



CORRUPTIEBESTRIJDING IN NEDERLAND 2.0

Eerder kreeg Nederland diverse kritiek op haar inzet aangaande integriteitsbevordering en corruptiebestrijding in binnen- en buitenland, onder meer van de OESO en de VN. Inmiddels zijn relevante wetten aangescherpt en is een flink aantal andere verbeteringen doorgevoerd.

Transparency International Nederland (TI-NL) schetst in deze Working Paper enkele nadere aandachtspunten die relevant zijn voor een effectieve(re) bestrijding van corruptie.

Nederland heeft in 2012 en 2014 kritiek gekregen op haar inzet aangaande corruptiebestrijding, onder meer van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Verenigde Naties. Zo zou Nederland zich niet actief genoeg opstellen in de opsporing van omkoping in het buitenland door Nederlandse onderdanen en ondernemingen. Ook vond de OESO dat Nederland onvoldoende capaciteit had voor een effectief opsporings- en onderzoeksbeleid.

Als reactie op deze kritiek is een flink aantal verbeteringen doorgevoerd, die zijn uiteengezet in een uitgebreide beleidsbrief van maart 2015.¹ In mei 2016 vond een door TI-NL georganiseerd seminar plaats, onder de titel 'Bestrijding van Corruptie in Nederland'. Tijdens dit seminar werd gekeken naar de voortgang op het gebied van preventie en bestrijding van corruptie, een jaar na de beleidsbrief.²

In deze Working Paper evalueert Transparency International Nederland (TI-NL), weer een jaar later, de huidige stand van de handhaving van regelgeving rond corruptie in Nederland. In deze paper worden drie aandachtspunten gesignaleerd die van belang zijn voor een (nog) effectievere corruptiebestrijding: (i) binnenlandse corruptie, (ii) de relatief grote financiële sector in Nederland, en (iii) schikkingen en de rol van slachtoffers van corruptie.

In de eerste paragraaf van deze Working Paper zal worden ingegaan op de complexiteit van corruptie en de in Nederland vaak overheersende indruk dat corruptie vooral een buitenlands fenomeen is. Dit terwijl omkoping, integriteitsschendingen en nepotisme ook hier aan de orde zijn. De tweede paragraaf bespreekt de bijzondere positie van Nederland als internationaal financieel centrum en de kwetsbaarheden die deze positie met zich meebrengt. Hiertoe behoort al dan niet bewuste facilitering van corruptie en gerelateerde misdrijven zoals witwassen en belastingontduiking. Ten slotte behandelt de derde paragraaf van deze Working Paper een aantal aandachtspunten en ideeën voor verbetering wat betreft het huidige schikkingsbeleid en de tot nu toe onderbelichte positie van slachtoffers van corruptie in Nederland.

¹ Zie beleidsbrief van 10 maart 2015, www.transparency.nl/nieuws/2015/03/beleidsbrief-corruptie/.

² Zie voor een verslag van de bijeenkomst: www.transparency.nl/nieuws/2016/06/bestrijding-van-corruptie-in-nederland/.

1. CORRUPTIE EN NEDERLAND: MEER DAN ALLEEN OMKOPING IN HET BUITENLAND

'Corruptie' kent verschillende vormen en verschijnselen, waaronder binnenlandse en buitenlandse omkoping in de private en publieke sector, nepotisme in politiek en integriteitschendingen door ambtenaren. TI-NL definieert corruptie als misbruik van toevertrouwde macht voor eigen gewin. In die omschrijving is 'corruptie' de tegenhanger van wat 'integriteit' wordt genoemd. Iemand is corrupt wanneer hem of haar macht is toegekend en hij of zij die macht vervolgens misbruikt, om zichzelf of een ander te bevoordelen. Corruptie is complex en vindt meestal achter de schermen en onopgemerkt plaats. Daarom is corruptie moeilijk meetbaar en bestaan geen sluitende cijfers of statistieken. De *Corruption Perceptions Index* (CPI) van Transparency International laat zien wat de *perceptie* is van corruptie door ambtenaren en politici in een bepaald land.

Nederland is substantieel gedaald in de CPI 2016, naar een achtste plaats, drie plaatsen lager dan vorig jaar.³ Opvallend is dat Nederland tot de groep sterkst dalende landen van 2016 behoort en Nederland het enige Westerse land is dat een zo sterke afname in score op de index laat zien. Deze ontwikkeling laat zien dat de perceptie van publieke corruptie in Nederland is toegenomen. Zaken zoals die van Van Rey of de verdenkingen van omkoping bij aanbestedingen bij defensie en politie zullen daarbij een rol spelen. Er is dus meer aandacht in ons land voor een fenomeen dat altijd al aanwezig is geweest.

Die verhoogde aandacht is goed maar moet ook resulteren in meer aandacht voor (nog) meer preventie, handhaving en vervolgingen van bedrijven en individuen voor gepleegde corruptie in binnen- en buitenland. Zeker wanneer er sprake is van corruptie, dat in grote mate te maken heeft met macht, mag straffeloosheid geen optie zijn. Bovendien ondermijnt corruptie vertrouwen in en ontwikkeling van de samenleving en gaat het ten koste van belangrijke (publieke) voorzieningen als educatie, zorg en veiligheid. Het bestrijden van corruptie is bovendien een voorwaarde om andere grootschalige problemen aan te pakken, zoals extreme ongelijkheid, armoede, migratie, klimaatverandering en milieuvervuiling.

