Partner in Compliance

Rapport

Beleidsevaluatie anti-omkopingsbeleid voor de exportkredietverzekeringen

In opdracht van de Staat der Nederlanden

5 juli 2022

Disclaimer

Partner in Compliance aanvaardt geen zorgplicht jegens enig andere persoon of entiteit dan de Opdrachtgever. Het rapport is opgesteld voor het doel zoals contractueel overeengekomen tussen Partner in Compliance en de Opdrachtgever.

Voorwoord

Het Ministerie van Financiën biedt, namens de Nederlandse Staat (hierna de Staat) en in overeenstemming met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, exportkredietverzekeringen (hierna ekv) aan. *Atradius Dutch State Business* (hierna ADSB) is de uitvoerder van deze exportkredietverzekeringen. De Staat en ADSB zetten zich actief in om omkoping bij de verzekerde transacties te voorkomen. Hiertoe onderschrijft men de OECD[1]-regels en -aanbevelingen zoals beschreven in de *Convention* van 1997 en de *Recommendation* 2019.[2] Reflecterend op eigen ervaringen en teneinde deze regels en aanbevelingen op een zo goed mogelijke manier ten uitvoer te kunnen brengen, is door de Staat en ADSB een (verscherpt) anti-omkopingsbeleid opgesteld en geïmplementeerd.

De stappen die hiertoe zijn genomen betreffen onder meer het opstellen van een anti-omkopingsverklaring, het uitbreiden van het sanctiepakket en het formaliseren van de *(enhanced*) *due diligence*-procedure. Het aangescherpte beleid is sinds 30 oktober 2018 van toepassing op alle aanvragen, dekkingstoezeggingen en -adviezen, polissen en garanties onder de ekv en het Buitenlandse Zaken-instrumentarium waarvan ADSB de uitvoerder is.

Teneinde dit vernieuwde beleid te (laten) evalueren heeft de Staat een opdracht uitgezet; Partner in Compliance is daarbij geselecteerd voor de uitvoering van deze evaluatie. De Staat heeft voor de beleidsevaluatie een aantal onderzoeksvragen geformuleerd, welke hoofdzakelijk zijn gericht op het onderzoeken van de effectiviteit, praktische uitvoering en transparantie van het gehanteerde anti-omkopingsbeleid en de ervaringen hieromtrent vanuit stakeholders.

Voor de uitvoering van de evaluatie hebben we een uitgebreide documentreview uitgevoerd, interviews verricht met medewerkers van ADSB en de Staat, gesprekken gevoerd met stakeholders (waaronder exporteurs, banken en NGO's) en een inhoudelijke beoordeling gedaan van cases uit de praktijk. In dit rapport hebben we het onderzoek dat, vanaf medio juli 2021 heeft plaatsgevonden, beschreven ter beantwoording van de geformuleerde vraagstukken.

De opbouw van dit rapport is als volgt: na een uiteenzetting van de gebruikte onderzoeksmethoden en behandelde onderzoeksvragen worden de bevindingen aangaande de (mate van) implementatie van de *2019 OECD Recommendation* in het (door zowel de Staat als ADSB) gevoerde beleid behandeld, gevolgd door een uiteenzetting van de bevindingen uit de casestudies. In beide inhoudelijke hoofdstukken zijn tevens diverse aanbevelingen verbonden aan de resultaten. Tot slot hebben we de bevindingen gerecapituleerd in het voorlaatste hoofdstuk en vervolgens hebben we daaruit voortvloeiende overkoepelende aanbevelingen opgesteld.

[1] *Organization for Economic Cooperation and Development*, een samenwerkingsverband ten behoeve van het bespreken, besturen en coördineren van sociaal en economisch beleid.
[2] 2019 OECD *Recommendation of the Council on Bribery and Officially Supported Export Credits*

Uit ons onderzoek is hoofdzakelijk naar voren gekomen dat het beleid van de Staat en ADSB een nadere uitwerking behoeft in procedures en instructies, om medewerkers praktische handvatten te bieden, zodat de onderzoeken voldoende diepgang kunnen bereiken. In dit rapport zijn derhalve diverse aanbevelingen gedaan ten behoeve van de verbetering van beleid en procedures. Ten slotte bedankt Partner in Compliance de Staat en ADSB voor het in ons gestelde vertrouwen om deze beleidsevaluatie uit te voeren en alle betrokkenen voor de verleende medewerking.

Inhoudsopgave

Voorwoord **3**

Inhoudsopgave **5**

Begrippenlijst **6**

Onderzoeksmethodiek **9**

2019 OECD Recommendation als leidraad *9*

Documentreview *9*

Interviews *9*

Casestudies *10*

Onderzoeksvragen **12**

Bevindingen 2019 OECD *Recommendation* **15**

1. Algemene aanbevelingen om omkoping tegen te gaan *15*

2. Aanbevelingen met betrekking tot screening *17*

3. Aanbevelingen met betrekking tot Enhanced Due Diligence (EDD) *19*

4. Aanbevelingen met betrekking tot evaluatie en beslissingen nemen *20*

5. Aanbevelingen met betrekking tot post final commitment *21*

6. Aanbevelingen met betrekking tot rapporteren en monitoren *21*

Bevindingen Casereviews **23**

CDD-/ABDD-onderzoek *23*

Landenrisico *24*

Agentenbetalingen *25*

Inconsistenties *26*

Risicobeoordeling en overwegingen *27*

Conclusie *27*

Recapitulatie **29**

Risicobewustzijn *29*

Beleid, processen en werkwijzen *30*

Kennis en vaardigheden *31*

Communicatie en transparantie *32*

Aanbevelingen **33**

Beleid, processen en werkwijzen *33*

Kennis en vaardigheid *35*

Communicatie en transparantie *36*

Begrippenlijst

Begrip	*Omschrijving*
Aanvrager	Een exporteur die, ten behoeve van de uitvoering van werkzaamheden, een exportkredietverzekering aanvraagt bij ADSB.
ABDD	*Agent Buyer Due Diligence*. De ABDD dient ertoe om ADSB (met name de *underwriters*) een voldoende onderbouwd en uitlegbaar standpunt te laten innemen ten aanzien van mogelijke reputatieschade voor de Staat door beoordeling van de reputatie van de koper/debiteur – en indien relevant de agent en de door hem te ontvangen betaling.[3]
Adherent	De staten die de 2019 OECD *Recommendation* hebben onderschreven. Dit betreffen de verschillende OECD-lidstaten, aangevuld met Brazilië, Peru en de Russische Federatie.[4]
ADSB	*Atradius Dutch State Business*
Agent	Een tussenpersoon die (vaak in opdracht van de exporteur) bemiddelt bij de totstandkoming van een overeenkomst. Daarnaast treedt een agent veelal op als facilitator in het land waar de importeur is gevestigd of de werkzaamheden zullen worden uitgevoerd.
Agentenbetaling	Alomvattende term voor betalingen aan een agent voor de hierboven beschreven diensten.
(Aspirant-)verzekerde	Zie ook 'Aanvrager' en 'Exporteur'. De verzekerde betreft de partij die een exportkredietverzekering verstrekt heeft gekregen.
Beleid	Tenzij anders aangegeven worden hier de verschillende beleidsdocumenten van zowel ADSB en de Nederlandse Staat bedoeld.
CC	Credit Comité. Dit betreft een beoordelingsorgaan bestaande uit medewerkers van ADSB. Het CC is belast met het beoordelen van aanvragen die te complex geacht worden om op individueel- of teamniveau te beoordelen. Zie ook 'VC'.
CDD	*Customer Due Diligence*. Dit betreft een onderzoek naar de identiteit en activiteiten van (aspirant) verzekerde met het doel om onacceptabele risico's vermijden, waaronder Reputatierisico.[5]
CPI	*Corruption Perception Index*. Een ranglijst opgesteld en jaarlijks bijgewerkt door non-profitorganisatie *Transparency International*, waarbij landen worden gerangschikt op basis van het gepercipieerde corruptieniveau.
De Staat	De Nederlandse Staat
Debarment list	Uitsluitingslijst. Een lijst met partijen welke zijn uitgesloten van het verkrijgen/verwerven van contracten gefinancierd door een van de Multilaterale Financiële Instellingen.

[3] Deze omschrijving komt voort uit het onderdeel '*Doel en toepassingsbereik ABDD*' uit de *'Procedurebeschrijving "agent & buyer due diligence" (ABDD)'* van ADSB.
[4] Hoewel onder *Adherents* de verschillende statelijke entiteiten worden verstaan, hebben de uitvoeringsorganisaties – de verschillende *Export Credit Agencies* (ECA's) – een centrale rol bij de implementatie van de *Recommendation*. Zo vindt de controle waarmee wordt vastgesteld in hoeverre *Adherents* de *Recommendation* hebben geïmplementeerd onder andere plaats door het uitvoeren van een survey naar de verschillende maatregelen die getroffen zijn door de respectievelijke ECA's. Derhalve hebben wij de centrale rol die de ECA's bij de (implementatie van de) 2019 OECD *Recommendation* spelen terug laten komen in deze rapportage.
[5] Deze omschrijving komt voort uit de in het *Beleidshandboek (Paragraaf 2.5.4.3 – Anti-omkoping)* gehanteerde definitie van ADSB.

Dekkingstoezegging	Toezegging door ADSB namens de Staat een polis te zullen afgeven. Tijdens de onderhandelingen met bank of afnemer over de voorwaarden is al zekerheid verkregen over welke betalingsrisico's zullen zijn gedekt wanneer het contract in werking treedt binnen de daarvoor afgesproken tijd.[6]
ECA	*Export Credit Agency* ofwel exportkredietverzekeraar
ECG	*Export Credits and Credit Guarantees*
EDD	*Enhanced Due Diligence*. Een nader onderzoek naar aanleiding van een vermoeden of geloofwaardige verdenking van omkoping. Het onderzoek dient proportioneel te zijn ten opzichte van het geïdentificeerde risico en heeft ten doel het risico in kaart te brengen op zodanige wijze dat het onwaarschijnlijk is dat de Nederlandse Staat betrokken raakt bij omkoping in het internationale zakenverkeer.[7]
ekv	Exportkredietverzekering. Verzekering van krediet voor kapitaalgoederenexport en aannemingswerken in het buitenland.[8]
Exporteur	De partij die een product of dienst exporteert en hiervoor een exportkredietverzekering aanvraagt.
Landenrisico	Het landenrisico is afhankelijk van het land van bestemming en omvat zowel politieke risico's (bijvoorbeeld transfer-belemmeringen, onlusten of oorlog) als catastroferisico's (bijvoorbeeld natuur- rampen zoals stormen, aardbevingen en epidemieën).[9]
OECD (OESO)	*Organization for Economic Cooperation and Development*
Omkoping	Rechtstreeks of via tussenpersonen aanbieden, toezeggen of geven van een ongepast financieel of ander voordeel aan een (buitenlandse) overheidsfunctionaris of een derde partij, om te bewerkstelligen dat de functionaris, ten gunste van die functionaris of een derde partij, iets doet of nalaat in relatie tot de uitvoering van zijn officiële functie, teneinde opdrachten of andere ongepaste voordelen bij internationale zakelijke transacties te verkrijgen of te behouden. Omkoping is strafbaar gesteld in art. 177, 178, 178a en 328ter van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht.[10]
PEP	*Politically Exposed Person*. Natuurlijke personen die een prominente politieke functie bekleden of hebben bekleed en de directe familieleden en naaste geassocieerden van deze personen.
Polis	De akte waarin de verzekeringsovereenkomst is vastgelegd.
Reputatierisico	Het risico op negatieve publiciteit als gevolg van betrokkenheid (of vermeende betrokkenheid) van de Nederlandse Staat bij activiteiten, die niet in overeenstemming zijn met geldende wetten of anderszins gevoelig liggen in het politieke of publieke debat.[11]

[6] Deze omschrijving is overgenomen uit de *Begrippenlijst* in de *Algemene Brochure 'Exportkredietverzekering namens de Nederlandse Overheid'* van ADSB.
[7] Deze omschrijving komt voort uit de in het *Beleidshandboek (Paragraaf 2.5.4.3 – Anti-omkoping)* gehanteerde definitie van ADSB.
[8] Deze omschrijving komt voort uit *Algemene Brochure 'Exportkredietverzekering namens de Nederlandse Overheid'* van ADSB.
[9] Ook deze definitie is afkomstig uit de *Begrippenlijst* in de *Algemene Brochure 'Exportkredietverzekering namens de Nederlandse Overheid'* van ADSB.
[10] Deze omschrijving komt voort uit de in het *Beleidshandboek (Paragraaf 2.5.4.3 – Anti-omkoping)* gehanteerde definitie van ADSB.
[11] Dit is de definitie van ADSB zoals opgenomen in het *Beleidshandboek (Paragraaf 2.5.4.3 – Anti-omkoping)*.

