

Vergaderjaar 2005–2006

30 374

Corruptiepreventie

Nr. 2

NOTA

Inhoudsopgave

Inleiding	1
1. Het WODC-onderzoek	3
2. Corruptie en corruptiebestrijding	4
3. Preventie van corruptie	7
3.1 Preventie in de openbare sector	8
3.2 Bevorderen integriteit van de politieke ambtsdragers	10
3.3 Bevorderen integriteit in de private sector	12
3.4 Oprichting Platform corruptiebestrijding	14
4. Signalen van corruptie en intern onderzoek	15
4.1 Signalen van corruptie en meldingsmogelijkheden	15
4.2 Intern onderzoek	18
4.3 De registratie van signalen van integriteitsschendingen en interne onderzoeken	19
5. Opsporing en vervolging van ambtelijke corruptie	20
5.1 Het strafrechtelijk onderzoek	20
5.2 Pro-actieve opsporing van ambtelijke corruptie	22
5.3 Vervolging ambtelijke corruptie	22
5.4 De registratie van strafrechtelijke onderzoeken	23
5.5 Opleiding van opsporingsambtenaren	23
6. Conclusie	23
6.1 Actiepunten	25

INLEIDING

De aanpak van corruptie is een van de speerpunten van het beleid van het kabinet. Het kabinet heeft het voeren van een actief anti-corruptiebeleid nadrukkelijk in het hoofdlijnenakkoord opgenomen. Binnen en buiten de overheid moeten hoge eisen worden gesteld aan integriteit en dienen corruptie en fraude met harde hand te worden tegengegaan en bestreden. Het kabinet hecht grote waarde aan het duurzaam vestigen van het beeld van een integere overheid en het leven in een samenleving waarin transparantie de norm is. Het bestrijden van corruptie en bevorderen van integriteit sluit ook aan bij het debat over waarden en normen.

De uitgangspunten van corruptiebestrijding worden sinds enkele jaren expliciet geformuleerd.¹ Eén van de daarbij uitgesproken beleidsvoor-nemens is het opstellen van de voorliggende nota corruptiepreventie door de minister van Justitie. Deze nota is alleen gericht op de bestrijding van ambtelijke corruptie, echter wel op beide aspecten van ambtelijke corruptie: die van de omgekochte ambtenaar en van de omkoper. De notitie is primair gericht op de bestrijding van corruptie in Nederland. Daarnaast komt ook de vraag aan de orde welke maatregelen genomen worden tegen betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven bij omko-ping van buitenlandse ambtenaren. De nota gaat echter niet in op corruptiebestrijding in het kader van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Hierover zal de minister voor Ontwikkelingssamenwerking separaat rapporteren. Corruptie in de privé sector, zogenoemde private corruptie, valt buiten het bereik van deze nota. De minister van Justitie gaat echter op korte termijn een actieplan voor de aanpak van private corruptie opstellen.

Doel van de nota corruptiepreventie is het verschaffen van inzicht in de aanpak van corruptie en het weergeven van de vijf lijnen waarlangs het kabinet de bestrijding de komende jaren vorm zal geven. Daartoe is in de nota ook een aantal concrete actiepunten opgenomen. Deze vijf lijnen vloeien voort uit de inventarisatie van de verschillende fasen van het proces van preventie en repressie van corruptie en zien op *integriteit, registratie, signalen van corruptie, strafrechtelijke handhaving en het Platform corruptiebestrijding*.

De afgelopen jaren hebben fenomenen van corruptie steeds meer aandacht gekregen en hebben er vele, zowel nationale als internationale, ontwikkelingen plaatsgevonden. Internationale verdragen ter bestrijding van corruptie in het kader van de Europese Unie, de OESO (1997) en de Raad van Europa (1999) hebben in 2000 onder meer tot een omvangrijke aanvulling en verbetering van de Nederlandse strafbaarstelling van corruptie geleid². Een aantal geruchtmakende gevallen van fraude en corruptie-zaken heeft sindsdien het belang van continue aandacht voor verschijnselen van corruptie en het nut van goede anti-corruptiewet-geving en actief -beleid aangetoond. Dit bleek onder meer toen in 2001 de Bouwfraude-zaak aan het licht kwam. De parlementaire enquêtecom-missie bouwnijverheid heeft eind 2002 gerapporteerd over de aard en omvang van de onregelmatigheden in de bouw. Voorts rapporteerde begin 2003 de anti-corruptiewerkgroep van de Raad van Europa (GRECO) voor de eerste maal over haar bevindingen ten aanzien van het Neder-landse anti-corruptiebeleid.

Zowel de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid, als GRECO, kwamen tot de conclusie dat in Nederland te weinig zicht bestond in de omvang van corruptie en kwamen tot de aanbeveling hier onderzoek naar te verrichten.

De minister van Justitie heeft aan deze aanbeveling direct gevolg gegeven door het Wetenschappelijk Onderzoek en documentatie-centrum (WODC) opdracht te geven onderzoek te verrichten naar de aard en omvang van ambtelijke corruptie.

Naast de aard en omvang is aan de onderzoekers is gevraagd in kaart te brengen de wijze waarop corruptiezaken door het bestuur en het Openbaar Ministerie worden afgedaan.

Op 30 augustus jl. is het onderzoeksrapport van het WODC aan de Kamer aangeboden. In de begeleidende brief is reeds een reactie van de minis-ters van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gegeven op het WODC-onderzoek. Daarbij is op een aantal punten verwezen naar de voorliggende nota corruptiepreventie.

¹ Kamerstukken II, 17 050, nr. 234 en 250.

² Kamerstukken II, 26 469, nrs. 1 en 3.

In de voorliggende nota zal mede op grond van de conclusies van het onderzoek een algemeen beeld worden geschetst van de bestrijding van corruptie in Nederland. Eerst zal nog kort op de conclusies van het WODC-onderzoek worden ingegaan. Hoofdstuk 2 wordt ingegaan op corruptiebestrijding en worden de internationale ontwikkelingen op dit vlak beschreven. De hoofdstukken 3 en verder bevatten een procesbeschrijving. Beschreven wordt hoe het Nederlandse beleid op het terrein van preventie van corruptie, melding en signalering van mogelijke corruptiegevallen, intern onderzoek, opsporing, tot uiteindelijk strafrechtelijke afdoening van feiten van corruptie. Telkens zullen daarbij de acties aan de orde komen die het kabinet de komende tijd wenst te ondernemen in de bestrijding van corruptie.

Besloten wordt met een uiteenzetting van de lijnen die het kabinet voor ogen heeft bij de bestrijding van corruptie en een opsomming van de actiepunten.

De bestrijding van ambtelijke corruptie vergt een adequate (strafrechtelijke) handhaving, waarvoor de minister van Justitie de verantwoordelijkheid draagt. De bestrijding van ambtelijke corruptie krijgt echter vooral ook effect door het voeren van een scherp integriteitsbeleid, dat vorm gegeven wordt onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gelet op deze gedeelde verantwoordelijkheid voor de bestrijding van ambtelijke corruptie, is deze nota ondertekend door zowel de minister van Justitie als de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1. Het WODC-onderzoek

In de brief van 30 augustus jl. waarmee het WODC-onderzoek aan de Kamer werd aangeboden zijn het onderzoek en de uitkomsten reeds beschreven.

Aangegeven is dat een onderzoek naar corruptie moeilijk is vanwege de heimelijke aard van corruptie en de nauwe verbondenheid van corruptie met andere, kleine normoverschrijdingen. Dat maakt het onmogelijk om tot een precieze schatting van de omvang van corruptie te komen. Het WODC-onderzoek is om deze redenen gericht op elementen die de omvang van corruptie mede bepalen en wel kenbaar zijn.

Het belangrijkste deel van het onderzoek wordt gevormd door een cijfermatige schatting van de omvang van ambtelijke corruptie in Nederland. Dit geschiedt door middel van enquêtes uitgezet onder alle overheidsorganisaties en door vergelijking van resultaten met uit andere onderzoeken bekende gegevens. Aldus ontstaat voor de eerste maal een volledig beeld van de jaarlijks verrichte interne onderzoeken naar mogelijke signalen van ambtelijke corruptie (ongeveer 130), alsmede het aantal strafrechtelijke onderzoeken (jaarlijks ongeveer 50). Zo ontstaat ook inzicht in de omvang van corruptie. Dit is van groot belang voor de onderbouwing en het richting geven van de bestrijding van corruptie.

Een belangrijke uitkomst van het WODC-onderzoek is, dat de gegevens over het aantal interne onderzoeken naar mogelijke signalen van corruptie en het aantal strafrechtelijke onderzoeken, leiden tot relativerende conclusies over de omvang van ambtelijke corruptie in Nederland. Ook met de aandacht voor de bestrijding van corruptie zit het over het algemeen goed.

Volgens de onderzoekers is er minder aandacht voor gedrag dat niet binnen de definitie van corruptie valt, maar daar wel dicht tegen aankruipt, zoals het genoemde «smeren en fêteren», vriendjespolitiek en

belangenverstremgeling. Dergelijk gedrag lijkt echter vaker voor te komen dan concrete signalen van corruptie. Verder lijkt het er volgens de onderzoekers op dat op vermoedens van corruptie serieuzer wordt gereageerd dan op signalen van gedragingen die daar dicht tegenaan liggen. Dit terwijl een andere conclusie uit het onderzoek is, dat gevallen van corruptie vaak beginnen met geringe normafwijkingen, in een omgeving die zulks qua vrijheid toestaat.

In deze nota wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de beschrijving van de fasen die zijn te onderscheiden in het proces van corruptiebestrijding. Deze beschrijving geeft de mogelijkheid verschillende uit het WODC-onderzoek voortkomende conclusies van een kader te voorzien. Samenvattend, betreft het bijvoorbeeld het gebrek aan onderzoeken van corruptie in voor corruptie gevoelige sectoren van de overheid. Voorts wordt aandacht besteed aan de interne onderzoeken. Daar blijkt dat niet altijd helder is hoe de overgang van een intern onderzoek naar een aangifte verloopt en op welke gronden vanuit een ambtelijke organisatie wordt besloten om een zaak wel of niet bij het Openbaar Ministerie aanhangig te maken. Tot slot wordt gekeken naar de wijze van afdoening, waarbij met name de geringe mate waarin gebruik wordt gemaakt van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel in corruptiezaken aandacht verdient.

Uit het WODC-onderzoek komt duidelijk naar voren dat zowel de beschreven signalering van mogelijke gevallen van integriteitsschending als de interne onderzoeken door organisaties van groot belang zijn voor corruptiebestrijding. Deze twee elementen van signalering en intern onderzoek vormen samen de voor de bestrijding van corruptie cruciale tussenfase tussen preventie en strafrechtelijk onderzoek. Dit sluit ook aan bij het volgende punt.

Aan de onderzoekers is gevraagd om met aanbevelingen te komen ten behoeve van het opzetten van een monitorsysteem. De aanbevelingen van de onderzoekers in dit verband, zijn vooral gericht op de verbetering van de beschikbaarheid van gegevens in Nederland, waaruit een goed beeld valt af te leiden van de signalen van corruptie. De belangrijkste aanbeveling van de onderzoekers is om een uniforme registratie van integriteitsschendingen – waaronder corruptie –, in het openbaar bestuur te realiseren.

De registratie van strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie is voldoende.

In de tweede plaats is het lastig een goed beeld van de omvang te krijgen omdat nog onvoldoende door betrokken organisaties geregistreerd wordt, en als er al geregistreerd wordt zijn de cijfers (in de derde plaats) niet goed vergelijkbaar omdat er geen uniforme definities bij de registratie worden gehanteerd.

Een goede uniforme registratie van integriteitsschendingen is derhalve een noodzakelijke voorwaarde voor een monitoringssysteem.

