



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 19

BIJLAGE

NEDERLAND

bij het

Corruptiebestrijdingsverslag van de EU

NEDERLAND

1. INLEIDING —HOOFDPUNTEN EN CONTEXT

Kader voor corruptiebestrijding

Strategische aanpak In Nederland zijn in het kader van de corruptiebestrijding belangrijke integriteitsbevorderende maatregelen genomen: in 2005 is de nota *Corruptiepreventie*¹ verschenen en er zijn wettelijke en administratieve hervormingen doorgevoerd, waarvan de meeste gericht waren op de bevordering van de integriteit. In 2006 zijn bijvoorbeeld de Ambtenarenwet en enkele andere wetten gewijzigd om het Rijk en de lagere overheden te verplichten een integriteitsbeleid te voeren. Een ander recent en veelzeggend voorbeeld is de goedkeuring van de Wet financiering politieke partijen in 2013. Voorts heeft de regering een programma tegen financiële en economische criminaliteit ontwikkeld (FinEC) om de bestrijding van fraude, witwassen en corruptie prioriteit te geven. Een op zichzelf staand, algemeen corruptiebestrijdingsprogramma ontbreekt echter². FinEC is gericht op preventie, de ontneming van vermogensbestanddelen, en de verbetering van de coördinatie tussen de rechtshandavingsinstanties die zijn belast met het opsporen en onderzoeken van de betrokken strafbare feiten.

Rechtskader Het rechtskader voor de bestrijding van corruptie staat grotendeels op poten. In de derde evaluatieronde van de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco, een groep van de Raad van Europa) bleek dat alle aanbevelingen over strafbaarstelling tegen 2010 waren opgevolgd³; bij de aanbevelingen over partijfinanciering verloopt het proces wat trager. De meest recente wetswijziging in verband met het aanpakken van corruptie werd in juli 2012 aangekondigd. Het gaat daarbij om een uitbreiding van de mogelijkheden om financiële en economische criminaliteit te bestrijden⁴. In het wetsvoorstel worden zwaardere straffen en een verlenging van de verjaringstermijn voor corruptie voorgesteld. Ook de maximumboete wordt verhoogd, namelijk tot 10 % van de jaaromzet van de organisatie. In de vierde Greco-evaluatieronde werd Nederland geprezen om zijn inspanningen om het vertrouwen van het publiek in openbare instellingen te bevorderen, maar werd ook bezorgd opgemerkt dat de bestaande maatregelen niet zijn gekoppeld aan toezichtmechanismen; dat geldt bijvoorbeeld voor de registratie van belangen van parlementsleden⁵.

Institutioneel kader Hoewel er geen speciale instantie is voor de voorkoming en bestrijding van corruptie, staan corruptiebestrijding en integriteitsbeleid hoog op de agenda van de Nederlandse overheid, zowel op nationaal als op lokaal niveau. Het accent ligt daarbij op preventie. Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) heeft tot taak de overheid actief te steunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van corruptiebestrijdingsbeleid⁶. Met het oog op corruptiebestrijding beschikt de Nederlandse politie sinds 1996 over een gespecialiseerde dienst voor intern onderzoek (*Rijksrecherche*). Deze dienst rapporteert aan

1 Nota Corruptiepreventie — Rijksoverheid Kamerstukken 2005-2006, III, 30374 nrs. 2 en 6.

2 *Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit*, 12 juli 2012. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/07/12/verzamelbrief-financieel-economische-criminaliteit.html>; *Memorie van Toelichting Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit)*. Op 5 juli 2013 is het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gezonden.

3 Derde evaluatieronde; Compliance Report, goedgekeurd op 11 juni 2010. GRECO RC-III (2010) 5E.

4 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit*, 12 juli 2012. *Het wetsvoorstel is nog niet aangenomen; de Tweede Kamer heeft op 12 november 2013 advies uitgebracht.*

5 Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Vierde evaluatieronde, goedgekeurd op 21 juni 2013. GRECO Eval IV Report (2012) 7E.

6 Zie ook hieronder het punt over integriteit in het openbaar bestuur en bij benoemde en verkozen ambtsdragers.

het College van procureurs-generaal en is belast met het onderzoeken van corruptiegevallen bij politieambtenaren, leden van de rechterlijke macht en hoge ambtenaren. Recentelijk is de dienst ook belast met het onderzoek naar buitenlandse omkoping. De Greco heeft er onlangs op gewezen dat de preventie van corruptie bij leden van het parlement, de rechterlijke macht en het openbaar ministerie in Nederland in grote mate is gebaseerd op wederzijds vertrouwen, openheid en publieke controle; Nederland werd daarbij geprezen om zijn inspanningen op het gebied van integriteit⁷. De situatie in de praktijk werd in 2010 door de Rijksrecherche onder de loep genomen in een strategische analyse van de kwetsbare punten die tot een verhoogd risico van omkoping van ambtenaren kunnen leiden⁸. Daarin werd geconcludeerd dat meldingen van omkoping ongelijk zijn verdeeld binnen de overheidsdiensten, maar dat het beeld over het geheel genomen positief was — corruptie is geen wijdverbreid verschijnsel in de Nederlandse openbare sector.

Opiniepeilingen

Perceptieonderzoek Hoewel 61 % van de Nederlandse respondenten denkt dat corruptie op grote schaal voorkomt in hun land, ligt dit cijfer onder het EU-gemiddelde (76 %).

Corruptie-ervaringen Slechts 9 % van de Eurobarometerrespondenten verklaarde in 2013 dat zij in het dagelijks leven gevolgen ondervonden van corruptie (EU-gemiddelde: 26 %), en dat zij geen of bijna geen ervaring hadden met kleinschalige corruptie (2 %; EU-gemiddelde: 4 %).

Onderzoek bij bedrijven Volgens het Global Competitiveness Report 2013-14 van het World Economic Forum staat Nederland als achtste meest concurrerende economie op een lijst van 148 landen⁹. Volgens de Eurobarometer 2013¹⁰ denkt slechts 24 % van de Nederlandse respondenten dat corruptie voor hun bedrijf een probleem is bij het zakendoen in eigen land, tegenover een EU-gemiddelde van 43 %. Zo denkt ook maar 26 % van de Nederlandse respondenten dat succesvol zakendoen alleen mogelijk is als je politieke connecties hebt, terwijl in de EU gemiddeld 47 % die mening is toegedaan. En niet meer dan 21 % van degenen die de afgelopen drie jaar in Nederland hebben deelgenomen aan een openbare aanbesteding, verklaarde de opdracht te zijn misgelopen als gevolg van corruptie, terwijl het gemiddelde in de EU op 32 % ligt. Volgens de Eurobarometer was corruptie voor 24 % van de ondernemers een belemmering om zaken te doen in Nederland, terwijl hetzelfde percentage Nederlandse respondenten nepotisme en cliëntelisme als hinderpaal noemden. Dit percentage ligt aanzienlijk hoger dan het EU-gemiddelde van respectievelijk 43 % en 41 %.

Achtergrond

Private sector Nederland heeft Kaderbesluit 2003/568/JBZ inzake de bestrijding van corruptie in de privésector omgezet en de Commissie al in 2003 meegedeeld dat de Nederlandse strafwet in overeenstemming was met het kaderbesluit¹¹. De Commissie heeft in 2007 een aantal mogelijke tekortkomingen in de Nederlandse strafwetgeving gesignaleerd, evenals de Greco in 2008. Nederland heeft zijn bepalingen inzake corruptie in de private sector in 2009 aangepast en de Greco toonde zich tevreden met deze verbeteringen: in 2010

7 Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Vierde evaluatieronde, Greco Eval IV Rep (2012) 7E.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)7_The_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)7_The_Netherlands_EN.pdf).

8 Rijksrecherche (2010): *Niet voor persoonlijk gebruik! Omkoping van ambtenaren in de civiele openbare sector*. Samenvatting op: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/6403.00.003-Rapport-1-.pdf>.

9 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

10 Flash Eurobarometer 374.

11 Werkdocument van de diensten van de Commissie: Bijlage bij het Verslag van de Commissie aan de Raad op grond van artikel 9 van Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privésector (COM(2007) 328 definitief) - Brussel, 18.6.2007; SEC(2007) 808.

verklaarde zij de toepassing van het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie afdoende¹².