Stuurgroep	De stuurgroep voor deze beleidsevaluatie is vertegenwoordigd door medewerkers van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en ADSB.
Three lines of defense	Model voor risicomanagement. De eerste lijn betreft de business; de tweede lijn Compliance en de derde lijn de interne audit.
UBO	*Ultimate Beneficial Owner*. De natuurlijke persoon die kwalificeert als uiteindelijk belanghebbende van een juridische entiteit – de (aspirant-)verzekerde – door een (in)direct belang van 25% of meer of minstens 25% van de stemrechten kan uitoefenen in een algemene vergadering.[12]
Underwriter	Medewerker van ADSB belast met (o.a.) de behandeling en beoordeling van de verzekeringsaanvraag.
VC	Verzekering Comité. Dit betreft een beoordelingsorgaan bestaande uit medewerkers van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en ADSB. In de praktijk is het VC belast met de beoordeling van complexere aanvragen en aanvragen waarbij verhoogde risico's zijn vastgesteld.

[12] Deze omschrijving komt voort uit de definities opgenomen in de *Procedurebeschrijving "Customer Due Diligence" (onder 'Doel')* en het *Aanvraagformulier* van ADSB.

Onderzoeksmethodiek

In dit hoofdstuk zijn de verschillende onderzoeksmethoden beschreven die we hebben gebruikt voor de uitvoering van deze evaluatie. Bij de uitvoering van het onderzoek en de verwerking van de resultaten hebben wij zoveel mogelijk gebruik gemaakt van triangulatie; bevindingen gedaan met de ene onderzoeksmethode zijn daarbij tenminste geverifieerd met één, waar mogelijk twee, andere onderzoeksmethode(n). Zo zijn bijvoorbeeld interviews gebruikt om bevindingen uit de documentenreview te verifiëren en zijn casestudies geanalyseerd om deze bevindingen aan de hand van praktijkvoorbeelden nader te kunnen specificeren.
In diverse fasen van het onderzoek zijn wij bijeengekomen met de stuurgroep (vertegenwoordigd door het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en ADSB) om periodieke voortgang, eerste bevindingen en vervolgstappen te bespreken.

2019 OECD *Recommendation* als leidraad

Wetgeving op het gebied van omkoping ziet hoofdzakelijk op de algemene strafbaarheid van (de verschillende vormen van) omkoping en biedt weinig *guidance* met betrekking tot het inrichten van beleid ter signalering en ontmoediging hiervan. Een toetsing aan (nationale) wetgeving bleek gedurende het onderzoek dan ook van beperkte toegevoegde waarde. Derhalve hebben we besloten om de 2019 OECD *Recommendation* als uitgangspunt te nemen. Dit document heeft tevens als vertrekpunt gefungeerd bij de opstelling van het vernieuwde beleid en Partner in Compliance beschouwt de *Recommendation* als normgevend voor anti-omkopingsbeleid in de sector van exportkredieten en hieraan gerelateerde dienstverlening. Om sturing te geven aan de inhoudelijke evaluatie van het beleid en de praktische uitwerking hiervan is dan ook uitgegaan van de 2019 OECD *Recommendation* met betrekking tot de ekv[13].

Documentreview

Om een compleet beeld te krijgen van de huidige stand van zaken met betrekking tot het beleid en de (formele) procedures – en om inzicht te verkrijgen in de mate waarin de 2019 OECD *Recommendation* hierin tot uiting komen – hebben we een uitgebreide documentreview uitgevoerd. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van uiteenlopende bronnen, waaronder beleidsstukken van de Staat en ADSB, procesbeschrijvingen, documentatie gerelateerd aan de verschillende verzekeringen, documentatie die verband houdt met het aanvraagproces en documentatie van derden. De resultaten van deze review zijn hoofdzakelijk verwerkt in het hoofdstuk 2019 OECD *Recommendation*.

Interviews

Om inzicht te krijgen in de praktische werking van het anti-omkopingsbeleid – en daarbij in mogelijke verschillen tussen beleid en praktijk – hebben we in diverse stadia interviews afgenomen. In totaal heeft dit geresulteerd in zes verkennende interviews en zeven verdiepende interviews, tien stakeholderinterviews en drie hoor en wederhoor interviews.

[13] https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0447, geraadpleegd op 09-08-2021.

De respondenten voor de eerste twee categorieën interviews betroffen operationele medewerkers van ADSB en betrokkenen van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

We hebben gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews waarbij middels een lijst met onderwerpen het gehele proces, van de aanvraag van een verzekering tot het verstrekken van de polis, is besproken. Op deze wijze hebben we inzicht verkregen in het proces dat door ADSB wordt doorlopen gedurende een onderzoek naar de verschillende aspecten van anti-omkoping. Daarnaast is hierbij meer duidelijkheid ontstaan over de wijze waarop resultaten van een dergelijk onderzoek worden geëvalueerd en verwerkt en in welke mate dit leidt tot het al dan niet verstrekken van een dekkingstoezegging en polis.
Later in het proces hebben we aanvullende interviews afgenomen bij operationele medewerkers van ADSB om de verkregen resultaten uit de documentreview te verifiëren. Aan de hand hiervan was het voor ons mogelijk om na te gaan of en op welke wijze de in het beleid genoemde processen in de praktijk worden gebruikt. Andersom zijn hiermee eveneens processen in kaart gebracht die wél tot de gangbare werkwijzen behoren, maar (nog) niet formeel zijn vastgelegd.

Interviews met stakeholders zijn afgenomen teneinde inzicht te verkrijgen in de praktische uitwerking van het beleid vanuit het oogpunt van de 'eindgebruikers' van de producten van ADSB. Stakeholders zijn hiertoe geselecteerd op basis van een overzicht aangeleverd door de stuurgroep. In de uitvoering van deze gesprekken hebben we opnieuw gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews, waarbij aan de hand van een lijst met onderwerpen het aanvraagproces en eventuele knelpunten daarin in beeld zijn gebracht.

Casestudies

Ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de praktische uitvoering van het beleid en procedures en om mogelijke verbeterpunten in de effectiviteit hiervan in beeld te kunnen brengen, hebben we onderzoek verricht naar drie cases uit de praktijk. Deze cases betreffen aanvragen welke zijn gedaan sinds de beleidswijziging van 30 oktober 2018. Bronmateriaal voor deze casestudies bestond hoofdzakelijk uit door ADSB en de Staat aangeleverde documentatie, waaronder aanvraag- en agentenformulieren, onderzoeksresultaten, evaluaties, gespreks- en vergaderverslagen en interne- en externe communicatie. Middels de toepassing van een hoor en wederhoor procedure hebben we de visie van de behandelende *underwriter*[14] vervolgens eveneens opgenomen in het onderzoek.

Voor de selectie van de te beoordelen cases hebben we gebruik gemaakt van een selecte steekproef. Hierbij zijn uit alle aanvragen die sinds de beleidswijziging van 2018 zijn behandeld drie cases getrokken, waarbij rekening is gehouden met de volgende factoren: aanvrager, sector, totaalbedrag, land en agentenbetaling. Middels deze criteria hebben we getracht ook de meer uitzonderlijke cases naar boven te krijgen. Een beoordeling van uitsluitend cases

[14] De operationele medewerker die de verzekeringsaanvraag in behandeling neemt en beoordeelt.

waarbij geen bijzonderheden spelen zou immers processen die enkel van toepassing zijn bij meer risicovolle dossiers buiten beeld laten. De gemaakte selectie van cases hebben we vervolgens voorgelegd aan de leden van de stuurgroep, om mogelijke praktische problemen met een casus waardoor deze niet relevant zou zijn voor de review, zoals het voortijdig terugtrekken van de aanvraag, uit te sluiten. Deze consultatie heeft geen wijzigingen in de casusselectie opgeleverd.

Onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksvragen zoals geformuleerd door de stuurgroep in de *Terms of Reference* (hierna ToR) weergegeven. Hierbij hebben wij beknopt aangegeven hoe deze vragen zijn beantwoord.

Onderzoeksvraag	**Beknopt antwoord**
1. Draagt het anti-omkopingsbeleid, zoals dat in 2018 is aangescherpt, effectief bij aan de doelstelling van het anti-omkopingsbeleid? In andere woorden, draagt dit beleid bij aan het voorkomen van het verzekeren van onaanvaardbare risico's wat betreft omkoping? Ontmoedigt het beleid omkoping door (aspirant-) verzekerden en eventueel derden, en zo ja, in welke mate?	In de basis kan worden gesteld dat op beleidsmatig niveau concrete stappen zijn gezet in het voorkomen van het verzekeren van risico's wat betreft omkoping. De huidige implementatie en uitvoering van het anti-omkopingsbeleid laat echter enkele significante knelpunten zien, waardoor het beleid in de praktijk verminderd effectief is. Dergelijke knelpunten liggen onder meer in het ontbreken van concrete procedures en werkwijzen ten behoeve van risico-inventarisatie en -evaluatie en in het gebrek van voldoende specifieke kennis op dit vlak bij uitvoerende medewerkers van ADSB. Voor wat betreft het punt van 'ontmoediging' dient in onze optiek aanvullende inspanning te worden geleverd aangaande het creëren van bewustwording omtrent de gevolgen van (betrokkenheid bij) omkoping.
2. Is dit anti-omkopingsbeleid, in beleidskaders en werking in de praktijk, in lijn met (inter)nationale regelgeving, en daarnaast de doelstellingen van de 2019 OECD *Recommendation*, waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd? Wat het laatste betreft in het bijzonder het nationale beleid voor de ekv, en de uitvoering hiervan, ten aanzien van de agentencommissie.	Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat het beleid in hoofdlijnen grotendeels voldoet aan internationale standaarden, welke hoofdzakelijk worden gevormd door de 2019 OECD *Recommendation*. Door geconstateerde gebreken in procedures, werkinstructies en kennis van medewerkers van ADSB blijft de uitvoering echter momenteel achter bij de doelstellingen van de OECD: het signaleren en ontmoedigen van omkoping. Het kader ten behoeve van het beoordelen van agentenbetaling zoals dat beschreven is in het huidige beleid rust op drie pijlers: de richtlijn van maximaal 5% van het contractbedrag (met een maximumbedrag van €4.500.000,-), passend gezien de werkzaamheden en passend in het land waar de werkzaamheden verricht worden. In onze optiek zou de inhoudelijke beoordeling van de agentenbetaling hoofdzakelijk moeten rusten op onderzoek naar de verrichtte of te verrichten werkzaamheden, waarbij concreet zou moeten worden aangetoond welke werkzaamheden door een agent verricht (gaan) worden, hoe de betaling is opgebouwd en hoe dit in verhouding staat tot elkaar. Het plausibel verklaren van (de hoogte van) een agentenbetaling op basis van een dergelijke richtlijn, is enkel verantwoord indien het in samenhang wordt bezien met voornoemde onderzoeksinspanning.

