

1 Samenvatting

1.1 Waarom deze werkgroep?

[hieronder even tekst uit samenvatting 1^e stafnotitie geplakt]

Werkgroep al in 2013 ingesteld

In 2013 wordt door het Presidium de werkgroep “Integriteit Leden van de Tweede Kamer” in het leven geroepen om te adviseren over integriteitsregel voor de Tweede Kamer. Dit leidt in oktober 2014 tot een [rapport van de werkgroep](#) met 10 aanbevelingen. In februari 2015 schrijft de werkgroep, op verzoek van het Presidium, een [nadere toelichting](#) op de toepassing van haar aanbeveling inzake het register van nevenactiviteiten.

Aanbevelingen GRECO

De werkgroep gaat in haar rapport in op de aanbevelingen die de ‘Groep Staten tegen Corruptie’ (GRECO) in juni 2013 aan Nederland doet. De GRECO is een orgaan van de Raad van Europa gericht op het bevorderen van corruptiebestrijding door de lidstaten. De GRECO ziet onder meer toe op de naleving van de Richtsnoeren voor de bestrijding van Corruptie en de uitvoering van het Actieprogramma tegen Corruptie. Dit door middel van wederzijdse evaluaties onder lidstaten. Deze ‘evaluatierondes’ leiden tot rapporten aan lidstaten met aanbevelingen (Evaluation Reports). De implementatie en naleving van de aanbevelingen worden vervolgens weer gemonitord in (tussentijdse) nalevingsverslagen (Compliance Reports). Er zijn inmiddels vier evaluatierondes geweest en een vijfde ronde is recent gestart. De aanbevelingen rond integriteit van Kamerleden zijn onderdeel van de vierde evaluatieronde, waarover al een aantal rapporten is verschenen:

Rapport GRECO	Vastgesteld op:	Gepubliceerd	TK door regering geïnformeerd op:
Evaluatie Rapport NL	21 juni 2013	28 juli 2013	5 juli 2013 Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VII, nr. 78
Eerste Nalevingverslag	19 juni 2015	augustus 2015	19 augustus 2015 Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VI nr. 104
Tussentijds Nalevingsverslag	21 oktober 2016	december 2016	5 december 2016 Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 VI nr. 86
Tweede Nalevingsverslag	23 maart 2018	juni 2018	13 juni 2018 Kamerstukken II, 2017/18, 34 725, nr. 15

Verzoek Presidium

Naar aanleiding van het tweede Nalevingsverslag schrijft de Voorzitter namens het Presidium nu aan de leden van de werkgroep:

1. Het Presidium acht het wenselijk dat de werkgroep “Integriteit Leden van de Tweede Kamer”, door het Presidium medio 2013 ingesteld, zich wederom buigt over de bestaande integriteitsbepalingen, in het licht van de aanbevelingen van de GRECO en in het licht van aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen.
2. De GRECO constateert op twee punten nog tekortkomingen waar het de Tweede Kamer betreft: (1) het ontbreken van een systeem van toezicht en handhaving; (2) het ontbreken van een beleid ten aanzien van (contacten) met lobbyisten.
3. Hierbij verzoek ik u namens het Presidium vriendelijk om uw taak weer op te nemen. Omdat Nederland in december van dit jaar wederom verslag zal moeten uitbrengen aan de GRECO zou een rapport of tussenrapport vóór 15 november a.s. welkom zijn.

1.2 Stelsel van integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

[puntsgewijs hieronder een soort van nog uit te werken redeneerlijn]

- NL heeft regels die ook functioneren: zie ook bijlage 4.
- In NL systeem wordt sterk gehecht aan onafhankelijke positie Kamerlid
- Voor integriteitsschendingen met strafrechtelijk karakter wordt voorzien in een systeem van vervolging (op last van TK of Kroon). Ook TK kan daarbij zelf betrokken zijn in de vorm van commissie van onderzoek.
- Deze wettelijke procedure is zelden nodig, maar is onlangs nog gebruikt en de onderliggende wetgeving is gemoderniseerd. Op verdere verbetering wordt momenteel gestudeerd door de commissie ...
- In NL systeem is er een belangrijke rol voor fracties, die in de praktijk ook integriteitsonderzoek uitvoeren en maatregelen treffen
- Ook media en andere regelgeving (EU-richtlijn PEP's) bieden in breder perspectief waarborgen.
- Tot slot kent ook de TK zelf een systeem van registers (reizen, geschenken, nevenfuncties) en kan TK sancties opleggen
- Hoewel er incidenten zijn, blijkt het NL systeem in praktijk te werken en zijn er in vergelijking met veel andere parlementen relatief weinig grote integriteitskwesties.
- De werkgroep concludeert: geen reden tot grootschalige ingrepen in dit functionerende systeem; wel reden genoeg om te kijken naar verbetermogelijkheden, zoals o.a. gedaan door GRECO en in de media/literatuur

1.3 Verbetermogelijkheden integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

[puntsgewijs hieronder een soort van nog uit te werken redeneerlijn]

De werkgroep heeft op basis van eigen ervaringen, de knelpunten die GRECO ziet en zaken die in de media en literatuur naar voren komen, zich gericht op drie aandachtspunten c.q. verbetermogelijkheden voor integriteitsregels:

1. de (her)kenbaarheid van integriteitsregels
2. de interpretatie van integriteitsregels
3. het toezicht op en de handhaving van integriteitsregels

Ad 1. Werkgroep stelt vast dat TK wel integriteitsregels heeft, maar deze niet altijd bekend zijn (ondanks cursussen e.d.) en niet in een samenhangend document met toelichting beschikbaar zijn. Eerdere aanbeveling van de werkgroep op dit punt is helaas nooit opgevolgd.

Ad 2. Werkgroep stelt vast dat regels, bijvoorbeeld ten aanzien van de registers, niet alleen niet eenduidig zijn vastgelegd (zie vorige punt) maar ook voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Dat is overigens naar het oordeel van de werkgroep inherent aan integriteitsregels voor parlementariërs en ook primair een eigen verantwoordelijkheid van een individueel lid. Niettemin ziet de werkgroep verbetermogelijkheden.

Ad 3. Werkgroep stelt vast dat in de praktijk een vormen van effectief toezicht functioneren (via politieke partijen, media, e.d.) maar dat de TK als instituut -i.t.t. vele buitenlandse parlementen- erg op de achtergrond blijft. Dat is overigens naar het oordeel van de werkgroep een teken dat het stelsel goed functioneert. Niettemin ziet de werkgroep verbetermogelijkheden.

1.4 Verbetervoorstellen integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

De werkgroep heeft gekeken naar andere parlementen wat betreft de stelsel daar en naar de aanbevelingen die GRECO aan andere parlementen heeft gedaan (zie bijlage 3) Daarnaast heeft de werkgroep deskundigen geraadpleegd.

Dit is mede input geweest om te komen tot suggesties voor mogelijke verbeteringen voor de hiervoor genoemde aandachtspunten. De werkgroep geeft het Presidium/de Kamer de volgende verbeterrichtingen in overweging:

1. overweeg het opstellen van een gedragscode
2. stel een onafhankelijk adviesautoriteit in
3. verbeter het toezicht op en de handhaving van integriteitsregels door TK

Ad 1. gedragscode

naar voorbeeld van veel buitenlandse.

kort en bondig (v.b. VK met 6 hoofdregels)

vooral ook gebaseerd op wat er al ligt

voeg er een toelichting aan toe die in de loop van de jaren kan groeien met voorbeelden (soort 'jurisprudentie')

Ad 2. Adviseur

onafhankelijke autoriteit

naar buitenlands voorbeeld

Leden kunnen vrijwillig advies vragen bij twijfel

advies kan en mag naderhand gebruikt worden indien er onduidelijkheid ontstaat (geeft Kamerlid dus meer houvast bij te maken afweging en meer bescherming indien er naderhand toch gedoe ontstaat) [lijkt op vertrouwenspersoon integriteit, maar dan niet anoniem en met andere rol]

Ad 3. Toezicht en handhaving

Nog bespreken in werkgroep. Een paar praktische zaken zijn al eens genoemd, zoals een automatisch rappel voor het bijhouden van de registers.

2 Opdracht werkgroep

In dit hoofdstuk...

2.1 Inleiding

pm

2.2 Voorgeschiedenis

pm

2.3 Opdracht Presidium aan de werkgroep

pm

2.4 Aandachtspunten GRECO

Pm (zie bijlage 2)

2.5 Aanpak werkgroep

Literatuur bestudeerd (zie literatuurlijst)

Gesprekken gevoerd met deskundigen en GRECO

Eigen stelsel bestudeerd en vergeleken met buitenlandse parlementen

Rapport opgesteld met enkele concrete verbetervoorstellen voor het Presidium

3 Integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

3.1 Inleiding

De Tweede Kamer beschikt momenteel over diverse regels met betrekking tot integriteit. Het begrip integriteit dient breed te worden opgevat. Zo valt ook het onheus bejegenen van personen tijdens de plenaire vergadering of het schenden van de geheimhouding onder dit begrip. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de integriteitsregels en de daarbij reeds aanwezige systemen van toezicht en handhaving.

3.2 Wettelijke kaders

Er zijn verscheidende wettelijke regelingen die elk voorzien in een deel van integriteitsregels. In de bijlage zijn overzichten opgenomen van de verschillende integriteitsregels die gelden voor de leden van de Tweede Kamer. De overzichten omvatten niet alleen de verschillende wetten die het optreden van de Kamerleden reguleren, maar tevens het RvOTK.

Uit de overzichten blijkt dat bijvoorbeeld in de Grondwet een en ander is opgenomen over Kamerleden. De Grondwet gaat uit van individuele leden van de Staten-Generaal en kent geen fracties en geen politieke partijen. Hierdoor worden dan ook aan individuele leden allerlei rechten toegekend zoals het recht van amendement, het recht om inlichtingen te vragen en het recht van initiatief. Tevens wordt in de Grondwet benadrukt dat een lid stemt zonder last. De positie van een individueel Kamerlid is daarmee onafhankelijk en sterk.

Met deze onafhankelijke en sterke positie komen ook enkele plichten, zoals aan elk publiek ambt plichten zijn verbonden. Met de eed of de verklaring en belofte die leden afleggen wanneer zij lid van de Tweede Kamer worden, zweren de leden onder andere het volgende:

Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot lid van de Staten-Generaal te worden benoemd, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd.

Ik zweer (verklaar en beloof), dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen.

Het Nederlandse stelsel gaat er derhalve van uit dat leden bij elk aanbod van een gift, gunst of belofte een afweging maken of het aanbod bedoeld is ter

beïnvloeding van het betrokken lid en eventueel het aanbod ook weigeren. Het is hierbij niet relevant of het aanbod afkomstig is van een lobbyist of anderszins. Leden dienen altijd de afweging te maken of een aanbod is bedoeld om hen in de uitoefening van het ambt te beïnvloeden. De Grondwet bevat immers de nadrukkelijke bepaling dat leden van het parlement stemmen zonder last. Vervolgens wordt door middel van openbare registers transparantie geboden over hetgeen leden aannemen. In deze registers staat niet alleen wat leden hebben ontvangen, maar ook van wie zij dit hebben ontvangen.

Strafrechtelijke handhaving

In dit verband kan ook op de Wet ministeriële verantwoordelijkheid (hierna: Wmv) worden gewezen.¹ Deze wet geeft de mogelijkheid dat vijf leden een aanklacht indienen tegen een lid dat verdacht wordt van een ambtsmisdrijf. Dit systeem biedt de leden van de Kamer de wettelijke mogelijkheid om een vorm van toezicht te houden op elkaar. Zo kan bijvoorbeeld een Kamerlid dat in strijd met de eed uit artikel 2 van de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal een gift of gunst heeft verleend om lid te worden, worden vervolgd voor het plegen van meineed.² Hetzelfde geldt bij mogelijke omkoping. Een Kamerlid dat zich tijdens zijn Kamerlidmaatschap laat omkopen, kan niet alleen worden vervolgd voor passieve omkoping in gevolge van artikel 363 van het Wetboek van Strafrecht (Sr), maar ook voor het plegen van meineed als bedoeld in artikel 207 Sr aangezien de eed uit artikel 2 van de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal ook geldt voor toekomstige handelingen.³ De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit óf door een besluit door de Tweede Kamer. Om tot een dergelijk besluit te komen dient de Tweede Kamer ook zelf strafrechtelijk onderzoek te verrichten naar de aanklacht. De Tweede Kamer heeft in dit geval het strafrechtelijk onderzoek en het besluit tot vervolging zelf in de hand.

De relevantie van de Wmv is tot nu toe overigens beperkt gebleven. De afgelopen tien jaren zijn er enkele aanklachten geweest, waarvan slechts één heeft geleid tot een commissie van onderzoek.⁴ De procedure van de Wmv is daarenboven niet eenvoudig te volgen en kan de vraag worden gesteld of het proportioneel is om voor iedere integriteitskwestie telkens een zware strafrechtelijke procedure te starten. Niettemin kan ten principale gesteld worden dat er een wettelijk geborgde procedure is, die de Kamer in staat stelt om (vermeende) integriteitschendingen zelf te onderzoeken.

Overigens bestaat ook de mogelijkheid dat bij koninklijk besluit opdracht wordt gegeven tot vervolging. Hiervoor is door de minister van Justitie en Veiligheid een

¹ P. Bovend'Eert, NJB 2016/2172, "Hoe is het gesteld met de ambtelijke integriteit van de leden van het parlement?",

² "De Grondwet". A.K. Koekoek, 2000, p. 350

³ Kamerstukken II, 1978/79, 14 222, nr. 7, p. 21

⁴ Kamerstukken II, 32158, aanklacht tegen Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Kamerstukken II, 34452, aanklacht tegen Minister-President, Kamerstukken II, 34340, onderzoek naar lek uit Commissie voor Inlichten- en veiligheidsdiensten. Dit laatste onderzoek zag op een integriteitskwestie. Het betrof hier een onderzoek naar wie verantwoordelijk zou kunnen zijn voor het lekken van geheime informatie.

protocol opgesteld.⁵ In dit protocol is geregeld dat indien bij de Minister, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: PG) aangifte wordt gedaan van een vermeend ambtsmisdrijf, gepleegd door een Kamerlid of een andere politieke ambtsdrager als bedoeld in de Wmv, de minister de PG kan verzoeken om de aangifte te onderzoeken. De minister kan dan naar aanleiding van de bevindingen van de PG besluiten dat een opsporingsonderzoek geïndiceerd is, waarna de PG dit opsporingsonderzoek ter hand neemt. De uitkomsten daarvan worden medegedeeld aan de minister. Vervolgens neemt de Kroon de beslissing of wel of niet een last tot vervolging aan de PG wordt gegeven.

In een recente casus omtrent integriteit is het protocol gebruikt. In deze casus werd door de PG na een oriënterend onderzoek geconcludeerd dat er geen aanleiding was om een opsporingsonderzoek te verrichten omdat er geen serieuze aanleiding was om de betrokken politieke ambtsdrager te verdenken van een ambtsmisdrijf. Hieruit blijkt dat het protocol werkt en daarmee de Wmv effectiever kan worden ingezet. Het vervolgen van politieke ambtsdragers, waaronder Kamerleden, wegens ambtsdelicten is daarmee geen theoretische aangelegenheid meer.

Daarnaast is begin juli van dit jaar de Commissie Fokkens ingesteld door de Ministers van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze commissie heeft tot taak “te adviseren over een fundamentele herziening van de wetgeving inzake vervolging en berechting van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten”. De minister verwacht dat deze commissie voor januari 2020 hierover zal rapporteren.⁶

3.3 Interne integriteitsregels

Zoals hiervoor beschreven wordt het begrip integriteit door de Kamer breed opgevat. In het RvOTK is voor een deel van de integriteitsbepaling een systeem van toezicht en handhaving opgenomen. Zo blijkt uit de artikelen 58 tot en met 60 van het RvOTK, welke zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport, dat een lid of een minister door de Voorzitter gewaarschuwd kan worden wanneer hij beledigende uitdrukking gebruikt, de orde verstoort, de geheimhouding of vertrouwelijkheid niet in acht neemt ofwel de instemming betuigt aan dan wel aanspoort tot onwettige handelingen. De Voorzitter stelt deze persoon dan in de gelegenheid de woorden terug te nemen (toezicht). Wanneer het lid of de minister dit niet doet, heeft de Voorzitter de mogelijkheid om hem het woord te ontnemen. In zo'n geval mag dat lid, respectievelijk die minister, niet meer deelnemen aan het vervolg van de beraadslaging. De Voorzitter kan zelfs op grond van artikel 60 de bewuste spreker uitsluiten van de vergadering op de dag van

⁵ Kamerstukken II, 2017-2018. 34340 nr. 15, bijlage.

⁶ Kamerstukken II, 2017-2018, 34340, nr. 16

het voorval. Ten slotte staat conform artikel 62 een beroep op de Kamer niet open bij besluiten van de Voorzitter op grond van de artikel 58 tot en met 60.

Voor het schenden van de geheimhouding of vertrouwelijkheid van stukken is ook een sanctiebepaling opgenomen. Daarin is bepaald dat het Presidium de mogelijkheid heeft om de Kamer voor te stellen om een lid dat de geheimhouding dan wel vertrouwelijkheid heeft geschonden, uit te sluiten van alle commissievergaderingen voor ten hoogste een maand. Ook kan de het Presidium voorstellen dit lid voor de verdere duur van de zitting uit te sluiten van kennisneming van vertrouwelijke stukken.

Ten slotte bestaat tegenwoordig de vertrouwenspersoon integriteit voor de leden. Deze persoon, aangesteld door het presidium, kan door leden geheel vertrouwelijk en informeel geraadpleegd worden wanneer een lid worstelt met een mogelijke integriteitskwestie. Deze vertrouwenspersoon brengt geen verslag uit over de voorgelegde kwesties, waardoor er geen sprake kan zijn van een vorm van vaste openbare uitleg van de integriteitsregels.

3.4 Overige waarborgen integriteit

Integriteit is een onderwerp dat breed leeft in de samenleving. Naast de instrumenten die binnen de Kamer kunnen worden ingezet als waarborg voor de integriteit, bestaan daarbuiten ook mechanismen om de integriteit van leden te waarborgen. Zoals de werkgroep stelde in haar eerdere rapport, speelt de politieke partij van een lid een grote rol. Bij vrijwel elke politieke partij wordt in de aanloop naar de kandidaatsstelling voor de kieslijst nadrukkelijk aandacht besteed aan de integriteit van de mogelijke kandidaat. Ook kennen enkele politieke partijen integriteitscommissies die eventuele integriteitskwesties kunnen onderzoeken. Voor verkozen leden in de Kamer speelt ook de fractie een grote rol. Leden gaan bij de meer ervaren leden te rade over kwesties van integriteit. Ook de fractiediscipline speelt hierbij een rol. In het verleden hebben fracties zelfs leden disciplinerende maatregelen opgelegd wanneer er (mogelijk) sprake was van een schending van de integriteit. Dit staat echter wel op gespannen voet met het verbod van last uit de Grondwet.

Daarnaast spelen in Nederland de media een belangrijke rol. Vanuit hun onafhankelijke positie berichten zij over mogelijke integriteitsschendingen. Er zijn de afgelopen jaren verschillende media geweest die onderzoek hebben verricht in bijvoorbeeld de registers van de Tweede Kamer. Het is inmiddels standaard dat enige tijd na het aantreden van een nieuwe Kamer dat een dergelijk onderzoek wordt verricht. De kracht van de media moet niet onderschat worden op dergelijke dossiers.

Voor de leden hebben de onderzoeken naar hun integriteit, uitgevoerd door hun eigen politieke partij of de media, doorgaans grote impact. Een dergelijk onderzoek of de uitkomst daarvan gaat immers gepaard met veel negatieve media-aandacht. Alleen de

aankondiging van een integriteitsonderzoek of de melding van een mogelijk integriteitsprobleem kan al zeer veel schade betekenen voor de reputatie van het betreffende lid. Niet zelden is dit voor leden aanleiding geweest om hun zetel op te geven, zelfs wanneer later bleek dat er geen sprake was van integriteitsschendingen. Dit heeft ontegenzeggelijk persoonlijke gevolgen voor het betreffende lid. Deze bestaande mechanismen oefenen derhalve door hun mogelijke gevolgen een grote druk uit op de leden om de integriteitsregels zoveel en zo goed mogelijk na te leven.

Overigens zijn recentelijk in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) bepalingen opgenomen die ondernemingen verplichten in bepaalde gevallen cliëntenonderzoeken te doen en ongebruikelijke transacties te melden. Het doel van het cliëntenonderzoek is de beoordeling van het risico dat een onderneming neemt bij het aangaan van een relatie met een cliënt. Voor de categorie van zogenaamde politically-exposed persons (PEP's) -waaronder ook Kamerleden vallen- gelden sinds kort aangescherpte eisen in dit verband. Voor PEP's geldt dat er vanaf 25 juli van dit jaar een verscherpt cliëntenonderzoek moet plaatsvinden. Voor een financiële instelling geldt dat zij beleid, procedures en maatregelen moet hebben die haar in staat stellen om ongebruikelijke transacties te herkennen en deze ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU-Nederland). FIU-Nederland is, op basis van de Wwft, de aangewezen organisatie waar meldplichtige instellingen ongebruikelijke transacties dienen te melden. De FIU-Nederland analyseert deze gegevens om misdrijven te voorkomen en op te sporen. Het kan dus zijn dat een transactie van een lid wordt gemeld en dat het lid derhalve nader wordt onderzocht. Ook dit kan persoonlijke of professionele gevolgen hebben voor leden.

3.5 Conclusies

De bestaande regels omtrent integriteit voor leden van de Tweede Kamer zijn naar mening van de werkgroep veelomvattend. Leden van de Kamer zijn zich er doorgaans ook van bewust dat hun handelen aan de gestelde standaarden dient te voldoen. Ook concludeert de commissie dat er systemen van toezicht en handhaving zijn op het gebied van integriteit. Daarnaast ziet de werkgroep echter wel dat onderdelen verduidelijkt, versterkt en aangescherpt kunnen worden. In de volgende hoofdstukken worden deze onderdelen nader besproken en doet de werkgroep enkele aanbevelingen hiervoor.

4 Verbetermogelijkheden integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

In dit hoofdstuk...

4.1 Inleiding

pm

4.2 (her)kenbaarheid integriteitsregels

pm

4.3 Interpretatie integriteitsregels

pm

4.4 Toezicht en handhaving integriteitsregels

pm

4.5 Conclusies

pm

5 Verbetervoorstellen integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

In dit hoofdstuk....

5.1 Inleiding

pm

5.2 Naar een gedragscode

pm

5.3 Naar een onafhankelijke adviseur

pm

5.4 Naar een verbeterd toezicht en handhaving door de Tweede Kamer

pm

5.5 Conclusies

pm

Literatuurlijst

6 Bijlage 1: Chronologie (voorgeschiedenis)

[nog aanpassen, vooralsnog even letterlijk tekst uit 1^e notitie er in geplakt]

- Deze bijlage bevat een chronologisch overzicht van Kamerstukken, documenten, mediaberichten e.d. rond het thema 'Tweede Kamer en integriteitsregels'.
- Aangehaalde documenten zijn steeds voorzien van doorklikbare hyperlinks.
- Letterlijke citaten uit documenten zijn in de tekst steeds gemarkeerd.

