

Ontwikkelingen rondom corruptiebestrijding in Nederland

Mr. A.J.P. Tillema

Inleiding

Corruptie en omkoping lijkt meer in de belangstelling te staan dan ooit. Op internationaal niveau kan bijvoorbeeld worden gewezen op de recente acties van de Amerikaanse justitie om (vermoedens van) corruptie rondom de FIFA aan te pakken. Het is opmerkelijk dat het, opnieuw, Amerika is dat de inspanning doet om reeds lang bestaande verdenkingen van corruptie rondom een belangrijke organisatie zoals de FIFA te onderzoeken en ook concrete stappen te nemen. Het waren zoals bekend ook de Amerikanen die in de jaren '70 met de introductie van de *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) min of meer het startschot gaven voor de juridische bestrijding van corruptie. Ook Nederlandse instellingen kwamen niet zelden daarmee in aanraking.

Ook in Nederland zijn evenwel de laatste tijd diverse ontwikkelingen te signaleren op het gebied van preventie en bestrijding van corruptie en omkoping. In dit artikel wordt een aantal daarvan besproken. Daarbij zal worden ingegaan op zowel omkoping als corruptie. Zoals bekend omvat corruptie meer dan het, wereldwijd strafbaar gestelde, omkopen van personen of instellingen. Indien wordt afgegaan op de gangbare definitie van Transparency International (TI) dan gaat corruptie in de kern om het oneigenlijk gebruik van macht of bevoegdheid voor eigen gewin, ten nadele van anderen die vertrouwen stellen in het integer handelen van de corrupte persoon. Dat zijn niet noodzakelijkerwijs handelingen die vallen onder strikte definities van omkoping. Het zijn wel zaken die zich zowel in de publieke als de private sector kunnen voordoen. Beide sectoren zullen in het navolgende derhalve ook aan de orde komen.

Hierna worden achtereenvolgens besproken: (i) recente jurisprudentie en schikkingen met betrekking tot omkoping; (ii) nieuwe wetgeving met betrekking tot omkoping; (iii) de onlangs vastgestelde vierde anti-witwasrichtlijn; (iv) de voorgestelde Wet huis voor de klokkenluider; (v) de recent beschikbaar gekomen integrale visie van de Nederlandse overheid op corruptiebestrijding; (vi) de recente driejaarlijkse evaluatie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) van Nederland op het gebied van ambtelijke omkoping; waarna afgesloten wordt met (vii) een enkele slotopmerking. Uit de opsomming zal blijken dat het loont, voor zowel private als publieke sector, voldoende aandacht te geven aan het onderwerp corruptiebestrijding.

Recente jurisprudentie/schikkingen

Indien gekeken wordt naar de recente jurisprudentie, was bepaald spraakmakend de diverse uitspraken van het Hof Amsterdam van 27 februari 2015 in de vastgoedfraudezaak (het Klimop-onderzoek).¹ Uit dat onderzoek, gestart in september 2006, bleek dat een groot aantal verdachten – in hoger beroep betrof het twaalf natuurlijke personen en drie rechtspersonen – betrokken was bij de ontwikkeling van grote vastgoedprojecten in Amsterdam, waarbij zij fraudeerden door rekeningen op te hogen of door rekeningen te versturen waar geen diensten voor geleverd waren. Het geld kwam via tussenschakels terecht bij een netwerk van verdachten. Daarnaast werden er pakketten onroerend goed verhandeld

¹ Zie onder meer Hof Amsterdam, 27 februari 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:631 voor de zaak betreffende de hoofdverdachte.

voor een bepaalde prijs, wetende dat dit pakket veel meer op zou brengen en waarbij die meeropbrengst via een tevoren afgesproken verdeelsleutel over de verdachten verdeeld werd. Het Openbaar Ministerie vervolgde de verdachten onder meer voor deelname aan een criminele organisatie die erop uit was het Bouwfonds en het Philips Pensioenfonds op te lichten en geld van deze ondernemingen te verduisteren, totaal ruim 200 miljoen euro. Bij diverse verdachten werd daarbij ook niet-ambtelijke omkoping, onder meer via dure horloges en geld, ten laste gelegd en bewezen verklaard. Opmerkelijk in de uitspraak van het hof was dat de straffen voor veel verdachten flink zwaarder uitvielen dan bij de Rechtbank Haarlem. Zo kreeg de hoofdverdachte maar liefst 7 jaar cel opgelegd, 3 jaar meer dan de rechtbank deed. Daarbij merkte het hof onder meer op dat "de hoofdverdachte (omkoping) niet schuwde en in zijn drang een belegger van formaat te worden, geen enkele moeite [had] bestuurders van Philips, die hij daarbij nodig had, met dure horloges, contant geld en beloften om te kopen".

Dat hoger beroep in omkopingszaken (wel) kan lonen bleek uit de eveneens veel publiciteit genererende uitspraak van het Hof Amsterdam in de zaak Hooijmaijers, een oud-gedeputeerde van de provincie Noord-Holland. Hij werd op 7 april 2015 door het hof veroordeeld tot 2,5 jaar gevangenisstraf voor omkoping, valsheid in geschrift en witwassen, waar de rechtbank eerder 3 jaar had opgelegd. De lagere straf hield verband met het feit dat minder feiten bewezen werden verklaard en het hof aanleiding zag rekening te houden met de gevolgen van de strafvervolgning voor de verdachte en zijn gezinsleden.² Eerder had het hof dat in de vastgoedfraude geen factor van belang gevonden. Het hof stelde vast dat Hooijmaijers zich liet betalen door ondernemers uit voornamelijk – en opnieuw- de vastgoedsector. Hij beweerde dat die betalingen geen verband hielden met het feit dat hij gedeputeerde was, maar betrekking hadden op door hem gegeven adviezen. Volgens het hof had Hooijmaijers echter minimaal moeten vermoeden dat diverse betalingen en beloften waren gedaan met het oog op zijn functie bij de provincie. Zijn omkopers hadden belang bij een gedeputeerde die hun gunstig gezind was. Het hof onderstreepte dat Hooijmaijer met zijn gedrag ernstig inbreuk had gemaakt op het vertrouwen dat moet kunnen worden gesteld in een politiek bestuurder, mede nu corruptie de fundamenten van onze democratische rechtsstaat aantast. Hooijmaijers is in cassatie gegaan tegen de veroordeling bij de Hoge Raad.

