



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Hoe bestrijden transnationale waakhonden Transparency International en Groups of States Against Corruption corruptie op wereldwijde schaal? Een vergelijkend case studie naar twee transnationale anti-corruptie waakhonden

Flanegin, Annabelle

Citation

Flanegin, A. (2022). *Hoe bestrijden transnationale waakhonden Transparency International en Groups of States Against Corruption corruptie op wereldwijde schaal?: Een vergelijkend case studie naar twee transnationale anti-corruptie waakhonden.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3484520>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Hoe bestrijden transnationale waakhonden Transparency International en Groups of States Against Corruption corruptie op wereldwijde schaal?

*Een vergelijkend case studie naar twee transnationale anti-
corruptie waakhonden*

Masterscriptie

Auteur: Annabelle Flanegin
Studentnummer: s2691205
Datum: 5 augustus 2022
Opleiding: Master Management van de Publieke Sector
Faculteit: Governance and Global Affairs
Begeleider: Prof. dr. Anchrit Wille



Universiteit
Leiden

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie ‘Hoe bestrijden transnationale waakhonden Transparency International en Groups of States Against Corruption corruptie op wereldwijde schaal?’. Dit afstudeeronderzoek werd verricht in het kader van mijn masteropleiding Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden. De onderwerpen corruptie en integriteit liggen dicht bij mijn hart en persoonlijke interesse. Het is mijn wens om in de toekomst mijn geboorteland Aruba in een of ander vorm te helpen bij het bestrijden van corruptie. Een diepgaand onderzoek naar twee anti-corruptie organisaties was daarom een bewuste keuze omdat het bijdraagt aan mijn algemene kennis over de soorten anti-corruptie mechanismen die bestaan.

Het gehele studie en scriptietraject is een leerzame ervaring voor mij geweest. Hoewel ik van mijn studentenperiode heb genoten waren er ook minder mooie momenten met name door de in 2020 uitgebroken Covid-19 pandemie. Deze pandemie heeft wat persoonlijke onzekerheden met zich meegebracht maar vooral dankzij de steun en liefde van mijn familie heb ik niet opgegeven. Hierbij moet ik vooral mijn moeder bedanken voor haar steun gedurende mijn gehele studie.

Daarnaast wil ik mijn scriptiebegeleider, mevrouw Anchrit Wille enorm bedanken voor de uitstekende begeleiding en begrip bij het schrijven van mijn scriptie. Haar begeleiding heb ik als zeer prettig ervaren.

Ik wens U veel plezier met het doornemen van mijn scriptie en hoop dat dit onderzoek een toegevoegde waarde heeft voor eenieder die het leest.

Annabelle Flanegin

Den Haag, 5 augustus 2022

Samenvatting

De fenomeen ‘corruptie’ komt wereldwijd voor. Corruptie is het misbruik maken van toevertrouwde macht voor privébelang (Transparency, z.d.). Elke dag kan een persoon een of ander vorm van corruptie tegenkomen. Te denken valt aan bijvoorbeeld het begunstigen van vrienden of familieleden in verband met een werving en selectieprocedure. Of steekpenningen en ongepaste geschenken nemen in ruil voor een gunst. Dit soort misbruik komt voor in elk sector, land of cultuur.

Om de toenemende mate van corruptie tegen te gaan is in de laatste jaren gespecialiseerde anti-corruptie instanties oftewel waakhonden opgericht. Deze waakhonden verschillen van hun organisatievorm, werkzaamheden en bevoegdheden en maken onderdeel van een breder nationaal integriteitsstelsel in een land.

In dit onderzoek staan twee typen waakhonden centraal. Transparency is een non-gouvernementele anti-corruptie organisatie. Groups of States Against Corruption is een intergouvernementele anti-corruptie organisatie. In dit onderzoek werden deze twee waakhonden naast elkaar gelegd.

Uit de literatuur blijkt dat er verschillen zijn tussen de kenmerken van non-gouvernementele organisaties en intergouvernementele organisaties. Ze verschillen vooral aan hun financiering en activiteiten. Aan de hand van literatuur is nagegaan in hoeverre deze organisaties van elkaar verschillen. Daarnaast is ook gekeken naar de activiteiten, formele bevoegdheden en organisatievormen als anti-corruptie waakhonden. Er is een kwalitatief onderzoek verricht door middel van literatuuronderzoek en documentenonderzoek. In dit onderzoek is ook een bestaand raamwerk gebruikt om aan de hand van indicatoren de formele bevoegdheden, activiteiten en organisatievormen van deze anti-corruptie waakhonden te beschrijven.

In de analyse van dit onderzoek werd ten eerste een case studie van de twee organisaties gegeven. Hierbij is gekeken naar onder andere de organisatie, management, leiding, budget en staff. Eventuele verschillen en gemeenschappelijke kenmerken werden vervolgens toegelicht. Uit de analyse is gebleken dat deze twee anti-corruptie waakhonden een degelijk invloed hebben op de corruptie activiteiten en bestrijding in landen. Ze hebben beide onder hun eigen activiteiten, werkwijzen en bestuur. Deze organisaties oefenen degelijk invloed uit op landen en het bestrijden van corruptie. In dit onderzoek is echter gebleken het belang van formele bevoegdheden van deze organisaties in de vorm van bijvoorbeeld sancties.

Lijst met afkortingen

ANGO	Advocacy Non-Gouvernementele Organisatie
CPI	Corruption Perception Index
EU	Europese Unie
GCB	Global Corruption Barometer
GREGO	Groups of States Against Corruption
HNGO	Hybride Non-Gouvernementele Organisatie
INGO	Intergouvernementele Organisatie
NGO	Non-Gouvernementele Organisatie
NIS	Nationaal Integriteitsysteem
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ONGO	Operationele Non-Gouvernementele Organisatie
TI	Transparency International
VN	Verenigde Naties

Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i>	2
<i>Samenvatting</i>	3
<i>Lijst met afkortingen</i>	4
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding onderzoek	7
1.2. Onderzoeksvragen	8
1.3. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	9
1.4. Leeswijzer	9
2. Theoretisch Kader	11
2.1. Nationaal Integriteitssysteem	11
2.1.1. Verticale en horizontale verantwoording	12
2.2. Anti-corruptie organisaties	12
2.2.1. Kenmerken van anti-corruptie organisaties	13
2.3. Non-gouvernementele organisaties	14
2.3.1. Kenmerken van NGO's	14
2.3.2. Typen NGO's	15
2.3.3. Anti-corruptie activiteiten van NGO's	16
2.4. Intergouvernementele organisaties	16
2.4.1. Kenmerken van INGO's	16
2.4.2. Anti-corruptie activiteiten van INGO's	17
2.5. Formele organisatiekenmerken van anti-corruptie organisaties	17
3. Methodologie	19
3.1. Onderzoeksontwerp	19
3.2. Dataverzameling	20
3.2.1. Literatuurverzameling	20
3.2.2. Documentverzameling	21
3.3. Data-analyse en operationalisatie	21
3.4. Betrouwbaarheid en validiteit	22
4. Case studies: Een beschrijving van de organisaties TI en GREGO	23
4.1. Transparency International	23
4.2. GREGO	25
5. Een vergelijkende analyse tussen TI en GREGO	27
5.1. Nationaal Integriteitsstelsel	27
5.2. Vergelijking TI en GREGO	27
5.1. Controle en toezicht	28
5.2. Activiteiten	29

6. Conclusie	31
Literatuur	34
Bijlagen	37
Bijlage 1: Bronnenlijst documentenonderzoek	37

1. Inleiding

Sinds de jaren negentig zijn mede door aanmoediging van verschillende internationale organisaties en wereldwijde anti-corruptie ontwikkelingen verschillende gespecialiseerde anti-corruptie organisaties opgericht. Deze anti-corruptie organisaties hebben verschillende onderzoeks-, vervolgings-, preventieve- of educatieve bevoegdheden. Ook beschikken ze over diverse middelen om hun werkzaamheden uit te voeren, voldoende financiering en gekwalificeerde personeel om corruptie tegen te gaan (De Sousa, 2010). Hoewel in de literatuur de effectiviteit van deze organisaties nog niet duidelijk is, worden deze organisaties tegenwoordig als essentieel gezien voor goed bestuur (Huberts, 2021; Head, 2012; De Sousa, 2010).

Uit de anti-corruptie beweging in de jaren negentig is de internationale non-gouvernementele organisatie Transparency International (hierna: TI) opgericht. Thans staat TI bekend als de meest prominente corruptiebestrijder van de wereld (De Sousa, 2005). Deze erkenning heeft TI met name door de significante invloed die door TI wordt uitgeoefend op het gebied van corruptiebestrijding. Daarnaast wordt TI wereldwijd erkend door het bekende corruptie meetinstrument de 'Corruption Perception Index' (CPI) dat vaak gebruikt wordt door andere internationale organisaties om overheden van landen te beoordelen (Grigorescu, 2006). Daarnaast hebben hun bewustwordingscampagnes een belangrijke bijdrage geleverd aan de implementatie van anti-corruptie verdragen zoals het Anti-omkopingsverdrag van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in 1997 en het VN-verdrag tegen corruptie in 2003 (NORAD, 2010). In 1997 is voorts in het licht van de anti-corruptie beweging door de Raad van Europa, een leidraad met 21 beginselen opgesteld voor de strijd tegen corruptie. Als gevolg van deze ontwikkeling is in 1999 de intergouvernementele organisatie Groups of States Against Corruption (GREGO) opgericht. GREGO staat bekend voor haar transnationale samenwerking die bestaande uit vijftig landen waarvan het merendeel landen in Europa.