1.1 Aanpak bedrijven: breng zaken voor de rechter

Sinds 2016 krijgen de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) en het Openbaar Ministerie (OM) 20 miljoen euro extra om corruptie, witwassen en fraude te bestrijden.⁴ Daarbij wordt sterk ingezet op de aanpak van zogenaamde 'buitenlandse corruptie': corruptie door Nederlandse bedrijven in het buitenland. Gedacht kan hierbij worden aan corruptie zoals die blijkt uit de schikkingen met SBM Offshore en VimpelCom.

In juli 2016 heeft ook de eerste vervolging van een rechtspersoon (Takilant Ltd.) voor buitenlandse corruptie in Nederland plaats gevonden (zie kader hiernaast). De zaak laat zien dat het OM bereid is grootschalige corruptiezaken met ingewikkelde feitencomplexen voor de rechter te brengen. Het betrof in deze zaak een buitenlandse brievenbusfirma, gevestigd in Gibraltar, terwijl een groot deel van de feiten in Oezbekistan plaatsvonden. De zitting vond bij verstek plaats in Nederland.

De volgende stap zou moeten zijn dat ook Nederlandse personen en ondernemingen voor de Nederlandse rechter worden gedaagd. De meest recente corruptiegevallen met een Nederlandse link – SBM Offshore, VimpelCom en naar

OPBRENGSTEN GROOTSCHALIGE – “GRAND” – CORRUPTIE

De Takilant-zaak

Takilant is een in Gibraltar gevestigde brievenbusfirma, die de spin in het web was van het bekende Oezbeekse telecom-omkoopingschandaal. Het in Amsterdam gevestigde VimpelCom heeft begin 2016 voor een totaalbedrag van 795 miljoen dollar geschikt met de Nederlandse en Amerikaanse autoriteiten en in 2017 heeft het Zweedse Telia 1,3 miljard euro gereserveerd voor een mogelijke schikking in dezelfde kwestie.

Inmiddels heeft de Rechtbank Amsterdam in juli 2016 een verstekvonnis gewezen in de zaak tegen offshorebedrijf Takilant. De rechter oordeelde dat Takilant een boete van 1,6 miljoen euro moet betalen, vanwege medeplegen van passieve ambtelijke omkoping en medeplegen van valsheid in geschrift.

De Amsterdamse rechter heeft met het vonnis ook een aanzienlijk aantal aandelen in Takilant (6%) verbeurd laten verklaren. De omkopingshandelingen vonden namelijk deels in aandelenoverdrachten plaats (de koop en verkoop met kunstmatig hoge transactiepreizen). De waarde van deze aandelen is op basis van de toenmalige transactiewaarde geschat op ongeveer 123 miljoen euro. De daadwerkelijke, huidige waarde van de aandelen en wat het OM met de aandelen zal doen is op dit moment nog niet duidelijk.

³ Corruption Perceptions Index 2016, Transparency International, zie <https://www.transparency.nl/nieuws/2017/01/corruption-perceptions-index-2016-ongelijkheid/>.

⁴ Zie: <https://www.transparency.nl/nieuws/2016/05/fiod-in-nrc-fraudeur-drie-stappen-voor/>.

verwachting ook Telia⁵ – hebben vooralsnog niet geleid tot zaken die voor de strafrechter zijn gebracht, tegen ondernemingen, noch tegen individuen.

- Zorg ervoor dat zaken daadwerkelijk voor de rechter in Nederland komen, zowel tegen bedrijven, als tegen individuen (zie ook hieronder).

1.2 Corruptie is mensenwerk: de aanpak van individuen

Het zou niet langer mogelijk moeten zijn dat individuen zich verschuilen achter de structuur van de organisatie of de onderneming waar zij werkzaam zijn met het argument dat de gepleegde corruptie ten behoeve van hen was. Tot op heden blijven leidinggevend en verantwoordelijke werknemers vaak buiten schot voor hun rol in gepleegde strafbare feiten. Corruptie wordt altijd door individuele personen gepleegd, al dan niet in opdracht van weer andere personen. Indien een reële kans bestaat op individuele vervolging kiest iemand minder makkelijk voor de bewuste corrupte of corrumperende handeling.

- Er zou meer nadruk moeten worden gelegd op het aanpakken van individuen die betrokken zijn bij corruptie. In Amerika is sinds september 2015 een nieuwe richtlijn in werking, bekend als het “Yates memo” (zie kader hiernaast). De richtlijn zet uiteen hoe aanklagers betrokken bij corruptieonderzoeken om moeten gaan met verdachte natuurlijke personen. Zo mag een schikking met een onderneming nooit individuele aansprakelijkheid uitsluiten. Tot op heden heeft dit beleid overigens nog niet geleid tot individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid, hetgeen naast de relatief korte bestaansduur, ook te maken heeft met diverse bewijsproblemen en diversiteit in rechtsmacht.⁶
- Het OM zou een vergelijkbaar vervolgingsbeleid op moeten stellen. Als een schikking wordt getroffen met een onderneming vanwege buitenlandse corruptie, moet vervolging tegen een individu serieus worden overwogen. Vervolging van de verantwoordelijke individuen heeft immers een groter afschrikkend effect dan het opleggen van een geldboete door middel van een schikking aan rechtspersonen.

