



Brussel, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 1

BIJLAGE

BELGIË

bij het

Corruptiebestrijdingsverslag van de EU

BELGIË

1. INLEIDING — HOOFDPUNTEN EN CONTEXT

Kader voor corruptiebestrijding

Strategische aanpak Op federaal niveau heeft België om grondwettelijke redenen geen algemene corruptiebestrijdingsstrategie. De bestaande integriteitsbevorderende initiatieven van de deelstaten vormen samen echter een degelijk preventiekader. De Groep van Staten tegen Corruptie (Greco, een groep van de Raad van Europa) formuleerde tijdens haar tweede evaluatieronde de aanbeveling om de Belgische overheidsdiensten systematisch op corruptiegevoeligheid te beoordelen en de ingevoerde corruptiebestrijdingsmaatregelen te evalueren. In 2009 stelde de Greco vast dat deze aanbeveling slechts gedeeltelijk was opgevolgd.¹ In het Belgische regeerakkoord van 2011 komt de bevordering van integriteit op politiek niveau slechts zijdelings ter sprake.² Voor het federale niveau is corruptie geen prioriteit, ondanks de recente gevallen van corruptie bij verschillende overheidsinstanties, politiediensten en het gerechtelijk apparaat. Tot 2011 gold corruptiebestrijding als een van de veiligheidstaken van de federale politie en was het een thema in het nationale veiligheidsplan van de federale regering. Sindsdien is het niet langer een prioriteit.³

Rechtskader Hoewel het rechtskader voor corruptiebestrijding grotendeels aanwezig is, zijn een aantal aanbevelingen van de Greco inzake strafrecht (zoals ongeoorloofde beïnvloeding en dubbele strafbaarstelling) en partijfinanciering geruime tijd niet of slechts ten dele opgevolgd. In 2011 kwam de Greco tot de conclusie dat België slechts één van de vijftien aanbevelingen uit het evaluatieverslag van de derde evaluatieronde had uitgevoerd of afdoende had behandeld.⁴ De Greco noemde daarom de conformiteit met de aanbevelingen "over het algemeen onvoldoende".⁵ Dat heeft echter niet geleid tot nieuwe wetgeving op federaal niveau en de situatie veranderde niet tot het tussentijdse conformiteitsverslag. Daarin werd vastgesteld dat eind 2013 drie aanbevelingen waren uitgevoerd.⁶

Institutioneel kader Op het federale niveau coördineert het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie het integriteitsbeleid.⁷ Welke overheidsdiensten betrokken zijn bij corruptiebestrijding, verschilt per deelstaat. Zo kreeg de Vlaamse ombudsman een rol toebedeeld in de klokkenluidersregeling van het Vlaamse Gewest.⁸ Het Vlaamse, het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben elk eigen interne auditdiensten. Alleen de auditdienst van het Vlaamse Gewest heeft onderzoeksbevoegdheid.⁹ Als de auditdienst bewijzen van criminele activiteiten vindt, maakt ze het dossier over aan het parket. Wetenschappelijk onderzoek zoals de Quality of Governance-index heeft uitgewezen dat in Vlaanderen en Wallonië een andere perceptie van corruptie bestaat. Terwijl Vlaanderen tot de best presterende EU-regio's hoort, hinkt Wallonië achterop.¹⁰

¹ Second Evaluation Round. Addendum to the Compliance Report on Belgium. Greco RC-II (2006) 9E Addendum, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2006\)9_Add_Belgium_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2006)9_Add_Belgium_EN.pdf).

² <http://www.premier.be/nl/regeerakkoord>

³ Nationaal Veiligheidsplan 2008–2011 <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/NVP2008-2011.pdf>; Nationaal Veiligheidsplan 2012–2015; <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/NVP2012-2015.pdf>.

⁴ Greco RC-III (2011) 6E, aangenomen tijdens de 51e plenaire vergadering (27 mei 2011).

⁵ Derde evaluatieronde. Tussentijds conformiteitsverslag over België. Greco RC-III (2012) 5E Tussentijds verslag.

⁶ Het tweede tussentijdse conformiteitsverslag is aangenomen in 2013, maar nog niet openbaar gemaakt.

⁷ Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie, opgericht in juli 2006. http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Internet_ethiek_voorstelling.

⁸ <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showPersbericht.action?id=8792>.

⁹ Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) <http://www2.vlaanderen.be/doelbewustmanagement/>.

¹⁰ Vlaanderen bekleedt de 59e en Wallonië de 133e plaats. From Åland to Ankara: European Quality of Government Index http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1455/1455551_2013_11_charron.pdf.

Opiniepeilingen

Perceptieonderzoek Volgens de speciale Eurobarometer 2013¹¹ denkt 67 % van de respondenten dat corruptie op grote schaal voorkomt in België. Dat cijfer ligt onder het EU-gemiddelde (76 %).¹²

Ervaringen met corruptie Kleinschalige corruptie lijkt slechts sporadisch voor te komen: 12 % van de respondenten werd naar eigen zeggen in het dagelijkse geconfronteerd met corruptie (tegenover 26 % op EU-niveau) en 3 % van de personen die in contact kwamen met de in de enquête vermelde organisaties, werd verondersteld steekpenningen te betalen in de voorgaande twaalf maanden in de EU (EU-gemiddelde: 4 %).

Onderzoek bij bedrijven Uit de Eurobarometer-enquête van 2013 bij bedrijven kwam België naar voren als een van de minst corrupte landen. Dat bleek uit de antwoorden van een steekproef van ondernemers die aan overheidsopdrachten deelnamen. Slechts 47 % vindt corruptie wijdverbreid, terwijl het EU-gemiddelde 75 % bedraagt.¹³ Volgens 38 % van de ondervraagde ondernemers vormt corruptie een obstakel voor bedrijfsvoering in België. Dat cijfer ligt net onder het EU-gemiddelde. 46 % stoot bij het zakendoen op nepotisme en cliëntelisme. Dat is meer dan het gemiddelde (41 %). Van de respondenten die de voorgaande drie jaar deelnamen aan overheidsopdrachten, was 6 % ervan overtuigd dat ze de opdracht zijn misgelopen door corruptie. Dat cijfer ligt ruim onder het EU-gemiddelde (32 %). Ook al komen ze voor, toch liggen alle negatieve ervaringen bij overheidsopdrachten onder het EU-gemiddelde. Belgische respondenten meldden dat in 45 % van de gevallen inschrijvingsvoorwaarden werden afgestemd op welbepaalde deelnemers. 36 % noemt samenspanning bij inschrijvingen een veelvoorkomende praktijk. Voorts wijst 45 % van de respondenten op belangenconflicten bij de beoordeling van dossiers en klaagt 35 % over onduidelijke selectie- of evaluatiecriteria. Volgens het Global Competitiveness Report 2013-14 van het World Economic Forum bekleedt België de 17^e plaats op de lijst van 152 meest concurrerende economieën ter wereld.¹⁴

Achtergrond

Private sector België heeft Kaderbesluit 2003/568/JBZ inzake de bestrijding van corruptie in de privésector al in 2007 omgezet.¹⁵

Buitenlandse omkoping België moet nog het bewijs leveren dat het de omkoping van buitenlandse ambtenaren effectief aanpakt, want tot nog toe werden slechts weinig gevallen aan het licht gebracht. Hoewel er onderzoeken lopen in zes buitenlandse omkopingsdossiers en in een zevende zaak vervolging is ingesteld, is tot op heden nog geen enkel Belgisch staatsburger of Belgisch bedrijf vervolgd voor omkoping in het buitenland.¹⁶

In zijn Bribe Payers Index van 2011 geeft Transparency International België 8,7 op 10. Dat geeft aan dat corruptie weinig voorkomt bij internationale handelstransacties. De vuist die België maakt tegen corruptie bij internationale zakelijke contacten, heeft zijn weerslag

¹¹ Speciale Eurobarometer 397 van 2013. Nationale opiniepeilingen schetsen een vergelijkbaar beeld: een tiende van de bevolking kreeg in het voorgaande jaar te maken met corruptie en 3 % geeft toe steekpenningen te hebben gegeven. De indirecte ervaring ligt hoger: 43 % van de bevolking ving iets op over corruptie in hun omgeving. Onlinepeiling door Ipsos van 13 juni 2011. <http://www.ipsos.cz/tiskove-zpravy/quo-vadis-korupce>.

¹² Speciale Eurobarometer-enquête 397 van 2013.

¹³ Flash Eurobarometer bij bedrijven 374 van 2013.

¹⁴ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

¹⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie: Bijlage bij het Verslag van de Commissie aan de Raad op grond van artikel 9 van Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privésector (COM(2007) 328 definitief), Brussel, 18 juni 2007; SEC(2007) 808.

¹⁶ Verslag van fase 3 over de toepassing door België van het OESO-verdrag inzake de bestrijding van corruptie van buitenlandse ambtenaren in internationale handelstransacties, 2013, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/BelgiumPhase3ReportEN.pdf>.

gevonden in een document van de federale overheid uit 2008 over de preventie van corruptie in het bedrijfsleven.¹⁷ Daarin worden bedrijven die op de internationale markten actief zijn, gewezen op de risico's en gevolgen van corruptie. Transparency International merkt in het meest recente voortgangsverslag over de toepassing van het OESO-verdrag inzake de bestrijding van corruptie echter op dat België het verdrag slechts "in beperkt mate" heeft omgezet en dat rechtshandavingsinstanties door een gebrek aan middelen corruptie bij internationale handelstransacties onvoldoende onderzoeken en vervolgen.¹⁸ In 2013 publiceerde de OESO een lange lijst met aanbevelingen om corruptie in het buitenland efficiënter te bestrijden.¹⁹ De Working Group on Foreign Bribery toonde zich ontgoocheld over de lage prioriteit die België gaf aan de strijd tegen het omkopen van buitenlandse ambtenaren en over het gebrek aan middelen voor onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen in dergelijke zaken. Dat leidt in sommige buitenlandse omkopingszaken tot het niet openen van onderzoeken, het afsluiten zonder gevolg, of verjaring.

Klokkenluiders Op 4 april 2014 treedt uitgebreide wetgeving voor de bescherming van klokkenluiders bij de federale overheid in werking.²⁰ Tot die datum was er geen uitgebreide bescherming voor federale ambtenaren die onregelmatigheden en integriteitsschendingen aan de kaak wilden stellen. Er waren slechts enkele bepalingen om discriminatie en pesterijen te verbieden. De wet voorziet tevens in een verplichte voorafgaande raadpleging voor klokkenluiders om wraakacties te vermijden. De federale ombudsman coördineert het onderzoek naar de vermeende integriteitsschendingen. Voor de Vlaamse ambtenaren is er al een klokkenluidersregeling sinds 2004. De ombudsman fungeert daarbij als extern communicatiekanaal en biedt bescherming aan klokkenluiders die hun verslag niet op hun werkplek kunnen indienen. Het Vlaamse Parlement heeft de regeling in 2012 verder aangescherpt.²¹ Voorheen was de ombudsman verplicht om de identiteit van de klokkenluider mee te delen aan het hoofd van de administratie. Onder de nieuwe regeling mag de naam van de klokkenluider voor een bepaalde tijd geheim worden gehouden en bestaat de mogelijkheid om de klokkenluider een functie op hetzelfde niveau in een andere organisatie van de Vlaamse overheid te geven zonder loonverlies.

Transparantie van lobbywerk In België is er geen verplichting om lobbyisten te registreren of contacten tussen ambtenaren en lobbyisten te melden. In de gedragscode voor Vlaamse volksvertegenwoordigers is sprake van contacten met individuen, groepen en instellingen, maar wordt er niet gesproken over rapportage.²² In de Waalse gedragscode komt lobbying helemaal niet aan bod.²³

2. AANDACHTSPUNTEN

Preventie van corruptie

¹⁷ *Corruptie? Niet in ons bedrijf*" http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/BROCHURE_CORRUPTION_NL_LowRes.pdf

¹⁸ *Export van de corruptie? Toepassing door de lidstaten van het OESO-verdrag inzake de bestrijding van corruptie*. Evaluatieverslag 2012.

http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention

¹⁹ Verslag van fase 3 over de toepassing door België van het OESO-verdrag inzake de bestrijding van corruptie, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/BelgiumPhase3ReportEN.pdf>.

²⁰ *Wet betreffende de melding van een veronderstelde integriteitsschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden*.

²¹ <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showPersbericht.action?id=8792> Het nieuwe decreet werd op 9 november aangenomen en op 7 december 2012 gepubliceerd. http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012_n2012206772.html.

²² *Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking*, Gedr.Stuk, 7-A (1998-1999) — Nr. 1, <http://docs.vlaamsparlament.be/docs/stukken/1998-1999/g7a-1.pdf>.

²³ *Charte de bonne conduite administrative* <http://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?linkpdf=3640&mode=popup>.

De manier waarop corruptie wordt voorkomen en opgespoord, hangt sterk af van het bestuursniveau (federaal, regionaal en lokaal). De federale overheid neemt wel initiatieven om integriteit te bevorderen en heeft de regels voor interne audits aangescherpt, maar een geïntegreerd preventiebeleid ontbreekt nog. Het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie coördineert het federale integriteitsbeleid, maar is met vijf personeelsleden onderbemand.²⁴

Op regionaal niveau gaan de beleidsdocumenten van het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over dit onderwerp niet dieper in op integriteit, transparantie en corruptiebestrijding.²⁵ De Vlaamse overheid²⁶ heeft een integriteitsbeleid ontwikkeld om fraude en corruptie in haar diensten te voorkomen en te bestrijden. Dat beleid steunt op drie pijlers: preventie, monitoring en detectie, respons en sanctie. Ze definieert integriteit als "handelen in overeenstemming met geschreven en ongeschreven waarden en normen die uitdrukking geven aan begrippen als rechtschapenheid, onschendbaarheid, onkreukbaarheid, zorgvuldigheid, zuiverheid van oogmerk, willens en wetens te goeder trouw zijn, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid". De Vlaamse overheid geeft hiermee een ruime invulling aan het begrip integriteit en verwacht van haar personeelsleden dat ze deze waarden naleven en uitdragen. Integriteit wekt vertrouwen bij de burger en vergroot de betrouwbaarheid voor de bedrijfswereld.

Goede praktijk: het integriteitsprogramma van het Vlaamse Gewest

Vlaanderen heeft verschillende instrumenten ontwikkeld om het integriteitsbeleid in de praktijk toe te passen. Het gaat onder meer om: 1) een gedragscode voor de personeelsleden van de Vlaamse overheid,²⁷ 2) een handleiding voor een aangepast integriteitsbeleid voor kwetsbare functies bij de overheid, 3) een handleiding integriteit bij de eedaflegging en bij de verwelkoming van nieuwe personeelsleden, 4) een pakket instrumenten voor crisiscommunicatie over integriteit en integriteitsschendingen, 5) een managementcode op basis van twaalf beginselen, 6) detectie-audits (ongewone patronen) en forensische audits (intern onderzoek bij aanwijzingen) op basis van een frauderisicoanalyse, 7) een regeling en procedures voor de bescherming van klokkenluiders, 8) kennisopbouw, 9) een coördinator integriteitszorg (een professional die verantwoordelijk is voor de uitvoering en ontwikkeling van het interne integriteitsbeleid en bij wie personeelsleden advies kunnen inwinnen) en 10) een netwerk van integriteitsactoren die elk hun specifieke taak hebben en helpen het integriteitsbeleid te bevorderen (bv. de Vlaamse Ombudsdienst, de interne auditdienst enz.). Het Vlaamse Gewest heeft een coördinator integriteitszorg, die de verschillende lokale initiatieven op het gebied van integriteit voor de ruim 50 000 personeelsleden van de verschillende overheidsdiensten coördineert.²⁸

Niet alleen voor de personeelsleden, maar ook op politiek niveau zijn er integriteitsbevorderende instrumenten ingesteld. Sinds 1 januari 1998 zijn de Vlaamse volksvertegenwoordigers gebonden door een ethische gedragscode.²⁹ Die gedragscode vormt voor de leden van het Vlaamse parlement de leidraad voor een correcte uitoefening van hun politiek ambt. De gedragscode definieert duidelijk illegale praktijken zoals politiek dienstbetoon, administratieve voorkeursbehandelingen, begunstigingstussenkomsten

²⁴ http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Internet_ethiek_voorstelling.

²⁵ http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/fileadmin/sites/portail/upload/portail_super_editor/Docs/declaration_politique_communautaire.pdf.

²⁶ <http://www.bestuurszaken.be/integriteit>.

²⁷ Voor de personeelsleden van de Franse Gemeenschap bestaat een vergelijkbare gedragscode (*Arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant le Code de déontologie des membres du personnel des Services du Gouvernement de la Communauté française et de certains Organismes d'Intérêt public*) http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/27731_000.pdf

²⁸ <http://www.bestuurszaken.be/integriteit>.

²⁹ *Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking*, Gedr.Stuk, 7-A (1998-1999) — Nr. 1. <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/1998-1999/g7a-1.pdf>.

(voorspraak) of onrechtmatige beïnvloeding van administratieve procedures. Voor de leden van de Vlaamse regering en hun kabinetmedewerkers zijn er sinds 1 januari 2008 specifieke gedragscodes. Kabinetleden mogen bijvoorbeeld geen advies verlenen in dossiers die betrekking hebben op activiteiten van verenigingen, instellingen en bedrijven waarin ze (rechtstreeks of via een tussenpersoon) belangen hebben of hadden.

Tot slot maken ook bewustmakingscampagnes deel uit van het integriteitsbeleid. Bij een van die campagnes werden bijvoorbeeld gratis (nep)bioscoopkaartjes aangeboden met op de achterkant de tekst "vraagt u zich nooit af waarom ze u een filmticket cadeau doen?".

Lokale overheden reageren zeer verschillend op corruptierisico's. Lokale initiatieven zijn veeleer te danken aan individuele inzet dan het resultaat van een gecoördineerde aanpak. Sommige gemeenten hebben een opleidingsprogramma voor hun ambtenaren of werken met regels voor geschenken en sociale gelegenheden. Ander gemeenten peilen bij sollicitanten naar hun ethische waarden en nog andere hebben een klokkenluidersregeling uitgewerkt.

In 2005 keurde het Waalse parlement een decreet goed tot wijziging van artikel L1122-18 van de Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie) om elk gemeentebestuur ertoe te verplichten ethische gedragscodes vast te stellen en ethisch gedrag op te nemen in het huishoudelijk reglement. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) heeft een basismodel ontwikkeld voor een gedragscode gericht op de dienstverlening van lokale ambtsdragers.³⁰ Als gevolg daarvan hebben sommige gemeenten nu een ethische gedragscode voor gemeenteraadsleden. Toch zijn er op het lokale bestuursniveau al corruptieschandalen opgedoken. Enkele lokale corruptiezaken — met name die waarbij dezelfde politieke partij gedurende lange tijd de lokale politiek overheerste — bewijzen dat belangenconflicten en machtsmisbruik een gecoördineerde aanpak vergen.³¹

In enkele gevallen leidde een grote corruptiezaak tot het opzetten van een proactief corruptiebestrijdingsbeleid. Zo pakt de stad Antwerpen corruptie (en fraude) zeer streng aan sinds het zogeheten "Visa-schandaal", waarbij stadsambtenaren hun professionele kredietkaarten gebruikten voor privéuitgaven.³² Na aantijgingen van corruptie in een complexe zaak waarbij politici, leden van de Belgische Senaat en vertegenwoordigers van de huisvestingssector betrokken waren, probeert ook de stad Charleroi integriteit onder de aandacht te brengen. Ondertussen heeft de stad een ethische gedragscode die als voorbeeld geldt op lokaal niveau.³³ Het is echter lang niet zeker dat het bureau dat in Charleroi toezicht houdt op het integriteitsbeleid, aan het einde van zijn eerste mandaat in 2014 zijn activiteiten zal kunnen voortzetten.

Belangenconflicten en vermogensaangifte

Het meest uitgebreide beleidsdocument voor het voorkomen van belangenconflicten en politieke corruptie op federaal of regionaal niveau in België is de ethische gedragscode voor leden van het Vlaamse parlement en de Vlaamse overheid (inclusief de medewerkers in hun

³⁰ *Deontologische code voor lokale mandatarissen inzake dienstverlening aan de bevolking*, VVSG-tekst voor gemeenten en OCMW's.

http://www.vvsg.be/werking_organisatie/gemeentedecreet/documents/deontologische%20code%20mandatarissen%20%28nieuwe%20versie%29.pdf.

³¹ Een goed voorbeeld is een corruptiedossier uit 2005 in de sector van de sociale huisvesting. Bij de eerste rechtszaak die tot een uitspraak leidde, verklaarde de rechter dat het ging om een flagrante schending van het algemene belang en de democratie ten voordele van persoonlijke, financiële of electorale belangen ('*violation flagrante de l'intérêt public*' et de '*règles de la démocratie au profit des intérêts personnels, financiers ou électoraux*'). Sommige aspecten van deze zaak zijn nog steeds in behandeling.

³² http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=N-20081008-5.

³³ http://www.uvcw.be/articles/1_354.1.0_3820.htm.

kabinetten) met regels voor de omgang met de Vlaamse burger.³⁴ Het federale regeerakkoord³⁵ van 1 december 2011 bevat een hoofdstuk over politieke ethiek waarin wordt meegedeeld dat de federale en deelstaatparlementen zullen worden aangemoedigd om werk te maken van belangenconflicten en ethische codes. In datzelfde hoofdstuk is ook sprake van een op te richten, onafhankelijke ethische commissie die een ontwerp van ethische gedragscode moet opstellen en ter goedkeuring voorleggen aan het federale parlement. Die code moet onder meer aanbevelingen bevatten voor het omgaan met belangenconflicten. Tot nog toe is er nog geen concreet voorstel en in het verleden zijn gelijkaardige pogingen mislukt.³⁶ Daarom moeten deze toezeggingen op de agenda worden gehouden en zijn er gedragscodes en instrumenten nodig om corruptie en belangenconflicten te voorkomen, niet alleen voor het federale parlement, maar ook voor de leden van alle deelstaatparlementen, uitvoerende ambtsdragers op alle niveaus en alle medewerkers in hun kabinetten. Behalve gedragscodes moeten er ook toezichtmechanismen komen als garantie voor een goede uitvoering.

Om belangenconflicten te voorkomen moeten parlementsleden en hooggeplaatste verkozen ambtsdragers ten minste één keer per jaar bij het Rekenhof al hun belangen melden.³⁷ Deze informatie werd in 2012 voor het eerst gepubliceerd.³⁸ Sinds 2005 moeten parlementsleden en hooggeplaatste verkozen ambtsdragers ook een vermogensaangifte indienen.³⁹ Hoewel het Rekenhof zeer uitvoerig uiteenzet hoe de verplichte aangiften moeten worden ingediend, zijn er geen gegevens beschikbaar over de efficiëntie van het controlemechanisme. De belangrijkste informatie die het Rekenhof publiceert, is een lijst met personen die geen vermogensaangiften hebben ingediend.⁴⁰ Wie geen aangifte indient, kan een maximumboete van 5 000 EUR krijgen. Er is geen informatie beschikbaar over de daadwerkelijke uitvoering van deze regel, maar er is ten minste één geval bekend waarbij iemand beboet is. Vermogensaangiften moeten onder gesloten omslag worden ingediend en worden alleen geopend in het kader van een strafrechtelijk onderzoek. Aangezien er geen geïnstitutionaliseerd toezicht is en de gegevens van de vermogensaangiften niet openbaar zijn, worden dergelijke aangiften in de praktijk niet gecontroleerd.

Integriteit in het openbaar bestuur

Het huidige ethisch kader voor de ambtenaren van de federale overheid is vastgesteld in twee omzendbrieven van 2007⁴¹ en 2010⁴². In de omzendbrief van 2007 worden beginselen zoals onpartijdigheid, loyaliteit, respect en beroepsernst toegelicht. De omzendbrief van 2010 handelt over belangenconflicten bij overheidsopdrachten en geldt ook voor de leden van de federale regering.

³⁴ *Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking*. Beschikbaar op: http://www.vlaamsparlement.be/vp/informatie/begrippenlijst/deontologische_code.html.

³⁵ <http://www.premier.be/nl/regeerakkoord>

³⁶

<http://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=50334005>.

³⁷ De bijzondere en gewone wetten van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen alsmede een vermogensaangifte in te dienen, en die van 26 juni 2004.

³⁸ http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2013/08/14_1.pdf

³⁹ <https://www.ccrek.be/NL/MandatenVermogen.html>

⁴⁰ *Jaarverslag 2012 (15 juli 2013)*; <https://www.ccrek.be/NL/Publicaties/Jaarverslagen.html>

⁴¹ *Omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt*,

http://www.fedweb.belgium.be/nl/regelgeving/20070817_oz_573_deontologisch_kader.jsp

⁴² *Omzendbrief van 21 juni 2010: Overheidsopdrachten — Deontologie*

http://www.fedweb.belgium.be/nl/regelgeving/20100621_ozb_overheidsopdrachten.jsp.

Het corruptiedossier van de Regie der Gebouwen van de federale overheid was een mijlpaal voor het integriteitsbeleid en voor duidelijke regels inzake belangenconflicten.⁴³ Er werd een onderzoek ingesteld na een anonieme klacht bij het Openbaar Ministerie. Uit de zaak zijn een aantal lessen getrokken⁴⁴ op basis van externe studies, zoals een fraudegevoeligheidsanalyse, een forensische audit van betalingsopdrachten en een externe audit over de bouw van de gerechtsgebouwen in Gent en Antwerpen. Voorts is het toezicht op de organisatie en de gunning van overheidsopdrachten door het agentschap verscherpt. Er is ook gezorgd voor een grotere transparantie bij de gunning van kleinere overheidsopdrachten. Er zijn opleidingen en bewustmakingsinitiatieven geïntroduceerd, en personeelsleden kunnen onregelmatigheden melden bij "compliance officers". Dat laatste initiatief is lovenswaardig, maar vormt geen volwaardig alternatief voor een echte klokkenluidersregeling. Een dergelijke regeling had kunnen voorkomen dat jarenlang op grote schaal en tot op het hoogste niveau corruptiepraktijken plaatsvonden. Om de bewustwording te vergroten heeft de overheid ook de informatiebrochure "Leidraad Kwalitatief Werfbeheer" uitgegeven.⁴⁵

Er is geen federaal agentschap dat administratieve audits uitvoert of corruptie in overheidsdiensten probeert te voorkomen. Elke deelstaat heeft een eigen interne auditdienst, met onderling verschillende bevoegdheden en maatregelen die ze kunnen nemen.⁴⁶ Het Belgische Rekenhof, de interne auditdienst van de betrokken deelstaat en de externe auditdeskundigen verdelen bij audits bepaalde taken onder elkaar. Om dubbel werk te vermijden heeft Vlaanderen de samenwerking tussen de betrokken auditdiensten geformaliseerd.⁴⁷ De afsprakennota is gericht op informatie-uitwisseling over strategie en planning, monitoring en risicoanalyse, rapportage, controlemethoden, handleidingen en goede praktijken.

Vervolg van corruptie

In de periode 2000-2006 werden jaarlijks 19 tot 35 openbare ambtsdragers veroordeeld voor corruptie.⁴⁸ In 2002 werd een eerste strategische analyse gemaakt van corruptie in België (op basis van statistieken die bij de vijf grootste parketten in de periode 1996-2000 werden verzameld). Het tweede verslag — een fraudegevoeligheidsanalyse inzake overheidsopdrachten — dateert van 2008. Beide analyses vormden samen de basis voor een analyse in 2009 door de dienst die verantwoordelijk was voor de bestrijding van economische en financiële criminaliteit.⁴⁹ Uit dit laatste verslag blijkt enige corruptiegevoeligheid bij politiediensten en (hooggeplaatste) federale ambtenaren.

Het aantal recente strafrechtelijke vervolgingen van corruptiezaken in België lijkt beperkt.⁵⁰ Het jaarverslag (2010-2011) van het college van procureurs-generaal bevat onder meer de

⁴³ De Regie der Gebouwen beheert in heel België ongeveer 8 000 000 m² verspreid over 1 500 gebouwen die de federale overheid bezit of huurt.

⁴⁴ Zie het antwoord op een aantal parlementaire vragen <http://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/52/ac574x.pdf>.

⁴⁵ http://www.buildingsagency.be/120109_integr_NL.pdf.

⁴⁶ Het agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA), de Direction de l'Audit interne de fonctionnement (DAIF) van het Waalse Gewest en de Directie Interne Audit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁴⁷ Met de ondertekening van een afsprakennota inzake financiële audit in de Vlaamse overheid streven het Belgische Rekenhof, het agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie en het Instituut van de Bedrijfsrevisoren ernaar hun auditwerkzaamheden maximaal op elkaar af te stemmen. Zij willen hiermee dubbel werk vermijden, de controlelast voor de geauditeerden verminderen en de kostenefficiëntie van hun audits verhogen.

<http://www.belgiamediasupport.be/pressrelease/detail.do?pressId=15431&type=mostread&searchKey=ea715119-29bc-11e0-935e-a1edcaa22442&timeRangeId=0&pageIndex=1>.

⁴⁸ Greco (2009). Derde evaluatieronde. Evaluatieverslag over België inzake strafbaarstellingen, blz. 8-9. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)8_Belgium_One_NL.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)8_Belgium_One_NL.pdf).

⁴⁹ Bron: Belgische Senaat, antwoord op vraag 4-3617 van senator Dirk Claes d.d. 23 juni 2009 door de staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding, de heer De Vlies.

<http://www.senate.be/www/?MIval=/Vragen/SVPrint&LEG=4&NR=3617&LANG=nl>.

⁵⁰ Derde evaluatieronde. Evaluatieverslag over België inzake strafbaarstellingen, blz. 8.

aanbeveling⁵¹ dat België voldoende politiecapaciteit beschikbaar moet stellen en moet zorgen dat de verlenging van de doorlooptijd van gerechtelijke onderzoeken niet leidt tot verjaring van de strafvordering. De procureur-generaal van het Hof van Beroep van Gent wijst in het jaarverslag op de beperkte capaciteit van het Belgische gerecht voor de vervolging van complexe strafrechtelijke dossiers. Volgens het in oktober 2012 gepubliceerde jaarverslag van het College van Procureurs-Generaal krijgt de bestrijding van corruptie (en financiële delicten in het algemeen) onvoldoende prioriteit.

Aan het einde van de jaren negentig werd het Hoog Comité van Toezicht opgeheven. Hierdoor is er nationaal geen centraal punt met gerechtelijke, administratieve en preventieve bevoegdheden voor de aanpak van corruptie. De gerechtelijke politiebevoegdheden zijn overgedragen aan de Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Corruptie, die binnen de federale politie werd opgericht. Deze dienst behandelt corruptiedossiers in samenwerking met de 27 gedeconcentreerde directies van de federale gerechtelijke politie (FGP).⁵² Het jaarverslag van de politie van 2012 presenteert een nieuwe strategische aanpak van corruptie die is toespitst op de analyse van de gedetecteerde zaken.⁵³ De preventieve taken zijn deels overgenomen door het Bureau voor Administratieve Ethiek en Deontologie, dat de informatie verzamelt.

Recent maakte het hoofd van de Belgische federale politie plannen bekend om — onder meer — de Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Delinquentie te ontmantelen. Medewerkers die voor deze dienst werken, zouden in de toekomst worden overgeplaatst naar de gerechtelijke arrondissementen. Het betreft een van de aanbevelingen uit het 73 pagina's tellende auditverslag over de organisatie van de federale politie, dat in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken is opgesteld.⁵⁴ De minister wil de Centrale Dienst echter behouden. De minister wijst er tevens op dat de Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Corruptie moet worden versterkt, aangezien een daling van het aantal in 2011 en 2012 onderzochte dossiers werd opgetekend. Deze daling is deels het gevolg van een eerdere vermindering van het aantal personeelsleden.⁵⁵ Er is een grootschalige politiehervorming gepland op basis van het voorontwerp van wet dat recent werd goedgekeurd ter voorlegging aan het parlement.⁵⁶

Een andere gespecialiseerde politiedienst in Jumet (Wallonië), de pool-Polfin, hield zich bezig met de strijd tegen financiële criminaliteit en corruptie op hoog niveau en werd hierin bijgestaan door de Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Corruptie. De pool stelde gespecialiseerde speurders ter beschikking voor onderzoeken naar complexe fraude- en corruptiezaken, inclusief zaken waarbij politici betrokken zijn. Deze speurderscel speelde vanaf februari 2009 een vooraanstaande rol bij de onderzoeken in gevoelige dossiers waarbij hooggeplaatste verkozen ambtsdragers en managers betrokken zijn. Deze gespecialiseerde politiedienst is echter onlangs ontmanteld.⁵⁷ De onderzoeken zijn overgenomen door andere politiediensten. Dit kan erop wijzen dat gespecialiseerde corruptieonderzoeken relatief minder aandacht krijgen. Positief is wel dat gespecialiseerde federale politiediensten sinds de wet van

⁵¹ Zie het Jaarverslag 2010-2011 van het College van procureurs-generaal, http://www.om-mp.be/images/upload_dir/DEF%20JAARVERSLAG%2010-11.pdf

⁵² http://www.polfed-fedpol.be/pub/rapport_activites/pdf/2012/ecofin/RAecofin2012-nl.pdf.

⁵³ Jaarverslag 2012, blz. 46 http://www.polfed-fedpol.be/pub/rapport_activites/pdf/2012/ecofin/RAecofin2012-nl.pdf.

⁵⁴ Voor de organisatie van de gecentraliseerde diensten zie http://www.polfed-fedpol.be/org/org_dgj_djf_nl.php.

⁵⁵ Verslag 2012 van de Centrale Directie van de Bestrijding van de Economische en Financiële Criminaliteit: resultaten die de noodzaak en het belang van deze diensten voor de overheid en de gemeenschap bevestigen; 17/07/2013; <http://www.milquet.belgium.be/nl/verslag-2012-van-de-centrale-directie-van-de-bestrijding-van-de-economische-en-financi%C3%ABle>.

⁵⁶ Goedkeuring van de Wet Diverse Bepalingen voor Binnenlandse Zaken: belangrijke verbeteringen voor de politie, 12/07/2013, <http://www.milquet.belgium.be/nl/goedkeuring-van-de-wet-diverse-bepalingen-voor-binnenlandse-zaken-belangrijke-verbeteringen-voor-de>.

⁵⁷ Parlementaire vraag nr. 14507 van de heer Georges Gilkinet aan de vice-eersteminister en minister van Binnenlandse Zaken over "het stopzetten van de activiteiten van de onderzoekscel-Jumet". 23.1.2013 CRIV 53 COM 653 <http://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/53/ic653.pdf>.

19 december 2002 tot uitbreiding van de mogelijkheden tot inbeslagneming en verbeurdverklaring in strafzaken politiespeurders bij strafrechtelijke onderzoeken kunnen ondersteunen met hun financiële deskundigheid om proactief vermogensvoordelen te onderzoeken in een ruimere context dan bij financiële delicten.

Financiering van politieke partijen

Volgens de speciale Eurobarometer-enquête van 2013 vindt 33 % van de Belgen dat de financiering van politieke partijen voldoende transparant en onder voldoende toezicht verloopt, terwijl 60 % wijst op een gebrek aan transparantie en toezicht. De wet betreffende de financiering van de politieke partijen (aangenomen in 1989)⁵⁸ gold algemeen als een verbetering. Daarbij werd een systeem van overheids- en privéfinanciering geïntroduceerd en giften van rechtspersonen werden verboden. Het huidige systeem berust voornamelijk op overheidsdotaties en geldt voor alle partijen die door ten minste één parlementslid worden vertegenwoordigd. Partijen die geen overheidsdotaties ontvangen, zijn niet aan dezelfde controleprocedure onderworpen. Giften van 125 EUR of meer door natuurlijke personen moeten steeds geval per geval worden geregistreerd. Hoewel giften vanaf 125 EUR moeten worden geregistreerd samen met de identiteit van de schenker, vroeg de Greco in het evaluatieverslag aandacht voor giften onder dat grensbedrag.

Op grond van andere factoren en in het licht van de belangrijke veranderingen en aanbevelingen van de voorgaande 25 jaar riep de Greco in 2009 op de Belgische wetgeving inzake partij- en campagnefinanciering grondig te herzien om ze eenvormiger, duidelijker en doeltreffender te maken.⁵⁹ Belangrijker nog was de aanbeveling van de Greco om criteria te introduceren waarmee de boekhouding van de partijen en politieke formaties systematischer kan worden uitgebreid naar aanverwante structuren, meer bepaald de plaatselijke afdelingen van de partij, zodat ook op plaatselijk niveau toezicht kan worden gehouden. Er werd specifiek gewezen op het gebrek aan een geïntegreerde boekhouding waarbij de inkomsten van lokale afdelingen van politieke partijen niet in de geconsolideerde rekeningen van die partijen worden opgenomen.

De Greco wees ook op lacunes bij de controleorganen. Zo werken de federale controlecommissie en de gewestelijke commissies volgens haar onvoldoende samen. Eén uniforme structuur maakt het gemakkelijker om de complexiteit van de financiële structuren en de geldstromen binnen de partijen en tussen de partijen en de kandidaten te doorgronden.⁶⁰ De Belgische regering werkt aan een hervorming van de controle van de verkiezingsuitgaven op federaal en gewestelijk niveau en overweegt het instellen van een beroepsprocedure voor de verkiezingsuitgaven bij parlementsverkiezingen. De beoogde oplossing, namelijk de procedure voor het Grondwettelijk Hof, vereist echter een grondwetswijziging.⁶¹

Bij de follow-up uitte de Greco kritiek omdat België de aanbevelingen onvoldoende had opgevolgd. In 2012 kwam de Greco tot de slotsom dat België de voorgaande drie jaar nauwelijks vooruitgang had geboekt bij de opvolging van het conformiteitsverslag van de derde evaluatieronde. Aan de meeste aanbevelingen over de financiering van politieke partijen was nog geen gevolg gegeven en het niveau van conformiteit bleef "over het

⁵⁸ Wet van 4 juli 1989.

⁵⁹ Third Evaluation Round. Compliance report on Belgium. Public Greco RC-III (2011) 6E.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)6_Belgium_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)6_Belgium_EN.pdf).

⁶⁰ Paragrafen 78 tot 82 van Greco (2009), Derde evaluatieronde. Evaluatieverslag over België. Transparantie in de financiering van politieke partijen.

⁶¹ *Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Voorstel tot herziening van artikel 142 van de Grondwet*. Doc. 53 2969/001; *Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof*. Doc. 53 2970/001. *Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de openbare boekhouding van de politieke partijen en tot wijziging van het Kieswetboek*. Doc. 53 2972/001; *Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 19 mei 1994*. Doc. 53 2973/001.

algemeen onvoldoende", luidde opnieuw het verdict in oktober 2013.⁶² Een van de openstaande punten blijft een geïntegreerde boekhouding die een gedetailleerd beeld zou geven van de financiën van politieke partijen en alle ermee verbonden structuren.

3. VOLGENDE STAPPEN

België heeft al belangrijke elementen van het noodzakelijke corruptiebestrijdingskader opgezet. Kleinschalige corruptie lijkt geen probleem te vormen. Door de uiteenlopende bevoegdheden op regionaal en federaal niveau bestaat echter het gevaar dat het corruptiebeleid onvoldoende consistent is. Er zou meer werk kunnen worden gemaakt van een proactief preventiebeleid, een coherenter gebruik van alle beschikbare instrumenten en een doelgerichte vervolging van corruptiegerelateerde strafbare feiten. De strijd tegen corruptie bij de overheid, inclusief politiediensten en het gerechtelijk apparaat, belangenconflicten en corruptie in de politiek vergt niet-aflattende inspanningen.

Er moet aandacht worden besteed aan de volgende punten:

- Alle **overheidsdiensten** zonder integriteitsbeleid moeten een dergelijk beleid invoeren en er moeten voldoende middelen voor de integriteitsprogramma's zijn. Er moeten ethische gedragscodes en mechanismen ter voorkoming van belangenconflicten worden opgezet voor alle **benoemde en verkozen ambtsdragers** op federaal, regionaal en lokaal niveau. Voorts zijn er interne controle-instrumenten nodig om de naleving van het ethisch kader te kunnen evalueren.
- De capaciteit van het **gerechtelijk apparaat** en de **politiediensten** moet worden vergroot om te voorkomen dat corruptiezaken niet worden vervolgd omdat door een te lange rechtsgang de verjaringstermijn verstreken is. De politie moet over voldoende capaciteit beschikken voor het opsporen en onderzoeken van inbreuken die verband houden met corruptie.
- De wetgeving inzake de **financiering van politieke partijen**, inclusief bepalingen over toezichtmechanismen, moet ook gelden voor partijen die geen federale subsidies ontvangen. Aan politieke partijen verbonden lokale organisaties moeten ook audits ondergaan en voldoen aan de boekhoudkundige verplichtingen die een geconsolideerd beeld opleveren van de financiering van politieke partijen, inclusief één gemeenschappelijke toezicht- en auditstructuur.

⁶² GRECO RC-III (2013) 19E.