1.1. Aanleiding onderzoek

De transnationale anti-corruptie organisaties TI en GREGO zijn sinds de jaren negentig actief in het bestrijden van corruptie. Ondanks de toenemende aandacht in de literatuur voor gespecialiseerde anti-corruptie waakhonden is de betekenis van hun specifieke operationele en institutionele elementen nog niet duidelijk (Bovens & Wille, 2020). Wanneer wetenschappers

of de media spreken van het belang van deze instanties bij anti-corruptie hervormingen, zijn relevante vragen over deze organisaties relevant. Wat doen deze organisaties aan anti-corruptie bestrijding? Welke activiteiten voeren zij uit? Welke middelen hebben zij ter beschikking? Hoe behouden zij hun goede reputatie? Deze vragen zijn relevant omdat transnationale organisaties bij globale anti-corruptie activiteiten rekening moeten houden met diverse culturen en gedragspatronen (Larmour, 2005). Tegelijkertijd hebben ze capaciteit en middelen nodig zoals voldoende financiering en gekwalificeerde werknemers om hun werkzaamheden over een groot aantal landen uit te voeren (Head, 2012). Deze organisaties dienen ook over een bepaalde mate van formele bevoegdheden te beschikken om landen ter verantwoording te roepen of eventueel sancties op te leggen (Bovens & Wille, 2020).

Dit onderzoek gaat na wat de transnationale organisaties TI en GREGO precies doen aan corruptie bestrijding. Hierbij wordt gekeken naar de organisatie in zijn geheel, de werkzaamheden van deze organisaties en de formele organisatorische bevoegdheden. Om dit na te gaan wordt ten eerste gekeken naar hun specifieke organisatievormen met enerzijds TI als een non-gouvernementele anti-corruptie organisatie en anderzijds GREGO als een intergouvernementele anti-corruptie organisatie. Dit onderzoek gaat vervolgens na de formele bevoegdheden die zij over beschikken om eventueel landen ter verantwoording te roepen of sancties op te leggen en de specifieke activiteiten die deze organisaties uitvoeren ter bestrijding van corruptie.

1.2. Onderzoeksvragen

Uit de bovenstaande doelstelling vloeit voort de volgende hoofdvraag van dit onderzoek:

“Welke activiteiten verrichten de transnationale corruptie waakhonden Transparency International en Groups of States Against Corruption en waarin verschillen deze waakhonden en hangt dat samen aan hun formele opzet en organisatie?”

Deelvragen:

1. *Wat zijn de organisatorische kenmerken van TI en GREGO?*
2. *Welke activiteiten worden door TI en GREGO verricht?*
3. *Wat zijn de formele organisatiebevoegdheden van TI en GREGO?*

4. In hoeverre zijn de verschillen tussen de activiteiten en formele bevoegdheden van TI en GREGO te herleiden tot hun organisatievorm?

In dit onderzoek wordt eerste twee case studies over TI en GREGO beschreven. Vervolgens worden hun formele bevoegdheden en specifieke anti-corruptie activiteiten toegelicht. Door te kijken naar de formele bevoegdheden en hun activiteiten wordt vervolgens ook de verschillen nagegaan tussen deze twee organisatievormen.

1.3. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Het is relevant om gespecialiseerde anti-corruptie instanties te onderzoeken omdat in de literatuur nog onvoldoende kennis is over deze type organisaties (Bovens & Wille, De Sousa, 2010). Deze organisatievormen zijn vrij recent opgericht en komen steeds meer voor waardoor een onderzoek naar hun werkzaamheden en functioneren meer inzicht en kennis geeft in deze nieuwe soorten organisaties. Door inzicht en kennis te accumuleren kan vervolgens ook beoordeeld worden of ze effectief zijn in het bestrijden van corruptie (Head, 2012). Ook stellen verschillende auteurs dat er onvoldoende onderzoek is verricht naar de mate waarin deze instanties onderling samenwerken in het geheel van een NIS (Head, 2012; Huberts, 2021). Dit onderzoek gebruikt daarnaast voor de operationalisering van de theoretische concepten een wetenschappelijk onderbouwd raamwerk over anti-corruptie instanties van Bovens en Wille (2020). Dit raamwerk heeft een aantal indicatoren dat de verzameling van empirische gegevens op een systematische wijze toelaat en de beoordelen hiervan in eventuele vervolgonderzoeken. Dit onderzoek probeert hiermee een wetenschappelijke bijdrage te leveren over de organisaties TI en GREGO. Tenslotte stelt dit onderzoek de lezer in staat te begrijpen wat de organisaties TI en GREGO doen, welke werkzaamheden en activiteiten zij uitvoeren en welke formele bevoegdheden zij over beschikken om corruptie te bestrijden.

1.4. Leeswijzer

Het eerstvolgende hoofdstuk van dit onderzoek is de theoretische kader waarin de relevante concepten en theorieën over gespecialiseerde anti-corruptie instanties en NIS aan bod komen. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de methode, de dataverzameling, het onderzoeksontwerp en de data-analyse van dit onderzoek toegelicht. Ook wordt de keuze voor deze twee specifieke organisaties door de onderzoeker beargumenteerd. Vervolgens worden de verzamelde data over de twee organisaties geanalyseerd en beschreven in de hoofdstuk analyse. In hoofdstuk

vijf wordt vervolgens een vergelijking tussen TI en GREGO gegeven aan de hand van hun activiteiten en formele bevoegdheden. In het laatste hoofdstuk conclusie worden de centrale hoofdvragen en deelvragen van dit onderzoek beantwoord.

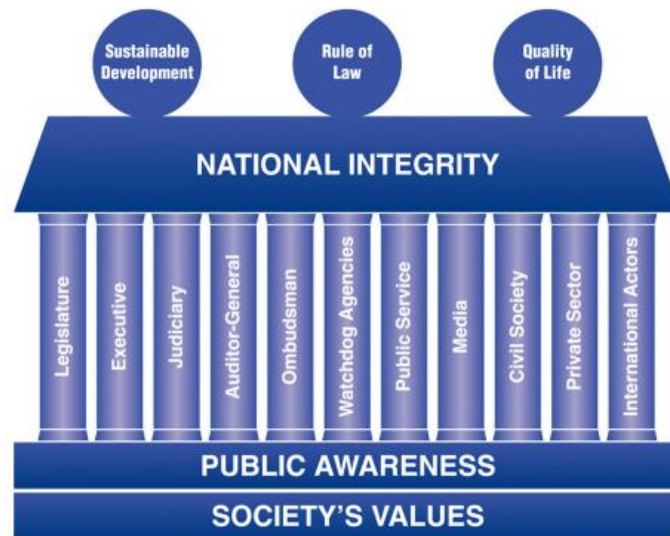
2. Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk worden de centrale concepten van dit onderzoek nader toegelicht. Er wordt op de eerste plaats kort beschreven waarvan waakhonden onderdeel uitmaken, namelijk een nationaal integriteitssysteem. Vervolgens worden de soorten waakhonden centraal in dit onderzoek toegelicht, deze zijn non-gouvernementele organisaties en intergouvernementele organisaties. Ook worden anti-corruptie organisaties beschreven en de activiteiten en formele organisatiekenmerken van waakhonden toegelicht. Als laatste worden deze theoretische concepten geïllustreerd in een conceptueel model.

2.1. Nationaal Integriteitssysteem

Het concept 'nationaal integriteitssysteem' (NIS) betreft een systeem waarin verschillende operationele en institutionele mechanismen samenwerken om integriteit in het openbaar bestuur te waarborgen (Pope, 2000). Pope (2000) beschrijft de werking van dit systeem aan de hand van de metafoor van een Grieks tempel. Hij vergelijkt de mechanismen in dit systeem met pijlers en verdeelt ze onder bestuurlijke, publieke en niet-gouvernementele pijlers. Een NIS stimuleert goed bestuur door de rechtstaat te ondersteunen, duurzaam ontwikkeling te stimuleren en de kwaliteit van het leven van de mensen te bevorderen (Brown & Heinrich, 2017). Volgens Brown en Heinrich (2017) zijn de institutionele mechanismen binnen dit systeem pas effectief wanneer ze beschikken van de benodigde middelen, autonomie en bevoegdheden om instanties ter verantwoording te roepen over hun handelingen.

Figuur 1. Het Nationaal Integriteitsysteem geïllustreerd in een Griekse tempel.