Dat vervolgingen wegen omkoping niet altijd tot succes leiden bleek uit een andere recente uitspraak, van het Hof Arnhem.³ In die zaak zou de verdachte aannemer volgens het Openbaar Ministerie giften hebben gedaan aan een projectleider van de gemeente, onder meer in de vorm van reizen. Het hof stelde voorop dat om tot een bewezenverklaring te kunnen komen van de tenlastegelegde actieve ambtelijke omkoping als bedoeld in artikel 177 en 177a van het Wetboek van Strafrecht (Sr.) wettig en overtuigend bewezen dient te kunnen worden dat verdachte het *oogmerk* had de ambtenaar te bewegen in zijn bediening (al dan niet in strijd met zijn plicht) iets te doen of na te laten. Dat oogmerk kan gericht zijn op een concrete tegenprestatie, maar ook op het doen ontstaan van een speciale relatie die zal leiden tot een voorkeursbehandeling. Het hof achtte zo'n oogmerk niet bewezen. Van belang was daarbij dat de verdachte en de gemeenteambtenaar burensamenwerkingsrelaties hadden, onvoldoende duidelijk was dat de verdachte substantieel meer had betaald aan gezamenlijke reizen en de gemeenteambtenaar slechts beperkte zeggenschap had over aanbesteding van projecten.

² Zie uitspraken Hof Amsterdam 7 april 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:1212, 1231 en 1232.

³ Zie Hof Arnhem Leeuwarden, 25 november 2014, NJFS 2015/57.

Het oogmerk van begunstiging was daarom niet buiten redelijke twijfel komen vast te staan, zodat vrijspraak volgde.⁴

Op het vlak van schikkingen vormt de schikking die het Openbaar Ministerie eind 2014 trof met SBM Offshore N.V. (SBM) een belangrijke ontwikkeling. Eind 2012 had het OM reeds een aanzienlijke transactie getroffen met Ballast Nedam in verband met betalingen aan buitenlandse agenten in de periode 1996 tot en met 2003. Het bedrijf kon de zaak afdoen met een betaling van 5 miljoen euro en het opgeven van een vordering op de belastingdienst van 12,5 miljoen euro. Daarbij was voor het Openbaar Ministerie van belang dat het compliancebeleid door Ballast Nedam was aangescherpt om de integriteit van de organisatie beter te waarborgen. Dergelijke gedachten waren ook mede aanleiding om SBM een transactie aan te bieden, voor maar liefst 240 miljoen dollar, bestaande uit 40 miljoen dollar boete en 200 miljoen dollar ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Bij het onderzoek en de transactie was door het Openbaar Ministerie samengewerkt met de Amerikaanse autoriteiten, die uiteindelijk en opmerkelijk genoeg het initiatief bij Nederland lieten. De transactie betrof door het Openbaar Ministerie en FIOD geconstateerde ongeoorloofde betalingen aan handelsagenten en buitenlandse overheidsfunctionarissen in Equatoriaal Guinea, Angola en Brazilië, in de periode van 2007 tot en met 2011, die naar het oordeel van het Openbaar Ministerie ambtelijke en niet-ambtelijke omkoping en valsheid in geschrift opleverde. Het Openbaar Ministerie meende dat een transactie een passende afdoening van de zaak opleverde, nu SBM op eigen initiatief een omvangrijk pakket aan maatregelen tot verbetering van de compliance van de onderneming had getroffen en diverse disciplinaire maatregelen had genomen tegen medewerkers die betrokken waren geweest bij of kennis hadden gehad van de betrokken betalingen. Ook was voor het Openbaar Ministerie van belang dat SBM het gebruik van handelsagenten –vaak de personen waarlangs buitenlandse omkoping plaats vindt- sterk aan banden had gelegd en vrijwillig melding had gemaakt van het door SBM gedane interne onderzoek. In het persbericht van het Openbaar Ministerie wordt opgemerkt dat de zaak laat zien dat Nederland optreedt tegen buitenlandse corruptie, die ernstig wordt gevonden vanwege het ondermijnende en corrumperende karakter op de samenleving. In het persbericht wordt, met wel heel veel vertrouwen, gesteld dat het Openbaar Ministerie en SBM ervan "overtuigd zijn dat met de maatregelen misstanden zoals die in het persbericht zijn geschetst in de toekomst zich niet meer zullen voordoen".⁵

Zoals hierna nog aan de orde zal komen is het Openbaar Ministerie duidelijk meer gefocust op corruptiebestrijding. Het zou evenwel aanbeveling verdienen indien meer aandacht wordt besteed aan de vraag onder welke omstandigheden het Openbaar Ministerie tot een bepaalde afdoeningsmodaliteit overgaat. De vraag is steeds of bij een bewezen omkoping een zaak ter zitting moet worden gebracht of moet worden getransigeerd; of een zaak waar mogelijk tegen een verdachte rechtspersoon moet worden vervolgd of ook tegen betrokken natuurlijke personen; of slechts de omgekochte op de zitting wordt gebracht of ook de omkopers, enz. Dat zal weliwaar steeds een casuïstische afweging zijn, maar voor een effectieve bestrijding van corruptie zou goed zijn als alle betrokkenen openbare zittingen in het vooruitzicht gesteld wordt.