1. Maart 2013: motie Heijnen c.s.⁷

Op 6 maart 2013 wordt de motie Heijnen c.s. ingediend ([Kamerstukken II, 2012/13, 28 844, nr. 69](#)) en op 12 maart 2013 met algemene stemmen aangenomen. De motie luidt:

*De Kamer,
gehoord de beraadslaging,
overwegende dat de integriteit in het openbaar bestuur permanente aandacht behoeft;
overwegende dat dit voor alle bestuursorganen geldt en dus ook voor de Tweede Kamer zelf;
verzoekt het Presidium, de wet- en regelgeving tegen het licht te houden, het beleid en de handhaving te evalueren en op grond daarvan zo nodig voorstellen te doen voor verbetering,
en gaat over tot de orde van de dag.*
Heijnen
Litjens
Van Toorenburg
Klein

Op 14 maart 2013 besluit het Presidium tot het instellen van een werkgroep om 'de bestaande regelgeving over de (handhaving van de) integriteit van Kamerleden tegen het licht te houden en zo nodig verbetervoorstellen te doen.' Met de daadwerkelijke instelling van de werkgroep wordt gewacht tot het uitkomen van het rapport van de 'Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa' (GRECO). Dit rapport zal in juni 2013 verschijnen (zie hierna). De werkgroep bestaat uit de leden Bosma (PVV), Fokke (PvdA), Van Meenen (D66), Van Oosten (VVD, voorzitter), Van Raak (SP) en Rog (CDA). De werkgroep wordt ambtelijk bijgestaan door de heer Bakker (Directeur Bedrijfsvoering, Financiën en Personeel & Organisatie) en de heer [REDACTED] (Plaatsvervangend Griffier).

2. Juni 2013: Rapport van GRECO over Nederland

⁷ Deze chronologie heeft maart 2013 als startpunt, omdat toen besloten werd tot instelling van de werkgroep. In de Tweede Kamer is echter al sinds 1969 aandacht voor integriteit en belangenverstrengeling. Sinds 1976 bestaat de lijst van nevenfuncties die ook vanaf dat moment openbaar is. Sinds 1984 bestaat ook het tevens openbare reizenregister.

Op 21 juni 2013 verschijnt het [Evaluatie Rapport Nederland](#) van de GRECO⁸. Op 5 juli 2013 sturen de ministers Opstelten en Plassterk hierover een brief aan de Tweede Kamer ([Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VII, nr. 78](#)):

"Het afgelopen jaar is Nederland geëvalueerd door de Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (hierna GRECO). Onderwerp van de evaluatie was de preventie van corruptie bij het Parlement, het Openbaar Ministerie en de Rechterlijke Macht. Met deze brief wordt u geïnformeerd over de conclusies van de evaluatie en ontvangt u het, nog naar het Nederlands te vertalen, [Engelstalige evaluatierapport GRECO](#). Op 21 juni 2013 is voor Nederland het evaluatierapport met aanbevelingen vastgesteld."

(...)

"GRECO constateert dat Nederland van oudsher relatief weinig corruptiezaken en integriteitschendingen kent. Ondanks het beperkt aantal regels en weinig toezicht blijkt Nederland een hoog percentage publiek vertrouwen in de integriteit van Kamerleden, rechters en officieren van Justitie te hebben. Bovendien werd de Nederlandse organisatie van het evaluatiebezoek – waar ook uw Kamer en de Griffie van uw Kamer bij betrokken waren – meermaals geprezen. Evenwel ontving Nederland ter verdere voorkoming van corruptie bij het Parlement, het Openbaar Ministerie en de Rechterlijke Macht de volgende aanbevelingen:

Parlement:

- GRECO doet de aanbeveling een gedragscode op te stellen voor leden van beide Kamers;
- Ten aanzien van de registratie van (financiële) belangen doet GRECO de aanbeveling een herziening door te voeren waarbij het aantal registratiecategorieën wordt uitgebreid en de mate van detail waarin gerapporteerd dient te worden kan worden voorgeschreven. Tevens wordt aanbevolen te overwegen om in de toekomst belangen van afhankelijke familieleden van het parlementslid mee te nemen in de opgave van belangen;
- Aan bovenstaande (nog te ontwerpen) regelingen doet GRECO de aanbeveling een toezicht- en handavingsmechanisme te verbinden;
- GRECO doet de beide Kamers de aanbeveling een verantwoordelijke aan te wijzen met de functie van vertrouwenspersoon en om voorzieningen te treffen voor specifieke en periodieke training voor alle leden van beide Kamers omtrent ethische vraagstukken en belangenverstrengeling." (...)

3. Juni 2014: Rapport werkgroep met 10 aanbevelingen

De door het Presidium ingestelde werkgroep biedt op 25 juni 2014 zijn rapport aan de Kamervoorzitter aan. Op 16 oktober 2014 wordt dit rapport door het Presidium aan de Kamer aangeboden ([Kamerstuk II, 2014/15, 33 924, nr. 15](#)).

Terugkijkend constateert de werkgroep dat er in het verleden vaak is stilgestaan bij het thema integriteit van Kamerleden en dat decennialang de algemene conclusie steeds was dat:

- 'er geen behoefte bestond aan een gedragscode (naast de grondwettelijke eden/beloften en de wettelijke bepalingen ter zake van nevenfuncties

⁸ *Evaluation Report Netherlands. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.* Dit landenrapport verschijnt in het kader van de vierde evaluatieronde van de GRECO. Zie voor meer informatie over GRECO en eerdere evaluatieronden en landenaanbevelingen: [stafnotitie DAO d.d. 24 april 2018 'Achtergrondinformatie over de GRECO' \(parlis 2018D26477\)](#). Daarnaast wordt in bijlage 3 bij deze notitie nader ingegaan op de juridische status van de aanbevelingen van GRECO.

- (incompatibiliteiten) en ambtsmisdrijven, en naast de bepalingen in het Reglement van Orde over taalgebruik, geheimhouding en bij te houden registers over geschenken, reizen en nevenfuncties)
- het primair de politieke partijen en Kamerfracties zijn die toezichhoudend en handhavend kunnen optreden, vanuit hun eigen normenkader, dat aanvullend kan zijn ten opzichte van de zojuist genoemde algemene regelingen'.

De werkgroep schrijft:

"De motie Heijnen is door veel soortgelijke moties voorafgegaan, met name in de jaren 1997 en 2004. De moties, om een gedragscode of algemeen toetsingskader vast te stellen en/of een toetsingscommissie in het leven te roepen en om een nadere regeling te treffen voor toelaatbare nevenfuncties en voor het melden van aandelenbezit, werden echter alle verworpen. Er bleek ook geen meerderheid voor het idee om het presidium of de Voorzitter een rol te geven in het toetsen van handelingen van Kamerleden. Behalve het uitbreiden van het aantal registers (naast de al bestaande registers voor nevenfuncties en geschenken werd ook een register voor reizen ingesteld) wilde de Kamer het aan de fracties en politieke partijen laten om eventueel nadere regels te stellen en om preventief dan wel sanctionerend op te treden." (p. 5)

De werkgroep borduurt voort op deze lijn en doet in zijn rapport de volgende tien aanbevelingen:

Aanbeveling 1

De werkgroep beveelt aan om de bestaande (en deels nog aan te vullen) regels te bundelen, waar mogelijk en nodig inclusief passages uit de desbetreffende memories van toelichting, en deze Regelingen integriteit leden van de Tweede Kamer uit te reiken aan de leden en tevens toegankelijk te maken voor het publiek.

Aanbeveling 2

De werkgroep beveelt aan om het eerste lid van artikel 150a van het Reglement van Orde te laten luiden: «Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten uit hun nevenactiviteiten vermelden, uiterlijk één week na aanvaarding daarvan, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd.

Aanbeveling 3

De werkgroep beveelt aan om in de toelichting op dit onderdeel van het Reglement van Orde op te nemen dat het begrip «belangen» extensief wordt uitgelegd en zich niet strikt hoeft te beperken tot nevenactiviteiten en functies als zodanig.

Aanbeveling 4

De werkgroep beveelt aan om het tweede lid van artikel 150a van het Reglement van Orde te laten luiden: «ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun buitenlandse reizen waarvan vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald vermelden, uiterlijk één week na terugkeer in Nederland».

Aanbeveling 5

De werkgroep beveelt aan om in het derde lid van artikel 150a van het Reglement van orde achter het woord «geschenken» toe te voegen de woorden «en voordelen».

Aanbeveling 6

De werkgroep beveelt aan om in de instructie van de griffie van de Kamer op te nemen om elk lid halfjaarlijks te attenderen op de registers en op de mogelijkheid om omissies (zoals niet binnen de termijn opgegeven nevenactiviteiten of reizen) te corrigeren.

Aanbeveling 7

De werkgroep beveelt aan om in de introductiecurssussen na het aantreden van nieuwe leden ook een cursus integriteit op te nemen, waarin het belang van integriteit en de bestaande regels worden toegelicht.

Aanbeveling 8

De werkgroep beveelt tevens aan om periodiek, bijvoorbeeld eens per jaar, sessies te beleggen met groepen Kamerleden, waarin zij onder deskundige geleiding met elkaar van gedachten wisselen over hun concrete ervaringen met integriteitsvragen.

Aanbeveling 9

De werkgroep beveelt tevens aan om deze sessies telkenmale te evalueren en te bezien of daaruit suggesties voortvloeien om de bestaande integriteitsregels te herzien of aan te vullen.

Aanbeveling 10

De werkgroep beveelt aan dat het presidium een voordracht doet aan de Kamer van een persoon die als vertrouwenspersoon Integriteit door de leden kan worden benaderd indien zij advies wensen inzake een integriteitskwestie.

Het Presidium vat het rapport van de werkgroep in de brief aan de Tweede Kamer als volgt samen:

“De werkgroep stelt niet voor tot een gedragscode te komen omdat dit «slechts» een notificatie zou zijn van bestaande en op basis van de 10 aanbevelingen enigszins te verscherpen regelgeving.

Het presidium heeft alle aanbevelingen tot de zijne gemaakt met uitzondering van aanbeveling 8 en 9. Het presidium ziet daar de meerwaarde niet van. Dit geldt ook voor de aanbeveling uit het GRECO rapport om een gedragscode in te stellen. Het presidium onderschrijft de opvatting van de werkgroep dat dit geen meerwaarde heeft.

Het presidium stelt de Kamer voor de overige aanbevelingen van de werkgroep over te nemen. Voor wat betreft de aanbevelingen 2, 3, 4 en 5 worden er voorstellen aan de Kamer voorgelegd voor een aanpassing van het Reglement van Orde. Aanbeveling 6 leidt tot een aanpassing van de instructie van de Griffie Plenair. Na instemming van de Kamer zullen de overige aanbevelingen in uitvoering worden genomen. Het presidium stelt tenslotte voor de benoeming van een vertrouwenspersoon Integriteit aan het presidium te delegeren.”

De aanbevelingen van het Presidium worden [op 4 november 2014](#) door de Kamer aangenomen.

4. Februari 2015: Verduidelijkende brief van de werkgroep

Op verzoek van het Presidium geeft de werkgroep per brief van 24 februari 2015 ([Kamerstukken II, 2014/15, 33 924, nr. 16](#)) een nadere toelichting op de toepassing van het gewijzigde artikel 150a van het Reglement van Orde. Dit artikel luidt, sinds de Kamer instemde met de desbetreffende aanbeveling van de werkgroep, als volgt:

Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten uit hun nevenactiviteiten vermelden, uiterlijk één week na aanvaarding daarvan, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd.

Bij individuele Kamerleden zijn vragen gerezen over de toepassing van het laatste zinsdeel van dit artikellid.

De werkgroep verwijst naar de toelichting in zijn eerdere rapport waarin onder andere de volgende passage was opgenomen:

"De werkgroep merkt op dat een Kamerlid er goed aan doet om zich er rekenschap van te geven dat ook specifieke omstandigheden die hun partner of andere directe familieleden betreffen door derden redelijkerwijs kunnen worden beschouwd als relevant in de beoordeling van zijn opereren als Kamerlid. Ook in het GRECO-rapport wordt uitvoerig stilgestaan bij het betrekken van de belangen van familie in de afwegingen bij het bekend maken van belangen. De werkgroep plaatst hier echter wel een kanttekening. Het is om verschillende redenen niet altijd mogelijk om alle belangen in de privéomgeving van een Kamerlid in beeld te brengen, door een verplichte melding daarvan door het Kamerlid. Op de eerste plaats is de privéomgeving niet goed af te bakenen: tellen alleen familierechtelijke betrekkingen en hoe ver dan? Wat geldt in de situatie van ongetrouwd of ongeregistreerd partnerschap? Tellen ook vriendschappelijke betrekkingen? Hoe worden die gedefinieerd? Op de tweede plaats: alle privébetrekkingen van een Kamerlid hebben uiteraard recht op bescherming van hun privacy; niet alleen is een inbreuk daarop niet mogelijk zonder een solide wettelijke basis, een dergelijke inbreuk zou ook disproportioneel kunnen zijn in relatie met het doel, te weten het waken over de integriteit van een Kamerlid." (Kamerstukken II, 2014/15, 33 924, nr. 15, p. 9)

In aanvulling op deze eerdere toelichting schrijft de werkgroep onder meer:

"Wellicht kan de volgende vuistregel behulpzaam zijn: als een willekeurige toeschouwer zonder veel omwegen zou kunnen denken dat een bepaalde private omstandigheid van een Kamerlid van invloed is op diens stellingname in een publiek vraagstuk, kan het raadzaam zijn omstandigheid in het register te doen opnemen. Dan kan immers nooit gesteld worden dat die omstandigheid verborgen is gehouden. Het gaat er niet om of die omstandigheid daadwerkelijk van invloed is geweest. Dat, noch het tegendeel, is te bewijzen. Het is echter het Kamerlid zelf dat, al dan niet met toepassing van deze vuistregel, zal moeten beslissen wat hij in het register wenst te vermelden. Het is verstandig de bandbreedte van wat een buitenstaander «redelijkerwijs» als van invloed op parlementaire gedragingen kan beschouwen, ruimer te nemen als het gaat om beleidsterreinen waarop men woordvoerder is van de fractie of lid is van de betrokken Kamercommissie".

5. Augustus 2015: Eerste nalevingsverslag GRECO m.b.t. uitvoering aanbevelingen

In juni 2015 bespreekt de GRECO de opvolging door Nederland van de aanbevelingen uit het GRECO-rapport van 2013 aan de hand van het [eerste nalevingsverslag](#). Ten aanzien van de aanbevelingen met betrekking tot integriteit Kamerleden informeren de ministers Plasterk en Van der Steur de Tweede Kamer hierover per brief ([Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VI nr. 104](#)) als volgt:

1. Opstellen van een gedragscode voor beide Kamers (gedeeltelijk geïmplementeerd)

Met de wijzigingen in de Reglementen van Orde van beide Kamers wordt geconcludeerd dat voor een belangrijk deel wordt voorzien in de implementatie van deze aanbeveling. GRECO merkt echter op dat de beide Kamers (dan wel de politieke partijen) geen regels of richtlijnen hebben rond de omgang van Kamerleden met lobbyisten. Zijn conclusie is daarom dat de aanbeveling slechts gedeeltelijk is geïmplementeerd.

2. Heroverwegen van de regels t.a.v. opgeven van bezit van aandelen/belangen + heroverwegen kring van personen voor wie deze regels gelden (geïmplementeerd)

GRECO stelt dat met uitbreiding van op te geven belangen door wijzigingen in de Reglementen van Orde en het instellen van registratieverplichtingen naar tevredenheid invulling is gegeven aan deze aanbeveling door de beide Kamers.

3. Toezicht en handhaving bij overtreding van integriteitregels (niet geïmplementeerd)

GRECO is van mening dat de beide Kamers geen substantiële acties hebben ondernomen op het terrein van toezicht en handhaving die bijdragen aan de invulling van deze aanbeveling.

4. Instellen van vertrouwenspersonen + aanbieden van periodieke training op integriteitsbewustzijn (niet geïmplementeerd)

GRECO betreurt dat de Eerste Kamer heeft besloten om geen formele vertrouwenspersoon aan te stellen en stelt tevens vast dat beide Kamers hebben besloten niet te voorzien in periodieke trainingen. Tot slot heeft GRECO kennis genomen van het voornemen tot benoeming van een vertrouwenspersoon voor de Tweede Kamer, maar moest worden geconstateerd dat de benoeming op de dag van behandeling van het rapport nog niet was geformaliseerd. Deze aanbeveling blijft daarmee vooralsnog niet geïmplementeerd.

6. December 2016: Tussentijds nalevingsverslag GRECO m.b.t. uitvoering aanbevelingen

In oktober 2016 bespreekt de GRECO opnieuw de voortgang van de implementatie door Nederland van de aanbevelingen. Dit aan de hand van een door GRECO opgesteld '[Tussentijds Nalevingsverslag Nederland](#)'. De ministers Plasterk en Van der Steur informeren de Tweede Kamer hierover op 5 december 2016 per brief ([Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 VI nr. 86](#)). Over de aanbevelingen 1, 3 en 4 heeft de GRECO nog opmerkingen die de ministers als volgt verwoorden in hun brief:

GRECO ziet ruimte voor verbetering ten aanzien van de volgende, niet of gedeeltelijk geïmplementeerde aanbevelingen:

i. Opstellen van regels ten aanzien van omgang met lobbyisten (gedeeltelijk geïmplementeerd)

Oorspronkelijk was deze aanbeveling breder en zag deze op het opstellen van een openbare gedragscode voor Kamerleden waarin aandacht werd geschonken aan preventie van

belangenverstrengeling, geschenken en andere voordelen, nevenactiviteiten en financiële belangen. Met eerder genomen maatregelen zijn deze onderwerpen voldoende geadresseerd. Naar het oordeel van de GRECO ontbreken nog richtlijnen voor Kamerleden rond de omgang met lobbyisten. Nederland heeft aangevoerd dat er algemene integriteitsregels zijn en dat deze verder worden ingevuld door de politieke partijen. De GRECO heeft aangegeven dat dit onverlet laat dat richtlijnen op het gebied van lobbyactiviteiten («appropriate guidelines on do's and don'ts») zinvol zijn. De GRECO heeft kennis genomen van de initiatiefnota van de leden Bouwmeester en Oosenbrug «Lobby in het daglicht: luisteren en laten zien» (Kamerstuk 34 376), maar concludeert dat dit initiatief nog in een beginfase verkeert. Om deze reden handhaaft de GRECO haar eerdere standpunt.

iii. Toezicht en handhaving bij overtreding van integriteitsregels (niet geïmplementeerd)

De GRECO constateert dat de beide Kamers geen actie hebben ondernomen op het terrein van toezicht op de naleving van integriteitsregels en handhaving in geval van schending van deze regels. De GRECO heeft kennis genomen van de stellingname van de Kamers dat de Nederlandse Grondwet geen mogelijkheid kent een Kamerlid te schorsen of te dwingen af te treden indien er sprake is van overtreding van integriteitsregels en dat ook dit een kwestie van de politieke partijen is. De GRECO meent dat dit niet betekent dat mildere maatregelen, zoals een reprimande, niet mogelijk zijn. Om deze reden handhaaft de GRECO ook op dit punt haar eerdere standpunt: de aanbeveling is niet opgevolgd.

iv. Instellen van vertrouwenspersonen + aanbieden van periodieke training op integriteitsbewustzijn (gedeeltelijk geïmplementeerd)

Ten aanzien van deze aanbeveling is vooruitgang geboekt. GRECO heeft met waardering kennis genomen van de benoeming van een vertrouwenspersoon door de Tweede Kamer. GRECO is kritisch over het feit dat de Eerste Kamer heeft besloten geen formele vertrouwenspersoon aan te stellen, maar deze rol heeft toegewezen aan de voorzitter. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling stelt GRECO vast dat de Tweede Kamer heeft besloten integriteittrainingen aan te bieden aan alle leden na de verkiezingen in 2017, maar dat beide Kamers niet hebben besloten te voorzien in periodieke trainingen. Deze aanbeveling is daarmee naar het oordeel van de GRECO gedeeltelijk geïmplementeerd (was in 2015: niet geïmplementeerd).

7. Juni 2018: Tweede nalevingsverslag GRECO m.b.t. uitvoering aanbevelingen

Op 13 juni 2018 ontvangt de Kamer een brief van de ministers Ollongren en Grapperhaus over de implementatie van de GRECO-aanbevelingen ([Kamerstukken II, 2017/18, 34 725, nr. 15](#)). Dit naar aanleiding van het 23 maart 2018 verschenen '[Tweede Nalevingsverslag Nederland](#)' van de GRECO.

De ministers schrijven onder andere:

"In de plenaire vergadering van de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO) die plaatsvond van 19 tot en met 23 maart 2018, is gesproken over de implementatie van de aanbevelingen van de GRECO aan Nederland ter preventie van corruptie en het bevorderen van integer gedrag bij het parlement, de rechtspraak en het Openbaar Ministerie. (...) Hierin stelt de GRECO vast dat Nederland van de zeven aanbevelingen in totaal drie naar tevredenheid heeft geïmplementeerd. Twee aanbevelingen zijn gedeeltelijk geïmplementeerd en twee zijn niet geïmplementeerd."

“De GRECO is van mening dat er ten aanzien van de aanbevelingen aan het parlement weinig vooruitgang is geboekt.

Ten aanzien van **aanbeveling i** betreurt GRECO dat richtlijnen voor Kamerleden rond de omgang met lobbyisten nog ontbreken. De GRECO herhaalt zijn eerdere standpunt dat richtlijnen over «do's and don'ts» in de relatie met lobbyisten, zowel binnen als buiten het parlement, zinvol zijn.

Ten aanzien van **aanbeveling iii** heeft de GRECO kennisgenomen van de modernisering van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid van 22 april 1855⁹, en van het systeem van «peer supervision» in de Eerste Kamer, maar constateert zij dat er in beide Kamers nog geen sprake is van een systeem van toezicht op de naleving van integriteitsregels en handhaving in geval van schending van deze regels.

De GRECO is tevreden dat bij de Tweede Kamer periodieke cursussen over het reglement van orde worden georganiseerd, waarin aandacht wordt geschonken aan integriteitsregels. Hiermee is **aanbeveling iv** door de Tweede Kamer geïmplementeerd. De GRECO constateert ten aanzien van de Eerste Kamer dat integriteit weliswaar een aandachtspunt is in bijeenkomsten van de Commissie van Senatoren, maar dat er geen specifieke en periodieke trainingen zijn voor alle Kamerleden. Voorts heeft de GRECO twijfel over de rol van de voorzitter van de Eerste Kamer als vertrouwenspersoon.

Het verzoek van de GRECO aan Nederland is om uiterlijk 31 december 2018 opnieuw te rapporteren over de voortgang van de implementatie van bovengenoemde nog openstaande aanbevelingen.”

In de mediaberichtgeving over dit 2^e nalevingsrapport van GRECO overheerst (een maand na de verschijning van het rapport) het voorbeeld dat in het rapport wordt aangehaald van het appartement van Kamerlid Pechtold (zie boxtekst hieronder) .

I. De betreffende passage uit 2^e nalevingsrapport rapport GRECO (pag. 4/5 letterlijke tekst):

GRECO stelt vast dat de Tweede Kamer nog geen plan heeft om een systeem van toezicht en handhaving van de integriteitsregels in te voeren. Dit is betreurenswaardig en uit een recente zaak [voetnoot] bleek dat het nodig is dat de Kamer toezicht houdt op de uitvoering van de regels en deze op gezaghebbende wijze interpreteert.

