

Vergaderjaar 2020–2021

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 294

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN
VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2020

Het afgelopen anderhalf jaar is Nederland door de Anti-Corruptie Werkgroep van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) geëvalueerd op de implementatie en handhaving van het OESO-Verdrag tegen omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties. Dit verdrag heeft tot doel goed bestuur en economische ontwikkeling te stimuleren en armoede te bestrijden door eerlijke internationale handel via een gelijk speelveld te creëren.

Van 12–16 oktober jl. vond de bespreking en vaststelling van het OESO-rapport virtueel plaats. De OESO heeft op 5 november 2020 het evaluatierapport en een bijbehorende persverklaring op haar website gepubliceerd.¹ Het (Engelstalige) rapport en persbericht zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd². In deze brief stellen wij uw Kamer mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) alvast op de hoogte van de meest belangwekkende uitkomsten van het evaluatie-rapport en het vervolgtraject.

Daarnaast heeft uw Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid op 14 oktober 2020 de Minister van Justitie en Veiligheid verzocht te reageren op het bericht «Nederland presteert zwak bij bestrijding van corruptie», dat 13 oktober jongstleden is verschenen op de website van het Financieele Dagblad.³ Tevens is aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking verzocht om een kabinetsreactie op het rapport «Exporting Corruption» van Transparency International. Gezien de overkoepelende thematiek van de OESO-evaluatie en het rapport van Transparency International geven wij, opnieuw mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in deze brief ook een

¹ Zie: <https://www.oecd.org/netherlands/netherlands-oecdanti-briberyconvention.htm>.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ <https://fd.nl/economie-politiek/1360389/nederland-presteert-zwak-bij-bestrijding-van-corruptie>.

reactie op dit rapport en het daaraan gerelateerde bericht en voldoen wij daarmee aan beide voornoemde verzoeken.

Algemeen

Corruptie heeft een sterk ondermijnend effect; het tast niet alleen het vertrouwen in de overheid aan, maar heeft ook een negatief effect op de kwaliteit van publieke dienstverlening, economische ontwikkeling en het ondernemersklimaat. Het is daarom van groot belang dat corruptie vanuit een brede en integrale benadering wordt voorkomen en bestreden. Het anti-corruptiebeleid is een verantwoordelijkheid van meerdere ministeries en de afgelopen jaren zijn diverse investeringen gepleegd om gezamenlijk de aanpak van corruptie te versterken. In deze brief wordt hier ook nader op ingegaan.

Uitkomsten evaluatierapport OESO

Dit is de vierde evaluatie van Nederland in het kader van de OESO Anti-Corruptie Werkgroep (*Working Group on Bribery*, hierna WGB). De specifieke focus van deze evaluatie was detectie, handhaving, aansprakelijkheid van rechtspersonen en internationale samenwerking⁴, alsmede openstaande onderwerpen van eerdere evaluaties.

De WGB is positief over veel van de stappen die Nederland heeft gezet sinds de vorige evaluatie in 2012. Een van deze ontwikkelingen is de oprichting van het themateam corruptie bij het Openbaar Ministerie en het Anti-Corruptiecentrum van de FIOD. Deze institutionele versterking in de opsporing en vervolging hebben mede geresulteerd in een sterke toename van het aantal strafrechtelijke onderzoeken naar buitenlandse omkoping. Met name de innovatieve wijze van detectie door het OM, de FIOD en de FIU-Nederland, in samenwerking met de financiële sector, en de inzet op bewustwording worden geprezen en door de WGB van groot belang geacht. Het beleid bij buitenlandse omkopingszaken om gebruik te maken van de aanpak gericht op de naleving van de poortwachtersfunctie wordt als positief gewaardeerd, alsmede jurisprudentie waaruit blijkt dat Nederland een brede rechtsmacht uitoefent over brievenbusfirma's. Ook wordt het sterke kader voor internationale samenwerking genoemd en successen in het ontnemen van de winsten van buitenlandse omkoping.