Overgenomen uit “*National Integrity Systems – An evolving approach to anti-corruption policy evaluation,*” door A.J. Brown en F. Heinrich, 2017, *Crime Law Soc Change*, (68), p. 286.

2.1.1. Verticale en horizontale verantwoording

Corruptie mechanismen binnen het NIS worden gekenmerkt door twee soorten verantwoording, namelijk verticale verantwoording en horizontale verantwoording (Pope, 2000). Een horizontale verantwoording betreft verantwoording die afgelegd wordt tussen overheidsinstanties. Enerzijds staan onafhankelijke overheidsinstanties zoals de ombudsman en integriteitskamers. Anderzijds wordt onder verticale verantwoording verstaan de verantwoording van overheidsinstanties aan externe actoren. Deze zijn bijvoorbeeld het publiek, de media of het maatschappelijke middenveld (Ankamah, 2019).

2.2. Anti-corruptie organisaties

Organisaties die corruptie tegengaan hebben één gemeenschappelijk doel namelijk corruptie bestrijden (De Sousa, 2010). Anti-corruptie organisaties zijn volgens Wilkins (2015): “statutory agencies that have a primary function of scrutinizing the actions of the public sector and providing reports independent of those scrutinized” (p. 19). In de breedste zin gaat het bij dit concept over corruptie bestrijdende organisaties die onafhankelijk toezicht en controle uitoefenen op de publieke sector of privé sector (De Sousa, 2010).

2.2.1. Kenmerken van anti-corruptie organisaties

De Sousa (2010) identificeert een aantal kenmerken waaraan deze organisaties moeten voldoen om als anti-corruptie organisaties geclassificeerd te worden:

1. De organisatie dient los te staan van andere actoren en hebben een specifiek mandaat om corruptie te bestrijden.
2. De organisatie ontwikkelt en beschikt over een zekere mate van preventieve en/of repressieve controle.
3. De organisatie heeft een duurzaam karakter.
4. Zorgdragen om centralisatie van informatie en data.
5. Er is sprake van interactie met andere actoren over hun initiatieven ('interface').
6. Nemen deel aan kennisproductie en kennisoverdracht met andere actoren.
7. De organisatie beschikt over een systeem van 'checks and balances' en verantwoording aan een soevereine autoriteit.
8. De instantie moet bekend en toegankelijk zijn voor het publiek.

Hoewel elke organisatie aan de bovenstaande kenmerken moet voldoen om te worden geïdentificeerd als anti-corruptie organisatie, is volgens De Sousa (2010) geen vast model dat aangeeft de structuur of organisatorische kenmerken waaraan deze organisaties moeten voldoen. Deze organisaties zijn om deze redenen uniek en verschillen aan hun achtergrond, mandaat, onderzoeksbevoegdheden, vervolgingsbevoegdheden, middelen, financiering en capaciteit om actoren tot verantwoording te roepen (De Sousa, 2010; Head, 2012). Er zijn volgens De Sousa (2010) enkele gemeenschappelijke kenmerken. Ten eerste hebben anti-corruptie organisaties namelijk één specifieke missie, dat is om corruptie te bestrijden. Daarnaast beschikken ze over autonomie om hun werkzaamheden onafhankelijk uit te voeren. Deze instanties werken samen in een netwerk met verschillende soortgelijke anti-corruptie organisaties waarbij informatie uitgewisseld wordt om kennis over te dragen tussen organisaties. Deze kennisuitbreiding geschiedt ook in de samenleving met name door het uitvoeren van campagnes en bewustwording. Verder stelt De Sousa (2010) dat deze organisaties over gekwalificeerde werknemers beschikken die verschillende instrumenten en middelen tot hun beschikking hebben om corruptie gerelateerde taken en onderzoeken uit te voeren. Verder hebben deze organisaties een duurzaam karakter. Om een duurzaam karakter te behouden dienen ze regelmatig gefinancierd te worden door de overheid waardoor ze afhankelijk zijn van financiering door de regering. Head (2012) stelt als laatste dat deze

organisaties over een sterk leiderschap en controlecapaciteit moeten beschikken om potentiële invloed van politici of functionarissen te weerstaan.

2.3. Non-gouvernementele organisaties

Een non-gouvernementele organisatie wordt volgens Carr en Outhwaite (2011) vergeleken met een *civil society organisation*. Een *civil society* bestaat uit individuen, groepen en verenigingen die samenkomen om collectieve doelen en vrijwillige acties rondom gedeelde interesses en waarden te bereiken. *Civil society organisations* staan los van het bedrijfsleven en overheidsinstanties en worden vaak als non-profit organisaties beschouwd. Volgens Carr en Outhwaite (2011) is er geen verschil tussen de benaming van *civil society organisation* en non-gouvernementele organisatie. Ze hebben namelijk dezelfde waarden en doelstellingen en streven allebei om brede en collectieve maatschappelijke doelen te realiseren. Om deze redenen wordt in dit onderzoek geen onderscheid gemaakt tussen deze twee concepten en wordt hierna verwezen naar het concept NGO.

2.3.1. Kenmerken van NGO's

De definitie en functies van NGO's worden door de Verenigde Naties (z.d.) gedefinieerd als volgt:

“[A] not-for-profit, voluntary citizens' group, which is organized on a local, national or international level to address issues in support of the public good. Task-oriented and made up of people with a common interest, NGOs perform a variety of services and humanitarian functions, bring citizens' concerns to Governments, monitor policies and programme implementation, and encourage political participation of civil society stakeholders at the community level. They provide analysis and expertise, serve as warning mechanisms and help monitor and implement international agreements” (p.1).

De kenmerken van NGO's zijn divers en afhankelijk van een paar factoren (Carr & Outhwaite (2011)). NGO's verschillen ten eerste van grootte, geografie en niveau van expertise. Daarnaast zijn de werkzaamheden van deze organisaties afhankelijk van de mate van vrijheid die zij krijgen van het land waarin ze gevestigd zijn. Elk land heeft namelijk haar eigen regels en bestuur. Vervolgens kunnen NGO's op een lokaal, nationaal of internationaal niveau gevestigd zijn. Er is volgens Carr en Outhwaite (2011) namelijk wel één gemeenschappelijk kenmerk tussen NGO's; ze zijn afhankelijk van financiering door donateurs en worden hierdoor

gedefinieerd als een non-profit organisatie. NGO's zijn ook sterk afhankelijk van vrijwilligers bij het uitvoeren van hun doelstellingen maar sommige NGO's hebben ook gespecialiseerde functionarissen of directeuren in dienst om bijvoorbeeld leiding te geven of om hun budgetten te beheren.

2.3.2. Typen NGO's

NGO's worden onderscheiden in drie typen. Deze zijn de operationele NGO (ONGO), de advocacy NGO (ANGO) en de hybride NGO (HNGO) (Parker, 2003).

- **Operationele NGO (ONGO):** De operationele NGO levert diensten uit bij conflicten, humanitaire rampen of kritieke gevallen. Ze hebben het vermogen om landen te betreden om hulp aan te bieden en beschikken daarom over grote kennis van verschillende culturen, landen en omstandigheden. Om hun werkzaamheden en diensten uit te leveren beschikken ze van een groot financieel budget en controle en handelen over een groot aantal activiteiten. Deze type NGO staat onafhankelijk van de lokale politiek en bestuur van het land waarin ze gevestigd zijn.
- **Advocacy NGO (ANGO):** Een advocacy NGO wordt gedreven door politiek en ideologieën zoals armoedebestrijding of mensenrechten. Deze type NGO's streven naar beleidsverandering door middel van confronterende technieken zoals *blaming* en *shaming* (Parker, 2003). Door het uitoefenen van *blaming* en *shaming* pogen advocacy NGO's door middel van beschuldiging en beschaming druk op landen te oefenen om beleidsverandering of verbetering aan te brengen (Murdie & Davis, 2012). *Blaming* en *shaming* kan onder ander geschieden door het publiekelijk bekritisieren van landen, strenge regulering en handhaving en publicatie van vernietigende rapporten (Parker, 2003).
- **Hybride NGO (HNGO):** Een hybride NGO heeft zowel kenmerken van de operationele NGO als de advocacy NGO. Volgens Parker (2003) zijn de strategieën en maatregelen die hybride NGO's aannemen sterk afhankelijk van hun doelstellingen, de lokale cultuur, beschikbare middelen, financiering en de omstandigheden waarin ze zich in bevinden.

2.3.3. Anti-corruptie activiteiten van NGO's

NGO's die corruptie bestrijden voeren vier gemeenschappelijke activiteiten uit namelijk 1) bewustwording, 2) advocacy en monitoring, 3) onderzoek en 4) stakeholder engagement (Carr & Outhwaite, 2011).