3. Is het gevoerde beleid voldoende transparant naar de aanvragers toe?	In de communicatie naar de buitenwereld worden, bij zowel de Staat als bij ADSB, goede stappen gezet, onder meer door de (ten tijde van deze evaluatie) aanstaande publicatie omtrent het anti-omkopingsbeleid. In het algemeen kan worden gesteld dat de aanvragers op de hoogte zijn van het gevoerde beleid en procedures.
4. Bereikt de anti-omkopingsverklaring het doel van '*awareness raising'* bij verzekerden? Is het handig dat er twee verschillende verklaringen staan opgenomen, terwijl het een anti-omkopingsverklaring heet? Kunnen we de status van de verklaring (in relatie tot de verzekeringsovereenkomst) verder verduidelijken?	Het is lastig meetbaar of de anti-omkopingsverklaring daadwerkelijk leidt tot meer bewustzijn onder verzekerden (en of het niet gebruiken van de verklaring daarmee niet zou leiden tot een toenemend bewustzijn). De gehanteerde anti-omkopingsverklaring bestaat momenteel uit twee delen, waarbij het eerste deel ziet op de verklaring dat geen omkoping heeft plaats gevonden of plaats zal vinden. Het tweede gedeelte betreft een verklaring dat de aspirant verzekerde ADSB juist en volledig heeft geïnformeerd. Dat de aangeleverde informatie correct is dienen aspirant-aanvragers op twee momenten te verklaren, namelijk bij het invullen van het aanvraagformulier en bij afgifte van de polis. Dit komt het preventieve karakter van de verklaring ten goede. Wel raden wij ADSB aan meer inspanning te leveren met betrekking tot het informeren van exporteurs omtrent de wettelijke gevolgen van omkoping en aangaande de wijze waarop ADSB zelf handelt naar zowel deze wetgeving als de eigen voorwaarden omtrent omkoping. In onze optiek zal dit de bewustwording rondom omkoping bevorderen.
5. Welke casus geven aanleiding om te kijken naar specifieke onderdelen in het beleid en wat zijn de lessen die we hieruit kunnen trekken (zie ook 8.)? Is de uitvoering van het anti-omkopingsbeleid werkbaar en efficiënt?	In het kader van deze evaluatie zijn drie casereviews uitgevoerd. De rode draad van de bevindingen uit deze analyses wordt besproken in het hoofdstuk *Bevindingen Casereviews*. In het algemeen kan worden gesteld dat de effectiviteit van het beleid op dit moment wordt verminderd door het gebrek aan concrete *due dilligence*-procedures, de afwezigheid van een helder risico-acceptatiebeleid en het achterblijven van voldoende kennis onder medewerkers van ADSB.
6. Waarborgt de organisatie en de inrichting van de werkprocessen van ADSB een voldoende professioneel oordeel over individuele gevallen wat betreft het risico op omkoping? Hoe kan de nieuwe organisatiestructuur van ADSB hier mogelijk aan bijdragen? Hierbij speelt onder andere de vraag: hoe kan de uitvoering worden aangescherpt zodat ASDB beter *red flags* kan identificeren?	De term 'professioneel' zoals deze is gebruikt in de onderzoeksvraag is in de basis lastig meetbaar. Voor beantwoording van deze vraag hebben wij de term als volgt gedefinieerd: op individueel niveau is men voldoende opgeleid en in staat om de benodigde werkzaamheden vakkundig, volgens vastgestelde werkprocessen uit te voeren. Eenduidigheid van de werkprocessen en een geleid opleidingsniveau dient er daarbij voor te zorgen dat verschillende medewerkers in vergelijkbare situaties tot een gelijkwaardige conclusie zouden komen.

	Door ADSB zijn en worden stappen gezet in het versterken van de werkprocessen aangaande anti-omkoping. Uit dit onderzoek zijn echter enkele significante knelpunten naar voren gekomen in de organisatie, inrichting en uitvoering hiervan. Deze knelpunten zien voornamelijk op het gebrek aan concrete procedures en werkinstructies op bijvoorbeeld het gebied van risicoacceptatie en -evaluatie. Het recente aanstellen van twee Compliance medewerkers bij ADSB getuigt van een sterke inzet en drang tot verbeteren bij ADSB. Zoals door ADSB is onderkend betreft een nog te zetten stap het uitwerken van de Compliance functie en het inrichten van een volwaardige *Second Line of Defense*. Zie voor een verdere behandeling van het laatste onderdeel van vraag 6 hoofdstuk *Aanbevelingen* van dit rapport.
7. Hoe kan het beste extra training aan personeel worden gegeven zodat ADSB medewerkers de handvatten hebben om beter *red flags* te herkennen?	(Aanvullende) training dient – op stelselmatige en inhoudelijk relevante wijze – te worden gegeven met een focus op het in kaart brengen, herkennen en beoordelen van signalen en risico's, onder meer aan de hand van praktijkvoorbeelden en casuïstiek. In de eerste plaats dient hierbij te worden vastgesteld welke vaardigheden en competenties nodig worden geacht voor het uitvoeren van gedegen onderzoeken en beoordelingen – waarna een coherent opleidingsprogramma kan worden ontwikkeld om huidige en nieuwe medewerkers op het vereiste niveau te brengen.
8. Welke verbeterpunten of aandachtspunten zijn er verder, beleidsmatig of in de uitvoering?	Diverse aanvullende aanbevelingen zijn uiteengezet in rubrieken als *'Processen en werkwijzen'*, 'Kennis en vaardigheden' en 'Communicatie en transparantie'.

Bevindingen 2019 OECD *Recommendation*

In dit onderdeel presenteren we onze bevindingen aangaande de verhouding tussen het gevoerde beleid en de 2019 OECD *Recommendation*[15] en behandelen we de mate waarin de *Recommendation* tot uiting komt in de processen en werkwijzen. Tevens wordt kort ingegaan op hoe gesignaleerde tekortkomingen in onze optiek zouden kunnen worden aangepakt. De bevindingen worden in zes overkoepelende rubrieken in hoofdlijnen uiteengezet.

De 2019 *Recommendation* of the *Council on Bribery and Officially Supported Export Credits* is opgesteld door de *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD). Het betreft een document met aanbevelingen gericht op het voorkomen van omkoping in het kader van exportkredietverzekeringen. Bij het opstellen van het vernieuwde beleid door ADSB in 2018 diende dit document als vertrekpunt – en Partner in Compliance beschouwt de 2019 *Recommendation* eveneens als normgevend op dit vlak. De aanbevelingen van de OECD zijn onderverdeeld in zes groepen, elk met een specifiek thema aangaande het voorkomen van omkoping bij exportkredietverzekeringen. Wij zien in deze groepen nog onderscheid in aanbevelingen gericht op (onderzoeks-)processen voorafgaand aan een polis-afgifte (de dekkingstoezegging betreft het eindpunt van deze eerste fase), aanbevelingen gericht op (onderzoeks-)processen gedurende de looptijd van een polis – en aanbevelingen welke van toepassing zijn op beide fasen.

1. Algemene aanbevelingen om omkoping tegen te gaan

ADSB heeft zich met de ontwikkeling en implementatie van nieuwe beleidsstukken en procedurebeschrijvingen zichtbaar ingespannen om opvolging te geven aan de standaarden uit de 2019 OECD *Recommendation*. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de *Recommendation* op het gebied van algemene maatregelen om omkoping tegen te gaan, betrekking hebbende op de fase voorafgaand aan een polis-afgifte, al op een aanzienlijk aantal vlakken is doorgevoerd in zowel het door ADSB gehanteerde beleid als in de processen en werkwijzen.

ADSB verlangt dat (aspirant-)aanvragers tweemaal bevestigen dat zij niet betrokken zijn bij omkoping, namelijk bij het tekenen van de anti-omkopingsverklaring en bij afgifte van de polis. In onze optiek draagt dit bij aan het preventieve effect van de verklaring. In verschillende (beleids-)stukken, waaronder de anti-omkopingsverklaring, worden exporteurs schriftelijk gewezen op (wets-)artikelen omtrent omkoping. Aanvragers worden echter in de praktijk niet verbaal gewezen op de wettelijke consequenties van het niet-naleven van deze artikelen. In die zin wordt in mindere mate actief bijgedragen aan het creëren van bewustwording met betrekking tot het belang te voldoen aan de (internationale) wet- en regelgeving omtrent anti-omkoping.

[15] https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0447, geraadpleegd op 09-08-2021.

Wij raden ADSB dan ook aan om meer inspanning te leveren door exporteurs actiever en tevens verbaal te informeren omtrent de wettelijke gevolgen van omkoping en de wijze waarop ADSB zelf handelt naar zowel deze wetgeving als de eigen voorwaarden omtrent omkoping.

De 2019 OECD *Recommendation* verlangt tevens van *Adherents* dat zij bewustwording creëren aangaande de verplichting te voldoen aan wet- en regelgeving op het gebied van omkoping in de jurisdictie waar zaken worden gedaan. In verschillende beleidsdocumenten en procedures is geen vermelding teruggevonden van deze verplichting en ook in de praktijk lijkt hier minimale aandacht aan te worden besteed. Het is zinvol een dergelijke verplichting op te nemen in bijvoorbeeld een informatiebrochure: op die wijze kan al vroeg in het aanvraagproces bewustwording worden gecreëerd.

Adherents dienen exporteurs en andere relevante partijen tevens aan te moedigen om management control systemen[16] te ontwikkelen, toe te passen en te documenteren. ADSB blijkt de beslissing omtrent het implementeren van een dergelijk systeem over te laten aan de exporteur zelf. Wel worden exporteurs gevraagd naar het door hen gehanteerde (compliance-) beleid en werkwijzen op het vlak van omkoping. Het bespreken van dit onderwerp zien wij dan ook als een stap in de goede richting. Wel achten wij het raadzaam om, indien er signalen zijn dat het compliance-beleid van een exporteur achter blijft bij de verwachte norm, aandacht te besteden aan mogelijke verbeteringen.

Wat betreft de 2019 OECD *Recommendation* aangaande 'Verantwoord Ondernemen' hebben wij geconstateerd dat in de beleidsstukken van zowel de Staat als ADSB wordt ingegaan op verschillende aspecten binnen dit kader, zoals milieu- en sociale effecten van transacties. De focus op verantwoord ondernemen uit zich in de praktijk door het grondig bevragen van exporteurs, zo is uit interviews gebleken. Gezien deze evaluatie hoofdzakelijk ziet op het anti-omkopingsbeleid, blijven de verschillende aspecten gerelateerd aan maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) verder buiten beschouwing in deze evaluatie.

Van *Adherents* wordt verlangd dat zij, naast het aanmoedigen van exporteurs op dit vlak, ook zelf een management control systeem ontwikkelen, implementeren en documenteren – ten behoeve van de ontmoediging van omkoping. Een dergelijk systeem wordt volgens de OECD ondersteund door opleidingen voor personeel, meldingsmechanismen en interne auditprocedures. Deze zaken zijn beperkt terug te vinden in de beleidsstukken en ook in de praktijk kunnen nog stappen worden gezet op dit vlak. Zo vindt op jaarlijkse basis een training plaats, maar deze biedt niet voldoende praktische handvatten aan de medewerkers van ADSB. Daarnaast is het, ondanks dat een concrete auditprocedure reeds is opgesteld, onvoldoende helder voor de Compliance medewerkers wat de exacte rol van Compliance is in dit proces.

[16] Deze term wordt door de OECD gehanteerd. Hieromtrent worden geen nadere toelichtingen of specifieke voorbeelden geboden – en derhalve kan onder deze term een variëteit aan mogelijke systemen worden verstaan.

Tot slot is een (beperkte) meldprocedure aanwezig, maar is het voor medewerkers onvoldoende duidelijk wat als 'meldenswaardig' moet worden beschouwd. Daarnaast wordt, indien een aanvraag wordt afgewezen, uitsluitend een globale grond voor afwijzing gecommuniceerd; deze bevat onvoldoende details om een geconstateerd omkopingsrisico duidelijk in beeld te brengen. Gezien het bovenstaande zijn onze aanbevelingen gericht op het (concreter) vastleggen van werkprocessen en het regelmatiger aanbieden van meer praktische trainingen. Verbonden aan voorgaande is de bevinding dat de meldingsplicht voor ADSB in diverse documenten wordt benoemd, maar het momenteel ontbreekt aan een concrete procesbeschrijving voor medewerkers. Wij achten het essentieel om ook omtrent het melden van (mogelijke) onregelmatigheden aan handhavingsinstanties duidelijkere en meer toepasbare procedures op te stellen, zodat wordt gemeld wanneer dat benodigd is en hierover eenduidigheid bestaat onder de medewerkers.

