

# POSITION PAPER: EUROPEES ANTI-CORRUPTIEPAKKET DE INZET VAN NEDERLAND

Op 3 mei 2023 heeft de Europese Commissie haar langverwachte anti-corruptiepakket gepubliceerd. Naast een communicatie zijn er twee wetgevingsvoorstellen: een richtlijn en Europees sanctieregime voor corruptie. Terecht noemt de Commissie de voorstellen “een mijlpaal in de strijd tegen corruptie op nationaal en EU-niveau”.<sup>1</sup> Beiden zijn lang gekoesterde wensen van Transparency International Nederland (TI-NL) en we verwelkomen de voorstellen om de tekortkomingen in de wettelijke kaders en de handhaving binnen de EU aan te pakken.

In deze position paper dringt TI-NL aan om de verbintenissen in de voorgestelde richtlijn te handhaven en te versterken tijdens het wetgevingsproces, om ervoor te zorgen dat de EU wereldwijd de leiding neemt in de preventie en handhaving van corruptie. Verder bieden we graag aan actief deel te nemen aan dialoog en overleg om te zorgen dat dit voorstel zo effectief mogelijk wordt uitgewerkt en geïmplementeerd. TI-NL doet in deze position paper aanbevelingen om de voorstellen en het Nederlandse standpunt richting die voorstellen te versterken.

## ROBUUSTE ANTI-CORRUPTIEWETGEVING

Het doel is het ondersteunen van de lidstaten bij de ontwikkeling van een krachtig corruptiebestrijdingsbeleid en robuuste anti-corruptiewetgeving, en ook om de preventie van corruptie te integreren in het ontwerp van EU-beleid en programma's. De voorgestelde wetgeving is erop gericht om alle strafbare feiten die vallen onder het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC) verplicht te stellen in de EU-wetgeving en te harmoniseren in alle lidstaten. Ook is het de bedoeling voor dergelijke misdrijven minimum strafmaxima op te nemen om zo de gesignaleerde verschillen tussen lidstaten op dit punt te verkleinen, en de instrumenten en maatregelen voor rechtshandhaving bij het onderzoeken en vervolgen van dergelijke misdrijven uit te breiden. Bovendien wordt ernaar gestreefd minimumnormen vast te stellen voor de maatregelen die elke lidstaat neemt om corruptie te voorkomen. Het voorstel heeft een brede reikwijdte en ziet op zowel corruptie in de publieke als private sector.

De nieuwe maatregelen omvatten nieuwe en aangescherpte regels voor de strafbaarstelling van corruptie en de harmonisatie van straffen in de hele EU, alsook een voorstel om in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid een specifieke sanctieregeling in te voeren om ernstige vormen van corruptie wereldwijd aan te pakken. Deze nieuwe maatregelen leggen sterk de nadruk op preventie en het creëren van een cultuur van integriteit, waarin corruptie niet wordt getolereerd, en versterken tegelijkertijd de handhavingsinstrumenten. TI-NL is zeer verheugd over deze voorstellen en zal de omzetting in Nederland op de voet volgen.

## BROODNODIGE VERBETERING IN NEDERLANDSE AANPAK

Zoals bij de publicatie van de Corruption Perceptions Index 2022 al duidelijk werd, zijn er veel EU-landen die corruptie bestrijden met verouderde wetten en een versnipperde aanpak.<sup>2</sup> Nederland kreeg in de laatste CPI zelfs haar laagste score ooit. In *Exporting Corruption*, een analyse die Transparency International elke twee jaar publiceert, worden landen beoordeeld op basis van hun handhaving tegen

---

<sup>1</sup> Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52023JC0012>

<sup>2</sup> Zie Corruption Perceptions Index 2022: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

buitenlandse omkoping in het kader van de *Anti-Bribery Convention* van de OESO.<sup>3</sup> Ons land heeft een slechte *track record* als het gaat om het aanpakken en straffen van Nederlandse bedrijven en individuen die buitenlandse omkoping faciliteren of begaan. Nederlandse bedrijven die buiten de eigen landsgrenzen ambtenaren en overheden omkopen, lopen nauwelijks kans om veroordeeld te worden. Nederland heeft zich gecommitteerd aan de OESO-verplichting omkoping in het buitenland actief te bestrijden, maar doet dit maar zeer beperkt. Nederland blijft steken in de categorie “Beperkte handhaving”, de één na slechtste categorie.