Bij *bewustwording* verstrekken anti-corruptie bestrijdende NGO's informatie aan de samenleving en pogen ze mensen bewust te maken over de oorzaken en gevolgen van corruptie. Deze informatie geschied bijvoorbeeld via de media en zijn onder ander anti-corruptiewetten, gedragscodes, corruptiestatistieken of manieren om corruptie schendingen te melden of klachten in te dienen. Bij *advocacy en monitoring* wordt gesproken over twee verschillende activiteiten die in samenhang werken. Bij *advocacy* wordt een algemene doel of denkwijze gesteund door middel van het houden van bijvoorbeeld dialogen en campagnes. Om na te gaan welke acties genomen worden om de gestelde doelen te bereiken worden informatie verzameld door middel van observatie oftewel monitoring. Een derde activiteit van corruptie bestrijdende NGO's is het uitvoeren van *onderzoek*. Door onderzoek te voeren wordt inzicht en kennis verschaft over de mate van effectiviteit, impact en eventuele verbetering of aanpassingen van anti-corruptie hervormingen en maatregelen. Als laatst betreft *stakeholder engagement* de samenwerking en participatie tussen NGO's en diverse belanghebbende groepen in een samenleving. Deze samenwerking tussen stakeholders zorgdraagt de inclusie van diverse groepen bij de formulering van actieplannen en hervormingen ter bestrijden van corruptie (Carr & Outhwaite, 2011)

2.4. Intergouvernementele organisaties

Een intergouvernementele organisatie (INGO) is volgens Pevehouse, Nordstrom en Warnke (2005) een formele entiteit, bestaande uit drie of meer soevereine lidstaten, die geïnstitutionaliseerd is in bijvoorbeeld een hoofdkantoor of vast personeel. Door Shanks, Jacobson en Kaplan (1996) worden intergouvernementele organisaties gedefinieerd als: "associations established by governments or their representatives that are sufficiently institutionalized to require regular meetings, rules governing decision making, a permanent staff, and headquarters" (p. 593).

2.4.1. Kenmerken van INGO's

Volgens Volgy et al. (2008) wordt een INGO gekenmerkt als een organisatie met een bureaucratische structuur. Deze organisatiestructuren beschikken van een formeel en

multilateraal besluitvormingsproces tussen lidstaten. Hierbij is van belang de collectieve wil en vermogen van de lidstaten om met elkaar samen te werken en regelmatig contact en interactie te houden. Volgens Abbott en Snidal (1998) hebben INGO's daarnaast twee functionele kenmerken namelijk *centralisatie* en *onafhankelijkheid*. Omdat INGO's een stabiele organisatiestructuur en administratieve ondersteuning hebben kunnen collectieve activiteiten en taken van lidstaten gecentraliseerd worden. Dit heeft uiteindelijk een positief effect op de belangen van de lidstaten omdat ze voldoende institutionele capaciteit beschikken die zorgdraagt voor een effectieve en gestructureerde samenwerking tussen lidstaten. Deze organisaties dienen daarnaast een zeker mate van autonomie te beschikken zodat ze neutraal en onafhankelijk kunnen handelen.

2.4.2. Anti-corruptie activiteiten van INGO's

INGO's hebben volgens Gest en Grigorescu (2010) verschillende activiteiten om corruptie tegen te gaan. Deze activiteiten zijn verschillend per INGO. Allereerst kunnen INGO's voorwaarden en maatregelen aan lidstaten stellen. De gestelde maatregelen of voorwaarden kunnen verschillen van criteria. Een tweede activiteit van corruptie bestrijdende INGO's is het zorgdragen van transparantie door het verstrekken van informatie en kennis en het beschikbaar maken informatie aan het algemeen publiek. Ten derde vinden sommige INGO's hun basis in verdragen of resoluties over corrupties die tussen landen of door organisaties zijn aangenomen. INGO's zijn als gevolg van deze verdragen of resoluties opgericht om de implementatie en handhaving hiervan te bewerkstelligen.

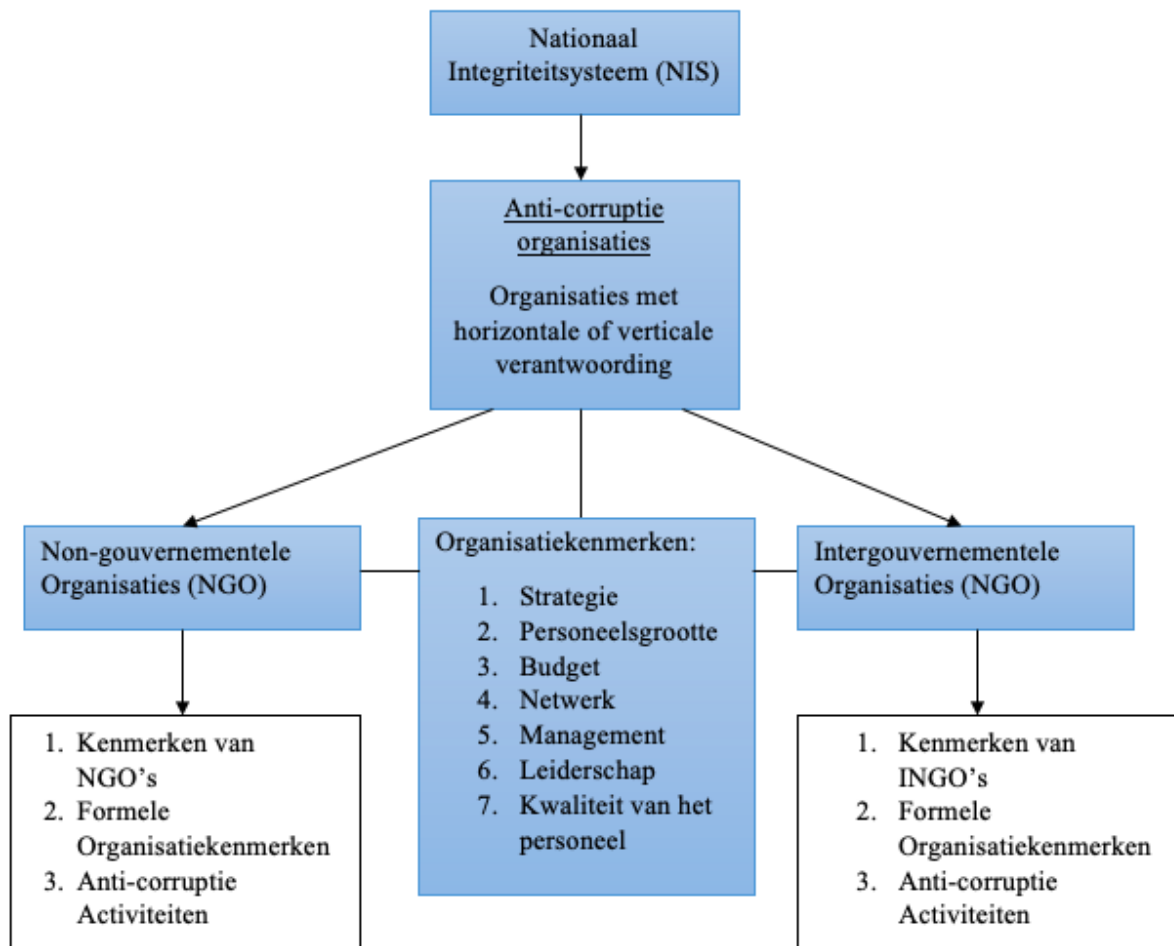
2.5. Formele organisatiekenmerken van anti-corruptie organisaties

Formele organisatiekenmerken hebben betrekking op de mate waarin anti-corruptie organisaties actoren ter verantwoording kunnen roepen (Bovens, 2007). Volgens Bovens (2007) is 'verantwoording roepen' de mate waarin anti-corruptie organisaties actoren ter verantwoording roepen, verplichten nodige informatie te delen en sancties opleggen. Hierbij staat centraal de autonomie en onafhankelijkheid die anti-corruptie organisaties beschikken om hun werkzaamheden uit te voeren zonder invloed of tussenkomst van externen. Formele organisatiekenmerken vinden hun basis in onder ander wetten, verdragen, statuten en mandaten (Bovens & Wille, 2020).

2.6. Conceptueel Model

In dit paragraaf wordt in een conceptueel model de concepten en verbanden tussen de variabelen van dit onderzoek weergegeven.

Figuur 2. Conceptueel Model



3. Methodologie

In dit hoofdstuk komen de methoden van dit onderzoek aan bod. Ten eerste wordt beargumenteerd de keuze voor de organisaties TI en GRECO. Vervolgens worden het onderzoeksontwerp, de wijze van dataverzameling en de data-analyse van dit onderzoek toegelicht. Daarna zijn de concepten en theorieën in het Theoretisch Kader omgezet tot meetbare indicatoren die vervolgens toegelicht worden in een tabel. Als laatste worden de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek besproken.