1.3 Integriteitsproblemen en corruptie bij politie, defensie & douane

Corruptie is meer dan alleen omkoping. Een specifiek terrein van zorg is corruptie bij de Nederlandse politie, defensie en douane. Verschillende Nederlandse politiekorpsen, de Nationale Politie, defensie en de douane zijn de afgelopen jaren diverse malen in opspraak geweest nadat vermoedens van integriteitsschendingen en corruptie bekend zijn geworden.⁷ Uit onderzoek van TI-UK blijkt dat burgers corruptie bij de politie beschouwen als één van de

⁵ Telia, het Zweeds-Finse telecomconcern (ook bekend als TeliaSonera), kreeg in september 2016 een schikkingsvoorstel van Nederland en de Verenigde Staten van omgerekend 1,25 miljard euro, voor corruptie rond de verstreking van licenties voor mobiele telefonie in Oezbekistan (vergelijkbaar met VimpelCom). Zie: www.transparency.nl/nieuws/2016/10/telia-reserveert-13-miljard-euro-schikking/.

⁶ Zie www.law360.com/articles/841773/1-year-after-yates-memo-the-doj-s-yates-lite-approach.

⁷ Zie voor een greep uit het nieuws bijvoorbeeld: www.transparency.nl/nieuws/2017/05/integriteit-douanemedewerkers-in-het-gedrang/; www.transparency.nl/nieuws/2017/07/cel-corrupcie-douaniers-schiphol/; www.transparency.nl/nieuws/2017/07/corrupcie-douanier-rotterdamse-haven/; www.transparency.nl/nieuws/2017/06/amsterdamse-politiecommissaris-strafrechtelijk-vervolgd-voor-verduistering/; www.transparency.nl/nieuws/2017/02/politielek-vertouwen-afbrokkelen/; www.transparency.nl/nieuws/2016/11/cor-politie-treedt-terug-en-oud-korpschef-op-non-actief-schandaal/; www.transparency.nl/nieuws/2017/06/defensie-integriteitsonderzoek-minister-kamp/; www.transparency.nl/nieuws/2016/11/interview-klokkenluider-vlieger-bij-defensie/.

YATES MEMO

In Amerika wordt sinds september 2015 gewerkt met een richtlijn van het Amerikaanse Ministerie van Justitie, beter bekend als het “Yates memo”. Deze richtlijn beoogt het vergroten van individuele aansprakelijkheid voor strafrechtelijk verwijtbaar handelen. Naamgever van de richtlijn, Sally Yates, toenmalig plaatsvervangend procureur-generaal, gaf als voornaamste reden voor de richtlijn: “[Burgers] mogen nooit in de veronderstelling zijn, zelfs niet ten onrechte, dat iemands criminele activiteiten ongestraft blijven enkel omdat deze werden gepleegd in opdracht van een onderneming.”

In het memo worden enkele stappen geïdentificeerd die ook voor het Nederlandse vervolgingsbeleid belangrijke ijkpunten zouden moeten zijn:

1. Om in aanmerking te komen voor strafkorting of een lagere schikking, moeten ondernemingen alle relevante feiten met betrekking tot verantwoordelijke personen melden;
2. Een intern onderzoek van een onderneming moet zich vanaf het begin mede richten op natuurlijke personen;
3. Vervolgende instanties moeten op regelmatige basis met elkaar communiceren en onderlinge samenwerking verbeteren;
4. Schikkingen tussen ondernemingen en justitie mogen niet als vervanging gezien worden voor zaken tegen personen;
5. Schikkingen mogen niet getroffen worden zonder een duidelijk plan om gerelateerde individuele zaken – vóórdat de verjaringstermijn is verstreken – aan te pakken.

Schikkingen met ondernemingen hebben vaak minder afschrikkende werking dan vervolgingen van natuurlijke personen die verantwoordelijk zijn voor misstanden en misdrijven. Daarom moeten ook in Nederland de voor fraude- en corruptiezaken verantwoordelijke individuen niet uit het oog verloren, maar juist vervolgd worden.

belangrijkste corruptieproblemen in de samenleving.⁸ Er is weinig reden aan te nemen dat dat in Nederland anders is.

De politie, defensie en de douane kenmerken zich door een hoog uitgavenpatroon in combinatie met een zekere plicht tot geheimhouding. Dit brengt corruptierisico's met zich mee. Het afgelopen jaar is een aantal corruptieonderzoeken tegen (oud) politiemensen en douaniers gestart. De verdenkingen zien op het lekken van vertrouwelijke informatie, het aansturen van criminele organisaties en ambtelijke corruptie. Om soortgelijke ernstige zaken in de toekomst te voorkomen, moeten structurele veranderingen plaatsvinden.