Het voorstel voor de EU anti-corruptie richtlijn bevat een aantal goede elementen. Zo zegt deze dat rechtspersonen hun verantwoordelijkheid niet kunnen ontlopen door gebruik te maken van tussenpersonen. Tussen de 75% en 90% van alle omkoping en corruptie vindt plaats via tussenpersonen.<sup>4 5</sup> Dit blijkt in Nederland echter nogal moeilijk te vervolgen te zijn, omdat het Openbaar Ministerie (OM) moet aantonen dat er bewust een derde partij wordt ingeschakeld om te kunnen omkopen en dat valt nog niet mee. Dit wordt duidelijk bij zaken zoals Damen Shipyards en IHC. Hier is in Nederland noodzaak tot verbetering.

Wat daarbij zou helpen is de verplichting tot het hebben van een 'accurate system of internal (accounting) controls' zoals in de Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) van de Verenigde Staten, de 'failure to prevent bribery/adequate procedures' uit de UK Bribery Act van het Verenigd Koninkrijk of het hebben van een anti-corruptie programma zoals in de Loi Sapin II in Frankrijk.<sup>6 7 8</sup> Dat maakt het een stuk eenvoudiger om bedrijven aan te pakken die verdacht hoge commissies betalen in hoog risicolanden en niet goed kunnen verklaren waarom ze dat doen en welke maatregelen ze hebben genomen om corruptie te voorkomen. Het is zo gemakkelijker te beargumenteren en te bewijzen dat in dat geval hun beheersmaatregelen/compliance programma tekort schiet(en).

De voorgestelde EU-richtlijn geeft aan dat een goed *ethics & compliance* programma een verzachtende factor is als er wat mis gaat.<sup>9</sup> Daar kan TI-NL zich in vinden maar wat mist is dat een ontbrekend of ontoereikend *ethics & compliance* programma op zich al een reden zou moeten zijn om een bedrijf te vervolgen, indien deze actief is in landen of sectoren waarin er aanmerkelijke corruptierisico's zijn. Wat dat betreft gaan de *good practices* van de OECD verder dan het huidige voorstel van de commissie.<sup>10</sup>

Het hebben van een dergelijk programma zou overigens niet alleen voor een in Nederland gevestigde juridische entiteit moeten gelden; het Nederlandse hoofdkantoor zou dit ook wereldwijd moeten uitrollen en er op aangesproken moeten kunnen worden als het compliance programma (vooral in bepaalde hoog risicolanden) niet werkt. In 2023 zijn bijvoorbeeld Philips NV (voor omkoping in China) en Frank International NV - twee Nederlandse bedrijven - door de Amerikaanse autoriteiten vervolgd voor omkoping in het buitenland. Niet door Nederland, omdat de Nederlandse anti-

---

<sup>3</sup> Zie Exporting Corruption 2022: [https://images.transparencycdn.org/images/2022\\_Report-Full\\_Exporting-Corruption\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2022_Report-Full_Exporting-Corruption_EN.pdf)

<sup>4</sup> <https://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm>

<sup>5</sup> <https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/2023-global-compliance-third-party-management>

<sup>6</sup> Zie blz. 38 e.v. van de FCPA Resource Guide: <https://www.justice.gov/criminal/criminal-fraud/file/1292051/dl?inline>

<sup>7</sup> Zie blz. 15 van guidance on UK Bribery Act: <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>

<sup>8</sup> Zie: <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/French%20AC%20Agency%20Guidelines%20.pdf>

<sup>9</sup> Zie Artikel 18 lid 2 sub b van de voorgestelde EU Richtlijn: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:234:FIN>

<sup>10</sup> Zie section XXIII van de OECD Anti-Bribery Recommendation: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>

corruptiewetgeving hiervoor ontoereikend is. Als het Nederlandse hoofdkantoor geen weet heeft van de omkoping, er geen bemoeienis mee heeft gehad en er ook geen Nederlanders bij betrokken zijn, dan heeft Nederland geen jurisdictie. Nederland vindt dat dit dan in het betreffende buitenland vervolgd moet worden maar dat gebeurt heel vaak niet. In de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en in Frankrijk kan men dan echter aanvoeren dat de beheersmaatregelen/het compliance programma vanuit het hoofdkantoor blijkbaar niet goed genoeg werkte of dat er een fout zit in de geconsolideerde jaarrekening.