3.1. Onderzoeksontwerp

Dit onderzoek is een *afhankelijk vergelijkend case studie*. Een case studie is een type onderzoek dat abstracte concepten aanpast aan betrouwbare ervaringen en concrete normen (Neuman, 2014). Een case studie biedt daarnaast de mogelijkheid een situatie, proces of onderwerp holistisch uit te werken. Deze type onderzoek maakt meerdere perspectieven mogelijk. De keuze voor een *case studie* voor dit onderzoek was door de mogelijkheid die deze vorm biedt om een groot aantal gedetailleerde data en gegevens te verzamelen binnen een bepaalde context (Neuman, 2014). Door veel data en informatie te accumuleren kan een diepgaande analyse en vergelijking gemaakt worden. Dit onderzoek is verder een *afhankelijk vergelijkend case studie* omdat een vergelijking wordt gemaakt tussen twee organisatievormen aan de hand van hun activiteiten en formele organisatiekenmerken. Deze analyse is daarnaast *kwalitatief* van aard omdat de verzamelde empirische gegevens in woorden geïnterpreteerd en beschreven worden (Neuman, 2014). De analyse heeft daarnaast een *beschrijvende* aard omdat de verzamelde gegevens van dit onderzoek in kaart brengen hoe twee soorten organisatievormen corruptie bestrijden en daarnaast ook een *verklarende* aard omdat deze organisaties naast elkaar worden gelegd.

In dit onderzoek komen twee transnationale en bekende anti-corruptie organisaties aan bod. Zo wordt in wetenschappelijk onderzoek en de media TI verschillende keren aangehaald als de belangrijkste anti-corruptiebestrijder van de wereld (De Sousa, 2005). GRECO bestrijdt corruptie op Europees niveau en heeft een samenwerkingsverband tussen een groot aantal landen. Beide organisaties genieten van een goede reputatie en daarmee tevens van een publiek vertrouwen op anti-corruptie gebied. Dit vertrouwen kan bijdragen bij de creatie van draagvlak in de maatschappij voor de noodzakelijke hervormingen ter bestrijding van corruptie in een bepaald land. Daarnaast zijn beide organisaties actief in het bestrijden van corruptie en

op een wereldwijd niveau. Om deze redenen worden deze twee organisaties in dit onderzoek bestudeert en naast elkaar gelegd.

3.2. Dataverzameling

3.2.1. Literatuurverzameling

Om de organisaties in kaart te brengen is een literatuuronderzoek verricht om bestaande kennis en wetenschap te verzamelen. De onderzoeker heeft de volgende elektronische databases van de Universiteitsbibliotheek Leiden doorzocht: HeinOnline, Taylor & Francis Online, Springer Link en JSTOR. Daarnaast heeft de onderzoeker de database van Google Scholar gebruikt als tweede zoekmachine. De onderzoeker heeft een combinatie van zoektermen en synoniemen opgesteld per relevante concept in dit onderzoek. Deze zoektermen en synoniemen zijn een combinatie van termen in de Nederlandse en Engelse taal omdat de onderzoeker de zoekresultaten zo breed mogelijk wilde houden. Ook heeft de onderzoeker de zoektermen per concept op verschillende manieren met elkaar gecombineerd om zo veel mogelijk resultaten te krijgen. Deze gecombineerde zoekmethode was belangrijk omdat tijdens het lezen van artikelen de onderzoeker diverse soortgelijke termen voor bepaalde concepten zijn tegengekomen. Verschillende auteurs verwijzen bijvoorbeeld naar anti-corruptie organisaties als ‘waakhonden’. De gevonden artikelen zijn gescreend en gekozen op basis van geschiktheid en relevantie van het onderzoeksthema. De screening vond plaats op basis van de titel en abstracts van de artikelen. In tabel 1 worden de relevante concepten en onderwerpen van dit onderzoek met hun bijhorende zoektermen en synoniemen aangegeven.

Tabel 1

Zoektermen per concept voor het literatuuronderzoek

Concepten	Zoektermen
Anti-corruptie organisaties	Corruption Watchdogs Anti-corruption agencies Integrity agencies Anti-corruption mechanisms
NGO's	Non-governmental organizations Non-profit organisations Non-profit agencies

INGO's	Inter-governmental organizations Inter-organizational interactions Inter-organizational relationships Formal international organizations
National Integrity Systems	National Integrity Systems Integrity systems Integrity agencies

3.2.2. Documentverzameling

Naast een wetenschappelijk literatuuronderzoek is een documentenonderzoek verricht naar empirische data over de organisaties in kwestie. Documentenonderzoek is het systematisch analyseren en interpreteren van gegevens om empirische kennis en begrip te krijgen over een bepaald onderwerp (Corbin & Strauss, 2008). Onder empirische data verstaan we bewijs of observaties die kwalitatief en kwantitatief waarneembaar zijn (Nueman, 2014). Voor dit onderzoek zijn organisatorische en institutionele gegevens over TI en GREGO verzameld die de basis vormen voor deze kwalitatief onderzoek (Bowen, 2017). De onderzoeker trachtte zo veel mogelijk een gelijk beeld te schetsen van deze organisaties door dezelfde type bronnen te gebruiken. Zo zijn zo veel mogelijk informatie via de officiële bronnen van deze organisaties verzameld.

De data-verzameling van dit onderzoek is op een systematische wijze verzameld. Nadat de gegevens waren verzameld werden de documenten gesorteerd op basis van ten eerste formele documenten zoals resoluties, mandaat of wetten. Vervolgens zijn de officiële publicaties van de organisaties gelezen. Er werd vervolgens vastgesteld welke relevante informatie over de concepten van dit onderzoek in de documenten naar voren komen en vervolgens zijn deze geanalyseerd en beschreven. De geraadpleegde bronnen voor dit onderzoek waren onder ander recente publicaties, verdragen, officiële websites, jaarverslagen en resoluties. De geraadpleegde bronnen voor het documentenonderzoek wordt in bijlage 1 toegelicht.

3.3. Data-analyse en operationalisatie

In dit onderzoek is een raamwerk verantwoordingsmacht anti-corruptie organisaties ontwikkeld door Bovens en Wille (2020). Dit raamwerk onderscheidt drie dimensies met meetbare indicatoren om op empirische wijze informatie over organisatiekenmerken,

gerealiseerde activiteiten en formele organisatiekenmerken van anti-corruptie organisaties te verzamelen. Dit raamwerk biedt daarom de mogelijkheid de concepten relevant voor het beschrijven van de organisaties van dit onderzoek te meten aan de hand van de verschillende indicatoren ontwikkeld door Bovens en Wille (2020). In Tabel 2 worden de indicatoren per dimensie toegelicht.

Tabel 2.

Raamwerk verantwoordingsmacht van Bovens en Wille (2020)

Formal powers	Organizational powers	Exercise of powers
Autonomy	Strategy	Productivity
Independence	Staff size	Effectiveness
Agenda setting	Staff quality	Saliency
Information powers	Budget	Credibility
Questioning powers	Network	Creativity
Sanctioning powers	Board	Impact
	Leadership quality	

Overgenomen uit “Indexing watchdog accountability powers a framework for assessing the accountability capacity of independent oversight institutions,” door M. Bovens en A. Wille, 2020, *Regulation & Governance* 15(3), p. 4.

3.4. Betrouwbaarheid en validiteit

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen wordt een bestaand wetenschappelijk onderbouwd raamwerk gebruikt die de concepten van dit onderzoek meet. Door een bestaand raamwerk te gebruiken zijn de metingen aan de hand van de indicatoren controleerbaar. Het gebruik van een raamwerk waarborgt daarmee ook de interne validiteit van dit onderzoek. Dit raamwerk is daarnaast volgens Bovens en Wille (2020) toepasbaar op andere anti-corruptie organisaties om institutionele en operationele elementen na te gaan waarbij de externe validiteit van dit onderzoek gegarandeerd wordt. In geval van een vervolgonderzoek zouden deze resultaten tot dezelfde uitkomsten leiden.

4. Case studies: Een beschrijving van de organisaties TI en GREGO

In dit hoofdstuk wordt twee case studies over de organisaties TI en GREGO beschreven. Hierbij wordt gekeken naar de achtergrond en organisatie kenmerken van deze organisaties waaronder hun budget, strategie, personeelsgrootte, leiderschap, budget, managementteam en netwerk.

4.1. Transparency International

De organisatie Transparency International (TI) is op 4 mei 1993 opgericht in Berlijn. Eén van de oprichters van TI is Peter Eigen, een ex-werknemer van de Wereld Bank. Samen met negen andere bondgenoten werd TI opgericht met als doel de corruptie in internationale zakelijke transacties aan het licht te brengen (Transparency International, 2016; Lundberg, 2002, De Sousa, 2005). Daarnaast moest deze organisatie de maatschappelijke en economische effecten van corruptie in ontwikkelingslanden tegengaan (Lundberg, 2002). Sinds hun oprichting is TI gegroeid tot een wereldwijde organisatie met een internationale vertegenwoordiging, oftewel nationale afdelingen ('national chapters') in meer dan honderd landen (Transparency International, z.d.).