⁴ Een andere interessante uitspraak betreft Hof Den Haag, 21 april 2015, ECLI:NL:GHDHA 2015:1042, waar het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting en Stichting Vestia een zogenaamde artikel 12 Strafvordering procedure hadden gestart met betrekking tot het niet-vervolgen van ABN AMRO als rechtsopvolger van Fortis ter zake omkoping vanwege vermeend strafbaar handelen van een tussenpersoon die financiële producten van Fortis verkocht aan Vestia. De zaak strandde op formele gronden in een niet-ontvankelijkverklaring.

⁵ Zie www.OM.nl onder "SBM-Offshore-betaalt", 12 november 2014.

Inwerkingtreding Wet Verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit

Op 1 januari jl. trad de Wet Verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit in werking.⁶ De wet beoogt financieel-economische criminaliteit zoveel mogelijk te voorkomen en de opsporing en vervolging daarvan slagvaardiger te maken.⁷ Voor het onderwerp van dit artikel is relevant dat de strafbepalingen met betrekking tot ambtelijke en niet-ambtelijke omkoping zijn aangepast. Waar tot 1 januari jl. bij ambtelijke omkoping – zowel bij actieve als passieve omkoping - onderscheid werd gemaakt tussen handelen in strijd met de ambtsplicht en handelen dat niet strijdig was daarmee, is dit onderscheid thans vervallen. Dat houdt ermee verband dat in de rechtspraak het onderscheid al sterk was gerelativeerd, nu de rechter snel aannam dat sprake was van handelen in strijd met de ambtsplicht. Een ambtenaar die een gift aanneemt om op een bepaalde wijze te handelen zal snel niet conform zijn ambtsplicht handelen. Verder is bij ambtelijke omkoping het strafmaximum aanzienlijk verhoogd, bij omkoping van een ambtenaar van vier tot zes jaren gevangenisstraf en bij rechters zelfs van zes tot negen jaar. De maximale strafbedreiging is ook verhoogd bij niet-ambtelijke omkoping, van twee naar vier jaren gevangenisstraf. Inhoudelijk is ook daar bij de relevante bepaling – artikel 328ter – het een en ander gewijzigd. Was tot 1 januari jl. de drempel voor strafbaarheid van het omkopen dan wel het omgekocht worden het in strijd met de goede trouw verzwijgen van voordelen tegenover de werkgever of lastgever, nu is centraal gesteld het handelen in strijd met een plicht door de werknemer. Daaronder wordt in elk geval begrepen het in strijd met de goede trouw tegenover de werkgever of lastgever verzwijgen van het aannemen dan wel vragen van een gift, belofte of dienst. Het is in het vervolg dus van belang vast te stellen wat de precieze verplichtingen van een werknemer zijn. Dat kan per sector verschillen. Verwezen wordt naar gedragsregels vervat in wetgeving, beroepsregels, richtlijnen of voorschriften van een vakvereniging.⁸

De nieuwe wet introduceert verder de mogelijkheid om als een geldboete van de hoogste – zesde – categorie kan worden opgelegd en die boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, een geldboete op te leggen tot ten hoogste 10% van de omzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak of strafbeschikking. Die mogelijkheid lijkt in een behoefte te kunnen voorzien. Indien, zoals zoeven aan de orde kwam, SBM voor 240 miljoen dollar schikt, moet het ook mogelijk zijn, indien het Openbaar Ministerie zo'n zaak voor de rechter brengt, een aanzienlijke geldboete op te leggen. Met de recente wetswijziging is dat nu mogelijk.

De voorstellen vervat in de net aangenomen wet hebben in de vakliteratuur tot diverse kritiek geleid, onder meer met betrekking tot de verhoging van de strafmaat. In het verleden hebben rechters immers meestal niet erg hoge straffen opgelegd voor zaken die verband houden met financieel-economische criminaliteit. Wellicht is echter met de recente veroordelingen in de eerder besproken zaken voor, onder meer, omkoping een kentering zichtbaar. In ieder geval gaat van de nieuwe wet een signaal uit dat de wetgever bij bewezenverklaring strenge bestraffing wenst.

Wetsvoorstel Huis voor Klokkeluiders

⁶ *Stb.* 2014, 445.

⁷ Zie nader over deze wet, mr. J. Verhaert, "Inwerkingtreding van de Wet Verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit: opgelet!", *TBS-HI(3)*, pagina 89 e.v.; en mr. M.E. Rosing, *Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit: werk aan de winkel!*, *OSP*,2, afl.7-8, december 2014.

⁸ Zie Nieuwsbericht Rijksoverheid 5 juli 2013.

Klokkenluiders kunnen een belangrijke rol spelen in het naar buiten brengen en vaststellen van omkoping of andere vormen van corruptie. Soms zijn klokkenluiders zelf betrokken geweest bij verboden of corrupte gedragingen. Het loopt niet zelden niet goed met ze af, althans in Nederland. Zo werd degene die de grootschalige fraude in de bouwsector in de jaren '90 van de vorige eeuw naar buiten bracht, Ad Bos, zelf vanaf 2004 strafrechtelijk vervolgd voor het feitelijk leiding geven aan omkoping van ambtenaren van Rijkswaterstaat. Pas bij uitspraak van het hof Amsterdam van 2 december 2013 kwam de strafzaak tegen hem definitief ten einde.⁹ Het Openbaar Ministerie en de verdediging kwamen daar tot een gezamenlijke verklaring inhoudende dat het Openbaar Ministerie gezien de rol van de verdachte als klokkenluider in de bouwfraude affaire en het daarmee gediende maatschappelijk belang, de duur van de procedure en de gewijzigde omstandigheden, vervolging van Bos niet langer opportuun achtte. Het Hof Amsterdam volgde het gezamenlijke verzoek om tot een niet-ontvankelijkverklaring te komen, op gronden ontleend aan het algemeen belang en nu niet gebleken was van enige rechtsbelang bij een voortgezette behandeling van de zaak.

Nederland is onder meer door de OESO bekritiseerd voor het feit dat klokkenluiders onvoldoende bescherming hebben indien zij te goeder trouw met een melding van een mogelijke fraude of misstand komen. Gelukkig zijn ook op dit vlak de laatste tijd diverse ontwikkelingen te signaleren. In oktober 2012 werd het Adviespunt Klokkenluiders opgericht, een onafhankelijke instantie die klokkenluiders adviseert en ondersteunt. Het Adviespunt is bedoeld voor degenen die vermoedens hebben van misstanden op het werk (bij bedrijf of overheid) waarbij het maatschappelijk belang in het geding is. Het Adviespunt werd onlangs positief beoordeeld door Berenschot. Verder is reeds enige tijd het initiatief wetsvoorstel houdende de oprichting van een huis voor klokkenluiders (Wet Huis voor Klokkenluiders) aanhangig in het parlement. In december 2013 nam de Tweede Kamer het voorstel aan, maar de wet stuitte op bezwaren in de Eerste Kamer. De initiatiefnemers kwamen vervolgens met een aanpassing (de novelle) waarin tegemoet wordt gekomen aan sommige bezwaren. De Raad van State adviseerde opnieuw over het wetsvoorstel, dat echter nog steeds van diverse kanten op kritiek stuit.¹⁰

Het wetsvoorstel voorziet in de oprichting van een Huis voor Klokkenluiders (Huis), dat een zelfstandig bestuursorgaan wordt. Klokkenluiders uit private en publieke sector kunnen hier terecht met vermoedens van misstanden en kunnen bij de afdeling advies van het Huis advies krijgen over hoe om te gaan met een vermoeden daarvan. De afdeling onderzoek van het Huis kan op verzoek van een klokkenluider onderzoek doen naar een misstand en heeft daarbij onderzoeksbevoegdheden die variëren voor de private en publieke sector. Een onderzoek resulteert uiteindelijk in een openbare rapportage. Het Huis gaat samenwerken met Openbaar Ministerie, toezichthouders en inspecties en ten behoeve van die samenwerking en informatiedeling zullen, zo is de bedoeling, convenanten worden opgesteld. Bij samenloop is het primaat voor Openbaar Ministerie, toezichthouder of inspectie. Werkgevers met minstens vijftig personen in dienst zijn verder straks verplicht een klokkenluidersregeling te hebben en mogen werknemers niet benadelen als gevolg van een interne of externe (bijvoorbeeld bij Openbaar Ministerie of toezichthouder gedane) melding van een vermoeden van een misstand. In de vele literatuur met betrekking tot dit wetsvoorstel wordt onder meer gewezen

⁹ ECLI:NL:GHAMS:2013:4214.

¹⁰ Zie voor een bespreking van het wetsvoorstel mr. M. Verveld-Suijkerbuijk, "Het wetsvoorstel Huis voor Klokkenluiders, een praktijkgerichte bespreking" in Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving, jaargang 1, juni 2015, nr. 4. pag. 146 e.v.; zie ook de brieven van Transparency International Nederland van 27 januari 2015 en 22 mei 2015 en andere berichtgeving inzake het wetsvoorstel op www.transparency.nl.

op de onduidelijkheid met betrekking tot wat het Openbaar Ministerie kan met informatie die hij van het Huis krijgt of daar opvraagt. Zo wordt in de toelichting op het wetsvoorstel opgemerkt dat de initiatiefnemers ervan uitgaan dat het Openbaar Ministerie zal bevestigen dat hij geen informatie zal vragen tijdens de adviesfase zodat de afdeling advies in deze fase vertrouwelijk haar werkzaamheden kan doen. Van de zijde van het Openbaar Ministerie is evenwel nog geen publieke bevestiging daarvan gekomen.¹¹ Verder zullen ambtenaren van het Huis niet ontheven worden van de aangifteplicht die op hun rust indien zij vermoedens van ambtsmisdriven hebben. Dat alles betekent dat indien klokkenluiders informatie delen met het Huis, de regie over die informatie sneller dan bedoeld of verwacht verloren kan gaan. Ook het gegeven dat zowel de adviesfunctie als de onderzoeksfunctie zijn geconcentreerd bij hetzelfde Huis is ongelukkig. Alhoewel *Chinese walls* tussen beide afdelingen zullen bestaan en geen onderzoek kan worden gedaan indien de klokkenluider daartoe geen toestemming geeft, kan die situatie toch onzekerheid meebrengen over hoe "veilig" de stap naar het Huis voor de klokkenluider zal zijn. Dat gezegd hebbende moet worden geconstateerd dat het wetsvoorstel een stap in de goede richting is voor de bescherming van klokkenluiders en het oplossen van maatschappelijke misstanden.