Desondanks zijn er ook aandachtspunten en daaraan gekoppelde aanbevelingen voor Nederland. Zo blijft het aantal (strafrechtelijke) veroordelingen op buitenlandse omkoping volgens de WGB beperkt en zoekt de WGB naar onderliggende oorzaken hiervoor. Zij moedigt Nederland aan om handvatten te bieden aan bedrijven die misstanden willen melden («self-reporting») en aan verdachte bedrijven die medewerking willen verlenen aan het opsporingsonderzoek. Nederland wordt ook aangemoedigd om maatregelen te treffen om vertragingen aan te pakken bij de beoordeling van (mogelijk) verschoningsrechtelijke informatie bij onderzoeken naar buitenlandse omkoping. Op dit punt constateert de WGB overigens ook dat de uitspraak van de Hoge Raad van 16 juni jl. (ECLI:NL:HR:2020:1048) een bijdrage kan leveren aan de oplossing van deze problematiek. Tot slot heeft Nederland de aanbeveling ontvangen om de Wet Huis voor klokkenluiders te wijzigen, de private en publieke sector voor te lichten over de verplichting op grond van de Wet Huis voor klokkenluiders om een effectieve interne meldregeling te hebben en om training en bewustwording op het gebied van anti-corruptie binnen verschillende onderdelen van de rijksoverheid te

⁴ Phase 4 (...) explores issues such as detection, enforcement, corporate liability, and international cooperation, as well as covering unresolved issues from prior reports.

versterken. De WGB zal ook diverse thema's blijven monitoren wanneer er meer jurisprudentie wordt ontwikkeld.

Het rapport en het persbericht staan stil bij «the role of the executive in foreign bribery case management». Waar dit ziet op de rol van de Minister van Justitie en Veiligheid in specifieke zaken, geldt dat in Nederland het OM jegens de Minister van Justitie en Veiligheid een inlichtingenverplichting heeft op basis van artikel 129, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie juncto artikel 11, eerste lid, van het Reglement van Orde College van procureurs-generaal.⁵ Door de Minister van Justitie en Veiligheid te informeren over een gevoelige strafzaak wordt deze in staat gesteld zijn politieke verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de gedragingen van het OM. Het rapport staat ook stil bij de rol van de Minister van Justitie en Veiligheid bij de totstandkoming van hoge transacties. Deze rol had echter betrekking op de oude situatie. Inmiddels is een onafhankelijke toetsingscommissie bij hoge transacties ingesteld en is een wetwijzigingstraject gestart om hoge transacties te onderwerpen aan toetsing en verlof door de onafhankelijke rechter. De WGB geeft aan dit traject te steunen. Tot slot gaat de WGB ook in op de rol van de Minister van Justitie en Veiligheid bij internationale rechtshulp in strafzaken, in het bijzonder in relatie tot het Protocol Samenwerking bij Internationale Rechtshulp. Dit Protocol is op 17 december 2019 met uw Kamer gedeeld.⁶ Het protocol bevestigt de reeds bestaande verantwoordelijkheden van verschillende partijen, voor de Minister van Veiligheid en Justitie is dat de rol van centrale autoriteit. Van nieuwe bevoegdheden of een nieuwe mogelijkheid tot een *veto* is dan ook geen sprake.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft over vragen over betrokkenheid van de voormalig ambassadeur in Nigeria bij een onderzoek naar Shell vertrouwelijk aan uw Kamer gerapporteerd⁷. Aanbevelingen van de WGB over training en bewustwording ondersteunen de weg die reeds is ingeslagen door het ministerie. Er wordt in het kader van preventie en bewustwording veel aandacht besteed aan integer handelen, respectvolle omgangsvormen tussen collega's en aan het creëren van een veilige werkomgeving. Leidinggevend in Den Haag en op de posten worden gestimuleerd om regelmatig met hun teams in gesprek te gaan en te blijven over integriteit en een veilige werkomgeving. Het verhogen van meldingsbereidheid is belangrijk. De afgelopen jaren is het aantal meldingen toegenomen. Er is binnen het ministerie al de nodige aandacht voor het belang van melden, tot op het hoogste niveau van de organisatie. Hier zal in de komende periode extra nadruk op komen te liggen. Dat een melder nooit nadeel mag ondervinden van het doen van een melding is van groot belang en daar wordt ook op toegezien.