TI wordt beschreven als een '*global civil society organisation leading the fight against corruption*' (Transparency International, z.d.). *Global civil society organisations* zijn volgens Carr en Outhwaite (2011) gelijk aan een non-gouvernementele organisatie. TI is opgericht door een groep individuen met één gemeenschappelijk doel, namelijk om corruptie te bestrijden waardoor kan worden gesproken over een civil group (Carr & Outhwaite, 2011). Ten tweede wordt TI door donors gefinancierd (Transparency, z.d.) waardoor ze volgens de literatuur in lijn zijn met de kenmerken van een non-profit organisatie (Carr & Outhwaite, 2011). In 2020 heeft TI een totaal bedrag van € 23.184.228 ontvangen aan donaties¹ met het merendeel (58 procent) afkomstig van overheden wereldwijd (Transparency, z.d.). Ten derde kan TI volgens de literatuur omschreven worden als een advocacy NGO omdat ze onder ander gedreven worden door de ideologie om '*een wereld vrij van corruptie te scheppen*' (Transparency, z.d.; Parker, 2003).

¹ Transparency International Financial Statements, December 2020

Het kerndoel van TI is het volgende:

“The Purpose of the Society is to take action to combat corruption and prevent criminal activities arising from corruption so as to help build a world in which Government, politics, business, civil society and the daily lives of people are free of corruption, because of the potential of corruption to undermine economic development, generate poverty, foster political instability and create global insecurity.”²

TI gaat corruptiegevallen na waar sprake is van ‘*misbruik van toevertrouwde macht voor persoonlijk gewin*’ (Transparency International, z.d.). Deze gevallen omvat schendingen die op nationaal en wereldwijd niveau plaatsvinden (De Sousa, 2005). Hun missie is het ‘*eliminieren van corruptie en bevorderen van transparantie, verantwoordingsplicht en integriteit op alle niveaus en in alle sectoren van de samenleving*’. Ook onderscheiden TI zeven kernwaarden waar ze voor staan deze zijn namelijk, integriteit, transparantie, solidariteit, rechtvaardigheid, democratie, verantwoording en moed (Transparency, z.d.).

De meeste NGO’s zijn volgens Carr en Outhwaite (2011) afhankelijk van vrijwilligers dat werkzaam zijn in het belang van de organisatie en maatschappelijke doelstellingen. TI kent echter een lidmaatschap dat enerzijds individuele leden zijn en anderzijds leden zijn van hun nationale afdelingen. Daarnaast heeft TI gespecialiseerde functionarissen in dienst voor het uitvoeren van verschillende operationele functies zoals personeelszaken, financiën en IT. Het secretariaat van TI is gevestigd in Berlijn, Duitsland. Ook is er een Raad van Toezicht dat toezicht houdt op het secretariaat. Het managementteam is onder leiding van een ‘Chief Administrative Officer’ en ‘Chief Executive Officer’ en heeft daarnaast tien leden.³ De werkzaamheden van het secretariaat bedragen het ondersteunen van de nationale afdelingen, coördineren van het regionale werk en behartigen van internationale initiatieven. TI heeft ook zeven comités ter beschikking die adviezen geven over de onderwerpen accreditatie, ethiek, anti-corruptie prijzen, financiën en audit, bestuur, globale aanwezigheid en benoeming van bestuursleden (Transparency, z.d.).

² Transparency International Charter, 8 November 2020

³ Transparency International Secretariat Organizational Chart, September 2021

4.2. GREGO

Groups of States Against Corruption (GRECO) is in 1999 opgericht door de Raad van Europa. In de jaren negentig had corruptie een inbreuk op de kernwaarden die de Raad van Europa waarborgen. GREGO werd opgericht om de effecten van corruptie op deze kernwaarden tegen te gaan. Sinds 2021 heeft GREGO een samenwerkingsverband met vijftig landen. De leden van GREGO zijn voornamelijk overheden binnen de Europese Unie (EU) die daarnaast ook leden zijn van de Raad van Europa. Het lidmaatschap staat open voor landen die geen leden zijn van Raad van Europa. Sinds 2020 zijn Rusland, Zwitserland, de Verenigde Staten en Kazachstan leden van GREGO (European Parliament, 2021).

Een INGO is volgens de literatuur een formele organisatie met drie of meer lidstaten die in regelmatig contact zijn en beslissingen nemen via vastgestelde methoden (Shanks, Jacobson & Kaplan, 1996; Pevehouse, Nordstrom & Warnke, 2005). GREGO is een wederzijds samenwerkingsverband tussen vijftig soevereine overheden. Ze hebben een onafhankelijke secretariaat en bestuur dat gevestigd is in Strasbourg, Frankrijk. Het bestuur bestaat uit een stafbureau, met een president, vicepresident en bestuursleden. Daarnaast heeft dit bestuur een eigen mandaat en de autonomie om eigen beslissingen te nemen over evaluatieprocedures en werkprogramma's. Bij budgetten en financiële besluiten is het Statutair Comité verantwoordelijk die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de commissie van ministers van de Raad van Europa en vertegenwoordigers die zijn aangewezen door andere leden van GREGO. De financiering van GREGO geschied door een jaarlijkse bijdrage van haar leden.⁴ (Council of Europe, z.d.).

In de resolutie van de Raad van Europa wordt de doelstelling van GREGO toegelicht:

“The aim of the Group of States against Corruption is to improve the capacity of its members to fight corruption by following up, through a dynamic process of mutual evaluation and peer pressure, compliance with their undertakings in this field.” (p.9).

Naast deze kerndoel heeft GREGO als kernfuncties het toezicht houden en ondersteunen van haar leden met nationale anti-corruptie beleid en hervormingen. Ook hebben ze een netwerk voor het delen van ‘best practices’ over corruptie preventie en opsporing (Council of Europe, z.d.).

⁴ Council of Europe Committee of Ministers Resolution (98) 7, p.14.

In het theoretisch kader is vermeld dat anti-corruptie organisaties, onafhankelijk van hun type of vorm, één gemeenschappelijk missie hebben dat is corruptie zo veel mogelijk te bestrijden en verlagen (De Sousa, 2005). Dit kenmerk is waarneembaar in de doelstellingen van zowel TI als GREGO. Hoewel hier sprake is van twee verschillende organisatievormen streven ze allebei naar het hetzelfde doel, namelijk het bestrijden van corruptie. De leiding van deze organisaties kennen beide een secretariaat en een managementteam. Bestuursleden van TI worden gekozen door vertegenwoordigers van de Internationale Raad.⁵ De voorzitter, vicevoorzitter en bestuursleden worden gekozen door de leden van GREGO.

⁵ Transparency International Charter, 8 November 2020, p.9.

5. Een vergelijkende analyse tussen TI en GREGO

5.1. Nationaal Integriteitsysteem

In dit onderzoek worden twee soorten organisaties namelijk een NGO en een INGO naast elkaar gelegd. TI valt in het kader van het NIS-theorie onder de non-gouvernementele pijler en wordt gekenmerkt als een *civil society organisation* (Pope, 2002). GREGO wordt als een INGO identificeert als een *horizontale internationale organisatie* die valt onder de non-gouvernementele pijler in het NIS-systeem (Pope, 2002). Deze organisaties staan allebei los van het openbaar bestuur en oefenen hierdoor een horizontale verantwoording af op de overheid (Ankamah, 2018).

5.2. Vergelijking TI en GREGO

Formele organisatiekenmerken worden door Bovens en Wille (2020) gekenmerkt als de onafhankelijkheid en formele autonomie van anti-corruptie organisaties. Zowel bij NGO als bij INGO kenmerken van anti-corruptie organisaties wordt onafhankelijkheid beschreven als een belangrijk onderdeel van deze organisaties (Abbott & Snidal, 1998; De Sousa, 2010).

TI is een vereniging dat staat geregistreerd in het register van verenigingen in Berlijn, Duitsland.⁶ Het formele mandaat en organisatie van TI is geregeld in de Transparency International Charter. Hierin staat onder ander de organisatorische en institutionele elementen vermeld zoals hun doelen, nationale en regionale afdelingen, lidmaatschap, donateurs, benoeming van bestuursleden en het managementteam.

GREGO is een wederzijdse samenwerking tussen lidstaten en niet-lidstaten van de Raad van Europa. De leden van GREGO zijn vertegenwoordigers van verschillende landen. Elk lidstaat kan twee vertegenwoordigers in het bestuur van GREGO aanwijzen. De organisatie van GREGO staat geregeld in de resolutie Agreement Establishing GREGO, opgesteld door de Raad van Europa in 1999. In deze resolutie staat daarnaast ook de procedures, bureau, functies, participatie, en compositie van de organisatie GREGO geregeld.⁷

Zowel TI en GREGO zijn juridisch geïnstitutionaliseerd en beschikken van een duurzaam karakter. De mandaten kunnen juridisch niet gewijzigd worden (De Sousa, 2010). Bij GREGO mogen lidstaten zich echter vrijwillig terugtrekken waardoor de samenwerking en band tussen leden hierdoor mogelijk beïnvloed wordt.⁸ Daarom is het volgens Volgy et al.

⁶ Transparency International Charter, 8 November 2020, p.1.

⁷ Council of Europe Committee of Ministers Resolution (98) 7, p.7.

⁸ Council of Europe Committee of Ministers Resolution (98) 7, p.15.