Vierde anti-witwasrichtlijn

Op 20 mei jl. is het voorstel voor de vierde anti-witwasrichtlijn (de Richtlijn) in tweede lezing door het Europees Parlement aangenomen. De Richtlijn moet binnen twee jaar worden omgezet in nationale wet- en regelgeving en vervangt de derde anti-witwasrichtlijn. Doel is het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of financieren van terrorisme. Schattingen zijn dat alleen in Nederland al ruim 16 miljard euro per jaar wordt witgewassen; in de Europese Unie gaat het om een bedrag van ruim 70 biljoen euro. De maatregelen uit de Richtlijn zijn uitgebreid en deels een herhaling van de derde anti-witwasrichtlijn en bestaan onder meer uit een verplichting cliëntenonderzoek te verrichten en een meldingsplicht voor ongebruikelijke transacties.¹² Daarnaast bevat de Richtlijn bepalingen over maatregelen die instellingen intern moeten treffen met het oog op de doelstellingen van de wet, zoals risicoanalyses, beleid, procedures en opleidingen. De Richtlijn is in Nederland uitgewerkt in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en is van toepassing op een steeds verder uitdijende groep van instellingen: naast instellingen binnen de financiële sector vallen ook partijen zoals autohandelaren, kunsthandelaren, belastingadviseurs, advocaten, notarissen en taxateurs onder de Wwft. Op basis van de Wwft moeten instellingen onder meer onderzoek doen naar de klant voordat een klantenrelatie wordt aangegaan en moet de relatie met de klant voortdurend worden gecontroleerd.

Witwassen houdt niet zelden verband met het verhullen van door corruptie verkregen gelden. In dit verband is van belang dat de Richtlijn mee zal brengen dat er een zogenaamd UBO (*ultimate beneficial owner*) register zal komen. Daaruit zal moeten blijken wie de UBO's zijn van rechtspersonen, persoonsvennootschappen en andere entiteiten. De lidstaten moeten zorgdragen dat het register toegankelijk is voor Wwft instellingen en voor instellingen die aantonen dat ze een gerechtvaardigd belang hebben bij toegang tot het register. Wat onder "gerechtvaardigd belang" moet

¹¹ Zie M. Verveld-Suijkerbuijk, *ibidem*.

¹² Een jaarlijks overzicht over 2014 van de Financial Intelligence Unit (FIU), waaraan ongebruikelijke transacties dienen te worden gemeld meldt dat FIU-Nederland in dat jaar ruim 227.000 ongebruikelijke transacties ontving van de verschillende groepen instellingen. Door de FIU werden meer dan 29.000 transacties als verdacht aangemerkt en doorgemeld aan veiligheids-, handhavings- en opsporingsdiensten. Het totaalbedrag van verdacht verklaarde transacties in 2014 bedroeg zo'n 2,4 miljard euro.

worden verstaan is vooralsnog onduidelijk en heeft in de financiële pers ook al tot discussie geleid, in het bijzonder in de context van familiebedrijven. Bekend is dat brievenbusondernemingen niet zelden worden gebruikt voor criminele activiteiten, zoals belastingontduiking en het verbergen van corruptie. Een analyse van de Wereldbank en de Verenigde Naties van meer dan 200 "grand" corruptiezaken leverde op dat in 70% van de gevallen gebruik werd gemaakt van anonieme ondernemingen om de identiteit van betrokkenen te verhullen.¹³ Verdere transparantie met betrekking tot de werkelijke eigenaar achter structuren zal naar verwachting bijdragen aan een effectievere opsporing van corruptie en omkoping.

Integrale visie overheid op preventie en bestrijding van corruptie

In maart van dit jaar kwamen de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met een 13 pagina's document waarin een integrale reactie wordt gegeven op diverse internationale evaluaties van de Nederlandse inzet op integriteitsbevordering en corruptiebestrijding.¹⁴ De brief leest als een integrale visie op hoe ambtelijke corruptie het beste wordt voorkomen en bestreden. Daarbij wordt ook ingegaan op de rol van de private sector. Helaas worden geen aparte overwegingen gewijd aan het bestrijden van niet-ambtelijke omkoping. Desalniettemin verdient de brief aandacht, nu daaruit blijkt op welke wijze corruptie wordt bestreden en hoe ondernemingen daarmee in aanraking kunnen komen. Een aantal hoofdlijnen is de volgende.

In de brief wordt geconstateerd dat de uitkomsten van diverse internationale evaluaties laten zien dat de Nederlandse inzet op integriteitsbevordering en corruptiebestrijding over het algemeen genomen goed wordt gewaardeerd, maar dat de aanpak op een aantal punten verder moet worden versterkt. In de brief wordt benadrukt dat het kabinet corruptie zoveel mogelijk wil voorkomen en waar corruptie ondanks preventieve maatregelen toch plaatsvindt, zo effectief mogelijk met alle beschikbare middelen en instrumenten wordt bestreden. De brief stelt dat dit een brede en integrale benadering vergt, waarbij wordt samengewerkt met de private sector en het maatschappelijke middenveld. Het verder versterken van die integrale aanpak zal vorm krijgen langs vier hoofdlijnen: (i) integriteitsbevordering en corruptiepreventie in de publieke en private sector; (ii) detectie en melding van corruptiesignalen; (iii) solide onderzoek, daadkrachtige handhaving en sanctionering van corruptie; en (iv) periodieke evaluatie van beleid en praktijk. In de brief wordt daarbij een brede definitie van corruptie gehanteerd, als misbruik van een publieke machtspositie voor privebelangen, zodat omkoping maar bijvoorbeeld ook ambtsmisdrijven zoals verduistering in dienstbetrekking eronder vallen.

Met betrekking tot integriteitsbevordering en corruptiepreventie wordt opgemerkt dat dat in het openbaar bestuur allereerst een sterk integriteitsbeleid vergt. Geconstateerd wordt dat bestaande wet- en regelgeving voldoende basis biedt voor een adequaat integriteitsbeleid door overheidsorganisaties, maar dat het systeem kan worden versterkt door blijvend onderdelen van het systeem op effectiviteit te evalueren. De regelgeving is er derhalve wel, vraag is of het in de praktijk werkt en voldoende geborgd is. Diverse recente gevallen van (mogelijke) integriteitsschendingen in centraal en lokaal

¹³ Het betreffende rapport uit 2011 heet *"Puppet Masters, how the corrupt use legal assets to hide stolen assets and what to do about it"*.