In het vervolg van de nota zullen we aan de hand van de procesbeschrijving van corruptiebestrijding nader ingaan op constatering van de onderzoekers en aangeven hoe deze dienen te leiden tot een aantal beleidsmatige acties.

2. Corruptie en corruptiebestrijding

Definitie van ambtelijke corruptie

Corruptie is een begrip dat veel verschillende interpretaties kent. Zowel in de nationale als in de internationale literatuur wordt corruptie nogal eens breed opgevat. Vaak worden dan fraude, diefstal en belangenverstren-

geling onder het corruptiebegrip geschaard of wordt de brede noemer «misbruik van macht» gebruikt. Door een dergelijke ruime definitie van corruptie te hanteren wordt corruptie bijna synoniem aan iedere denkbare integriteitsschending.

Deze nota staat in het teken van de bestrijding van ambtelijke corruptie. Van ambtelijke corruptie is sprake in een situatie waarin een persoon in de uitoefening van zijn functie iets doet of nalaat vanwege een verkregen gift, dienst of belofte. Deze definitie sluit aan bij de gedragingen zoals deze door het Wetboek van Strafrecht strafbaar zijn gesteld als omkoping. Het begrip ambtelijke corruptie omvat zowel de ambtenaar die zich laat omkopen (ook wel passieve corruptie genoemd) als de persoon die de ambtenaar omkoopt (actieve corruptie). In het geval van actieve corruptie kan het gaan om een private persoon, maar ook om een werknemer die ten behoeve van het bedrijf waar hij werkzaam is, een ambtenaar omkoopt. In het Wetboek van Strafrecht zijn de gedragingen van de omkoper strafbaar gesteld in de artikelen 177, 177a, 178, 178a Sr en de gedragingen van de omgekochte strafbaar in de artikelen 362, 363 en 363a Sr. De term ambtenaar in deze artikelen wordt zeer ruim uitgelegd: ook buitenlandse ambtenaren, politieke ambtsdragers, personen in dienst van vertegenwoordigende organen, ambtenaren van politie en het Openbaar Ministerie vallen hieronder.

Internationale ontwikkelingen in de bestrijding van corruptie

De ontwikkelingen op het gebied van de bestrijding van corruptie zijn de afgelopen jaren voor een ieder duidelijk waarneembaar. Corruptiezaken in binnen- en buitenland hebben geleid tot een *sense of urgency*. De internationale politieke aandacht voor corruptie is dermate toegenomen, dat het onderwerp inmiddels in de belangrijkste internationale gremia – Verenigde Naties, Europese Unie, Raad van Europa en OESO – op het allerhoogste plan staat.

Nederland heeft om twee redenen de ambitie in internationaal verband bij de bestrijding van corruptie een voortrekkersrol te vervullen. Deze ambitie wordt ingegeven door het feit dat de gezamenlijke ontwikkeling van internationale instrumenten de nationale bestrijding kan verbeteren, en door de onderkenning van het enorme belang dat de bestrijding van corruptie kan betekenen voor de wereldorde, evenwichtige economische ontwikkeling en politieke stabiliteit. De Nederlandse rol komt tot uitdrukking in een prominente deelname in internationale gremia en een actieve opstelling bij de totstandkoming van nieuwe verdragen. Nederland levert met grote regelmaat evaluatoren voor het verrichten van landen-evaluaties en bijdragen in de vorm van technische bijstand. De Nederlandse inzet komt voort uit de gedachte dat corruptie lang niet altijd een nationaal verschijnsel is, maar ook grensoverschrijdende vormen kent. In dergelijke gevallen dient Nederland te beschikken over de nodige juridische instrumenten die internationale rechtshulp kunnen bevorderen. Dit geldt binnen de EU, maar ook daarbuiten. Tegen deze achtergrond verklaarde de toenmalige minister van Justitie zich dan ook van harte bereid om te voldoen aan het Amerikaanse verzoek de organisatie van «Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity II» op zich te nemen. Bij de organisatie van Global Forum II heeft Nederland aan alle deelnemende landen de vraag voorgelegd welke elementen zij van belang achtten voor het op dat moment nog op te stellen VN-Verdrag tegen Corruptie. Op basis van deze reacties heeft Nederland vervolgens, samen met Oostenrijk, een voorstel voor het VN-Verdrag kunnen indienen, dat vervolgens een belangrijke rol heeft gespeeld tijdens de onderhandelingen.

Sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw zijn er veel verdragen en andere internationale instrumenten tot stand gekomen die

de bestrijding van corruptie tot doel hebben. Binnen de Europese Unie is in 1995 de *Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen* (Fraudeverdrag¹) met twee protocollen² tot stand gekomen, in 1997 de EU corruptie overeenkomst (*de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen*³) en in 2003 het *Kaderbesluit met betrekking tot corruptie in de privé-sector*⁴. De Europese Commissie is in de zomer van 2003 met een mededeling aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité gekomen, betreffende een algemeen EU-beleid ter bestrijding van corruptie⁵. In deze mededeling wordt een overzicht gegeven van wat op het niveau van de EU ter zake is gerealiseerd, met vermelding van wat nog dient te worden verbeterd om de strijd tegen corruptie nieuw elan te geven. Tevens wordt aangegeven op welke gebieden de EU in de toekomst initiatieven inzake corruptiebestrijding zou kunnen nemen. Deze mededeling is samen met een resolutie, opgesteld onder het Nederlandse voorzitterschap van de Unie, aangenomen door de Raad van ministers van Justitie en van Binnenlandse zaken⁶.

De Raad van Europa heeft het *Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie*⁷ en het *Verdrag inzake civielrechtelijke bestrijding van corruptie* vast gesteld. Nederland bereidt de ratificatie van het laatstgenoemde verdrag voor. De Raad van Europa oefent tevens grote invloed uit op de bestrijding van corruptie, door de activiteiten van de anti-corruptiewerkgroep GRECO. GRECO, samengesteld uit lidstaten van de Raad van Europa, de Verenigde Staten, heeft 20 «guiding principles» voor het bestrijden van corruptie opgesteld. In deze «guiding principles» zijn de verdragsverplichtingen nader uitgewerkt. Lidstaten dienen zich hieraan te houden. Om naleving te controleren, vinden wederzijdse landenevaluaties plaats. Doel van deze evaluaties is om de corruptiebestrijding in de lidstaten van GRECO op een hoger niveau te brengen. Bij iedere evaluatieronde staat een aantal onderwerpen centraal. Nederland is in 2002 voor een eerste maal geëvalueerd. In 2004 is het evaluatierapport naar de Tweede Kamer gestuurd en in 2005 het rapport waarin GRECO positief oordeelt over de wijze waarop Nederland de aanbevelingen heeft geïmplementeerd (zogenoemde compliance report)⁸. Begin 2005 heeft een evaluatie team van GRECO een bezoek gebracht aan Nederland, in het kader van een nieuwe ronde van evaluaties. Naar verwachting zal het tweede evaluatierapport in oktober 2005 door GRECO worden vastgesteld waarna ook dit rapport ter kennis van de Kamer zal worden gebracht.

Binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is ten slotte het *Verdrag inzake de bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale handelstransacties*⁹ ontwikkeld. Het verdrag verplicht tot strafbaarstelling van het actief omkopen van buitenlandse ambtenaren tijdens het bedrijven van internationale handel. Dit betreft dus uitsluitend internationale corruptie. Net als in de Greco-vergadering van de Raad van Europa bestaat binnen de OESO vergadering het mechanisme van wederzijdse landen-evaluaties. Begin 2006 zal het Nederlandse corruptiebeleid door de OESO worden geëvalueerd.

In december 2003 is het voor de mondiale bestrijding van corruptie uiterst belangrijke *VN Verdrag tegen corruptie* tot stand gekomen. Het VN-Verdrag tegen corruptie is een belangrijk instrument voor de aanpak van corruptie op mondiaal niveau. Het biedt de mogelijkheid van een wereldwijd antwoord op het corruptieprobleem. Het verdrag bevat regels zowel van preventieve, als van repressieve aard en beoogt daarmee alomvattend te zijn. Het instrument wil verwezenlijken dat landen hun bestuurlijk apparaat zodanig inrichten dat corruptie wordt voorkomen. Verder

¹ Trb. 1995, 289

² Trb. 1996, 330 en 1997, 251.

³ Trb. 1997, 248.

⁴ 2003/568/JBZ, PbEG 2003 L/192.

⁵ 15 107/04 CRIMORG 139 JAI 488 FIN 553 MI 300 RELEX 566.

⁶ doc 6902/05 CRIMORG 22 JAI 71 FIN 84 MI

25 RELEX 88.

⁷ Trb. 2000, 130.

⁸ Voor beide rapporten zie www.greco.coe.int.

⁹ Trb. 1998, 54.

beoogt het verdrag te bereiken dat partijen op enigermate geharmoniseerde wijze in hun rechtsstelsels voorzien in de strafbaarstelling van gedragingen die als corruptieve of daarmee verband houdende handelingen zijn te kwalificeren. Ook zijn bepalingen opgenomen die strekken tot verzekering van nauwe internationale samenwerking bij de strafrechtelijke handhaving.

Het VN Verdrag zal op 14 december 2005 in werking getreden. De goedkeuring van het Verdrag wordt op het moment in Nederland voorbereid.

Nederland voldoet aan alle eisen die de geratificeerde verdragen stellen, maar zal het uitvoeringsbeleid van deze verdragen regelmatig moeten verbeteren. Door middel van boven genoemde evaluaties wordt daarom niet zo zeer gelet op de vraag of Nederland aan de verdragseisen voldoet, maar meer op hoe Nederland de bestrijding van corruptie nog verder kan verbeteren. De uit de evaluaties voortvloeiende aanbevelingen zal Nederland moeten implementeren.

Nationale ontwikkelingen in de bestrijding van corruptie

In Nederland zijn sinds het begin van de jaren negentig verschillende initiatieven genomen om corruptie effectiever aan te pakken. Zo is een actief integriteitsbeleid binnen de publieke sector ingevoerd. In de preventieve sfeer is nadruk gelegd op het bevorderen van het besef dat overheidsorganisaties integriteitsrisico's lopen en dat blijvend moet worden gewerkt aan een open cultuur. Een dergelijk cultuurversterkend beleid krijgt inmiddels in de dagelijkse praktijk van het overheidsmanagement de nodige aandacht. De bouwfraude-zaak en de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid hebben inzicht verschaft in een aantal verschijningsvormen van corruptie. Zij hebben ontegenzeggelijk ook geleid tot een verhoogd bewustzijn met betrekking tot corruptie.

De invloed van de hierboven geschetste internationale ontwikkelingen heeft voorts sterke invloed gehad op het Nederlandse bestrijding van corruptie.

Mede onder invloed van de hierboven genoemde internationale instrumenten ter strafrechtelijke bestrijding van corruptie zijn in 2001 aanscherpingen in de strafwetgeving doorgevoerd. Deze wetswijzigingen maken adequaat strafrechtelijk optreden mogelijk tegen diegenen die schade toebrengen aan het vertrouwen in het openbaar bestuur. Dit kunnen ambtenaren zijn die uit persoonlijk winstbejag de grenzen van integer handelen overschrijden, maar evengoed personen buiten de overheid die tot dergelijk laakbaar gedrag aanzetten en daarom zelf bestraft moeten worden.

Een ander punt van invloed van internationale ontwikkelingen op het Nederlandse beleid wordt gevormd door de genoemde landenevaluaties in het kader van de GRECO en de OESO. Door de regelmaat van deze exercities, de opeenvolging van evaluatie, aanbevelingen en implementatie, is het nationale corruptiebeleid continue in beweging.

3. Preventie van corruptie

Bij preventie van ambtelijke corruptie moet worden gedacht aan het bevorderen van de integriteit van ambtenaren, politieke ambtsdragers en de private sector. De afgelopen jaren is ingezet op het complementeren van de verschillende integriteitsbevorderende instrumenten. Het integriteitsbeleid van de overheid is een van de belangrijkste instrumenten in de strijd tegen corruptie, maar het is niet het enige. De actieve zijde van ambtelijke corruptie, het door giften verleiden van een ambtenaar tot het verlenen gunsten, is net zo belangrijk om preventief te bestrijden. Meestal gaat het bij de actieve zijde van corruptie om vertegenwoordigers van het bedrijfsleven die trachten hun winst te behalen,

door overheidsbeslissingen te beïnvloeden. Het kabinet vindt het primair de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf, om de integriteit te waarborgen in de relatie met de overheid. Dit neemt niet weg dat vanuit de overheid verschillende instrumenten zijn ontwikkeld die de integriteit van het bedrijfsleven moeten bevorderen. Daarnaast heeft ook het bedrijfsleven zelf verschillende instrumenten ingezet die corruptie moeten tegen gaan.

Tevens is integriteitsbeleid gericht op het voorkomen van normafwijkingen die dicht tegen corruptie aankomen, en waar het WODC-onderzoek voor waarschuwt, als het genoemde «smeren en fêteren», vriendjespolitiek en belangenverstrengeling, lijkt vaker voor te komen, dan concrete signalen van corruptie.

3.1 Preventie in de openbare sector

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is coördinerend bewindspersoon ten aanzien van het integriteitsbeleid voor de openbare sector. Dit brengt mee dat de verschillende overheden in Nederland (departement of andere overheidsorganisatie) zélf verantwoordelijk zijn voor het opzetten, implementeren en handhaven van het integriteitsbeleid van de eigen organisatie. De minister van BZK ondersteunt en faciliteert deze overheden hierbij. Hiervoor zal bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eind 2005 het Bureau integriteitsbevordering openbare sector (BIOS) worden opgericht. Verder vindt sturing plaats door middel van wet- en regelgeving. Zo worden bijvoorbeeld in de Ambtenarenwet specifieke integriteitsbepalingen opgenomen. In maart 2005 is een voorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met goed ambtelijk handelen door de Tweede Kamer aangenomen (Kamerstukken II, 29 436, nr. 2). Het wetsvoorstel bevat een aantal verscherpingen ten aanzien van het door overheden te voeren integriteitsbeleid:

- overheden worden verplicht tot het voeren van een integriteitsbeleid;
- het integriteitsbeleid dient een vast onderdeel uit te maken van het personeelsbeleid;
- overheden dragen zorg voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen;
- over deze aspecten moet eenmaal per jaar verantwoording worden afgelegd aan het desbetreffende democratisch vertegenwoordigend orgaan;
- voorts zullen alle nieuw in dienst tredende ambtenaren de ambtseed of de belofte moeten afleggen.

In april 2003 is de Nota integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie opgesteld en aan de Kamer gezonden.¹ Deze Integriteitsnota bevat naast de stand van zaken van het integriteitsbeleid bij het openbaar bestuur en politie een overzicht met een aantal beleidsvoornemens om het integriteitsbeleid binnen de openbare sector op een hoger plan te brengen. Een van de voornemens had betrekking op het oprichten van een specifieke internetsite (www.integriteitoverheid.nl) voor integriteitsaangelegenheden ten behoeve van de openbare sector. Deze is reeds in 2004 beschikbaar gekomen.

Daarnaast is het voornemen geformuleerd om een inventarisatie van het integriteitsbeleid bij het openbaar bestuur en de politie uit te voeren. De resultaten van deze inventarisatie zijn medio 2004 aan de Kamer gezonden.² Er is, zo blijkt in een aantal opzichten nog een slag te maken bij het integriteitsbeleid. Integriteit is de belangrijkste voorwaarde voor het vertrouwen tussen burgers en overheid. Het kabinet is voornemens om in samenwerking met de koepelorganisaties een impuls te geven en te komen tot een gezamenlijke inzet en aanpak van het integriteitsvraagstuk.

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 844, nr. 2.

² Kamerstukken II, 2002–2003, 28 844, nr. 5.

Daarbij is het uitgangspunt dat overheidsorganisaties bij het openbaar bestuur en politie een integriteitsbeleid dienen te voeren dat aan bepaalde basisnormen voldoet. Inzet is dat in 2007 alle betrokken organisaties aan geformuleerde basisnormen voldoen.

Instrumenten openbare sector

Het integriteitsbeleid omvat vele instrumenten waarvan een aantal relevant is in het kader van het preventieve anti-corruptiebeleid. Over het algemeen zijn deze opgenomen in gedragscodes. Voor de sector Rijk ontwikkelt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties thans een Model gedragscode die kan dienen als een sectoraal toetsingskader. Deze code zal naar verwachting nog in 2005 kunnen worden verspreid. Codes bevatten doorgaans regelingen over regelingen over het accepteren van giften, over belangenverstrengeling, functieroulatie, vertrouwenspersoon integriteit en over meldingsprocedures van misstanden. Over de meldingsprocedure zal ver in worden gegaan in hoofdstuk 3. Daarnaast is het houden van kwetsbaarheidsonderzoeken een instrument dat bijdraagt aan het voorkomen van corruptie.

Het VN verdrag tegen corruptie stelt ook eisen aan het integriteitsbeleid, zoals gedragscodes, procedures over het melden van nevenactiviteiten en regels met betrekking tot werving en selectie, aanstelling en belangenverstrengeling. Nederland voldoet aan de eisen die het VN verdrag aan het integriteitsbeleid stelt en zal daarom ten behoeve van de ratificatie van het Verdrag geen aanvullende actie te hoeven ondernemen.

Kwetsbaarheidsonderzoeken & systeemdoorlichtingen

In mei 2003 is een geactualiseerd Handboek integriteitsonderzoeken beschikbaar gekomen waarmee overheidsorganisaties zelfstandig integriteitsonderzoeken kunnen uitvoeren. De methode is gericht op het in kaart brengen van potentieel kwetsbare plekken binnen organisaties en het doen van aanbevelingen waardoor het weerstandsvermogen tegen dergelijke aantastingen wordt vergroot.

Daarnaast ontwikkelt het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties samen met het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam en de Algemene Rekenkamer een nieuw self assessment instrument voor integriteit (Saint). Met dit instrument kunnen overheidsorganisaties een globaal inzicht verkrijgen in hun kwetsbare processen en integriteitsrisico's, alsmede in de volledigheid en volwassenheid van het integriteitssysteem. De self assessment vindt plaats door middel van een ééndaagse workshop en zal in het eerste kwartaal van 2006 beschikbaar komen.

Giften

Alle ambtenarenreglementen bevatten een bepaling met betrekking tot het verbod op het aannemen van geschenken, giften of steekpenningen. In de gedragscodes worden deze bepalingen nader aangevuld en geconcretiseerd. De regeling met betrekking tot het omgaan met geschenken of giften omvat een procedure en (inhoudelijke) normen voor situaties waarin een ambtenaar wordt geconfronteerd met een geschenk of een gift door een derde. Op hoofdlijnen komt deze erop neer dat het aanbieden van een geschenk *altijd* aan de leidinggevende moet worden gemeld en dat deze een afweging maakt of het geschenk mag worden behouden. De context waaronder het geschenk wordt aangeboden en de waarde ervan zijn daarbij essentiële afwegingsfactoren.

Tegengaan van belangenverstrengeling

Voor de Nederlandse overheid gelden verscheidene instrumenten, opgenomen in de Ambtenaren wet of specifieke circulaires of regelingen, die belangenverstrengeling moeten tegengaan:

- De regeling nevenwerkzaamheden omvat een meldplicht van neven-

werkzaamheden die de belangen van de dienst kunnen raken. Verder omvat deze regeling een verbod van nevenwerkzaamheden die een risico vormen voor een goede vervulling van de functie of een goede functionering van de openbare dienst. Nevenwerkzaamheden door het topmanagement worden openbaar gemaakt.

- De meldplicht van financiële belangen en transacties met effecten geldt voor een door het bevoegde gezag aan te wijzen groep van functionarissen waarvoor het risico van financiële belangenverstremming bestaat.
- De regeling met betrekking tot het tegengaan van draaideurconstructies houdt een verbod in voor het bevoegde gezag om een ambtenaar onmiddellijk of kort na zijn ontslag (binnen een termijn van 2 jaar) weer in te huren op een andere juridische titel dan een ambtelijke aanstelling om opnieuw (dezelfde) werkzaamheden te verrichten.
- De regeling van het ministerie van Defensie voor zakelijke contacten met voormalige werknemers is een goed voorbeeld van een circulaire die zich op een specifieke groep richt. Deze regeling houdt in dat het Defensiemedewerkers niet is toegestaan een (voormalige) functionaris na beëindiging van zijn dienstverband of tewerkstelling bij Defensie in de daarop volgende twee jaar te accepteren als gesprekspartner van of namens het bedrijfsleven dan wel daarmee anderszins zakelijke contacten te onderhouden. Deze regeling is van overeenkomstige toepassing op contacten met voormalige bewindslieden en oud-Kamerleden.

Bevorderen van functieroulatie

Nederland kent geen formeel systeem van functieroulatie voor de gehele overheid waarbij personeel met het oog op het voorkomen van corruptie periodiek van functie verandert. Binnen bepaalde sectoren of diensten, zoals de belastingdienst of de politie, bestaat wel een dergelijk systeem. Binnen de politie geldt bijvoorbeeld voor het personeel op kwetsbare functies (zoals rechercheurs bij criminele inlichtingeneenheden e.d.) een mede op corruptiebestrijding gericht beleid van functieroulatie. In dit systeem vervult een medewerker voor maximaal 5 jaar een dergelijke (kwetsbare) functie.

Bewustwording

Voor het overheidspersoneel zijn er specifieke programma's gericht op houding en gedrag die de bewustwording van ambtenaren en leidinggevenden voor integriteitsrisico's moet ontwikkelen en/of vergroten. Als onderdeel van het introductieprogramma wordt nieuw personeel geïnformeerd over de eisen die het ambtenaarschap meebrengt, waaronder integer of ethisch gedrag, en wordt de ambtseed of belofte afgelegd. Verder gebeurt dit door middel van «in company» trainingen, waarin onder andere door dilemmatrainingen wordt beoogd de bewustwording van het personeel voor de integriteitsrisico's die zich in de dagelijkse werkzaamheden kunnen voordoen, te verhogen. BZK ontwikkelt thans een nieuw multimediaal dilemmatraininginstrument dat in 2006 beschikbaar wordt gesteld. Voor de uitvoering van deze programma's is het bevoegde gezag van de individuele overheidsorganisatie verantwoordelijk.

3.2 Bevorderen integriteit van de politieke ambtsdragers

De Tweede Kamer heeft in het reglement van orde opgenomen dat alle leden hun nevenfuncties, geschenken boven de 50 euro en buitenlandse reizen op uitnodiging van derden moeten registreren. Het register met nevenfuncties wordt twee maal per jaar openbaar gemaakt. In 2003 heeft de Tweede Kamer naar aanleiding van de bouwfraude een discussie gevoerd over de voorbeeldfunctie die volksvertegenwoordigers moeten vervullen op het gebied van integriteit. Het merendeel van de kamerleden

was het er over eens dat integriteit in eerste instantie ieders eigen verantwoordelijkheid is. Verdere discussie en initiatieven aangaande transparantie en gedrag zouden worden verwelkomd.

Voor de gekozen vertegenwoordigers en politieke bestuurders in gemeenten en provincies bestaat er een wettelijke opdracht om gedragscodes vast te stellen. Door de VNG, het IPO en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een Handreiking integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies opgesteld met aanbevelingen en (model)gedragscode voor bestuurders. Deze (model)gedragscode heeft onder meer betrekking op het voorkomen van belangenverstremming, het aanvaarden van nevenfuncties, het omgaan met overheidsinformatie, het aannemen van geschenken, het declareren van onkosten en buitenlandse reizen.

Financiering van politieke partijen

In de eerder aan de Tweede Kamer toegezonden notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen en de nadere standpuntbepaling op deze notitie zijn voorstellen aangekondigd voor verscherping van de regels over partijfinanciering.¹ Regels inzake de financiering van politieke partijen zijn gericht op het waarborgen van de integriteit en de onafhankelijkheid van de politieke partijen. Politieke partijen maken als zodanig geen deel uit van het publieke bestel, maar vervullen daarvoor wel vitale functies. De partijen hebben een grote invloed op de samenstelling van bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organen en op de inhoud van de overheidsbesluitvorming. Oogmerk van financiële donateurs kan zijn om invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling van politieke partijen. Oneigenlijke beïnvloeding van democratische processen is ongewenst. Volksvertegenwoordigers moeten bij hun oordeelsvorming niet beïnvloed worden door financiële belangen van hun partij. Ook de mogelijke schijn daarvan dient te worden tegengegaan.

In eerdergenoemde kabinetsnotities is tot de conclusie gekomen dat op dit moment het stelsel van regelgeving ontoereikend is. Politieke partijen dienen ingevolge de huidige Wet subsidiëring politieke partijen van rechtspersonen ontvangen giften van € 4 537 of meer openbaar te maken. Bij de openbaarmaking dient de hoogte van het bedrag te worden aangegeven alsmede de identiteit van de gever. Dat laatste hoeft echter niet te gebeuren als de schenker daartegen bezwaar maakt. In dat geval behoeft slechts vermeld te worden van wat voor soort bedrijf of instelling de gift afkomstig is. Giften van natuurlijke personen blijven nu geheel buiten beeld.

Ter uitvoering van de voornemens in genoemde kabinetsnotities komt de minister van BZK met voorstellen voor een toereikend systeem van partijfinanciering dat recht doet aan voorgaande beschouwing. Dit betreft onder meer de voorgenomen verbreding van de regels over de transparantie van giften. Deze worden ook van toepassing op giften van natuurlijke personen en het drempelbedrag wordt verlaagd. Het drempelbedrag betreft het bedrag waarboven door politieke partijen giften openbaar moeten worden gemaakt. Tevens is het voorstel geformuleerd om aan giften beperkingen (maxima) te stellen. In het huidig stelsel kunnen partijen onbegrensd bijdragen ontvangen. De voorschriften inzake giften (bijdragen) worden ook van toepassing op de aan de politieke partij gelieerde instellingen (stichtingen) die in het directe belang van de partij werkzaamheden verrichten. Aan de niet-naleving van de voorschriften worden sancties verbonden. Het voornemen is om het toezicht op de naleving van de voorschriften bij een (bestaand) onafhankelijk orgaan onder te brengen.

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 27 422, nrs. 6 en 7.

De Raad van Europa heeft in 2003 een aanbeveling opgesteld over de financiering van politieke partijen (*Recommendation Rec(2003) 4 on*

*Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*¹). De controle op de naleving van deze aanbeveling ligt bij GRECO. De implementatie van deze aanbeveling (met name de artikelen over transparantie) is een van de onderwerpen die GRECO in de 3e evaluatieronde zal evalueren. In het VN Verdrag tegen corruptie zijn ook regels opgenomen ter vergroting van de transparantie van financiering van individuele kandidaten voor gekozen publieke functie en de financiering van politieke partijen.

3.3 Bevorderen integriteit in de private sector

Om corruptie te bestrijden zijn ook preventieve maatregelen die actieve corruptie voorkomen van groot belang. Hierbij moet met name gedacht worden aan het bevorderen van integriteit in het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven is primair zelf verantwoordelijk voor het opzetten, implementeren en handhaven van het integriteitsbeleid binnen de eigen organisatie. Bedrijven die in opspraak komen, riskeren verlies van vaste klanten en financiers en bovendien, indien het strafbare handelingen betreft, ook strafrechtelijke sancties. De Minister van Economische Zaken wijst het Nederlandse bedrijfsleven op de mogelijk fatale gevolgen van betrokkenheid bij omkopingspraktijken. De aandacht van EZ gaat primair uit naar bedrijven die actief zijn in landen waar corruptie een structureel gegeven is. Hierbij wordt samengewerkt met de Economische Voorlichtingsdienst (EVD) en Nederlandse ambassades. Ten behoeve van de ambassades is de Minister van Buitenlandse Zaken bezig met het ontwikkelen van een aanvulling op hun bestaande gedragscode integriteit en de daarbij horende training. Hierbij wordt ingegaan op de rol die de posten in het buitenland kunnen spelen ten aanzien van het voorkomen van corruptie in het buitenland waar het Nederlandse bedrijfsleven bij betrokken is.

De Internationale Kamer van Koophandel (ICC) ontwikkelde reeds in de jaren 70 van de vorige eeuw de «ICC Rules of Conduct on Extortion and Bribery in International Business Transactions». De «Rules of Conduct» adviseren bedrijven over het nemen van voorzorgsmaatregelen. Deze code speelt internationaal, maar ook in Nederland een belangrijke rol in het kader van zelfregulering. De «Rules of Conduct» zijn reeds enkele malen geactualiseerd. In de laatste versie is het VN verdrag tegen corruptie verwerkt. Voorts heeft ICC o.a. uitgegeven de «Fighting Corruption, A Corporate Practices Manual», met praktische suggesties voor ondernemingen. Op dit moment wordt er binnen de ICC gewerkt aan een praktisch instrument voor de preventie van corruptie, dat zicht specifiek richt op het midden en kleinbedrijf (MKB).

De rol van het bedrijfsleven bij het bestrijden van corruptie komt ook aan de orde de OESO-Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen² en bij activiteiten ter stimulering van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Vorig jaar heeft EZ een MVO-kenniscentrum (MVO-Nederland) opgericht. Dit kenniscentrum heeft tot taak de uitwisseling van ervaringen met MVO onder middelgrote en kleinere ondernemingen te bevorderen, inclusief integriteitsmanagement. In het kader van MVO hebben tal van bedrijven in recente jaren hun interne gedragscodes herzien en verscherpt. Daarbij zijn bijvoorbeeld interne organisatie- en verantwoordelijkheidsstructuren aangepast, pre-employmentscreenings verscherpt en klokkenluidersregelingen ingevoerd. VNO-NCW levert aan deze ontwikkelingen een bijdrage door in dialoog met de leden MVO-beleidslijnen uit te werken.

In 2004 heeft het Ministerie van Economische Zaken een folder uitgebracht om de strafbaarheid van omkoping in het buitenland door Nederlanders nog eens onder de aandacht te brengen³. Naast uitleg over de

¹ www.greco.coe.int

² Zie www.oesorichtlijnen.nl

³ Zie de onderwerpen corruptiebestrijding op www.ez.nl en www.internationaalondernemen.nl

wetgeving worden er suggesties gedaan voor voorzorgsmaatregelen die bedrijven zelf kunnen nemen teneinde niet door onverhoeds handelen van werknemers of handelsagenten bij omkopingspraktijken betrokken te raken.

Ook VNO-NCW heeft na de tot stand koming van het OESO anti-corruptieverdrag uitgebreide informatie verschaft aan haar leden en de totstandkoming ervan ook verdedigd. Met deze informatieverschaffing wordt een bijdrage geleverd aan het terugdringen van corruptie. VNO-NCW heeft als algemene beleidslijn dat bedrijven zich aan de wet moeten houden en dat corruptie niet geoorloofd is. Deze lijn wordt ook actief uitgedragen.

Instrumenten private sector

De Nederlandse overheid heeft verscheidene instrumenten die de integriteit binnen het bedrijfsleven moet bevorderen. Op dit moment wordt er door de Minister van Justitie gewerkt aan een notitie over de waarborging van de integriteit van het bedrijfsleven. Het nu bestaande instrumentarium wordt daarvoor beschreven en beoordeeld. De volgende bestaande instrumenten dragen in het bijzonder bij aan het tegen gaan van corruptie:

- Met de Verklaring omtrent het gedrag voor natuurlijke en rechtspersonen kan een (rechts)persoon zijn integriteit aantonen.
- Met het preventief toezicht op rechtspersonen (verklaringen van geen bezwaar bij de oprichting daarvan en goedkeuring van statutenwijzigingen) wordt beoogd de integriteit van het bedrijfsleven te bevorderen en de transparantie van rechtspersonen, evenals hun onderlinge relaties, te vergroten. Met de Nota toezicht rechtspersonen van 18 maart 2005 is reeds aangegeven hoe het toezicht op rechtspersonen zal worden herzien.
- Aanbestedende diensten in de publieke sector zijn verplicht om een integriteitsonderzoek bij overheidsaanbestedingen te verrichten (a) van potentiële opdrachtgevers in de sectoren bouw, ICT en milieu, en (b) een advies aan het bureau BIBOB (Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) te vragen indien de aanbestedende dienst n.a.v. dit onderzoek vermoedt dat een potentiële opdrachtgever niet-integer is.
- Sinds 2002 is afwezigheid van omkoping een toetsingscriterium in het financieel buitenland instrumentarium. Dit houdt in dat betrokkenheid bij omkoping een expliciete grond voor afwijzing of terugvordering van financiële overheidssteun aan buitenlandse ondernemersactiviteiten. Bij steunverlening wordt getoetst op maatschappelijke verantwoordelijkheid van de onderneming (MVO). Dit houdt in dat in alle op export en buitenlandse investeringen gerichte overheidssteuninstrumenten verwezen wordt naar de OESO Richtlijnen voor multinationale ondernemingen, waarin een artikel ter bestrijding van omkoping is opgenomen, en dat in alle regelingen aanvullende MVO vereisten zijn opgenomen op het gebied van onder meer omkoping. Bedrijven ontvangen bij de aanvraag dan ook informatie over de OESO richtlijnen en over aanvullende MVO criteria op het gebied van milieu, sociaal en omkoping. Sinds de invoering van dit toetsingscriterium hebben zich nog geen gevallen van concrete aanwijzingen van omkoping voorgedaan. In enkele gevallen is i.v.m. vermoedens van omkoping advies ingewonnen bij de Landelijke Officier voor corruptiebestrijding, maar dat heeft niet geleid tot afwijzing van een aanvraag c.q. intrekking en/of terugvordering van de overheidssteun.
- Bij de Belastingdienst is er specifiek aandacht voor corruptie omdat de huidige wetgeving op meerdere plaatsen voorziet in de niet-aftrekbaarheid van steekpenningen, te weten de Wet Inkomstenbelasting 2001, de Wet Loonbelasting 1964 en de Wet Vennootschapsbelasting 1969. Deze niet-aftrekbaarheid is alleen aan de orde indien er een strafrechtelijke veroordeling of schikking is. Op dit moment is bij de

Eerste Kamer een wetsvoorstel in behandeling¹ waarbij de aftrek van kosten reeds kan worden geweigerd indien aannemelijk de kosten bestaan uit betaalde steekpenningen. De eis van een strafrechtelijke veroordeling komt hiermee dus te vervallen. Tijdens de plenaire behandeling is vanuit de Eerste Kamer aangegeven dat de uitsluiting van aftrek tot evidente gevallen beperkt zou moeten blijven, namelijk indien *blijkt* dat de kosten steekpenningen betreffen. Tijdens de behandeling is deze wijziging toegezegd. In afwachting daarvan is de plenaire behandeling van het wetsvoorstel aangehouden. In kader van deze wetswijziging wordt er een circulaire opgesteld voor de inspecteurs met nadere informatie en over hoe zij ingeval van ontdekking van corruptie moeten handelen.

De verantwoordelijkheid die het bedrijfsleven draagt voor het eigen integriteitsbeleid brengt met zich mee dat bedrijfsleven zelf verantwoordelijk is voor het opzetten, implementeren en handhaven van het integriteitsbeleid binnen de eigen organisatie. Dit betekent dat het bedrijfsleven verantwoordelijk is voor specifieke programma's gericht op houding en gedrag die de bewustwording van werknemer en leidinggevenden voor integriteitsrisico's moet ontwikkelen en/of vergroten. Verschillende forensische accountancy bureaus bieden hulp bij het ontwikkelen van trainingen om de bewustwording van het personeel voor de integriteitsrisico's die zich in de dagelijkse werkzaamheden kunnen voordoen, te verhogen. Daarnaast bieden de meeste bureaus ook mogelijkheden voor kwetsbaarheidsonderzoeken en onderzoek naar de inzet en werking van het integriteitsbeleid binnen de organisatie. VNO-NCW biedt ook materiaal om integriteitsbeleid binnen een organisatie op te zetten. Daarnaast biedt de Code Tabaksblad, de Nederlandse Corporate Governance Code opgesteld door de Commissie onder leiding van de heer Tabaksblad, principes en concrete bepalingen die bij een vennootschap betrokken personen (o.a. bestuurders en commissarissen) en partijen (o.a. institutionele beleggers) tegenover elkaar in acht moeten nemen. Het goed ondernemerschap, waaronder inbegrepen integer en transparant handelen door het bestuur, alsmede goed toezicht hierop, is een van de steunpilaren waarop de goede «corporate governance» rust en waarop deze code ziet.

3.4 Oprichting Platform corruptiebestrijding

Hoewel het strikt genomen niet alleen op de preventie van corruptie ziet, is het aangewezen op deze plaats de recente oprichting van het Platform corruptiebestrijding te noemen.

Het platform is eind 2004 opgericht met de idee dat een brede, multidisciplinaire aanpak van corruptiebestrijding noodzakelijk is. Deze aanpak is daarenboven alleen mogelijk door participatie van alle onderdelen van de samenleving.

De oprichting van een platform waarin deze participatie plaats kan vinden, maakt het mogelijk te komen tot een brede bewustwording, verspreiding van best practices, bundeling van krachten, en het aan- en uitdragen van maatregelen tegen corruptie.

Het anti-corruptie platform wordt voorgezeten door het ministerie van Justitie. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken zijn vertegenwoordigd vanwege hun (coördinerende) rol in respectievelijk het integriteitsbeleid ten aanzien van de publieke en private sector. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is vertegenwoordigd vanwege de rol die ambassades kunnen spelen bij het bestrijden van corruptie gepleegd door het Nederlandse bedrijfsleven in het buitenland. Het ministerie van Financiën is via de FIOD-ECD vertegenwoordigd in het Platform omdat corruptie via de onderzoeken van de

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 28 873, nr. 3.

belastingdienst ontdekt kan worden. Het Openbaar Ministerie is vertegenwoordigd door de Landelijke officier van justitie voor corruptie en de Rijksrecherche. Daarnaast zijn de politie en de Rijksrecherche vertegenwoordigd. Voor het integriteitsbeleid bij de decentrale overheden nemen de overkoepelende organisaties VNG en IPO deel in het Platform. Vanuit de private sector en zogenoemde civil society zijn vertegenwoordigers uit de branche van forensische accountancy aanwezig, de ngo Transparancy International Nederland. Voor het bedrijfsleven is de Vereniging van Kamers van Koophandel vertegenwoordigd, VNO-NCW en het Platform Beroepsmoraal en Misdaadpreventie, samenwerkingsverband tussen het bedrijfsleven, de vrije beroepen en overheidsorganisaties t.b.v. de aanpak en preventie van criminaliteit. Verder zijn er vertegenwoordigers vanuit de wetenschap en op persoonlijke titel in het platform aanwezig, op grond van hun kennis van corruptiebestrijding en/of integriteitbevordering. Hoewel het Platform slechts enkele maanden geleden is opgericht, is het inmiddels twee maal bijeengekomen en, zijn de ervaringen onverdeeld positief. Bij de totstandkoming van de voorliggende nota heeft het Platform een rol als klankbord gespeeld.

4 Signalen van corruptie en intern onderzoek

In het voorgaande is gesproken over het integriteitsbeleid. Bij integriteitsbeleid gaat het om het bevorderen van het gedrag dat vanuit het oogpunt van het voorkomen van corruptie gewenst is en om het tegengaan van schendingen van de binnen een organisatie met dit doel gestelde regels. Daar integriteitsschendingen en gedragingen van corruptie veelal in de beslotenheid van een relatie tussen twee personen plaats zullen vinden, zijn signalen uiterst precair. Er zal uiterst voorzichtig en zorgvuldig mee moeten worden omgesprongen door de organisaties die deze signalen ontvangen. Bovendien zal niet zelden een melding van een integriteitsschending komen van persoon die dicht bij de betrokkenen in de buurt verkeert. Dit noodzaakt tot waarborgen op het vlak van vertrouwelijkheid en bescherming tegen represailles van bijvoorbeeld een hiërarchisch meerdere. Alleen als deze waarborgen worden geboden, kan het signaleren van integriteitsschendingen worden bevorderd.

Worden de interne regels overschreden, en valt daarnaast de gedraging onder de reikwijdte van de delictsomschrijvingen in het Wetboek van Strafrecht, dan is er sprake van een geval van corruptie. Vaak zal een vermoeden van het eerste – de overschrijding van interne regels – zich voordoen, zonder dat meteen duidelijk is of er naast de integriteitsschending ook sprake is van een geval van corruptie. Er is automatisch de noodzaak van een nader, intern onderzoek naar de mogelijke integriteitsschending, alvorens genoeg duidelijkheid ontstaat over de vraag of de gedraging ook een vermoeden van corruptie oplevert. Dit laatste zal niet altijd het geval zijn. Dit betekent dat er voor zorg gedragen moet worden dat organisaties signalen van integriteitsschendingen adequaat oppakken en intern onderzoeken.

Uit het WODC-onderzoek komt duidelijk naar voren dat zowel de beschreven signalering van mogelijk gevallen van integriteitsschending als de interne onderzoeken door organisaties van groot belang zijn voor corruptiebestrijding. Deze twee elementen van signalering en intern onderzoek vormen samen de voor de bestrijding van corruptie cruciale tussenfase tussen preventie en strafrechtelijk onderzoek.

4.1 Signalen van corruptie en meldingsmogelijkheden

Signalen van integriteitsschendingen en corruptie kunnen uit verschil-

lende hoeken komen. De melder kan een ambtenaar zijn in dienst van een overheid, maar het kan ook gaan om een burger.

In meerdere opzichten is een adequate reactie gewenst op signalen van integriteitsschendingen. Niet alleen kan daardoor een corruptiezaak aan het licht komen, ook is het belangrijk te benadrukken dat door tijdig ingrijpen verder afglijden van de betrokken personen kan worden voorkomen. Uit het WODC-onderzoek blijkt dat een werknemer niet van de ene op de andere dag corrupt wordt. Het begint vaak met kleine schendingen van integriteit en neemt dan geleidelijk steeds ernstigere vormen aan. Daarnaast gaan zware vormen van corruptie vaak gepaard met andere overtredingen en/of integriteitsschendingen, zoals valsheid in geschift. Hieronder worden verschillende voorzieningen en wettelijke regelingen besproken die bevorderen dat corruptie in een vroeg stadium wordt gesignaleerd door ambtenaren en private personen.

Klokkenluidersregeling

Diverse voorbeelden hebben aangetoond dat klokkenluiders vermoedens van corruptie aan het licht kunnen brengen. Klokkenluiders kunnen zowel uit de publieke als de private sector komen. De Ambtenarenwet biedt de klokkenluider die te goeder trouw en volgens de procedure een vermoeden van een misstand meldt rechtsbescherming. Deze houdt in dat hij door zijn melding geen nadelige gevolgen voor zijn (arbeids)positie mag ondervinden zowel tijdens als na de procedure. Te goeder trouw houdt in dat hij geen betrokkenheid mag hebben (gehad) bij de door hem gemelde misstand. Deze regeling zal in 2006 worden geëvalueerd op de werking en effectiviteit.

De zorgvuldig handelende klokkenluider in de private sector moet ook worden beschermd tegen benadeling en ontslag. Een klokkenluider wordt in dit opzicht beschermd door de eis van goed werkgever- en goed werknemerschap in het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:611 BW). Een klokkenluider die volgens een in de onderneming voorgeschreven procedure meldt, kan in beginsel worden beschouwd als te goeder trouw. Hij gedraagt zich als een goed werknemer en moet daarom beschermd zijn tegen ontslag als gevolg van het klokkenluiden. Begin april 2005 heeft het kabinet een brief aan de Kamer gestuurd over de positie van klokkenluiders¹. Naar aanleiding van het Algemeen Overleg over deze brief, hebben de minister van EZ, SZW en Justitie toegezegd de klokkenluiderswetgeving van het VK en de VS te bestuderen en de Kamer daarover begin 2006 te zullen informeren.

Aangifteplicht

Ingevolge artikel 162 Wetboek van Strafvordering (Sv) zijn naast opsporingsambtenaren alle ambtenaren en alle openbare colleges (colleges die door of vanwege de wetgever zijn ingesteld en die in de publieke dienst werkzaam zijn) verplicht bij de officier van justitie aangifte te doen wanneer zij ambtsmisdrijven, waaronder ambtelijke corruptie, op het spoor komen. Bij het niet-nakomen van deze strafvorderlijke verplichting kunnen disciplinaire maatregelen worden genomen.

Uit het WODC-onderzoek blijkt dat niet altijd helder is hoe de overgang van een intern onderzoek naar aangifte verloopt en op welke gronden vanuit een ambtelijke organisatie wordt besloten om een zaak wel of niet bij justitie aanhangig te maken. Volgens het onderzoek kunnen allerlei afwegingen tot twijfel leiden, zoals precieze toedracht en betrokkenheid van ambtenaren, het belang van de interne organisatie («niet onnodig onrust creëren») of juist het tegenovergestelde, benadrukken van het belang van de publieke zaak en het vertrouwen van de burger in de overheid.

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 28 244, nr. 98.

Hoewel het hier om een algemene conclusie gaat, kan niet worden uitgesloten dat ook in geval van vastgestelde corruptie, de betrokken organisatie niet altijd overgaat tot aangifte.

Het kabinet heeft aangegeven corruptiebestrijding serieus te nemen, dit brengt met zich mee dat er ook aandacht moet zijn voor het herkennen, signaleren en aangifte doen van corruptie. Dit betekent dat de gehele overheid vanuit zijn streven naar een integere en corruptie vrije overheid, moet werken aan het melden van vermoedens van ambtelijke corruptie bij de organisatie en/of politie. Het is daarom van belang dat overheidsinstanties en ambtenaren er op gewezen worden wat zij kunnen doen bij een vermoeden van corruptie en dat zij in bepaalde gevallen zelfs een aangifteverplichting hebben.

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie zullen voorts de aangifteplicht beter onder de aandacht gaan brengen door onder meer op korte termijn met een informatiebrochure te komen, waarin ook de klokkenluidersregeling zal worden meegenomen.

Indien er door een ambtenaar aangifte wordt gedaan op grond van artikel 162 Sv, hoeft er geen gebruik te worden gemaakt van de procedure zoals die is vastgelegd in de klokkenluidersregelingen. De aangifteplicht gaat namelijk voor de klokkenluidersregeling. Een wijziging van de klokkenluidersregeling is in voorbereiding, waarbij in de regeling zelf een bepaling wordt opgenomen die de verhouding tussen artikel 162 Sv en de klokkenluidersregeling nader verduidelijkt.

Rol van de toezichthouders en inspecties

Over het algemeen is de aandacht van toezichthoudende instanties en inspecties niet primair gericht op corruptie. De bestrijding van corruptie valt niet binnen de taakomschrijving. In de praktijk kunnen inspecteurs en toezichthouders echter niet alleen zelf geconfronteerd worden met (uitlokking van) corruptie, maar kunnen zij ook in het kader van hun controle tegen gevallen van integriteitsschendingen en corruptie aanlopen.

De Belastingdienst stuit bijvoorbeeld bij de uitvoering van haar taken regelmatig op niet-fiscale (commune) delicten, waaronder corruptie.

Het belang om toezichthouders en inspecties bewust te maken van de rol die zij kunnen spelen bij de bestrijding van corruptie komt ook uit het WODC-onderzoek naar voren.

Uit het onderzoek blijkt dat bepaalde sectoren, waar ook inspectie en toezicht bij betrokken is, onvoldoende oog lijken te hebben voor corruptie. De onderzoekers concluderen dit aan de hand van het feit dat een aantal als kwetsbaar beschouwde beleidsterreinen vrijwel ontbreken in het in het rapport gepresenteerde nationale overzicht van corruptieonderzoeken. Over sectoren als landbouw, natuurbeheer en milieu, sociale zekerheid en volkshuisvesting is in termen van lopend en afgesloten corruptieonderzoek bijzonder weinig informatie voorhanden.

De rol van inspecties en toezichthouders bij het bestrijden van corruptie moet, gelet op het bovenstaande, worden versterkt. Hierbij moet worden gedacht aan bewustwording en het aangeven hoe op corruptie dient te worden gereageerd. Het genoemde doel kan worden bereikt door training over het fenomeen corruptie en het ontwikkelen van een circulaire over hoe op corruptie gereageerd dient te worden (waarin ook het wettelijke kader van de aangifteplicht en de wijze waarop hiermee wordt omgegaan, zal worden meegenomen). De minister van Justitie zal op korte termijn in het kader van de versterking van de rol van de toezichthouders en inspecties bij het bestrijden van corruptie, in overleg treden met de betrokken ministers.

Rol van de accountant

Een accountant kan tijdens de controle van de jaarrekening van een onderneming tegen vermoedens van strafbare feiten aanlopen. Ingevolge de richtlijn 240 voor accountantscontrole, opgesteld door de Nivra de beroepsorganisatie van de registeraccountants, is de accountant verplicht indien hij een vermoeden heeft van fraude in de jaarrekening, een aanvullend onderzoek te verrichten. Indien dit onderzoek zijn vermoeden versterkt of bevestigt, zal hij zijn vermoedens van fraude moeten melden aan het management van de organisatie. De accountant heeft vervolgens de verplichting te controleren of het management adequate stappen onderneemt. Indien er geen of geen adequate stappen zijn ondernomen is de accountant verplicht zijn vermoeden van fraude aan het Openbaar Ministerie te melden. In het kader van de bestrijding van witwassen is de accountant tevens onderworpen aan de meldingsplicht ongebruikelijke transacties.

Er zijn geen specifieke maatregelen gericht op corruptie en dus is er geen verplichting om te onderzoeken of corruptie aanwezig is, anders dan die feiten die blijken uit de boeken. Hoewel in praktijk waarschijnlijk op dezelfde manier op corruptie wordt gereageerd als op fraude, is dit niet vast gelegd. De minister van Justitie vindt een duidelijke richtlijn ten aanzien van corruptie noodzakelijk en zal daarover in overleg treden met de Nivra.

Meldpunt integriteitsaantastingen (Mepia)

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) beschikt over een Meldpunt integriteitsaantastingen (Mepia). Dit meldpunt is een voorziening waar iedere burger (vermoedens van) aantastingen van ambtelijke en bestuurlijke integriteit, dus ook corruptie, binnen de openbare sector kan melden. Het Meldpunt onderzoekt uitsluitend meldingen waarbij de nationale veiligheid in het geding is en die niet elders al in behandeling zijn of in behandeling kunnen worden genomen. Meldingen worden in een groot aantal gevallen doorgezonden aan de andere competente instanties. Gelet op de vele onjuiste adresseringen van de meldingen werkt het systeem kennelijk niet optimaal. De minister van BZK heeft in het Algemeen Overleg november 2004 aan de Tweede Kamer het voornemen geuit te zoeken naar een betere structuur voor de melding van integriteitsaantastingen binnen de openbare sector.¹ Een in opdracht van BZK uitgevoerd onderzoek zal na de zomer van 2005 worden afgerond. Op basis daarvan zal worden bezien welke de meest optimale plaats voor dit meldpunt is.

4.2 Intern onderzoek

Doorgaans wordt een signaal van een vermoeden van corruptie eerst intern door de organisatie onderzocht, omdat niet van meet af aan altijd duidelijk is of het werkelijk om corruptie gaat en aangifte zal moeten worden gedaan. Hoewel het uitgangspunt is dat corruptie strafrechtelijk wordt aangepakt, kan een dergelijk intern onderzoek ook leiden tot een bestuursrechtelijke/disciplinaire reactie. In het Nederlandse juridische systeem zijn disciplinaire en strafrechtelijke procedures in beginsel gescheiden trajecten. Zo kan het voorkomen dat een ambtenaar die zich schuldig heeft gemaakt aan een integriteitsschending die tevens een strafbaar feit inhoudt, bijvoorbeeld corruptie, wordt geconfronteerd met een disciplinaire maatregel gebaseerd op het ambtenarenreglement (bijvoorbeeld ontslag) en een strafrechtelijke sanctie opgelegd door de strafrechter (bijvoorbeeld een gevangenisstraf).

Het bevoegd gezag van een overheidsorgaan heeft de taak en de bevoegdheid om in gevallen van een vermoeden van een integriteitsschending hiernaar onderzoek te laten verrichten. Daarbij gelden de regels

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 29 800, nr. 10.

van het bestuursrecht (Ambtenarenwet en Algemene wet bestuursrecht e.d.); niet die van het strafrecht of strafvordering. Enkele grotere overheidsorganisaties (bijvoorbeeld de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie of de gemeente Amsterdam) beschikken over een bureau Integriteit (en Veiligheid) met onder andere een eigen capaciteit om integriteitsschendingen te onderzoeken. Politiekorpsen beschikken over een Bureau interne onderzoeken (BIO) dat disciplinaire onderzoeken kan uitvoeren. Deze bureaus werken alleen binnen de eigen organisatie. Indien een overheidsorganisatie niet over zo'n bureau beschikt, zal het per geval mensen kunnen aanwijzen dan wel externe expertise inhuren, bijvoorbeeld in de persoon van een forensisch accountant. De Minister van Binnenlandse Zaken ontwikkelt een handreiking voor het houden van (bestuursrechtelijke) onderzoeken naar integriteitsschendingen, aan de hand waarvan overheidsorganisaties die niet structureel beschikken over eigen onderzoekscapaciteit, op verantwoorde wijze door eigen mensen een onderzoek kunnen laten verrichten.

Omvat een integriteitsschending tevens een vermoeden van een strafbaar feit, zoals corruptie dan moet er aangifte worden gedaan bij de politie of het Openbaar Ministerie.

4.3 De registratie van signalen van integriteitsschendingen en interne onderzoeken

Over integriteitsschendingen in de openbare sector wordt op centraal niveau geen informatie verzameld.

In het WODC-onderzoek naar de aard en omvang van corruptie lag de nadruk op een inventarisatie van het aantal interne onderzoeken naar ambtelijke corruptie dat in Nederland wordt verricht. De onderzoekers moesten concluderen dat slechts binnen een minderheid van de bevraagde overheidsorganisaties op centraal niveau bekend is hoeveel interne onderzoeken worden verricht. Alleen de politie(korpsen) en een aantal gemeentes houden op centraal niveau een goede registratie bij. Andere complicerende factoren bleken het hanteren van afwijkende definities van integriteitsschendingen en van elkaar verschillende wijzen van registratie. Het is daarom onmogelijk om een nauwkeurig beeld te geven van het aantal vastgestelde integriteitsschendingen in Nederland.

Het creëren van (uniforme) registratiesystemen op het terrein van integriteitsschendingen is een onmisbaar hulpmiddel voor het meten van de omvang van corruptie en het in de tijd volgen van ontwikkelingen op het terrein van de bestrijding van corruptie.

Uitgangspunt is echter nog steeds dat voor het bijhouden van een registratie iedere overheidsorganisatie zelf verantwoordelijk is. In het kader van een onderzoek (nulmeting) naar het integriteitsbeleid binnen de sector Rijk¹ concludeerde de Algemene Rekenkamer dit jaar eveneens dat de registratie verbeterd moest worden. De minister van BZK merkte daarop op dat een goed integriteitsbeleid met zich meebrengt dat iedere organisatie een registratie bijhoudt. In september zal de minister van BZK in het bestuurlijk overleg dat hij met koepelorganisaties heeft naar aanleiding van de uitkomsten van de inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie, nagaan op welke wijze een (uniforme) registratie van integriteitsschendingen tot stand kan worden gebracht. Daarbij gelden wel als uitgangspunten, dat registratie geen buitensporige administratieve lasten met zich mag brengen en dat de registratie dient te worden georganiseerd onder de verantwoordelijkheid van ieder overheidsorgaan.

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 30 087, nrs. 1–2.

5. Opsporing en vervolging van ambtelijke corruptie

Volgend op een intern onderzoek of naar aanleiding van een externe melding of signaal van corruptie kan een strafrechtelijk onderzoek naar corruptie worden gestart. Het is belangrijk om te benadrukken, dat onderzoek naar ambtelijke corruptie ook rechtstreeks kan worden geëntameerd, zonder voorafgaand intern onderzoek binnen een overheidsorgaan. We kunnen denken aan het geval waarin in een lopend opsporingsonderzoek naar fraude in de bouwsector, vermoedens van corruptie zouden opkomen. Of aan het geval dat uit informatie van een Criminele Inlichtingen Eenheid van de politie informatie naar voren komt over het mogelijk lekken van informatie door een politieambtenaar.

Na afronding van het onderzoek naar corruptie zal besloten moeten worden over de (verdere) vervolging. Het uitgangspunt is dat alle gevallen van ambtelijke corruptie strafrechtelijk worden aangepakt¹. Dit betekent dat er weinig ruimte is om op grond van het opportuniteitsbeginsel een zaak niet op te sporen of te vervolgen.

5.1 Het strafrechtelijk onderzoek

Een vermoeden van corruptie zal ter kennis worden gebracht van de Rijksrecherche-officier van justitie, verbonden aan ieder arrondissementsparket. Deze officier van justitie beoordeelt in eerste instantie of er voldoende materiaal is om een onderzoek te starten. Nadere informatie kan nog nodig zijn. Indien er een strafrechtelijk opsporingsonderzoek gestart kan worden, wordt gekeken welke opsporingsinstantie het beste het opsporingsonderzoek kan verrichten.

Het opsporingsonderzoek wordt gemeld bij de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR). De CCR is sinds 2001 het centrale punt waar alle ambtelijke corruptiezaken gemeld moeten worden. DE CCR bestaat uit de portefeuillehouder Rijksrecherche binnen het College van procureurs-generaal, de hoofdofficier van justitie van het landelijk parket en de directeur Rijksrecherche. De CCR wordt bijgestaan door de Landelijke Officier van Justitie voor corruptie en de Rijksrecherche (LOvJ corruptie). Deze officier van justitie is gespecialiseerd in de bestrijding van corruptie en leidt zelf de onderzoeken naar internationale corruptie. Bij onderzoeken naar corruptie in Nederland kan de LOvJ adviseren, assisteren of eventueel de leiding over het onderzoek op zich nemen.

Verschillende opsporingsinstanties kunnen opsporingsonderzoek naar corruptie verrichten: de politie, de FIOD-ECD en de Rijksrecherche. Voor onderzoeken naar corruptie is het van extra groot belang dat deze op een onafhankelijke en onpartijdige wijze worden uitgevoerd. Dit zal in de meeste gevallen met de inzet van de politie, het Openbaar Ministerie en de rechter-commissaris een gegeven zijn.

Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin iedere schijn van partijdigheid moet worden vermeden. Dit is het geval wanneer gezagsdragers of de opsporingsdiensten zelf mogelijk betrokken zouden kunnen zijn bij de feiten. Voor deze onderzoeken is inzet van de Rijksrecherche aangewezen.

Inzet van de politie

De politie heeft vanwege haar algemene opsporingsbevoegdheid de bevoegdheid opsporingsonderzoek te verrichten naar strafbare feiten met betrekking tot corruptie. Gaat het om een onderzoek naar een vermoeden van corruptie gepleegd door een politieambtenaar, dan wordt het onderzoek verricht door het interne onderzoeksbureau van het betreffende politiekorps. Deze Bureaus Interne Opsporing (BIO's) – overigens worden deze bureaus ook wel eens aangeduid als BIZ (Bureau Interne Zaken) of

¹ Handelingen II, 2002–2003, 67 pagina 3977.

BIV (Bureau Interne Veiligheid) – binnen de regionale politiekorpsen zijn in algemene zin verantwoordelijk voor en bevoegd tot het verrichten van opsporingsonderzoeken (en zoals al eerder gemeld ook tuchtrechtelijke onderzoeken) binnen het eigen politiekorps. Daarnaast hebben de meeste ook verantwoordelijkheid voor preventie en het onderwijs/opleidingen binnen het korps. Om de onafhankelijkheid te waarborgen zijn de BIO's, bijna overal, direct onder de korpschef of diens plaatsvervanger gepositieerd.

Inzet van de Rijksrecherche

Voor de inzet van de Rijksrecherche moet een verzoek bij de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR) worden ingediend. De CCR beslist of de Rijksrecherche het onderzoek ook gaat doen. De Rijksrecherche is vrijwel per definitie belast met onderzoeken naar gevallen van ambtelijke corruptie waarbij leidinggevende politieambtenaren, leden van de rechterlijke macht en vooraanstaande bestuurlijke ambtsdragers zijn betrokken. De criteria voor de inzet van de Rijksrecherche zijn vastgelegd in de Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche¹ en zijn afgeleid van drie algemene uitgangspunten:

- Rijksrecherche-onderzoeken moeten zich richten op functionarissen in dienst van de overheid;
- het moet gaan om een mogelijk gepleegd strafbaar feit dat, redelijkerwijs te verwachten, de integriteit van het functioneren van de overheid kan aantasten;
- inzet is aan de orde indien naar de gedraging een onderzoek moet worden ingesteld dat niet alleen onpartijdig is, maar waarbij zelfs de schijn van partijdigheid moet worden vermeden.

Over het algemeen kan dus worden gesteld dat de Rijksrecherche-onderzoeken zich moeten richten op functionarissen in dienst van de (semi-)overheid. Dit betreft voornamelijk ministeries, de politie, de rechterlijke macht. De onderzoeken naar corruptie bij lagere overheden zoals gemeenten en provincies worden meestal uitgevoerd door de politie. Sinds de inwerkingtreding van de Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche in 2002 is de inzet van de Rijksrecherche voor (corruptie-) onderzoeken duidelijk afgenomen. Met name het criterium dat de Rijksrecherche alleen in actie komt als geen andere opsporingsinstantie een onafhankelijk onderzoek kan verrichten, leidt met regelmaat tot de conclusie dat inzet van de Rijksrecherche niet nodig is. Dit betekent met name dat de Rijksrecherche dus niet (meer) in actie komt als het gaat om simpele en niet gevoelige zaken van ambtelijke corruptie bij de ministeries en lagere overheden. Aldus kan de Rijksrecherche zich richten op de grote en/of gevoelige onderzoeken naar corruptie, zoals de onderzoeken naar de vermeende corruptie in de bouwfraudezaak.

De Rijksrecherche heeft nog een bijzondere taak als het gaat om de opsporing van een Nederlander die een buitenlandse ambtenaar heeft omgekocht, de zogenaamde internationale of buitenlandse corruptie. Nederland heeft op basis van het OESO-verdrag de verplichting internationale corruptie te vervolgen. Dit zijn moeilijke onderzoeken, niet alleen omdat het strafbare feit over het algemeen in het buitenland heeft plaatsgevonden en er dus intensief samengewerkt moet worden met de buitenlandse opsporingsinstanties, maar vooral ook omdat deze zaken nauwelijks aan het licht komen. Om internationale corruptie te ontdekken zal een meer pro-actieve vorm van opsporing noodzakelijk zijn. De Rijksrecherche is in de zomer van 2004 gestart met het project buitenlandse corruptie. Dit project is gericht op de vervaardiging van een Criminaliteitsbeeld Analyse (CBA's) met betrekking tot de buitenlandse corruptie, aan de hand waarvan concrete onderzoeken zullen worden gestart.

¹ Stc. 22 januari 2002, nr. 15.

Inzet van de FIOD- ECD

De FIOD-ECD verricht opsporingsonderzoeken naar niet-ambtelijke corruptie. Op het gebied van ambtelijke corruptie heeft de FIOD-ECD geen eigenstandige taak. Wel kan de FIOD-ECD in samenwerking met de Rijksrecherche onderzoeken verrichten naar strafbare feiten begaan door ambtenaren werkzaam bij de Belastingdienst.

Naar aanleiding van de bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie bouwfraude stelt de Belastingdienst extra onderzoeken in bij bouwbedrijven naar ophogingen en onderlinge verrekeningen en de daarmee mogelijk gepaard gaande betaling van steekpenningen.

5.2 Pro-actieve opsporing van ambtelijke corruptie

Omdat corruptie, zoals eerder gesteld, vaak een strafbaar feit is dat in beslotenheid plaatsvindt, en in zekere zin slachtofferloos is, bestaat altijd het risico dat de corruptie-gevoeligheid van bepaalde sectoren pas aan het licht komt door concrete strafzaken.

Van belang is dat de overheid zich bewust toont van deze risico's en actief op zoek gaat naar signalen van mogelijk strafbaar handelen in voor corruptie gevoelige sectoren. Een middel hiertoe wordt gevormd door het vervaardigen van zogenoemde Criminaliteitsbeeld Analyses (CBA's). Het Openbaar Ministerie vervaardigt samen met de Rijksrecherche deze CBA's. De Rijksrecherche heeft in juni 2004 een eerste CBA afgesloten over justitiële inrichtingen en zal de komende jaren nieuwe CBA's op stellen.

5.3 Vervolging ambtelijke corruptie

Na het opsporingonderzoek moet het Openbaar Ministerie beslissen of het overgaat tot (verdere) vervolging. In plaats van vervolging kan de officier van justitie ook besluiten tot het stellen van een of meer voorwaarden ter voorkoming van strafvervolging. Daartoe kan worden besloten indien de officier van justitie van oordeel is dat een alternatief voor strafrechtelijke afdoening onder de gegeven omstandigheden prevaleert. Uit het WODC-onderzoek dat zich voor wat betreft het onderdeel afdoening richtte op de periode tot 2003, komt naar voren dat het OM bij het seponeren van zaken inderdaad het feit dat het bevoegde gezag al disciplinaire maatregelen jegens de betrokken ambtenaar heeft getroffen in de praktijk laat meewegen én er de overtuiging is dat daarmee maatschappelijk gezien kan worden volstaan.

In 2002 is er de Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie opgesteld.¹ Deze Aanwijzing geeft betrekkelijk weinig ruimte om gevallen van ambtelijke corruptie op basis van het opportuniteitsbeginsel niet te vervolgen. Sindsdien is het uitgangspunt dat er ten aanzien van corruptie een «zero tolerance» beleid wordt gevoerd. Dit betekent dat in principe alle gevallen van corruptie strafrechtelijk worden aangepakt.

Uit het WODC-onderzoek blijkt dat indien een verdachte wordt gedagvaard, dit over het algemeen ook leidt tot een veroordeling. Naar voren kwam dat ook de rechter bij de straftoemeting zich veelal laat leiden door de organisatorische context. Bijvoorbeeld kan het feit dat er binnen de organisatie een chaos waarbinnen de corruptieaffaire kon ontstaan, tot strafvermindering leiden. Daarnaast worden de arbeidsrechtelijke gevolgen (veelal ontslag) die de betrokkene boven het hoofd hangen ook mee gewogen. De werkstraf wordt het meest frequent opgelegd.

Een andere opvallende conclusie uit het WODC-onderzoek, is dat weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Het Openbaar Ministerie zal het instellen

¹ Stc. 25 oktober 2002, nr. 206.

van een vordering ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, waar mogelijk, stimuleren.

5.4 De registratie van strafrechtelijke onderzoeken

Sinds 2001 moeten de arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie alle strafrechtelijke onderzoeken naar ambtelijke corruptie op een centraal punt melden, te weten bij de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR). Aan deze meldplicht wordt steeds beter voldaan. Het Openbaar Ministerie beschikt voorts over een centraal geautomatiseerd systeem (COMPAS). Met dit systeem kan een overzicht worden vervaardigd over de bij het OM binnengekomen en onder de corruptieartikelen ingeboekte meldingen en aangiften van corruptie. Samen met de bij de CCR gemelde gevallen, geeft dit een redelijk compleet beeld van het aantal ontdekte corruptiegevallen in Nederland.

5.5 Opleiding van opsporingsambtenaren

Nederland heeft naar aanleiding van de eerste evaluatie van het Nederlandse anti-corruptiebeleid door GRECO de aanbeveling gekregen om tijdens de training van politie en justitie meer aandacht te besteden aan corruptie en de gevaren van openbare aanbesteding. De ministers van Justitie en BZK hebben de Politie Onderwijs Raad gevraagd hen te adviseren over de wijze waarop de aanbevelingen van de GRECO met betrekking tot de opleiding van politieambtenaren dienen te worden ingevuld. Het OM heeft het landelijk opleidingsinstituut voor de rechterlijke macht, de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) een voorstel gedaan voor de opzet van een cursus corruptiebestrijding. Volgens dit voorstel moet in de cursus in elk geval aandacht worden besteed aan het juridisch kader (wetsartikelen, verdragen en jurisprudentie), het aanbestedingsrecht, de praktijk van de opsporing, financieel rechercheren en forensische accountancy. Het onderwerp staat op de agenda, maar is door een intern verandertraject van de SSR nog niet verder ter hand genomen.

6. Conclusie

In de voorgaande hoofdstukken is met de beschrijving van de nationale en internationale aanpak van ambtelijke corruptie, mede aan de hand ook van de uitkomsten van het WODC-onderzoek, het eerste doel van deze nota vervuld. In de beschrijving is een aantal punten aan de orde gekomen dat vraagt om verbetering. Het kabinet zal deze punten zo spoedig mogelijk voorzien van adequate actie. Uit de inventarisatie van de verschillende fasen van het proces van preventie en repressie van corruptie vloeien vijf lijnen voort. Langs deze lijnen zal het kabinet de bestrijding van corruptie de komende jaren vorm geven. De verschillende actiepunten zijn ook in het grotere verband van deze vijf lijnen te plaatsen.

1. Het integriteitsbeleid dient zowel gericht te zijn op de ontwikkeling van regels en bewustwording als op de borging hiervan.

Zoals uit de opsomming in de voorliggende nota blijkt, zijn er de afgelopen jaren veel instrumenten ontwikkeld en ingevoerd, welke zien op bevordering van de integriteit zowel de publieke als in de private sector. Het is evident dat hiermee belangrijke stappen zijn gezet en dat er continue aandacht is voor het verbeteren van het integriteitsbeleid. Het kabinet ziet alle reden voor blijvende waakzaamheid met betrekking tot het gevoerde integriteitsbeleid. Gelet ook op de vaststellingen in het WODC-onderzoek inzake de mogelijk mindere aandacht voor gedragingen die strikt genomen buiten de definitie van corruptie vallen, maar daar

dicht tegen aan liggen, zoals het genoemde smeren en fêteren, belangenverstrengeling en vriendjespolitiek. Dergelijk gedrag wordt eveneens voorkomen met een standvastig integriteitsbeleid.

Het vasthouden van de aandacht voor integriteit in overheidsorganisaties en de implementatie van nieuwe instrumenten zijn derhalve van groot belang. Hierbij zal het op te richten Bureau integriteitsbevordering openbare sector (BIOS) bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een belangrijke rol spelen.

2. Noodzaak van uniforme registratie van de interne onderzoeken naar integriteitsschendingen, waaronder corruptie.

Een intern onderzoek is in de praktijk in veel gevallen de eerste reactie van de kant van de overheid op een signaal van mogelijke corruptie. Dit betekent dat een inzicht in de interne onderzoeken cruciale informatie bevat voor zowel de wijze waarop corruptie wordt bestreden, als ook veranderingen in de aard en omvang van corruptie. Het betreft twee kern-elementen in de bestrijding van corruptie.

Het is daarom van het grootste belang dat organisaties in de openbare sector ervan te doordringen dat een goed integriteitsbeleid met zich mee brengt dat elke organisatie ook een adequate registratie bijhoudt. In overleg met koepelorganisaties zal worden nagaan op welke wijze een complete en uniforme registratie van integriteitsschendingen tot stand kan worden gebracht. Daarbij gelden wel als uitgangspunten, dat registratie geen buitensporige administratieve lasten met zich mag brengen en dat de registratie dient te worden georganiseerd onder de verantwoordelijkheid van ieder overheidsorgaan.

3. Vergroten van de aandacht voor het signaleren van integriteitsschendingen, waaronder corruptie.

De genoemde waakzaamheid wat betreft het integriteitsbeleid, moet zich ook vertalen in het signaleren van mogelijke gevallen van corruptie. Van belang hierbij zijn de mogelijkheden die bestaan om dergelijke vermoedens te uiten en een zekere mate van bescherming voor degene die ze signaleert. Het kabinet zal de ingezette weg van de inrichting van een meldpunt en evalueren van de klokkenluidersregelingen voortzetten. Verder zal meer worden gewezen op de aangifteplicht welke in deze bestaat voor ambtenaren, wanneer de vermoedens dermate serieus zijn, dat er sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit.

Enkele vragen kwamen in dit verband aan de orde. Een eerste vraag is of signalen van corruptie in voldoende mate worden herkend. Daarnaast is niet altijd duidelijk hoe op een signaal gereageerd dient te worden. Het kabinet stelt zich daarom voor om de verder te ontwikkelen klokkenluidersregelingen en de aangifteplicht voor ambtenaren nog beter onder de aandacht te brengen. Daarnaast zullen overheidsorganisaties als toezichthouders en inspecties, die werkzaam zijn op terreinen welke gevoelig zijn voor corruptie, nadrukkelijker betrokken worden bij corruptiebestrijding.

4. Strikte strafrechtelijke handhaving van corruptie

De afgelopen jaren is er al veel geïnvesteerd in de opsporing en vervolging van corruptie en heeft corruptiebestrijding een hoge prioriteit gekregen. Dit is onder meer tot uiting gekomen in de aanstelling van een Landelijke Officier van Justitie voor corruptie en de rijksrecherche, alsmede in de centrale rol van de Coördinatiecommissie rijksrecherche (CCR) voor wat betreft de inzet van de rijksrecherche en de melding van

strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie. De Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie heeft nadrukkelijk richting gegeven aan het vervolgingsbeleid ten aanzien van corruptie. Het uitgangspunt is dat alle gevallen van corruptie strafrechtelijk worden aangepakt.

Het kabinet wil deze lijn van strikte strafrechtelijke handhaving van corruptie voortzetten. Daarbij vindt het kabinet het van groot belang dat ook vanuit een strafrechtelijke invalshoek bij wordt gedragen aan de preventie van corruptie en meer wordt gewerkt aan pro-actief strafrechtelijk optreden. Beide komt tot stand met de ontwikkeling van Criminaliteitsbeeld Analyses (CBA's) inzake ambtelijke corruptie in het algemeen en gericht op sectoren in de maatschappij welke gevoelig zijn voor fenomenen van corruptie.

5. Platform corruptiebestrijding

Van groot belang voor het welslagen van de bestrijding van corruptie is dat het anti-corruptiebeleid breed wordt gedragen, en het resultaat is van bijdragen uit alle denkbare invalshoeken. Initiatieven uit de private sector, kunnen bijvoorbeeld op een aantal vlakken van meer betekenis zijn, dan maatregelen van de kant van de overheid.

Daarenboven is aanpak van corruptie alleen mogelijk door participatie van alle onderdelen van de samenleving, hetgeen uitdrukking geeft aan de verantwoordelijkheid van een ieder in de samenleving in dit verband.

Eind 2004 is daarom het multi-disciplinaire Platform corruptiebestrijding opgericht. De oprichting van een Platform corruptiebestrijding waarin deze participatie plaats kan vinden, maakt het mogelijk te komen tot een brede bewustwording, verspreiding van best practices, bundeling van krachten, en het aan- en uitdragen van maatregelen tegen corruptie.

De rol van het Platform corruptiebestrijding ziet op corruptiebestrijding in het algemeen en gaat verder dan die inzake van de bestrijding van ambtelijke corruptie. Het Platform zal in dit opzicht een belangrijke rol spelen bij het in de inleiding van deze nota aangekondigde kabinetsplannen op het gebied van private corruptie.

6.1 Actiepunten

In deze nota over de bestrijding van ambtelijke corruptie zijn verschillende actiepunten geformuleerd. Zoals hierboven aangegeven, zijn de verschillende actiepunten geplaatst binnen de vijf lijnen waarlangs de bestrijding van corruptie is vorm gegeven. Daarnaast zijn er nog een aantal acties opgenomen ten behoeve van de ratificatie van een aantal anti-corruptieverdragen.

Het geheel van alle actiepunten dient de effectiviteit van corruptiebestrijding te bevorderen. Tussen de verschillende actiepunten is een prioritering aan te brengen. De prioriteit volgt niet uit de snelheid waarmee de acties geïmplementeerd moeten zijn, maar geeft aan dat bepaalde actiepunten omvangrijk zijn en de impact duidelijk gericht is op corruptiebestrijding. Deze actiepunten dienen te worden benadrukt en worden daarom als eerste genoemd en zijn vetgedrukt.

Verdragen

Actiepunt	Verantwoordelijke instantie	Vindplaats	Realisatie datum
Ratificatie van het Verdrag inzake civielrechtelijke bestrijding van corruptie	Justitie	Hoofdstuk 2	Eind 2006
Ratificatie van het VN Verdrag inzake bestrijding van corruptie	Justitie	Hoofdstuk 2	Medio 2006

Het integriteitsbeleid dient zowel gericht te zijn op de ontwikkeling van regels en bewustwording als op de borging hiervan.

Actiepunt	Verantwoordelijke instantie	Vindplaats	Realisatie datum
Oprichting Bureau integriteitsbevordering openbare sector (BIOS)	BZK	Hoofdstuk 3	Eind 2005
Voorstellen t.b.v. financiering van politieke partijen.	BZK	Hoofdstuk 3	Medio 2007
Wijziging van de ambtenarenwet i.v.m. goed ambtelijk handelen	BZK	Hoofdstuk 3	Eind 2005/ begin 2006
Kabinetsreactie op de inventarisatie van het integriteitsbeleid bij het openbaar bestuur en de politie.	BZK	Hoofdstuk 3	Begin 2006
Modelgedragscode sector Rijk	BZK	Hoofdstuk 3	Begin 2006
Self Assessment Integriteit	BZK	Hoofdstuk 3	Begin 2006
Multimediaal dilemmatraininginstrument	BZK	Hoofdstuk 3	Begin 2006
Aanvulling op de gedragscode integriteit voor ambassades + training	BZ	Hoofdstuk 3	Begin 2006
Notitie waarborging van de integriteit van het bedrijfsleven.	Justitie	Hoofdstuk 3	Begin 2006

Noodzaak van uniforme registratie van de interne onderzoeken naar integriteitsschendingen, waaronder corruptie.

Actiepunt	Verantwoordelijke instantie	Vindplaats	Realisatie datum
Overleg met koepelorganisaties ten behoeve van het ontwikkelen van een (uniforme) registratie van integriteitsschendingen.	BZK	Hoofdstuk 3	Eind 2005

Vergroten van de aandacht voor het signaleren van integriteitsschendingen, waaronder corruptie.

Actiepunt	Verantwoordelijke instantie	Vindplaats	Realisatie datum
Versterken rol van toezichthouders en inspecties ten aanzien van corruptiebestrijding	Justitie	Hoofdstuk 4	Eind 2006
Voorlichting over de aangifteplicht ambtenaren en klokkenluidersregeling	Justitie en BZK	Hoofdstuk 4	Medio 2006
Brief TK over klokkenluidersregelingen, o.m. over de klokkenluiderswetgeving van VS en VK	SZW, Justitie en EZ	Hoofdstuk 4	Begin 2006
Onderzoek naar meest optimale plaats voor meldpunt integriteitsaantastingen binnen de openbare sector.	BZK	Hoofdstuk 4	Begin 2006
Wijziging klokkenluidersregeling om de verhouding met de aangifteplicht te verduidelijken	BZK	Hoofdstuk 4	Medio 2006
Wetswijziging aftrekbaarheid van betaalde steekpenningen	Financiën	Hoofdstuk 3	Begin 2006
Circulaire voor de belasting inspecteurs over de aftrekbaarheid steekpenningen	Financiën	Hoofdstuk 3	Begin 2006
Richtlijn voor de accountants ten aanzien van corruptie	Justitie	Hoofdstuk 4	Medio 2006
Handreiking voor het houden van onderzoeken naar integriteitsschendingen	BZK	Hoofdstuk 4	Eind 2005/ begin 2006

Strikte strafrechtelijke handhaving van corruptie

Actiepunt	Verantwoordelijke instantie	Vindplaats	Realisatie datum
Stimuleren van het instellen van een vordering ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.	OM	Hoofdstuk 5	Medio 2006
Ontwikkelen van een CBA's	Openbaar ministerie en Rijksrecherche	Hoofdstuk 5	Eind 2007
Uitvoering aanbeveling Greco met betrekking tot de opleiding van politieambtenaren.	Justitie en BZK	Hoofdstuk 5	Medio 2006
Uitvoering aanbeveling Greco met betrekking tot een cursus corruptiebestrijding bij het landelijk opleidingsinstituut voor de rechterlijke macht (SSR).	OM Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR)	Hoofdstuk 5	Medio 2006

Platform corruptiebestrijding

Actiepunt	Verantwoordelijke instantie	Vindplaats	Realisatie datum
Actieplan bestrijden private corruptie	Justitie	Inleiding	Eind 2006