Vervolgtraject

Nederland heeft in de WGB toegezegd met de aanbevelingen aan de slag te gaan. Veel van de aanbevelingen zien op thema's waar momenteel al maatregelen op worden getroffen. Dit betreft onder meer het genoemde voornemen om een rechterlijke toets bij hoge transacties te introduceren en het onderzoeken van een kader voor de zelfmelding van misstanden en medewerking aan opsporingsonderzoek door verdachte bedrijven. Ook is het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-klokkenluidersrichtlijn, waarbij de Wet Huis voor klokkenluiders wordt gewijzigd, al in internetconsultatie geweest.⁸

⁵ Zie ook Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3151.

⁶ Kamerstuk 31 753, nr. 191.

⁷ Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3288.

⁸ Zie <https://internetconsultatie.nl/klokkenluiders>.

De Nederlandse aanpak van corruptie wordt momenteel ook door de Verenigde Naties (VN) geëvalueerd. Deze evaluatie kent verschillende aandachtsgebieden binnen het thema corruptie, met name preventieve maatregelen en *asset recovery*. Het kabinet streeft ernaar om na afloop van deze evaluatie een integrale beleidsreactie over het Nederlandse beleid ter voorkoming en bestrijding van corruptie aan uw Kamer toe te sturen. Het beleid zal erop zijn gericht naar vermogen en volledig rekening houdende met Nederlandse rechtsprincipes uitvoering te geven aan deze aanbevelingen. Uw Kamer zal hier in het voorjaar van 2021 over worden geïnformeerd.

Rapport Transparency International

Transparency International (hierna: TI) brengt tweejaarlijks het «Exporting Corruption» rapport uit. In dit rapport worden landen beoordeeld op basis van de handhaving van (het verbod op) buitenlandse omkoping in het kader van het OESO-Verdrag inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties. TI kent hiervoor een eigen methodologie van weging van verschillende factoren. Op basis van verschillende handhavingsprestaties en het exportaandeel dat een land in de wereld heeft, krijgt het land een categorie toebedeeld. Het rapport richt zich met name op de verdragspartijen bij voornoemd OESO-Verdrag, waaronder Nederland, en enkele landen die grote export kennen maar geen partij zijn bij het OESO-Verdrag. Nederland wordt door TI geschaard in de derde categorie van «limited enforcement» oftewel beperkte handhaving. Dertien landen (verdeeld over twee categorieën) presteren beter, 15 landen bevinden zich in dezelfde categorie en 19 landen presteren volgens TI in de laagste categorie. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar risicoprofiel van de landen waarnaar export plaatsvindt. Aangezien Nederland hoofdzakelijk exporteert naar landen met relatief goede scores volgens het TI rapport, gaat deze export met minder risico gepaard.⁹

Nederland in TI-rapport

Het rapport benoemt allereerst een aantal strafrechtelijke onderzoeken die in Nederland zijn geopend. Op de inhoud van deze informatie kunnen wij, gelet op het opsporingsbelang, niet ingaan. Het rapport benoemt vervolgens diverse investeringen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden in Nederland. In de Kamerbrief van februari jl. zijn veel van deze investeringen uiteengezet.¹⁰ Ook recente ontwikkelingen in de financiële sector, voortvloeiend uit het plan van aanpak witwassen, worden benoemd. Op een aantal punten volgt inhoudelijke kritiek van TI. Deze punten zullen wij per thema adresseren.

Wetgeving

TI benoemt dat er zeer beperkt vervolging van natuurlijke personen voor buitenlandse omkoping heeft plaatsgevonden. Hierbij worden problemen met rechtsmacht benoemd als beperkende factor. Het is staand beleid van het Openbaar Ministerie om natuurlijke personen zoveel mogelijk te vervolgen. Daarbij moet vermeld worden dat onderzoeken naar buitenlandse omkoping langlopende en complexe onderzoeken zijn. Nederland kent een brede rechtsmacht en deelt het standpunt niet dat in de vervolging van natuurlijke personen de rechtsmacht het grootste obstakel is. In die gevallen waar rechtsmacht een obstakel is, zet Nederland zich actief in om informatie te delen met landen die wel rechtsmacht hebben

⁹ Zie CBS-rapport «Nederland handelsland: Export, investeringen & werkgelegenheid 2020».