Rechtshandhaving De Eurobarometer uit 2013 wijst uit dat slechts 5 % van de Nederlandse respondenten zegt zelf met omkoping te zijn geconfronteerd; 3 % verklaart getuige te zijn geweest van omkoping en 36 % van de getuigen heeft dit gemeld. Kennelijk heeft het publiek vertrouwen in de rechtshandhavingsinstanties en in de ombudsman, want bijna de helft van de respondenten zou omkopingsgevallen melden aan deze instanties. De criminaliteitsstatistieken geven een onvolledig beeld, omdat er geen uniform registratiesysteem voor corruptiefeiten bestaat¹³. Bovendien worden veel gevallen via interne disciplinaire procedures afgehandeld¹⁴. Niettemin blijkt uit een studie dat in negen van de tien gevallen de vervolging van een verdachte tot een strafrechtelijke veroordeling leidt en dat de meeste mensen die voor corruptie worden veroordeeld, een taakstraf of een boete krijgen opgelegd.¹⁵ In 2011 zijn de richtsnoeren voor het Openbaar Ministerie met betrekking tot het herkennen en onderzoeken van ambtelijke corruptie aangepast en verder uitgewerkt¹⁶.

Financiering van politieke partijen Ondanks de uitgebreide wetgeving over politieke partijen zijn de voorschriften voor transparantie ten aanzien van partijfinanciering en donaties de afgelopen tijd onderwerp van discussie geweest. In de aanloop naar de verkiezingen van 2012 werd het gebrek aan transparantie met betrekking tot de financiering van de verkiezingscampagne van een van de grootste politieke partijen in de media aan de kaak gesteld¹⁷. In het tweede Compliance Report (2013) over de financiering van politieke partijen toonde de Greco zich bezorgd over het feit dat aan een groot aantal aanbevelingen slechts gedeeltelijk of in het geheel geen gevolg was gegeven¹⁸. Tegelijkertijd werd erkend dat het nieuwe ontwerp van de Wet financiering politieke partijen¹⁹ — al jaren in voorbereiding — de manier waarop partijen in Nederland worden gefinancierd aanzienlijk transparanter zou maken. De wet, die deels naar aanleiding van eerdere Greco-aanbevelingen tot stand is gekomen, is op 7 maart 2013 aangenomen en op 1 mei 2013 in werking getreden. De drempel voor de openbaarmaking van giften is vastgesteld op 4 500 EUR; dat verschilt niet veel van het vroegere bedrag, dat door de Greco te laag werd geacht. Voor anonieme giften is de drempel 1 000 EUR. Volgens de Greco waren in juni 2013 weliswaar meer aanbevelingen opgevolgd, maar niet die betreffende de drempels voor anonieme giften, de boekhouding van lokale afdelingen van politieke partijen, en onafhankelijk financieel toezicht²⁰.

Klokkenluiders In 2010 is met de klokkenluidersregeling voor de publieke sector²¹ een meldingssysteem ingevoerd en een Commissie Integriteit Overheid opgericht die meldingen behandelt. Vertrouwelijke behandeling van de gegevens van de klokkenluider is een fundamenteel element in deze regeling. Er bestonden echter grote twijfels over de effectiviteit

12 Compliance Report on the Netherlands, derde evaluatieronde. GRECO RC-III (2010) 5E:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)5_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)5_Netherlands_EN.pdf).

13 <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/meer-corruptie-in-publieke-sector-geen-zicht-op.6261839.lynkx>.

14 De belangrijkste reden voor het Openbaar Ministerie om af te zien van vervolging is dat de werkgever van de corrupte ambtenaar al disciplinaire maatregelen heeft genomen. Bron: Nelen, H., "De strafrechtelijke afdoening van ambtelijke corruptie", *Justitiële Verkenningen*, 2007.

15 Nelen, H., "De strafrechtelijke afdoening van ambtelijke corruptie", *Justitiële Verkenningen*, 2007.

16 <http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/opsporing/@156023/aanwijzing-opsporing-4/>.

17 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2013-93.html>.

18 In 2013 heeft de Greco vastgesteld dat zeven aanbevelingen gedeeltelijk waren opgevolgd en zes in het geheel niet.

19 http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32752_wet_financiering_politieke.

20 Derde evaluatieronde; Compliance Report, goedgekeurd op 21 juni 2013. GRECO RC-III (2013) 8E.

21 Besluit van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie (Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie).

<http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/Klokkenluidersregeling.pdf>.

van de regeling²². Tot eind 2013 was alleen in de Nederlandse corporate governance code die van toepassing is op beursgenoteerde vennootschappen, een klokkenluidersbepaling voor de private sector te vinden²³. In december 2013 heeft de Nederlandse Tweede Kamer een wetsvoorstel aangenomen (nr. 33.258) dat melders van misstanden bescherming moet bieden tegen de gevolgen van hun onthullingen²⁴. Dat gebeurt door de oprichting van een nieuwe instantie, het "Huis voor klokkenluiders", dat onderdeel wordt van de Nationale Ombudsman, maar dat meldingen uit zowel de publieke als de private sector kan onderzoeken.

Transparantie ten aanzien van lobbywerk In 2012 heeft het parlement een vrijwillig openbaar lobbyistenregister²⁵ ingevoerd, dat sinds 1 juli 2012 online beschikbaar is²⁶. Lobbyen is echter noch op nationaal, noch op regionaal of lokaal niveau wettelijk geregeld, en de meeste politieke partijen in het parlement dringen aan op meer transparantie.

2. AANDACHTSPUNTEN

Integriteit in het openbaar bestuur en bij benoemde en verkozen ambtsdragers

Integriteit is een kernwaarde in het Nederlandse openbaar bestuur. Het Nederlandse corruptiebestrijdingsbeleid is hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend gericht op bewustmaking en preventie. In een onderzoek van de Europese Commissie naar corruptie in het openbaar bestuur maakte slechts 1 % van de respondenten melding van corruptie bij de Nederlandse overheid, terwijl het EU-gemiddelde op 10 % ligt²⁷.

Er is een degelijk kader dat corruptiegerelateerde strafbare feiten in het openbaar bestuur moet voorkomen, en in de Nederlandse Ambtenarenwet zijn basisregels inzake integriteitsbeleid opgenomen. In de meeste overheidsdiensten zijn gedragscodes van kracht; dat is een wettelijke verplichting. Alle regels ter voorkoming van belangenverstrengeling bij ambtenaren worden uitvoerig beschreven en toegelicht in de Handreiking Belangenverstrengeling²⁸. Als aanvulling op deze regels is het instrument "Saint" ontwikkeld (Self-Assessment INTegriteit), waarmee een organisatie zichzelf kan doorlichten op kwetsbaarheden en het effect van het integriteitsbeleid op openbare lichamen kan worden gemeten. De regering heeft ook inspanningen gedaan om het effect van integriteitsmaatregelen te vergroten; zo heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opdracht gegeven voor een wetenschappelijk onderzoek²⁹. In het rapport hierover worden enkele knelpunten beschreven die zich voordoen bij integriteitsonderzoek bij openbare instanties en bij de kennis over de procedures die moeten worden gevolgd bij vermoedelijke integriteitsschendingen. Tevens worden vraagtekens geplaatst bij de

22 Bovens, M. en Pikker, G. (2010). "Klokkenluidersregelingen: Nuttig maar Niet Afdoende", Karssing, E. en Zweegers, M. (Red). *Jaarboek Integriteit 2010*, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, Den Haag, blz.38-47.

23 <https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.mccg.nl%2Fdownload%2F%3Fid%3D606>.

24 http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33258_initiatiefvoorstel_van_raak. De Eerste Kamer behandelt het wetsvoorstel in januari 2014.

25 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012), *Lobbyistenregister*.

http://www.tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/lobbyistenregister/index.jsp. (Gecontroleerd 1/10/12)

26 Register van lobbyisten in de Tweede Kamer (2012)

[http://www.tweedekamer.nl/images/Formulier_lobbyisten_\(18_sept_2012\)_118-229467.pdf](http://www.tweedekamer.nl/images/Formulier_lobbyisten_(18_sept_2012)_118-229467.pdf).

27 Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States, verslag uit 2011–2012 voor de Europese Commissie, DG Ondernemingen en Industrie, door het Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Wenen, Oostenrijk (algemeen verantwoordelijke); het Center for European Economic Research (ZEW), Mannheim, Duitsland; IDEAConsult, Brussel, België, blz. 140.

28 Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS/CAOP), *Handreiking Belangenverstrengeling*, juli 2010. http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS_Belangenverstrengeling_handreiking.pdf.

29 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Toezeggingen en uitvoering moties integriteit in het openbaar bestuur*; aanbieding rapport Tilburg University n.a.v. motie Heijnen c.s. 8 November 2013. blz.5.

professionele maatstaven van degenen die integriteitsonderzoeken uitvoeren, alsook bij de naleving van de transparantienormen. Het onderzoeksrapport zal in de loop van 2014 worden besproken met parlementsleden, lagere overheden en beroepsorganisaties, zodat er conclusies en actiepunten kunnen worden geformuleerd.

Goede praktijk: één loket voor de bevordering en ontwikkeling van de integriteit in de openbare sector

Integriteit, transparantie en controleerbaarheid: het zijn begrippen die proactief worden bevorderd in het Nederlandse openbaar bestuur. Dat veel belang wordt gehecht aan de integriteit van de openbare sector, blijkt ook uit een aantal initiatieven.

Op dit gebied is een hoofdrol weggelegd voor het BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector). BIOS stimuleert en ondersteunt de openbare sector bij het uitstippelen en uitvoeren van een integriteitsbeleid. Het bureau is opgericht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en fungeert als onafhankelijk centraal instituut gericht op het bevorderen³⁰ van integriteit(sbeleid) binnen de publieke sector, zowel op organisatorisch als strategisch niveau. BIOS heeft een kennis-, ontwikkel-, netwerk- en signalerende functie; het verwerft en ontwikkelt integriteitsgerelateerde kennis voor de hele openbare sector en stelt deze beschikbaar tijdens bijeenkomsten, lezingen, leergangen en via de website. Daarnaast verricht BIOS onderzoek.

BIOS vertaalt opgedane kennis in praktische modellen, methoden, producten, opleidingen en trainingen en stelt deze beschikbaar aan de doelgroep. Verder ondersteunt BIOS organisaties bij het opzetten en onderhouden van hun integriteitsbeleid. Het bureau brengt experts bijeen om kennis uit te wisselen via diverse platforms, zoals kenniskringen, congressen, leergemeenschappen en landelijke bijeenkomsten. BIOS fungeert als centraal en onafhankelijk instituut voor integriteitsvraagstukken. Het signaleert en analyseert ontwikkelingen op dit gebied door bijeenkomsten voor specifieke actoren te organiseren, de aandacht te vestigen op integriteitsgerelateerde vraagstukken en wetenschappelijk onderzoek te verrichten. Op basis daarvan adviseert BIOS de publieke sector.

Daarnaast organiseert BIOS jaarlijks de nationale Dag van de integriteit. Op deze dag worden verschillende aspecten van integriteit in de openbare sector besproken, problemen gesignaleerd, beleidsmaatregelen beoordeeld en nieuwe ontwikkelingen getest door middel van workshops en lezingen. Ook wordt op deze dag het Jaarboek Integriteit gepresenteerd. Dat bevat interviews en artikelen over verschillende aspecten van integriteit als basiskarakter van goed bestuur. Het jaarboek wordt op grote schaal verspreid, onder andere via internet.

Nederland gebruikt ook innovatieve methoden om corruptie op lokaal niveau aan te pakken. Veel steden en gemeenten hebben een toolbox voor ethisch gedrag en integriteit ontwikkeld voor lokale en regionale politici en overheidsdiensten. Dat het belangrijk is corruptie lokaal te bestrijden, bleek eens te meer toen onlangs een voormalig provinciebestuurder die was belast met ruimtelijke ordening en financiële zaken, werd veroordeeld voor omkoping, witwassen en fraude³¹. Over het algemeen weten Nederlandse burgers goed welk gedrag zij mogen verwachten van hun gekozen lokale ambtsdragers of van ambtenaren. Zij beschikken ook over verschillende instrumenten om ongepast gedrag te melden, zoals blijkt uit het lokale integriteitsbeleid van de stad Amsterdam.

30 Het brengt bijvoorbeeld regelmatig publicaties uit waarin wordt ingegaan op verschillende aspecten van integriteitsbeleid. Zie bijvoorbeeld:

http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Brochures/BIOS_Jaarboek_Integriteit_2012.pdf.

31 De gedeputeerde van de provincie Noord-Holland werd in december 2013 in eerste aanleg veroordeeld tot drie jaar gevangenisstraf.

Goede praktijk: bevordering van integriteit op lokaal niveau — het integriteitsbeleid van de gemeente Amsterdam

De meeste, zo niet alle, Nederlandse steden en gemeenten hebben een lokaal integriteitsbeleid ontwikkeld. In 2010 werd over dit lokale integriteitsbeleid een studie gepubliceerd³². Daaruit bleek dat het aantal vastgestelde illegale praktijken aanzienlijk was gestegen: van 135 in 2003 tot 301 in 2010. Deze stijging werd deels toegeschreven aan betere opsporingsmethoden.