(2008) belangrijk dat de lidstaten een collectieve wil beschikken om met elkaar werken en elkaar te evalueren en beoordelen. Men kan ervan uitgaan dat indien landen geen lid willen zijn of zich terugtrekken, er mogelijk geen actief en functionerende organisatie is. Hoewel de resolutie van de Raad van Europa GREGO institutionaliseert in een organisatie speelt mogelijk het vermogen van de landen om hierbij deel uit te maken een groter rol bij het behouden van de duurzaamheid van deze organisatie.

5.1. Controle en toezicht

Een ander belangrijk onderdeel van formele organisatiekenmerken zijn de instrumenten en de macht dat anti-corruptie organisaties beschikken om actoren eventueel informatie op te vragen, sancties op te leggen of ter verantwoording te roepen (Bovens & Wille, 2020).

GREGO oefent controle op haar leden via wederzijds evaluatie en *peer pressure*.⁹ De evaluaties van GREGO vinden plaats in cyclussen. Tijdens deze evaluatierondes worden lidstaten geëvalueerd op hun naleving met de leidraad 21 beginselen voor de strijd tegen corruptie, het Strafrechtverdrag inzake corruptie en het Burgerlijk verdrag inzake corruptie (European Parliament, 2021). Informatie voor de evaluaties wordt verzameld door middel van schriftelijke vragenlijsten en discussies met ambtenaren en vertegenwoordigers waarna evaluatierapportages worden opgesteld met specifieke aanbevelingen. Na goedkeuring van de rapportages door GRECO wordt het aan de landen voorgelegd. Deze rapportages geven aanbevelingen voor corruptie hervorming en toetsing over de naleving van de leden aan de bovengenoemde leidraad en verdragen. GREGO voert daarnaast ook controle evaluaties uit over de genomen aanbevelingen. Deze evaluatie geschiedt onder de procedure van ‘compliance’. Indien de aanbevelingen niet worden opgevolgd wordt binnen achttien maanden weer een controleevaluatie uitgevoerd en gepubliceerd. Hiermee oefent GREGO door middel van ‘peer pressure’ druk uit op haar lidstaten om veranderingen af te dwingen (Council of Europe, z.d.).

Om hun reikwijdte te vergroten heeft TI nationale afdelingen opgericht. Deze nationale afdelingen zorgdragen voor het uitvoeren van anti-corruptie activiteiten in de landen waar ze gevestigd zijn. Nationale afdelingen zijn sterk afhankelijk van het land of regio waar ze zijn gevestigd. Elk land heeft een eigen juridisch en bestuurlijk systeem (Carr & Outhwhite, 2011). De nationale afdelingen die momenteel in over honderd landen zijn gevestigd, kunnen daarom

⁹ Agreement Establishing The Groups of States Against Corruption, 1999, p.7.

van elkaar verschillen. Dit komt omdat elk land zijn eigen eisen, normen, regels en wetten stellen waardoor de landen risico lopen gelimiteerd te worden bij het voeren van hun werkzaamheden.

5.2. Activiteiten

Corruptie bestrijdende NGO's voeren volgens Carr en Outhwaite (2011) vier activiteiten. Dit zijn bewustwording, advocacy en monitoring, onderzoek en stakeholder engagement.

TI vermeld op hun officiële website drie activiteiten die ze uitvoeren, namelijk advocacy, onderzoek en het uitvoeren van projecten. Bij advocacy pleiten ze om '*transparantie en verantwoording te waarborgen bij alle soorten besluitvormingen*' door het houden van verschillende campagnes (Transparency, z.d.). Volgens Carr en Outhwaite (2011) is bij advocacy een bepaalde mate van monitoring nodig om na te gaan welke doelen voor gepleit moet worden. TI geeft op hun officiële website aan dat ze verschillende onderzoeken uitvoeren om gegevens te verzamelen over regels, praktijken en gedragingen van relevante actoren. Daarnaast wijzen ze op het belang van hun nationale afdelingen om te netwerken met andere actoren om nodige gegevens te verzamelen. Bij advocacy doet TI naast monitoring ook aan netwerken en stakeholder engagement. Netwerken is een activiteit dat wordt uitgevoerd ter ondersteuning van hun behartigingscampagnes (Transparency, z.d.).

Verder voert TI diverse onderzoeken uit en zijn ze actief in het ontwikkelen van onderzoeksinstrumenten om corruptie te meten (Transparency, z.d.). Ze hebben twee instrumenten ontwikkelt namelijk de Corruption Perceptions Index (CPI) en de Global Corruption Barometer (GCB). De CPI rangschikt landen op basis van de waarneembaar perceptie van corruptie. De GCB vult het CPI aan door de perceptie en ervaringen van burgers in verschillende landen te verzamelen en te publiceren. Verder hebben ze een centrale database ontwikkelt, de Anti-Corruption Knowledge Hub waar alle artikelen, publicaties en onderzoeken van TI worden gepubliceerd. Deze database is toegankelijk voor het publiek op hun officiële website (CPI, 2021; Transparency, z.d.). In 2021 heeft TI meer dan 67.000 artikelen, onderzoeken en adviezen gepubliceerd (TI Annual Report, 2022). TI is hiermee volgens de literatuur actief bezig met kennisoverdracht en bewustwording (De Sousa, 2010).

Als laatst voert TI diverse anti-corruptie projecten uit in verschillende landen. Deze projecten worden gevoerd met als doel oplossingen te vinden voor corruptie en om corruptie misdaden bloot te leggen (Transparency International, z.d.). Deze activiteit is een creatieve wijze om corruptiegevallen aan het publiek bekend te maken. Hiermee doen ze volgens de

literatuur aan een vorm van *blaming* en *shaming* omdat ze met het publiceren van hun bevindingen landen in een negatieve licht zetten. Hiermee probeert TI als advocacy NGO veranderingen in een land af te dwingen (Parker, 2003).

6. Conclusie

Het doel van dit onderzoek was om twee transnationale anti-corruptie waakhonden te beschrijven. Door middel van een literatuur – en documentenonderzoek is getracht de volgende centrale hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden:

“Welke activiteiten verrichten de transnationale corruptie waakhonden Transparency International en Groups of States Against Corruption en waarin verschillen deze waakhonden en hangt dat samen aan hun formele opzet en organisatie?”

Om de centrale vraag te beantwoorden zijn drie deelvragen opgesteld. De eerste deelvraag is *“Wat zijn de organisatorische kenmerken van TI en GREGO?”*. In hoofdstuk 4 zijn twee case studies beschreven waarbij is gekeken naar de organisatie kenmerken en achtergrond van TI en GREGO. In deze case studies zijn de organisaties uiteengezet aan de hand van hun budget, netwerk, personeelsgrootte, leiderschap, managementteam en strategie. Deze onderscheiding was toegespitst op enerzijds een non-gouvernementele organisatie en anderzijds een intergouvernementele organisatie. Uit deze analyse is gebleken dat de twee organisaties middelen en budget beschikken om corruptie bestrijdende taken uit te voeren. TI heeft een hoofdkantoor in Berlijn maar beschikt van verschillende afdelingen over de hele wereld die verschillende taken en strategie uitvoeren ter bestrijding van corruptie. TI poogt daarom door middel van ‘franchising’ in verschillende landen corruptie te bestrijden. GREGO is aan de ander kant centraal gevestigd in Berlijn Duitsland. Bij deze locatie worden vergaderingen gehouden en beslissingen genomen. De strategie van GREGO is namelijk om vertegenwoordigers van de lidstaten te benoemen die samenkomen en werken op het hoofdkantoor. Dit is volgens de theorie een belangrijk kenmerk van een INGO omdat een INGO moet beschikken van een formele entiteit in de vorm van een hoofdkantoor of personeel. Een belangrijk verschil tussen deze twee organisatievormen is de financiering. TI is namelijk afhankelijk van donateurs en GREGO wordt gefinancierd door de overheden van hun lidstaten. Deze constatering is in lijn met de theorie over NGO en INGO.

Het tweede deelvraag van dit onderzoek is: *“Welke activiteiten worden door TI en GREGO verricht?”*. In de analyse van de activiteiten van TI en GREGO is gebleken dat beide waakhonden vooral veel onderzoeken uitvoeren. TI is vooral gericht op advocacy en onderzoek met als doel bewustwording te creëren over corruptie in verschillende landen. Dit doen zij door

onderzoeken te publiceren die door de jaren heen veel aandacht heeft getrokken van de media, internationale organisaties en landen. Deze strategie heeft vooral een effect op de reputatie van landen en hierdoor landen via ‘blaming en shaming’ dwingen veranderingen door te voeren. Anderzijds oefenen GREGO door evaluaties van landen te voeren druk uit op lidstaten. Er wordt vooral druk uitgeoefend op de landen om voorgestelde aanbevelingen en adviezen over te nemen.

Vervolgens is voor de beantwoording van de derde deelvraag, namelijk “*Wat zijn de formele organisatiebevoegdheden van TI en GREGO?*” geconstateerd dat het hierbij gaat over twee waakhonden die aan de hand van enerzijds een resolutie en anderzijds een formeel mandaat dat staat geregistreerd in een officieel register. Uit de analyse is verder gebleken dat deze organisaties zelfstandige instanties zijn die een hoge mate van autonomie beschikken om hun taken, werkzaamheden en activiteiten uit te voeren.