¹⁴ Kamerbrief 10 maart 2015 met als onderwerp "Preventie en bestrijding van corruptie". Ingegaan wordt op evaluaties vanuit de OESO, zij het niet op de zo dadelijk aan de orde komende recente evaluatie, de Groep Staten tegen Corruptie (GRECO) van de Raad van Europa, het anti-corruptierapport van de Europese Unie en de evaluatie van de implementatie van het Verdrag tegen Corruptie van de Verenigde Naties.

overheidsbestuur laten mijns inziens zien dat zulks zeker nog onvoldoende het geval is. Daarbij kan ook worden opgemerkt dat op sommige onderwerpen de regelgeving nog bepaald onvoldoende uitgewerkt is.¹⁵

Met betrekking tot integriteitsbevordering en corruptiepreventie in de private sector wordt in de brief voorop gesteld dat zelfregulering de voorkeur heeft boven wet- en regelgeving, mede omdat integriteitsrisico's per sector en door de tijd heen variëren, zodat flexibiliteit vereist is. Gewezen wordt op instrumenten zoals de Corporate Governance Code en de aanpassing van de EU jaarrekeningenrichtlijn, waardoor organisaties van openbaar belang (beursgenoteerde bedrijven, banken en verzekeraars met meer dan 500 werknemers) jaarlijks dienen te rapporteren over hun bedrijfsbeleid ten aanzien van onder andere corruptie en omkoping. Die rapportageplicht zal vanaf 2017 gelden. De EU Transparierichtlijn zal beursgenoteerde bedrijven actief in de winningsindustrie (olie, gas en mijnbouw) verder verplichten tot een jaarlijks openbaar verslag over betalingen aan overheden. Op te merken valt dat tegenwoordig steeds vaker regels die aanvankelijk als een vorm van "soft law" werden gezien, bijvoorbeeld omdat zij waren vormgegeven in niet-bindende aanbevelingen, worden omgezet in "hard law". Dat is een goede ontwikkeling, omdat in de regel geldt dat transparantie de eerste verdedigingslijn is tegen corruptie.

In de brief wordt verder opgemerkt dat het vergroten van de bewustwording bij het internationaal opererende bedrijfsleven van corruptierisico's een van de beleidsprioriteiten blijft van het kabinet in de komende jaren. Dat is van belang, nu Nederland een "exporteur" van corruptie is, zoals bijvoorbeeld uit de eerder aan de orde gekomen schikkingen met betrekking tot Ballast Nedam en SBM Offshore kan blijken. Verder wordt in de brief ingegaan op het streven van Nederland corruptiebestrijding hoog op de internationale agenda te houden en daarmee goed bestuur en corruptiepreventie internationaal te bevorderen. Terecht wordt in dat verband opgemerkt dat politieke instabiliteit in bepaalde landen of regio's niet zelden samenhangt met maatschappelijke onvrede over gecorrumpeerde politieke elites. Dergelijke instabiliteit helpt ook het Nederlandse bedrijfsleven niet. Om die reden blijft ook corruptiebestrijding binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking van onverminderd belang.

Met betrekking tot het onderwerp detectie en melding van corruptiesignalen wordt in de brief onderkend dat dit een van de grootste obstakels kan zijn. Ingegaan wordt op diverse samenwerkingen tussen belastingdienst, de FIU, meldplichtige instellingen, ambassadepersoneel, accountants en toezichthouders als AFM en DNB en de ACM. Ook wordt gewezen op het samenwerkingsverband van het Financiële Expertise Centrum (FEC), reeds lang geleden speciaal opgezet voor de versterking van de integriteit van de financiële sector, dat dit jaar door middel van kennisbijeenkomsten zal proberen beter inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden van de partners een bijdrage te leveren aan het signaleren van corruptie en belangenverstremgeling.

In de brief wordt ook ingegaan op de rol van DNB. Zoals bekend heeft DNB reeds enige tijd aan corruptiebestrijding een centrale rol binnen het toezicht gegeven, bijvoorbeeld door in 2014 een brochure te publiceren voor banken en verzekeraars met de titel "Good Practices voor het bestrijden van corruptie". In februari 2015 kwam daar bij een brochure over "Good practices voor pensioenfondsen" om belangenverstremgeling te voorkomen. Onlangs maakte DNB bekend dat

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de gebrekkige regelgeving ten aanzien van lobbyen in Nederland, zoals blijkend uit het rapport "Lifting the lid on lobbying in the Netherlands" van Transparency International Nederland, zie www.transparency.nl.

gerichte onderzoeken gedaan zullen worden naar de mate waarin corruptie effectief wordt bestreden bij pensioenfondsen en verzekeraars. Ten slotte zal bij het themaonderzoek integriteitsrisicoanalyse van DNB, dat eveneens onlangs is gestart, worden vastgesteld of onder toezicht van DNB staande instellingen goed inzicht hebben in hun integriteitsrisico's en daardoor de regelgeving risicogebaseerd naleven. De van instellingen gewenste analyse moet betrekking hebben op zaken als witwassen, terrorismefinanciering, sancties, belangenverstrengeling, fraude, fiscaliteit en corruptie. Naar aanleiding hiervan zal DNB met nadere een *guidance* komen. Dat DNB haar taak serieus neemt bleek onlangs toen een brief aan ABN Amro bekend werd waarin DNB kritische geluiden liet horen over door haar geconstateerde tekortkomingen in de door de bank, mede op verzoek van DNB, gedane bank-brede aanpassingen in de identificatie en mitigatie van corruptierisico's. Het onderwerp vormde zelfs een factor in de afwegingen rond de komende beursgang van de bank, hetgeen nog eens het belang van goede interne controles op dit vlak onderstreept.

Naast de rol van klokkenluiders bij de detectie van corruptie, die hiervoor reeds aan de orde kwam, wordt in de brief bij dit onderwerp ten slotte stilgestaan bij de aangifteplicht op basis van artikel 162 Wetboek van Strafvordering, die meebrengt dat signalen van mogelijke ambtsmisdrijven door ambtenaren bij de strafrechtelijke autoriteiten moeten worden gemeld. Vermeld wordt dat uit gesprekken met het veld blijkt dat deze plicht niet altijd goed bekend of duidelijk is. Die formulering is vermoedelijk een eufemisme voor veel te weinig meldingen via deze route.

Ten aanzien van onderzoek, handhaving en sanctionering wordt in de brief vastgesteld dat het doen van zorgvuldig onderzoek naar integriteitsschendingen van met name bestuurders en volksvertegenwoordigers niet eenvoudig is. Ingezet wordt op een verdere professionalisering en ondersteuning van bestuursorganen in de rol van opdrachtgever bij het doen en uitzetten van integriteitsonderzoeken. Recente gevallen van (mogelijke) integriteitsschendingen en corruptie binnen centrale en lokale overheid tonen het belang hiervan aan. Ook het gegeven dat veel van de overheidstaken onder het huidige kabinet op decentraal niveau moeten worden uitgevoerd brengt mee dat ingezet moet worden op een effectievere bestrijding van corruptie en integriteitsrisico's.

Uiteraard wordt in de brief ook stilgestaan bij het hierboven reeds besproken verhogen van de strafmaxima voor omkoping. Opgemerkt wordt dat het strafrecht een belangrijke rol speelt bij bestrijding van corruptie en gericht moet worden ingezet, zodat betekenisvolle zaken kunnen worden geprioriteerd. Voor wat betreft de aanpak van buitenlandse omkoping wordt opgemerkt dat Rijksrecherche en FIOD onder gezag van landelijk en functioneel parket nauw samenwerken in buitenlandse corruptieonderzoeken. Ook wordt gewerkt aan het opzetten van een integraal operationeel signalenoverleg over buitenlandse omkoping.

Ten slotte wordt met betrekking tot de periodieke evaluatie van beleid en praktijk opgemerkt dat de uitkomsten van internationale anti-corruptie evaluaties voortdurend gespreksonderwerp zullen zijn in het multidisciplinaire Platform Corruptiebestrijding (waarin onder andere de Ministeries van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken en Financiën zijn vertegenwoordigd, alsmede het Openbaar Ministerie en de Rijksrecherche).

OESO rapportage

Het is bijzonder dat de integrale visie van Nederland op bestrijding en preventie van corruptie zoals zoeven besproken, tussen twee interessante rapporten van de OESO uitkwam. Op 2 december 2014 publiceerde de OESO een rapport over vorderingen op het gebied van de bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren door bedrijven.¹⁶ In het rapport wordt een analyse gegeven van de effecten van de wettelijke maatregelen die landen hebben genomen sinds het van kracht worden van het OESO Anti-Corruptieverdrag uit 1997. Die verplicht alle ondertekenende landen wettelijke maatregelen te nemen tegen bedrijven die in het buitenland ambtenaren omkopen. Het rapport behandelt van 17 landen ontvangen data waarbij buitenlandse omkoping aan de rechter is voorgelegd en 427 gevallen waarin voor buitenlandse omkoping is vervolgd tussen 1999 en 2014. De meerderheid van deze gevallen vond plaats in de sectoren grondstofwinning, bouw, transport en ICT. De waarde van de corruptiegelden bedroeg 10,9% van de totale waarde van de transacties. De gemiddelde gerechtelijke procedure besloeg 7,3 jaar en de procedures leidden in totaal tot 261 boetes van in totaal 1,8 miljard euro. In 75% van de gevallen vonden betalingen plaats via intermediairs. Koster vindt in de in de voetnoot genoemde publicatie terecht opmerkelijk dat de CEO in 12% van de gevallen bekend met of betrokken was bij de corruptie.

Het zojuist besproken rapport toont het belang aan van een goede corruptiebestrijding. Interessant vanuit Nederlands perspectief is de voortgangsrapportage van de OESO over de Nederlandse implementatie en handhaving van het OESO Anti-Corruptieverdrag.¹⁷ Het OESO rapport bouwt voort op een eerder rapport uit januari 2013, dat kritisch was over de Nederlandse inspanningen en diverse aanbevelingen deed. De kamerbrief meldt dat het oordeel in het nieuwe rapport positief is, nu Nederland substantiële stappen heeft gezet in de implementatie van de aanbevelingen. Gesignaleerd wordt dat Nederland heeft geïnvesteerd in het vergroten van de capaciteit van opsporing en vervolging, onder andere door het verbeteren van de samenwerking tussen betrokken diensten. Verder wordt opgemerkt dat de OESO werkgroep in haar rapport het oprichten van een integraal signalenoverleg voor buitenlandse omkoping, zoals zoeven besproken, een goed initiatief noemt. Ook wordt de proactieve samenwerking met autoriteiten in andere landen gewaardeerd, alsmede de preventie en signalering van buitenlandse omkoping door Nederland. De kamerbrief vermeldt niet de diverse onderwerpen waarvan in het OESO rapport wordt geconcludeerd dat Nederland het nog beter kan en moet doen. Hierna wordt een aantal van die onderwerpen nader besproken.

Zo signaleert het OESO rapport dat van de zeven buitenlandse omkopingszaken die sinds eind 2012 zijn geopend in Nederland, geen enkele het gevolg was van maatregelen die gericht waren op proactieve detectie. Verder wordt opgemerkt dat de OESO werkgroep bekend is met 24 andere beschuldigingen van buitenlandse omkoping waarvan niet blijkt dat Nederland daarnaar onderzoek heeft gedaan. In het rapport wordt verder opgemerkt dat de inzet van Nederland om brievenbusmaatschappijen die betrokken zijn bij buitenlandse omkoping te vervolgen wordt gewaardeerd; er wordt echter ook opgemerkt dat nog geen geval voor de Nederlandse rechter is gebracht en dus af te wachten is hoe dat zal uitpakken. Ook wordt geconstateerd dat de OESO aanbeveling met betrekking tot het overwegen van stappen om extra sancties mogelijk te maken tegen rechtspersonen, zoals een door een rechter opgelegde uitsluiting van aanbesteding of opschorting van publieke middelen, geen voortgang is geboekt. In het rapport wordt verder opgemerkt dat Nederland

¹⁶ *OESO Bribery Report*. Zie www.oeso.org onder "Foreign Bribery Report". Zie ook de korte beschrijving in *Ondernemingsrecht* 2015/39 van H. Koster.

¹⁷ De voortgangsrapportage werd op 18 mei jl. op de OESO website gepubliceerd en Nederland rapporteerde daarover bij kamerbrief van 27 mei 2015 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29911, nummer 109).

meer zou kunnen doen om de private sector te wijzen op de risico's van omkoping in het buitenland, waaronder ook wordt verstaan het aanmoedigen van ondernemingen om betere interne regelingen in te hebben. In dat laatste verband is interessant dat EY op 21 mei jl. een *Fraud Survey* het licht deed zien. Het betreft een tweejaarlijks onderzoek onder 3.800 medewerkers van grote ondernemingen in 38 landen in Europa, het Midden-Oosten, India en Afrika. Van de Nederlandse ondervraagden gaf slechts 34% aan dat het senior management zich nadrukkelijk had gecommitteerd aan het tegengaan van omkoping en hetzelfde gold voor het uitdragen van hoge ethische standaarden. Verder lijkt uit het rapport te volgen dat Nederlandse bedrijven nog steeds te veel denken dat corruptie en omkoping vooral in andere landen voorkomt. Het rapport merkt verder op dat de achterstand op het gebied van preventief beleid opvallend is, maar 46% van de Nederlandse respondenten geeft aan dat hun bedrijf een anti-corruptiebeleid en gedragscodes heeft, terwijl 20% van de ondervraagden gelooft dat het naleven van een adequaat anti-corruptiebeleid de concurrentiepositie van het bedrijf schaadt.¹⁸ Dergelijke bevindingen tonen het belang van de constatering van de OESO aan. Verder concludeert de OESO in het rapport dat alhoewel Nederland haar beleid met betrekking tot zogenaamde "*facilitation payments*" opnieuw heeft bezien, er toch te weinig concrete maatregelen worden genomen om ondernemingen te stimuleren dergelijke betalingen te verbieden, te ontmoedigen en in ieder geval vast te leggen. Onder Nederlands recht zijn de betalingen verboden, maar worden ze onder bepaalde omstandigheden gedoogd. Teleurstelling wordt door de OESO ten slotte geuit over het gegeven dat het nog niet gekomen is tot een effectieve klokkenluiderswet (zoals hierboven aan de orde kwam), terwijl evenmin voldoende stappen zijn genomen voor beleid bij het beoordelen van ondernemingen die in aanmerking willen komen voor aanbesteding of exportkredieten, maar betrokken zijn geweest bij gevallen van omkoping.

De eindconclusie van het OESO rapport is derhalve dat Nederland goede vooruitgang maakt, maar dat er ook nog het nodige te doen staat.

Slotopmerking

Het voorgaande overzicht maakt duidelijk dat preventie en bestrijding van corruptie een zaak van de lange adem is en iets waarbij zowel van de publiek als private sector het een en ander wordt verwacht. De recente aandacht voor schandalen zoals die rond de FIFA, omkoping in de vastgoedwereld en integriteitsperikelen in de politiek brengt een verhoogde aandacht voor het onderwerp met zich mee. Dat is ook nodig. Puur vanuit eigenbelang gezien kan worden gewezen op de enorme reputatieschade die gepaard gaat met betrokkenheid bij corruptie; daarnaast vallen boetes en schikkingen tegenwoordig niet zelden in de honderden miljoenen of zelf miljarden uit. Als wellicht iets politieker, of ideeëler, wordt gekeken naar corruptie kan opgemerkt worden dat in het bijzonder ambtelijke corruptie het vertrouwen in onze instituties ondermijnt, hetgeen de goede werking van de democratie belemmert. Meer globaal gekeken kan worden geconstateerd dat volgens het World Bank Institute jaarlijks meer dan 1 biljoen dollar aan omkopingsgeld wordt betaald. Dat is 1 op iedere 30 dollar aan bruto nationaal produkt. Transparency International meldde in 2011 dat door de kosten van omkoping de onderhoudskosten van bijvoorbeeld een familie in Nigeria met 15 procent hoger zijn; medere OESO rapporten tonen duidelijke verbanden tussen corruptie en stagnerende ontwikkeling. Mede nu Nederland het OESO Anti-Corruptieverdrag ondertekende ligt hier ook een, juridische, verantwoordelijkheid voor overheid en private sector. Gezien het voorgaande is er reden te denken dat die steeds meer wordt gezien.

¹⁸ Zie onder account.nl nieuws, 21 mei 2015.

Arjen Tillema is voorzitter van Transparency International Nederland, advocaat te Amsterdam en redactielid van dit tijdschrift.