In dit kader zou ook de Rijksrecherche – onder meer belast met opsporingsonderzoeken tegen (semi-) overheidsfunctionarissen en ambtenaren – extra middelen toebedeeld moeten krijgen, om corruptiezaken in Nederland te onderzoeken. Weliswaar zijn al enkele zaken gevoerd tegen (oud-)politici en ambtenaren in Nederland, maar er zouden geen zaken moeten blijven liggen vanwege onvoldoende capaciteit.⁹

- Zorg ervoor dat extra middelen beschikbaar worden gesteld voor de opsporing, vervolging en berechting van binnen- en buitenlandse corruptie.
- Leg (nog) meer nadruk op systematische en regelmatige antecedentenonderzoeken en integriteitstoetsen, niet alleen tijdens sollicitatieprocedures, maar ook na reorganisaties of overplaatsingen.
- Voer onafhankelijk, grootschalig onderzoek uit naar corruptie bij de Nationale Politie, zoals vorig jaar door de voorzitter van de Nationale Politiebond is aangekondigd. De resultaten dienen openbaar beschikbaar te worden gesteld en te leiden tot strafrechtelijke onderzoeken naar vermoedens van strafbare feiten indien daartoe aanleiding bestaat.
- Zorg voor meer transparantie bij (het beleid van) de Nationale Politie en defensie op gebieden zoals budget en inkoop. Meer openheid van zaken kan corruptierisico's verkleinen.

2. DE BIJZONDERE VERANTWOORDELIJKHEID VAN NEDERLAND

Jaarlijks vloeien hoge bedragen door de Nederlandse bancaire sector. Dit heeft onder andere te maken met de 12.000 in Nederland gevestigde bijzondere financiële instellingen. Nederlandse vennootschappen zonder noemenswaardige economische activiteiten in Nederland (ook brievenbusmaatschappijen genoemd). De geldstromen van en naar deze vennootschappen, die grotendeels via Nederlandse banken vloeien, komen jaarlijks neer op ongeveer 4.000 miljard euro.¹⁰ Nederland heeft hiermee relatief gezien één van de grootste bankensectoren ter wereld.¹¹

⁸ Transparency International UK, zie www.transparency.org/topic/detail/defence_security.

⁹ Nieuwe Revu (21 oktober 2015), 'Rijksrecherche komt tijd tekort voor onderzoek naar politiecorruptie': "Het heeft vooral te maken met capaciteit," vertelt een voorlichtster [van de Rijksrecherche]. "We zijn nu bijvoorbeeld bezig met een groot corruptieonderzoek naar Jos van Rey (oud-wethouder van Roermond, red.). Daar zitten vijftig rechercheurs op. Daardoor blijft er minder tijd en mogelijkheden over om andere zaken te onderzoeken, wat niet wil zeggen dat die er niet zijn."

¹⁰ Zie Tax Justice Network, *Financial Secrecy Index: Narrative report on the Netherlands* (2015), www.financialsecrecyindex.com/PDF/Netherlands.pdf en SEO Economisch Onderzoek, *Uit de schaduw van het bankwezen* (2013), www.seo.nl/pagina/article/uit-de-schaduw-van-het-bankwezen/.

¹¹ Zie www.banken.nl/bankensector/bankensector-nederland: "Zo bedraagt de som van de balansen van banken bijna vier keer het bruto nationaal inkomen (*banking assets to GDP ratio*) met 397% in 2014." En: "De totale assets van banken ten opzichte van het Bruto Binnenlands Product is één van de meest gebruikte ratio's om de omvang van een bankensector te meten."

Vanwege haar positie als belangrijk financieel centrum heeft Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid op het gebied van anti-witwasmaatregelen en het tegengaan van illegale financiële geldstromen, onder meer omdat ze verband houden met corrupte praktijken. Deze bijzondere verantwoordelijkheid is nogmaals duidelijk geworden naar aanleiding van de onthullingen rondom de Panama Papers, die de aandacht voor grootschalige internationale witwasconstructies en ongeoorloofde praktijken van belastingontduiking significant hebben vergroot. Ook de rol van faciliterende beroepen wordt nu nadrukkelijker onder de loep genomen (zie sub-paragraaf 2.2).

Het is belangrijk te benoemen dat niet één maatregel, één instelling of één land corruptie of witwassen kan oplossen. Het betreft immers een complex, grensoverschrijdend en omvangrijk probleem, dat alleen door goede regelgeving, goede samenwerking en stevige handhaving bestreden kan worden.

2.1 De uiteindelijk belanghebbenden (UBO's) achter fiscale en juridische constructies

Constructies zoals die in de Panama Papers worden beschreven houden niet zelden verband met illegale geldstromen, ook in verband met corruptie en kunnen ervoor zorgen dat de fiscus jaarlijks belangrijke inkomsten misloopt. De verantwoordelijken achter de schermen blijven daarbij anoniem. Uit een studie van de *Stolen Asset Recovery Initiative* (StAR) van de Wereldbank uit 2011 blijkt dat meer dan 70% van 200 onderzochte corrupte politici, anonieme vennootschappen en trusts gebruikten om hun identiteit te verhullen.¹²

De relatief grote Nederlandse financiële sector brengt kwetsbaarheden met zich. Zo worden meerdere Nederlandse ondernemingen, banken, notarissen en trustkantoren in de Panama Papers genoemd. Recente zaken laten duidelijk zien dat onbekende, anonieme of niet geïdentificeerde UBO's een sleutelrol kunnen spelen in grote in Nederland onderzochte en vervolgte omkopingsschandalen (zie ook kader hiernaast). Zo bleek bijvoorbeeld de uiteindelijke belanghebbende achter het in de VimpelCom-zaak omgekochte offshorebedrijf, de oudste dochter van de voormalige president van Oezbekistan te zijn.