[tekst van de voetnoot] : Een Kamerlid had nagelaten om melding te maken van een appartement van 135.000 euro dat hij had ontvangen als geschenk, met als argument dat het een privégeschenk betrof. In de integriteitsrichtlijnen van de Tweede Kamer wordt echter niet vermeld dat uitsluitend geschenken die zijn ontvangen in het kader van parlementaire taken moeten

⁹ Deze modernisering bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste is een protocol in werking getreden. Dit protocol geldt voor aangiftes tegen politieke ambtsdragers die binnenkomen bij bijvoorbeeld de politie, OM of de Minister van J&V. Ten tweede is een wet aangenomen die de belangrijkste knelpunten uit de Wet ministeriële verantwoordelijkheid aanpakt. Ten derde is onder leiding van voormalig Procureur-Generaal bij de Hoge Raad Jan Watse Fokkens een commissie ingesteld die zich gaat buigen over de mogelijkheden tot modernisering. Het is de verwachting dat deze commissie voor januari 2020 haar advies uitbrengt. De Kamer heeft drie rapporteurs aangewezen voor dit onderwerp: Dhr. Van Oosten, dhr. Van Nispen en mevr. Van Toerenburg.

worden aangegeven. Zie https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/19/wel-de-chocoladereep-niet-de-flat-a1585589?utm_source=NRC&utm_medium=related&utm_campaign=related2

II. Voorbeelden van berichten in de media

'Appartement Pechtold voorbeeld van mager toezicht integriteit' (NOS)

'Appartement Pechtold voorbeeld van gebrek aan integriteitstoezicht' (FD)

Corruptiebestrijders Europa vallen over penthouse-gift Pechtold (De Telegraaf)

Corruptiewaakhond tikt Nederland op vingers om appartement Pechtold (Elsevier Weekblad)

Raad van Europa wil duidelijkere regels geschenkenregister Tweede Kamer (NRC)

8. Juni 2018: Presidium vraagt werkgroep opnieuw advies uit te brengen

Op 27 juni 2018 bepreekt het Presidium het 2^e nalevingsrapport van de GRECO en besluit de nog zittende leden van de werkgroep uit 2013 te vragen zich over dit rapport te buigen. Dit besluit wordt ook openbaar gemaakt:

<https://nos.nl/artikel/2238710-tweede-kamer-onderzoekt-eigen-integriteitsregels.html>

<https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/werkgroep-bekijkt-bestaande-integriteitsbepalingen-0>

In een interne brief aan de leden van de werkgroep schrijft het Presidium:

"Het Presidium acht het wenselijk dat de werkgroep "Integriteit Leden van de Tweede Kamer", door het Presidium medio 2013 ingesteld, zich wederom buigt over de bestaande integriteitsbepalingen, in het licht van de aanbevelingen van de GRECO en in het licht van aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen.

U bent allen in 2013 tot de werkgroep toegetreden. De werkgroep heeft in juni 2014 rapport uitgebracht, dat door de Kamer grotendeels is overgenomen. Sindsdien zijn enkele aanbevelingen van de werkgroep geïmplementeerd. De GRECO brengt periodiek verslag uit over die implementatie. De GRECO constateert op twee punten nog tekortkomingen waar het de Tweede Kamer betreft: het ontbreken van een systeem van toezicht en handhaving en het ontbreken van een beleid ten aanzien van (contacten) met lobbyisten.

Hierbij verzoek ik u namens het Presidium vriendelijk om uw taak weer op te nemen. Omdat Nederland in december van dit jaar wederom verslag zal moeten uitbrengen aan de GRECO zou een rapport of tussenrapport vóór 15 november a.s. welkom zijn. ■■■

■■■ heeft de heer ■■■ aangewezen als griffier van de werkgroep."

-

7 Bijlage 2: Passages GRECO over integriteit leden Tweede kamer

Bevindingen GRECO met betrekking tot leden van de Tweede Kamer. Letterlijke tekst uit het tweede nalevingsverslag NL van GRECO d.d. 23 maart 2018

Preventie van corruptie met betrekking tot parlementsleden

Aanbeveling i.

7. GRECO beveelt aan dat er voor de leden van beide Kamers van het parlement - samen met hun leden - gedragscodes worden opgesteld en goedgekeurd, welke laagdrempelig voor het publiek toegankelijk worden gemaakt (vooral met inbegrip van richtsnoeren voor de preventie van belangenverstrengeling, geschenken en andere voordelen, nevenactiviteiten en financiële belangen, openbaarmakingsvereisten, misbruik van informatie en contact met derden zoals lobbyisten).

8. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling werd geacht deels te zijn uitgevoerd ten aanzien van zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer; GRECO verwelkomt het feit dat beide Kamers – in navolging van deze aanbeveling – hun respectievelijke Reglement van Orde hebben herzien, behalve voor zover het de specifieke vraag met betrekking tot “contact met derden, zoals lobbyisten” betrof. In haar toelichting wees de overheid erop dat de gewijzigde integriteitsregels van een tamelijk algemene aard zijn en dat nadere invulling aan de verschillende vertegenwoordigde fracties in het parlement is. Een initiatief van twee Tweede Kamerleden in de vorm van een beleidsdocument: “*Lobby in daglicht: luisteren & laten zien*” (december 2015) kon volgens de overheid resulteren in ontwerpwetgeving inzake lobbyen. GRECO stelde echter vast dat dit initiatief zich nog in een zeer vroeg stadium bevond op het moment van vaststelling van het tussentijdse nalevingsverslag.

9. De Nederlandse overheid meldt nu dat de Tweede Kamer op basis van het beleidsdocument “*Lobby in daglicht: luisteren & laten zien*” het Presidium heeft verzocht beleid op te stellen waarbij lobbyisten een toegangspas krijgen. In de zomer van 2017 heeft het Presidium een besluit genomen over de criteria voor het toekennen van deze passen, met de nadruk op transparantie, veiligheid en toegankelijkheid. Dit toegangsbeleid, waarbij lobbyisten zonder afspraak geen toegang hebben tot het niet-openbare gedeelte van de Tweede Kamer, is van kracht geworden. Verder is het draaideurbeleid met betrekking tot ministers aangescherpt in mei 2017: er is een lobbyverbod van twee jaar ingevoerd voor oud-ministers en oud-staatssecretarissen over zaken op hun voormalige beleidsterrein.

10. De overheid vermeldt ook dat de Eerste Kamer geen nieuwe ontwikkelingen heeft gemeld over deze aanbeveling. De Eerste Kamer is van mening dat regels over contacten met lobbyisten vallen onder de verantwoordelijkheid van de verschillende parlementaire fracties, en is tevens van mening dat het niet nuttig is om een register van lobbyisten op te zetten, aangezien de Eerste Kamerleden deeltijdpolitici zijn die alleen op dinsdag aanwezig zijn. De meeste contacten met derden vinden daarom plaats buiten de Eerste Kamer. Een jaar geleden heeft het College van Senioren besloten de ontwikkelingen in deze kwestie in de Tweede Kamer af te wachten en zelf geen verdere stappen te ondernemen. Contacten met lobbyisten moeten worden besproken in nog te plannen vergaderingen van het College van Senioren over integriteit.

11. GRECO betreurt het gebrek aan vooruitgang met betrekking tot deze aanbeveling. GRECO wijst er opnieuw op, net zoals in de voorgaande verslagen, dat het doel van deze aanbeveling niet gaat over de situatie van lobbyisten en of er al dan niet een lobbyistenregister moet worden ingevoerd, alhoewel een dergelijk initiatief prijzenswaardig is vanuit het oogpunt van transparantie. Het doel is veeleer om parlementariërs passende richtsnoeren te bieden over de 'geboden en verboden' in hun contacten met lobbyisten, binnen en buiten het parlement. GRECO snapt nog steeds niet waarom het niet mogelijk is ten aanzien van het contact met derden principiële richtlijnen voor Kamerleden op te stellen, aangezien alle overige punten die worden benadrukt in deze aanbeveling al op een dergelijke manier zijn aanpakkt.

12. GRECO stelt vast dat aanbeveling i nog altijd deels is uitgevoerd.

Aanbeveling iii.

13. *GRECO beveelt aan dat er passende maatregelen worden getroffen om toezicht op en handhaving van bestaande en nog te bepalen declaratievereisten en andere gedragsregels voor parlementsleden te waarborgen.*

14. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in de voorgaande verslagen geacht werd niet te zijn uitgevoerd. De overheid betoogde, onder andere, dat beide Kamers zich over de kwestie van toezicht en handhaving van integriteitsregels hebben gebogen, maar dat het grondwettelijk niet mogelijk is Kamerleden te schorsen of tot aftreden te dwingen op basis van niet-naleving van integriteitsregels. Het toezicht op het ethisch gedrag van Kamerleden, en de handhaving daarvan, zou juist een politieke kwestie zijn die door de politieke fracties en/of partijen dient te worden opgepakt. GRECO was het niet eens met deze stelling en snapte niet waarom het niet mogelijk was te voorzien in minder verregaande sancties, zoals een berisping of schorsing van deelname aan bepaalde zittingen of vergaderingen, op een vergelijkbare wijze als nu

voor bepaalde andere overtredingen van het Reglement van Orde van beide Kamers het geval is, zoals bij schendingen van de vertrouwelijkheid.

15. De overheid geeft nu aan dat de huidige interne richtlijnen volgens de Tweede Kamer gepast en toereikend zijn en dat er geen aanvullende interne voorschriften inzake toezicht en handhaving nodig zijn. Waarschijnlijk wordt er binnenkort een wetsontwerp voorgelegd aan de Kamer waarin de strafrechtelijke vervolging van Kamerleden vanwege aan hun ambt gerelateerde strafbare feiten, waaronder bepaalde schendingen van integriteit, vereenvoudigd wordt. De bedoeling van dit ontwerp is vereenvoudiging van de procedure voor het onderzoek van vermoedelijk wangedrag van Kamerleden, en van overige ambtsdragers, zoals schendingen van de ambtseed. Ter voorbereiding van dit wetsontwerp werd in januari 2018¹ een ander ontwerp ingediend bij de Kamer om de ernstigste obstakels en onduidelijkheden weg te nemen.

16. De overheid vermeldt ook dat de tijdelijke Eerste Kamercommissie die in 2014 is opgericht om het verslag van de vierde evaluatieronde van GRECO te onderzoeken heeft geadviseerd een systeem van intern en extern collegiaal toezicht in te voeren, de zogenoemde 'peer-supervision'. Volgens de commissie zouden lastige casussen met betrekking tot gepast gedrag en integriteit besproken kunnen worden door het College van Senioren, met een adviserende rol voor de voorzitter van de Eerste Kamer. Dit systeem is vervolgens goedgekeurd door de gehele Eerste Kamer en naar verluidt werkt het goed in de dagelijkse praktijk. Het College bespreekt jaarlijks een handvol integriteitszaken. In de meeste gevallen gaat het om de behandeling van vertrouwelijke documenten, en conflicten worden opgelost door overleg en consensus. De voorzitter van de Eerste Kamer geeft ook advies in een beperkt aantal zaken per jaar. Volgens het huidige Reglement van Orde mag hij/zij een Eerste Kamerlid dat aanstootgevende taal gebruikt tijdens een debat het woord ontnemen. In één geval is dit daadwerkelijk gebeurd.

17. GRECO stelt vast dat de Tweede Kamer nog geen plan heeft om een systeem van toezicht en handhaving van de integriteitsregels in te voeren. Dit is betreurenswaardig en uit een recente zaak² bleek dat het nodig is dat de Kamer toezicht houdt op de uitvoering van de regels en deze op gezaghebbende wijze interpreteert. Wat betreft de Eerste Kamer zou het systeem van collegiaal toezicht geschikt kunnen zijn om te waarborgen dat er afdoende toezicht en handhaving van de declaratievereisten en integriteitsregels is, zoals voorgeschreven in de aanbeveling. In de praktijk lijkt het College van Senioren niet proactief bezig met het aanpakken van mogelijke inbreuken op de integriteit, anders dan op het gebied van vertrouwelijkheid en passend gedrag tijdens zittingen, punten die al aan de orde waren geweest bij het uitkomen van het evaluatieverslag.

18. GRECO stelt vast dat aanbeveling iii nog niet is uitgevoerd.

Aanbeveling iv.

19. GRECO heeft ten aanzien van beide Kamers van het parlement aanbevolen (i) dat er een specifieke vertrouwenspersoon wordt aangewezen met als taak parlementariërs te begeleiden bij en adviseren over ethische vraagstukken en gevallen van mogelijke belangenverstrengeling in specifieke situaties, en (ii) dat wordt voorzien in specifieke en periodieke training van alle parlementariërs over ethische vraagstukken en belangenverstrengeling.

20. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in het tussentijdse nalevingsverslag geacht werd deels te zijn uitgevoerd. Ze verwelkomde de aanstelling door de Tweede Kamer van een onafhankelijke vertrouwenspersoon die zich bezighoudt met kwesties met betrekking tot integriteit, ethiek en gedrag op grond van het Reglement van Orde. Ze had wel haar twijfels over het feit dat de Eerste Kamer de taken van vertrouwenspersoon aan haar Kamervoorzitter had toegewezen; GRECO stelde vast dat de Kamervoorzitter deze rol reeds had ten tijde van het evaluatieverslag en dat de Kamervoorzitter niet de aangewezen persoon leek om deze taken te vervullen, gezien hij/zij primair belast was met het geven van leiding aan de Eerste Kamer. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling over specifieke en periodieke training had de Tweede Kamer gemeld dat al haar Kamerleden na de verkiezingen van 2017 integriteitstraining aangeboden zouden krijgen. Er werden echter geen details gegeven over de inhoud of periodiciteit van dergelijke training. De Eerste Kamer had geen nieuwe informatie aangeleverd.

21. De Nederlandse overheid meldt met betrekking tot het eerste deel van de aanbeveling dat de Eerste Kamer benadrukte dat de benoeming van de Kamervoorzitter als vertrouwenspersoon een besluit is dat Kamerbrede steun van de senatoren heeft. De Kamervoorzitter geeft niet daadwerkelijk “leiding” aan de Eerste Kamer, noch vertegenwoordigt hij/zij de meningen van de meerderheid van de Eerste Kamer. Hij/zij is veeleer het gezicht en boegbeeld van de Eerste Kamer, zowel intern als extern. Hij/zij kan niet worden beschouwd als de vertegenwoordiger van de mening van de meerderheid van de Eerste Kamer, maar vervult zijn/haar taken op onafhankelijke en onpartijdige wijze. De overheid benadrukt dat tot nu toe geen enkele fractie of individuele senator de wens heeft geuit om de huidige regeling te wijzigen.

22. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling meldt de overheid dat de Tweede Kamer in 2017 na de Tweede Kamerverkiezingen introductiecursussen heeft aangeboden aan alle onlangs her-/gekozen Kamerleden. Daarin zijn de integriteitsrichtlijnen in het Reglement van Orde en de verplichting om bepaalde openbare verslagen bij te houden besproken. Deze cursussen zijn diverse malen herhaald en gaan deel uitmaken van een doorlopend programma. Ook het personeel van de Tweede Kamerleden kan eraan deelnemen. De Eerste Kamer meldt dat integriteit, zelfs zonder dat er wordt voorzien in formele periodieke training,

voortdurend de aandacht heeft bij vergaderingen van het College van Senioren. Alle nieuwe Eerste Kamerleden krijgen een kennismakingsdossier met specifieke informatie over de integriteitsregels. Alle senatoren zijn onlangs wederom op de hoogte gesteld van de huidige regelgeving met betrekking tot nevenactiviteiten, geschenken en reizen. In het najaar van 2017 is er een bijeenkomst over integriteit met externe sprekers gehouden voor het College van Senioren.

23. GRECO verwelkomt de informatie die de Tweede Kamer heeft verstrekt wat betreft de specifieke en periodieke cursussen met aandacht voor integriteit, waarmee lijkt te worden voldaan aan de vereisten uit het tweede deel van de aanbeveling. De Tweede Kamer heeft daarmee nu de vereiste maatregelen genomen ten aanzien van beide onderdelen van de aanbeveling.

24. De Eerste Kamer heeft echter geen nieuwe maatregelen genomen ten aanzien van de aanbeveling. De verstrekte informatie is in wezen dezelfde als voorheen, GRECO ziet daarom geen reden om haar eerdere beoordelingen op dit gebied te wijzigen. Wat betreft het eerste deel van de aanbeveling herhaalt GRECO haar twijfels over het feit dat de Eerste Kamervoorzitter de rol van vertrouwenspersoon heeft. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling zijn er weliswaar enkele maatregelen ter bewustwording genomen, maar er is geen specifieke en periodieke training over integriteitskwesaties geregeld voor alle senatoren. De Eerste Kamer heeft zodoende ten aanzien van geen van beide onderdelen van de aanbeveling de vereiste maatregelen genomen. Over het geheel genomen is de aanbeveling nog altijd gedeeltelijk uitgevoerd.

25. GRECO stelt vast dat aanbeveling iv nog altijd deels is uitgevoerd.

1 Wijziging van de wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen (Stb. 1855, 33) en aanpassing van daarmee verband houdende bepalingen in het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met het aanbrengen van enkele moderniseringsen

2 Een Kamerlid had nagelaten om melding te maken van een appartement van 135.000 euro dat hij had ontvangen als geschenk, met als argument dat het een privégeschenk betrof. In de integriteitsrichtlijnen van de Tweede Kamer wordt echter niet vermeld dat uitsluitend geschenken die zijn ontvangen in het kader van parlementaire taken moeten worden aangegeven.

Zie [https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/19/wel-de-chocoladereep-niet-de-flat-a1585589?](https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/19/wel-de-chocoladereep-niet-de-flat-a1585589?utm_source=NRC&utm_medium=related&utm_campaign=related2)
utm_source=NRC&utm_medium=related&utm_campaign=related2

8 Bijlage 3: Internationale vergelijking

[te baseren op: par. 5 en 6 uit stafnotitie Toezicht & Handhaving]

9 Bijlage 4: Overzichten integriteitsbepalingen

I. Overzicht integriteitsregelingen voor Kamerleden (opgesteld door werkgroep, 2014)

Onderwerp	Waar
Gunsten of giften aanvaarden om het ambt te verkrijgen	Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal
Gunsten of giften aanvaarden of beloften doen om iets in het ambt te laten of te doen	idem
Handelen in strijd met trouw aan Koning, Statuut en Grondwet	idem
Handelen in strijd met de plichten die het ambt meebrengt	Idem
Onverenigbare functies	Grondwet
Opgeven van nevenactiviteiten en -inkomsten	Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal
Opgeven van aangeboden reizen	Reglement van Orde
Opgeven van geschenken van waarde	Wet op de schadeloosstelling
Schenden vertrouwelijkheid van vergaderingen of stukken	Reglement van Orde
Beledigende taal gebruiken in vergadering	Reglement van Orde
Ter vergadering aansporen tot of instemmen met onwettig handelen	Reglement van Orde

II. Overzicht integriteitsregelingen voor Kamerleden (uitgewerkt in overzicht 'Regelingen Integriteit', 2015)

Onderwerp	Grondslag
1. Voorgeschreven eden of verklaringen en beloften van zuivering, van trouw aan de Koning, het Statuut en de Grondwet, en van getrouwe vervulling van het ambt	Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Grondwet en Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal
2. Onverenigbare functies (zgn. incompatibiliteiten)	Grondwet en Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement
3. Opgave van nevenactiviteiten en -inkomsten, relevante belangen, (deels) aangeboden buitenlandse reizen en geschenken van waarde	Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en Reglement van Orde van de Tweede Kamer
4. Geheimhoudingsplichten	Reglement van Orde van de Tweede Kamer
5. Vertrouwelijkheid van stukken	Reglement van Orde van de Tweede Kamer
6. Onheuse gedragingen	Reglement van Orde van de Tweede Kamer

III. Overzicht huidige registers en reglementen

a. Openbare registers

Via de website van de Tweede Kamer zijn [drie openbare registers](#) voor iedereen raadpleegbaar:

- [Register nevenfuncties](#)
- [Geschenkenregister](#)
- [Reizenregister](#)

De toelichting op de website op deze openbare registers is als volgt:

De Griffie plenair houdt een register bij waarin Kamerleden de door hen ontvangen geschenken en voordelen met een hogere waarde dan €50 vermelden, uiterlijk 1 week na ontvangst van het geschenk of het voordeel.

Daarnaast houdt de Griffie plenair een register bij van buitenlandse reizen waarvan vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald, uiterlijk een week na terugkeer in Nederland.

Tot slot beheert de Griffie plenair een register waarin de Kamerleden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten vermelden, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd. Uiterlijk 1 week na aanvaarding daarvan.

Alle registers zijn openbaar.

b. Reglementen

Eveneens zijn op de website van de Tweede Kamer de actuele versies te raadplegen van de [verschillende reglementen](#).

In dit kader zijn vooral relevant:

- [Het Reglement van Orde](#)
- [Overzicht van integriteitsegels voor Leden TK](#)
- [Regeling vertrouwelijke stukken](#)

From [REDACTED] tweedekamer.nl>
Subject **notitie integriteit versie 23-10**
To [REDACTED] tweedekamer.nl>
Date October 23, 2019 at 5:25:59 PM CEST

Ter info de bijgewerkt versie!
Groeten, [REDACTED]

Verzonden vanaf mijn Samsung Galaxy-smartphone.



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Gespreksnotities gesprek Bovend'Eert en Van Schendelen

datum 17 oktober 2018

vergaderdatum 16 oktober 2018

deelnemers Prof. Bovend'Eert; Prof. Van Schendelen; Van der Lee; Van Raak; Rog; Bosma; Van Oosten; [REDACTED] (staf); [REDACTED] (staf); [REDACTED] (staf)

afwezig Van Meenen

voorzitter Van Oosten

[REDACTED] [REDACTED]

Introductie en kernpunt deskundigen

De heer Van Schendelen betoogt dat de perceptie van integriteit met name door externen wordt vastgesteld. In dat kader wijst hij erop dat het vertrouwen in het Nederlands parlement slechts 53% is (ofwel rapportcijfer 5,3 dus net onvoldoende). Hij geeft aan dat de werkgroep of de Kamer moet komen met een oplossing voor de door GRECO geschetste problematiek, waarbij naar zijn mening gebruik gemaakt kan worden van de druk van externen. Als veel voorkomend model in parlementen ziet hij een basisset van regels en daar omheen een 'wolk van *watchdogs*' die in feite een natuurlijk mechanisme van controle en handhaving veroorzaken. Waarbij dan ook een mechanisme van onderlinge sociale controle en elkaar aanspreken gaat functioneren. Voorbeelden hiervan ziet hij in het Europees Parlement en de Bundestag.

De heer Bovend'Eert wijst erop dat het huidige systeem waarin handhaving en het stellen van gedragsregels wordt overgelaten aan de fracties niet voldoet. Het systeem is erg arbitrair naar zijn mening, verschillende leden worden verschillend behandeld, waardoor ook een onveilige situatie voor Kamerleden zelf ontstaat. Om willekeur en onzekerheid te voorkomen dient de Kamer een duidelijke gedragscode vast te stellen, met handhaving, waarvoor een externe klachtinstantie of handavingsinstantie aangewezen is. Dit biedt immers duidelijkheid en objectiviteit voor zowel leden als het publiek. Gedragsregels zijn overal. Een kleine set ook in andere landen vastgelegde algemene regels is voldoende, aangevuld met een paar specifiek op Nederland toegesneden regels. De Kamer zelf moet het hoogste oordelende orgaan zijn, maar kan dat wel op ambtelijk advies doen.