TI-NL roept de Nederlandse regering daarom op zich Europees sterk te maken voor het zo snel én zo ambitieus mogelijk aannemen van deze voorgestelde richtlijn. Daarnaast herhalen wij onze oproep aan de regering om te komen met een nationaal anti-corruptieplan dat moet zorgen voor meer samenwerking en consistentie tussen de publieke en private sector om corruptie te bestrijden.

TI-NL heeft middels in de *'BNC-fiche 1: Richtlijn en mededeling ter bestrijding van corruptie binnen de EU'* kennisgenomen van het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van het Europese voorstel.<sup>11</sup> Hier lezen we tot onze verbazing de nodige terughoudendheid op belangrijke onderdelen van de voorgestelde richtlijn zoals de centralisering van toezicht en handhaving, en het verhogen van de strafmaat. Er wordt nu al aangegeven dat het kabinet inzet op 'helder afgebakende en preventieve maatregelen die niet verder gaan dan noodzakelijk om het doel van de richtlijn te verwezenlijken'. In lijn met de Nederlandse traditie Europese richtlijnen af te zwakken, duidt dit wederom op een minimale implementatie van een EU-richtlijn. Als het doel is om corruptie effectiever te gaan bestrijden en zelfs te voorkomen, waarom zet Nederland dan niet hoger in?

#### **POSITIEVE ASPECTEN VAN DE RICHTLIJN**

Hoewel sommige bepalingen moeten worden aangescherpt, biedt de voorgestelde richtlijn een sterke basis voor de bestrijding van corruptie in de EU:

- + verplichte strafbaarstelling van actieve en passieve omkoping.
- + strafbaar stelling van verduistering en misbruik van functies in zowel de publieke als de private sector.
- + verplichte strafbaarstelling van handel in invloed.
- + het meewegen van verzwarende omstandigheden.
- + minimumnormen voor de maximale sancties van toepassing op natuurlijke personen;
- + de toepassing van Richtlijn 2019/1937 op elk strafbaar feit en het bieden van de nodige bescherming van, ondersteuning van en bijstand aan klokkenluiders.
- + het opnemen van preventieve maatregelen en training.
- + minimum verjaringstermijnen die van toepassing zijn op elke overtreding.

#### **AANBEVELINGEN VOOR VERBETERING**

Transparency International heeft een aantal aanvullingen en verbeteringen voor de richtlijn voorgesteld om ervoor te zorgen dat deze voldoet aan de internationale standaarden of deze verhoogt:

---

<sup>11</sup> Zie BNC-fiche: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/05/03/fiche-1-richtlijn-en-mededeling-ter-bestrijding-van-corruptie-binnen-de-eu>

## **1. Een einde maken aan straffeloosheid**

- Er moet een nieuw artikel over grootschalige corruptie worden opgenomen om het ernstigste corrupte gedrag te bestrijden. Voor dergelijke misdrijven moeten aanvullende instrumenten en maatregelen beschikbaar worden gesteld.
- Er moet een nieuw artikel worden opgenomen om ervoor te zorgen dat slachtoffers van corruptie voldoende vertegenwoordigd worden, voor, tijdens en na een vervolging of schikking, en ook worden gecompenseerd.
- De definitie van hooggeplaatste ambtenaren moet in overeenstemming worden gebracht met de internationale best practices.
- Erken betrokkenheid van een hoge ambtenaar, maar ook van recidivisten uit derde landen en daders die een geschillen beslechtende functie vervullen, als verzwarende omstandigheid.
- Geef, wanneer lidstaten geen bevoegdheid claimen, het Europees Openbaar Ministerie bevoegdheid ten aanzien van geld dat in de Unie wordt witgewassen, indien opbrengst uit corruptie van meer dan 10 miljoen euro bedraagt.

## **2. Rechtspersonen aansprakelijk stellen**

- Schep een kader met kernvoorwaarden voor het gebruik van buitengerechtelijke schikkingen.
- Bepaal dat rechtspersonen verantwoordelijk moeten worden gehouden voor de corrupte daden van alle verbonden personen, en niet alleen van degenen die een leidende positie bekleden. Anti-omkopings- en corruptieprogramma's kunnen alleen als verzachtende omstandigheid worden gebruikt als die vóór het plegen van een strafbaar feit zijn geïmplementeerd.