TI-NL heeft deelgenomen aan de openbare consultatieronde van het wetsvoorstel UBO-register en als expert op dit gebied informatie verschaft tijdens aan de parlementaire ondervragingscommissie Fiscale constructies. Een accuraat en volledig UBO-register is een essentieel onderdeel van een robuust en effectief anti-witwas beleid, onder meer omdat het een aanknopingspunt biedt voor onderzoek naar ingewikkelde structuren en de herkomst en bestemming van geldstromen. Met de invoering van het UBO-register ondernemingen, dienstverleners, toezichthouders en handhavinginstanties een extra instrument in handen zullen krijgen om gedegen cliëntenonderzoek te kunnen doen en criminelen die anoniem willen blijven op te sporen en te vervolgen.

- Om het UBO-register goed te laten functioneren, dient Nederland ook UBO's van buitenlandse trusts te registreren. Daarnaast moet het UBO-register gratis toegankelijkheid zijn, zonder betaalmuren of registratieverplichting. Bovendien moet gezorgd worden dat de informatie in het UBO-register toereikend, accuraat en actueel is, bijvoorbeeld door een verificatiestap aan de poort en dubbele controle.¹³

2.2 Rol faciliterende beroepen

¹² The World Bank (UNODC/Stolen Asset Recovery Initiative), *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About it*, 24 oktober 2011, zie star.worldbank.org/star/publication/puppet-masters.

¹³ Voor een volledig overzicht van de visie van TI-NL op het (toekomstige) UBO-register verwijzen wij graag naar de reactie van TI-NL op de internetconsultatie, zie www.internetconsultatie.nl/implementatiewetregistratieuiteindelijkbelanghebbenden/reactie/0d1c1780-7b5e-47bb-aa03-ba9a640df073.

'BEHIND THE SCENES'

Ruim één jaar na de onthullingen rondom de Panama Papers heeft Nederland nog veel werk te verrichten om grootschalige internationale witwasconstructies, soms in verband met corrupt verkregen gelden, en ongeoorloofde praktijken van belastingontduiking effectief te kunnen bestrijden. Dit is met name het geval als het gaat om offshore constructies die de eigenaar in staat stellen zijn identiteit en zakelijke transacties te verbergen. Dat blijkt uit het onderzoeksrapport van TI-NL getiteld *'Behind The Scenes: Beneficial Ownership Transparency in the Netherlands'*, gepubliceerd in april 2017.

Uit het onderzoeksrapport blijkt ook dat Nederland een relatief goed inzicht heeft in algemene witwasrisico's. Risico's gerelateerd aan de uiteindelijke belanghebbende (oftewel ultimate beneficial owner – UBO) achter offshore constructies zijn echter vooralsnog zowel in regelgeving als in de praktijk onvoldoende in kaart gebracht.

Nederland scoort slecht in vergelijking met vijf andere EU-landen wat betreft UBO-transparantie. Om aan internationale standaarden rondom UBO-transparantie te kunnen voldoen, moet Nederland er niet alleen voor zorgen dat wetgeving wordt aangepast. Er moet ook een integrale, nationale risicoanalyse plaatsvinden die de specifieke UBO-problematiek betreft, naar gerelateerde toekomstige risico's kijkt en de effectiviteit van de regelgeving in de praktijk doorlicht.

De Nederlandse overheid is thans op diverse vlakken bezig door TI-NL gesignaleerde hiaten te verhelpen,

Een digitale kopie van het rapport is hier te downloaden:

<https://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2017/04/TI-netherlands-UBO-web.pdf>.

Net als bij witwassen, is bij corruptie in veel gevallen sprake van – al dan niet bewuste – betrokkenheid van facilitators bij corrupte transacties. Van sommige dienstverleners moeten ondernemingen of personen gebruik maken om een transactie te kunnen doen, bijvoorbeeld omdat dat wettelijk verplicht is. Bij de vaak verplichte jaarrekeningcontrole kan een accountant aanwijzingen voor corruptie in de administratie aantreffen. Corrupte betalingen worden vaak via bankrekeningen verricht, soms kijkt een advocatenkantoor mee of een bepaald contract geoorloofd is of verzorgt een notaris een aandelenoverdracht, terwijl sprake is van een transactie met een illegaal karakter.

Uit de Veiligheidsagenda 2015-2018 van de Rijksoverheid volgt dat het ministerie van Veiligheid en Justitie, het OM en opsporende instanties krachtig inzetten op de bestrijding van zogenaamde ondermijnende criminaliteit. Daarbij staat de aanpak van criminele beroepsmatige facilitators, waaronder advocaten, notarissen, bankiers, trustkantoren en accountants, op de agenda. Deze beroeps-criminelen en facilitators spelen potentieel “een (sleutel)rol (...) in samenwerkingsverbanden en netwerken die in toenemende mate fluïde van karakter zijn.” Faciliterende beroepen worden geacht als poortwachters van het financiële stelsel signalen van witwassen, omkoping en illegale geldstromen op te vangen.¹⁴ TI-NL signaleert dat dit vooral nog onvoldoende gebeurt.