Het Bureau Integriteit (BI), een instantie van de gemeente Amsterdam, is een expertisecentrum op het gebied van integriteit. Het bevordert de integriteit in de lokale politiek en het lokale bestuur, maar ook bij dienstverleners en bedrijven. Het BI ondersteunt alle gemeentelijke organisaties met advies, training, risicoanalyse, disciplinaire afhandeling en juridisch advies, en integriteitsonderzoek, en fungeert tevens als meldpunt voor integriteitsschendingen. De medewerkers van het bureau hebben veel ervaring met het werken voor de gemeente en hebben een opleiding genoten op het gebied van de begeleiding bij integriteitsvraagstukken. Zij kunnen bijvoorbeeld een stadsdeel helpen een op maat gesneden integriteitsbeleid uit te stippelen en toe te passen, of coaching bieden bij de interpretatie van het begrip "integriteit" in specifieke situaties of werkomstandigheden. De risicoanalisten van het BI adviseren bedrijven, diensten en stadsdelen van de gemeente Amsterdam en regiogemeenten bij het in kaart brengen, beheersen en verminderen van integriteitsrisico's. Integriteitsschendingen kunnen worden gemeld bij het BI, dat een intern onderzoek kan verrichten. Wanneer een dienst of stadsdeel het voornemen heeft een strafmaatregel op te leggen als gevolg van een integriteitsschending, moet daarover advies worden ingewonnen bij de juristen van het BI. Deze verplichte adviesaanvraag moet leiden tot een uniform sanctiebeleid.

Het BI beheert ook het Meldpunt Integriteitsschendingen (opgezet in 1996 en sinds 2001 ondergebracht bij het BI), dat gegevens bijhoudt over het soort en het aantal integriteitsschendingen dat zich voordoet in de gemeente Amsterdam. Aan de hand van de gegevens van het meldpunt kunnen problematische gebieden of sectoren in kaart worden gebracht en kan een preventiebeleid worden ontwikkeld. De meest recente gegevens hebben betrekking op 2010: in dat jaar werden 85 vermoedelijke integriteitsschendingen gemeld. Deze meldingen hebben geleid tot 21 onderzoeken en 35 adviezen over disciplinaire maatregelen. Negen werknemers werden ontslagen wegens een ernstige integriteitsschending. Het BI heeft 30 adviezen uitgebracht, en honderden medewerkers hebben een integriteitstraining gevolgd.

Hoewel integriteit een belangrijke pijler is van het Nederlandse openbaar bestuur, zijn er bepaalde tekortkomingen vastgesteld in de integriteitsregels voor politici, zoals onlangs is gebleken bij een geval van vastgoedfraude en corruptie bij een pensioenfonds, waarover de rechter zich in januari 2012 heeft uitgesproken.

Op bepaalde niveaus ontbreekt het aan regels of correctiemechanismen voor belangenverstrengeling. Dat geldt bijvoorbeeld voor de transparantie ten aanzien van de financiële en zakelijke belangen van bewindspersonen³³. Voordat bewindslieden worden benoemd, moeten deze belangen op afstand worden geplaatst en licht de minister-president de Tweede Kamer in wanneer dit is gebeurd. Hoe dit gebeurt, is echter niet transparant; de

32 *Integriteit van het lokale bestuur*. Rapport, december 2010. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met de steun van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging van Griffiers.

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/12/08/integriteit-van-het-lokaal-bestuur.html>.

33 Rijksoverheid Kamerstukken 2010-2011, II, 32 500 nr. 14.

huidige procedure is gebaseerd op vertrouwen. Voorts gelden voor de leden van de Staten-Generaal geen beperkingen met betrekking tot de functies die zij kunnen bekleden na beëindiging van hun ambtsperiode, noch voor hun contacten met derden³⁴. Draaideurpreventie is gebaseerd op algemene richtsnoeren, waarin het uitgangspunt is dat de schijn moet worden vermeden dat gedurende de ambtstermijn op ongepaste wijze is gehandeld of dat op incorrecte wijze is omgegaan met informatie die tijdens de ambtsperiode is verkregen³⁵.

Van oudsher wordt het vermogen van parlementsleden, bewindslieden en topambtenaren openbaar gemaakt, d.w.z.: zij moeten hun publieke inkomen bekendmaken. Dat geldt echter niet voor persoonlijke financiële en zakelijke belangen, die worden beschouwd als een onderdeel van de privésfeer; gegevens hierover zijn dan ook niet beschikbaar³⁶. Er zijn geen regels die parlementsleden verplichten mogelijke belangenverstrengelingen te melden of die hun beletten bepaalde financiële belangen te hebben of externe activiteiten te ontplooiën. Voor leden van de Staten-Generaal geldt geen enkele beperking voor het aannemen van geschenken. Leden van de Tweede Kamer moeten geschenken van meer dan 50 EUR registreren, alsook buitenlandse reizen op uitnodiging van derden³⁷. Deze verplichte registratie geldt echter niet voor andere voordelen zoals gratis verblijf of uitnodigingen voor verschillende evenementen. Leden van de Eerste Kamer hebben geen meldingsplicht; zij hoeven geen melding te maken van hun inkomen uit nevenactiviteiten of van geschenken, door anderen betaalde buitenlandse reizen of andere voordelen. Deze punten werden aangekaart in een recente Greco-evaluatie; daarin werd vastgesteld dat de huidige registers potentiële of bestaande belangenverstrengelingen niet voldoende aan het licht brengen³⁸.

Mogelijke belangenverstrengeling van voormalige bewindspersonen zijn onderwerp van discussie in het parlement en in de samenleving. Een recente draaideurconstructie was voor het parlement aanleiding in een motie aan te dringen op duidelijker regels³⁹. De regering heeft echter geen gevolg gegeven aan deze motie⁴⁰.

Buitenlandse omkoping

Buitenlandse omkoping wordt zelden strafrechtelijk vervolgd, zo blijkt uit het laatste OESO-rapport van december 2012⁴¹. De OESO spreekt daarin zijn waardering uit voor de Nederlandse inspanningen om overheden en bedrijfsleven bewust te maken van het feit dat buitenlandse omkoping strafbaar is, voor de maatregelen ter vereenvoudiging van de melding van buitenlandse omkoping, en voor de efficiënte aanpak van criminele winsten. Niettemin dringt de OESO er ook op aan meer te doen om de wetgeving inzake omkoping van buitenlandse ambtenaren te handhaven. Zij wijst erop dat naar 14 van de 22 meldingen van buitenlandse omkoping geen onderzoek is ingesteld. In haar aanbevelingen vraagt de OESO Nederland meer middelen in te zetten zodat de rechtshandavingsinstanties buitenlandse

34 Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Vierde evaluatieronde, Greco Eval IV Rep (2012) 7E.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)7_The_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)7_The_Netherlands_EN.pdf).

35 Handboek voor aantredende bewindspersonen; <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2013/04/16/handboek-voor-aantredende-bewindspersonen.html>.

36 Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens; <http://www.wetboek-online.nl/wet/Wet%20openbaarmaking%20uit%20publieke%20middelen%20gefinancierde%20topinkomens.html>.

37 Artikel 150 a van het reglement van orde van de Tweede Kamer.

38 Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Vierde evaluatieronde, Greco Eval IV Rep (2012) 7E, punt 55.

39 In 2011 trad een voormalig minister van Vervoer onmiddellijk na zijn aftreden aan in een topfunctie bij KLM. Als minister was hij verantwoordelijk geweest voor luchtvaartzaken.

40 Slingerland, W., F. Eijkelhof, M. van Hulten, O. Popovych en J. Wempe (2012) 'National Integrity System Assessment Netherlands', Den Haag: Transparency International Netherlands, blz. 78-79. <http://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2012/05/TI-NL-NIS-report.pdf>.

41 <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Netherlandsphase3reportEN.pdf>.

omkoping proactiever kunnen opsporen en vervolgen. Ten tijde van de OESO-evaluatie (fase 3) beschikte de landelijk corruptieofficier van justitie, die is belast met de coördinatie en vervolging van buitenlandse corruptie, over slechts twee officieren van justitie. De OESO merkt op dat de rechtshandavingsinstanties over voldoende middelen moeten beschikken om het grote aantal meldingen van buitenlandse omkoping goed te kunnen behandelen. Ook beveelt de OESO Nederland aan de financiële sancties voor ondernemingen en organisaties te verhogen, zoals is voorgesteld in het wetsvoorstel van juli 2012⁴², en ook andere sancties mogelijk te maken, zoals uitsluiting van openbare aanbestedingen of andere uit publieke middelen gefinancierde opdrachten⁴³. Volgens de OESO waren tot eind 2012 geen sancties aan ondernemingen opgelegd in verband met buitenlandse omkoping⁴⁴.

In de Bribe Payers Index 2011 stond Nederland hoog op de lijst van de 28 economisch belangrijkste landen waarvan de ondernemingen het minst geneigd worden geacht in het buitenland steekpenningen te betalen. Dezelfde organisatie merkte in 2012 in het voortgangsverslag over de tenuitvoerlegging van het OESO-verdrag tegen omkoping van buitenlandse ambtenaren⁴⁵ echter op dat Nederland het verdrag slechts in beperkte mate ten uitvoer legde en drong aan op betere en striktere handhaving, strengere sancties en meer geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen de betrokken instanties.

Inmiddels is een nieuwe versie van de Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in het buitenland vastgesteld, waarin de factoren worden genoemd die een rol moeten spelen bij de afweging of wel of niet moet worden overgegaan tot vervolging⁴⁶. Economische en handelsbelangen spelen daarbij niet langer een rol. Alle mogelijke gevallen van buitenlandse omkoping dienen te worden gemeld bij de landelijk corruptieofficier van justitie. In de Aanwijzing wordt duidelijk gesteld dat de Nederlandse overheid buitenlandse omkoping streng wil aanpakken. De officier van justitie mag geen rekening houden met nationale economische belangen. Hoe de wijzigingen in de praktijk uitwerken, moet echter nog blijken.

De Nederlandse overheid en het bedrijfsleven willen gezamenlijk de buitenlandse corruptie tegengaan. Daartoe hebben de organisaties VNO-NCW, MKB-Nederland en ICC Nederland samen met de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie, in oktober 2012 de brochure "Eerlijk zakendoen, zonder corruptie" uitgegeven⁴⁷. De brochure bevat richtsnoeren voor bedrijven die in het buitenland te maken krijgen met corruptie. De richtsnoeren voor de officier van justitie zijn begin 2013 aangepast om strenger te kunnen optreden tegen corruptie in het buitenland; of dit ook tot meer vervolgingen zal leiden, valt nog te bezien. Daarnaast heeft de Nederlandse overheid een

42 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit, 12 juli 2012 [nog niet aangenomen]*.

43 De maximale boete voor rechtspersonen is tien keer zo hoog als de boete voor natuurlijke personen: 780 000 EUR; maar boetes voor verschillende strafbare feiten kunnen worden opgeteld. Boetes kunnen ook worden gecombineerd met confiscatiemaatregelen.

44 In het OESO-rapport (punt 47) wordt een uitvoerig overzicht gegeven van de sancties die zijn opgelegd in vermoedelijke omkopingszaken; hieruit blijkt dat de meeste sancties werden opgelegd als gevolg van buitengerechtelijke schikkingen of voor andere feiten dan omkoping.
<http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Netherlandsphase3reportEN.pdf>.

45 Exporting corruption? Country enforcement of the OECD anti-bribery convention. Progress report 2012
http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention.

46 Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in het buitenland.
http://wetten.overheid.nl/BWBR0032624/CIRDIV1344379/CIRDIV1344385/Tekst/geldigheidsdatum_19-12-2013.

47 'Eerlijk Zakendoen, zonder corruptie'.

beleidsnota aangekondigd waarin de aanbevelingen van internationale organisaties zoals de OESO worden opgevolgd⁴⁸.

3. VOLGENDE STAPPEN

In Nederland wordt van oudsher veel waarde gehecht aan integriteit. Het publiek stelt hoge eisen op het gebied van transparantie en controleerbaarheid, zowel in de publieke als in de private sector. De geïntegreerde aanpak voor het voorkomen en opsporen van corruptie op nationaal en lokaal niveau zou voor andere landen in de EU als model kunnen dienen. De collectieve overtuiging dat corruptie schadelijk is, gaat gepaard met een voortdurende publieke roep om transparantie en controleerbaarheid. Bewijs dat buitenlandse omkoping effectief wordt aangepakt, ontbreekt echter, ondanks het feit dat Nederlandse bedrijven een belangrijke rol spelen in de internationale handel.

Er moet aandacht worden besteed aan de volgende punten:

- De regels voor **gekozen ambtsdragers en bewindspersonen** inzake de openbaarmaking van hun vermogen en belangen moeten worden uitgebreid en er moet een effectief en transparant controlesysteem komen. Er moeten regels worden vastgesteld voor belangenverstrengeling na neerlegging van een ambt.
- Er moet meer worden gedaan om natuurlijke en rechtspersonen te vervolgen voor corruptie bij internationale handelstransacties, onder andere door de capaciteit uit te breiden zodat **buitenlandse omkoping** proactiever kan worden opgespoord en vervolgd. Er moet worden overwogen meer verschillende sancties en hogere boetes op te leggen aan rechtspersonen.

⁴⁸ <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/01/08/nederland-doet-meer-tegen-buitenlandse-omkoping.html>;
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/21/antwoorden-kamervragen-over-het-bericht-dat-nederland-laks-is-in-de-bestrijding-van-corruptie.html>.