¹⁰ Kamerstuk 35 300 VI, nr. 110.

op de betreffende natuurlijke persoon. Sinds 1 oktober jl. is de gewijzigde OM-aanwijzing opsporing en vervolging buitenlandse corruptie van kracht.¹¹ In deze aanwijzing wordt onder andere aangegeven welke factoren een rol spelen bij het bepalen van de opportuniteit van de vervolging van strafbare gevallen van buitenlandse ambtelijke corruptie.

TI benoemt ook enkele elementen van het systeem van (hoge) transacties. In september jl. is de aangepaste OM-aanwijzing voor hoge transacties in werking getreden.¹² Een groot deel van de opmerkingen wordt onder-
vangen door deze tijdelijke aanwijzing en de voorziene wetswijziging om een rechterlijke toets in te voeren bij hoge transacties. In deze aangepaste aanwijzing staan uitdrukkelijk criteria en aspecten voor het aanbieden van dergelijke transacties benoemd. Daarnaast onderzoekt, zoals hierboven omschreven, het Openbaar Ministerie een kader voor de zelfmelding van misstanden en medewerking aan het opsporingsonderzoek door verdachte bedrijven.

Huis voor klokkenluiders

In het artikel in het FD wordt gerefereerd aan het functioneren van het Huis voor klokkenluiders. Klokkenluiders zouden onvoldoende bescherming krijgen en het nationale meldpunt voor misstanden zou sinds zijn oprichting ruim vier jaar geleden slechts drie onderzoeken hebben afgerond. Het Huis voor klokkenluiders heeft inmiddels vijf onderzoeken afgerond. De Minister van BZK heeft uw Kamer bij brief van 15 juli 2020 geïnformeerd over verschillende acties en onderwerpen rond het Huis voor klokkenluiders.¹³ Als bijlage bij deze brief heeft uw Kamer het rapport van de evaluatie van de Wet Huis voor Klokkenluiders ontvangen. Bij brief van 28 oktober 2020 heeft de Minister van BZK u ook het eindrapport van het aanvullende evaluatieonderzoek naar de Wet Huis voor klokkenluiders doen toekomen.¹⁴ Daarmee is de evaluatie van de Wet Huis voor klokkenluiders afgerond.

Volgens TI zou Nederland de eigen klokkenluiderswetgeving stevig moeten evalueren, alvorens de nieuwe Europese richtlijn voor klokkenluiders te implementeren. Ten aanzien van het wetsvoorstel ter implementatie van de EU-richtlijn 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden is de stand van zaken dat dit voorstel is aangepast naar aanleiding van de consultatiereacties en de uitvoeringstoetsen.¹⁵ Dit najaar wordt het wetsvoorstel vervolgens voor advies gestuurd naar de Afdeling advisering van de Raad van State. De implementatiedeadline is 17 december 2021. De Minister van BZK heeft uw Kamer in haar brief van 15 juli jl. toegelicht dat het thans niet mogelijk is de suggesties uit het evaluatierapport mee te nemen in het wetsvoorstel voor de implementatie van de EU-richtlijn. Indien er wijzigingen uit de (nationale) wetsevaluatie voortkomen, zal daarom een apart wetstraject worden gestart.

UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten

Het rapport benoemt dat Nederland nog geen UBO-register kent en dat het voorziene register zowel financiële als praktische obstakels bevat voor gebruik door partijen zoals journalisten.

¹¹ Aanwijzing opsporing en vervolging buitenlandse corruptie, 1 oktober 2020.

¹² Aanwijzing hoge transacties, Bijlage bij Kamerstuk 29 279, nr. 609.

¹³ Kamerstuk 33 258, nr. 48.

¹⁴ Kamerstuk 33 258, nr. 50.

¹⁵ PbEU 2019, L305.

De wet die het UBO-register regelt, is op 27 september jongstleden in werking getreden.¹⁶ In het register zijn de basisgegevens van de uiteindelijk belanghebbende¹⁷ van een vennootschap of andere juridische entiteit voor eenieder toegankelijk. Daarmee zijn onder meer personen en organisaties beter geïnformeerd om besluiten te kunnen nemen met wie zij zaken doen. Nederland vraagt om een kleine vergoeding van € 2,50 voor raadpleging van het register. Deze systematiek van bekostiging is gelijk aan de vergoeding die organisaties moeten betalen om het handelsregister van de Kamer van Koophandel te raadplegen. Het UBO-register maakt daar onderdeel van uit. De (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn biedt een expliciete mogelijkheid voor het vragen van een vergoeding. Verschillende andere EU-lidstaten maken van deze mogelijkheid gebruik. TI wordt, naar aanleiding van een toezegging aan de Eerste Kamer, betrokken bij het monitoren van de gevolgen en effectiviteit van het UBO-register. Derhalve heeft TI zitting in de gebruikersraad van het UBO-register.