Wanneer deze categorie beroepsbeoefenaren onvoldoende acht slaat op corruptierisico's en -signalen, of zelfs willens en wetens kennis en/of bevoegdheden inzet om corruptie te faciliteren, is dit mogelijk een vorm van (mede)plegen van corruptie, die door de toezichthouder gesanctioneerd en ook strafrechtelijk aangepakt kan worden. Zo doet het OM momenteel onderzoek naar de rol van ING in de VimpelCom-zaak.

- Nederlandse dienstverleners, zoals banken, notarissen, accountants, trustkantoren en advocatenkantoren moeten met ondersteuning van de toezichthouders hun structuren en procedures ter identificatie en verificatie van de uiteindelijke belanghebbenden achter cliënten en wederpartijen verder aanscherpen en niet schromen melding te maken van ongebruikelijke transacties in het kader van hun diensten.¹⁵
- Het OM en de overheid moeten de rol van Nederlandse dienstverleners in het (onbewust) faciliteren van omkopingshandelingen serieus onderzoeken. Mede als duidelijk signaal voor de toekomst moet, indien er voldoende aanwijzingen zijn, worden overgegaan tot sanctionering en/of strafrechtelijke vervolging van faciliterende dienstverleners.

2.3 Asset Recovery

Asset Recovery is het proces van het traceren, bevriezen, ontnemen en teruggeven van wederrechtelijk verkregen voordeel. Wanneer het gaat om een strafbaar feit waarbij schade of nadeel is toegebracht aan een of meer slachtoffers, kan het ontnomen voordeel gebruikt worden om de slachtoffers te compenseren.

In het kader van grote, grensoverschrijdende corruptiezaken, is het belangrijk dat de Nederlandse autoriteiten snel en efficiënt op rechtshulpverzoeken uit het buitenland reageren in verband met onderzoeken naar door buitenlandse (voormalige) politici en zakenmensen mogelijk gestolen vermogen. Zulk vermogen kan op Nederlandse bankrekeningen zijn gestald, via een rekening in Nederland zijn doorgesluisd, of in Nederland geïnvesteerd zijn, bijvoorbeeld in vastgoed of aandelen. Daarbij gaat het regelmatig om geld dat is verdwenen uit de staatskas

¹⁴ Ministerie van Financiën, 'Kabinetsreactie Panama Papers', 18 mei 2016, p. 20, zie www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/05/18/kabinetsreactie-panama-papers.

¹⁵ Zie DNB Jaarverslag 2015 (2 juni 2017), p. 66 en specifiek ten aanzien van de trustsector: DNB, 'Meer meldingen ongebruikelijke transacties' (12 juli 2017): "Ondanks deze positieve ontwikkeling is DNB van mening dat het aantal trustkantoren dat meldingen doet nog steeds te weinig is gezien het type dienstverlening en de omvang van de sector." Zie www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-trustkantoren/nieuwsbrief-trustkantoren-luli-2017/dnb361190.jsp.

DE STAATSKAS GEPLUNDERD

Bij *asset recovery* gaat het over het opsporen, ontnemen en teruggeven van onrechtmatig verkregen of verduisterde vermogensbestanddelen, vaak in de vorm van geld.

Ook in grootschalige corruptiezaken speelt *asset recovery* een steeds belangrijker rol. Vaak betreft het politieke leiders die hun eigen volk hebben bestolen. Onderzoek van Transparency International heeft laten zien dat de voormalige regeringsleiders Suharto van Indonesië tussen 15 en 35 miljard dollar, Marcos van de Filipijnen zo'n 5 tot 10 miljard dollar, Sese Seko van voormalig Zaïre 5 miljard dollar en Abacha van Nigeria 2 tot 5 miljard dollar in eigen zak hebben gestoken. Een groot deel van dit geld is via allerlei constructies naar buitenlandse, vaak westerse (Europese en Amerikaanse) bankrekeningen overgemaakt.

Een meer recent voorbeeld is de plundering van de Oekraïense staatskas door Viktor Janoekovytsj. Door middel van een reeks lege vennootschappen en trusts hebben de voormalige Oekraïense president en zijn aanhangers enorme (publieke) geldbedragen uit eigen land gestolen en in verschillende Europese landen witgewassen (in totaal naar schatting ongeveer 7,5 miljard dollar). Op veel van de door de Janoekovytsj gestolen gelden en daaruit voortgevloede investeringen, zoals een villa in Frankrijk, is inmiddels beslag gelegd.

In Nederland speelt momenteel de inbeslagname door het OM van het luxejacht 'Ebony Shine' van de presidentszoon van Equatoriaal-Guinea. Dit beslag volgde op een verzoek van de Zwitserse autoriteiten, die hem verdenken van verduistering van staatsgelden en witwassen.

Het doel van *asset recovery* is altijd hetzelfde: het vermogen bij de rechtmatige eigenaar terugkrijgen. Maar wat te doen als deze primaire oplossing een slecht idee is, bijvoorbeeld omdat het betreffende land corrupt of dictatoriaal is of de overheid stelselmatig de mensenrechten van haar onderdanen schendt? In dat soort gevallen moet het geld zonder tussenkomst van die staat aan de slachtoffers toekomen.

van de betreffende landen, waarvan eigenlijk publieke diensten gefaciliteerd zouden moeten worden.

- Corrupte individuen zouden hun uit misdrijf afkomstig vermogen niet in Nederland of via Nederlandse juridische constructies in het buitenland mogen onderbrengen. Daarom is een snelle en efficiënte samenwerking tussen Nederlandse en buitenlandse autoriteiten op het gebied van *asset recovery* nodig. Zie voor een aantal spraakmakende voorbeelden het kader op de vorige bladzijde.

3. SCHIKKINGEN EN SLACHTOFFERS

Er is een algemene trend te zien dat door Nederlandse handhavende instanties actief aangestuurd wordt op schikkingen. Dit is begrijpelijk vanuit het perspectief van een efficiënte besteding van middelen, maar heeft gevolgen voor de transparantie, het leren van lessen en het testen van de (praktische) bruikbaarheid van wetgeving. Juist gezien de ernst van de feiten en de hoogte van de sancties kan de rechter niet standaard buiten de beoordeling van grote corruptiezaken worden gehouden. Er is een maatschappelijk belang bij het voeren van een rechtszaak waarbij alle feiten publiek behandeld worden, of bij ten minste een rechterlijke toetsing van een schikkingsovereenkomst. Vergelijkbare kritiek wordt ook door experts uit de praktijk geuit, waaronder de Raad voor de Rechtspraak en advocaten op het gebied van het ondernemingsstrafrecht.¹⁶

3.1 Naar een beter schikkingsbeleid

Schikkingen als middel van afdoening van strafvorderlijke onderzoeken naar corruptie moeten terughoudend worden ingezet. Soms is een schikking echter de best mogelijke uitkomst. Bij het overeenkomen van een schikking zouden de volgende elementen in acht moeten worden genomen, met het doel strafbaar handelen effectief te bestraffen en corruptie te ontmoedigen.

TI-NL pleit ervoor dat toekomstige schikkingen met (nog) meer transparantie gepaard zullen gaan (zie ook het kader hiernaast) en een verbeterd schikkingsbeleid in de toekomst zou van het volgende uit moeten gaan:

- Wanneer de onderneming zelf heeft gerapporteerd, kan een schikking het juiste instrument zijn. Op deze wijze kunnen schikkingen gebruikt worden om zelfaangifte te stimuleren. In dit kader is essentieel dat duidelijke richtlijnen worden opgesteld over bijvoorbeeld strafvermindering in dergelijke gevallen (zie de aanbevelingen uit de Yates-memo hierboven en de Amerikaanse *Resource Guide* bij de *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA)).¹⁷ De strafvermindering dient enkel te gelden voor de onderneming en niet voor mogelijk betrokken natuurlijke personen (zie ook paragraaf 1.2 hierboven).
- Schikkingen mogen enkel worden getroffen wanneer de onderneming actief meewerkt met het onderzoek.
- Schikkingen mogen niet beïnvloed worden door externe factoren zoals Nederlandse economische belangen, het potentiële effect op relaties met een ander land of de betrokken natuurlijke personen/rechtspersonen.
- De naleving van de voorwaarden van de schikking moet in alle gevallen gecontroleerd worden door het OM.
- Alle schikkingen, met inbegrip van eventuele aanvullende voorwaarden, dienen afhankelijk te zijn van rechterlijke toetsing. Deze toetsing moet een rechter in staat stellen een oordeel over de omvang van het misdrijf te kunnen vormen en te toetsen of de schikking in het algemeen belang

¹⁶ Zie NRC Handelsblad, 'Openbaar Ministerie ontwijkt gang naar rechter te vaak' (18 april 2017), Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving, mr. J.I.P. Hofstee, 'Buitenlandse corruptie in Nederland en de VS: een geschikte aanpak?' (maart 2017, nr. 1) en FD, "'Bestuurder die wegstapt met taakstraf of boete? Die tijd is voorbij' (1 mei 2017).

¹⁷ Hierin staat het beleid van de Amerikaanse handhavers ten aanzien van de FCPA: www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-resource-guide.pdf.

MEER TRANSPARANTE OMGANG MET SCHIKKINGEN

Schikkingen dienen altijd openbaar te worden gemaakt. Een enkel persbericht is daartoe niet voldoende.

De samenleving heeft belang bij informatie over de rechtvaardiging voor de schikking, de aard van de geschikte overtreding en eventuele andere strafbare feiten of overtredingen, een overzicht van relevante feiten en de wijze waarop een schikkende onderneming aan de voorwaarden van de schikking zal moeten voldoen.

Met het feitenrelaas dat door het OM is gepubliceerd bij de schikking met VimpelCom is daarmee een begin gemaakt. Dit moet ook bij toekomstige schikkingen het geval zijn, met zo mogelijk een nog gedetailleerder verslag van de zaak en een duidelijke duiding van welke feiten welke strafbare feiten opleveren, alsmede een uitdrukkelijke benoeming van de slachtoffers van het strafbare feit.

Dit is van belang voor de rechtsontwikkeling op het gebied van corruptiebestrijding, genoegdoening voor slachtoffers en de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven en betrokken individuen.

is. Deze toetsing dient plaats te vinden vóór het definitief worden van de schikking.¹⁸ Hiervoor dient een toetsingskader vastgesteld te worden.¹⁹

- Indien van toepassing, dient bij het vaststellen van de voorwaarden van een schikking door het OM en bij de rechterlijke toetsing rekening gehouden te worden met het standpunt van de overheid en maatschappelijke organisaties van de betrokken landen waar steekpenningen werden betaald of gevraagd. Daarnaast dient het OM bij het overwegen van een schikking en het vaststellen van mogelijke voorwaarden expliciet de rol van de slachtoffers te betrekken (zie ook paragraaf 3.2 hieronder).

3.2 Meer aandacht voor corruptieslachtoffers

Elk geval van corruptie kent slachtoffers, zeker als het grootschalige corruptie betreft. Corruptie kan gevolgen hebben voor de economische positie van individuen en ondernemingen, maar heeft dat vaak ook voor basale mensenrechten zoals het recht op huisvesting, zorg of onderwijs. Geld op verborgen bankrekeningen van corrupte politici wordt immers niet gebruikt om huizen, ziekenhuizen of scholen te bouwen.

Het ontnemen van illegaal verkregen vermogen in het kader van corruptiezaken is een belangrijk onderdeel van de handhaving en vervolging van corruptie. Tot op heden komt in het kader van de ontneming inbeslaggenomen en/of verbeurdverklaard vermogen toe aan de (Nederlandse) staatskas. Hetzelfde geldt voor betalingen door een verdachte onderneming in het kader van een getroffen schikking. TI-NL bepleit in dit kader meer aandacht voor de slachtoffers van corruptie in landen waar de corrupte feiten (deels) hebben plaatsgevonden.

Zo zou in Nederland gekeken moeten worden naar mogelijkheden om vermogen afkomstig uit grootschalige corruptiezaken en (delen) van schikkingsbedragen toe te laten komen aan slachtoffers van corruptie. Actuele voorbeelden zijn de hoge schikkingsbedragen in de VimpelCom-zaak en de aandelen die naar aanleiding van de Takilant-zaak in beslag zijn genomen en in principe aan de Nederlandse staat toekomen (zie kader hiervoor). Tot nu toe is er geen regelgeving of beleid op basis waarvan herstel van de positie van de slachtoffers van grootschalige corruptie bereikt kan worden. Daar zijn mogelijkheden genoeg voor. Gedacht zou bijvoorbeeld kunnen worden aan de inrichting van een schadefonds dat specifiek wordt opgezet voor dergelijke slachtoffers.

Toch zal een dergelijk fonds niet in alle gevallen uitkomst bieden. Het is essentieel per zaak te analyseren hoe slachtoffers op de best mogelijke manier geholpen kunnen worden. Zo zal bijvoorbeeld voorkomen moeten worden dat inbeslaggenomen vermogen teruggegeven wordt aan het land van herkomst zonder voorafgaande evaluatie van de mensenrechtensituatie, de integriteitsborging en de aanwezigheid van *checks and balances* in dat land.

- TI-NL pleit voor het uitbreiden van de mogelijkheden om voorwaarden ten behoeve van slachtoffers aan een schikking te verbinden. Slachtoffers moeten ook gecompenseerd kunnen worden zonder dat er directe schade aangetoond hoeft te worden.
- Een onderneming waarmee het OM schikt zou bijvoorbeeld verplicht kunnen worden een bepaald bedrag aan een schadefonds voor slachtoffers van grootschalige corruptie over te maken. Uit dit schadefonds zouden vervolgens met of zonder tussenkomst van een derde partij (zoals de Wereldbank) bepaalde projecten kunnen worden gesteund waarvan (ook) slachtoffers van het betreffende corruptiegeval profiteren.

¹⁸ Dit is reeds vaste praktijk in de Verenigde Staten (DoJ & SEC, 'A resource guide to the foreign corrupt practices act' (november 2012), p. 74). In Nederland zou hiertoe het Wetboek van Strafvordering gewijzigd moeten worden.

¹⁹ Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving, mr. J.I.P. Hofstee, 'Buitenlandse corruptie in Nederland en de VS: een geschikte aanpak?' (maart 2017, nr. 1).

COMPENSATIE SLACHTOFFERS: DE BOTA FOUNDATION

Een – helaas weinig voorkomend – voorbeeld van een succesvol betrekken van slachtoffers van grootschalige corruptie bij de afwikkeling daarvan, is de door de Amerikaanse, Zwitserse en Kazachse autoriteiten opgezette BOTA Foundation. De stichting is uniek omdat het de eerste stichting is die steekpenningen ten goede deed komen aan de werkelijke slachtoffers van corruptie: de armen.

De stichting werd in 2007 met geld opgericht dat van een Zwitserse bankrekening in beslag was genomen. Het ging daarbij om steekpenningen die betaald waren om toegang te krijgen tot de Kazachse oliemarkt.

De drie regeringen kwamen overeen de inbeslaggenomen 84 miljoen dollar in een onafhankelijke stichting te stoppen. Deze stichting moest programma's ondersteunen die gericht zijn op het helpen van kinderen in arme omstandigheden. Met de Kazachse regering is afgesproken dat zij zich niet met de stichting zou bemoeien. De Wereldbank assisteert en hield toezicht op de BOTA Foundation.

Zie voor meer informatie over de BOTA Foundation de blogs van de uitvoerend directeur van de BOTA Foundation, Aaron Bornstein: www.fcpablog.com/blog/author/abornstein.

© 2017 Transparency International Nederland

Transparency International
Nederland

Mauritskade 63
1092AD Amsterdam
Nederland

communicatie@transparency.nl
www.transparency.nl

blog.transparency.org
facebook.com/transparencynl
twitter.com/transparencynl