gelieerde stichtingen en verenigingen die niet verplicht zijn hun uitgaven te verantwoorden, maar mogelijk indirect een deel van de uitgaven van politieke partijen voor hun rekening nemen³⁹. In juli 2013 benadrukte de Greco bovendien de noodzaak om ervoor te zorgen dat politieke stichtingen en verenigingen niet gebruikt worden als een parallelle manier van financieren van reguliere en campagne-activiteiten van politieke partijen, ondanks het feit dat er volgens de wet voor laatstgenoemde activiteiten beperkingen en drempels gelden⁴⁰.

Momenteel lopen er op basis van beschuldigingen van corrupte praktijken met betrekking tot overheidsopdrachten en onrechtmatige financiering van partijen enkele grootschalige onderzoeken, waarbij een voormalige penningmeester van een politieke partij en bijna 90 andere prominente politici, zakenlieden en bankiers betrokken zijn. Ook de overheidsopdrachten die deze bedrijven, concerns en hun filialen hebben gekregen worden bij de onderzoeken betrokken en beoordeeld. Als gevolg hiervan zijn de bankrekeningen van een van de grootste politieke partijen over de laatste vier jaar openbaar gemaakt, alsmede de aangiften inkomstenbelasting van enkele prominente partijleden.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Greco en de lopende onderzoeken naar beschuldigingen van onrechtmatige financiering van politieke partijen zijn de regels voor het financieren van politieke partijen in 2012 aangescherpt⁴¹. De toegang tot leningen voor de financiering van partij-uitgaven werd beperkt⁴², de transparantie en de onafhankelijkheid werden vergroot⁴³, er is een intern controlekader ingesteld en de sanctieregeling is aangescherpt⁴⁴, onder andere door uitbreiding van de bevoegdheden van de Rekenkamer⁴⁵. Er werd een verbod ingesteld op alle donaties door particuliere stichtingen, verenigingen of entiteiten die uit overheidsmiddelen worden gefinancierd. Voorts brachten de nieuwe bepalingen de publieke financiering voor aan politieke partijen gelieerde verenigingen en stichtingen terug tot 20 %. Partijen moeten alle donaties van meer dan 50 000 EUR of donaties waarbij onroerende zaken zijn betrokken, alsmede alle overeenkomsten met banken met betrekking tot leningen, aan de Rekenkamer melden. Deze leenovereenkomsten moeten ook aan de Spaanse centrale bank worden gemeld. Bovendien wordt het kwijtschelden van leningen nu als een donatie beschouwd. Kwijtschelding van leningen aan politieke partijen van meer dan

38 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf).

39 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_EN.pdf)

40 Idem.

41 Wet 5/2012 tot wijziging van Wet 8/2007 inzake de financiering van politieke partijen.

42 Er werden bepalingen opgenomen met betrekking tot de maximale hoogte van lonen, regels voor geldschietters, voorwaarden voor terugbetaling, enz.

43 De lijst met entiteiten die uitgesloten zijn van het financieren van partijen werd uitgebreid met rechtspersonen die contracten met de staat hebben.

44 Indien er zonder dringende reden wordt nagelaten om de vereiste verslagen te overleggen of indien de overzichten van het afgelopen boekjaar slecht gepresenteerd worden, kan de Rekenkamer de jaarlijkse subsidies opschorten totdat er aan volledig aan de eisen is voldaan. Indien de grenzen van de verkiezingsuitgaven worden overschreden, kan de Rekenkamer een boete opleggen ter hoogte van het verschil. De Rekenkamer zorgt ervoor dat alle boetes betaald zijn voordat de staat geld aan de partijen toekent. Daarnaast verduidelijkt de wet de regels op het gebied van verjaring, verbetert ze de regulering van het proces door het voor de Rechtbank van eerste aanleg mogelijk te maken om een oudere verslagperiode te openen voordat het de uiteindelijke beslissing over de overtredingen neemt en introduceert de wet de aanvullende toepassing in de afhandeling van de algemene administratieve procedures door de rechtbank. Er worden nieuwe sancties ingesteld als partijen illegale donaties aannemen. In deze gevallen kan de Rekenkamer een boete opleggen ter hoogte van tweemaal het illegaal verkregen bedrag.

45 De Spaanse grondwet bepaalt dat de leden van de Rekenkamer dezelfde garanties van onafhankelijk genieten als rechters. De leden van de Rekenkamer worden door het Congres en de Senaat gekozen, waarbij strikt professionele criteria worden gehanteerd. De selectie van het overige personeel van de Rekenkamer moet in de regel plaatsvinden op basis van verdienste en capaciteit, zoals in de grondwet voor alle ambtenaren wordt voorgeschreven. Sommige ambtenaren van de Rekenkamer worden door de plenaire vergadering van de Rekenkamer benoemd. In een beslissing uit december 2012 wijst het Spaanse Hooggerechtshof op de noodzaak een betere balans te vinden tussen ambtenaren van de Rekenkamer die door de plenaire vergadering worden benoemd en ambtenaren die als elke andere ambtenaar worden aangeworven, aangezien de eerste groep ambtenaren de meerderheid van het personeel vormt.

100 000 EUR per jaar is nu verboden. Alle aan politieke partijen verbonden entiteiten moeten alle donaties en van rechtspersonen ontvangen bijdragen aan de Rekenkamer en het ministerie van Financiën en Overheidsadministratie melden. Bovendien moeten deze entiteiten jaarlijks aan een externe controle worden onderworpen en hun winst-en-verliesrekening, inclusief alle gegevens over leningen, online publiceren. Er worden echter geen grenzen aan het ontvangen van donaties gesteld. Er moet aandacht worden besteed aan het monitoren van de risico's die verbonden zijn aan donaties van bedrijven die contracten met de staat hebben.

In december 2012 werden wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht aangenomen die bepalingen over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van politieke partijen bevatten, alsmede nieuwe strafrechtelijke sancties voor verduistering en vervalsing van openbare rekeningen⁴⁶.

In het tweede nalevingsverslag, dat in juli 2013 werd gepubliceerd, erkende de Greco dat er door het aannemen van de wetswijzigingen in 2012 vooruitgang op het gebied van transparantie, toezicht en handhaving was geboekt, maar merkte ze daarbij op dat het nog te vroeg was voor een beoordeling van de werkelijke impact van deze recente wetgeving op een 'gebied waarvan bekend is dat het de Spaanse burgers veel zorgen baart'. De Greco moedigde politieke partijen tevens aan beter hun best te doen om interne controlemechanismen doeltreffender te maken en transparantie van financiële operaties op lokaal niveau te garanderen. In het verslag werd wederom gewezen op het belang van het verstrekken van betekenisvolle informatie over de identiteit van donoren van politieke partijen, hun afsplitsingen en verbonden entiteiten aan het publiek, zodat alle corruptierisico's met betrekking tot verdachte financiële banden doeltreffend kunnen worden aangepakt. Bovendien riep de Greco op de sancties voor het overtreden van de regels voor het financieren van politieke partijen aanzienlijk aan te scherpen⁴⁷.

De wetswijzigingen van 2012 vormen derhalve een stap in de goede richting. Er zijn echter nog geen gegevens bekend over het praktische effect van de wetswijzigingen op de hoogte van de schuldenlast van politieke partijen bij kredietinstellingen of de implementatie van de regelgeving met betrekking tot onverenigbaarheden en benoemingen op basis van verdienste in de raden van bestuur van spaarbanken.

Naar aanleiding van bovengenoemde wetswijzigingen en onderzoeken naar beschuldigingen van illegale financiering van politieke partijen heeft de Rekenkamer het toezicht op de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes als prioriteit aangemerkt en maatregelen genomen om controles sneller te kunnen uitvoeren, mede door hiervoor meer personeel vrij te maken. De capaciteit en de bevoegdheden van de Rekenkamer blijven in vergelijking met de omvang van de vereiste controles en inspecties echter beperkt. De Rekenkamer beschikt nog steeds niet over afdoende onderzoeksmiddelen en heeft slechts beperkte toegang tot bepaalde controlebronnen, zoals gegevens van de sociale dienst en belastingdienst. Bovendien heeft de Greco in juli 2013 benadrukt dat de Rekenkamer als belangrijk orgaan bij het toezicht op de rekeningen van politieke partijen over afdoende capaciteit en bevoegdheden moet beschikken om deze taken naar behoren te kunnen uitvoeren⁴⁸.

Begin 2013 heeft de Spaanse regering aangekondigd aan nieuwe wetswijzigingen te gaan werken om de transparantie van de financiering van politieke partijen en de controlebevoegdheden van de Rekenkamer verder uit te breiden. Bovendien heeft het Spaanse parlement met steun van een meerderheid van de parlementsleden begin 2013 een resolutie ter bestrijding van corruptie aangenomen, waarin onder andere wetgeving is opgenomen om het toezicht op de financiering van politieke partijen te verbeteren⁴⁹.

46 Ley orgánica por la que se modifica la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la seguridad social, 18 de diciembre de 2012.

47 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf).

48 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf)

49 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf

In september 2013 heeft de regering een pakket maatregelen voor de "wederopleving van de democratie" aangenomen, met daarin onder andere maatregelen om de verantwoording van en het toezicht op de financiering van politieke partijen te verbeteren door de interne en externe controles aan te scherpen, inclusief een uitbreiding van de bevoegdheden van de Rekenkamer. De voorgenoemde maatregelen omvatten onder meer het volgende: het reguleren van de verplichtingen van penningmeesters of financiële managers van politieke partijen, waaronder de verplichting om jaarlijks verslag aan het parlement en de Rekenkamer uit te brengen over de staat van de rekeningen van de partij, de verplichting aan alle partijen om hun rekeningen aan de Rekenkamer te overleggen, ongeacht of ze subsidie ontvangen, de verdere consolidatie van boekhoudkundige posten, het aanscherpen van boekhoudvoorschriften en -procedures bij politieke partijen, het vergroten van de transparantie van en het toezicht op stichtingen en verenigingen die met politieke partijen verbonden zijn en het verduidelijken van de criteria voor het vaststellen van dergelijke banden, het verbeteren van de samenwerking tussen de Rekenkamer en andere relevante overheidsinstellingen, alsmede kredietinstellingen, het verder verhogen van de sancties voor overtredingen met betrekking tot de activiteit van politieke partijen en het verder verduidelijken van de sanctieregelingen. In december 2013 heeft de regering stappen ondernomen om het bovengenoemde pakket maatregelen te implementeren en een wetsontwerp inzake de controle op economische-financiële activiteiten van politieke partijen aangenomen, dat erop gericht is om bovengenoemde doelstellingen te verwezenlijken. In het wetsontwerp wordt tevens voorgesteld om donaties van rechtspersonen aan politieke partijen te verbieden en banken te verbieden schulden van politieke partijen kwijt te schelden. Bovendien bevat het door de regering goedgekeurde wetsontwerp ter hervorming van het strafrecht nieuwe misdrijven met betrekking tot de financiering van politieke partijen, waaronder het nieuwe afzonderlijke misdrijf illegale financiering van een partij.

Het Spaanse parlement heeft besloten dat integriteitskwesaties en handhaving van ethische normen in politieke partijen prioriteit moeten krijgen⁵⁰. Er bestaan momenteel geen ethische codes voor gekozen functionarissen op landelijk, regionaal en lokaal niveau en er staan geen sancties op het schenden van de integriteit, behalve schendingen van criminele aard, die hoge integriteitsnormen zouden kunnen stimuleren. Dergelijke gedragscodes voor gekozen functionarissen, gecombineerd met regelgeving met betrekking tot de sancties die moeten worden toegepast bij schendingen van ethische regels, waaronder schendingen in verband met belangenverstrengeling en onverenigbaarheden, zouden de normen op het gebied van integriteit en verantwoording aanscherpen en voorzien in een groter aantal niet-strafrechtelijke sancties voor onethisch gedrag ten nadele van het algemeen belang. Voorts wordt via zelfregulering voor een doeltreffendere implementatie van integriteitsregels gezorgd, gelet op de specifieke aard van niet-strafrechtelijke sancties voor gekozen functionarissen in vergelijking met andere groepen ambtenaren (benoemde ambtenaren, ander overheidspersoneel, enz.). In een in december 2013 aangenomen verslag adviseerde de Greco aanvullende stappen om een sterke cultuur van integriteit onder parlementariërs te vestigen, te handhaven en te bevorderen⁵¹.

Corruptie op regionaal en lokaal niveau

Spanje telt 17 autonome regio's (*comunidades autónomas*), 2 autonome steden in Afrika (Ceuta en Melilla), 8 117 gemeenten en 50 provinciale overheden. Het land heeft een sterk gedecentraliseerd karakter met verregaande bevoegdheden voor gekozen functionarissen op lokaal niveau. De autonome regio's zijn goed voor ongeveer 35 % van de totale overheidsuitgaven en hebben wetgevende macht op de gebieden die in hun wetgeving worden beschreven, zoals gezondheidszorg en sociaal beleid. Lokale overheden zijn verantwoordelijk

50 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf

51 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf)

voor 13 % van de uitgaven⁵². Wat goed bestuur betreft behoort Spanje volgens een onderzoek van het Quality of Government Institute van de Universiteit van Göteborg tot de vijf EU-lidstaten met de grootste binnenlandse variatie⁵³.

Zoals de Europese Commissie in haar beoordeling van het nationale hervormings- en stabiliteitsprogramma voor Spanje in 2013 (d.w.z. in het kader van het Europees semester) al benadrukte, moet er in het gedecentraliseerde model een betere coördinatie tussen de verschillende bestuurslagen van de overheid worden gevonden en strenger toezicht op de financiën en de begroting van lokale entiteiten worden gehouden, zodat er een ondernemingsklimaat kan worden geschapen en fiscale duurzaamheid kan worden bereikt⁵⁴. Begin 2013 is een wetsontwerp inzake de hervorming van lokaal bestuur aan het parlement voorgelegd⁵⁵.

De algehele effectiviteit van checks en balances met betrekking tot overheidsuitgaven op regionaal en lokaal niveau lijkt niet afdoende te zijn, omdat er tegenover de verregaande bevoegdheden geen verantwoordingsplicht staat. De beoordelingen van de Rekenkamer bevestigen dit beeld⁵⁶. Bij een groot aantal oude en lopende strafrechtelijke onderzoeken naar beschuldigingen van corruptie zijn regionale en lokale gekozen functionarissen betrokken en is er sprake van netwerken waarbij cliëntelisme een rol speelt. Een op basis van open bronnen samengestelde databank bevat ongeveer 600 gemeentes en 5.144 vermeende corruptiegevallen waaraan tussen 1996 en 2009 aandacht is besteed in de media⁵⁷. Deze zaken houden veelal verband met beschuldigingen van illegale financiering van partijen, onrechtmatige persoonlijke verrijking, wegsluizen van nationale of EU-gelden, favoritisme en belangenverstrengeling. Enkele van de bekendste onderzoeken op regionaal en lokaal niveau hebben betrekking op vermeend misbruik van overheidsmiddelen door voormalige hooggeplaatste functionarissen voor het uitdelen van VUT-regelingen en misbruik van plannen voor het terugbrengen van het personeelsbestand of vermeende corruptiepraktijken met betrekking tot overheidsopdrachten voor voertuiginspectie of de gunning van overheidsopdrachten in de gezondheidszorg. Dit soort zaken wijzen op de noodzaak van een gerichte strategische aanpak met een focus op preventie en bestrijding van corruptie op regionaal en lokaal niveau, waarbij kwetsbare sectoren prioriteit moeten krijgen, door de transparantie van het regionaal en lokaal openbaar bestuur te vergroten.

In 2009 heeft de Spaanse Federatie van gemeenten en provincies een code voor goed lokaal bestuur aangenomen, en recentelijk heeft ze stappen ondernomen om een waarnemingscentrum op te richten waarmee de kwaliteit van het bestuur op lokaal niveau kan worden gecontroleerd⁵⁸. Ook op regionaal niveau zijn maatregelen genomen om corruptie op een doeltreffendere manier te bestrijden. Zo is in 2008 het Catalaans Bureau ter bestrijding van corruptie opgericht als autonome rechtspersoon die gespecialiseerd is in de preventie van en onderzoek naar corruptie- en fraudemisdrijven op regionaal niveau⁵⁹. Het Bureau ter bestrijding van corruptie geeft ook

52 Werkdocument van de diensten van de Commissie, Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Spain, 29 mei 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf.

53 Sommige regio's behoorden wat kwaliteit van bestuur betreft tot de beste in Europa, terwijl andere regio's tot de zwakste behoorden. *Measuring the Quality of Government and Subnational Variation, Verslag voor de Europese Commissie, Universiteit van Göteborg*, december 2010. De Europese index voor de kwaliteit van bestuur over 2013, waarbij een groter aantal Europese landen, regio's en respondenten betrokken was, bevestigde deze bevindingen: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi>

54 Werkdocument van de diensten van de Commissie, Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Spain, 29 mei 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf.

55 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-58-1.PDF

56 <http://www.tcu.es/uploads/1940.pdf>.

57 Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A., Sorribas-Navarro, P. (2011) Corruption Scandals, Press Reporting, and Accountability. Evidence from Spanish Mayors. IEB Working Paper 2011/9.

58 http://www.femp.es/CartaLocal/Front/Noticias/CL_ContentidoDetalle/_sYcniRvuy5ly-yy6MEsAr2xlyOH4RgvsLsMsOhPI4uc

59 <http://www.antifrau.cat/es.html>

advies aan andere organen. Het is het enige multidisciplinaire bureau ter bestrijding van corruptie in zijn soort in Spanje.

Ondanks het grote aantal onderzoeken naar beschuldigingen van corruptie en de eerder genoemde tekortkomingen is er op centraal niveau geen allesomvattende benadering ontwikkeld die als basis kan dienen voor de aanpak van specifieke risico's en zwakke plekken op regionaal en lokaal niveau.

Belangenverstrengeling en openbaarmaking van vermogens

Regels omtrent belangenverstrengeling en de openbaarmaking van vermogens verschillen van dienst tot dienst, afhankelijk van het niveau van de overheidsfunctionarissen, tot welke machtsgeleding ze behoren en de aard van de positie van de functionarissen (gekozen, benoemd, carrièreambtenaar). Leden van de regering, het Parlement en hooggeplaatste, landelijk en lokaal gekozen en benoemde functionarissen moeten hun bezittingen en belangen openbaar maken⁶⁰. Op regionaal niveau zijn er echter maar een paar regio's waar functionarissen verplicht zijn hun bezittingen openbaar te maken.

Op centraal niveau moeten hooggeplaatste benoemde functionarissen bij het aanvaarden van hun ambt en hun vertrek een opgave van hun bezittingen overleggen. Deze opgaves worden bewaard in een register van vermogens. Deze ambtenaren moeten bovendien informatie verstrekken over de belangrijkste activiteiten van de bedrijven waar zij of hun familieleden belangen in hebben en elk jaar een kopie van hun aangifte inkomstenbelasting en vermogenswinstbelasting overleggen. Voor echtgenoten geschiedt het verstrekken van informatie over inkomen en vermogen op vrijwillige basis. Deze wettelijke verplichtingen worden aangevuld met regels die het publieke karakter van het register van vermogens voor hooggeplaatste functionarissen vaststellen en ervoor zorgen dat de opgaves van de vermogens van leden van de regering en staatssecretarissen in het Spaanse staatsblad worden gepubliceerd.

Het register van vermogens wordt beheerd door het Bureau voor belangenverstrengeling van het ministerie van Financiën en Overheidsadministratie. Dit Bureau waakt over de uitvoering van wettelijke bepalingen op het gebied van het opgeven van vermogens, signaleert mogelijke schendingen, start tuchtrechtelijke procedures en stelt voor welke sancties er opgelegd moeten worden door de instellingen waar de ambtenaar in kwestie werkzaam is. Zelf beschikt het echter over beperkte sanctiemogelijkheden. Het Bureau kan schendingen signaleren en onderzoeken, maar mag dat laatste alleen doen als er een formele aanklacht is ingediend en er toestemming is gegeven door het ministerie van Financiën en Overheidsadministratie. Het is niet geheel duidelijk welke controlemethoden er worden gehanteerd. Het Bureau is onderdeel van een ministerie en is derhalve niet onafhankelijk en heeft geen begrotingsautonomie. Onafhankelijkheid is een van de belangrijkste voorwaarden voor een onpartijdige controle van bezittingen en belangen van overheidsfunctionarissen.

Gekozen en hooggeplaatste functionarissen op lokaal niveau moeten bij aanvang en bij beëindiging van hun mandaat een vermogensverklaring overleggen en informatie geven over de belangrijkste activiteiten van de bedrijven waar zij en hun familieleden belangen in hebben. De vermogensverklaringen zijn openbaar.

Parlementaire commissies op centraal en regionaal niveau die erop toe moeten zien dat gekozen functionarissen hun verplichtingen inzake het opgeven van hun vermogens nakomen, hebben een beperkte toezichthoudende rol. Ze zijn geenszins verplicht om de juistheid van de vermogensverklaringen van de gekozen functionarissen te controleren en nergens wordt vermeld dat deze commissies sancties hebben opgelegd. Voor functionarissen op regionaal en lokaal

60 Wet 5/2006 ter regulering van belangenverstrengeling van leden van de regering en hogere ambtenaren in de federale regering.

niveau is er momenteel geen mechanisme voor de controle van hun verplichte vermogensverklaring. Enkele voorbeelden van mogelijke draaideursituaties waarbij voormalige leden van regionale kabinetten die belast waren met gezondheidszorg (voormalige "Consejeros de Sanidad") betrokken zijn, illustreert nog eens de noodzaak van betere controlemechanismen op het gebied van vermogens en belangen.

De sancties voor het niet-nakomen van de verplichtingen inzake de openbaarmaking van vermogens variëren in de huidige wetgeving van publicatie van de beslissing waarin de overtreding wordt vermeld en verlies van aanvullende uitkeringen tot een verplichting om het ontvangen bedrag terug te storten en verwijdering uit het ambt. Deze sancties vallen in het algemeen onder de bevoegdheden van de tuchtcolleges van de overheidsinstanties. Een recente wet inzake transparantie, toegang tot openbare informatie en goed bestuur bevat ook bepalingen met betrekking tot de sancties voor schendingen van de regels ten aanzien van belangenverstrengeling,⁶¹ waaronder een verplichting om een schadevergoeding naar de staatskas over te maken en uitsluiting van het uitoefenen van een openbare functie.

Het regeringsplan voor de "wederopleving van de democratie", dat in september 2013 is goedgekeurd, bevat wettelijke maatregelen die speciaal gericht zijn op de preventie en bestraffing van wangedrag bij het uitoefenen van een publieke functie bij de centrale overheid⁶². Tegen deze achtergrond heeft de regering in december 2013 een wetsontwerp aangenomen dat de taken van hooggeplaatste functionarissen binnen de centrale overheid reguleert. Dit wetsontwerp bevat onder andere bepalingen om het begrip "hooggeplaatste functionarissen op het niveau van de centrale overheid" te verduidelijken, de normen op het gebied van verantwoordingsplicht aan te scherpen, regels tegen draaideurpraktijken vast te stellen, de transparantie en openbaarheid van vermogensverklaringen te verbeteren en de bevoegdheden en de middelen van het Bureau voor belangenverstrengeling uit te breiden.

Stedelijke ontwikkeling

De razendsnelle ontwikkeling van openbare infrastructuurwerken en het grote aantal openbare werken van voor 2008 hebben de stedelijke planning en de bestemming van grond ingrijpend veranderd⁶³. Gemeenten en burgemeesters handelen autonoom en hebben ruime discretionaire bevoegdheden op het gebied van stedelijke ontwikkeling, die ze onder meer kunnen toepassen om de bestemmingsplannen voor grond te wijzigen en openbare aanbestedingsprocedures uit te schrijven. Regionale besturen oefenen slechts beperkte controle uit en kunnen in sommige gevallen een beslissing van een gemeente alleen via een gang naar de rechter ongedaan maken⁶⁴. Dit maakt de sectoren stedelijke ontwikkeling en bouw extra kwetsbaar voor corruptie⁶⁵. Andere risicofactoren zijn bijvoorbeeld het aanzienlijke verschil in waarde tussen landbouw- en bouwgronden, ontoereikende controlemechanismen, de complexiteit van regels op het gebied van stedelijke ontwikkeling, die leidt tot een aanzienlijke discretionaire beoordelingsmarge in de besluitvorming, het beperkte gebruik van conservatoire maatregelen tijdens langdurige rechtszaken om de bouw van vermeende illegale werken te stoppen, en een beperkte mate van

61 Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

62 Aprobado el Informe del Plan de Regeneración Democrática, 20.09.2013

http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica

63 Sinds 2000 is 30 % van de woningbouw in de hele EU gerealiseerd in Spanje. In 2007 waren de investeringen in de bouwsector goed voor 15,7 % van het Spaanse bbp, tegenover 9 % in de Verenigde Staten, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië. "Approaching a geography of urban corruption in Spain" door Luis M. Perez Darias, Victor O. Martin en Ramón Pérez González, Universiteit van La Laguna.

64 '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.

65 Fundación Alternativas (2007) *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*:

<http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/informe-urbanismo-y-democracia-alternativas-para-evitar-la-corrupcion-vol-i>

daadwerkelijke naleving van beslissingen om over te gaan tot sloop⁶⁶. In 2007 aangenomen wijzigingen van de landwet, die een sterker en objectiever systeem voor de indeling van land invoerden, betekenden een stap in de goede richting⁶⁷. Beslissingen worden niet langer alleen door burgemeesters genomen, maar ook door gemeenteraden.

Hoewel de hoge overheidsuitgaven voor de bouw en stedelijke ontwikkeling niet rechtstreeks aan corruptie kunnen worden toegeschreven, draagt deze ontwikkeling wel bij tot een algemene context die, in combinatie met het zwakke toezicht op regionaal en lokaal niveau, deze sector kwetsbaarder voor corruptie kan maken. Het aantal onderzochte en behandelde corruptie- en andere strafzaken op het gebied van stedelijke ontwikkeling is bijgevolg hoog, wat heeft geleid tot de oprichting van gespecialiseerde Openbaar Ministeries en een gespecialiseerde eenheid voor misdrijven op het gebied van ruimtelijke ordening bij de centrale operationele eenheid van de *Guardia Civil*⁶⁸. In 2011 zijn er 1.754 gerechtelijke procedures gestart in zaken die verband hielden met vermeende illegale handelingen bij het gebruik van land en stedelijke ontwikkeling, waarbij in 408 zaken veroordelingen zijn uitgesproken. Hoewel deze cijfers niet alleen corruptiemisdrijven, maar ook andere misdrijven met betrekking tot stedelijke planning bevatten, geven ze desondanks een indruk van de blootstelling aan illegale activiteiten. Daarnaast is het gespecialiseerde Openbaar Ministerie voor de bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie zich steeds meer op dit type zaken gaan richten⁶⁹.

Een niet-officiële databank op het gebied van stedelijke ontwikkeling⁷⁰ laat zien dat tussen 2000 en 2010 bijna 700 gemeenten met dergelijke zaken te maken hebben gekregen⁷¹. De zaken betroffen praktijken die verband hielden met de illegale verkoop van openbare grond, illegale wijzigingen van de bestemmingsplannen voor grond, verduistering bij de bouw van openbare voorzieningen, enz. In een groot aantal lopende onderzoeken is sprake van dezelfde soort vermeende praktijken. In de afgelopen drie jaar zijn 19 burgemeesters uit alle politieke geledingen gearresteerd op beschuldiging van corruptie. In enkele zaken, waarin voormalige burgemeesters en lokale gemeenteraadsleden tot lange gevangenisstraffen zijn veroordeeld, zijn complexe netwerken van lokale politici en bedrijven blootgelegd die illegale activiteiten op het gebied van stedelijke planning verrichtten, misbruik van overheidsopdrachten maakten en zich bezighielden met het witwassen van geld.

Overheidsopdrachten

Openbare werken, goederen en diensten waren in 2011 goed voor 15,5 % van het Spaanse bbp. De waarde van de in het Publicatieblad gepubliceerde openbare aanbestedingen was in 2011 15,2 % van de totale uitgaven voor openbare werken, goederen en diensten⁷². In de Eurobarometer-bedrijvenenquête over corruptie van 2013 stelde 83 % van de Spaanse respondenten (het hoogste percentage in de EU) dat corruptie bij door de centrale overheid uitgeschreven openbare aanbestedingen wijdverbreid is (EU-gemiddelde: 56 %) en 90 % (het op

66 '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.

67 Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-10701>.

68 http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=FG_Actualidad_FA&cid=1247140274984&pagename=PFiscal%2FFG_Actualidad_FA%2FFGE_pintarActualidad

69 In 2009 is het 257 gerechtelijke procedures begonnen, tegenover 127 overeenkomstige zaken in de voorgaande vier jaar: http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=Page&cid=1242052134611&language=es&pagename=PFiscal%2FFPage%2FFGE_memo_rias&selAnio=2012.

70 Jerez Darias, L; Martín Martín, V; Pérez González, R (2012). Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España. Ería: Revista cuatrimestral de geografía: <http://www.unioviado.es/reunido/index.php/RCG/article/view/9654>

71 Het aantal gemeenten in de regio's die tussen 2000 en 2010 met corruptiezaken op het gebied van stedelijke ontwikkeling en de bouw te maken hebben gekregen, varieert van 8 in Aragon, 12 in Rioja tot 66 in Galicië, 94 in Valencia en 154 in Andalusië.

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

één na hoogste percentage in de EU) dat dit bij aanbestedingen die door lokale overheden worden uitgeschreven het geval is (EU-gemiddelde: 60 %). Volgens de Spaanse respondenten komen de volgende praktijken het vaakst voor in openbare aanbestedingsprocedures: specificaties die worden toegesneden op bepaalde bedrijven (80 %), misbruik van procedures voor gunning door onderhandeling (72 %), belangenverstrengeling bij de beoordeling van inschrijvingen (79 %), geheime afspraken (71 %), onduidelijke selectie- of beoordelingscriteria (72 %) en wijzigingen van contractuele bepalingen na de sluiting van contracten (69 %). Deze percentages behoren tot de hoogste in de Europese Unie. Hoewel deze perceptie-indicatoren, die vooral gelezen moeten worden tegen de achtergrond van de huidige economische crisis in Spanje, niet noodzakelijkerwijs rechtstreeks verband houden met corruptie, wijzen ze niettemin op risicofactoren die procedures voor openbare aanbestedingen kwetsbaarder voor corruptie kunnen maken.

Voorals in de bouw- en afvalinzamelingssector is er sprake van een groot aantal onderzoeken naar vermeende corruptiepraktijken in openbare aanbestedingsprocedures, hetgeen wijst op een hoog risico op corruptie in deze sectoren⁷³.

In 2012 gaf de centrale Rekenkamer in een verslag een overzicht van de belangrijkste risicogebieden bij openbare aanbestedingen op regionaal en lokaal niveau⁷⁴. Daarbij waarschuwde de Rekenkamer voor wanbeheer en ontoereikende controle op regionaal niveau en wees ze op het stijgende aantal corruptiezaken waarnaar onderzoek wordt gedaan. De Rekenkamer beoordeelde 2 500 contracten die tussen 2006 en 2007 waren toegewezen en die een totale waarde van 10 miljard euro vertegenwoordigen. De volgende onregelmatigheden, die niet noodzakelijkerwijs op corruptie gebaseerd zijn, maar wel een aantal zwakke plekken blootleggen, werden het vaakst aangetroffen: het opsplitsen van grote opdrachten in kleinere kavels om niet aan de voorwaarden voor openbare aanbestedingen te hoeven voldoen, een ongerechtvaardigd beroep op noodsituaties om de strengere eisen voor aanbestedingen te omzeilen, ongerechtvaardigde keuze voor bepaalde uitzonderlijke omstandigheden in aanbestedingsprocedures, het ontbreken van selectiecriteria, gebrekkig gemotiveerde besluiten tot gunning, ongerechtvaardigde uitzonderingen op het publiceren van oproepen en ontoereikende rechtvaardiging voor het aanbrengen van wijzigingen in overheidsopdrachten. Deze praktijken en onregelmatigheden wijzen bovendien op een verschil in grondigheid van de controles via de regionale controlemechanismen en die van de centrale Rekenkamer. Vanwege het grote aantal overheidsopdrachten en het brede takenpakket⁷⁵ kan de Rekenkamer onlangs toegekende overheidsopdrachten niet tijdig controleren.

Een in opdracht van OLAF uitgevoerd onderzoek naar corruptie in openbare aanbestedingen die ten koste gaat van EU-gelden bevestigde een groot aantal van de hierboven genoemde bevindingen van de Rekenkamer⁷⁶.

Het Register voor overheidsopdrachten is de officiële centrale databank voor openbare aanbestedingen en bevat onder meer informatie over overheidsopdrachten en statistieken⁷⁷. De

73 Bijvoorbeeld zaken die verband houden met vermeende verbanden tussen de financiering van partijen en bouwbedrijven, contracten voor afvalinzameling, aanklachten tegen burgemeesters van gemeenten die beschuldigd worden van corrupte praktijken bij de aanbesteding van schoonmaakdiensten, verschillende bouwprojecten voor openbare gebouwen, enz.

74 <http://www.tcu.es/uploads/1935.pdf>.

75 Zie ook het gedeelte over de financiering van politieke partijen.

76 '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. Aanvullende risicofactoren op regionaal en lokaal niveau zijn onder andere het krijgen van technische specificaties van concurrerende bidders, het ontbreken van doeltreffende en onafhankelijke ex-ante controles, het ontbreken van een gemeenschappelijk platform voor de vele profielen van contractanten en een hoge drempel voor kleine contracten voor diensten en werken.

77 <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Junta%20Consultiva%20de%20Contratacion%20Administrativa/Paginas/Registro%20publico%20de%20contratos.aspx>

aanbestedende diensten van alle overheidsinstellingen en andere organen die onderworpen zijn aan wetgeving inzake overheidsopdrachten moeten opdrachten binnen drie maanden na ondertekening aan het Register voor overheidsopdrachten melden, met inbegrip van alle aanpassingen, uitbreidingen, wijzigingen van deadlines of prijzen, de uiteindelijke waarde en normale of abnormale beëindiging, waarna ze worden gearchiveerd. Wijzigingen uit 2011 van de wet inzake overheidsopdrachten hebben verboden op het gebied van aanbestedingen aangescherpt. Voorts zijn er bepalingen in de wet opgenomen die betrekking hebben op belangenverstrengeling en nietigverklaring van opdrachten in het geval van belangenverstrengeling⁷⁸. Een van de nieuwigheden in de wet is de benoeming van een natuurlijke of rechtspersoon die "verantwoordelijk voor de opdracht" is en de opdracht tijdens de gehele looptijd moet bewaken om ervoor te zorgen dat er zo min mogelijk van de oorspronkelijke voorwaarden wordt afgeweken. Deze persoon mag niet afkomstig zijn uit de aanbestedingscommissie of de aanbestedende instelling of daar middels een contractuele regeling aan verbonden zijn.

Goede praktijken in openbare aanbestedingen op lokaal niveau

Op regionaal en lokaal niveau zijn enkele goede praktijken ontwikkeld die bij het plannen van toekomstige initiatieven verder uitgewerkt kunnen worden. Zo heeft de oprichting van het Bureau voor de controle op en de beoordeling van openbare aanbestedingen in Catalonië of het Adviescomité voor transparantie op de Balearen, dat onder de regionale gouverneur valt, geleid tot strengere normen op het gebied van transparantie, het gecentraliseerd verzamelen van gegevens en een beter inzicht in openbare aanbestedingsprocedures. De autonome regio's Valencia en Catalonië hebben tevens een goede praktijk ontwikkeld voor onderhandse aanbestedingen, die onder bepaalde omstandigheden zijn toegestaan op basis van de EU-regels op het gebied van openbare aanbestedingen, waarin het verplicht is gesteld om de inschrijving te publiceren en alle bedrijven mee te laten dingen zonder dat ze daartoe eerst officieel zijn uitgenodigd.

De verschillende regionale en lokale overheidsdiensten beschikken over een groot aantal platforms voor openbare aanbestedingen. De centrale overheid werkt momenteel aan een databank waarin alle informatie op het gebied van openbare aanbestedingen op nationaal niveau bijeen wordt gebracht⁷⁹. De meeste regio's hebben nu één enkel platform waar alle relevante informatie over de aanbestedingen voor verschillende regionale diensten wordt geüpload en procedures worden gevolgd. Door de transparantie te vergroten en standaardprocedures beter te implementeren kan dit platform op het gebied van het voorkomen en opsporen van corrupte praktijken extra garanties bieden. Dit zijn stappen in de goede richting die verder bijdragen aan het verhogen van de transparantie in openbare aanbestedingsprocedures.

Het regeringsplan voor de "wederopleving van de democratie" omvat wijzigingen van het overeenkomstenrecht voor de publieke sector die het mogelijk maken om personen die voor een breder scala aan corruptiegerelateerde misdrijven, waaronder illegale financiering van politieke partijen, zijn veroordeeld, uit te sluiten van openbare aanbestedingen.

Transparantie en toegang tot informatie

Na langdurige openbare en politieke debatten is in december 2013 een nieuwe wet inzake transparantie, toegang tot openbare informatie en goed bestuur aangenomen⁸⁰. Deze wet betekent een belangrijke stap voorwaarts. De wet heeft drie doelstellingen: de transparantie van

78 Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

79 <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Paginas/default.aspx>.

80 Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

openbare activiteiten uitbreiden en versterken, het recht op toegang tot informatie erkennen en waarborgen en verplichtingen inzake goed bestuur aan overheidsfunctionarissen opleggen, inclusief overeenkomstige sancties. De uitvoering van de begroting moet ieder kwartaal worden gepubliceerd, waardoor het mogelijk wordt onregelmatigheden te constateren en te onderzoeken. Bovendien voorziet de wet in de oprichting van een transparantieportaal dat als centraal punt voor openbare informatie voor burgers moet gaan dienen. Er wordt een controlemechanisme opgezet via het Comité voor transparantie en goed bestuur, waarvan de voorzitter door de regering wordt benoemd, waarna de benoeming door een gewone parlementaire meerderheid wordt bekrachtigd. Deze nieuwe wet biedt echter niet afdoende garanties voor de onafhankelijkheid van het controlemechanisme, en er had verder nagedacht kunnen worden over een uitgebreide sanctieregeling en het verminderen van het aantal uitzonderingen op het principe van toegang tot informatie. Bovendien is de inwerkingtreding van de wet in een aantal besturen, hoofdzakelijk op regionaal en lokaal niveau, met twee jaar uitgesteld.

Goede praktijken ter bevordering van transparantie

De indices inzake transparantie in gemeenten (ITA)⁸¹ en autonome regio's (INCAU)⁸² van Transparency International geven aan de hand van 80 indicatoren een overzicht van de mate van transparantie en toegankelijkheid van openbare informatie op regionaal en gemeentelijk niveau. Iedere regionale instelling krijgt een individuele score en op deze manier wordt er een index gevormd van de mate van transparantie in de 17 regio's. Deze indicatoren wijzen de afgelopen vier jaar op een algemene verbetering van de transparantienormen op regionaal niveau. INCAU 2012 wijst uit dat País Vasco en La Rioja in Spanje de hoogste mate van transparantie bevorderen. Een toenemend aantal regio's heeft wetgeving op het gebied van transparantie aangenomen of gaat dat doen (bijv. Galicië, País Vasco, Catalonië, de Balearen) en sommige regio's voeren momenteel al een sterk transparantiebeleid⁸³.

3. TOEKOMSTIGE STAPPEN

Het rechtskader ter bestrijding van corruptie is grotendeels aanwezig in Spanje en in het kader van de rechtshandhaving zijn bij onderzoeken naar vermeende corruptiepraktijken goede resultaten geboekt, ook op hoog niveau. Recente grootschalige corruptiezaken hebben echter een aantal vermeende corruptiepraktijken aan het licht gebracht die van invloed zijn op overheidsmiddelen en de financiering van politieke partijen. Vooral op het gebied van politieke corruptie en de gebrekkige checks en balances tussen discretionaire bevoegdheid en verantwoordingsplicht, met name op het gebied van overheidsuitgaven, besluitvorming en controlemechanismen op regionaal en lokaal niveau, doen zich uitdagingen voor. Openbare aanbestedingen en stedelijke ontwikkeling behoren tot de meest kwetsbare gebieden. Om deze kwesties aan te pakken zijn er wetswijzigingen doorgevoerd, onder andere met betrekking tot de financiering van politieke partijen, de doeltreffendheid van gerechtelijke procedures, het versterken van de controlemechanismen voor overheidsuitgaven en de vrijheid van informatie. Daarnaast heeft beleid op het gebied van corruptiebestrijding en integriteit een prominente positie in het publieke en politieke debat gekregen.

81 <http://www.transparencia.org.es/ITA%20AÑOS%20ANTERIORES/ITA%20AÑOS%20ANTERIORES.htm>.

82 http://www.transparencia.org.es/INCAU_AÑOS_ANTERIORES.htm.

83 Zo heeft de regering van Catalonië een pakket maatregelen ter bestrijding van corruptie ingevoerd waarin verplichtingen zijn opgenomen om bepaalde operaties in de publieke sector transparanter te maken. De regionale regering van de Balearen heeft alle *Consellerias* verplicht informatie over de indicatoren van Transparency International op hun website te publiceren.

De volgende punten vereisen nadere aandacht:

- voortzetten van de lopende hervormingen en zorgen voor een doeltreffende implementatie van de nieuwe regels inzake de **financiering van partijen** die gericht zijn op het toezicht op leningen, de consolidatie van partijrekeningen (inclusief regionale en lokale afsplitsingen en andere entiteiten die met politieke partijen verbonden zijn), betere interne financiële controles, tijdige en grondige controles door de Rekenkamer en een aangescherpte sanctieregeling.
- ontwikkelen van strategieën die speciaal op **regionale en lokale besturen** zijn afgestemd en vooraf worden gegaan door een evaluatie van het corruptierisico. Versterken van controlemechanismen, verhogen van de transparantie van besluitvorming, en zorgen voor een consistente bewaking van de kwaliteit van lokaal en regionaal bestuur.
- ontwikkelen van uitgebreide gedragscodes voor **gekozen ambtenaren op landelijk, regionaal en lokaal niveau** met adequate verantwoordings- en sanctiemiddelen om mogelijke schendingen van deze codes te kunnen bestraffen. Overwegen om ethische codes voor politieke partijen te ontwikkelen of ethische overeenkomsten tussen partijen te sluiten, zoals voorgesteld in de resolutie van het Spaanse parlement van februari 2013. Versterken van de coherentie van regels inzake vermogensverklaringen en belangenverstrengeling voor gekozen en benoemde functionarissen op landelijk, regionaal en lokaal niveau, ondersteund door een doeltreffend controlemechanisme en een afschrikkend sanctiesysteem. Uitbreiden van de mogelijkheden van het Bureau inzake belangenverstrengeling om controles op een onafhankelijke en doeltreffende manier uit te voeren en afschrikkende sancties op te leggen. Garanderen van het benodigde implementatiekader voor de nieuwe wet inzake **transparantie, toegang tot openbare informatie en goed bestuur**, waaronder een onafhankelijk toezichtmechanisme in combinatie met een afschrikkend sanctiesysteem.
- aanpakken van de bevindingen van de centrale Rekenkamer en overeenkomstige regionale organen met betrekking tot onregelmatigheden in **openbare aanbestedingsprocedures** op regionaal en lokaal niveau. Uitvoeren van een onafhankelijke beoordeling van grote openbare bouwopdrachten en beslissingen op het gebied van stedelijke planning op regionaal en lokaal niveau in een recente referentieperiode om risicofactoren op het gebied van corruptie vast te stellen. Op regionaal en lokaal niveau gestandaardiseerde goede praktijken op het gebied van openbare aanbestedingen verspreiden. Uitbreiden van de mogelijkheden van de centrale Rekenkamer en overeenkomstige regionale organen om systematisch en tijdig controles van overheidsopdrachten op regionaal en lokaal niveau te kunnen uitvoeren.