## **3. Investeren in preventieve maatregelen**

- Verplicht lidstaten hun wettelijke kaders bij te werken en daarin bepalingen op te nemen die lobbyactiviteiten en de financiering van politieke partijen definiëren en reguleren.
- De lidstaten en de Europese Commissie zouden een gestandaardiseerd en interoperabel systeem moeten opzetten voor het verzamelen en publiceren van hoogwaardige anti-corruptiegegevens.
- De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat corruptiebestrijdingsinstanties, verkiezingscommissies, ethische instanties, ombudsmannen, financiële inlichtingeneenheden, belastingautoriteiten en wetshandhavingseenheden over duidelijke regels en protocollen beschikken die een snelle en waar mogelijk automatische uitwisseling van gegevens mogelijk maken, binnen de lidstaten en de gehele EU, voor zover dat nodig is om hun taken te vervullen.
- De lidstaten moeten het maatschappelijk middenveld, niet-gouvernementele organisaties en gemeenschapsorganisaties actief betrekken en raadplegen bij anti-corruptieactiviteiten en -beoordelingen, inclusief het ondersteunen van een gunstig klimaat waarin het maatschappelijk middenveld kan functioneren en een zinvolle betrokkenheid kan hebben bij activiteiten ter bestrijding van corruptie.

#### 4. Internationaal samenwerken

- EU-agentschappen zouden onderzoeks- en vervolgingsbevoegdheden moeten hebben om onderzoeken uit te voeren of te coördineren, naar misstanden waarbij internationale organisaties of internationale rechtbanken die gevestigd zijn in een EU-lidstaat, betrokken zijn wanneer de betreffende organisatie of rechtbank daarom verzoekt.
- De Europese Commissie moet financiële middelen en/of technische ondersteuning verstrekken aan derde landen die hulp zoeken bij de handhaving.

Voor een gedetailleerde toelichting per aanbeveling verwijst TI-NL graag naar de position paper van Transparency International.<sup>12</sup>

#### AANBEVELINGEN VOOR STANDPUNT NEDERLAND

TI-NL is blij te lezen dat het kabinet de schadelijke effecten van corruptie onderschrijft en meent dat corruptie daarom vanuit een integrale EU-aanpak dient te worden voorkomen en bestreden. Nederland heeft zowel het OESO-verdrag tegen omkoping als het UNCAC-verdrag geratificeerd. Dit verplicht ons land er juridisch toe om de beide verdragen ten uitvoer te leggen. De voorstellen van de Europese Commissie sluiten bij die twee verdragen aan en hebben veel trekken van een goed integriteitsprogramma. In dat licht begrijpen we de terughoudendheid en bezwaren van de Nederlandse regering niet. We gaan hieronder in op vijf voor Nederland belangrijke facetten uit het Europese voorstel voor de anti-corruptierichtlijn:

##### 1. Wettelijke basis om corruptie te bestrijden moet worden versterkt

De conclusie van TI's laatste Exporting Corruption rapport 2022 is dat de bestrijding van buitenlandse omkoping wereldwijd stukt. Ook Nederlandse bedrijven die buiten de eigen landsgrenzen ambtenaren en overheden omkopen, lopen nauwelijks kans om veroordeeld te worden. Nederland heeft zich gecommitteerd aan de OESO-verplichting omkoping in het buitenland actief te bestrijden, maar doet dit maar zeer beperkt. Nederland blijft steken in de categorie "Beperkte handhaving", de één na slechtste categorie. Zie ook onze opmerkingen hierover op bladzijden 1, 2 en 3 van deze position paper. Al onze buurlanden, met uitzondering van België, doen het beter op dit gebied.

Toch is het Nederlandse kabinet in de veronderstelling dat ons land beschikt over een breed strafrechtelijk instrumentarium ter bestrijding van diverse vormen van corruptie. Maar in de wettelijke basis gaat het juist mis in Nederland. De strafrechtelijke definitie beperkt zich tot omkoping en in de puur strafrechtelijke betekenis blijft corruptie beperkt tot omkoping in de publieke en de private sfeer. Corruptie kent allereerst ook andere vormen en kan echter ook buiten een louter strafrechtelijk kader bekeken worden. Vaak wordt corruptie voorafgegaan door handelingen waaruit een gebrek aan integriteit en vormen van machtsbederf en normvervaging blijken. Corruptie dient dus niet enkel reactief maar ook preventief aangepakt te worden.

---

<sup>12</sup> Zie TI's policy paper COMBATTING CORRUPTION IN THE EUROPEAN UNION. Analysis and recommendations on the proposed EU Directive: <https://images.transparencycdn.org/images/Policy-position-Analysis-and-recommendations-on-the-proposed-EU-Anti-Corruption-Directive-August-2023.pdf>

Er wordt onterecht aangenomen dat Nederland weinig corruptie kent maar we hebben een blinde vlek voor handel in invloed en belangenconflicten. Wij voldoen dan ook niet aan artikel 18 van het VN-Verdrag tegen Corruptie (UNCAC), omdat wij 'handelen in invloed' niet strafbaar hebben gesteld. Dit is in Nederland dus niet illegaal en kan daarom niet afdoende worden vervolgd. Uit het voorstel voor de EU anti-corruptierichtlijn blijkt dat 23 van de 25 onderzochte EU-landen 'handel in invloed' strafbaar heeft gesteld en twee landen hier een uitzondering op hebben bedongen, waaronder Nederland.<sup>13</sup>

Het is de hoogste tijd dat 'handel in invloed' in Nederland ook strafbaar wordt gesteld, zoals in het UNCAC-verdrag al overeen is gekomen. In dat geval was het waarschijnlijk wél mogelijk geweest Richard de Mos met succes te vervolgen. Het OM stelde dat Hart voor Den Haag van Groep De Mos uiteindelijk zelfs de grootste partij van Den Haag is geworden, mede te danken is aan de donaties van de ondernemers.<sup>14</sup> Door die donaties en een goede band, kregen zij invloed op het beleid van de gemeente Den Haag en werden ze bevoordeeld bij nieuwe projecten. Dat is handel in invloed pur sang. Een ander goed voorbeeld waarbij niet werd opgetreden tegen deze vorm van corruptie is de mondkapjesdeal van Sywert van Lienden. Minister Hugo de Jonge en voormalig minister Martin van Rijn gunden van Lienden de grote deal, mede om hem als criticus van het kabinet tot zwijgen te brengen. Volgens TI-NL en andere deskundigen valt het handelen van de bewindslieden wederom onder de noemer 'handel in invloed', een vorm van corruptie die in veel landen strafbaar is maar in Nederland niet.<sup>15</sup>

Overigens heeft Artikel 10 uit de concept EU-richtlijn het alleen over 'handel in invloed' door ambtenaren. Wat TI-NL betreft mag dit in de private sector ook strafbaar worden gesteld. Dan zouden in de zaak de Mos niet enkel de Mos en zijn collega-wethouder maar ook de ondernemers vervolgd kunnen worden voor deze vorm van netwerkcorruptie.

Niet alleen omkoping door het management of medewerkers, die het bedrijf mogen vertegenwoordigen, moet vervolgd kunnen worden. Omkoping door elke medewerker moet vervolgd kunnen worden. Een echte *game-changer* voor het tegengaan van corruptie is de persoonlijke aansprakelijkheid van leidinggevenden. Er gebeurt opeens een stuk meer als de CEO of CFO het risico loopt om de gevangenis in te gaan of een omvangrijke persoonlijke boete te krijgen. Zo heeft de vorige CEO van het Nederlandse SBM Offshore in de Verenigde Staten in de gevangenis gezeten, niet in Nederland omdat ons land geen jurisdictie had vanwege de buitenlandse nationaliteit van de CEO en het feit dat de omkoping plaatsvond in het buitenland. In Nederland is niet één CEO of CFO de gevangenis ingegaan. Het feit dat er in Nederland vrijwel geen persoonlijke consequenties zijn bij betrokkenheid bij omkoping, demotiveert bedrijven om te investeren in een effectief compliance programma en heeft dus een remmende werking op de preventie en bestrijding van corruptie.

Zowel in het Verenigd Koninkrijk als in de Verenigde Staten heeft men een controlesysteem ontwikkeld om de effectiviteit van een compliance programma te waarborgen. In de financiële sector in het Verenigd Koninkrijk werkt men met het *Senior Managers Regime* waarbij een hogere manager elk jaar moet aftekenen dat de organisatie naar diens beste eer en geweten een afdoende anti-corruptie

---

<sup>13</sup> Zie Fig. 1 Criminalisation of corruption offences in Member States in de EU-richtlijn: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:234:FIN>

<sup>14</sup> Zie: <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/02/01/om-eist-gevangenisstraffen-tegen-haagse-oud-wethouders-en-ondernemers-vanwege-omkoping-en-corruptie>

<sup>15</sup> Zie: [https://www.ftm.nl/artikelen/hugo-de-jonge-integriteit?utm\\_campaign=Lukas-Kotkamp&utm\\_source=article&utm\\_medium=link&share=clR2i7BzE4Q43g6L9i60YULUyBccL9kBaQpRiq7F59MMEFTANcj%2B2JLZ5Cm5g%3D%3D](https://www.ftm.nl/artikelen/hugo-de-jonge-integriteit?utm_campaign=Lukas-Kotkamp&utm_source=article&utm_medium=link&share=clR2i7BzE4Q43g6L9i60YULUyBccL9kBaQpRiq7F59MMEFTANcj%2B2JLZ5Cm5g%3D%3D)

programma heeft ingericht en vervolgens persoonlijk aansprakelijk kan worden gesteld, als dat niet zo blijkt te zijn. In de Verenigde Staten heeft men iets soortgelijks op het gebied van anti-witwassen. Bovendien moeten bepaalde functionarissen daar na een schikking met een bedrijf jaarlijks het anti-corruptieprogramma van het desbetreffende bedrijf aftekenen.

## **2. Stevige handhaving van corruptie met afschrikwekkende bestraffing**

De wettelijke basis ter bestrijding van diverse vormen van corruptie verbreden en versterken heeft alleen zin wanneer er onafhankelijk toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van de regels en er stevig wordt gehandhaafd als dat niet het geval is. Eén van de manieren om dat te kunnen doen is door de strafmaat te verhogen zodat sancties bij corruptie effectief en afschrikwekkend werken. Juist daar is de Nederlandse regering heel terughoudend en wil het kabinet inzetten op een verlaging van de voorgestelde strafmaxima of het niet dwingend voorschrijven hiervan. Dit terwijl in veel omliggende landen de straffen fiks hoger zijn dan in ons eigen land, waar nota bene de georganiseerde misdaad een steeds groter probleem aan het worden is.

Het is belangrijk daarbij ook acht te slaan op het doel van bestraffen via het strafrecht: vergelding, het voorkomen van herhaling, het afschrikwekkende effect en het beschermen van de samenleving. Elders in de wereld is men niet alleen bereid een duidelijk signaal af te geven, maar dit bovendien kracht bij te zetten met stevige veroordelingen. Het is tijd dat we ook in Nederland corruptie, vriendjespolitiek en belangenverstrengeling serieus nemen. Juist in een klein land, met het poldermodel, vergaande publiek-private samenwerking en het actief bevorderen van het dragen van verschillende petten, is het belangrijk scherp te hebben waar de grenzen liggen op het gebied van integriteit en wat een acceptabele bestuurscultuur behelst.

## **3. Harmonisatie is onmisbaar voor effectieve samenwerking**

Zoals we weten is het niet één maatregel, instelling of land dat corruptie of witwassen op kan lossen. Het gaat immers om een complex, grensoverschrijdend en omvangrijk probleem, dat alleen kan worden opgelost door gedegen regelgeving, goede samenwerking en krachtige handhaving. Een grenzeloze EU met een inconsistente aanpak tegen corruptie en witwassen zorgt ervoor dat er veel mazen en zwakke plekken zitten die de opsporing en handhaving verhinderen. Naar schatting wordt slechts 2% van de totale criminele winsten in beslag genomen.

Europol kwam in haar recente analyse tot de conclusie dat de kleinere staten, met hun minder goed uitgeruste wetshandhavingsinstanties, de *“soft underbelly”*, oftewel de grote zwakke plek, van de EU vormen. Nederland hoort daarbij.<sup>16</sup>

TI-NL wil benadrukken dat harmonisatie van groot belang is bij een effectieve bestrijding van corruptie. Gezien het grensoverschrijdende karakter van corruptie is samenwerking tussen wetshandhavingsinstanties en gerechtelijke autoriteiten over de grens onmisbaar. Dat kan alleen effectief wanneer dezelfde definities gelden en dezelfde informatie wordt verzameld. Bovendien kan dit de administratieve lasten van de vaak toch al onderbezette autoriteiten aanzienlijk verminderen.

## **4. Klokkeluidersbescherming hard nodig voor effectieve bestrijding van corruptie**

---

<sup>16</sup> Zie: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/new-europol-report-shines-light-multi-billion-euro-underground-criminal-economy#:~:text=Key%2520findings%2520of%2520the%2520report,to%2520achieve%2520their%2520illicit%2520objectives.>

Het voorstel heeft een brede reikwijdte en ziet zowel op corruptie in de publieke als private sector. Het is belangrijk op te merken dat de voorgestelde richtlijn ook implicaties heeft op de bescherming van klokkenluiders. De voorgestelde uitbreiding van de definitie van corruptie (niet alleen omkoping maar ook wederrechtelijke toe-eigening, ongeoorloofde beïnvloeding, misbruik van functies, belemmering van de rechtsgang en illegale verrijking door corruptie) zou moeten betekenen dat klokkenluiders die melding doen van één of meer van de voornoemde strafbare feiten straks beschermd dienen te worden en ondersteuning en bijstand moeten krijgen in het kader van strafprocedures. Daar wordt in de BNC-fiche tot onze verbazing niet over gesproken. Er is geen enkele aanleiding het voorgestelde artikel 22 te negeren; het tegenovergestelde is waar: voor een effectieve bestrijding van corruptie is bescherming van melders hard nodig. De huidige Wet bescherming klokkenluiders schiet daarin tekort.

## **5. Overheid moet een leidende rol nemen bij corruptiebestrijding**

TI-NL ziet net als de Nederlandse regering de voordelen van een op maat gesneden integriteitsbeleid voor de verschillende sectoren en diverse bestuurlijke niveaus, simpelweg omdat de integriteitsrisico's per sector en niveau kunnen verschillen. In onze optiek stelt de Europese Commissie ook niet voor het integriteitsbeleid op alle niveaus te uniformeren maar om de controle op het beleid te centraliseren. De Europese Commissie stelt voor om in iedere EU-lidstaat een centrale anti-corruptieautoriteit te installeren zoals Nederland dat meerdere malen als voorwaarde heeft gesteld aan andere landen, waaronder bij het samenwerkingsverdrag met Oekraïne en voor hulpverlening aan Sint-Maarten na de verwoestende orkaan Irma. Een dergelijk centraal integriteitspunt dat de regie heeft en controle houdt op het integriteitsbeleid op de verschillende bestuurlijke niveaus lijkt ons ook in Nederland van toegevoegde waarde.

De overheid heeft volgens ons namelijk niet alleen een agenderende of ondersteunende rol bij de bestrijding van corruptie maar een uitdrukkelijk leidende rol. Wanneer een organisatie de anti-corruptieregels overtreedt of niet naleeft, moet de overheid ingrijpen en handhaven. Integriteitsregels hebben immers alleen zin wanneer er onafhankelijk toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van deze regels en er stevig wordt gehandhaafd bij overtreding. De huidige opzet in Nederland voor de opsporing en vervolging van corruptie is te versnipperd en is ondergebracht bij teveel verschillende instanties.

Dat neemt niet weg dat het integriteitsbeleid verankerd moet zijn binnen de verschillende organisaties. Uit ervaring weet TI-NL dat integriteit op provinciaal en gemeentelijk niveau over het algemeen minder aandacht krijgt en men zich daardoor ook minder bewust is van de risico's. Een centrale autoriteit op het gebied van integriteit kan heldere regels opstellen, ondersteuning bieden bij de implementatie van die regels en toezicht houden op de naleving ervan. Ook binnen het bedrijfsleven zijn de verschillen groot. Hier zou de overheid preventief veel meer kunnen doen door bijvoorbeeld ESG-rapportage binnen het bedrijfsleven wettelijk te verplichten.

Met een centraal coördinatiepunt kun je bovendien gemakkelijker samenwerking organiseren, heldere regels opstellen en *best practices* incorporeren in het beleid. Iemand verantwoordelijk maken kan er ook voor zorgen dat het onderwerp regelmatig terugkomt op de agenda. Hiervoor kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de Agence Française Anti-corruption (AFA) in Frankrijk. De AFA is een anti-corruptieorgaan voor de coördinatie van het overheidsbeleid, een adviesstructuur en een administratieve auditautoriteit voor publieke en private entiteiten die onderworpen zijn aan nalevingsvereisten. Deze rollen maken AFA tot een nationale leider in het voorkomen en opsporen van corruptie.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Zie: <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/our-publications-english>