Verdiepende rondes

Het grootste obstakel is volgens beide deskundigen de Kamer zelf. Er wordt benadrukt dat gebruik moet worden gemaakt van de natuurlijke neiging van mensen om zichzelf



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Gespreksnotities gesprek Bovend'Eert en Van Schendelen

datum 17 oktober 2018

vergaderdatum 16 oktober 2018

deelnemers Prof. Bovend'Eert; Prof. Van Schendelen; Van der Lee; Van Raak; Rog; Bosma; Van Oosten; [REDACTED] (staf); [REDACTED] (staf); [REDACTED] (staf)
afwezig Van Meenen
voorzitter Van Oosten

[REDACTED] [REDACTED]

en gelijken te corrigeren. Leden willen immers niet in opspraak geraken en zullen daar overgaan tot correctie. De leden zien zich vooral als volksvertegenwoordiger, maar vergeten dat ze hiermee een politiek ambt vervullen met rechten én plichten. Een van die plichten is het voorkomen van belangenverstrengeling. Het voldoen aan een gedragscode helpt daar bij. Dat er een gedragscode komt is daarmee vooral een kwestie van acceptatie. De onafhankelijke positie van een Kamerlid is hierbij niet het geding, aangezien het persoonlijke mandaat van een Kamerlid niet wordt aangetast. Het is in de optiek van de deskundigen dus geen kwestie van moraliteit, maar het gaat om 'gewone wettelijke spelregels': het dienen van het algemeen belang en een goede functie-uitoefening, en niet het persoonlijk belang zoals voortvloeit uit het genoemde mandaat. Juist de onafhankelijke positie van een Kamerlid is gebaat bij gedragsregels. Natuurlijk is een set van gedragsregels nooit helemaal "dekkend". Het is zelfs mogelijk dat sommige regels op eerste gezicht een mate van tegenstrijdigheid kunnen hebben. Het gaat erom de regels in dergelijke gevallen niet letterlijk te nemen, maar ze te interpreteren.

In dit verband wordt opgemerkt dat dus ook het grondwettelijke verbod van last niet in de weg staat aan handhaving van gedragsregels, aangezien dit verbod juist belangenverstrengeling verbiedt. Als voorbeeld van sancties wordt genoemd dat de Kamer leden kan berispen, schorsen en salaris inhouden indien een schending wordt geconstateerd- daaraan staat geen grondwettelijke bepaling in de weg.

Zowel artikel 50 als artikel 72 van de Grondwet worden genoemd als mogelijke kapstok voor gedragsregels, waarbij bij het laatstgenoemde artikel wordt vermeld dat dit artikel de Kamer de mogelijkheid geeft om orderegelingen vast te stellen en dat een gedragscode feitelijk een orderegeling is. Volgens Van Schendelen kan het Europees parlement en de Europese Commissie als goed voorbeeld dienen, volgens Bovend'Eert



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Gespreksnotities gesprek Bovend'Eert en Van Schendelen

datum 17 oktober 2018

vergaderdatum 16 oktober 2018

deelnemers Prof. Bovend'Eert; Prof. Van Schendelen; Van der Lee; Van Raak; Rog; Bosma; Van Oosten; [REDACTED] (staf); [REDACTED] (staf); [REDACTED] (staf)

afwezig Van Meenen

voorzitter Van Oosten

[REDACTED] [REDACTED]

zou beter gekeken kunnen worden naar de wijze waarop dit werkt in het Britse Lagerhuis.

Er wordt benadrukt dat leden door een betere regeling worden beschermd. Als immers duidelijk is wat wel en niet mag, kan een lid dat zich in de media geconfronteerd ziet met vermeende integriteitsschendingen zich verdedigen met een beroep op de betreffende regeling. Ook voorkomt een deugdelijke regeling met een bijbehorend sanctiemechanisme willekeur van fracties of dat fracties druk uitoefenen op Kamerleden, indachtig het verbod van last. Een scheiding tussen echte privé aangelegenheden en politieke aangelegenheden is gewenst. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat een privé aangelegenheid wel degelijk het politieke ambt kan raken, waardoor een strikte scheiding niet meer mogelijk is. In het geval van de in de voetnoot van het GRECO rapport genoemde casus, wordt erop gewezen dat dit het punt illustreert van onduidelijke registratieverplichtingen en gebrek aan duiding en controle daarvan. Indien een goede regeling van kracht was geweest, was duidelijk geweest of de betreffende gift gemeld had moeten worden of niet. Betrokkene had dan duidelijkheid gehad over wat wel of niet als privé beschouwd moet worden en geregistreerd moet worden en had zich daar ook op kunnen beroepen. De deskundigen wijzen op andere casussen waarin juist deze onduidelijkheid het probleem vormt en niet eens zozeer het gedrag zelf. Kamerleden zijn daardoor overgeleverd aan de willekeur van politieke partijen en de normen die media hanteren.

In dit verband wordt opgemerkt dat ook niet geregistreerd wordt welke diensten in natura voor leden worden verricht door derden en dat er geen regeling bestaat om het zogenaamde “draaideurfenomeen” (Kamerleden die na vertrek uit de Kamer (vrijwel) meteen als lobbyist in Den Haag aan de slag gaan) te voorkomen. Wel in de registers opgenomen zaken of activiteiten ontberen vaak relevante informatie (“waarde onbekend”, bij reizen soms geen schatting van de kosten, etc.)



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Gespreksnotities gesprek Bovend'Eert en Van Schendelen

datum 17 oktober 2018

vergaderdatum 16 oktober 2018

deelnemers Prof. Bovend'Eert; Prof. Van Schendelen; Van der Lee; Van Raak; Rog;
Bosma; Van Oosten; [REDACTED] (staf); [REDACTED] (staf); [REDACTED] (staf)
afwezig Van Meenen
voorzitter Van Oosten

[REDACTED] [REDACTED]

In relatie tot de strafrechtelijke mogelijkheden die bestaan indien een Kamerlid een ambtsmisdrijf heeft gepleegd, wordt opgemerkt dat deze procedure archaïsch en vrijwel niet uitvoerbaar is.

Tot slot wordt de werkgroep door de heer Van Schendelen meegegeven dat voor regels voor contacten met lobbyisten het betrekken van de lobbyvereniging noodzakelijk is om ook hun medewerking te krijgen bij het uitvoeren van de regels.

De heer Bovend'Eert geeft mee dat indien wordt besloten tot het opstellen van een gedragscode, tevens kan worden nagedacht over grenzen aan te ontvangen giften of reizen. Volgens hem zijn reizen op kosten van lobbyisten volstrekt ontoelaatbaar.



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Rapport Werkgroep Integriteit

6 november 2018

Inhoudsopgave

Voorwoord

pm

1 Samenvatting

1.1 Waarom dit rapport?

Eerdere aanbevelingen werkgroep

In 2013 roept het Presidium de werkgroep “Integriteit Leden van de Tweede Kamer” in het leven om te adviseren over integriteitsregels voor de Tweede Kamer. Dit leidt in oktober 2014 tot een [rapport van de werkgroep](#) met 10 aanbevelingen. In februari 2015 schrijft de werkgroep, op verzoek van het Presidium, een [nadere toelichting](#) op de toepassing van één van haar aanbeveling; het register van nevenactiviteiten.

Aanbevelingen van GRECO

De werkgroep gaat in haar rapport in op de aanbevelingen die de ‘Groep Staten tegen Corruptie’ (GRECO) in juni 2013 doet in haar [Evaluatierapport Nederland](#). GRECO is een orgaan van de Raad van Europa gericht op het bevorderen van corruptiebestrijding door de lidstaten. In zogenaamde evaluatierondes doet GRECO aan lidstaten aanbevelingen (*evaluation reports*). De implementatie en naleving van de aanbevelingen worden vervolgens weer gemonitord in (tussentijdse) nalevingsverslagen (*compliance reports*). De vierde evaluatieronde van GRECO richt zich op integriteit van parlementen, rechterlijke macht en openbaar ministerie in de lidstaten.

In het kader van deze vierde evaluatieronde verschijnt op 23 maart 2018 het ‘[Tweede Nalevingsverslag Nederland](#)’ van de GRECO. Hierover ontvangt de Tweede Kamer op 13 juni 2018 een [brief](#) van het kabinet, waarin gesteld wordt dat het verzoek van GRECO aan Nederland is, om uiterlijk 31 december 2018 opnieuw te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de nu nog openstaande aanbevelingen.

Verzoek Presidium

Naar aanleiding hiervan besluit het Presidium van de Tweede Kamer in juni 2018 opnieuw advies te vragen aan de werkgroep. Zij verzoekt de werkgroep zich ‘*wederom te buigen over de bestaande integriteitsbepalingen, in het licht van de aanbevelingen van de GRECO en in het licht van aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen.*’ In de opdracht aan werkgroep stelt het Presidium: “De GRECO constateert op twee punten nog tekortkomingen waar het de Tweede Kamer betreft: het ontbreken van een systeem van toezicht en handhaving en het ontbreken van een beleid ten aanzien van (contacten met) lobbyisten.”

Invulling en uitvoering opdracht

De werkgroep ziet deze twee punten als de kern en ook de reikwijdte van haar opdracht. De werkgroep stelt daarbij vast dat zij zelf, maar ook het Presidium en de Tweede Kamer, hierover in 2014 reeds duidelijke en onderbouwde standpunten hebben ingenomen. Niettemin besluit de werkgroep zich te verdiepen in de ontwikkelingen sindsdien, te kijken naar wat in andere landen en parlementen op dit terrein gebeurt, deskundigen te raadplegen en contact te zoeken met GRECO.

Dit heeft geleid tot onderhavig rapport waarin de werkgroep achtereenvolgens:

- het huidige stelsel van integriteitsregels voor leden van de Tweede Kamer in kaart brengt en nagaat welke verbeteringen sinds haar advies uit 2014 zijn gerealiseerd;
- beschrijft welke mogelijkheden voor verdere verbeteringen de werkgroep nog ziet;
- voorstellen doet om tot verdere verbeteringen te komen.

1.2 Stelsel van integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

Puntsgewijs komt de werkgroep tot de volgende constatering:

- Er is in Nederland een systeem van regels en sancties ten aanzien van integriteit van Leden van de Tweede Kamer.
- In het Nederlandse stelsel wordt sterk gehecht aan de onafhankelijke positie van een Kamerlid. Dit verklaart de grote nadruk op eigen verantwoordelijkheid van leden en een belangrijke rol voor politieke partijen bij de naleving ervan.
- Voor integriteitsschendingen met een strafrechtelijk karakter is voorzien in een systeem van vervolging (op last van de Tweede Kamer of de Kroon). Bij het in kaart brengen van de feiten hiervoor kan de Tweede Kamer zelf betrokken zijn in de vorm van een commissie van onderzoek.
- Deze wettelijke procedure is weliswaar zelden nodig gebleken, maar is onlangs nog gebruikt en ook de onderliggende wetgeving is recentelijk gemoderniseerd. Verdere verbetering van deze wet- en regelgeving wordt momenteel onderzocht door deskundigen (de commissie Fokkens).
- In het Nederlandse systeem is een belangrijke rol voor fracties weggelegd, die in de praktijk ook integriteitsonderzoek uitvoeren en maatregelen treffen.
- In meer breder perspectief zijn er daarnaast ook andere regels en mechanismen die in de Nederlandse context waarborgen bieden voor integriteit van parlementariërs. Gedacht kan worden aan de rol van de media. Of bijvoorbeeld aan recent aangescherpte wetgeving en daaruit voortvloeiende verscherpte financiële controle op zogenaamde '*politically exposed persons*' (PEP's) en hun naaste kring. Kamerleden vallen nu ook onder het controleregime van PEP's.
- Tot slot kent de Tweede Kamer een systeem van registers (voor respectievelijk reizen, geschenken en nevenfuncties) en kan de Tweede Kamer ook sancties opleggen ter handhaving van een deel van de integriteitsregels.
- Hoewel er incidenten zijn, blijkt het Nederlandse systeem in de praktijk over het algemeen goed te functioneren. In vergelijking met veel andere parlementen zijn ernst en omvang van integriteitskwesties met parlementariërs relatief beperkt.
- De werkgroep concludeert dat er geen reden is tot grootschalige ingrepen in dit goed functionerende systeem. Er zijn echter wel redenen om te kijken naar de verbetermogelijkheden en aandachtspunten, die naar voren komen in de rapporten van GRECO en in de media en vakliteratuur. Ook niet (volledig) uitgevoerde eerdere aanbevelingen van de werkgroep uit 2014 bieden aanknopingspunten voor verdere verbeteringen.

1.3 Verbetermogelijkheden integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

De werkgroep heeft op basis van eigen ervaringen, de knelpunten die GRECO schetst, en zaken die in de media en literatuur naar voren worden gebracht, zich gericht op drie aandachtspunten c.q. verbetermogelijkheden voor integriteitsregels:

1. de (her)kenbaarheid van integriteitsregels;
2. de interpretatie van integriteitsregels;
3. het toezicht op en de handhaving van integriteitsregels.

Ad 1. (Her)kenbaarheid van integriteitsregels

De werkgroep stelt vast dat de Tweede Kamer wel integriteitsregels heeft, maar dat deze niet altijd even goed bekend zijn onder de Leden (ondanks cursussen e.d.), niet op een handzame manier beschikbaar zijn en niet worden geëvalueerd en zo nodig geactualiseerd. De werkgroep acht het zinvol dat ervaringen en getrokken lessen op het gebied van integriteitsregels worden geborgd.

Ad 2. Interpretatie van integriteitsregels

De werkgroep stelt vast dat regels, bijvoorbeeld ten aanzien van de registers, niet alleen niet toegankelijk en actueel worden vastgelegd (zie vorige punt), maar ook voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Dat is overigens naar het oordeel van de werkgroep inherent aan integriteitsregels voor parlementariërs. Codificatie van alle denkbare gevallen en uitzonderingen lijkt de werkgroep daarom geen zinvolle en ook geen haalbare route. Het systematisch vastleggen van enkele handvatten, het borgen van praktijkervaringen en het - desgewenst - voorzien van een gezaghebbende interpretatie en advisering door een onafhankelijke deskundige, zou naar het oordeel van de werkgroep wel behulpzaam kunnen zijn voor Kamerleden.

Ad 3. Toezicht en handhaving m.b.t integriteitsregels

De werkgroep stelt vast dat in de praktijk vormen van effectief toezicht functioneren (via politieke partijen, media, e.d.), maar dat de Tweede Kamer als instituut - in tegenstelling tot vele buitenlandse parlementen - erg op de achtergrond blijft. Ook op dit punt ziet de werkgroep geen meerwaarde in het vergaand aanpassen van reeds bestaande sanctiemogelijkheden of het introduceren van een nieuw 'toezichtsorgaan'. Wel kan nagedacht worden of, in combinatie met de introductie van een onafhankelijk adviseur, de rol van de Kamervoorzitter en het Presidium op dit punt meer inhoud zou moeten krijgen.

1.4 Verbetervoorstellen integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

In het licht van de hiervoor genoemde drie denkrichtingen voor verbetering, geeft de werkgroep het Presidium, c.q. de Kamer, de volgende vier verbetervoorstellen in overweging:

Aanbeveling 1

Stel een gedragscode vast met bijbehorende leidraad, waarin ook expliciet aandacht wordt gegeven aan de omgang met lobbyisten.

Aanbeveling 2

Verander en versterk het model van de huidige vertrouwenspersoon in de richting van een onafhankelijk adviseur die Kamerleden ondersteunt bij de uitleg van de gedragscode en schriftelijk adviseert.

Aanbeveling 3

Laat de onafhankelijke adviseur jaarlijks een geanonimiseerd jaarverslag uitbrengen, die een bijdrage kunnen leveren aan een eenduidige en openbare uitleg van de gedragscode en aan voorstellen tot verbetering van de gedragscode en de leidraad.

Aanbeveling 4

Introduceer in het bestaande stelsel van toezicht en handhaving een gedragscode en bijbehorende leidraad, die berust op voldoende draagvlak in de Kamer. Overweeg daarbij welke rol de Kamervoorzitter en het Presidium hierbij zouden kunnen spelen. De werkgroep doet de suggestie de uitwerking hiervan neer te leggen bij de Commissie voor de Werkwijze.

2 Opdracht werkgroep

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de aanleiding, voorgeschiedenis, opdracht en aanpak van de werkgroep. Dat gebeurt kort en op hoofdlijnen. Voor meer toelichting, informatie of onderbouwing wordt verwezen naar de uitvoerige bijlagen.

In de bijlagen bij dit rapport wordt ingegaan op respectievelijk:

- de voorgeschiedenis (chronologisch): bijlage 1
- de rapporten en aanbevelingen van GRECO: bijlage 2
- de bestaande integriteitsregels: bijlage 3
- de situatie in enkele andere landen en parlementen: bijlage 4

2.2 Eerdere aanbevelingen werkgroep

Op 12 maart 2013 neemt de Tweede Kamer met algemene stemmen een motie aan waarin wordt gesteld dat 'integriteit in het openbaar bestuur permanente aandacht behoeft en dat dus ook geldt voor de Tweede Kamer zelf'. Het Presidium wordt verzocht 'de wet- en regelgeving op dit punt tegen het licht te houden, het beleid en de handhaving te evalueren en op grond daarvan zo nodig voorstellen te doen voor verbetering'.¹ Op 14 maart 2013 besluit het Presidium tot het instellen van een werkgroep, die van start gaat nadat in juni 2013 ook het 'evaluatierapport Nederland' van de 'Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa' (GRECO) is ontvangen (zie paragraaf 2.4 en bijlage 2 voor een nadere toelichting op de GRECO-rapporten).

Het kabinet stuurt op 5 juli 2013 het [evaluatierapport Nederland](#) van GRECO per brief aan de Tweede Kamer² en schrijft onder meer: "GRECO constateert dat Nederland van oudsher relatief weinig corruptiezaken en integriteitschendingen kent. Ondanks het beperkt aantal regels en weinig toezicht blijkt Nederland een hoog percentage publiek vertrouwen in de integriteit van Kamerleden, rechters en officieren van Justitie te hebben." Vervolgens wordt geconstateerd dat Nederland ter verdere voorkoming van corruptie bij het Parlement evenwel een aantal aanbevelingen van GRECO heeft gekregen:

- GRECO doet de aanbeveling een gedragscode op te stellen voor leden van beide Kamers;
- Ten aanzien van de registratie van (financiële) belangen doet GRECO de aanbeveling een herziening door te voeren waarbij het aantal registratiecategorieën wordt uitgebreid en de mate van detail waarin gerapporteerd dient te worden kan worden voorgeschreven. Tevens wordt aanbevolen te overwegen om in de toekomst

¹ Motie Heijnen c.s. ([Kamerstukken II, 2012/13, 28 844, nr. 69](#))

² [Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VII, nr. 78](#)

belangen van afhankelijke familieleden van het parlementslid mee te nemen in de opgave van belangen;

- *Aan bovenstaande (nog te ontwerpen) regelingen doet GRECO de aanbeveling een toezicht- en handhavingsmechanisme te verbinden;*
- *GRECO doet de beide Kamers de aanbeveling een verantwoordelijke aan te wijzen met de functie van vertrouwenspersoon en om voorzieningen te treffen voor specifieke en periodieke training voor alle leden van beide Kamers omtrent ethische vraagstukken en belangenverstrengeling.”*

Op 16 oktober 2014 presenteert de werkgroep - bestaande uit de leden Bosma (PVV), Fokke (PvdA), Van Meenen (D66), Van Oosten (VVD, voorzitter), Van Raak (SP) en Rog (CDA) - een [rapport](#).³ Hierin worden de volgende tien aanbevelingen gedaan:

1. *De werkgroep beveelt aan om de bestaande (en deels nog aan te vullen) regels te bundelen, waar mogelijk en nodig inclusief passages uit de desbetreffende memories van toelichting, en deze Regelingen integriteit leden van de Tweede Kamer uit te reiken aan de leden en tevens toegankelijk te maken voor het publiek.*
2. *De werkgroep beveelt aan om het eerste lid van artikel 150a van het Reglement van Orde te laten luiden: «Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten uit hun nevenactiviteiten vermelden, uiterlijk één week na aanvaarding daarvan, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd.*
3. *De werkgroep beveelt aan om in de toelichting op dit onderdeel van het Reglement van Orde op te nemen dat het begrip «belangen» extensief wordt uitgelegd en zich niet strikt hoeft te beperken tot nevenactiviteiten en functies als zodanig.*
4. *De werkgroep beveelt aan om het tweede lid van artikel 150a van het Reglement van Orde te laten luiden: «ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun buitenlandse reizen waarvan vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald vermelden, uiterlijk één week na terugkeer in Nederland».*
5. *De werkgroep beveelt aan om in het derde lid van artikel 150a van het Reglement van orde achter het woord «geschenken» toe te voegen de woorden «en voordelen».*
6. *De werkgroep beveelt aan om in de instructie van de griffie van de Kamer op te nemen om elk lid halfjaarlijks te attenderen op de registers en op de mogelijkheid om omissies (zoals niet binnen de termijn opgegeven nevenactiviteiten of reizen) te corrigeren.*
7. *De werkgroep beveelt aan om in de introductiecursussen na het aantreden van nieuwe leden ook een cursus integriteit op te nemen, waarin het belang van integriteit en de bestaande regels worden toegelicht.*
8. *De werkgroep beveelt tevens aan om periodiek, bijvoorbeeld eens per jaar, sessies te beleggen met groepen Kamerleden, waarin zij onder deskundige leiding met elkaar van gedachten wisselen over hun concrete ervaringen met integriteitsvragen.*

³ [Kamerstukken II, 2014/15, 33 924, nr. 15](#)

9. *De werkgroep beveelt tevens aan om deze sessies telkenmale te evalueren en te bezien of daaruit suggesties voortvloeien om de bestaande integriteitsregels te herzien of aan te vullen.*
10. *De werkgroep beveelt aan dat het Presidium een voordracht doet aan de Kamer van een persoon die als vertrouwenspersoon Integriteit door de leden kan worden benaderd indien zij advies wensen inzake een integriteitskwestie.*

De aanbevelingen 8 en 9 worden niet overgenomen door het Presidium. Alle overige aanbevelingen worden uitgevoerd en zijn inmiddels ook geïmplementeerd.

2.3 Invulling van de aanbevelingen van GRECO

Na verschijning van haar evaluatierapport over Nederland in 2013, brengt GRECO in juni 2015, oktober 2016 en maart 2018 een drietal (tussentijdse) nalevingsverslagen uit. In deze verslagen worden verbeteringen - die mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de werkgroep worden gerealiseerd - ook onderkend. Het aantal aanbevelingen met betrekking tot integriteit van leden van de Tweede Kamer neemt dan ook af.

Net als bij het rapport uit 2013, is ook bij de nalevingsverslagen de procedure dat GRECO zich richt tot de Nederlandse regering, die vervolgens per brief de Tweede Kamer informeert over het GRECO-verslag en de nog openstaande aanbevelingen; in het bijzonder waar het de rol van Tweede Kamer zelf betreft.

I. Op 19 augustus 2015 informeert het kabinet de Tweede Kamer per brief over het [eerste nalevingsverslag](#) van GRECO.⁴ Geconstateerd wordt onder meer:

- *Met de wijzigingen in de Reglementen van Orde van beide Kamers wordt geconcludeerd dat voor een belangrijk deel wordt voorzien in de implementatie van deze aanbeveling. GRECO merkt echter op dat de beide Kamers (dan wel de politieke partijen) geen regels of richtlijnen hebben rond de omgang van Kamerleden met lobbyisten. Zijn conclusie is daarom dat de aanbeveling slechts gedeeltelijk is geïmplementeerd.*
- *GRECO stelt dat met uitbreiding van op te geven belangen door wijzigingen in de Reglementen van Orde en het instellen van registratieverplichtingen naar tevredenheid invulling is gegeven aan deze aanbeveling door de beide Kamers.*
- *GRECO is van mening dat de beide Kamers geen substantiële acties hebben ondernomen op het terrein van toezicht en handhaving die bijdragen aan de invulling van deze aanbeveling.*

II. Op 5 december 2016 informeert het kabinet de Tweede Kamer per brief over het [tussentijds nalevingsverslag](#) van GRECO.⁵ Geconstateerd wordt onder meer:

⁴ [Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VI, nr. 104](#)

⁵ [Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 VI, nr. 86](#)

- Naar het oordeel van de GRECO ontbreken nog richtlijnen voor Kamerleden rond de omgang met lobbyisten. Nederland heeft aangevoerd dat er algemene integriteitsregels zijn en dat deze verder worden ingevuld door de politieke partijen. De GRECO heeft aangegeven dat dit onverlet laat dat richtlijnen op het gebied van lobbyactiviteiten («appropriate guidelines on do's and don'ts») zinvol zijn.
- De GRECO constateert dat de beide Kamers geen actie hebben ondernomen op het terrein van toezicht op de naleving van integriteitsregels en handhaving in geval van schending van deze regels. De GRECO heeft kennis genomen van de stellingname van de Kamers dat de Nederlandse Grondwet geen mogelijkheid kent een Kamerlid te schorsen of te dwingen af te treden indien er sprake is van overtreding van integriteitsregels en dat ook dit een kwestie van de politieke partijen is. De GRECO meent dat dit niet betekent dat mildere maatregelen, zoals een reprimande, niet mogelijk zijn.
- GRECO heeft met waardering kennis genomen van de benoeming van een vertrouwenspersoon door de Tweede Kamer. (...) Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling stelt GRECO vast dat de Tweede Kamer heeft besloten integriteitstrainingen aan te bieden aan alle leden na de verkiezingen in 2017, maar dat beide Kamers niet hebben besloten te voorzien in periodieke trainingen. Deze aanbeveling is daarmee naar het oordeel van de GRECO gedeeltelijk geïmplementeerd.

III. Op 13 juni 2018 informeert het kabinet de Tweede Kamer per brief over het tweede nalevingsverslag van GRECO.⁶ Geconstateerd wordt onder meer:

- Ten aanzien van aanbeveling i betreft GRECO dat richtlijnen voor Kamerleden rond de omgang met lobbyisten nog ontbreken. De GRECO herhaalt zijn eerdere standpunt dat richtlijnen over «do's and don'ts» in de relatie met lobbyisten, zowel binnen als buiten het parlement, zinvol zijn.
- Ten aanzien van aanbeveling iii heeft de GRECO kennisgenomen van de modernisering van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid van 22 april 1855, en van het systeem van «peer supervision» in de Eerste Kamer, maar constateert zij dat er in beide Kamers nog geen sprake is van een systeem van toezicht op de naleving van integriteitsregels en handhaving in geval van schending van deze regels.
- De GRECO is tevreden dat bij de Tweede Kamer periodieke cursussen over het reglement van orde worden georganiseerd, waarin aandacht wordt geschonken aan integriteitsregels. Hiermee is aanbeveling iv door de Tweede Kamer geïmplementeerd.

De letterlijke tekst van alle aanbevelingen van GRECO uit dit tweede nalevingsverslag van maart 2018 die betrekking hebben op leden van de Tweede Kamer zijn integraal opgenomen in bijlage 2.

2.4 Opdracht Presidium

⁶ Kamerstukken II, 2017/18, 34 725, nr. 15

Op 27 juni 2018 bepreekt het Presidium het tweede nalevingsrapport van de GRECO en de brief daarover van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid. Zij stellen in hun brief: *“Het verzoek van de GRECO aan Nederland is om uiterlijk 31 december 2018 opnieuw te rapporteren over de voortgang van de implementatie van bovengenoemde nog openstaande aanbevelingen.”*

Het Presidium besluit om de nog zittende leden van de werkgroep uit 2013 te vragen zich over dit rapport te buigen. Het Presidium schrijft aan de werkgroep:

“Het Presidium acht het wenselijk dat de werkgroep ‘Integriteit Leden van de Tweede Kamer’, door het Presidium medio 2013 ingesteld, zich wederom buigt over de bestaande integriteitsbepalingen, in het licht van de aanbevelingen van de GRECO en in het licht van aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen.

U bent allen in 2013 tot de werkgroep toegetreden. De werkgroep heeft in juni 2014 rapport uitgebracht, dat door de Kamer grotendeels is overgenomen. Sindsdien zijn enkele aanbevelingen van de werkgroep geïmplementeerd. De GRECO brengt periodiek verslag uit over die implementatie. De GRECO constateert op twee punten nog tekortkomingen waar het de Tweede Kamer betreft: het ontbreken van een systeem van toezicht en handhaving en het ontbreken van een beleid ten aanzien van (contacten) met lobbyisten.

Hierbij verzoek ik u namens het Presidium vriendelijk om uw taak weer op te nemen. Omdat Nederland in december van dit jaar wederom verslag zal moeten uitbrengen aan de GRECO zou een rapport of tussenrapport vóór 15 november a.s. welkom zijn.”

2.5 Aanpak werkgroep

De werkgroep heeft na het zomerreces haar taak opgepakt. Vanwege het vertrek van een Kamerlid, is eerst gezorgd voor een voldoende brede en representatieve samenstelling van de werkgroep. De werkgroep in huidige samenstelling bestaat uit de leden: Van Oosten (VVD), tevens voorzitter van de werkgroep, Bosma (PVV), Van der Lee (GL), Van Meenen (D66), Van Raak (SP) en Rog (CDA). De ondersteuning van de werkgroep is verzorgd vanuit verschillende diensten van de Tweede Kamer door dhr. [REDACTED], mw. [REDACTED] (Bureau Wetgeving) en dhr. [REDACTED] (Dienst Analyse en Onderzoek).

De werkgroep is in de maanden september en oktober en aantal malen bijeen geweest om te komen tot een goede beschrijving, analyse en aanpak van de vraagstukken die het Presidium heeft voorgelegd. Hierbij is onder meer literatuur bestudeerd, in het bijzonder eerdere/andere rapporten van GRECO (onder andere over andere landen), wetenschappelijke literatuur over integriteit van parlementariërs en internationale

vergelijkende literatuur. Dit heeft onder meer geleid tot het in bijlage 4 opgenomen overzicht van hetgeen in enkele andere parlementen is geregeld rond integriteit van parlementsleden en hoe GRECO dat heeft beoordeeld.

Voorts heeft de werkgroep gekeken naar de situatie in Nederland, in het bijzonder de veranderingen die sinds 2014 zijn doorgevoerd en de wijze waarop GRECO dit heeft beoordeeld (zie ook paragraaf 2.3 en de bijlagen 1, 2 en 3).

Op 16 oktober heeft de werkgroep een gesprek gevoerd met deskundigen op dit terrein: prof. M.P.C.M. van Schendelen en prof. P.P.T. Bovend'Eert. Vervolgens is op 7 november in de vorm van een videoconferentie gesproken met de heer J. Kleijssen⁷ van GRECO.

⁷ Dhr. J. Kleijssen is werkzaam bij de Raad van Europa als Director of Information Society and Action against Crime, Directorate General Human Rights and Rule of Law

3 Integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

3.1 Inleiding

De Tweede Kamer beschikt momenteel over diverse regels met betrekking tot integriteit, waarbij het begrip integriteit breed dient te worden opgevat. Zo valt ook het onheus bejegenen van personen tijdens de plenaire vergadering of het schenden van de geheimhouding onder dit begrip. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de integriteitsregels die voor Kamerleden gelden en de daarbij reeds aanwezige systemen van toezicht en handhaving.

3.2 Het grondwettelijk kader

Er zijn verscheidende wettelijke regelingen die elk voorzien in een deel van de integriteitsregels. In bijlage 3 zijn overzichten opgenomen van de verschillende integriteitsregels die gelden voor de leden van de Tweede Kamer. De overzichten omvatten niet alleen de verschillende wetten die het optreden van de Kamerleden reguleren, maar tevens het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK). Aan de basis van het stelsel van integriteitsregels staat de Grondwet. Aan de basis van toezicht en handhaving van deze integriteitsregels staan de (strafrechtelijke) bepalingen en sancties die in de wet hieromtrent zijn opgenomen. Onderstaand worden deze geschetst.

De Grondwet gaat uit van individuele leden van de Staten-Generaal en kent geen fracties en geen politieke partijen. Hierdoor worden dan ook aan individuele leden allerlei rechten toegekend zoals het recht van amendement, het recht om inlichtingen te vragen en het recht van initiatief. Tevens wordt in de Grondwet benadrukt dat een lid stemt zonder last. De positie van een individueel Kamerlid is daarmee onafhankelijk en sterk.

Met deze onafhankelijke en sterke positie komen ook enkele plichten, zoals aan elk publiek ambt plichten zijn verbonden. Met de eed, of de verklaring en belofte, die leden afleggen wanneer zij lid van de Tweede Kamer worden, zweren de leden onder andere het volgende:

"Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot lid van de Staten-Generaal te worden benoemd, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd."

"Ik zweer (verklaar en beloof), dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen."

Het Nederlandse stelsel gaat er derhalve van uit dat leden bij elk aanbod van een gift, gunst of belofte een afweging maken of het aanbod bedoeld is ter beïnvloeding van het betrokken lid en als dat zo is het aanbod ook moeten weigeren. Het is hierbij niet relevant of het aanbod afkomstig is van een lobbyist of anderszins. Leden dienen altijd de afweging te maken of een aanbod is bedoeld om hen in de uitoefening van het ambt te beïnvloeden. De Grondwet bevat immers de nadrukkelijke bepaling dat leden van het parlement stemmen zonder last. Vervolgens wordt door middel van openbare registers transparantie geboden over hetgeen leden aannemen. In deze registers staat niet alleen wat leden hebben ontvangen, maar ook van wie zij dit hebben ontvangen.

3.3 Het wettelijk kader

Er zijn verscheidene wettelijke regelingen die elk voorzien in een deel van de bestaande integriteitsregels. Wat betreft handhaving van integriteitsregels is voorzien in wettelijke bepalingen die het mogelijk maken om (vermeende) integriteitschendingen te onderzoeken en te vervolgen indien zij begaan zijn door Kamerleden.

Voor wat betreft dit onderzoek en mogelijke vervolging speelt de Wet ministeriële verantwoordelijkheid (hierna: Wmv) een belangrijke rol.⁸ Deze wet biedt de mogelijkheid dat vijf leden een aanklacht indienen tegen een lid dat verdacht wordt van een ambtsmisdrijf. Dit systeem biedt de leden van de Kamer daarmee dus de wettelijke mogelijkheid om een vorm van toezicht te houden op elkaar. Zo kan bijvoorbeeld een Kamerlid dat, in strijd met de eed uit artikel 2 van de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal, een gift of gunst heeft verleend om lid te worden, worden vervolgd voor het plegen van meened.⁹ Hetzelfde geldt bij mogelijke omkoping. Een Kamerlid dat zich tijdens zijn Kamerlidmaatschap laat omkopen, kan niet alleen worden vervolgd voor passieve omkoping ingevolge artikel 363 van het Wetboek van Strafrecht (Sr), maar ook voor het plegen van meened als bedoeld in artikel 207 Sr, aangezien de eed uit artikel 2 van de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal ook geldt voor toekomstige handelingen.¹⁰ De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit óf door een besluit van de Tweede Kamer. Om als Kamer tot een dergelijk besluit te komen dient de Tweede Kamer zelf strafrechtelijk onderzoek te verrichten naar de aanklacht. De Tweede Kamer heeft in dit geval het strafrechtelijk onderzoek en het besluit tot vervolging zelf in de hand.

De relevantie van de Wmv is tot nu toe overigens beperkt gebleven. De afgelopen tien jaren zijn er enkele aanklachten geweest, waarvan slechts één heeft geleid tot een commissie van onderzoek.¹¹ De procedure van de Wmv is daarenboven niet eenvoudig te volgen en de vraag kan worden gesteld of het proportioneel is om voor iedere

⁸ P. Bovend'Eert, NJB 2016/2172, "Hoe is het gesteld met de ambtelijke integriteit van de leden van het parlement?",

⁹ "De Grondwet". A.K. Koekoek, 2000, p. 350

¹⁰ Kamerstukken II, 1978/79, 14 222, nr. 7, p. 21

integriteitskwestie telkens een zware strafrechtelijke procedure te starten. Niettemin kan ten principale gesteld worden dat er een wettelijk geborgde procedure is, die de Kamer in staat stelt om (vermeende) integriteitschendingen zelf te onderzoeken.

Overigens bestaat ook de mogelijkheid dat bij koninklijk besluit opdracht wordt gegeven tot vervolging. Hiervoor is door de minister van Justitie en Veiligheid een protocol opgesteld.¹² In dit protocol is geregeld dat indien bij de Minister, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: PG) aangifte wordt gedaan van een vermeend ambtsmisdrijf, gepleegd door een Kamerlid of een andere politieke ambtsdrager als bedoeld in de Wmv, de minister de PG kan verzoeken om de aangifte te onderzoeken. De minister kan dan naar aanleiding van de bevindingen van de PG besluiten dat een opsporingsonderzoek geïndiceerd is, waarna de PG dit opsporingsonderzoek ter hand neemt. De uitkomsten daarvan worden medegedeeld aan de minister. Vervolgens neemt de Kroon de beslissing of wel of niet een last tot vervolging aan de PG wordt gegeven.

In een recente casus over de schenking van een appartement aan een Kamerlid, is voor de eerste maal gebruik gemaakt van dit nieuwe protocol. Dit is ook relevant omdat GRECO in haar laatste rapport deze casus in een voetnoot ook aanhaalt als een voorbeeld van vermeende tekortkoming in het Nederlandse systeem (zie ook bijlage 1 en bijlage 2). In deze casus is door de PG na een oriënterend onderzoek geconcludeerd dat er geen aanleiding was om een opsporingsonderzoek te verrichten omdat er geen serieuze aanleiding was om de betrokken politieke ambtsdrager te verdenken van een ambtsmisdrijf. Hieruit blijkt dat het protocol werkt en daarmee de Wmv effectiever kan worden ingezet. Het vervolgen van politieke ambtsdragers, waaronder Kamerleden, wegens ambtsdelicten is daarmee geen theoretische aangelegenheid meer.

Het Presidium heeft de werkgroep gevraagd *‘zich te buigen over de bestaande integriteitsbepalingen, in het licht van de aanbevelingen van de GRECO en in het licht van aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen’* (zie ook paragraaf 2.4). Wat dit laatste punt betreft constateert de werkgroep dus dat de Wmv recentelijk is gewijzigd en gemoderniseerd.¹³

Daarnaast is begin juli van dit jaar de Commissie Fokkens ingesteld door de Ministers van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze commissie heeft

¹¹ Kamerstukken II, 32 158: Aanklacht tegen Minister voor Wonen, Wijken en Integratie; Kamerstukken II, 34 452: Aanklacht tegen Minister-President; Kamerstukken II, 34 340: Onderzoek naar lek uit Commissie voor Inlichten- en veiligheidsdiensten. Dit laatste onderzoek zag op een integriteitskwestie. Het betrof hier een onderzoek naar wie verantwoordelijk zou kunnen zijn voor het lekken van geheime informatie.

¹² Kamerstukken II, 2017-2018. 34 340 nr. 15, bijlage.

¹³ Kamerstukken II, 2017-2018, 34871. De wetswijziging is op 19 september jl. in werking getreden.

tot taak “te adviseren over een fundamentele herziening van de wetgeving inzake vervolging en berechting van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten”. Het kabinet verwacht dat deze commissie voor januari 2020 hierover zal rapporteren.¹⁴

Naar aanleiding van de vraag op dit punt van het Presidium, stelt de werkgroep vast dat er dus inmiddels geen sprake meer is van ‘aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen’, maar dat inmiddels zelfs sprake is van verbeterde en gemoderniseerde wetgeving. Op verdere verbetering en modernisering wordt, in opdracht van de regering, door deskundigen gestudeerd. De werkgroep geeft het Presidium in overweging om deze ontwikkelingen, via de minister, ook expliciet onder de aandacht van GRECO te brengen.

3.4 Interne integriteitsregels

Afgeleid van de hiervoor beschreven (grondwettelijke) kaders, heeft de Tweede Kamer ook eigen regels en bepalingen met betrekking tot integriteit vastgesteld (zie ook bijlage 3). Bepalingen rond integriteit zijn opgenomen in het RvOTK. In paragraaf 2.2 is uiteengezet dat het merendeel van de aanbevelingen van de werkgroep uit 2014 zich richtten op aanpassingen van het RvOTK.¹⁵ Deze aanbevelingen zijn inmiddels ook overgenomen en positief gewaardeerd door GRECO (zie paragraaf 2.3). Zoals hiervoor beschreven, wordt het begrip integriteit door de Tweede Kamer breed opgevat. In het RvOTK is voor een deel van de integriteitsbepalingen ook een systeem van toezicht en handhaving opgenomen.

Zo blijkt uit de artikelen 58 tot en met 60 van het RvOTK, welke zijn opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport, dat een lid of een minister door de Voorzitter gewaarschuwd kan worden wanneer hij een beledigende uitdrukking gebruikt, de orde verstoort, de geheimhouding of vertrouwelijkheid niet in acht neemt ofwel instemming betuigt aan, dan wel aanspoort tot, onwettige handelingen. De Voorzitter stelt deze persoon dan in de gelegenheid de woorden terug te nemen (toezicht). Wanneer het lid of de minister dit niet doet, heeft de Voorzitter de mogelijkheid om hem het woord te ontnemen (sanctie). In zo’n geval mag dat lid, respectievelijk die minister, niet meer deelnemen aan het vervolg van de beraadslaging. De Voorzitter kan zelfs op grond van artikel 60 de bewuste spreker uitsluiten van de vergadering op de dag van het voorval (sanctie). Conform artikel 62 staat een beroep op de Kamer niet open bij besluiten van de Voorzitter op grond van de artikelen 58 tot en met 60.

Voor het schenden van de geheimhouding of vertrouwelijkheid van stukken is ook een sanctiebepaling opgenomen. Daarin is bepaald dat het Presidium de mogelijkheid heeft

¹⁴ Kamerstukken II, 2017/18, 343 40, nr. 16

¹⁵ Van de tien aanbevelingen van de werkgroep waren de nummers 2, 3, 4 en 5 gericht op aanpassing van het RvOTK.

om de Kamer voor te stellen om een lid dat de geheimhouding, dan wel vertrouwelijkheid heeft geschonden, uit te sluiten van alle commissievergaderingen voor ten hoogste een maand. Ook kan het Presidium de Kamer voorstellen dit lid voor de verdere duur van de zitting uit te sluiten van kennisneming van vertrouwelijke stukken.

Ten slotte bestaat tegenwoordig de vertrouwenspersoon integriteit voor de leden. Deze persoon, aangesteld door het Presidium, kan door leden geheel vertrouwelijk en informeel geraadpleegd worden wanneer een lid worstelt met een mogelijke integriteitskwestie. Deze vertrouwenspersoon brengt geen verslag uit over de voorgelegde kwesties, waardoor er geen sprake is van een vorm van “jurisprudentievormende” openbare uitleg van de integriteitsregels.

3.5 Overige waarborgen integriteit

Integriteit is een onderwerp dat breed leeft in de Nederlandse samenleving. Naast de instrumenten die binnen de Kamer kunnen worden ingezet als waarborg voor integriteit, bestaan daarbuiten ook mechanismen om de integriteit van Kamerleden te waarborgen. Zoals de werkgroep stelde in haar eerdere rapport, speelt de politieke partij van een lid een grote rol. Bij vrijwel elke politieke partij wordt in de aanloop naar de kandidaatsstelling voor de kieslijst nadrukkelijk aandacht besteed aan de integriteit van de mogelijke kandidaat. Ook kennen enkele politieke partijen integriteitscommissies die eventuele integriteitskwesties kunnen onderzoeken. Voor verkozen leden in de Kamer vervult ook de fractie vaak een rol bij integriteitsvraagstukken. In het verleden hebben fracties zelfs sancties aan leden opgelegd wanneer er mogelijk sprake was van een schending van de integriteit. Dit staat echter wel op gespannen voet met het verbod van last uit de Grondwet.

Daarnaast spelen in Nederland de media een belangrijke rol. Vanuit hun onafhankelijke positie berichten zij over mogelijke integriteitsschendingen. Er zijn de afgelopen jaren verschillende media geweest die onderzoek hebben verricht naar bijvoorbeeld de registers van de Tweede Kamer. Het is inmiddels standaard dat enige tijd na het aantreden van een nieuwe Kamer een dergelijk onderzoek wordt verricht. De (onbedoelde) disciplinerende kracht die hierdoor van de media uitgaat moet niet onderschat worden.

Voor de leden hebben de onderzoeken naar hun integriteit, uitgevoerd door hun eigen politieke partij of de media, doorgaans grote impact. Een dergelijk onderzoek of de uitkomst daarvan gaat immers gepaard met veel negatieve media-aandacht. Alleen de aankondiging al van een integriteitsonderzoek of de melding van een mogelijk integriteitsprobleem kan schade betekenen voor de reputatie van het betreffende lid. In

een aantal gevallen is dit voor leden aanleiding geweest om hun zetel op te geven, zelfs wanneer later bleek dat er geen sprake was van integriteitsschendingen.

Deze mechanismen oefenen derhalve door hun mogelijke gevolgen een grote druk uit op de leden om de integriteitsregels zo veel en zo goed mogelijk na te leven.

De werkgroep wil in dit verband ook wijzen op de preventieve en correctieve werking die uit kan gaan van wetgeving die weliswaar niet primair ziet op integriteitsschendingen, maar indirect wel extra waarborgen kan bieden om deze te voorkomen. Zo is recentelijk in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) een aantal bepalingen opgenomen die ondernemingen verplichten in bepaalde gevallen cliëntenonderzoeken te doen en ongebruikelijke transacties te melden. Het doel van het cliëntenonderzoek is de beoordeling van het risico dat een onderneming neemt bij het aangaan van een relatie met een cliënt. Voor de categorie van zogenaamde politically exposed persons (PEP's) - waaronder ook Kamerleden vallen - gelden sinds kort aangescherpte eisen in dit verband. Voor PEP's en hun directe verwanten geldt dat er vanaf 25 juli van dit jaar een verscherpt cliëntenonderzoek moet plaatsvinden. Voor een financiële instelling geldt dat zij beleid, procedures en maatregelen moet hebben die haar in staat stelt om ongebruikelijke transacties te herkennen en deze ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU-Nederland). FIU-Nederland is, op basis van de Wwft, de aangewezen organisatie waar meldplichtige instellingen ongebruikelijke transacties dienen te melden. De FIU-Nederland analyseert deze gegevens om misdrijven te voorkomen en op te sporen. Het kan dus zijn dat een transactie van een lid wordt gemeld en dat het lid derhalve nader wordt onderzocht.

3.6 Conclusies

De bestaande regels omtrent integriteit van leden van de Tweede Kamer zijn naar mening van de werkgroep veelomvattend. Leden van de Kamer zijn zich er doorgaans ook van bewust dat hun handelen aan de gestelde standaarden dient te voldoen. Ook concludeert de commissie dat er systemen van toezicht en handhaving zijn op het gebied van integriteit. De werkgroep stelt vast dat sinds het verschijnen van haar vorige advies in 2014 veel zaken zijn verbeterd, zowel op basis van haar eigen adviezen (bijvoorbeeld: aanpassingen RvOTK, integriteitcursussen, vertrouwenspersoon integriteit) als op basis van andere ontwikkelingen (bijvoorbeeld: modernisering Wmv, wetgeving inzake PEP's). Niettemin ziet de werkgroep ook dat het bestaande systeem van integriteitsbevordering onder Kamerleden op onderdelen verduidelijkt, versterkt en aangescherpt kan worden. In de volgende hoofdstukken worden deze mogelijke verbeterpunten nader besproken, respectievelijk worden door de werkgroep hiervoor enkele aanbevelingen gedaan.

4 Verbetermogelijkheden integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is beschreven welke integriteitsregels van toepassing zijn op leden van de Tweede Kamer en welke toezichts- en handavingsmechanismen hiervoor bestaan. De werkgroep concludeert op basis daarvan dat het stelsel in de Nederlandse context goed functioneert, maar dat er verbeteringen mogelijk zijn. Aandachtspunten en mogelijkheden tot verbetering staan in dit hoofdstuk centraal.

In paragraaf 2.2 zijn de tien aanbevelingen van de werkgroep uit 2014 opgenomen. In hoofdstuk 3 is al uiteen gezet dat de aanbevelingen 2 tot en met 5 betrekking hadden op aanpassing van het RvOTK en dat deze zijn geïmplementeerd. In dit hoofdstuk komen de overige aanbevelingen van de werkgroep aan de orde. Voor deze aanbevelingen geldt namelijk dat ze nog niet (volledig) zijn overgenomen of geïmplementeerd. Dat biedt naar het oordeel van de werkgroep ook een aangrijpingspunt om te komen tot verdere verbeteringen.

De eerdere aanbevelingen van de werkgroep uit 2014 zagen op:

- het toegankelijk maken van integriteitsregels voor Leden en het publiek (aanbeveling 1);
- attendering van Leden op de volledigheid van de registers (aanbeveling 6);
- uitleg en toelichting van de integriteitsregels aan Leden (aanbeveling 7);
- uitwisseling van ervaringen met de regels, ze jaarlijks evalueren en deze, zo nodig, te herzien of aan te vullen (aanbevelingen 8 en 9);
- instellen van een vertrouwenspersoon integriteit (aanbeveling 10).

4.2 Kenbaarheid integriteitsregels

Naar aanleiding van aanbeveling 1 van de werkgroep is in 2015 voor de leden van de Tweede Kamer de [Regeling Integriteit](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/integriteitsregels_voor_kamerleden.pdf)¹⁶ opgesteld. Het document bestaat uit een verzameling van regels en toelichtingen op die regels. Het is echter geen handzaam en eenvoudig leesbaar en raadpleegbaar naslagwerk. De ervaring van de leden van de werkgroep is dat leden grotendeels bekend zijn met de integriteitsregels, maar veelal niet op de hoogte zijn van de (extensieve) uitleg van de regels zoals deze zijn opgenomen in -onder meer- dit document. Het doel dat de werkgroep in haar vorige rapport met deze aanbeveling voor ogen had, is wat dat betreft nog niet geheel behaald.

¹⁶ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/integriteitsregels_voor_kamerleden.pdf

Daarnaast heeft GRECO opgemerkt dat hoewel er veel integriteitsregels bestaan, in geen van die regels nadrukkelijk aandacht is voor de omgang met lobbyisten. In het vorige rapport heeft de werkgroep gesteld dat het ondoenlijk is alle contacten met derden te melden of te registreren. Dit standpunt heeft de werkgroep nog steeds. In het dagelijkse werk van de leden is het van groot belang dat zij kennis kunnen nemen van alle informatie die hen helpt in hun grondwettelijke taken van wetgeving en controle. Leden hebben dan ook doorlopend contacten met allerlei externen. Veel van deze contacten kunnen echter uit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van deze externen niet openbaar gemaakt worden. Dit kunnen immers belangengroepen uit onverwachte hoek zijn, of vertegenwoordigers van grote bedrijven, maar ook burgers die opkomen voor hun situatie. Deze contacten lopen via allerlei kanalen. Zowel via telefoon, email en/of brieven als in persoon kunnen leden van de Tweede Kamer benaderd worden.

Deze benaderbaarheid zonder bekendstelling vindt de werkgroep een groot goed binnen onze democratische rechtstaat. Daaraan doet niet af dat Kamerleden zich over het algemeen bewust zijn van hun mogelijke beïnvloeding als gevolg van deze contacten, zeker wanneer het contacten met een lobbyorganisatie betreft. Over het algemeen leiden de algemene integriteitsregels die zien op contacten met derden ook niet tot problemen.

Uit de aanbeveling van GRECO inzake lobbyisten blijkt echter dat dit voor de buitenwereld niet altijd even duidelijk is. Daarom meent de werkgroep dat het zinvol is om te onderzoeken of in gedragsregels nadrukkelijker en explicieter aandacht kan worden besteed aan specifiek lobbyorganisaties. De werkgroep doet hiervoor in hoofdstuk 5 een voorstel.

4.3 Interpretatie integriteitsregels

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de werkgroep in 2014 wordt het RvOTK aangepast. Dit geeft enerzijds meer scherpheid aan de integriteitsregels. Anderzijds leidt het ook tot vragen en de wens tot nadere uitleg en interpretatie bij Leden. Zo besluit het Presidium begin 2015 om de werkgroep opnieuw te benaderen en duiding te vragen van het inmiddels gewijzigde artikel 150a over de registratie van *'belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd'* (zie ook bijlage 1).¹⁷ De werkgroep reageert op dit verzoek per brief en geeft de Kamer een vuistregel mee.

Terugkijkend stelt de werkgroep nu vast dat deze gang van zaken illustreert dat integriteitsregels naar hun aard vaak om interpretatie vragen, maar dat uitleg nooit volledig te vatten is in dikke handboeken. Gezaghebbende interpretatie van integriteitsregels op basis van concrete vragen kan dus van nut zijn. En ook het

¹⁷ Zie: Brief van de werkgroep aan het Presidium van 24 februari 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 33 924, nr. 16)

publiceren en vastleggen van deze nadere duiding kan daarbij zinvol zijn. De werkgroep ziet dat echter niet blijvend als haar taak.

Naar aanleiding van aanbeveling nummer 10 van de werkgroep is reeds een vertrouwenspersoon integriteit ingesteld. Deze positie wordt momenteel bekleed door mevrouw W. Sorgdrager. Bij de vertrouwenspersoon kunnen leden terecht voor een advies, maar in vertrouwelijkheid. De werkgroep constateert dat hiermee in een behoefte tot duiding kan worden voorzien, maar alleen op het niveau van een individueel lid. Bovendien kan een lid desgewenst niet actief gebruik maken van een ontvangen advies. De advisering door de vertrouwenspersoon is immers niet openbaar. Hierdoor kan het betreffende lid in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld als er in de openbaarheid twijfels rijzen, niet naderhand terugvallen op het ontvangen advies. Daarnaast kunnen ook andere leden niet profiteren van een gegeven advies, in de zin dat een soort van ‘jurisprudentie’ kan worden opgebouwd. De werkgroep acht het daarom verstandig om de invulling van de ‘figuur vertrouwenspersoon’ aan te passen en deze te versterken en te verbreden.

4.4 Toezicht en handhaving integriteitsregels

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe het toezicht en de handhaving van de integriteitsregels op dit moment is geregeld. Zo worden leden door hun eigen fractie of door de media ter verantwoording geroepen wanneer er sprake (lijkt) te zijn van een integriteitsschending.

Het stelsel zoals dat thans functioneert, lijkt op het eerste gezicht voldoende te zijn. Bij nadere bestudering blijkt echter dat het toezicht en de handhaving zoals dat wordt uitgevoerd door de fracties op twee punten kan worden becommentarieerd. Als een fractie wegens een ernstige integriteitsschending een lid een schorsing oplegt, kan dit lid gewoon blijven deelnemen aan het Kamerwerk. Een fractie kan immers een Kamerlid niet verbieden deel te nemen aan bepaalde vergaderingen, wat de Kamer in bepaalde gevallen wel kan.¹⁸ In het uiterste geval kan bovendien het betreffende lid uit de fractie stappen en zelfstandig doorgaan als Kamerlid. De effectiviteit van dit toezicht is derhalve beperkt.

Daar komt bij dat Kamerleden volgens de Grondwet onafhankelijk zijn. De Grondwet kent geen fracties of partijen, ook al zijn deze inmiddels geaccepteerd binnen ons stelsel. Als onderdeel van een fractie en een partij zijn leden onderworpen aan een zekere gezagsverhouding (autoriteit), waarvan fractiediscipline een uitvloeisel is, maar deze gezagsverhouding heeft geen grondwettelijke grond. De onafhankelijke positie

¹⁸ Het presidium kan bijvoorbeeld de Kamer voorstellen om een lid dat de geheimhouding van een vergadering niet in acht neemt, voor ten hoogste één maand uit te sluiten van alle vergaderingen van één of meer commissies. (artikel 145 RvOTK)

van het Kamerlid is dat echter wel, gewaarborgd door onder andere het verbod van last dat tevens wordt gezien als een grens van de fractiediscipline.¹⁹

De partij is als autoriteit degene die bepaalt of een Kamerlid zich opnieuw kandidaat mag stellen voor een bepaalde partij, dus de facto of de betrokken persoon Kamerlid kan blijven. Dit kan in grote mate het (stem)gedrag van Kamerleden beïnvloeden-afwijken van de fractiediscipline wordt immers doorgaans niet gewaardeerd- wat duidelijke spanning oplevert met het verbod van last.²⁰ En ook het sanctioneren, dat bepaalde fracties hebben gedaan bij (vermoedens van) schendingen van de vertrouwelijkheid in het kader van de fractiediscipline, staat op gespannen voet met het lastverbod.²¹ Tegen deze achtergrond kan dan ook de vraag gesteld worden of constitutioneel gezien niet juist de Kamer als toezichthoudende en sanctionerende instantie zou moeten optreden, om daarmee het verbod van last meer te respecteren.²²

Voorts constateert de werkgroep dat momenteel leden op grond van het RvOTK een sanctie opgelegd kunnen krijgen voor bijvoorbeeld onheuse gedragingen en dat voor integriteitsschendingen die een strafbaar feit vormen, een strafrechtelijk traject gevolgd dient te worden. Er kunnen zich echter situaties voordoen, waarin het RvOTK niet voorziet in een sanctie en tevens een strafrechtelijk traject niet is aangewezen. In al die gevallen bestaat er geen formele sanctiemogelijkheid.

Ten slotte wil de werkgroep hierbij nogmaals benadrukken dat de registers de steunpilaren vormen voor de transparantie die de Kamer beoogt te geven omtrent het handelen van haar leden. Het belang ervan voor het aanzien van de Kamer en voor de politiek als geheel is groot. Wanneer echter het stelsel van toezicht en handhaving in ogenschouw wordt genomen, moet worden geconstateerd dat op het (juist) invullen van de registers geen toezicht of handhaving bestaat door degene die wel de regels daartoe heeft gesteld: de Kamer. Wanneer bijvoorbeeld een lid een bepaalde gift niet volledig juist opneemt in het register, is dit naar mening van de werkgroep geen strafbaar feit, maar kan dit voor het aanzien van de Kamer wel degelijk schade opleveren, mede doordat dit een integriteitsschending betekent die geen sanctie kent.

¹⁹ A.A.L. Beers, commentaar op artikel 67, in: "De Grondwet", red. A. Koekoek

²⁰ P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, "Het Nederlandse parlement". 2010, p. 131

²¹ E.J. Janse de Jonge, Commentaar op artikel 67 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2018 (www.Nederlandrechtsstaat.nl). En idem noot 4.

²² In 1848 is door de Grondwetgever benadrukt dat het aan de Kamer zelf was om (in plaats van de strafrechter) toezicht te houden op het gedrag van Kamerleden. C.A.J.M. Kortman "Constitutioneel recht", 2016, p. 231 Er wordt in deze paragraaf tevens opgemerkt dat het toezicht tekortkomingen vertoont. Zie hiervoor ook P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, "Het Nederlandse parlement". 2010, p. 151

5 Verbetervoorstellen integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven wat de stand van zaken is omtrent integriteitsregels voor de leden van de Tweede Kamer en waar de mogelijkheden zitten voor verbetering. In dit hoofdstuk gaat de werkgroep in op deze mogelijkheden en doet zij verbetervoorstellen.

5.2 Naar een gedragscode

De werkgroep heeft in paragraaf 4.2 geconstateerd dat met het oog op de (her)kenbaarheid van de integriteitsregels en de uitleg daarvan winst te boeken is. Er is hiervoor ook gekeken naar enkele andere parlementen. In bijlage 4 zijn de uitkomsten daarvan opgenomen. De werkgroep constateert dat de meeste parlementen al enkele jaren één centraal document hebben waarin de regels staan opgesomd, dat wordt vergezeld door een toelichting waarin uitleg over deze regels wordt gegeven. De toelichting op de regels wordt daarbij regelmatig geactualiseerd op basis van praktijkervaringen en uit casuïstiek getrokken lessen.

Als voorbeeld kan de *Code of conduct* met de *Guide to the rules* worden aangehaald van het Britse Lagerhuis. Dit stuk bestaat uit acht handzame regels die richtinggevend zijn voor de integriteit van de parlementsleden, waarbij in de zogenaamde *Guide to the rules* wordt uitgelegd wat de praktische toepassing is van deze regels.

Gezien het streven naar meer (her)kenbaarheid van de regels, ligt het voor de hand om tot een soortgelijke gedragscode te komen, die wordt vergezeld van een leidraad waarin de uitleg over de regels is opgenomen. Deze gedragscode met leidraad kan in de visie van de werkgroep leiden tot verbeterde kennis van de regels bij de leden zelf, maar ook voor meer duidelijkheid bij externen als lobbyisten en burgers die in contact treden met een Kamerlid. Daarnaast kunnen ervaringen, lessen en nieuwe inzichten desgewenst periodiek worden meegenomen in een geactualiseerde leidraad. Gezien de constatering in het vorige hoofdstuk dat in het bijzonder aandacht dient te worden besteed aan lobbyisten, kan ook dit worden meegenomen in de betreffende leidraad.

De werkgroep doet de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1

Stel een gedragscode vast met bijbehorende leidraad, waarin ook expliciet aandacht wordt gegeven aan de

omgang met lobbyisten.

Om deze aanbeveling kracht bij te zetten, heeft de werkgroep aansluitend aan dit slothoofdstuk een aanzet opgenomen voor een gedragscode en bijbehorende leidraad.

5.3 Naar een onafhankelijke adviseur

In hoofdstuk 4 is naar voren gekomen dat het nuttig kan zijn om de positie van de huidige vertrouwenspersoon verder te versterken en uit te breiden.

De advisering omtrent integriteitsregels kan voor een lid van groot belang zijn. Indien een lid in opspraak raakt op het gebied van het naleven van integriteitsregels, is hij of zij momenteel voor de uitleg van haar/zijn casus geheel afhankelijk van hetgeen de media over hem/haar stelt en wat hij/zij daar tegenover kan stellen. De werkgroep is echter van mening dat indien dit lid het advies van de vertrouwenspersoon openbaar zou kunnen maken, op deze wijze een onafhankelijke zienswijze op de casus bekend zou kunnen worden. Van het advies zou een vorm van beschermende werking kunnen uitgaan.

Dit betekent echter wel iets voor de positie van de vertrouwenspersoon en voor het advies. Naar oordeel van de werkgroep zou deze positie verder geformaliseerd moeten worden in de richting van een meer actieve adviseur met een onafhankelijke positie. De adviezen van de adviseur zijn in eerste aanleg vertrouwelijk en worden schriftelijk gedaan. De enige die een aan een lid gericht advies openbaar kan maken is het lid zelf. Dit kan hij/zij bijvoorbeeld doen wanneer in de media berichten verschijnen over zijn/haar handelen. Op dat moment kan het desbetreffende lid het advies openbaar maken, waaruit blijkt dat hij/zij zijn/haar handelen van tevoren heeft besproken met de onafhankelijke adviseur. De onafhankelijke adviseur moet derhalve met gezag adviezen kunnen opstellen. De werkgroep wijst erop dat dit er in de praktijk toe kan leiden dat leden die het advies niet zouden vragen of opvolgen, juist daardoor in een penibele situatie terecht kunnen komen. Het voordeel is echter dat er een zekere bescherming tegen onterechte beschuldigingen van uitgaat, die zowel een juiste naleving van de gedragscode bevordert alsook het aanzien van parlement kan verbeteren.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2

Verander en versterk het model van de huidige vertrouwenspersoon in de richting van een onafhankelijk adviseur die Kamerleden ondersteunt bij de uitleg van de gedragscode en schriftelijk adviseert.

De werkgroep ziet voorts een rol voor de onafhankelijke adviseur bij een eenduidige en openbare uitleg van de gedragscode. De onafhankelijk adviseur dient wat de werkgroep betreft jaarlijks verslag uit te brengen aan de Kamer, waarin wordt ingegaan op de advisering die in het afgelopen jaar is gegeven. In het jaarverslag moet deze advisering

niet tot een persoon herleidbaar zijn. Het jaarverslag wordt hiermee een belangrijk hulpmiddel om te komen tot eenduidige uitleg van de gedragscode in de praktijk. Ook kan de onafhankelijke adviseur in het jaarverslag voorstellen doen voor verbeteringen van de (uitleg van) integriteitsregels in de gedragscode en de leidraad.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3

Laat de onafhankelijke adviseur jaarlijks een geanonimiseerd jaarverslag uitbrengen, die een bijdrage kunnen leveren aan een eenduidige en openbare uitleg van de gedragscode en aan voorstellen tot verbetering van de gedragscode en de leidraad.

5.4 Naar een verbeterd toezicht en handhaving door de Tweede Kamer

Het stelsel van toezicht en handhaving zoals dit thans bestaat, kent enkele uitdagingen. Aan de ene kant zijn enkele onderwerpen voldoende geregeld, zoals de mogelijkheid voor het Presidium om bij schending van de vertrouwelijkheid de Kamer voor te stellen om een lid tijdelijk uit te sluiten van commissievergaderingen. Aan de andere kant kent de Kamer geen mogelijkheden om leden aan te spreken op het naleven van de integriteitsregels. Dit terwijl een integriteitsschending in alle gevallen het aanzien van de Kamer als instituut en het aanzien van de politiek schaadt. Een stelsel, waarbij het toezicht en de handhaving bij het instituut van de Kamer wordt neergelegd, is dan ook op zijn plaats en zelfs gewenst.

Volgens de werkgroep zijn er meerdere organen van de Kamer die in beginsel in aanmerking zouden kunnen komen voor de positie van toezichthouder, maar wijst er tevens op dat in dit kader een rol is weggelegd voor de Voorzitter. De Voorzitter is immers de persoon die het instituut van de Kamer vertegenwoordigt. In deze rol bewaakt de Voorzitter de orde in de Kamer. De werkgroep stelt zich voor dat bij geluiden in de media of anderszins die een integriteitsschending betreffen, de Voorzitter het betreffende lid uitnodigt voor een informeel gesprek. Tijdens dit gesprek kan de Voorzitter met het betreffende lid spreken over hetgeen over dit lid wordt gezegd, geredeneerd vanuit het aanzien van de Kamer en de politiek. Op deze wijze wordt het lid door de Voorzitter op de hoogte gesteld van mogelijke problemen en daarmee potentieel beschermd, terwijl tegelijkertijd ook de Kamer als instituut hiermee potentieel gediend is.

Een volgende stap is dat er formeel toezicht wordt gehouden. Het is mogelijk om deze rol neer te leggen bij bijvoorbeeld het Presidium, zoals het Presidium nu al bij een deel van de integriteitsregels optreedt als toezichthouder. De werkgroep kan zich voorstellen dat een stelsel van toezicht, waarin als sancties een vertrouwelijke berisping en zelfs een openbare berisping kunnen worden opgelegd, in ons parlementaire stelsel voldoende zullen zijn. Dit berust op de constatering dat de

vaststelling of soms alleen al de suggestie van een integriteitsschending al verregaande gevolgen kunnen hebben voor leden.

Het is niet primair aan de werkgroep om voorstellen te doen voor toezicht en handhaving, zeker omdat dit een nieuwe benadering is die een voldoende draagvlak in de Kamer behoort te hebben.

Dit werkgroep komt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 4

Introduceer in het bestaande stelsel van toezicht en handhaving een gedragscode en bijbehorende leidraad, die berust op voldoende draagvlak in de Kamer. Overweeg daarbij welke rol de Kamervoorzitter en het Presidium hierbij zou kunnen spelen. De werkgroep doet de suggestie de uitwerking hiervan neer te leggen bij de Commissie voor de Werkwijze.

Aanzet tot een gedragscode en leidraad

I. Gedragscode

Gedragscode leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Doel van de code

Het doel van de gedragscode is om de kenbaarheid van de integriteitsregels en de bekendheid met de inhoud daarvan te vergroten en om de toepassing van de integriteitsregels verder te laten internaliseren.

Reikwijdte

Deze gedragscode ziet op al het handelen in het ambt van Kamerlid, waaronder tevens wordt begrepen het handelen als privépersoon dat het ambt raakt.

Beginnelsen

Het Kamerlid is zich ervan bewust dat hij een publiek ambt uitoefent dat rechten en plichten met zich meebrengt. De volgende beginselen worden altijd in acht genomen:

1. Integriteit;
2. Objectiviteit;
3. Verantwoordelijkheid;
4. Transparantie;
5. Eerlijkheid.

Gedragsregels

1. Het Kamerlid oefent zijn ambt uit in onafhankelijkheid en in het algemeen belang.
2. Het Kamerlid accepteert geen gift of gunst die bedoeld is om zijn handelen in het ambt te beïnvloeden.
3. Het Kamerlid voldoet aan de registratieverplichtingen die het ambt hem oplegt.
4. Het Kamerlid gebruikt in het ambt verkregen informatie niet voor persoonlijke belangen en waarborgt, indien van toepassing, het vertrouwelijke karakter ervan.
5. Het Kamerlid behandelt een ieder met respect.

II. Leidraad

Gedragsregels 1 en 2

De leden dienen bij de aanvaarding van hun ambt eden of verklaringen en beloften af te leggen. Uitvloeisel hiervan dat een Kamerlid te allen tijde onafhankelijk is en dient te handelen in het algemeen belang. Dit betekent dat indien een Kamerlid mogelijk geconfronteerd raakt door persoonlijke belangen naast het algemeen belang, altijd gekozen moet worden voor het algemeen belang. Het lid zal hier dan proportionele gevolgen aan moeten verbinden. Ook is het een Kamerlid niet toegestaan giften of gunsten aan te nemen die zijn bedoeld om het handelen van het betreffende lid te beïnvloeden.

In relatie tot lobbyisten dienen leden zich altijd bewust te zijn van hun onafhankelijke positie en de taken die de Grondwet hen opdraagt. Lobbyisten zijn voor vele leden belangrijk voor een zekere mate van informatievoorziening, tegelijkertijd moet wel altijd een mate van afstand worden bewaard tot een lobbyist. Een lid moet zich dan ook bij een aanbod van een lobbyist onthouden van het doen van beloften over bepaald handelen.

Gedragsregel 3

De leden dienen opgave te doen van hun nevenactiviteiten en -inkomsten, belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd, buitenlandse reizen waarvan de vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden, waaronder lobbyisten, zijn betaald, en geschenken en voordelen die een bedrag van 50 euro te boven gaan. Deze informatie wordt op aangeven van het Kamerlid door de Griffie Plenair opgenomen in de daartoe bijgehouden registers, die voor een ieder ter inzage liggen. De Griffie Plenair attendeert de leden halfjaarlijks op de noodzaak van het actueel houden van hun informatie in de registers en de mogelijkheid om omissies te corrigeren.

Met deze belangen zijn niet alleen financiële belangen bedoeld. Er wordt hierbij verwezen naar een aanbeveling van de OVSE, luidende dat “the rules should [...] include a clause requiring legislators to declare any other interest that might reasonably be thought to influence their actions, speeches or votes”. Bij die “andere belangen” kan bijvoorbeeld worden gedacht aan (a) eerdere functies, van weinig betekenis is of men daaruit inkomsten genoot, omdat het van belang kan zijn dat voor de buitenwereld bekend is welke beroepsmatige achtergrond een lid heeft, zodat kritisch gevolgd kan worden of hij zich niet gedraagt als belangenbehartiger van een beroepsgroep, (b) aan een terugkeergarantie of andere bijzondere regelingen die werkzaamheden na de beëindiging van het Kamerlidmaatschap betreffen, of (c) aan een meerderheidsbelang in een vennootschap. Er wordt bewust geen uitputtende lijst gepresenteerd. Het is aan het lid zelf om te bepalen of een specifieke omstandigheid redelijkerwijs als relevant voor zijn functioneren kan worden beschouwd.

De volgende vuistregel kan in dit verband worden gegeven: als een willekeurige toeschouwer zonder veel omwegen zou kunnen denken dat een bepaalde private omstandigheid van een lid van invloed is op diens stellingname in een publiek vraagstuk, kan het raadzaam zijn omstandigheid in het register te doen opnemen. Dan kan immers nooit gesteld worden dat die omstandigheid verborgen is gehouden. Het gaat er niet om of die omstandigheid daadwerkelijk van invloed is geweest. Dat, noch het tegendeel, is immers te bewijzen. Het is verstandig de bandbreedte van wat een buitenstaander “redelijkerwijs” als van invloed op parlementaire gedragingen kan beschouwen, ruimer te nemen als het gaat om beleidsterreinen waarop men woordvoerder is van de fractie of lid is van de betrokken Kamercommissie.

Daarnaast doen de leden er goed aan zich rekenschap te geven van het feit dat ook specifieke omstandigheden die hun partner of andere directe familieleden betreffen door derden redelijkerwijs kunnen worden beschouwd als relevant in de beoordeling van hun opereren als lid. Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat het om verschillende redenen niet altijd mogelijk is om alle belangen in de privéomgeving van de leden in beeld te brengen. In de eerste plaats is de privéomgeving niet goed af te bakenen. In de tweede plaats hebben privébetrekkingen van de leden uiteraard recht op bescherming van hun privacy; niet alleen is een inbreuk daarop niet mogelijk zonder een solide wettelijke basis, een dergelijke inbreuk zou ook disproportioneel kunnen zijn in relatie met het doel, te weten het waken over de integriteit van de leden. De maatschappij is echter niet blind voor het sociale krachtenveld waarin de leden zich bevinden en van de invloed die dat kan hebben op hun handelen en functioneren. Vanuit die optiek zal het individuele lid zijn afweging moeten maken.

Ook hierbij is het wellicht verstandig het perspectief van een willekeurige toeschouwer te kiezen en zich af te vragen of het beroep op bescherming van een belang van de desbetreffende derde, afgewogen tegen het belang van een transparante melding, gehonoreerd zou worden. Hiervoor is de volgende vuistregel geformuleerd: denk bij “familie- of relatiesfeer” primair aan degenen waarmee een duurzame huishouding wordt gevoerd, denk bij de “belangen” die dan eventueel vermeld zouden kunnen worden bijvoorbeeld aan een verantwoordelijke positie die die persoon inneemt op het beleidsterrein waarop men woordvoerder is en houdt de vermelding anoniem.

Met “voordelen met een hogere waarde dan 50 euro” wordt bedoeld op bijvoorbeeld een aanbod van een concert of een diner. Ook deze voordelen dienen te worden geregistreerd.

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat zeker bij het aannemen van giften of gunsten van lobbyisten, de registratie hiervan juist en spoedig moet worden gedaan, om enige schijn van belangenverstrengeling te voorkomen.

Gedragsregel 4

De geheimhouding ten aanzien van de gedachtewisseling in een besloten commissie vergadering of plenaire vergadering met gesloten deuren, dient in acht te worden genomen door allen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken hieromtrent kennis dragen, totdat de geheimhoudingsplicht door de commissie of de Kamer wordt opgeheven. De geheimhoudingsplicht geldt echter niet ten aanzien van hetgeen een commissie in haar verslag over een besloten commissievergadering vermeldt.

Schending van de geheimhouding van de gedachtewisseling in een besloten commissievergadering of in een plenaire vergadering met gesloten deuren, kan leiden tot een besluit van de Kamer, op voorstel van het Presidium, tot uitsluiting voor ten hoogste een maand van alle vergaderingen van een of meer commissies of uitsluiting van de kennisneming van vertrouwelijke stukken voor ten hoogste de verdere duur van de zitting.

De vertrouwelijkheid van stukken dient door een ieder in acht genomen te worden. De voorschriften omtrent vertrouwelijke stukken zijn in juni 2010 vastgelegd in de Regeling vertrouwelijke stukken. Schending van de vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk, kan leiden tot een besluit van de Kamer, op voorstel van het Presidium, tot uitsluiting voor ten hoogste een maand van alle vergaderingen van een of meer commissies of tot uitsluiting van de kennisneming van vertrouwelijke stukken voor ten hoogste de verdere duur van de zitting. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bevat verder nog een

aantal handhavingsbepalingen voor het geval dat de vertrouwelijkheid niet in acht wordt genomen bij de beraadslaging over een onderwerp.

Gedragsregel 5

Ingeval een spreker zich onheus gedraagt wordt hij door de Voorzitter in eerste instantie teruggedroepen tot de behandeling van het onderwerp dan wel vermaand en in de gelegenheid gesteld de woorden die tot de waarschuwing aanleiding hebben gegeven, terug te nemen. Indien het lid van deze gelegenheid geen gebruik maakt, kan de Voorzitter hem het woord ontnemen en vervolgens besluiten tot uitsluiting van de verdere bijwoning van de vergadering op de dag waarop de uitsluiting plaats heeft. Ieder ander lid – dat geen spreker is – kan direct worden uitgesloten van verdere bijwoning van de vergadering indien hij zich onheus gedraagt. De voorzitter van een commissievergadering heeft dezelfde bevoegdheden als de Voorzitter, met dien verstande dat een uitsluiting ingevolge artikel 60 slechts geldt voor de openbare vergaderingen van die commissie gedurende de dag waarop de uitsluiting plaats heeft.

Literatuurlijst

PM

6 Bijlage 1: Chronologie (voorgeschiedenis)

- Deze bijlage bevat een chronologisch overzicht van Kamerstukken, documenten, mediaberichten e.d. rond het thema 'Tweede Kamer en integriteitsregels'.
- Aangehaalde documenten zijn steeds voorzien van doorklikbare hyperlinks.
- Letterlijke citaten uit documenten zijn in de tekst steeds gemarkeerd.

1. Maart 2013: motie Heijnen c.s.²³

Op 6 maart 2013 wordt de motie Heijnen c.s. ingediend ([Kamerstukken II, 2012/13, 28 844, nr. 69](#)) en op 12 maart 2013 met algemene stemmen aangenomen. De motie luidt:

*De Kamer,
gehoord de beraadslaging,
overwegende dat de integriteit in het openbaar bestuur permanente aandacht behoeft;
overwegende dat dit voor alle bestuursorganen geldt en dus ook voor de Tweede Kamer zelf;
verzoekt het Presidium, de wet- en regelgeving tegen het licht te houden, het beleid en de handhaving te evalueren en op grond daarvan zo nodig voorstellen te doen voor verbetering,
en gaat over tot de orde van de dag.*
Heijnen
Litjens
Van Toorenburg
Klein

Op 14 maart 2013 besluit het Presidium tot het instellen van een werkgroep om 'de bestaande regelgeving over de (handhaving van de) integriteit van Kamerleden tegen het licht te houden en zo nodig verbetervoorstellen te doen.' Met de daadwerkelijke instelling van de werkgroep wordt gewacht tot het uitkomen van het rapport van de 'Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa' (GRECO). Dit rapport zal in juni 2013 verschijnen (zie hierna).

De werkgroep bestaat uit de leden Bosma (PVV), Fokke (PvdA), Van Meenen (D66), Van Oosten (VVD, voorzitter), Van Raak (SP) en Rog (CDA). De werkgroep wordt ambtelijk bijgestaan door de heer [REDACTED] en de heer [REDACTED].

2. Juni 2013: Rapport van GRECO over Nederland

²³ Deze chronologie heeft maart 2013 als startpunt, omdat toen besloten werd tot instelling van de werkgroep. In de Tweede Kamer is echter al sinds 1969 aandacht voor integriteit en belangenverstrengeling. Sinds 1976 bestaat de lijst van nevenfuncties die ook vanaf dat moment openbaar is. Sinds 1984 bestaat ook het tevens openbare reizenregister.

Op 21 juni 2013 verschijnt het [Evaluatie Rapport Nederland](#) van de GRECO²⁴. Op 5 juli 2013 sturen de ministers Opstelten en Plassterk hierover een brief aan de Tweede Kamer ([Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VII, nr. 78](#)):

"Het afgelopen jaar is Nederland geëvalueerd door de Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (hierna GRECO). Onderwerp van de evaluatie was de preventie van corruptie bij het Parlement, het Openbaar Ministerie en de Rechterlijke Macht. Met deze brief wordt u geïnformeerd over de conclusies van de evaluatie en ontvangt u het, nog naar het Nederlands te vertalen, [Engelstalige evaluatierapport GRECO](#). Op 21 juni 2013 is voor Nederland het evaluatierapport met aanbevelingen vastgesteld."

(...)

"GRECO constateert dat Nederland van oudsher relatief weinig corruptiezaken en integriteitschendingen kent. Ondanks het beperkt aantal regels en weinig toezicht blijkt Nederland een hoog percentage publiek vertrouwen in de integriteit van Kamerleden, rechters en officieren van Justitie te hebben. Bovendien werd de Nederlandse organisatie van het evaluatiebezoek – waar ook uw Kamer en de Griffie van uw Kamer bij betrokken waren – meermaals geprezen. Evenwel ontving Nederland ter verdere voorkoming van corruptie bij het Parlement, het Openbaar Ministerie en de Rechterlijke Macht de volgende aanbevelingen:

Parlement:

- GRECO doet de aanbeveling een gedragscode op te stellen voor leden van beide Kamers;
- Ten aanzien van de registratie van (financiële) belangen doet GRECO de aanbeveling een herziening door te voeren waarbij het aantal registratiecategorieën wordt uitgebreid en de mate van detail waarin gerapporteerd dient te worden kan worden voorgeschreven. Tevens wordt aanbevolen te overwegen om in de toekomst belangen van afhankelijke familieleden van het parlementslid mee te nemen in de opgave van belangen;
- Aan bovenstaande (nog te ontwerpen) regelingen doet GRECO de aanbeveling een toezicht- en handhavingsmechanisme te verbinden;
- GRECO doet de beide Kamers de aanbeveling een verantwoordelijke aan te wijzen met de functie van vertrouwenspersoon en om voorzieningen te treffen voor specifieke en periodieke training voor alle leden van beide Kamers omtrent ethische vraagstukken en belangenverstrengeling." (...)

3. Juni 2014: Rapport werkgroep met 10 aanbevelingen

De door het Presidium ingestelde werkgroep biedt op 25 juni 2014 zijn rapport aan de Kamervoorzitter aan. Op 16 oktober 2014 wordt dit rapport door het Presidium aan de Kamer aangeboden ([Kamerstuk II, 2014/15, 33 924, nr. 15](#)).

Terugkijkend constateert de werkgroep dat er in het verleden vaak is stilgestaan bij het thema integriteit van Kamerleden en dat decennialang de algemene conclusie steeds was dat:

- 'er geen behoefte bestond aan een gedragscode (naast de grondwettelijke eden/beloften en de wettelijke bepalingen ter zake van nevenfuncties (incompatibiliteiten) en ambtsmisdrijven, en naast de bepalingen in het Reglement

²⁴ Evaluation Report Netherlands. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Dit landenrapport verschijnt in het kader van de vierde evaluatieronde van de GRECO (zie ook bijlage 2).

- van Orde over taalgebruik, geheimhouding en bij te houden registers over geschenken, reizen en nevenfuncties);
- het primair de politieke partijen en Kamerfracties zijn die toezichthoudend en handhavend kunnen optreden, vanuit hun eigen normenkader, dat aanvullend kan zijn ten opzichte van de zojuist genoemde algemene regelingen’.

De werkgroep schrijft:

“De motie Heijnen is door veel soortgelijke moties voorafgegaan, met name in de jaren 1997 en 2004. De moties, om een gedragscode of algemeen toetsingskader vast te stellen en/of een toetsingscommissie in het leven te roepen en om een nadere regeling te treffen voor toelaatbare nevenfuncties en voor het melden van aandelenbezit, werden echter alle verworpen. Er bleek ook geen meerderheid voor het idee om het presidium of de Voorzitter een rol te geven in het toetsen van handelingen van Kamerleden. Behalve het uitbreiden van het aantal registers (naast de al bestaande registers voor nevenfuncties en geschenken werd ook een register voor reizen ingesteld) wilde de Kamer het aan de fracties en politieke partijen laten om eventueel nadere regels te stellen en om preventief dan wel sanctionerend op te treden.” (p. 5)

De werkgroep borduurt voort op deze lijn en doet in zijn rapport de volgende tien aanbevelingen:

Aanbeveling 1

De werkgroep beveelt aan om de bestaande (en deels nog aan te vullen) regels te bundelen, waar mogelijk en nodig inclusief passages uit de desbetreffende memories van toelichting, en deze Regelingen integriteit leden van de Tweede Kamer uit te reiken aan de leden en tevens toegankelijk te maken voor het publiek.

Aanbeveling 2

De werkgroep beveelt aan om het eerste lid van artikel 150a van het Reglement van Orde te laten luiden: «Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten uit hun nevenactiviteiten vermelden, uiterlijk één week na aanvaarding daarvan, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd.

Aanbeveling 3

De werkgroep beveelt aan om in de toelichting op dit onderdeel van het Reglement van Orde op te nemen dat het begrip «belangen» extensief wordt uitgelegd en zich niet strikt hoeft te beperken tot nevenactiviteiten en functies als zodanig.

Aanbeveling 4

De werkgroep beveelt aan om het tweede lid van artikel 150a van het Reglement van Orde te laten luiden: «ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun buitenlandse reizen waarvan vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald vermelden, uiterlijk één week na terugkeer in Nederland».

Aanbeveling 5

De werkgroep beveelt aan om in het derde lid van artikel 150a van het Reglement van orde achter het woord «geschenken» toe te voegen de woorden «en voordelen».

Aanbeveling 6

De werkgroep beveelt aan om in de instructie van de griffie van de Kamer op te nemen om elk lid halfjaarlijks te attenderen op de registers en op de mogelijkheid om omissies (zoals niet binnen de termijn opgegeven nevenactiviteiten of reizen) te corrigeren.

Aanbeveling 7

De werkgroep beveelt aan om in de introductiecurssussen na het aantreden van nieuwe leden ook een cursus integriteit op te nemen, waarin het belang van integriteit en de bestaande regels worden toegelicht.

Aanbeveling 8

De werkgroep beveelt tevens aan om periodiek, bijvoorbeeld eens per jaar, sessies te beleggen met groepen Kamerleden, waarin zij onder deskundige leiding met elkaar van gedachten wisselen over hun concrete ervaringen met integriteitsvragen.

Aanbeveling 9

De werkgroep beveelt tevens aan om deze sessies telkenmale te evalueren en te bezien of daaruit suggesties voortvloeien om de bestaande integriteitsregels te herzien of aan te vullen.

Aanbeveling 10

De werkgroep beveelt aan dat het presidium een voordracht doet aan de Kamer van een persoon die als vertrouwenspersoon Integriteit door de leden kan worden benaderd indien zij advies wensen inzake een integriteitskwestie.

Het Presidium vat het rapport van de werkgroep in de brief aan de Tweede Kamer als volgt samen:

"De werkgroep stelt niet voor tot een gedragscode te komen omdat dit «slechts» een notificatie zou zijn van bestaande en op basis van de 10 aanbevelingen enigszins te verscherpen regelgeving.

Het presidium heeft alle aanbevelingen tot de zijne gemaakt met uitzondering van aanbeveling 8 en 9. Het presidium ziet daar de meerwaarde niet van. Dit geldt ook voor de aanbeveling uit het GRECO rapport om een gedragscode in te stellen. Het presidium onderschrijft de opvatting van de werkgroep dat dit geen meerwaarde heeft.

Het presidium stelt de Kamer voor de overige aanbevelingen van de werkgroep over te nemen. Voor wat betreft de aanbevelingen 2, 3, 4 en 5 worden er voorstellen aan de Kamer voorgelegd voor een aanpassing van het Reglement van Orde. Aanbeveling 6 leidt tot een aanpassing van de instructie van de Griffie Plenair. Na instemming van de Kamer zullen de overige aanbevelingen in uitvoering worden genomen. Het presidium stelt tenslotte voor de benoeming van een vertrouwenspersoon Integriteit aan het presidium te delegeren."

De aanbevelingen van het Presidium worden [op 4 november 2014](#) door de Kamer aangenomen.

4. Februari 2015: Verduidelijkende brief van de werkgroep

Op verzoek van het Presidium geeft de werkgroep per brief van 24 februari 2015 ([Kamerstukken II, 2014/15, 33 924, nr. 16](#)) een nadere toelichting op de toepassing van het gewijzigde artikel 150a van het Reglement van Orde. Dit artikel luidt inmiddels (sinds de Kamer instemde met de desbetreffende aanbeveling van de werkgroep) als volgt:

Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten uit hun nevenactiviteiten vermelden, uiterlijk één week na aanvaarding daarvan, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd.

Bij individuele Kamerleden zijn echter vragen gerezen over de toepassing van het laatste zinsdeel van dit artikellid. Desgevraagd door het Presidium verschaft de werkgroep nadere duiding. Daarbij verwijst de werkgroep ook terug naar de toelichting in het eerdere rapport, waarin onder andere de volgende passage is opgenomen:

“De werkgroep merkt op dat een Kamerlid er goed aan doet om zich er rekenschap van te geven dat ook specifieke omstandigheden die hun partner of andere directe familieleden betreffen door derden redelijkerwijs kunnen worden beschouwd als relevant in de beoordeling van zijn opereren als Kamerlid. Ook in het GRECO-rapport wordt uitvoerig stilgestaan bij het betrekken van de belangen van familie in de afwegingen bij het bekend maken van belangen. De werkgroep plaatst hier echter wel een kanttekening. Het is om verschillende redenen niet altijd mogelijk om alle belangen in de privéomgeving van een Kamerlid in beeld te brengen, door een verplichte melding daarvan door het Kamerlid. Op de eerste plaats is de privéomgeving niet goed af te bakenen: tellen alleen familierechtelijke betrekkingen en hoe ver dan? Wat geldt in de situatie van ongehuwd of ongeregistreerd partnerschap? Tellen ook vriendschappelijke betrekkingen? Hoe worden die gedefinieerd? Op de tweede plaats: alle privébetrekkingen van een Kamerlid hebben uiteraard recht op bescherming van hun privacy; niet alleen is een inbreuk daarop niet mogelijk zonder een solide wettelijke basis, een dergelijke inbreuk zou ook disproportioneel kunnen zijn in relatie met het doel, te weten het waken over de integriteit van een Kamerlid.” (Kamerstukken II, 2014/15, 33 924, nr. 15, p. 9)

In aanvulling op deze eerdere toelichting schrijft de werkgroep onder meer:

“Wellicht kan de volgende vuistregel behulpzaam zijn: als een willekeurige toeschouwer zonder veel omwegen zou kunnen denken dat een bepaalde private omstandigheid van een Kamerlid van invloed is op diens stellingname in een publiek vraagstuk, kan het raadzaam zijn omstandigheid in het register te doen opnemen. Dan kan immers nooit gesteld worden dat die omstandigheid verborgen is gehouden. Het gaat er niet om óf die omstandigheid daadwerkelijk van invloed is geweest. Dat, noch het tegendeel, is te bewijzen. Het is echter het Kamerlid zelf dat, al dan niet met toepassing van deze vuistregel, zal moeten beslissen wat hij in het register wenst te vermelden. Het is verstandig de bandbreedte van wat een buitenstaander «redelijkerwijs» als van invloed op parlementaire gedragingen kan beschouwen, ruimer te nemen als het gaat om beleidsterreinen waarop men woordvoerder is van de fractie of lid is van de betrokken Kamercommissie”.

5. Augustus 2015: Eerste nalevingsverslag GRECO m.b.t. uitvoering aanbevelingen

In juni 2015 bespreekt de GRECO de opvolging door Nederland van de aanbevelingen uit het GRECO-rapport van 2013 aan de hand van het [eerste nalevingsverslag](#). Ten aanzien

van de aanbevelingen met betrekking tot integriteit Kamerleden informeren de ministers Plasterk en Van der Steur de Tweede Kamer hierover per brief ([Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VI nr. 104](#)) als volgt:

1. Opstellen van een gedragscode voor beide Kamers (gedeeltelijk geïmplementeerd)

Met de wijzigingen in de Reglementen van Orde van beide Kamers wordt geconcludeerd dat voor een belangrijk deel wordt voorzien in de implementatie van deze aanbeveling. GRECO merkt echter op dat de beide Kamers (dan wel de politieke partijen) geen regels of richtlijnen hebben rond de omgang van Kamerleden met lobbyisten. Zijn conclusie is daarom dat de aanbeveling slechts gedeeltelijk is geïmplementeerd.

2. Heroverwegen van de regels t.a.v. opgeven van bezit van aandelen/belangen + heroverwegen kring van personen voor wie deze regels gelden (geïmplementeerd)

GRECO stelt dat met uitbreiding van op te geven belangen door wijzigingen in de Reglementen van Orde en het instellen van registratieverplichtingen naar tevredenheid invulling is gegeven aan deze aanbeveling door de beide Kamers.

3. Toezicht en handhaving bij overtreding van integriteitregels (niet geïmplementeerd)

GRECO is van mening dat de beide Kamers geen substantiële acties hebben ondernomen op het terrein van toezicht en handhaving die bijdragen aan de invulling van deze aanbeveling.

4. Instellen van vertrouwenspersonen + aanbieden van periodieke training op integriteitsbewustzijn (niet geïmplementeerd)

GRECO betreurt dat de Eerste Kamer heeft besloten om geen formele vertrouwenspersoon aan te stellen en stelt tevens vast dat beide Kamers hebben besloten niet te voorzien in periodieke trainingen. Tot slot heeft GRECO kennis genomen van het voornemen tot benoeming van een vertrouwenspersoon voor de Tweede Kamer, maar moest worden geconstateerd dat de benoeming op de dag van behandeling van het rapport nog niet was geformaliseerd. Deze aanbeveling blijft daarmee vooralsnog niet geïmplementeerd.

6. December 2016: Tussentijds nalevingsverslag GRECO m.b.t. uitvoering aanbevelingen

In oktober 2016 bespreekt de GRECO opnieuw de voortgang van de implementatie door Nederland van de aanbevelingen. Dit aan de hand van een door GRECO opgesteld '[Tussentijds Nalevingsverslag Nederland](#)'. De ministers Plasterk en Van der Steur informeren de Tweede Kamer hierover op 5 december 2016 per brief ([Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 VI nr. 86](#)). Over de aanbevelingen 1, 3 en 4 heeft de GRECO nog opmerkingen die de ministers als volgt verwoorden in hun brief:

GRECO ziet ruimte voor verbetering ten aanzien van de volgende, niet of gedeeltelijk geïmplementeerde aanbevelingen:

i. Opstellen van regels ten aanzien van omgang met lobbyisten (gedeeltelijk geïmplementeerd)

Oorspronkelijk was deze aanbeveling breder en zag deze op het opstellen van een openbare gedragscode voor Kamerleden waarin aandacht werd geschonken aan preventie van belangenverstrengeling, geschenken en andere voordelen, nevenactiviteiten en financiële belangen. Met eerder genomen maatregelen zijn deze onderwerpen voldoende geadresseerd.