2. Aanbevelingen met betrekking tot screening

De aanbevelingen in de 2019 OECD *Recommendation* op het gebied van screening, welke zien op de fase voorafgaand aan de polis-afgifte, zijn grotendeels doorgevoerd in beleid, processen en werkwijzen. Teneinde het uitvoeren van de screening dienen *Adherents* van de bij een aanvraag betrokken partijen te vereisen dat zij alle benodigde informatie verstrekken. Betrokken partijen worden bij de aanvraag gewezen op het inzagerecht van de Staat en de verplichting 'alle benodigde informatie' te verstrekken. De gegevensverstrekking door aanvragers die reeds met ADSB bekend zijn blijkt in de praktijk goed te verlopen; nieuwe aanvragers worden daarentegen soms 'overvallen' door de hoeveelheid vragen en aan te leveren informatie. Wij achten het dan ook zinvol om (potentiële) aanvragers eerder in het proces in te lichten over de omvang en diepgang van het onderzoeksproces en te verwachten vragen.

Tevens dienen *Adherents* te vereisen dat exporteurs en eventueel andere partijen op vier punten een verklaring afleggen. Dit betreft de volgende zaken:

1) dat noch zij, noch andere natuurlijke- of rechtspersonen die namens hen handelen in verband met de transactie betrokken zijn of zullen zijn bij omkoping;
2) dat noch zij, noch andere natuurlijke- of rechtspersonen die namens hen handelen in verband met de transactie momenteel door een rechtbank worden aangeklaagd of formeel worden onderzocht door openbare aanklagers wegens schending van wetten tegen omkoping van een land of binnen een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag zijn veroordeeld door een rechtbank wegens overtreding van wetten tegen omkoping, onderworpen zijn aan soortgelijke maatregelen of als onderdeel van een openbaar toegankelijk tribunaal;
3) dat noch zij, noch andere natuurlijke- of rechtspersonen die namens hen handelen in verband met de transactie zijn vermeld op de openbaar beschikbare uitsluitingslijsten van één van de Multilaterale Financiële instellingen (MFI's);
4) dat commissies en vergoedingen die zijn betaald of zullen worden betaald aan een natuurlijke- of rechtspersoon die namens hen handelt in verband met de transactie, enkel voor legitieme diensten (zullen) zijn.

Middels het opnemen van specifieke vragen in bijvoorbeeld het aanvraagformulier en de anti-omkopingsverklaring wordt ervoor gezorgd dat exporteurs over bovenstaande (kunnen) verklaren. Indien de gegeven antwoorden op deze vragen leiden tot een verhoogd risico op omkoping, kan dit een aanleiding zijn voor het uitvoeren van een EDD-onderzoek. Dit is vastgelegd in zowel de publicatie van het anti-omkopingsbeleid als in de toelichting op het aanvraagformulier en de anti-omkopingsverklaring. Voorgaande in acht nemend wordt zowel op beleidsmatig niveau als in de praktijk voldaan aan de betreffende aanbevelingen uit de 2019 *Recommendation*. Hieronder wordt nader gespecificeerd hoe bovenstaande vier punten tot uiting komen in het aanvraagformulier.

Ten eerste zien vraag 9a en 9g van het aanvraagformulier op betrokkenheid bij omkoping als bedoeld in art. 177, 178, 178a en art. 328ter van het Wetboek van Strafrecht. De vragen b, c, d en e van onderdeel 9 zijn gericht op gerechtelijke procedures en onderzoeken in het kader van (betrokkenheid bij) omkoping binnen een periode van vijf jaar voorafgaand aan de verzekeringsaanvraag. Wat betreft betrokkenheid bij een onderzoek in het kader van omkoping, is uit interviews gebleken dat ‘onschuldig tot schuldig bewezen’ de insteek is. Dit kan, in combinatie met een lange looptijd van dergelijke onderzoeken, als gevolg hebben dat mogelijke feitelijke betrokkenheid bij omkoping op termijn onvoldoende in beeld komt of blijft. Partner in Compliance raadt dan ook aan om in zulke gevallen behoedzamer op te treden, door bijvoorbeeld informatie betreffende een dergelijk onderzoek mee te laten wegen in de beoordeling en eventueel aanvullende voorwaarden op te leggen.

Naar de aanwezigheid op een uitsluitingslijst wordt gevraagd middels vraag 9f van het aanvraagformulier. Wel kan de consequentie van vermelding op een dergelijke lijst volgens ons nadrukkelijker worden opgenomen in de procesbeschrijvingen. Ook is het zinvol om de tool voor screening tegen uitsluitingslijsten gebruiksvriendelijker te maken, aangezien deze – zo is uit interviews met uitvoerende medewerkers van ADSB gebleken – momenteel als onvoldoende werkbaar wordt ervaren.

Tot slot ziet vraag 9h op de legitimiteit van diensten waarvoor eventuele agentenbetalingen plaatsvinden. Het blijkt in de praktijk lastig om de gepastheid van een dergelijke vergoeding te beoordelen: er worden uiteenlopende verklaringen gegeven voor de hoogte van een vergoeding en een deel van deze verklaringen blijkt lastig te verifiëren. Partner in Compliance adviseert dan ook dat, teneinde een betere beoordeling van de aangeleverde informatie te kunnen geven, meer handvatten worden geboden aan de medewerkers. Hierbij kan gedacht worden aan het ontwikkelen van concrete procesbeschrijvingen, het geven van trainingen en het delen van *best practices*. Op deze manier kunnen onderzoeken, naar bijvoorbeeld een agentenbetaling, met meer diepgang worden uitgevoerd.

3. Aanbevelingen met betrekking tot *Enhanced Due Diligence* (EDD)

Partner in Compliance heeft geconstateerd dat de aanbevelingen op het gebied van *Enhanced Due Diligence* (EDD) onvoldoende doorwerking vinden in beleid, processen en werkwijzen. Deze aanbevelingen zijn verbonden aan de fase nadat het aanvraagformulier is ingevuld en de screening is uitgevoerd.

De eerste aanbeveling uit deze groep van de 2019 OECD *Recommendation*, welke ziet op het evalueren van informatie teneinde te beoordelen of een EDD plaats dient te vinden, wordt gedeeltelijk opgevolgd. In het Beleidshandboek van de Staat[17], de toelichting op de anti-omkopingsverklaring en de publicatie omtrent het anti-omkopingsbeleid[18] wordt 'een vermoeden of geloofwaardige verdenking van omkoping' benoemd als grond voor het starten van een EDD. Dit ziet echter uitsluitend op concrete aanknopingspunten, zoals aanwezigheid op een uitsluitingslijst. Daarnaast wordt in de ABDD-procedure een 'uitgebreide screening' beschreven indien sprake is van een verhoogd risico (hier worden enkele concrete triggers voor benoemd).

In de praktijk blijkt het niet voor alle werknemers helder te zijn wanneer een EDD dient te worden gestart. Daarnaast is uit interviews gebleken dat verwarring bestaat over het verschil tussen de afzonderlijke processen; een aantal medewerkers interpreteert een uitgebreide screening als een volwaardige EDD. Derhalve raden wij aan concreter vast te leggen in welke gevallen een EDD dient te plaatsvinden, bijvoorbeeld middels een gedetailleerde beslisboom. Medewerkers dienen tevens opgeleid te worden in het herkennen en beoordelen van *red flags*, om te kunnen inschatten of een EDD uitgevoerd dient te worden.

Aansluitend blijkt niet duidelijk vastgelegd welke stappen genomen moeten worden in het geval van een EDD-procedure. Het opstellen van een operationeel beter bruikbare EDD-procedure met een heldere uitwerking van de verschillende stappen die in een onderzoek dienen te worden gezet, wordt cruciaal geacht om uitvoering te geven aan deze component van de 2019 OECD *Recommendation*. Partner in Compliance beschouwt de EDD als een krachtig middel om risico's gerelateerd aan omkoping in kaart te brengen en te mitigeren. Het ontbreken van concrete en uitvoerbare procedures bemoeilijkt de inzet van dit middel waar dit wenselijk of zelfs noodzakelijk zou zijn. De implementatie van onze aanbevelingen omtrent deze groep van de 2019 OECD *Recommendation* geven wij dan ook hoge prioriteit.

[17] Hoofdstuk 2.5.4.3. van het Beleidshandboek – Administratieve Organisatie, onder 1. *Definities*, H. *Enhanced due dilligence* (EDD).
[18] In november 2021 is een conceptversie aangaande de publicatie omtrent het anti-omkopingsbeleid opgesteld door ADSB, welke ten behoeve van deze evaluatie met ons is gedeeld. Naar verwachting zal de publicatie ten tijde van deze evaluatie binnenkort op de website van ADSB worden geplaatst.

4. Aanbevelingen met betrekking tot evaluatie en beslissingen nemen

De vierde groep van de 2019 OECD *Recommendation* is gericht op de evaluatie van de resultaten uit de screening en eventuele EDD, waarna kan worden besloten of een polis wordt geweigerd of toegekend (eventueel met aanvullende maatregelen). Deze groep aanbevelingen is daarmee gericht op de eerste fase in het proces. Uit de resultaten van ons onderzoek blijkt dat in beleid, processen en werkwijzen in zekere zin opvolging is gegeven aan deze aanbevelingen. In een aantal beleidsstukken wordt benoemd dat ADSB een meldplicht aan het Ministerie van Financiën heeft indien een geloofwaardige beschuldiging of bewijs van omkoping bestaat. Het Ministerie van Financiën dient daaropvolgend de opsporingsautoriteiten te informeren. Een daadwerkelijke procedure voor het uitvoeren van een dergelijke melding ontbreekt echter. In het geval dat een melding wordt gedaan, zal geen polis worden afgegeven.

Aan een transactie kunnen aanvullende maatregelen worden verbonden: dit betreft bijvoorbeeld het recht van de exporteur om een audit uit te voeren op de betrokken agent of het door de agent ondertekenen van de *Code of Conduct* van de exporteur. Het melden aan autoriteiten en het weigeren van een polis-afgifte blijkt in de praktijk gecompliceerd. Zo heerst, mogelijk als gevolg van het ontbreken van een procedure, onduidelijkheid over wat 'meldenswaardig' is. Momenteel wordt onvoldoende onderbouwend gecommuniceerd aan het Ministerie van Financiën over het afwijzen van aanvragen, evenmin wanneer de afwijzing (in een vroeg stadium) plaatsvindt vanwege een signaal van (mogelijke) omkoping.

Teneinde meer duidelijkheid te creëren omtrent het meldproces adviseren wij een concrete werkbeschrijving op te stellen en te documenteren, zodat duidelijk is wanneer en op welke manier dient te worden gemeld. Daarnaast is het in onze optiek zinvol om in kaart te brengen welke aanvullende (mitigerende) maatregelen (op compliance-gebied) in verschillende situaties opgelegd kunnen worden aan de aanvrager of eventuele andere relevante betrokken partijen. Hierbij kan gedacht worden aan het verrichten van een uitgebreid(er) openbaar bronnenonderzoek, het opvragen van aanvullende informatie en/of documentatie omtrent de aanvrager, agent, of andere betrokken partijen, het uitvoeren van een jaarlijks *due dilligence* onderzoek (ook wel monitoring), het vereisen van aanvullende verklaringen bij toekomstige handelingen of het opleggen van nadere verplichtingen.

Uit gesprekken met ADSB is gebleken dat men terughoudend is met het opvragen van onderliggende of aanvullende documentatie bij exporteurs. De reden hiervoor ligt in het gegeven dat het contract zich nog in de 'gunningsfase' bevindt (de agent krijgt pas betaald na de gunning) en ADSB zelf geen directe relatie heeft met de agent. In het geval dat onvoldoende informatie is verkregen om tot een gedegen risicobeoordeling te komen of wanneer meer comfort verkrijgen nodig wordt geacht, dient het inzien of opvragen van documentatie een helder doel en behoort dit tot een noodzakelijke stap in het onderzoek. Wij adviseren om afwegingen met betrekking tot het al dan niet opvragen van documentatie op te nemen in beleid en werkwijzen. Het dient te worden beoordeeld welke documentatie relevant en noodzakelijk is voor het onderzoek – en daarbij dient het opvragen van informatie proportioneel te zijn aan de gesignaleerde risico's.

5. Aanbevelingen met betrekking tot *post final commitment*

De door de OECD opgestelde aanbeveling omtrent *post final commitment*, de fase na polis-afgifte, heeft betrekking op het onmiddellijk op de hoogte stellen van (handhavings)autoriteiten in het geval van een geloofwaardige beschuldiging of bewijs van omkoping. Partner in Compliance constateert dat een begin is gemaakt met het implementeren en opvolgen van deze aanbeveling, maar dat de huidige stand van zaken onvoldoende is. De meldplicht van ADSB is opgenomen in het Beleidshandboek, de toelichting op het aanvraagformulier en de (aanstaande) beleidspublicatie, maar een concrete meldprocedure voor medewerkers ontbreekt. In het geval van mogelijke betrokkenheid bij omkoping is de insteek 'onschuldig tot schuldig bewezen' – wat ertoe zou kunnen leiden dat feitelijk slechts zou worden gemeld bij daadwerkelijk bewijs voor omkoping. Deze insteek sluit niet aan op de omschrijving in de 2019 OECD *Recommendation*, namelijk 'een *geloofwaardige beschuldiging* of bewijs van omkoping'. Hierbij dient wel te worden vermeld dat, in geval van berichtgeving over bijvoorbeeld een strafrechtelijk onderzoek, aanvullende stappen door ADSB worden gezet teneinde meer inzicht te verkrijgen in de impact van dergelijke berichtgeving op het aanvraagproces.

In aanvulling op bovenstaande blijkt dat in de praktijk minimaal wordt gemeld; mogelijk is dit een consequentie van de onduidelijkheid die heerst rondom de meldprocedure. Zoals eerder benoemd raden wij dan ook aan een heldere meldprocedure in te richten en vast te leggen. Dit beschouwen wij als een aanbeveling met hoge prioriteit.

6. Aanbevelingen met betrekking tot rapporteren en monitoren

In het kader van rapporteren en monitoren verlangt de OECD ten eerste de publicatie van de nationale beleidsverklaringen en gerelateerde verklaringen, relevant voor de uitvoering van de *Recommendation.* Dit is door ADSB*,* zij het gedeeltelijk, opgevolgd: in een tweetal documenten op de website zijn beleidsstandpunten omtrent omkoping te vinden. De door ADSB opgestelde publicatie omtrent het anti-omkopingsbeleid zal binnenkort op de website verschijnen. Partner in Compliance beschouwt dit als een stap in de goede richting.

Ten tweede dienen *Adherents* ervaringen op nationaal niveau te monitoren, te evalueren en te delen. Ondanks dat het momenteel nog ontbreekt aan een procedure voor het delen van *best practices*, vindt in de praktijk wel drie keer per jaar een overleg plaats en eenmaal per jaar een werkgroep, beide in het kader van de *Working Party on Export Credits and Credit Guarantees* (hierna ECG). Daarnaast zal de Nederlandse Staat bijdragen aan een *guidance note* aangaande de 2019 *Recommendation*. Evenals ADSB zelf, beschouwt Partner in Compliance het opstellen van een *body of experience* als doel voor de toekomst.

Bovenstaande is tevens van toepassing op de aanbeveling welke van *Adherents* verlangt dat zij ervaring opdoen middels het regelmatig verslag uitbrengen en informatie uitwisselen aangaande ondernomen acties om omkoping te bestrijden, teneinde praktijken te verbeteren en een uniforme implementatie van de *Recommendation* te bevorderen.

Aangezien deze aanbeveling niet is teruggevonden in zowel beleid als praktijk, raden wij aan deze aanbeveling op te nemen in beleidsstukken, zodat hier vervolgens naar gehandeld kan worden in de praktijk.

Ook wordt van *Adherents* vereist dat zij procedures op nationaal niveau voortdurend verbeteren en ontwikkelen. Door ADSB en exporteurs zelf worden stappen gezet om beleid en werkwijzen te versterken, maar tot op heden is voor continue verbetering nog geen concreet proces opgesteld. Partner in Compliance raadt dan ook aan een dergelijke procedure te ontwikkelen en te implementeren. Hiernaast zou periodiek contact met partijen zoals het Anti Corruptie Centrum van de FIOD zinvol kunnen zijn voor het blijven ontwikkelen van kennis en inzicht.

Tot slot dienen *Adherents* transacties waarbij sprake was van omkoping, resulterend in een veroordeling of soortgelijke maatregel, te rapporteren aan de ECG ex-post. Hierbij dienen tevens de ondernomen vervolgstappen te worden gerapporteerd. In beleidsstukken is een implementatie van deze aanbeveling niet teruggevonden – en ook in de praktijk blijkt tot op heden nog geen ex-post check te zijn uitgevoerd. Partner in Compliance acht het dan ook nuttig om een proces in te richten waarmee deze aanbeveling voldoende tot uiting komt.

Bevindingen Casereviews

Om inzicht te krijgen in de operationele processen en de praktische uitvoering van het anti-omkopingsbeleid, heeft Partner in Compliance in de vorm van een *casestudy* onderzoek gedaan naar drie verschillende cases. We hebben de betreffende cases, aan de hand van enkele criteria, geselecteerd in overleg met de stuurgroep. ADSB en het Ministerie van Financiën hebben de relevante en benodigde documenten verstrekt en eventuele onduidelijkheden zijn besproken met de desbetreffende *underwriter*.

Gedurende de analyse hebben wij ons met name gericht op de gevolgde procedures en gehanteerde werkwijzen en in mindere mate op de inhoudelijke en casus specifieke aspecten. We hebben een rode draad vastgesteld aangaande de bevindingen in alle drie de cases, welke in onderstaande paragrafen wordt behandeld. Aangezien de cases zelfs in geanonimiseerde vorm relatief eenvoudig te herleiden zijn naar de aanvragende entiteit of naar het project, hebben we (in overleg met de stuurgroep) besloten om in het rapport slechts de veralgemeniseerde rode draad te bespreken.

CDD-/ABDD-onderzoek

In ieder dossier wordt benoemd dat een *Customer Due Diligence*-onderzoek (hierna CDD-onderzoek) is uitgevoerd. Aan de hand van de aangeleverde documentatie, tevens bevestigd door de behandelende *underwriters*, hebben we geconstateerd dat het CDD-onderzoek bestaat uit een screening in LexisNexis en RDC/GRID[19], een uitdraai van de Kamer van Koophandel (KvK) en een eventuele aanvullende screening in RepRisk[20]. Voorgaande blijkt eveneens uit de verdiepende interviews met de medewerkers van ADSB en uit de evaluatie van de beleidsstukken. In de voorgenoemde systemen en screeningtools worden automatische checks gedaan op diverse lijsten en in openbare bronnen. Een dergelijke grondige screening hoort zeker onderdeel te zijn van een CDD-onderzoek en is een goed startpunt voor het onderzoek.

Vanaf dit vertrekpunt zou het in onze optiek goed zijn om een uitgebreider en zo volledig mogelijk klantbeeld te schetsen aangaande de verzekeringnemer en exporteur. Het is daarbij van belang om niet enkel ‘opmerkelijke’ aspecten op te nemen in het CDD-dossier, maar eveneens basale aspecten (bijvoorbeeld met betrekking tot de activiteiten, sector, historische gebeurtenissen, bestuurders en UBO van de aanvrager) in kaart te brengen. Deze kunnen wellicht juist mitigerend werken.

In tegenstelling tot het CDD-onderzoek zijn in de geanalyseerde dossiers slechts minimale ondernomen stappen teruggevonden in het kader van het *Agent Buyer Due Diligence* (hierna ABDD) -onderzoek. Het aantal en type (directe en indirecte aan de te verzekeren transactie

[19] Regulatory Data Corp/Global Risk Intelligence Database
[20] Een online due-diligence database voor het screenen op *Environmental, Social* en *Corporate Governance* gerelateerde risico’s.

verbonden) partijen[21] dat wordt gescreend is beperkt en bovendien ontbreekt het aan een gedegen uiteenzetting van de afwegingen en bevindingen. Met deze gehanteerde methodiek is het in onze optiek onvoldoende mogelijk een compleet beeld te vormen van de partijen die gemoeid zijn met de transactie.

Volgens *The Working Group on Bribery in International Business Transactions* spelen agenten en andere tussenpersonen een significante rol bij omkoping.[22] Derhalve is het van zwaarwegend belang dat meer diepgaande onderzoeken naar dergelijke partijen worden uitgevoerd. Hierbij kan worden gedacht aan het gebruiken van openbare bronnen (om bijvoorbeeld informatie te vergaren over het agentenkantoor), maar ook zou aanvullende informatie en documentatie (zoals overeenkomsten) kunnen worden opgevraagd bij de verzekeringnemer.

Met betrekking tot zowel de CDD- als ABDD-aspecten valt het in alle cases op dat geen overwegingen zijn opgenomen in het dossier; zo wordt bijvoorbeeld niet benoemd wat de beredenering is achter een keuze om een persoon/entiteit wel of niet te screenen. Wij adviseren om dergelijke afwegingen op te schrijven, ten eerste zodat het voor objectieve derden duidelijk wordt welke stappen en overwegingen zijn genomen in een onderzoek en ten tweede om de reproduceerbaarheid te waarborgen.

Ten aanzien van de screening valt eveneens op dat geen (toelichtende) informatie wordt opgenomen wanneer sprake is van een zoekresultaat; niet wanneer het resultaat een hit op een *Politically Exposed Person* (hierna PEP-hit) betreft en evenmin wanneer de hit op vermeende criminele activiteiten ziet. In dergelijke gevallen dient te worden genoteerd of het resultaat een *true* of een *false* hit betreft. Indien het resultaat daadwerkelijk betrekking heeft op de betreffende persoon/entiteit dient te worden aangegeven of dit van invloed is en welke gevolgen dit (mogelijk) heeft, waar nodig aangevuld door mitigerende factoren/maatregelen.

Landenrisico

In alle drie de dossiers wordt gerefereerd aan de *Corruption Perceptions Index*[23] (hierna CPI) van *Transparency International*. Uit de analyse van twee van de drie cases blijkt dat enkel wordt geconstateerd welke score en rangorde op de CPI zijn toegekend aan het land waarover de aanvraag gaat. In casu wordt niet ingegaan op de risico's die bij het desbetreffende land horen en daarmee hebben geleid tot deze classificatie. Zodoende wordt ook geen concrete koppeling gemaakt met de desbetreffende casus. In één van de geanalyseerde cases wordt enigszins dieper ingegaan op de corruptierisico's die spelen in het land waar de debiteur is gevestigd, al dient hierbij te worden opgemerkt dat hierbij verder wordt gegaan dan conform de huidige

[21] Hierbij kan gedacht worden aan agenten, (groot-)aandeelhouders, zuster- en dochterondernemingen, (onder) aannemers, UBO's, of andere sleutelfiguren.
[22] *Typologies on the role of intermediaries in international business transactions - Final Report,* (https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/43879503.pdf), geraadpleegd op 20-01-2022.
[23] Een door *Transparency International* opgestelde index waarin 180 landen zijn gerangschikt op basis van zowel de mate waarin er sprake is van corrupte gedragingen in de publieke sector, als van de aanwezigheid van mechanismen ter voorkoming van corruptie.

procesbeschrijving noodzakelijk wordt geacht. Een dergelijk grondiger onderzoek is in onze optiek echter relevant, gezien dit een meer gedegen risicobeoordeling mogelijk maakt; indien uit een onderzoek naar de achtergrond van een CPI-score blijkt dat deze gronden niet van invloed zijn op (partijen gerelateerd aan) de onderhavige aanvraag, dan kan deze score (beargumenteerd) minder zwaar worden meegewogen.

Conform het huidige beleid van ADSB heeft in iedere casus een uitgebreid onderzoek plaatsgevonden met betrekking tot het financiële (landen)risico, uitgevoerd door de landeneconoom[24]. Partner in Compliance adviseert het door de landeneconoom te verrichten onderzoek naar een land uit te breiden, naar tevens risico's op gebied van corruptie. De diepgang van het onderzoek naar financiële risico's zou daarbij als voorbeeld kunnen dienen voor meer diepgaand onderzoek naar het reputatie/corruptie risico. Deze risico's kunnen dan worden gekoppeld aan de aanvraag, waarbij eventueel mitigerende maatregelen kunnen worden genomen.

Agentenbetalingen

In twee van de drie cases is sprake van een tussenpersoon (agent). In beide cases is blijkens de documenten geen zoekslag gemaakt in openbare bronnen met betrekking tot de agent. Uit navraag bij de behandelende *underwriter* van één van de cases is gebleken dat weldegelijk een zoekslag is gemaakt. Dat hieromtrent geen opmerking in de documenten is opgenomen, houdt volgens de *underwriter* dan ook in dat geen relevante informatie naar voren is gekomen. Het is echter van belang om dergelijke informatie te allen tijde op te schrijven, in het kader van reproduceerbaarheid.
Daarnaast komt het in de geanalyseerde cases voor dat bij zoekslagen in openbare bronnen op de agent geen enkele informatie naar boven komt. Een dergelijke constatering zou, zoals tevens is vastgelegd in de ABDD-procedure, juist aanleiding moeten geven om nóg uitvoeriger naar de agent te kijken, gezien het opvallend is dat er geen informatie naar voren komt uit openbare bronnen.

In de documenten worden de werkzaamheden van de agenten uiteengezet in verschillende aspecten, waarbij een korte toelichting volgt van deze werkzaamheden. Vervolgens wordt kort ingegaan op de met de desbetreffende agent afgestemde vergoeding, waarbij wordt gesteld dat deze past binnen de bestaande kaders. De constatering dat de betaling binnen de richtlijn[25] past, beschouwt Partner in Compliance slechts als een eerste stap. Wij achten het van groot belang dat de feitelijke werkzaamheden van agenten nader worden gespecificeerd. Hierbij kan worden gedacht aan een onderzoek naar *substance* en daadwerkelijke werkzaamheden van de agent, of het toevoegen van de tijd die de desbetreffende werkzaamheden vergen (bijvoorbeeld globaal in hoeveelheid uren). Daarnaast kan het onderzoek naar de agentenbetaling worden aangevuld met aanwezige informatie en ervaring in de desbetreffende

[24] Het Handboek Processen en Procedures beschrijft de activiteiten van de underwriter i.r.t. het onderzoek van de landeneconoom
[25] In het Beleidshandboek is een richtlijn opgenomen waarmee wordt gesteld dat een agentencommissie niet meer mag bedragen dan 5% van het contractbedrag, met een maximumbedrag van €4.500.000,-.

branche en in het land waar de agent werkzaam is. In onze optiek wegen dergelijke afwegingen en inspanningen zwaarder dan de constatering dat een betaling binnen de vastgestelde richtlijn past. Het plausibel verklaren van (de hoogte van) een agentenbetaling op basis van een dergelijke richtlijn, is enkel verantwoord indien het in samenhang wordt bezien met voornoemde onderzoeksinspanning.

Bovenstaande informatie kan worden gecombineerd met de informatie welke idealiter uit het ABDD-onderzoek volgt over de desbetreffende agent (zie hiervoor tevens de paragraaf *CDD-/ABDD-onderzoek*). Hierbij moet voldoende comfort bestaan dat het bedrag dat betaald wordt aan de agent proportioneel is en dus in verhouding staat tot de verrichtte (of te verrichten) werkzaamheden. Het is te verwachten dat al een redelijke hoeveelheid informatie aanwezig is bij de aanvrager over de desbetreffende agent, gezien zij een directe samenwerking hebben. Een startpunt kan zijn om desbetreffende informatie (voor zover deze gedeeld mag/kan worden) op te vragen. Te denken valt aan overeenkomsten, facturen, ID-bewijzen en opdrachtomschrijvingen. Indien niet voldoende diepgang wordt gezocht in het onderzoek, kan de agentenbetaling niet op een juiste en volledige wijze beoordeeld worden. In dat geval kan het risico op omkoping in onvoldoende mate worden beoordeeld en kan onvoldoende worden uitgesloten dat een onacceptabel (reputatie)risico wordt gelopen met het verstrekken van de polis.

Inconsistenties

Wij hebben tijdens de analyse van de cases inconsistente informatie gevonden. Zo is in één van de dossiers sprake van tegenstrijdige data; gesteld wordt dat de agent al 7 jaar met het project bezig is, terwijl begin 2020 pas überhaupt sprake lijkt van (belangstelling voor) een dergelijk project. Middels hoor en wederhoor is omtrent deze discrepantie een toelichting gevraagd, echter kon de bevraagde *underwriter* hier geen verklaring voor geven. Deze tegenstrijdige tijdindicaties doen de vraag rijzen of de juiste informatie is verstrekt door de verzekeringnemer, dan wel of deze informatie op de juiste manier is geïnterpreteerd door ADSB.

In een andere casus wordt de naam van het bedrijf verwisseld met die van de UBO en worden daarnaast verschillende spellingsvormen van de naam gebruikt. Dit zorgt voor onduidelijkheden in het dossier en een verminderde reproduceerbaarheid van het onderzoek. Bovendien leidt dit ertoe dat een juiste screening niet kan plaatsvinden en vergroot dit de kans dat mogelijke (negatieve) resultaten wegens gebruik van verkeerde spellingsvormen uitblijven. Wij adviseren dan ook dat informatie op een secure wijze wordt genoteerd en dat dergelijke inconsistenties gedurende een gedegen 4-ogen controle worden gesignaleerd en gecorrigeerd.

Het valt ons tevens op dat het ontbreekt aan consistentie in de naamgeving van de documenten; zo wordt bij een groot deel van de documenten geen data weergegeven en kunnen namen (van soortgelijke documenten) per casus verschillen. Uit navraag is gebleken

dat ADSB momenteel werkt aan het implementeren van een gestructureerde naamconventie. Wij onderschrijven het belang van het hanteren van een eenduidige werkwijze in het benoemen van de desbetreffende documenten, waarin bijvoorbeeld de (aanmaak)datum wordt vermeld. Dit zorgt er tevens voor dat makkelijker gecontroleerd kan worden of alle documenten aanwezig zijn en dat de 4-ogen controle gemakkelijker en beter uitgevoerd kan worden.

Risicobeoordeling en overwegingen

In de onderzochte cases valt op dat in de verschillende deelonderwerpen niet tot nauwelijks een risicobeoordeling wordt gegeven. Voornamelijk wordt, door zowel ADSB als door het Ministerie van Financiën, ingegaan op de feiten zonder hier een oordeel over te vormen. Daarbij is geconstateerd dat over het algemeen de juiste onderwerpen worden behandeld, wat als positief wordt gezien, omdat daarmee een redelijke hoeveelheid informatie boven tafel wordt gehaald. De daarbij horende risicobeoordeling en duiding ontbreekt echter, waardoor het niet duidelijk wordt welke gevolgen de desbetreffende feiten hebben en welke mitigerende maatregelen eventueel genomen (kunnen en moeten) worden om het risico in te perken.

Ter illustratie; in de eerste casus is sprake van negatieve berichtgeving, maar in het acceptatievoorstel wordt hier niet verder op ingegaan en wordt de relevantie en impact hiervan niet actief beoordeeld. Juist in het geval dat sprake is van negatieve berichtgeving, dienen de genomen overwegingen te worden opgeschreven en zal daarover uiteindelijk een oordeel moeten worden gegeven. Een ander voorbeeld betreft de derde casus, waarin het Ministerie van Financiën een beoordeling over het reputatierisico dient te geven. Hier worden echter slechts feiten weergegeven in plaats van een beoordeling.
Wij adviseren om de afwegingen die zijn gemaakt zoveel mogelijk te noteren en een uiteindelijke conclusie te vormen over de (deel)onderwerpen, zodat uiteindelijk een onderbouwde risicoclassificatie kan worden gegeven, met bijbehorende mitigerende maatregelen. Een mitigerende maatregel in voorgaand voorbeeld zou bijvoorbeeld kunnen zien op het actief (of frequenter) monitoren van een bepaald onderwerp/persoon/entiteit.

Conclusie

In de geanalyseerde dossiers wordt een concreet en diepgaand beeld geschetst van de financiële (landen)risico's. Ten aanzien van de corruptie risico's concluderen wij daarentegen dat in de basis te weinig diepgang is gezocht. Onvoldoende informatie wordt opgehaald over de bij de transactie betrokken partijen (waaronder agenten) en aangaande het land waar de debiteur en agent gevestigd zijn, waardoor mogelijk geen volledig beeld ontstaat. Daarnaast schort het aan het beoordelen van de risico's die voortkomen uit de informatie die (wél) voorhanden is. Als gevolg hiervan kan bovendien geen gedegen beoordeling worden gegeven omtrent de (hoogte van de) agentenvergoeding.

Voor wat betreft de Ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken beoordelen we het als een positief signaal dat zij binnen het Verzekering Comité (hierna VC) inhoudelijke vragen stellen, waardoor risico's beter in beeld kunnen worden gebracht. Tegelijkertijd hebben wij

geconstateerd dat de vragen te veel aan de oppervlakte blijven; het VC gaat af op de beschikbare informatie – terwijl de dossiers onvoldoende diepgang hebben.
Wij achten het van belang dat voldoende inspanning wordt geleverd om alle mogelijke risico's die spelen bij een transactie in kaart te brengen. Daarbij dienen de overwegingen die in het onderzoek worden genomen zorgvuldig te worden vastgelegd, zodat de *underwriter* tot een gedegen risicoschatting kan komen, een heldere en onderbouwde conclusie kan trekken en de reproduceerbaarheid van het onderzoek gewaarborgd wordt. Tenslotte willen we benadrukken dat informatie secuur dient te worden genoteerd om inconsistenties te voorkomen.

Recapitulatie

In dit hoofdstuk recapituleren we de bevindingen uit ons onderzoek. Deze bevindingen zijn gebaseerd op documentonderzoek, informatie verkregen uit interviews met medewerkers van ADSB, de Ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken en met stakeholders – en zijn daarnaast geformuleerd in samenspraak met de resultaten van de review van drie cases uit de praktijk. De aanbevelingen volgend uit deze bevindingen zijn samengevat in het hierop volgende hoofdstuk.

Risicobewustzijn

Gedurende het verrichten van dit onderzoek is, zowel inhoudelijk als procesmatig, naar voren gekomen dat bij de betrokken partijen het belang van een gedegen anti-omkopingsbeleid goed in beeld is. Ondanks de aanwezigheid van onduidelijkheden en verschillen in opvattingen over bijvoorbeeld de diepgang van een onderzoek klinkt bij alle partijen eenzelfde geluid: *"Wij willen niet betrokken zijn of raken bij omkoping"*. In de interviews met diverse medewerkers, bestuurders en exporteurs heeft deze opstelling tot een open en meewerkende houding in de interviews geleid, waarbij het bespreken van zaken die (nog) niet op orde waren niet werd geschuwd. Het belang van het verder ontwikkelen van beleid en werkwijzen om omkoping tegen te gaan wordt bovendien eveneens door alle partijen onderkend. Exporteurs blijken in de afgelopen jaren dan ook stappen te hebben gezet teneinde haar compliance beleid te versterken, zo is gebleken uit interviews. Exporteurs die reeds langere tijd bekend zijn met ADSB en het aanvraagproces blijken meewerkend te zijn wat betreft het aanleveren van informatie en het beantwoorden van vragen. Nieuwe aanvragers daarentegen zijn soms wat 'overweldigd' door de hoeveelheid vragen, de aan te leveren informatie en de duur van het aanvraagproces.

Voor het gebruik maken van de anti-omkopingverklaring wordt door de exporteurs begrip getoond en men steunt dit initiatief. De gehanteerde anti-omkopingsverklaring bestaat momenteel uit twee delen, waarbij het eerste deel ziet op de verklaring dat geen omkoping heeft plaats gevonden of plaats zal vinden. Het tweede gedeelte betreft een verklaring dat de aspirant verzekerde ADSB juist heeft geïnformeerd. Dat de aangeleverde informatie correct is, dienen aspirant-aanvragers op twee momenten te verklaren, namelijk bij het invullen van het aanvraagformulier en bij de afgifte van de polis. Dit komt in onze optiek het preventieve karakter van de verklaring ten goede.

Bij invoering van de verklaring bleken enkele exporteurs en banken echter wel moeite te hebben met de bewoording van enkele onderdelen uit de verklaring, deze zouden onnodig breed en daarmee onuitvoerbaar zijn. In reactie op de anti-omkopingsverklaring is in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) dan ook een *legal opinion* opgesteld en aangedragen bij het Ministerie van Financiën. Vanuit het Ministerie van Financiën hebben wij vernomen dat zij, los van eerder doorgevoerde wijzigingen, na zorgvuldige afwegingen hebben besloten geen verdere aanpassingen meer door te voeren aan de verklaring. Deze beslissing

is gedeeltelijk gebaseerd op de resultaten van een mini-consultatie met stakeholders, die voorafgaand aan de *legal opinion*, medio 2019 heeft plaatsgevonden. Naar aanleiding van deze consultatie zijn reeds wijzigingen doorgevoerd in zowel de anti-omkopingsverklaring als in de Algemene Voorwaarden. Deze wijzigingen kwamen op onderdelen overeen met punten uit de *legal opinion*.

Gedurende deze evaluatie heeft Partner in Compliance in de interviews met stakeholders eveneens aandacht geschonken aan de eerdergenoemde kritiek aangaande de anti-omkopingsverklaring. Ondanks de voortdurende eerder besproken bezwaren, hebben exporteurs aangegeven bereid te zijn de verklaring in de huidige vorm te ondertekenen – een geluid dat strookt met wat Partner in Compliance van het Ministerie van Financiën heeft vernomen.

Beleid, processen en werkwijzen

Op beleidsmatig niveau zijn in de afgelopen jaren diverse ontwikkelingen geweest. Zo is in algemene zin anti-omkopingsbeleid vastgelegd in het Beleidshandboek (BHB) en zijn er afzonderlijke procesbeschrijvingen opgesteld, waaronder een procedure *Customer Due Dilligence* (CDD) en een procedure *Agent Buyer Due Dilligence* (ABDD).

Momenteel ontbreekt echter nog een overkoepelend beleidsstuk waarin invulling wordt gegeven aan bijvoorbeeld een risicoanalyse (‘Welke aan omkoping gerelateerde risico’s spelen bij het verstrekken van onze producten?’; ‘Hoe zien die risico’s er in de praktijk uit?’), risicoacceptatiecriteria (‘Wat vinden we acceptabel en vooral, wat niet?’) en een algemene procesbeschrijving voor zowel de Staat als ADSB (‘Hoe wordt het onderzoek uitgevoerd?’; ‘Wie heeft welke taken en verantwoordelijkheden?’; ‘Welke procedures hebben we om de in de risicoanalyse geconstateerde risico’s te onderzoeken en te behandelen?’). Doordat het toetsingskader voor aanvragen momenteel onvoldoende is vastgelegd, blijkt het in de praktijk lastig om concrete handvatten te bieden aan de operatie en is een gedegen beoordeling van de risico’s voor een groot gedeelte afhankelijk van de kennis en ervaring van de verschillende personen in het proces. Medewerkers van ADSB hebben aangegeven uit ervaring te weten wat de organisatie acceptabel acht en op deze ervaring worden de aanvragen beoordeeld. Zonder een concrete en handzame vastlegging hiervan kan het onderbouwen van een oordeel, bijvoorbeeld in geval van een afwijzing, in de praktijk gecompliceerd zijn.

Hoewel een CDD-procedure is ingericht, hebben wij geconstateerd dat deze in de praktijk (zeer) beknopt is en hoofdzakelijk bestaat uit het uitvoeren van een KvK-toetsing en het screenen van enkele entiteiten in de structuur van de aanvrager. Met deze methodiek wordt in onze optiek onvoldoende invulling gegeven aan het *Know Your Customer* (KYC) principe. In het onderdeel *Aanbevelingen* wordt hier uitvoeriger op ingaan. Verder is gebleken dat een concrete uitwerking ontbreekt in verschillende procedures, waaronder de eerdergenoemde ABDD-procedure. Doordat een heldere – op de initiële risicobeoordeling toegespitste – beschrijving van onderzoeksactiviteiten in de verschillende fasen ontbreekt, ontstaan verschillen in de uitvoering en diepgang van de onderzoeken door verschillende medewerkers.

Het ontbreken van een concrete EDD-procedure en een formele procedure voor het rapporteren van (mogelijke) betrokkenheid bij omkoping leidt er daarnaast toe dat deze processen in de praktijk slechts sporadisch worden uitgevoerd.

Tenslotte merken we op dat het huidige beleid en de hedendaagse werkwijze geen mogelijkheid bieden tot het monitoren op bijvoorbeeld negatieve signalen of mogelijke omkoping nadat de polis is verstrekt. Afwijkingen (aan de kant van de exporteur of debiteur) van de door ADSB getoetste aanvraag en de risico's die hieruit voortvloeien blijven mogelijk onopgemerkt en ADSB is op deze wijze volledig afhankelijk van de verzekerde wanneer het gaat om het melden van mogelijke misstanden. Dit bemoeilijkt een tijdig optreden bij mogelijke incidenten. Voor de verzekerde geldt een mededelings- en rapportageplicht richting ADSB, maar wij zien het actief monitoren op bijvoorbeeld *bad press* als een relevante aanvulling hierop.

Kennis en vaardigheden

Het belang dat door de gehele organisatie heen gehecht wordt aan het tegengaan van betrokkenheid bij omkoping wordt weerspiegeld in de inspanningen van de medewerkers met betrekking tot de uitvoering van het onderzoek bij de aanvraag. Zoals echter ook door de medewerkers wordt aangegeven, heerst op de werkvloer het gevoel dat de juiste kennis en handvatten worden gemist om taken (specifiek op dit vlak) goed uit te kunnen voeren. Het onderzoek naar de anti-omkopingsonderdelen van een aanvraag wordt hoofdzakelijk uitgevoerd door de *underwriters*. Afgezien van een basale jaarlijkse training worden *underwriters* niet op een stelselmatige en inhoudelijk relevante wijze opgeleid en getraind. Specifieke kennis op het gebied van het uitvoeren van *due dilligence* onderzoeken, het herkennen van *red flags* en het beoordelen van mogelijke risico's op omkoping, ontbreekt hen daardoor.

Op het gebied van inrichting van de organisatie wordt de recente aanstelling van twee medewerkers met een specifieke compliance achtergrond als positief beoordeeld. Verwarring ontstaat echter op het moment dat deze personen, hoewel zij een functietitel van 'Compliance medewerker' krijgen, zij momenteel uitvoerende (screenings-)werkzaamheden uitvoeren in de *First Line of Defense*. Een compliance functie in klassieke zin kent een andere invulling en bevindt zich in de *Second Line of Defense*. Hierbij bestaan de verantwoordelijkheden van een *Compliance Officer* uit het vaststellen en verbeteren van (compliance-)beleid, het toetsen van de in de operatie gehanteerde werkwijzen aan dit beleid en het steekproefsgewijs verifiëren van de kwaliteit van activiteiten in de operatie. Inrichting van een dergelijke *Second Line of Defense* is iets wat momenteel lijkt te ontbreken, maar wat weldegelijk zeer relevant wordt geacht voor het borgen van kwaliteit en continuïteit van de beoordeling van anti-omkopingsrisico's. Gezien het gegeven dat de aanstelling van deze personen relatief recentelijk heeft plaatsgevonden, is het begrijpelijk dat men zich momenteel nog in een inwerktraject bevindt, waarbij de functie zelf nog doorontwikkeld kan en moet worden en waarbij ruimte is om bovenstaande aanbeveling op te nemen.

Tenslotte zijn wij in deze evaluatie tot de constatering gekomen dat nog een verbetering te behalen valt op het vlak van kennisdeling en het continu verbeteren van de gehanteerde processen en methoden. Gebreken in het stelselmatig delen van kennis en ervaring zijn geconstateerd op verschillende vlakken, zowel binnen de organisatie als extern. Hierdoor ontstaat er ruimte voor verschillen in opvatting en uitvoering, ontwikkelt individuele kennis en collectieve kennis in de organisatie mogelijk onvoldoende en wordt onvoldoende aansluiting gevonden bij maatschappelijke ontwikkelingen en recente ontwikkelingen in de bestrijding van corruptie.

Communicatie en transparantie

In de communicatie naar de buitenwereld worden, bij zowel de Staat als bij ADSB, momenteel goede stappen gezet. Het breed uitdragen van de waarden, principes en beleidstandpunten op het gebied van omkoping zou een kernpunt moeten zijn in het beleid. Rond de afronding van deze evaluatie wordt de laatste hand gelegd aan het door ADSB publiceren van de beleidsstandpunten op dit gebied.

De communicatie tussen ADSB en de aanvragers kenmerkt zich door het veelal informele karakter. Deze stijl wordt door zowel aanvragers als *underwriters* als positief beoordeeld vanwege de laagdrempeligheid en de goede band tussen de betrokken personen. Wij vinden het begrijpelijk dat een dergelijke relatie waardevol wordt geacht, hier schuilt echter ook een risico in. Zo is door verschillende medewerkers, waaronder enkele *underwriters,* aangegeven dat de goede en vaak langdurige band tussen de aanvrager en de vaste *underwriter* kan zorgen voor (een beeld van) verminderde objectiviteit. Recentelijk heeft bij enkele *underwriters* een uitruil van vaste aanvragers plaatsgevonden, waarmee dit risico wordt beperkt. Door het hanteren van een 4-ogen principe op het niveau van de *underwriters* en de beoordeling door het CC en VC, wordt dit risico nog verder tegengegaan. Wel is geconstateerd dat in de huidige werkwijze door ADSB vrijwel volledig wordt uitgegaan van de juistheid en volledigheid van de informatie die verstrekt wordt door de aanvrager, stammende vanuit de mededelingsplicht van de verzekerde. Een meer kritische blik op de aangeleverde informatie en indien nodig een verificatie hiervan met bijvoorbeeld onafhankelijke bronnen is in onze optiek echter wenselijk. Tevens dient het proces omtrent het 4-ogen principe, escalatie naar het CC en VC en de roulatie van *underwriters* te worden geformaliseerd.

In de communicatie tussen ADSB en de Staat hebben we ruimte voor verbetering geconstateerd. Meermaals wordt uitgegaan van de juistheid en volledigheid van aangeleverde informatie en een voldoende kritische blik ontbreekt dikwijls. Daarnaast blijkt uit interviews dat ADSB in bredere zin cijfers met betrekking tot aanvragen en afwijzingen middels maandelijkse rapportages deelt met de Staat, hierbij wordt echter slechts globaal ingegaan op de afwijsgrond. Ten behoeve van informatievoorziening en herleidbaarheid voor de Staat, raden wij aan de afwijsgronden duidelijk vast te leggen in de rapportages. In onderstaand hoofdstuk *Aanbevelingen* wordt hier uitvoeriger op ingaan.

Aanbevelingen

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanbevelingen volgend op de hiervoor besproken bevindingen. Partner in Compliance is van mening dat deze aanbevelingen een afdoende en uitvoerbare oplossing voor de gesignaleerde tekortkomingen vormen.[26]

Beleid, processen en werkwijzen

Uit onderhavige beleidsevaluatie is gebleken dat het beleid en de daaruit volgende procesbeschrijvingen en werkinstructies in grote mate versplinterd zijn. Op dit moment bestaat geen duidelijk overkoepelend beleid, informatie staat verspreid over verschillende documenten. Daarnaast is de informatie in het beleid, de procesbeschrijvingen en de werkinstructies niet uitputtend genoeg (zie bijvoorbeeld onderstaande paragraaf over ABDD/CDD/EDD). Deze documenten zijn daarmee niet toereikend om in de praktijk toe te passen.

Onderstaande afbeelding geeft schematisch weer welke stappen in onze optiek genomen dienen te worden om tot een werkbaar proces te komen. Ten eerste dient alle relevante wet- en regelgeving te zijn opgenomen in het beleid. Dit geldt eveneens voor internationaal geaccepteerde standaarden, zoals de 2019 OECD *Recommendation*. Uit eerdergenoemde bevindingen komt naar voren dat een aantal onderdelen van de 2019 OECD *Recommendation* in onvoldoende mate is geïmplementeerd, waardoor deze stap in het proces nog enige aandacht behoeft. Daarna volgt de verwerking van het beleid in werkprocessen en -instructies. Wij achten het van belang dat uitgebreide procesbeschrijvingen en werkinstructies worden geschreven, die voldoende handvatten bieden voor de werknemers die hiermee aan de slag moeten. In de volgende stap dienen deze beschrijvingen en instructies te worden toegepast in de praktijk – en moet worden getoetst of deze werkbaar zijn. Tenslotte kunnen individuele cases worden geanalyseerd om onderlinge verschillen tussen dossiers zo minimaal mogelijk te houden en om tot een uniforme werkwijze te kunnen komen.



[26] Rond het moment van oplevering van dit rapport is ons door het Ministerie van Financiën te kennen gegeven dat in samenwerking met ADSB een *taskforce* is opgericht, ten behoeve van het implementeren (en het monitoren van de implementatie) van de in dit rapport opgenomen aanbevelingen.

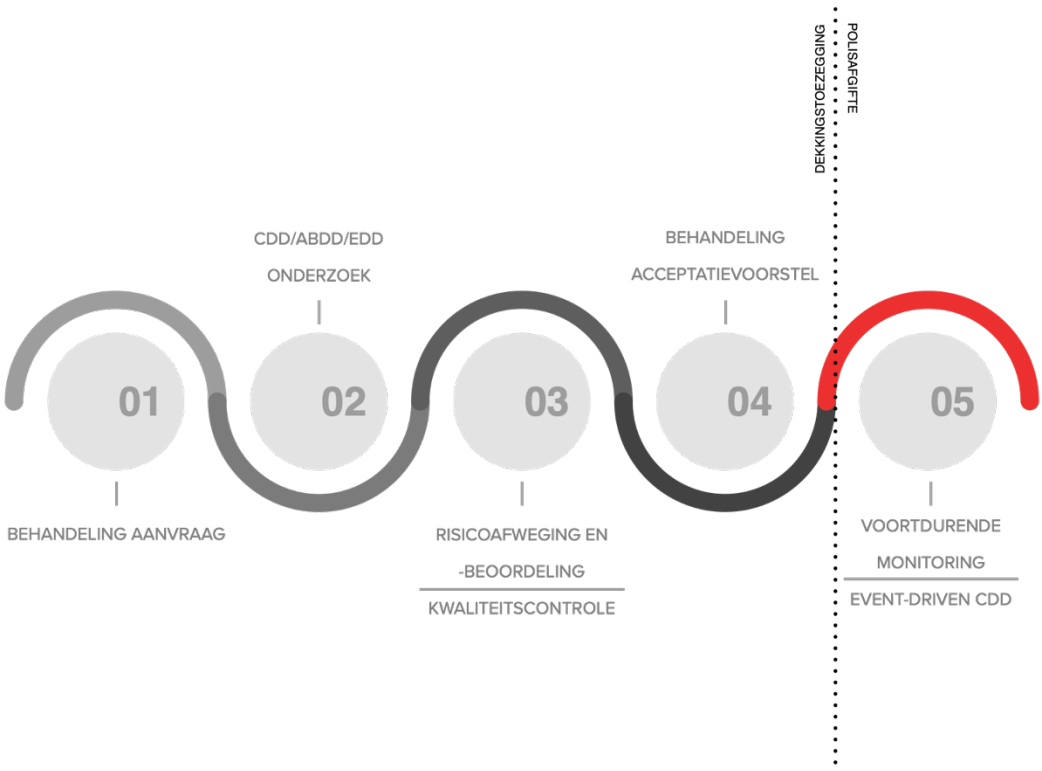
In het gevoerde beleid dient onder meer aandacht te zijn voor een risicoanalyse gespecificeerd op bijvoorbeeld sectoren en geografische gebieden waarin de (aspirant) verzekerden actief zijn, de risicoacceptatiecriteria van de organisatie, een helder toetsingskader voor risicobeoordelingen, *red flags*, periodieke monitoring, opleiding van medewerkers en het waarborgen van kwaliteit (door middel van een 4-ogen controle en een steekproef door Compliance). Ten aanzien van het laatste punt raden we aan om een *Second Line of Defense* in te richten, die onafhankelijk van de *First Line of Defense* adviseert en controleert.

De werkinstructies dienen te volgen uit het beleid, waarbij onder meer voldoende aandacht dient te zijn voor het uitvoeren van ABDD/CDD/EDD onderzoeken en de verschillen hiertussen. Uit deze evaluatie is gebleken dat dergelijke onderzoeken momenteel met onvoldoende diepgang worden uitgevoerd, onder andere omdat het de medewerkers ontbreekt aan concrete handvatten om deze onderzoeken uit te voeren. Een onderzoek zou niet enkel moeten bestaan uit een screening, maar zou in onze ogen tevens een uitgebreid openbaar bronnenonderzoek moeten omvatten. Daarnaast kan (aanvullende) informatie en documentatie worden opgevraagd over de aanvrager, agent of overige betrokken partijen. Zodoende ontstaat een algemeen klantbeeld en komen alle risico's die spelen bij de aanvrager in beeld. Wanneer de benodigde informatie is gevonden in openbare bronnen of ontvangen vanuit de aanvrager, zal een gedegen risicobeoordeling moeten worden uitgevoerd. Wanneer hieruit blijkt dat nog niet genoeg comfort is behaald, dan dient aanvullende informatie te worden opgevraagd, mitigerende maatregelen (bijvoorbeeld het voortdurend monitoren) te worden genomen of dient de aanvraag te worden afgewezen. Tenslotte dienen alle overwegingen en uitgevoerde handelingen te worden gedocumenteerd, zodat deze reproduceerbaar zijn en een kwaliteitscheck kan worden uitgevoerd.

Het maken van een gedegen beoordeling van agentenbetalingen is een significant onderdeel van de behandeling van een aanvraag waar een concrete werkinstructie voor benodigd is. In onze optiek zou de inhoudelijke beoordeling van de agentenbetaling hoofdzakelijk moeten rusten op onderzoek naar de werkzaamheden, waarbij concreet zou moeten worden aangetoond welke werkzaamheden door een agent verricht (gaan) worden, hoe de vergoeding is opgebouwd en hoe deze aspecten zich tot elkaar verhouden. Informatie over bijvoorbeeld (te verwachten) urenbestedingen of kennis en ervaring in een bepaalde branche kunnen relevante bronnen bij een beoordeling zijn. In onze optiek wegen dergelijke afwegingen en inspanningen zwaarder dan de constatering dat een betaling binnen de vastgestelde richtlijn past. De in het Beleidshandboek gestelde richtlijn zou wat ons betreft enkel in samenhang met een gedegen onderzoek op een verantwoorde manier onderdeel kunnen uitmaken van de beoordeling.

De werkinstructies dienen te voorzien in een uiteenzetting van de stappen die genomen dienen te worden in het onderzoek en toegelicht dient te worden met welke aspecten rekening gehouden dient te worden. Onderstaand is schematisch het proces weergegeven welke een *underwriter* gedurende een aanvraag dient te doorlopen. Ten eerste wordt, nadat een aanvraag

is gedaan, het desbetreffende klantonderzoek gestart. Daarna volgt een risicoafweging en risicobeoordeling op basis van de beschikbare informatie (inclusief een kwaliteitscheck), waarna de behandeling hiervan kan volgen in het CC dan wel het VC. Nadat de dekking is toegezegd (indien deze daarmee dus niet is afgewezen), volgt voortdurende monitoring op een *risk based* manier. Met een langer lopende monitoring kunnen signalen zoals negatieve berichtgeving tijdig worden waargenomen en kunnen risico's beter worden ondervangen. Indien uit deze monitoring nieuwe risico's naar voren komen, zal een *Event Driven* onderzoek moeten plaatsvinden. Dit houdt in dat er opnieuw naar het dossier dient te worden gekeken en een nieuwe afweging moet worden gemaakt – met eventueel nieuwe mitigerende maatregelen.



Kennis en vaardigheid

Wij adviseren dat zorg wordt gedragen voor een gedegen (terugkerende) opleiding van medewerkers die belast zijn met het uitvoeren van de verschillende *due dilligence* onderzoeken. Door vast te stellen welke kennis en vaardigheden noodzakelijk worden geacht bij het uitvoeren van beoordelingen, kan een samenhangend opleidingsprogramma worden ontwikkeld om nieuwe medewerkers deze kennis en vaardigheden bij te brengen en bestaande medewerkers op het gewenste niveau te houden. In de opleiding zou tenminste aandacht moeten zijn voor onderwerpen zoals het kennen en herkennen van *red flags*, en op te leggen mitigerende maatregelen. Daarnaast dient in dergelijke trainingen ook te worden ingegaan op het ontwikkelen van onderzoeksvaardigheden, zoals het uitvoeren van screenings, het doorvragen op aangeleverde informatie, het beoordelen van risico's en het noteren en uitwerken van bevindingen.

Daarnaast adviseert Partner in Compliance om te investeren in een platform voor het delen van kennis en ervaring. Binnen de organisatie zou dit kunnen zien op een periodieke bespreking van casuïstiek, *lessons learned* en *best practices*. In de samenwerking tussen ADSB en de Staat zou een uitbreiding van het bestaande compliance overleg kunnen worden geïmplementeerd door dieper in te gaan op (complexe) casusinhoudelijke zaken. Drie keer per jaar vindt een overleg in ECG-verband plaats en eenmaal per jaar een werkgroep (zoals benoemd in het hoofdstuk *Bevindingen 2019 OECD Recommendation*). Partner in Compliance dit verband als een goed platform voor kennisdeling. Er kan aanvullend tevens gedacht worden aan dergelijke kennisdeling met bijvoorbeeld het Anti Corruptie Centrum (ACC) van de FIOD en/of het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Door het actief delen van *best practices* en *lessons learned*, maar ook door het behandelen van nieuwe ontwikkelingen in het werkveld, zal in onze optiek de kennis en ervaring van zowel individuele medewerkers als de organisatie als geheel groeien.

Communicatie en transparantie

Wij bevelen aan dat inspanningen worden geleverd om zowel interne als externe communicatie te verbeteren en dat meer transparantie wordt gecreëerd tussen ADSB en de Staat, maar ook richting de 'buitenwereld'. ADSB is momenteel bezig met het uitwerken en publiceren van de beleidsstandpunten met betrekking tot anti-omkoping. Deze ontwikkeling zien wij als een belangrijke stap in de transparantie naar de buitenwereld toe. Eenzelfde stap zou wat ons betreft kunnen worden gezet door de Staat, waarbij de beleidsstandpunten op bijvoorbeeld de websites van de betrokken ministeries worden gepubliceerd. Tevens raden wij ADSB aan om standpunten en werkwijzen verbaal meer toe te lichten aan aanvragers, waardoor de anti-omkoping thematiek meer aandacht krijgt. Momenteel wordt dit met name schriftelijk vorm gegeven.

Daarnaast adviseren wij om het bijhouden en delen van cijfers met betrekking tot aantal aanvragen, voorleggingen en afwijzingen te formaliseren. Wij adviseren de redenen van een afwijzing op gedetailleerde wijze te rapporteren, zeker wanneer dit gebeurt op grond van een omkopingsrisico. Het op stelselmatige wijze delen van dergelijke informatie door ADSB met de Staat zal leiden tot een toename in wederzijds begrip en kwalitatieve verbetering. Daarnaast adviseren wij om het initiatief van een maximale periode waarin *underwriters* aan een bepaalde aanvrager gekoppeld blijven te formaliseren, zodat eenzelfde aanvrager niet jarenlang door dezelfde underwriter wordt beoordeeld (waarbij het risico bestaat dat een kritische blik verloren gaat).

Rubriek	Aanbevelingen

Processen en werkwijzen	• Overkoepelend beleid opstellen
	• Beleid verwerken in werkprocessen, zoals:
	  ○ Inrichten van een concrete meld-procedure
	  ○ Beoordelingsprocedure agenten-betalingen
	  ○ Uitbreiden ABDD/CDD/EDD procedure
	• Werkbaarheid toetsen
	• Periodieke monitoring instellen
	• *Second Line of Defense* inrichten

Kennis en vaardigheden	• (Terugkerende) opleiding van medewerkers • *Lessons learned* en *best practices* uitwisselen
Communicatie en transparantie	• Interne en externe communicatie verbeteren • Het mondeling bespreken van- en waarschuwen voor omkopingsproblematiek met aanvragers • Bijhouden en delen van cijfers omtrent aanvragen • Periode aanstelling *underwriter* op een aanvrager formaliseren

Amstelveen, 5 juli 2022

P. van Leusden
Partner in Compliance