Als laatst is de vierde deelvraag: “*In hoeverre zijn de verschillen tussen de activiteiten en formele bevoegdheden van TI en GREGO te herleiden tot hun organisatievorm?*”. In de analyse is in de vergelijking van deze organisaties gebleken dat er ten eerste een verschil zit tussen de financiering van deze organisaties. Waar TI volledig gefinancierd en afhankelijk is van donateurs is GREGO anderzijds afhankelijk van financiering door de overheden van de lidstaten. Volgens de theorie ligt dit verschil aan het type organisatie in kwestie. Een NGO is namelijk een non-profit en een INGO is een samenwerkingsverband tussen lidstaten. Een tweede verschil tussen deze twee organisatievormen ligt aan de mate van toezicht en sancties die zij op landen kunnen uitoefenen. TI voert als NGO voornamelijk taken uit zoals bewustwording en onderzoek maar kan geen formele sancties opleggen. Echter, is uit de analyse gebleken dat het genereren van media aandacht op corruptiegevallen de perceptie van landen kan beïnvloeden waardoor TI uiteindelijk indirect een effect heeft op corruptie in een land. GREGO oefent als INGO geen formele sancties oefent door hun besluitvormingssysteem, evaluatieproces en de druk die zij op hun lidstaten uitoefenen veranderingen aan in landen om corruptie te bestrijden. Hoewel het type organisatie een invloed heeft op de wijze dat deze organisatie corruptie kunnen aanpakken heeft de mate van formele bevoegdheden dat deze organisaties beschikken een groter effect op corruptiebestrijding. Voor de aanpak van corruptie, vooral op wereldwijde schaal, is een zeker mate van formele bevoegdheden in de vorm van bijvoorbeeld sancties oplegging belangrijk omdat landen niet verplicht zijn veranderingen door te voeren. Daarnaast kan met de tijd door publicaties van

corruptiestatistieken bepaalde verwachtingen van laag scorende landen worden gecreëerd waardoor het oorspronkelijk effect van “blaming and shaming” begint af te nemen. De organisaties lopen dan de risico dat hun publicaties en onderzoeken geen sterk impact heeft op de landen.

Literatuur

- Abbott, K. & Snidal, D. (1998). Why States Act through Formal International Organizations. *The Journal of Conflict Resolution*, 42(1), p.3-32.
- Ankamah, S. (2019). Why do “teeth” need “voice”? The case of anti-corruption agencies in three Australian states. *Australian of journal of public administration*, 78(4), p. 481-496.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, (13), p. 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bovens, M. & Wille, A. (2020). Indexing watchdog accountability powers a framework for assessing the accountability capacity of independent oversight institutions. *Regulation & Governance*, 15(3), p. 856-876. <https://doi.org/10.1111/rego.12316>
- Brown, A. & Heinrich, F. (2017). National Integrity Systems – An evolving approach to anti-corruption policy evaluation, *Crime Law Soc Change*, 68, p. 286.
- Carr, I., & Outhwaite, O. (2011). The role of non-governmental organizations (NGOs) in combating corruption: Theory and practice. *Suffolk UL Review*, 44, p. 615 – 664.
- Corbin, J. & Strauss, A. (2008). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (3de editie.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Council of Europe (z.d.). The Fight against Corruption: A Priority for the Council of Europe. Geraadpleegd op 15 mei 2022, van <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/priority-for-the-coe>
- European Parlement (2021). *EU cooperation with the Groups of States Against Corruption (GREGO): how to move towards full membership*. Geraadpleegd op 1 mei 2022, van [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694415/IPOL_BRI\(2021\)6_94415_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694415/IPOL_BRI(2021)6_94415_EN.pdf)
- De Sousa, L. (2010). Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime Law Soc Change*, 53(5), p. 5 – 22. DOI 10.1007/s10611-009-9211-3
- De Sousa, L. (2005). Transparency International in search of a constituency: The franchising of the global anticorruption movement. *Policy and Governance Paper*, p. 28-29.

- Gest, N. & Grigorescu, A. (2010). Interactions among intergovernmental organisations in the anti-corruption realm. *Rev Int Organ*, 5, p.52-72. DOI 10.1007/s11558-009-9070-9
- Grigorescu, A. (2006). The Corruption Eruption in East-Central Europe: The Increased Salience of Corruption and the Role of Intergovernmental Organizations. *East European Politics and Societies*, 20(3), p. 516-549.
- Head, B. (2012). The Contribution of Integrity agencies to good governance. *Policy Studies*, 33(1), p. 7 – 20. <https://doi.org/10.1080/01442872.2011.601200>
- Huberts, L. & Montfort van, A. (2021). Ethics, Corruption, and Integrity of Governance: What it is and what helps. Oxford Research Encyclopedia of Politics, geraadpleegd op 5 mei 2022, van <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.-0001/acrefore-9780190228637-e-1403>
- Larmour, P. (2005). *Foreign flowers: institutional transfer and good governance in the Pacific Islands*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Lundberg, K. (2002). *High Road or Low? Transparency International and the Corruption Perceptions Index*. Harvard Kennedy School Case Program. Geraadpleegd op 31 mei 2022, van <https://case.hks.harvard.edu/high-road-or-low-transparency-international-and-the-corruption-perceptions-index/>
- Murdie, A. & Davis, D. (2012). Shaming and Blaming: Using Events Data to Assess the Impact of Human Rights INGOs. *International Studies Quarterly*, 56(1), p. 1–16. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00694.x>
- Neuman, L. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (7de editie). In Pearson Education Limited.
- Norad (2010). *Evaluation of Transparency International*. Geraadpleegd op 1 april 2022, van <https://www.oecd.org/derec/norway/47447924.pdf>
- Parker, R. (2003). Prospects for NGO Collaboration with Multinational Enterprises. In J. Doh & H. Teegen (Reds.), *Globalization and NGOs: Transforming Business, Government and Society*, p. 81-105.
- Pevehouse, J., Nordstrom, T. & Warnke, K. (2005). Intergovernmental Organizations. In Paul F. Diehl (Reds.), *The Politics of Global Governance*, p. 9–24.

- Pope, J. (2000). National Integrity Systems: The Key to Building Sustainable, Just and Honest Government. In B. Head, A. Brown & C. Connors (Eds.), *Promoting Integrity: Evaluating and Improving Public Institutions* (p. 13-31). Ashgate Publishing Limited.
- Shanks, C., Jacobson, H. & Kaplan, J. (1996). Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations. *International Organizations*, 50(4), p.593-627.
- Transparency (2016). *Over Transparency International*. Geraadpleegd op 15 mei 2022, van <https://www.transparency.nl/wie-wij-zijn/over-transparency-international/>
- Transparency International (2022). *Corruption Perception Index 2021*. Geraadpleegd op 17 februari 2022, van <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- Transparency International (2012). *TI's Policy on involvement in Concrete Cases*. Geraadpleegd op 19 februari 2022, van <https://www.transparency.org/en/the-organisation/mission-vision-values>
- Transparency International (z.d.). *What is corruption?* Geraadpleegd op 18 februari 2022, van <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
- United Nations (z.d.). *United Nations: Definitions and Terms*. Geraadpleegd op 20 april 2022, van <https://www.un.org/international/united-nations/acronyms.pdf>
- Volgy, T., Fausett, E., Grant, K. & Rodgers, S. (2008). Identifying Formal Intergovernmental Organisations. *Journal of Peace Research*, 45(6), p. 837-850.
<https://doi.org/10.1177/0022343308096159>
- Wilkins, P. (2015). Watchdogs as Satellites of Parliament. *Australian Journal of Public Administration*, 75(1), p.18-27.

Bijlagen

Bijlage 1: Bronnenlijst documentenonderzoek

Organisatie	Geraadpleegde Bronnen
<i>Transparency International</i>	<ul style="list-style-type: none"> • TI International Charter (https://www.transparency.org/en/the-organisation/our-charter) • TI International Secretariaat Organizational Chart (https://www.transparency.org/en/the-organisation/the-secretariat) • Financial Statement 2020 (https://www.transparency.org/en/the-organisation/audited-financial-reports) • Annual Report 2020 (https://www.transparency.org/en/publications/annual-report-2020) • Corruption Perception Index 2021 (https://images.transparencycdn.org/images/C-PI2021_Report_EN-web.pdf) • Evaluation of Transparency International Report 8/2010 NORAD (https://www.oecd.org/derec/norway/47447924.pdf)
<i>GREGO</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Groups of States Against Corruption (GREGO). Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America (https://www.coe.int/en/web/greco/publications) • Council of Europe – The Fight against Corruption: A Priority for the Council of Europe (https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/priority-for-the-coe)

	<ul style="list-style-type: none">• Council of Europe Committee of Ministers. Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against corruption (1997) (https://rm.coe.int/16806cc17c)• Agreement Establishing The Group of States Against Corruption (1999) (https://rm.coe.int/16806cd24f)
--	--