Brede bewustwording

Tot slot benoemt TI het belang van brede bewustwording op corruptie als overkoepelend thema, waarbij er niet alleen in het kader van «corporate social responsibility» en via sectoren wordt ingezet op bewustwording. Er zou, naar mening van TI, meer aandacht moeten zijn voor de risico's en implicaties van corruptie en de invloed ervan op mensenrechten en milieu. Het bestrijden van corruptie is echter ook integraal onderdeel van het kabinetsbeleid met betrekking tot internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Op 16 oktober jongstleden heeft de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de beleidsnota «Van voorlichten tot verplichten: een nieuwe impuls voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemerschap» gedeeld met uw Kamer.¹⁸ Daarnaast hebben partijen zoals OM, FIU en FIOD de afgelopen jaren sterk ingezet op *awareness raising* activiteiten bij bedrijven en de zogeheten poortwachters, zoals advocaten, accountants en banken. In de OESO-evaluatie wordt Nederland ook geprezen voor deze inspanningen.

In het rapport doet TI ook een aantal specifieke aanbevelingen aan Nederland. Veel van deze onderwerpen zijn reeds in deze brief geadresseerd. Waar relevant zullen we deze aanbevelingen in overweging nemen in het kader van de integrale beleidsreactie.

Artikel Financiële Dagblad

In het artikel in het FD¹⁹ worden nog enkele aanvullende punten benoemd, waaronder dat het OM zelden overgaat tot vervolging van buitenlandse omkoping vanwege gebrekkige capaciteit. Allereerst verwijzen wij in dit kader naar de investeringen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Sinds 2016 is aanvullend budget beschikbaar gemaakt, waarbij vanaf 2018 jaarlijks 20 miljoen extra wordt geïnvesteerd in de FIOD en het OM voor de bestrijding van witwassen en corruptie. Deze investeringen hebben mede geleid tot een forse toename van het aantal onderzoeken naar buitenlandse omkoping, zoals ook in het OESO-rapport is opgemerkt. TI merkt correct op dat dit uitdagende en langlopende onderzoeken zijn mede door het internationale karakter.

¹⁶ *Stb* 2020, nr. 232.

¹⁷ Het betreft de volgende gegevens: voornaam en achternaam; geboortemaand en -jaar; nationaliteit; woonstaat; en aard en omvang van het economische belang van de UBO.

¹⁸ Kamerstuk 26 485, nr. 337.

¹⁹ Zie ook <https://www.transparency.nl/nieuws/2020/10/nederlandse-regering-te-laks-in-de-strijd-tegen-buitenlandse-omkoping/>.

In tegenstelling tot TI oordeelt de OESO WGB dat het afschrikwekkende effect van transacties bij rechtspersonen in lijn is met de bepalingen van het Verdrag en wordt de hoogte van deze transacties als voldoende beoordeeld. Tevens kent het OM specifieke richtlijnen over publicaties van hoge transacties; onderdeel hiervan is dat zowel het feitenrelaas als een persbericht worden gepubliceerd.

Verder staat in het artikel dat, naar mening van TI, Nederland een vrij zwakke anti-corruptie cultuur kent. Deze mening delen wij niet. Zowel in het recente EU Rule of Law rapport, als de «Corruptions Perceptions Index» van TI wordt Nederland gekenmerkt als een land met een sterke integriteitscultuur, en is Nederland als 8^{ste} land in deze TI wereldranglijst opgenomen.

Tot slot

De aanpak van corruptie in algemene zin, waaronder buitenlandse corruptie, is van groot belang. De evaluaties van internationale gremia zoals de VN en de OESO bieden aanbevelingen om het Nederlandse stelsel waar nodig en mogelijk verder te verbeteren. In de reeds aangekondigde integrale beleidsreactie op deze evaluaties in het voorjaar van 2021, zullen wij waar van toepassing ook de aanbevelingen van TI meenemen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaas

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag