

Deze handreiking bestaat uit twee delen. Het eerste deel gaat in op de vraag wat corruptie is, waarin oorzaken kunnen worden gevonden en welke effecten het heeft. In dit deel worden tevens enkele van de recente inzichten beschreven en wordt het belang van een multidisciplinaire benadering uiteengezet. In het tweede deel staan concrete interventiemogelijkheden voor posten centraal.

### 1. Wat wordt verstaan onder corruptie?

Corruptie is een verzamelnaam voor een fenomeen dat vele gedaanten kent. Voorbeelden zijn er genoeg: de douanebeambte die pas na een kleine betaling bereid is goederen in te klaren, de minister die een omvangrijk contract gunt aan het bedrijf van een familielid, de president die middelen uit de staatskas doorsluisst naar een privé-rekening, de manager van een bedrijf die door handel met voorkennis een enorme aandelenwinst vergaart, de rechter die beslist ten faveure van de partij die het meeste toeschuift, etc.. Omkoping, machtsmisbruik, verduistering, illegale verrijking, fraude; het zijn allemaal vormen van corruptie<sup>1</sup>.

Het sleutelwoord is daarbij steeds: macht. Corruptie kan worden omschreven als misbruik van een (publieke) machtspositie voor privé-belangen. Veel definities hebben alleen betrekking op de publieke sector. In de hier gebruikte omschrijving is bewust het woord 'publieke' tussen haakjes geplaatst, om aan te geven dat het niet alleen gaat om praktijken onder ambtenaren en politici en in hun interactie met de private sector, het maatschappelijk middenveld en privé-personen. Corruptie komt ook voor zonder dat er een relatie is met de overheid, zowel bij bedrijven als bij andere niet-statelijke actoren. Zo kan private corruptie er bijvoorbeeld toe leiden dat de kwaliteit van producten via geheime afspraken ver onder de maat is. Bij medicijnen, maar ook bijvoorbeeld bij huizenbouw kan dit grote gevolgen hebben voor het welzijn van de bevolking.

Vaak wordt een onderscheid gemaakt tussen "grote" en "kleine" corruptie. "Klein" heeft dan betrekking op de corruptie waarmee de gewone man of vrouw in het dagelijkse leven wordt geconfronteerd: de relatief geringe illegale betalingen om diensten of producten te verkrijgen, zoals een rijbewijs, paspoort of visum, medische zorg of onderwijs. "Groot" omvat de corruptie op een hoger (bestuurlijk) niveau, waarmee omvangrijke bedragen zijn gemoeid, zoals enkele van de hierboven genoemde voorbeelden.

Corruptie is niet een probleem van alleen ontwikkelings- of transitielanden. Het is een wereldwijd verschijnsel, waarmee we ook dicht bij huis te maken hebben. Denk aan de bouwfraude, het boekhoudschandaal bij Ahold of het uit onderzoek gebleken gebrek aan integriteit bij sommige Nederlandse gemeenteambtenaren. Wel zijn er grote verschillen tussen landen in de omvang en de vormen van corruptie, in de wijze waarop ermee wordt omgegaan en daarmee ook in de impact die het heeft.

### 2. Factoren die corruptie veroorzaken

Over de oorzaken van corruptie bestaan uiteenlopende visies<sup>2</sup>. Kort samengevat: politicologen en bestuurskundigen wijten corruptie aan institutionele zwaktes, zoals gebrek aan (onafhankelijk) toezicht en controle, te complexe regelgeving of te weinig transparantie; economen zien corruptie meer als een verschijnsel dat voortkomt uit vraag naar en aanbod van schaarse middelen en uit financiële prikkels

<sup>1</sup>

Zie voor een overzicht van de verschillende strafrechtelijke delicten hoofdstuk 3 van het in 2003 tot stand gekomen VN-Verdrag tegen Corruptie: [www.unodc.org/unodc/en/crime\\_convention\\_corruption.html](http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html)

<sup>2</sup> Zie o.a. <http://partner.u4.no> (website Utstein Anti-Corruptie Virtual Resource Centre) voor verwijzingen naar relevante literatuur, voor "FAQ's" en voor deel 3 van de U4 anti-corruptie-cursus.

(zoals te lage salarissen die leiden tot "aanzuivering" van inkomsten); antropologen benadrukken culturele factoren die corruptie in de hand werken, zoals patronagesystemen en cliëntelisme; en ethici wijzen op gebrek aan integriteit en moreel besef of hebzucht als verklaring voor corruptie.

De werkelijkheid is uiteraard nooit ééndimensionaal. Het gaat veelal om een complexe combinatie van politiek-bestuurlijke, economische en sociaal-culturele factoren die aan corruptie ten grondslag liggen. Deze combinatie van factoren is landenspecifiek en kan daarom niet in algemene termen worden gevangen. Zij hangt af van de specifieke systemen, structuren - zowel formele als informele - en dynamiek in een land. Teneinde zinvolle interventies te ontwerpen om corruptie tegen te gaan is het dan ook van cruciaal belang deze samenhang goed te analyseren. Daarbij kan het onder meer behulpzaam zijn te kijken naar:

- Drijfveren: welke prikkels bestaan er voor corrupt gedrag? Armoede? Loyaliteit aan de eigen achterban of druk vanuit de eigen clientèle?
- Mogelijkheden: welke gelegenheden voor corruptie doen zich voor? In hoeverre beschikt iemand over vrijheid van handelen, als gevolg van bijvoorbeeld bureaucratische complexiteit of een monopolie op de verdeling van financiële middelen?
- Risico's: wat is de kans dat corrupt gedrag wordt ontdekt en bestraft? Welke toezichts- en controlemechanismen zijn er? Wat zegt de wetgeving over corruptie? Hoe functioneert de juridische sector, in hoeverre is deze zelf corrupt?
- Alternatieven: welke alternatieven zijn voorhanden voor hen die bereid lijken de corruptie in hun leefomgeving een halt toe te roepen?

### 3. De schadelijke effecten van corruptie

Volgens een schatting van het Wereldbankinstituut is jaarlijks met de betaling van steekpenningen wereldwijd een bedrag van één triljoen (1.000 miljard) dollar gemoeid.<sup>3</sup> En dat laat andere vormen van corruptie nog buiten beschouwing. De schade die door corruptie wordt aangericht is omvangrijk, zowel in materiële als in immateriële zin. De mate waarin corruptie doorwerkt verschilt van land tot land, maar het heeft onder meer (potentieel) negatieve gevolgen voor:

- Economische ontwikkeling en ondernemersklimaat: corruptie verstoort het marktmechanisme, staat een goede prijs-kwaliteitverhouding in de weg en creëert onzekerheden die investeerders afschrikken. Dit benadeelt de economische groei en staat een goed ondernemersklimaat in de weg.
- Stabiliteit van het politiek systeem: corruptie is schadelijk voor de reputatie van politici en ambtenaren en voor de legitimiteit van het bestuur en het vertrouwen van de burger in de overheid. Het vormt een voedingsbodem voor cynisme en apathie onder de bevolking, en kan - wanneer het zich omzet in volkswoede en protest - destabiliserend werken.
- De publieke zaak: corruptie ondermijnt overheidsregelgeving die bedoeld is ter bescherming van de volksgezondheid, het milieu, de openbare veiligheid, etc. Dit kan bijvoorbeeld resulteren in overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen (door oneigenlijke vormen van oliewinning, illegale houtkap e.d.) met alle gevolgen van dien voor de leefomgeving.
- Kwaliteit van publieke dienstverlening: corruptie leidt tot verspilling, vermindering en misallocatie van publieke middelen, die niet voor de behoeften van de samenleving worden ingezet, maar de privé-agenda van enkelen ten goede komen.
- Armoede: corruptie raakt de armen disproportioneel hard. Met name in endemisch corrupte landen ontnemt het hen de toegang tot basisvoorzieningen, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Uitsluiting en instandhouding van armoede is het gevolg.

### 4. Effectiviteit en legitimiteit / AEV

---

<sup>3</sup> [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (feature story: \$1,000,000,000,000 and counting...)

Het voorgaande laat zien dat van corruptie een schadelijke invloed uitgaat op zowel de effectiviteit als de legitimiteit van bestuur. Het functioneren, de interne verhoudingen en de stabiliteit van een staat kunnen er ernstig door worden bedreigd.

Daarnaast heeft corruptie ook consequenties voor de effectiviteit en legitimiteit van ontwikkelingssamenwerking (OS). Corruptie vermindert het effect van OS-programma's wanneer gelden weglekken. Het werkt kostenverhogend omdat extra maatregelen en controles moeten worden ingebouwd om de corruptierisico's in te dammen. En gezien de reeds bestaande scepsis ten aanzien van de vraag of hulp helpt, is de negatieve publiciteit rond corruptie in programma's weinig heilzaam voor het draagvlak van OS.

In de notitie Aan Elkaar Verplicht (AEV) worden twee bijzondere aandachtsvelden genoemd binnen de inspanningen op het terrein van goed bestuur: 1) bevordering van het ondernemersklimaat en 2) dialoog over mensenrechten in relatie tot armoedebestrijding. Voor beide is corruptiebestrijding van belang. Dit werd bij de beschrijving van de effecten van corruptie al aangegeven. Corruptie kan een belangrijke stain-de-weg vormen voor een gunstig ondernemersklimaat, vanwege onder meer oneerlijke concurrentie en de onzekerheden die daarmee gepaard gaan. De bestrijding van corruptie en bevordering van integriteit sluit daarnaast naadloos aan bij de rechtenbenadering van ontwikkeling (zie handreiking 2): het recht op onderwijs, het recht op gezondheidszorg, het recht op werk, om maar een paar voorbeelden te noemen, kunnen slechts verzekerd worden als de voorzieningen in principe openstaan voor iedereen. Onderscheid als gevolg van cliëntelisme, nepotisme, of toegang onder voorwaarde dat steekpenningen worden betaald, staan volstrekt haaks op dit beginsel.

Hierbij verdient ook de genderdimensie van corruptie aandacht. Onderzoek heeft uitgewezen dat vrouwen over het algemeen harder getroffen worden door corrupte systemen dan mannen, onder meer door bestaande verschillen in (familie)rechten, in financiële positie en in macht. Veel vrouwen beschikken daardoor niet de "benodigde" middelen om zich toegang tot bijvoorbeeld overheidsdienstverlening te verschaffen.

Voorts is het een interessant gegeven dat studies van onder meer de Wereldbank laten zien dat corruptie vermindert naarmate de politieke participatie van vrouwen toeneemt. Ook zouden vrouwen in het bedrijfsleven minder bereid zijn steekpenningen te betalen.

## **5. Bestrijding van corruptie**

Tien jaar geleden was corruptie een nog vrijwel onbespreekbaar thema. Tegenwoordig wordt de schade die door corruptie wordt aangericht en het belang van bestrijding ervan in brede kring onderschreven. Dat besef heeft onder meer geleid tot de totstandkoming in 2003 van een apart VN-Verdrag tegen Corruptie<sup>4</sup>, waaraan Nederland in belangrijke mate heeft bijgedragen. Dit verdrag zal in de toekomst een belangrijk kader vormen om lid-staten aan te spreken op de uitvoering van hun verplichtingen om corruptie tegen te gaan.

Uiteindelijk gaat het uiteraard niet alleen om de erkenning van het probleem, maar om de daadwerkelijke bestrijding van corruptie. Daaraan zit zowel een normatief als een functioneel aspect. Het normatieve aspect heeft betrekking op de veroordeling van het verschijnsel corruptie en op de politieke wil om het aan te pakken. Dit is van cruciaal belang: zonder politieke wil hebben anti-corruptie activiteiten uiteindelijk weinig kans van slagen. Bij het functionele aspect gaat het erom of een land tot corruptiebestrijding in staat is, of het over voldoende capaciteit en middelen beschikt.

Donoren kunnen ten aanzien van beide aspecten een belangrijke rol vervullen; enerzijds door het aangaan van een politieke dialoog, anderzijds door ondersteuning van capaciteitsversterking en -opbouw. Daarnaast is er voor donoren zelf nog een ander aspect in het geding: het waarborgen van de rechtmatige inzet van door hen ingezette gelden. Het zijn deze drie interventieniveaus - **politieke dialoog**,

---

<sup>4</sup> Zie de voetnoten 1 en 16.

**capaciteitsopbouw en rechtmatige inzet van donorgelden** - die verderop in dit kader worden uitgewerkt.

Corruptiebestrijding is een relatief jong beleidsterrein dat gekenmerkt wordt door een snel stijgende leercurve. Enerzijds komt dit door de beschikbaarheid van steeds meer onderzoek, anderzijds door toenemende ervaring met anti-corruptie activiteiten in de praktijk. Daardoor ontstaat een groeiend inzicht in wat wel en niet belangrijk, wenselijk of zinvol is op dit terrein<sup>5</sup>. Het belang van politieke wil werd hierboven al genoemd. Voorts, zoals voor het gehele werktein van goed bestuur al werd gesteld, geldt ook ten aanzien van corruptiebestrijding dat er geen "quick fixes" bestaan. Een al te ambitieuze agenda op de korte termijn leidt al snel tot hooggespannen verwachtingen die niet kunnen worden waargemaakt. In essentie gaat het naast hervorming van instituties in belangrijke mate om het bewerkstelligen van een verandering in attitude en van een cultuur van integriteit en rekenschap. Dat zijn processen waarop veelal geen snelle successen kunnen worden geboekt.

Culturele veranderingen kunnen niet van buitenaf worden opgelegd. Het gaat om een geleidelijk bewustwordingsproces dat niet geïntroduceerd kan en moet worden als aantasting van de nationale tradities, maar waar juist aansluiting gezocht moet worden bij het politieke, maatschappelijke en levensbeschouwelijke leiderschap dat die tradities belichaamt. Van groot belang is dat dit leiderschap uitdraagt zelf niet (langer) mee te willen werken aan een corrupt systeem. Immers, goed voorbeeld doet goed volgen. Ook in samenlevingen waar corruptie een endemisch karakter heeft, waar het als het ware in de cultuur zit ingebakken, is het niet nodig moedeloos te worden. In iedere maatschappij zijn hervormingsgezinden aanwezig. De kunst is deze "bereidwilligen" te vinden en te ondersteunen om daarmee - zoals Transparency International het noemt - "islands of integrity" te doen ontstaan. In het ene geval zal dit een politiek leider kunnen zijn, in het andere vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, een NGO of een Kamer van Koophandel. Ombuiging op deze wijze is mogelijk, getuige de successen die o.a. een aantal Aziatische landen heeft gemaakt in de strijd tegen corruptie.

Het voorgaande geeft al aan dat de universele blauwdruk voor corruptiebestrijding niet bestaat. Een enkel technocratische aanpak werkt dan ook niet. De strategie vergt maatwerk in het licht van landenspecifieke kennis over de onderliggende oorzaken van corruptie en de politieke en sociaal-economische omstandigheden en structuren. Een goede analyse daarvan vormt dan ook het startpunt en is van belang om te voorkomen dat alleen aan symptoombestrijding wordt gedaan. Ook wordt steeds meer onderkend dat ad hoc hervormingen op deelreinen, zonder dat deze in de bredere context worden geplaatst, over het algemeen zinvol noch duurzaam zijn. Een meer geïntegreerde benadering is geboden, waarin de onderlinge verbanden worden gezocht en aangepakt.

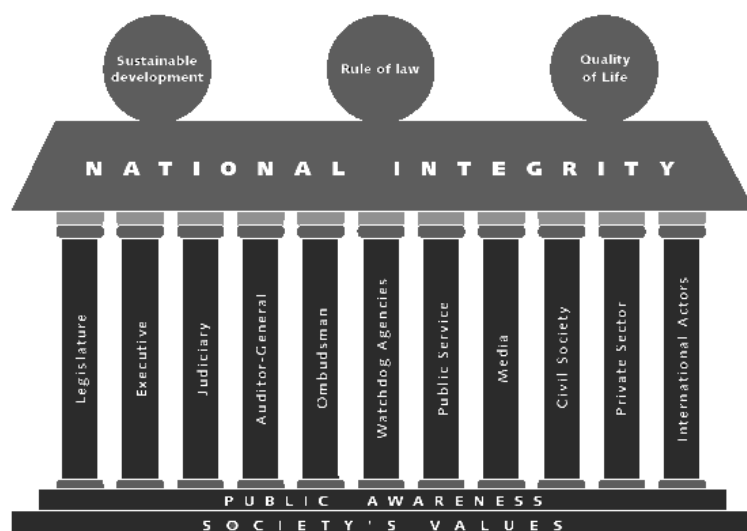
## **6. Een geïntegreerde benadering**

Een voorbeeld van een dergelijke holistische benadering is het concept van een "National Integrity System" (NIS) dat door Transparency International (TI) is ontwikkeld.<sup>6</sup> Het NIS wordt omschreven als het totaal van alle instituties en praktijken in een land die van belang zijn voor de bevordering en handhaving van integriteit. TI presenteert dit NIS met de metafoer van een Griekse tempel (zie onderstaande afbeelding), waarvan de afzonderlijke pilaren de instituties vertegenwoordigen die van belang zijn om het systeem in stand te houden.

---

<sup>5</sup> Zie o.a. de studie "Synthesis of Lessons Learned in Donor Practices on Fighting Corruption (2003)" die in opdracht van OESO/DAC werd uitgevoerd ([www.oecd.org/dataoecd/14/44/19936969.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/14/44/19936969.pdf)), "Helping Countries Combat Corruption. Progress at the World Bank since 1997" ([www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/publications.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/publications.htm)) en de "Good Practices" database van Transparency International ([www.ti-bangladesh.org/bp/](http://www.ti-bangladesh.org/bp/)).

<sup>6</sup> Zie Jeremy Pope, *Confronting corruption: the elements of a national integrity system* (TI Source Book 2000), te vinden via [www.transparency.org/sourcebook/index.html](http://www.transparency.org/sourcebook/index.html)



Bron: TI Source Book

Deze pilaren zijn: de uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht, instellingen die als "waakhond" fungeren (zoals een Rekenkamer, Ombudsman, of een speciale anti-corruptie commissie), de overheidsdienst, de media, civil society, de private sector en internationale actoren. Deze laatste kent drie componenten: 1) de rol en houding van donoren ten opzichte van corruptie en integriteit in een land, 2) de rol van het internationale bedrijfsleven, en 3) de rol van mechanismen (mits aanwezig) voor wederzijdse juridische bijstand (bijvoorbeeld ten behoeve van het terugvorderen van gestolen overheidsgelden die bij buitenlandse banken zijn ondergebracht).

Tevens vertegenwoordigen deze pilaren een aantal regels of praktijken dat nodig is om de verschillende instituties en daarmee het systeem als geheel optimaal te laten functioneren. Voorbeelden hiervan zijn: eerlijke verkiezingen, onafhankelijkheid, vrijheid van meningsuiting, een ethisch ambtenarenapparaat, toegang tot informatie, goede en afdwingbare wetgeving, concurrentiebeleid (inclusief openbare aanbestedingsregels), verantwoording afleggen aan de bevolking, etc. Het systeem als geheel wordt geschaagd door de waarden in de samenleving en het publieke bewustzijn. Het NIS wordt dan ook gekenmerkt door zowel top-down als bottom-up processen. Waar het om gaat is de interdependentie van de verschillende instituties en praktijken. Het is niet genoeg om op slechts één van de pilaren te focussen en de rest buiten beschouwing te laten. Immers, zoals TI bijvoorbeeld stelt, rechters die bereid zijn corruptie een halt toe te roepen kunnen weinig bereiken als de politie, aanklagers of advocaten tot op het bot corrupt zijn (zie ook handreiking 3). Het integriteitssysteem dient dan ook op voldoende pilaren te rusten om stevig overeind te kunnen blijven staan en te kunnen bijdragen aan duurzame ontwikkeling, rule of law en de kwaliteit van leven (de drie bollen bovenop de tempel). *"it is crucial that the roof be kept level if these three round balls and the values they encompass are not to roll off"*<sup>7</sup>.

Het concept van een NIS kan behulpzaam zijn bij het formuleren van een nationale strategie om corruptie tegen te gaan<sup>8</sup>. Het is geen dwingend model, maar het geeft aan welke actoren op welke wijze bij bestrijding van corruptie een rol kunnen spelen. Voor een aantal landen zijn studies beschikbaar van de daar aanwezige elementen van een NIS<sup>9</sup>. Deze bieden inzicht in bestaande omissies en zwakke punten en

<sup>7</sup> TI Source Book, p. 36.

<sup>8</sup> Het Source Book biedt uitgebreide informatie over het NIS en beschrijft onder meer per institutie de integriteitsrisico's en een aantal indicatoren om de rol van deze "integriteitspilaar" te beoordelen.

<sup>9</sup> Zie de NIS country studies van TI: [www.transparency.org/activities/nat\\_integ\\_systems/nis\\_index.html](http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/nis_index.html)

in de mogelijkheden om hieraan iets te doen. Om daadwerkelijk iets te kunnen bereiken is, zoals reeds werd gesteld, de aanwezigheid van politieke wil een eerste voorwaarde. Maar dan nog zal het door beperkingen in menselijke capaciteit en financiële middelen vaak niet mogelijk zijn om alles tegelijkertijd aan te pakken. Er zal dan aan de hand van een landenspecifieke analyse moeten worden geïdentificeerd wat de grootste knelpunten zijn en waarop als eerste dient te worden ingezet.<sup>10</sup>

Hoewel het moeilijk zal zijn corruptie helemaal uit bannen, dient het streven er wel op gericht te zijn corruptie tot een "high risk, low return"<sup>11</sup> praktijk te maken. Een combinatie van preventieve en handhavingsmaatregelen is daarbij aangewezen. Strafbaarstelling en vervolging is belangrijk voor het handhaven van de rechtsorde. Bovendien kan van het signaal dat daarmee wordt afgegeven eveneens een preventieve werking uitgaan.

## 7. Doelstelling en interventiemogelijkheden

Waarom hecht Nederland belang aan corruptiebestrijding? Het antwoord op deze vraag is in het voorgaande in feite al gegeven en is tweeledig. Enerzijds wordt beoogd het ontwikkelingsproces in landen te bevorderen door bij te dragen aan het indammen van de schadelijke effecten van corruptie. Anderzijds wil Nederland dat de beschikbaar gestelde middelen effectief en rechtmatig worden ingezet, mede met het oog op het draagvlak voor OS. Indachtig deze doelstellingen kunnen posten vanuit een drietal interventieniveaus opereren, bij voorkeur in breder donorverband: I) politieke dialoog, II) capaciteitsopbouw en III) rechtmatige inzet van donorgelden. Idealiter bestaat stap één echter uit een goede analyse van de corruptie in het betreffende land, aan de hand waarvan specifieke interventies kunnen worden bepaald.

### Stap één: analyse en plan

Vaak is al veel informatie beschikbaar over corruptie in landen, waarvan gebruik gemaakt kan worden. Op verschillende manieren wordt gepoogd de mate van corruptie te meten, al is dit door de aard van het probleem geen sinecure.<sup>12</sup> Velen zijn bekend met de Corruption Perceptions Index (CPI) die TI jaarlijks uitgeeft. Deze index is gebaseerd op de perceptie van academici, zakenlieden en analisten over de mate van corruptie in een jaarlijks toenemend aantal landen.<sup>13</sup> Het is vooral de rangorde tussen landen die in de media aandacht krijgt. Veel interessanter is echter de ontwikkeling in de score die specifieke landen in de loop der tijd krijgen toebedeeld. Deze score varieert van 0 (zeer corrupt) tot 10 (vrijwel corruptievrij). Overigens geeft de CPI slechts een indicatie; het gaat immers om de perceptie van een beperkt aantal personen, niet om harde, objectieve feiten. Steeds meer lokale afdelingen van TI leggen zich overigens toe op in het kaart brengen van corruptie in specifieke landen. Een voorbeeld van een methode is het bevragen van huishoudens over de keren dat zij voor het verkrijgen van (toegang tot) uiteenlopende diensten illegale betalingen moeten verrichten.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Huther en Shah hebben in de studie "Anti-corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation (dec.2000) gepoogd aan te geven welke anti-corruptie activiteiten prioritair zijn gegeven de kwaliteit van bestuur (zwak, redelijk, goed) in combinatie met de mate van corruptie (hoog, medium, laag) in landen. Dit is evenwel een tamelijk ideaaltypisch geheel, dat voorbijgaat aan landenspecifieke kenmerken. Zie ([http://wbln0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/0/9fd464d371219b80852569ab10072c17d/\\$FILE/wps.2501.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/0/9fd464d371219b80852569ab10072c17d/$FILE/wps.2501.pdf))

<sup>11</sup> Ibid, p. 35.

<sup>12</sup> Voor een vergelijking van een aantal bestaande meetmethodes, waaronder de Corruption Perceptions Index en de Control of Corruption Indicator van de Wereldbank, zie Tina Søreide, *Estimating Corruption: comments on available data* (december 2003), te vinden op <http://partner.u4.no>

<sup>13</sup> Op de website van TI staan alle CPI's die vanaf 1995 zijn uitgegeven, inclusief een toelichting op samenstelling van deze lijsten. Zie [www.transparency.org/surveys/index.html#cpi](http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi)



Voor een aantal landen is, zoals hiervoor al aangegeven, door TI een NIS-studie uitgevoerd. Soms is door de overheid zelf, door UNDP of door de Wereldbank een analyse gemaakt van de corruptie(risico's) of hebben andere bilaterale donoren, al dan niet voor een specifieke sector, een studie laten uitvoeren. Waar dit niet het geval is zou een welwillende overheid kunnen worden ondersteund om de situatie in kaart te brengen of zou de post zelf - samen met andere donoren - een consultant voor dit doel kunnen inhuren. De in paragraaf 2 genoemde vragen voor het achterhalen van de oorzaken van corruptie kunnen daarbij structuur aanbrenghen. Het doel is inzicht te verkrijgen in de oorzaken, vormen en effecten van corruptie, in de werking en sterke en zwakke punten van systemen en structuren en in de grootste knelpunten die moeten worden aangepakt. Op basis daarvan kan een actieplan worden geformuleerd. Idealiter gebeurt dit alles in een vorm waarin de inbreng van verschillende actoren (overheid, civil society, bedrijfsleven) wordt meegenomen en een breed gedragen (nationaal) plan van aanpak kan worden opgesteld. Het Source Book van TI beschrijft bijvoorbeeld het proces van een National Integrity Workshop, waarin voor donoren slechts een faciliterende en lerende rol is weggelegd. Aanknopingspunten voor een aantal generieke elementen van een nationaal actieplan kunnen ook worden gevonden in de "Anti-Corruption Toolkit" van het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).<sup>15</sup> Waar een dergelijk nationaal plan niet haalbaar blijkt, is het zaak de al eerder genoemde "islands of integrity" te vinden met wie kan worden samengewerkt.

#### Interventieniveau I: politieke dialoog

Op verschillende manieren vindt door posten politieke dialoog plaats met de regering van een land: zowel multilateraal (EU, Consultatieve Groepen, etc) als in bilateraal verband. Politieke dialoog is een uitstekend instrument om het thema corruptie te agenderen en bespreekbaar te maken. Donoren geven daarmee aan dat zij aandacht hebben voor het onderwerp en dat zij belang hechten aan de bestrijding van corruptie. Deze dialoog kan tevens worden ingezet als toetssteen voor de aanwezigheid van politieke wil (hoewel dit uiteraard in de praktijk dient te blijken) en voor de voortgang van (eventuele) nationale maatregelen tegen corruptie. Wanneer in een partnerland van Nederland blijkt dat deze wil ontbreekt of de corruptie enkel erger wordt, zou bij de regering in kwestie aan de orde moeten worden gesteld dat dit een probleem kan vormen voor de algehele samenwerkingsrelatie. Vanzelfsprekend dient een dergelijke boodschap goed te worden gecoördineerd met andere donoren in het land en worden bij voorkeur gezamenlijk voorwaarden gesteld aan voortgezette verstrekking van fondsen. Indien geen verbetering optreedt, kan in het ultieme geval het politieke besluit genomen worden de steun aan het betreffende land stop te zetten, te verminderen of op andere wijze in te zetten. Teneinde als donor zelf voorspelbaar te blijven, dient één en ander uiteraard gefaseerd te geschieden.

Het in 2003 gesloten VN-Verdrag tegen Corruptie kan in de toekomst van grote waarde zijn in de politieke dialoog die een ambassade voert in het landen van vestiging. Met name de hoofdstukken 2 en 3 over preventieve maatregelen en strafrechtelijke bepalingen komen daarvoor in aanmerking.<sup>16</sup> Nederland heeft er tijdens de onderhandelingen sterk op aangedrongen dat de Conferentie van Verdragsluitende Partijen een sterke monitoringprocedure aanvaardt. Het zal nog moeten blijken hoe krachtig een dergelijke procedure zal worden, maar dat er een vorm van systematische monitoring gaat komen, staat wel vast. Daarnaast hebben verschillende regionale organisaties overeenkomsten ontwikkeld met bijbehorende monitoringprocedures. Genoemd kunnen worden de Raad van Europa (met monitoring door de Group of States against Corruption - GRECO), de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) en de Afrikaanse

---

<sup>14</sup> En marge van de ondertekeningsceremonie voor het VN Verdrag tegen Corruptie organiseerde TI een workshop over verschillende methodes voor het meten van corruptie. Het verslag hiervan staat op het BZ-net: [http://bznet/content.asp?key=499259&pad=464141\\_464237\\_472988\\_473002](http://bznet/content.asp?key=499259&pad=464141_464237_472988_473002)

<sup>15</sup> Anti-Corruption Toolkit UNODC ([www.unodc.org/en/corruption\\_toolkit.html](http://www.unodc.org/en/corruption_toolkit.html)).

<sup>16</sup> Zie [http://bznet/content.asp?key=487986&pad=464141\\_464237\\_472988\\_473002\\_487981](http://bznet/content.asp?key=487986&pad=464141_464237_472988_473002_487981) voor informatie over de achtergrond en highlights van het VN-verdrag.

Unie (AU). Juist, omdat corruptie gezien moet worden tegen de achtergrond van de lokale omstandigheden, zijn dergelijke monitoringprocedures van groot belang.

Al eerder werd gesteld dat corruptie niet alleen een probleem van ontwikkelings- en transitielanden is. Naast het feit dat elk individueel land ermee wordt geconfronteerd is corruptie ook een transnationaal probleem geworden. Enerzijds kan daarbij gedacht worden aan de relatie tussen corruptie en de internationale georganiseerde misdaad, in het bijzonder op het terrein van smokkel en handel in mensen, wapens en drugs. Anderzijds mag niet onvermeld blijven de rol die het internationale bankwezen speelt, als het gaat om de verduistering of diefstal van overheidsmiddelen door dictators. Veel landen zijn aangewezen op internationale samenwerking om na vertrek van de betrokken dictator hun eigen middelen terug te krijgen.

Het gaat dus ook om een gezamenlijk probleem. Omdat corruptie in gesprekken vaak gevoelig ligt kan het vooral in de bilaterale dialoog handig zijn deze gezamenlijkheid te benadrukken. Dat kan wellicht voorkomen dat gesprekspartners zich onnodig in het beklagdenbankje gedrukt voelen en maakt daadwerkelijke uitwisseling van informatie en ervaringen vaak beter mogelijk. Ook dient bedacht te worden dat Nederland zelf, bijvoorbeeld via Nederlandse bedrijven, betrokken kan zijn bij corruptie in een land.

Interventieniveau II: capaciteitsopbouw en -versterking

Op het terrein van capaciteitsopbouw kan op legio manieren ondersteuning worden geboden. Indachtig het belang van een geïntegreerde benadering, wordt sterk aangeraden steun te verlenen aan een nationaal anti-corruptie programma of actieplan (zie analyse), waarin alle relevante instituties en actoren aan bod komen. In afstemming met de andere donoren zou kunnen worden bepaald wie welk onderdeel financiert of worden besloten bijdragen aan het plan als geheel beschikbaar te stellen. Indien een dergelijk breed nationaal plan niet haalbaar is, kan wellicht op sectorniveau een actieplan worden opgesteld of kan worden gezocht naar mogelijkheden om afzonderlijke actoren in de samenleving, die geïnteresseerd zijn aan de strijd tegen corruptie, te ondersteunen.

De te verlenen steun kan een sectoroverstijgend karakter hebben of sectorspecifiek zijn (gericht op het terugdringen van corruptie in bijvoorbeeld het onderwijs of de gezondheidszorg). In beide gevallen geldt dat de activiteiten niet altijd "gelabeld" hoeven te worden als corruptiebestrijding. Soms is het vanwege gevoeligheden beter te spreken over het vergroten van transparantie, het bevorderen van integriteit of het verbeteren van toezicht en controle. Ook is het zo dat veel activiteiten op het terrein van goed bestuur niet specifiek gericht zijn op bestrijding van corruptie, maar daaraan indirect wel bijdragen.

Hieronder worden enkele voorbeelden genoemd van activiteiten die ondersteund zouden kunnen worden. De relevantie daarvan hangt uiteraard af van de specifieke omstandigheden in een land. Het gaat ook niet om een uitputtend lijstje. Veelal gaat het om activiteiten die bijdragen aan het versterken van controle- en toezichtmechanismen, aan het vergroten van toegang tot informatie en aan bewustwording van corruptie en integriteit. Meer suggesties kunnen onder meer worden gevonden in de reeds genoemde *Anti-Corruption Toolkit* van UNODC en in de *Corruption Fighters Toolkit* van TI.<sup>17</sup>

## IIa. Overheid

- Formuleren of herzien van anti-corruptie wetgeving;
- Opzetten van een anti-corruptie instelling: van belang hierbij is dat deze instelling onafhankelijk kan opereren, dus niet onder controle staat van de regering of voor benoemingen afhankelijk is van de president;

<sup>17</sup> Zie voetnoot 15 voor de toolkit van UNODC, en de TI website ([www.transparency.org/toolkits/2002/index.html](http://www.transparency.org/toolkits/2002/index.html)). Op <http://partner.u4.no> staan korte beschrijvingen van de inhoud van een aantal toolkits. Tot slot biedt de bijlage bij deze handreiking - over de rol van internationale organisaties - ook verwijzingen naar andere instrumenten.



- Versterken van de Rekenkamer of Ombudsman;
- Integriteitstraining van ambtenaren;
- Vereenvoudiging van regelgeving;
- Vergroten van toezichhoudende en controlerende rol van het parlement;
- Opstellen van gedragscodes en klokkenluidersregelingen;
- Vergroten van de toegang van burgers tot overheidsinformatie;
- Formuleren van klachtenprocedures voor burgers;
- Versterken van budgettransparantie en beheer van de openbare financiën.

#### I Ib. Civil society

- Versterking van lokale afdelingen van TI of andere ngo's die zich voor bevordering van transparantie en integriteit en bestrijding van corruptie inzetten;
- Bewustwordingscampagnes onder de bevolking over de schadelijke effecten van corruptie;
- Steun aan mediaorganisaties of onderzoekstraining voor journalisten.

#### I Ic. Private sector

- Bevorderen van good corporate governance. In Indonesië is bijvoorbeeld een project van de Nederlands Indonesische Kamer van Koophandel gesteund dat voorzag in het opzetten van een voorlichtingscentrum voor bedrijven over corporate governance;
- Voorlichting geven aan Nederlandse bedrijven over de OESO Conventie tegen Omkoping van Buitenlandse Ambtenaren. Het Ministerie van Economische Zaken heeft ten behoeve van het bedrijfsleven een tekst over de implicaties van dit verdrag gepubliceerd op de website<sup>18</sup>;
- Opzetten van een lokale Kamer van Koophandel;
- Steun aan vakbonden.

#### Interventieniveau III: rechtmatige besteding van donorgelden

Naarmate corruptie in een land meer wijdverspreid is, neemt het risico toe dat donorgelden niet geheel op de bedoelde manier worden besteed. Dit risico is aanwezig voor alle vormen van samenwerking, zowel bij de meer traditionele project- en programmasteun als bij (sectorale) begrotingssteun. Het is daarom van groot belang dat in alle gevallen waarin steun wordt verleend van tevoren de risico's op corruptie goed in kaart gebracht worden, zodat preventief maatregelen kunnen worden getroffen. HMA Dhaka bijvoorbeeld heeft deze analyse, samen met andere donoren, door een consultant laten doen voor een programma in de sector onderwijs. Ook tijdens de looptijd en bij beëindiging (overdracht!) van activiteiten is aandacht voor corruptie van groot belang. Meer in het algemeen geldt dat aanbestedingsprocedures bijzonder corruptiegevoelig zijn. Het hangt van de gekozen hulpmodaliteit af welk instrumentarium kan worden ingezet om corruptie te voorkomen en zo de beheersrisico's af te dekken.

#### IIIa. (Sectorale) begrotingssteun

Bij budget- of begrotingssteun zijn de risico's het grootst aangezien minder direct zicht bestaat op de besteding van de middelen. Een centraal element bij het verlenen van begrotingssteun is het bestaan van voldoende vertrouwen in het beheer van de openbare financiën in een land. Ook wordt begrotingssteun vaak gekoppeld aan versterking van dit beheer.

Op het terrein van begrotingssteun en beheer van de openbare financiën is het instrumentarium om beheersrisico's af te dekken reeds ontwikkeld door DVF/AS. Dat wordt in deze handreiking dan ook niet herhaald. Belangrijke punten zijn in dit verband:

---

<sup>18</sup>

Zie de website van het Ministerie van Economische Zaken: [www.minez.nl/content.jsp?objectid=17300](http://www.minez.nl/content.jsp?objectid=17300).

- Voorafgaand aan een besluit inzake het verlenen van budgetsteun: het beoordelen via track record analyse van het macro-economisch beleid, de kwaliteit van bestuur, het beleid op armoedebestrijding en samenwerking met de internationale financiële instellingen. Hiervoor is de "handleiding beoordelingskader macrohulp" beschikbaar<sup>19</sup>.
- Wanneer besloten is budgetsteun te verlenen: meerjarige samenwerking op basis van ex-ante vastgestelde voortgangsindicatoren, waarvan volgende betalingen afhankelijk worden gesteld. In Uganda bijvoorbeeld is één van de belangrijkste voorwaarden dat er vooruitgang moet zijn geboekt op de zogeheten Goed Bestuur matrix, bestaande uit een aantal indicatoren op het terrein van democratisering, mensenrechten en anti-corruptiebeleid. De ontwikkelingen op deze terreinen worden driemaal per jaar geanalyseerd in de Donor Democracy and Good Governance Group en besproken met de autoriteiten. De uitkomsten hiervan vormen de basis voor besluitvorming over het vrijgeven van vervolgstun.
- Het kritisch volgen van nationale verantwoordingsmechanismen (goedkeuring van de begroting door het parlement, Rekenkameronderzoek en Medium Term Expenditure Frameworks - MTEFs) en internationale verantwoordingsinstrumenten op het terrein van het beheer van de openbare financiën (Public Expenditure Review - PER, Country Financial Accountability Assessment - CFAA, externe audits). Met betrekking tot deze instrumenten kan de handreiking *Public Finance Management*<sup>20</sup> van DVF/AS worden geraadpleegd, waarin ook informatie te vinden is over het PFM ondersteuningsprogramma voor posten.

### IIIb. Programma- en projectsteun

In tegenstelling tot begrotingssteun kan bij programma- en projectsteun nauwlettender gevolgd worden waar de middelen blijven, onder meer via periodieke financiële rapportage over de voortgang van de activiteit. Een opleggen van een rapportageverplichting leidt op zichzelf echter nog niet tot effectieve controle. Het gaat erom wat precies ten behoeve van deze controle wordt gevraagd. Veel hangt dan ook af van de afspraken die zijn gemaakt over de uitvoering van een activiteit en van de naleving daarvan. Voor de start van een project of programma kan reeds veel gedaan worden om corruptie te voorkomen. De bestaande BZ-regelgeving omtrent dit type activiteit voorziet daarin voor een groot deel al. Bijzondere aandachtspunten zijn:

- Selectie van de uitvoerende organisatie(s). De uitvoerende organisatie dient over voldoende capaciteit (zowel administratief, managementtechnisch als financieel) te beschikken om de activiteit te kunnen implementeren. Een goede assessment hiervan middels de COCA (zie ook Handboek Bedrijfsvoering) is reeds een standaard vereiste.
- Duidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheden van verschillende actoren in de activiteit; wie is bevoegd voor welk onderdeel, wie neemt beslissingen en wat is de procedure wanneer conflicten ontstaan?;
- Duidelijkheid over de planning en inhoud van de activiteiten, via een plan dat voldoende gedetailleerd is om misverstanden over de uitvoering te voorkomen. Voldoende capaciteit voor monitoring en auditing hoort daar ook bij;
- Een duidelijke en gedetailleerde begroting waarop de uitvoering van de activiteiten kan worden gestuurd. Let op onnodig hoge posten voor reizen, aanschaf van goederen, etc.
- Anti-corruptie clausules in beschikkingen en contracten. Deze staan reeds standaard opgenomen in de sjablonen van DJZ.
- Indien van toepassing: heldere aanbestedingsprocedures (zie ook het onderstaande)

<sup>19</sup> Zie de handreiking beoordelingskader (track record) voor macrohulp op het BZ-net: <http://bznet/content.asp?key=462383&pad=464141,464242,402118>

<sup>20</sup> Zie de handreiking PFM op het BZ-net: <http://bznet/content.asp?key=487460&pad=464141,464242,402118> en het kennet PFM: <http://bznet/kennetten/kennet.asp?kennet=491125>

### **IIIc. Aanbestedingen**

Al eerder werd gesteld dat corruptie relatief veel voorkomt bij aanbestedingsprocedures. Dit gebeurt op zeer uiteenlopende terreinen. De aanschaf van lesmateriaal en boeken, het verwerven van contracten voor de levering van medicijnen of voor de bouw van een ziekenhuis zijn slechts enkele voorbeelden. Het kan evenzeer gaan om een consultant die nodig is voor de uitvoering van een OS-programma. Veelvoorkomende praktijken zijn de betaling van steekpenningen door een biedende partij, het gunnen van contracten aan bevriende relaties, en het selectief verstrekken van relevante informatie of extra aanwijzingen voor of tijdens de aanbestedingsprocedure, waardoor oneerlijke concurrentie ontstaat.

De regelgeving omtrent aanbestedingen is veelal complex. Belangrijke elementen in het kader van de preventie van corruptie zijn:

- Regels over geheimhouding van informatie, zowel over het project als over de bidders
- Regels met betrekking tot belangenverstrengeling en bevoordeling
- Regels over transparante communicatie

Aanspreekpunt voor vragen op het terrein van aanbestedingen is FEZ/FM.

### **8. Internationale actoren**

Bij bestrijding van corruptie spelen naast nationale actoren en bilaterale donoren de internationale gouvernementele organisaties een belangrijke rol. De belangrijkste organisaties die zich met dit onderwerp bezighouden zijn de Wereldbank (inclusief het Wereldbankinstituut), UNDP, het in Wenen gevestigde UNODC en de OESO. Hun werkwijze en de instrumenten die zij hebben ontwikkeld voor de aanpak van corruptie staan beschreven in de bijlage bij deze handreiking.

## **Bijlage. De rol van enkele belangrijke internationale organisaties bij de bestrijding van corruptie en bevordering van goed bestuur**

### **1. Wereldbank**

De strategie van de Wereldbank bestaat uit vier componenten:

- i. voorkomen van corruptie en fraude in door de WB gefinancierde projecten en programma's;
- ii. assistentie aan landen die daarom vragen in het kader van hun anti-corruptiebeleid;
- iii. 'mainstreaming' van anti-corruptie in het kader van landenanalyses en bij het verschaffen van leningen;
- iv. bijdrage aan internationale inspanningen om corruptie te bestrijden.

Voor de eerste taak is binnen de Wereldbank het '*department for institutional integrity*' actief. Dit onderdeel ontvangt klachten over vermeende frauduleuze handelingen binnen het kader van de activiteiten van de Wereldbank en doet voorlopig onderzoek naar de waarde van deze klachten. Zo is er een onderzoek ingesteld naar het Sulawesi Urban Project in Indonesië, waarbij ook onregelmatigheden aan het licht zijn gekomen. De resultaten van dit type onderzoek worden voorgelegd aan het senior management van de Wereldbank. Als preventieve maatregelen kunnen verder worden genoemd: de aanscherping van aanbestedingsregels en de ex post beoordeling van aanbestedingsprocedures via speciale accountantscontroles.

Als specifieke maatregel heeft de WB een openbare lijst opgesteld van bedrijven die zich in relatie tot haar schuldig hebben gemaakt aan frauduleuze praktijken of corruptie. Deze bedrijven zijn van aanbestedingsprocedures van de WB uitgesloten.

Bij de tweede taak concentreert de Wereldbank zich op de volgende deeltaken:

- vergroting van de politieke toerekenbaarheid (*accountability*);
- versterking van maatschappelijke participatie;
- opzetten van een concurrerende private sector;
- creëren van institutionele *checks and balances*;
- verbetering van de bedrijfsvoering in de publieke sector.

M.b.t. de politieke toerekenbaarheid betreft de WB het gebied van democratisering: is er voldoende concurrentie tussen politieke partijen en een eerlijk verkiezingsproces? Hoe is partijfinanciering geregeld? Is er voldoende transparantie van het overheidsbeleid en de uitvoering daarvan? En is er sprake van een rechtsstaat? de WB bestrijkt zo grote onderdelen van het goed bestuursbeleid.

Versterking van maatschappelijke participatie beoogt de WB enerzijds te bereiken via specifieke bewustwordingsprogramma's, anderzijds via educatie. Ook benadrukt de WB in haar beleid de rol van de media.

T.a.v. de private sector is het beleid van de WB vooral gericht op verbetering van het ondernemingsklimaat en de marktwerking.

De institutionele *checks and balances* hebben vooral betrekking op het functioneren van de rechtsstaat: is er een onafhankelijke rechterlijke macht en heeft deze de middelen om adequaat te kunnen optreden tegen frauduleuze praktijken? Is er deugdelijke anticorruptie wetgeving en wordt deze door het openbare ministerie ook in de praktijk gebracht? Is er een Rekenkamer en worden de overheidsfinanciën nauwgezet gecontroleerd?

Het beleid t.a.v. verbetering van de bedrijfsvoering in de publieke sector omvat onderwerpen als adequate salariering, controle op de overheidsfinanciën, efficiënte *service delivery* etc.

Op al deze terreinen heeft de WB concrete programma's ontwikkeld. Hulp aan landen bestaat in de eerste plaats uit het delen van kennis. Hiervoor organiseert de WB seminars en opleidingen.

Ook de WB hecht grote waarde aan een goede analyse van de plaatselijke situatie. Hiertoe heeft zij *institutional and governance reviews (IGRs)* ontwikkeld. Samen met de *public expenditure reviews (PERs)*, *social and structural reviews (SSRs)*, and *the poverty reduction strategy papers (PRSPs)* vormen deze een belangrijk analyseinstrument. Doordat zowel binnen de WB, als daarbuiten langzamerhand een woud aan analyseinstrumenten is ontwikkeld, heeft het *World Bank Institute* een zo handzaam mogelijk overzicht gemaakt van de beschikbare instrumenten en hun specifieke toepassingsmogelijkheden. Dit overzicht is te vinden op:

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdatasets/index.html>

Concrete *toolkits* zijn ontwikkeld t.a.v. de volgende thema's:

- [Assessing central government policy-making institutions in cabinet government](#)
- [Assessing Constraints on Service Delivery](#)
- [Civil Service Institutional Assessment Commitment to Reform](#)
- [Diagnostic Framework for Revenue Administration](#)
- [Governance and Poverty Toolkits](#)
- [Intergovernmental Relations Institutional Review](#)
- [Legal and Judicial Institutional Review](#)
- [Public Expenditure Institutional Assessment](#)
- [Models for Budgeting](#)

Deze *toolkits* zijn te vinden op:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/diagnostictools.htm>

Op basis van deze diagnoses maakt de WB overzichten van de situatie in individuele landen. Deze worden vervolgens gepubliceerd op:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/datatools.htm>

Zo zijn op deze webpagina rapporten te vinden over Bosnië-Herzegovina, Bolivia, Bangladesh en Indonesië. Bij het maken van analyses over de situatie in een bepaald land kunnen deze rapporten van nut zijn.

De derde taak, *mainstreaming* van anti-corruptiebeleid in de dagelijkse activiteiten van de WB wordt in de openbare bronnen van de WB relatief weinig uitgewerkt. In wezen komt de benadering van de WB erop neer dat corruptie uitdrukkelijk wordt meegenomen bij risicoanalyses op landenniveau, beslissingen tot verstrekking van leningen en toezicht op projecten en programma's. In ieder geval kan vastgesteld worden dat bij de evaluatie van *country assistance strategies* uitdrukkelijk wordt bezien of er voldoende aandacht is geschonken aan corruptiebestrijding. E.e.a. is vergelijkbaar met opname van corruptie als speciaal aandachtspunt in de jaarplannen en jaarverslagen van posten en in de beoordeling daarvan.

De vierde taak, t.w. bijdragen aan internationale anti-corruptie inspanningen moet vooral gezien worden als weergave van de betrokkenheid van de WB bij totstandkoming van internationale regelgeving en van het beleid van internationale instellingen. Voor de posten is deze activiteit van minder belang.

Organisatorisch zijn bovengenoemde taken (voorzover niet onderdeel van *mainstreaming* ondergebracht bij de *Public Sector Governance Group*. De groep bestaat uit ongeveer 200 professionals afkomstig uit het *Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network*, de *Development Research Group* en het *World Bank Institute*. Als concrete resultaten van de groep kunnen worden genoemd:

- ontwikkeling van een strategie voor hervorming van openbare instellingen en versterking van bestuur (<http://www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf>) - november 2000;
- implementatie up-date (<http://www1.worldbank.org/publicsector/StrategyUpdate2.pdf>) - april 2002.

Speciale vermelding verdient nog het *World Bank Institute* dat vooral gericht is op onderzoek, educatie en training. Het heeft landenkantoren in Almaty, Beijing, Cairo, Moskou, Parijs, en Tokio. Goed bestuur vormt een van de aandachtspunten van het WBI. Ook het WBI houdt zich bezig met analyse van de bestaande situatie in de betrokken landen. Wat anti-corruptie betreft, wordt hiervoor vooral empirisch onderzoek gedaan op basis van questionnaires voor burgers, ambtenaren en vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven. Op basis van deze analyses worden voor individuele landen actieplannen opgesteld. Voor verdere informatie zij verwezen naar de betrokken webpagina:

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/diagnostics.html#guide>

Het WBI heeft veel gepubliceerd. Als voorbeeld kunnen worden genoemd de analyses over de relatie tussen corruptie en armoede en over achtergronden van corruptie. Het studiemateriaal van het WBI is nuttig om een beter inzicht te krijgen in de achtergronden van corruptie en het maakt tevens korte metten met opvattingen als zou corruptie smeermiddel zijn voor de samenleving. De verschillende studies kunnen worden geraadpleegd op:

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs.html>

De publicaties gaan overigens over tal van goed-bestuursaspecten. Zo zijn er studies over rechtshervorming en over de rol van *civil society*.

## 1. UNDP

Sinds 1997 is UNDP actief op het gebied van goed bestuur en anti-corruptie. Centraal staat daarbij het *Programme for Accountability and Transparency* waarvan Nederland medefinancier is geweest. Het programma is allereerst gericht op het geven van technische assistentie aan landen die hierom verzoeken. Evenals de WB heeft ook UNDP analyse-instrumenten ontwikkeld in de vorm van CONTACT, *Country Assessment in Accountability and Transparency*. CONTACT is vooral financieel gericht en biedt ondersteuning bij programma's op het gebied van openbare financiën. CONTACT kan worden geraadpleegd op: [http://www.undp.org/governance/contact\\_2001.htm](http://www.undp.org/governance/contact_2001.htm)

Het beleid van UNDP op het gebied van corruptiebestrijding en goed bestuur is beschreven in een beleidsdocument dat kan worden gevonden op:

[http://www.undp.org/governance/docsaccount/fighting\\_corruption\\_to\\_improve\\_governance.pdf](http://www.undp.org/governance/docsaccount/fighting_corruption_to_improve_governance.pdf)

Van recenter datum (februari 2004) is het volgende beleidsdocument:

<http://www.undp.org/governance/docsaccount/Anti%20Corruption%20Note%20FINAL%20VERSION%20031704.pdf>.

Uit deze documenten blijkt dat anders dan in CONTACT, UNDP's algemene anti-corruptie beleid een holistische benadering kiest, waarbij alle onderdelen van het nationale integriteitssysteem aandacht krijgen. Ook de bestrijding van corruptie in de uitvoering van UNDP's algemene ontwikkelingsprojecten krijgt de nodige aandacht.

Evenals het WBI komt UNDP op basis van onderzoek tot de conclusie dat corruptie een negatieve invloed heeft op de economische groei van een land en uiteindelijk leidt tot schending van mensenrechten, enerzijds omdat de basisvoorzieningen niet terechtkomen bij hen die deze het hardst nodig hebben, anderzijds omdat diegenen die weet hebben van malafide praktijken de mond gesnoerd moet worden, hetzij via *carrots*, hetzij via *sticks*.

UNDP benadrukt in zijn beleid dat anti-corruptie maatregelen per land verschillend kunnen en moeten zijn en dat rekening moet worden gehouden met culturele factoren. Via onderwijs en door gericht beleid op jongere politieke leiders probeert UNDP, waar nodig, een verandering teweeg te brengen in de wijze waarop corruptie in een land wordt gezien: maatschappelijke acceptatie van corruptie als normaal verschijnsel wordt hiermee omgezet in *public awareness*. Ter bevordering van de betrokkenheid van *civil*



*society* heeft UNDP samen met o.a. Transparency International het *Partnership for Transparency Fund* opgericht. Dit fonds financiert initiatieven van personen of *civil society* organisaties die zich willen inzetten voor corruptiebestrijding.

Van de algemene UNDP-activiteiten verdient voorts nog vermelding dat in samenwerking met het National Democratic Institute (NDI) en het International Institute for Democracy and Electoral Assistance UNDP ook projecten ontplooit op het terrein van politieke corruptie.

Tenslotte dient nog te worden vermeld dat als onderdeel van UNDP het *Oslo Governance Center*<sup>21</sup> functioneert. Hoewel het centrum wel activiteiten heeft ontplooid op het gebied van de rechtsstaat, wordt weinig aandacht besteed aan het anti-corruptiebeleid. Het dient vooral ter ondersteuning van de veldkantoren van UNDP, maar geeft ook training aan geïnteresseerde personen en organisaties uit ontwikkelingslanden.

## 1.UNODC

Het UN *Office on Drugs and Crime* is wellicht de minst bekende van de hier beschreven internationale instellingen. Dit onderdeel van de VN-familie kan misschien het beste beschreven worden als het ministerie van Justitie van de VN. Voordeel van deze organisatie is in ieder geval dat zij beschikt over een uitgebreid netwerk onder Justitie en Binnenlandse Zaken ministeries en hun uitvoerende diensten. Daarnaast zal UNODC naar verwachting een grotere rol gaan spelen op het terrein van corruptiebestrijding omdat het verantwoordelijk is voor de ondersteuning van de *Conference of the States Parties* bij het VN-Verdrag tegen Corruptie. Dit verdrag kan een goed kader gaan vormen voor anti-corruptie activiteiten, omdat het door de meerderheid van de VN-lidstaten is ondertekend en naar verwachting zal worden geratificeerd. Het verdrag weerspiegelt dezelfde holistische benadering als bijvoorbeeld door UNDP wordt nagestreefd.

De *Conference of the States Parties* zal besluiten moeten nemen over een implementatiemechanisme dat ertoe dient een platform te zijn voor bespreking in internationaal verband van de uitvoering van het verdrag door elk van de verdragspartijen. Enerzijds kan hiermee bereikt worden dat ervaringen (*good and bad practices*) worden uitgewisseld; anderzijds kan ingezoomd worden op praktische knelpunten. Deze kunnen ook in de westerse wereld liggen: in dat verband kan gedacht worden aan de problemen die ontwikkelingslanden thans nog ondervinden bij het terugvorderen van gestolen overheidsmiddelen of -activa. Bekend zijn de gevallen van ex-dictators die via hun banktegoeden in het buitenland vaak nog comfortabel kunnen leven, terwijl hun land van herkomst een deel van de financiële reserves kwijt is geraakt. Het hangt in dergelijke gevallen sterk af van de bereidheid van banken en van de mogelijkheid tot effectieve internationale justitiële samenwerking of aan deze situatie een einde kan worden gemaakt. Hoewel UNODC op dit gebied nog nauwelijks werk heeft verzet, mag ervan worden uitgegaan dat het implementatiemechanisme volledig door het UNODC-Secretariaat zal worden ondersteund.

In 1999 heeft UNODC het *Global Programme against Corruption* ingesteld, waarvan Nederland een belangrijke medefinancier is. In het kader van dit programma ontvangen landen<sup>22</sup> technische assistentie bij het opzetten, c.q. verbeteren van het juridische en institutionele kader dat nodig is voor corruptiebestrijding. Daarnaast wordt een groep van rechters uit zowel ontwikkelingslanden als de geïndustrialiseerde wereld ondersteund ter versterking van de juridische integriteit. Daartoe hebben deze rechters de zogeheten *Bangalore Principles*<sup>23</sup> opgesteld die de belangrijkste integriteitsprincipes

<sup>21</sup> zie: <http://www.undp.org/oslocentre/index.htm>

<sup>22</sup> Sinds 1999 is UNODC actief in: Libanon, Hongarije, Zuid-Afrika, Colombia, Roemenië, Indonesië, Iran, Mozambique en Nigeria. Meer recentelijk heeft UNODC ook programma's opgezet in Kenia, Irak en Afghanistan.

<sup>23</sup> zie: [http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Bangalore\\_principles.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf)

weergeven. Door regelmatige bijeenkomsten, zowel internationaal als nationaal, probeert deze groep een zo groot mogelijk bereik te vinden onder collega-rechters. Dit lijkt in de praktijk te werken, vooral omdat deelname aan of contact met deze groep gezien wordt als prestigieus.

Ter ondersteuning van anti-corruptie activiteiten heeft UNODC een uitgebreide *tool kit* samengesteld die kan worden gedownload van:

[http://www.unodc.org/unodc/corruption\\_toolkit.html](http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html)

De *tool kit* bevat niet alleen informatie over juridische en institutionele aspecten van corruptiebestrijding maar gaat in op alle elementen van de holistische benadering, d.w.z. met inbegrip van onderwerpen als preventie en partnerschap met *civil society*.

UNODC heeft voor de coördinatie van anti-corruptie activiteiten de *International Group for Anti-Corruption Co-ordination* (IGAC). De groep is breed opgezet en bestaat uit vertegenwoordigers van o.m. de volgende organisaties:

- *UN Department of Economic and Social Affairs* (DESA)
- *UN Office for Internal Oversight Services* (IOS)
- UNDP
- *UNESCO/International Institute for Education Planning*
- Wereldbank
- Raad van Europa
- OESO
- Transparency International

Hoewel dit initiatief geen luxe is, omdat veel internationale activiteiten elkaar dreigen te overlappen, zit er niet al teveel vaart in de activiteiten. Van belang is wel dat gewerkt wordt aan een database met gegevens over alle lopende en afgesloten projecten van de deelnemende organisaties. T.t.v. het schrijven van dit paper was de vindplaats van deze database nog onbekend.