Naar het oordeel van de GRECO ontbreken nog richtlijnen voor Kamerleden rond de omgang met lobbyisten. Nederland heeft aangevoerd dat er algemene integriteitregels zijn en dat deze verder worden ingevuld door de politieke partijen. De GRECO heeft aangegeven dat dit onverlet laat dat richtlijnen op het gebied van lobbyactiviteiten («appropriate guidelines on do's and don'ts») zinvol zijn. De GRECO heeft kennis genomen van de initiatiefnota van de leden Bouwmeester en Oosenbrug «Lobby in het daglicht: luisteren en laten zien» (Kamerstuk 34 376), maar concludeert dat dit initiatief nog in een beginfase verkeert. Om deze reden handhaaft de GRECO haar eerdere standpunt.

iii. Toezicht en handhaving bij overtreding van integriteitregels (niet geïmplementeerd)

De GRECO constateert dat de beide Kamers geen actie hebben ondernomen op het terrein van toezicht op de naleving van integriteitregels en handhaving in geval van schending van deze regels. De GRECO heeft kennis genomen van de stellingname van de Kamers dat de Nederlandse Grondwet geen mogelijkheid kent een Kamerlid te schorsen of te dwingen af te treden indien er sprake is van overtreding van integriteitregels en dat ook dit een kwestie van de politieke partijen is. De GRECO meent dat dit niet betekent dat mildere maatregelen, zoals een reprimande, niet mogelijk zijn. Om deze reden handhaaft de GRECO ook op dit punt haar eerdere standpunt: de aanbeveling is niet opgevolgd.

iv. Instellen van vertrouwenspersonen + aanbieden van periodieke training op integriteitbewustzijn (gedeeltelijk geïmplementeerd)

Ten aanzien van deze aanbeveling is vooruitgang geboekt. GRECO heeft met waardering kennis genomen van de benoeming van een vertrouwenspersoon door de Tweede Kamer. GRECO is kritisch over het feit dat de Eerste Kamer heeft besloten geen formele vertrouwenspersoon aan te stellen, maar deze rol heeft toegewezen aan de voorzitter. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling stelt GRECO vast dat de Tweede Kamer heeft besloten integriteittrainingen aan te bieden aan alle leden na de verkiezingen in 2017, maar dat beide Kamers niet hebben besloten te voorzien in periodieke trainingen. Deze aanbeveling is daarmee naar het oordeel van de GRECO gedeeltelijk geïmplementeerd (was in 2015: niet geïmplementeerd).

7. Juni 2018: Tweede nalevingsverslag GRECO m.b.t. uitvoering aanbevelingen

Op 13 juni 2018 ontvangt de Kamer een brief van de ministers Ollongren en Grapperhaus over de implementatie van de GRECO-aanbevelingen ([Kamerstukken II, 2017/18, 34 725, nr. 15](#)). Dit naar aanleiding van het 23 maart 2018 verschenen '[Tweede Nalevingsverslag Nederland](#)' van de GRECO.

De ministers schrijven onder andere:

"In de plenaire vergadering van de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO) die plaatsvond van 19 tot en met 23 maart 2018, is gesproken over de implementatie van de aanbevelingen van de GRECO aan Nederland ter preventie van corruptie en het bevorderen van integer gedrag bij het parlement, de rechtspraak en het Openbaar Ministerie. (...) Hierin stelt de GRECO vast dat Nederland van de zeven aanbevelingen in totaal drie naar tevredenheid heeft geïmplementeerd. Twee aanbevelingen zijn gedeeltelijk geïmplementeerd en twee zijn niet geïmplementeerd."

"De GRECO is van mening dat er ten aanzien van de aanbevelingen aan het parlement weinig vooruitgang is geboekt."

Ten aanzien van **aanbeveling i** betreurt GRECO dat richtlijnen voor Kamerleden rond de omgang met lobbyisten nog ontbreken. De GRECO herhaalt zijn eerdere standpunt dat richtlijnen over «do's and don'ts» in de relatie met lobbyisten, zowel binnen als buiten het parlement, zinvol zijn.

Ten aanzien van **aanbeveling iii** heeft de GRECO kennisgenomen van de modernisering van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid van 22 april 1855, en van het systeem van «peer supervision» in de Eerste Kamer, maar constateert zij dat er in beide Kamers nog geen sprake is van een systeem van toezicht op de naleving van integriteitsregels en handhaving in geval van schending van deze regels.

De GRECO is tevreden dat bij de Tweede Kamer periodieke cursussen over het reglement van orde worden georganiseerd, waarin aandacht wordt geschonken aan integriteitsregels. Hiermee is **aanbeveling iv** door de Tweede Kamer geïmplementeerd. De GRECO constateert ten aanzien van de Eerste Kamer dat integriteit weliswaar een aandachtspunt is in bijeenkomsten van de Commissie van Senatoren, maar dat er geen specifieke en periodieke trainingen zijn voor alle Kamerleden. Voorts heeft de GRECO twijfel over de rol van de voorzitter van de Eerste Kamer als vertrouwenspersoon.

Het verzoek van de GRECO aan Nederland is om uiterlijk 31 december 2018 opnieuw te rapporteren over de voortgang van de implementatie van bovengenoemde nog openstaande aanbevelingen."

Een maand na de verschijning krijgt het 2^e nalevingsrapport van GRECO veel aandacht in media die zich richt op een voetnoot waarin gerefereerd wordt aan het appartement van het Kamerlid Pechtold (zie boxtekst hieronder).

In het 2^e nalevingsrapport rapport GRECO staat op pagina 4 en 5 het volgende (letterlijke tekst):

"GRECO stelt vast dat de Tweede Kamer nog geen plan heeft om een systeem van toezicht en handhaving van de integriteitsregels in te voeren. Dit is betreurenswaardig en uit een recente zaak ^[voetnoot] bleek dat het nodig is dat de Kamer toezicht houdt op de uitvoering van de regels en deze op gezaghebbende wijze interpreteert."

[tekst van de voetnoot]: "Een Kamerlid had nagelaten om melding te maken van een appartement van 135.000 euro dat hij had ontvangen als geschenk, met als argument dat het een privégeschenk betrof. In de integriteitsrichtlijnen van de Tweede Kamer wordt echter niet vermeld dat uitsluitend geschenken die zijn ontvangen in het kader van parlementaire taken moeten worden aangegeven. Zie https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/19/wel-de-chocoladereep-niet-de-flat-a1585589?utm_source=NRC&utm_medium=related&utm_campaign=related2"

Door verschillende media wordt deze passage opgepakt. Onderstaand enkele weblinks naar voorbeelden:

[Appartement Pechtold voorbeeld van mager toezicht integriteit \(NOS\)](#)

[Appartement Pechtold voorbeeld van gebrek aan integriteitstoezicht \(FD\)](#)

[Corruptiebestrijders Europa vallen over penthouse-gift Pechtold \(De Telegraaf\)](#)

[Corruptiewaakhond tikt Nederland op vingers om appartement Pechtold \(Elsevier Weekblad\)](#)

[Raad van Europa wil duidelijkere regels geschenkenregister Tweede Kamer \(NRC\)](#)

8. Juni 2018: Presidium vraagt werkgroep opnieuw advies uit te brengen

Op 27 juni 2018 bepreekt het Presidium het 2^e nalevingsrapport van de GRECO en besluit de nog zittende leden van de werkgroep uit 2013 te vragen zich over dit rapport te buigen.²⁵ In een interne brief aan de leden van de werkgroep schrijft het Presidium:

“Het Presidium acht het wenselijk dat de werkgroep “Integriteit Leden van de Tweede Kamer”, door het Presidium medio 2013 ingesteld, zich wederom buigt over de bestaande integriteitsbepalingen, in het licht van de aanbevelingen van de GRECO en in het licht van aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen.

U bent allen in 2013 tot de werkgroep toegetreden. De werkgroep heeft in juni 2014 rapport uitgebracht, dat door de Kamer grotendeels is overgenomen. Sindsdien zijn enkele aanbevelingen van de werkgroep geïmplementeerd. De GRECO brengt periodiek verslag uit over die implementatie. De GRECO constateert op twee punten nog tekortkomingen waar het de Tweede Kamer betreft: het ontbreken van een systeem van toezicht en handhaving en het ontbreken van een beleid ten aanzien van (contacten) met lobbyisten.

Hierbij verzoek ik u namens het Presidium vriendelijk om uw taak weer op te nemen. Omdat Nederland in december van dit jaar wederom verslag zal moeten uitbrengen aan de GRECO zou een rapport of tussenrapport vóór 15 november a.s. welkom zijn. ■■■

■■■ heeft de heer ■■■ aangewezen als ■■■.”

²⁵ Dit besluit wordt ook openbaar gemaakt, zie onder meer: <https://nos.nl/artikel/2238710-tweede-kamer-onderzoekt-eigen-integriteitsregels.html> en <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/werkgroep-bekijkt-bestaande-integriteitsbepalingen-0>

7 Bijlage 2: Rapporten en aanbevelingen GRECO

In deze bijlage een overzicht van:

- A. de rapporten van GRECO die betrekking hebben op Nederland
- B. de passages uit het laatste GRECO-rapport (maart 2018) die betrekking hebben op integriteit van Kamerleden

A. GRECO

De 'Groep Staten tegen Corruptie' (GRECO) is een orgaan van de Raad van Europa gericht op het bevorderen van corruptiebestrijding door de lidstaten. De GRECO ziet onder meer toe op de naleving van de [Richtsnoeren voor de bestrijding van Corruptie](#) en de uitvoering van het Actieprogramma tegen Corruptie. Dit door middel van wederzijdse evaluaties onder lidstaten.

Deze evaluatierondes leiden tot rapporten aan lidstaten met aanbevelingen (Evaluation Reports). De implementatie en naleving van de aanbevelingen worden vervolgens weer gemonitord in (tussentijdse) nalevingsverslagen (Compliance Reports).

Er zijn inmiddels vier evaluatierondes geweest en een vijfde ronde is recent gestart. De aanbevelingen rond integriteit van Kamerleden zijn onderdeel van de vierde evaluatieronde.

In de vierde evaluatieronde, die is gestart op 1 januari 2012, richt zich op corruptiepreventie met betrekking tot de leden van het Parlement, de rechterlijke macht en het openbaar ministerie. Gekeken wordt naar onder meer: de borging van ethische beginselen en gedragsregels; de regeling van belangenconflicten; incompatibiliteiten; openbare registers van bezittingen, neveninkomsten en belangen; de handhaving van de regels inzake belangenconflicten, alsmede (vergroting van) bewustzijn rondom deze onderwerpen.

Met betrekking tot Nederland zijn in het kader van deze vierde evaluatieronde de volgende rapporten verschenen:

Rapport GRECO i.h.k.v. de vierde evaluatieronde	Vastgesteld	Gepubliceerd	Tweede Kamer door regering geïnformeerd
Evaluatie Rapport NL	21 juni 2013	28 juli 2013	5 juli 2013 Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VII, nr. 78
Eerste Nalevingverslag	19 juni 2015	augustus 2015	19 augustus 2015 Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VI nr. 104
Tussentijds Nalevingsverslag	21 oktober 2016	december 2016	5 december 2016 Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 VI nr. 86
Tweede Nalevingsverslag	23 maart 2018	juni 2018	13 juni 2018 Kamerstukken II, 2017/18, 34 725, nr. 15

B. Bevindingen GRECO met betrekking tot Kamerleden

Onderstaand de letterlijke tekst uit het tweede nalevingsverslag NL van GRECO (d.d. 23 maart 2018) wat betreft passages die betrekking hebben op integriteit Kamerleden.

Preventie van corruptie met betrekking tot parlementsleden

Aanbeveling i.

7. GRECO beveelt aan dat er voor de leden van beide Kamers van het parlement - samen met hun leden - gedragscodes worden opgesteld en goedgekeurd, welke laagdrempelig voor het publiek toegankelijk worden gemaakt (vooral met inbegrip van richtsnoeren voor de preventie van belangenverstrengeling, geschenken en andere voordelen, nevenactiviteiten en financiële belangen, openbaarmakingsvereisten, misbruik van informatie en contact met derden zoals lobbyisten).

8. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling werd geacht deels te zijn uitgevoerd ten aanzien van zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer; GRECO verwelkomt het feit dat beide Kamers – in navolging van deze aanbeveling – hun respectievelijke Reglement van Orde hebben herzien, behalve voor zover het de specifieke vraag met betrekking tot “contact met derden, zoals lobbyisten” betrof. In haar toelichting wees de overheid erop dat de gewijzigde integriteitsregels van een tamelijk algemene aard zijn en dat nadere invulling aan de verschillende vertegenwoordigde fracties in het parlement is. Een initiatief van twee Tweede Kamerleden in de vorm van een beleidsdocument: “*Lobby in daglicht: luisteren & laten zien*” (december 2015) kon volgens de overheid resulteren in ontwerpwetgeving inzake lobbyen. GRECO stelde echter vast dat dit initiatief zich nog in een zeer vroeg stadium bevond op het moment van vaststelling van het tussentijdse nalevingsverslag.

9. De Nederlandse overheid meldt nu dat de Tweede Kamer op basis van het beleidsdocument “*Lobby in daglicht: luisteren & laten zien*” het Presidium heeft verzocht beleid op te stellen waarbij lobbyisten een toegangspas krijgen. In de zomer van 2017 heeft het Presidium een besluit genomen over de criteria voor het toekennen van deze passen, met de nadruk op transparantie, veiligheid en toegankelijkheid. Dit toegangsbeleid, waarbij lobbyisten zonder afspraak geen toegang hebben tot het niet-openbare gedeelte van de Tweede Kamer, is van kracht geworden. Verder is het draaideurbeleid met betrekking tot ministers aangescherpt in mei 2017: er is een lobbyverbod van twee jaar ingevoerd voor oud-ministers en oud-staatssecretarissen over zaken op hun voormalige beleidsterrein.

10. De overheid vermeldt ook dat de Eerste Kamer geen nieuwe ontwikkelingen heeft gemeld over deze aanbeveling. De Eerste Kamer is van mening dat regels over contacten met lobbyisten vallen

onder de verantwoordelijkheid van de verschillende parlementaire fracties, en is tevens van mening dat het niet nuttig is om een register van lobbyisten op te zetten, aangezien de Eerste Kamerleden deeltijdpolitici zijn die alleen op dinsdag aanwezig zijn. De meeste contacten met derden vinden daarom plaats buiten de Eerste Kamer. Een jaar geleden heeft het College van Senioren besloten de ontwikkelingen in deze kwestie in de Tweede Kamer af te wachten en zelf geen verdere stappen te ondernemen. Contacten met lobbyisten moeten worden besproken in nog te plannen vergaderingen van het College van Senioren over integriteit.

11. GRECO betreurt het gebrek aan vooruitgang met betrekking tot deze aanbeveling. GRECO wijst er opnieuw op, net zoals in de voorgaande verslagen, dat het doel van deze aanbeveling niet gaat over de situatie van lobbyisten en of er al dan niet een lobbyistenregister moet worden ingevoerd, alhoewel een dergelijk initiatief prijzenswaardig is vanuit het oogpunt van transparantie. Het doel is veeleer om parlementariërs passende richtsnoeren te bieden over de 'geboden en verboden' in hun contacten met lobbyisten, binnen en buiten het parlement. GRECO snapt nog steeds niet waarom het niet mogelijk is ten aanzien van het contact met derden principiële richtlijnen voor Kamerleden op te stellen, aangezien alle overige punten die worden benadrukt in deze aanbeveling al op een dergelijke manier zijn aanpak.

12. GRECO stelt vast dat aanbeveling i nog altijd deels is uitgevoerd.

Aanbeveling iii.

13. *GRECO beveelt aan dat er passende maatregelen worden getroffen om toezicht op en handhaving van bestaande en nog te bepalen declaratievereisten en andere gedragsregels voor parlementsleden te waarborgen.*

14. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in de voorgaande verslagen geacht werd niet te zijn uitgevoerd. De overheid betoogde, onder andere, dat beide Kamers zich over de kwestie van toezicht en handhaving van integriteitsregels hebben gebogen, maar dat het grondwettelijk niet mogelijk is Kamerleden te schorsen of tot aftreden te dwingen op basis van niet-naleving van integriteitsregels. Het toezicht op het ethisch gedrag van Kamerleden, en de handhaving daarvan, zou juist een politieke kwestie zijn die door de politieke fracties en/of partijen dient te worden opgepakt. GRECO was het niet eens met deze stelling en snapte niet waarom het niet mogelijk was te voorzien in minder verregaande sancties, zoals een berisping of schorsing van deelname aan bepaalde zittingen of vergaderingen, op een vergelijkbare wijze als nu voor bepaalde andere overtredingen van het Reglement van Orde van beide Kamers het geval is, zoals bij schendingen van de vertrouwelijkheid.

15. De overheid geeft nu aan dat de huidige interne richtlijnen volgens de Tweede Kamer gepast en toereikend zijn en dat er geen aanvullende interne voorschriften inzake toezicht en handhaving nodig zijn. Waarschijnlijk wordt er binnenkort een wetsontwerp voorgelegd aan de Kamer waarin de strafrechtelijke vervolging van Kamerleden vanwege aan hun ambt gerelateerde strafbare feiten, waaronder bepaalde schendingen van integriteit, vereenvoudigd wordt. De bedoeling van

dit ontwerp is vereenvoudiging van de procedure voor het onderzoek van vermoedelijk wangedrag van Kamerleden, en van overige ambtsdragers, zoals schendingen van de ambtseed. Ter voorbereiding van dit wetsontwerp werd in januari 2018¹ een ander ontwerp ingediend bij de Kamer om de ernstigste obstakels en onduidelijkheden weg te nemen.

16. De overheid vermeldt ook dat de tijdelijke Eerste Kamercommissie die in 2014 is opgericht om het verslag van de vierde evaluatieronde van GRECO te onderzoeken heeft geadviseerd een systeem van intern en extern collegiaal toezicht in te voeren, de zogenoemde ‘peer-supervision’. Volgens de commissie zouden lastige casussen met betrekking tot gepast gedrag en integriteit besproken kunnen worden door het College van Senioren, met een adviserende rol voor de voorzitter van de Eerste Kamer. Dit systeem is vervolgens goedgekeurd door de gehele Eerste Kamer en naar verluidt werkt het goed in de dagelijkse praktijk. Het College bespreekt jaarlijks een handvol integriteitszaken. In de meeste gevallen gaat het om de behandeling van vertrouwelijke documenten, en conflicten worden opgelost door overleg en consensus. De voorzitter van de Eerste Kamer geeft ook advies in een beperkt aantal zaken per jaar. Volgens het huidige Reglement van Orde mag hij/zij een Eerste Kamerlid dat aanstootgevende taal gebruikt tijdens een debat het woord ontnemen. In één geval is dit daadwerkelijk gebeurd.

17. GRECO stelt vast dat de Tweede Kamer nog geen plan heeft om een systeem van toezicht en handhaving van de integriteitsregels in te voeren. Dit is betreurenswaardig en uit een recente zaak² bleek dat het nodig is dat de Kamer toezicht houdt op de uitvoering van de regels en deze op gezaghebbende wijze interpreteert. Wat betreft de Eerste Kamer zou het systeem van collegiaal toezicht geschikt kunnen zijn om te waarborgen dat er afdoende toezicht en handhaving van de declaratievereisten en integriteitsregels is, zoals voorgeschreven in de aanbeveling. In de praktijk lijkt het College van Senioren niet proactief bezig met het aanpakken van mogelijke inbreuken op de integriteit, anders dan op het gebied van vertrouwelijkheid en passend gedrag tijdens zittingen, punten die al aan de orde waren geweest bij het uitkomen van het evaluatieverslag.

18. GRECO stelt vast dat aanbeveling iii nog niet is uitgevoerd.

Aanbeveling iv.

19. GRECO heeft ten aanzien van beide Kamers van het parlement aanbevolen (i) dat er een specifieke vertrouwenspersoon wordt aangewezen met als taak parlementariërs te begeleiden bij en adviseren over ethische vraagstukken en gevallen van mogelijke belangenverstrengeling in specifieke situaties, en (ii) dat wordt voorzien in specifieke en periodieke training van alle parlementariërs over ethische vraagstukken en belangenverstrengeling.

20. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in het tussentijdse nalegingsverslag geacht werd deels te zijn uitgevoerd. Ze verwelkomde de aanstelling door de Tweede Kamer van een onafhankelijke vertrouwenspersoon die zich bezighoudt met kwesties met betrekking tot integriteit, ethiek en gedrag op grond van het Reglement van Orde. Ze had wel haar twijfels over

het feit dat de Eerste Kamer de taken van vertrouwenspersoon aan haar Kamervoorzitter had toegewezen; GRECO stelde vast dat de Kamervoorzitter deze rol reeds had ten tijde van het evaluatieverslag en dat de Kamervoorzitter niet de aangewezen persoon leek om deze taken te vervullen, gezien hij/zij primair belast was met het geven van leiding aan de Eerste Kamer. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling over specifieke en periodieke training had de Tweede Kamer gemeld dat al haar Kamerleden na de verkiezingen van 2017 integriteitstraining aangeboden zouden krijgen. Er werden echter geen details gegeven over de inhoud of periodiciteit van dergelijke training. De Eerste Kamer had geen nieuwe informatie aangeleverd.

21. De Nederlandse overheid meldt met betrekking tot het eerste deel van de aanbeveling dat de Eerste Kamer benadrukte dat de benoeming van de Kamervoorzitter als vertrouwenspersoon een besluit is dat Kamerbrede steun van de senatoren heeft. De Kamervoorzitter geeft niet daadwerkelijk “leiding” aan de Eerste Kamer, noch vertegenwoordigt hij/zij de meningen van de meerderheid van de Eerste Kamer. Hij/zij is veeleer het gezicht en boegbeeld van de Eerste Kamer, zowel intern als extern. Hij/zij kan niet worden beschouwd als de vertegenwoordiger van de mening van de meerderheid van de Eerste Kamer, maar vervult zijn/haar taken op onafhankelijke en onpartijdige wijze. De overheid benadrukt dat tot nu toe geen enkele fractie of individuele senator de wens heeft geuit om de huidige regeling te wijzigen.

22. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling meldt de overheid dat de Tweede Kamer in 2017 na de Tweede Kamerverkiezingen introductiecursussen heeft aangeboden aan alle onlangs her-/gekozen Kamerleden. Daarin zijn de integriteitsrichtlijnen in het Reglement van Orde en de verplichting om bepaalde openbare verslagen bij te houden besproken. Deze cursussen zijn diverse malen herhaald en gaan deel uitmaken van een doorlopend programma. Ook het personeel van de Tweede Kamerleden kan eraan deelnemen. De Eerste Kamer meldt dat integriteit, zelfs zonder dat er wordt voorzien in formele periodieke training, voortdurend de aandacht heeft bij vergaderingen van het College van Senioren. Alle nieuwe Eerste Kamerleden krijgen een kennismakingsdossier met specifieke informatie over de integriteitsregels. Alle senatoren zijn onlangs wederom op de hoogte gesteld van de huidige regelgeving met betrekking tot nevenactiviteiten, geschenken en reizen. In het najaar van 2017 is er een bijeenkomst over integriteit met externe sprekers gehouden voor het College van Senioren.

23. GRECO verwelkomt de informatie die de Tweede Kamer heeft verstrekt wat betreft de specifieke en periodieke cursussen met aandacht voor integriteit, waarmee lijkt te worden voldaan aan de vereisten uit het tweede deel van de aanbeveling. De Tweede Kamer heeft daarmee nu de vereiste maatregelen genomen ten aanzien van beide onderdelen van de aanbeveling.

24. De Eerste Kamer heeft echter geen nieuwe maatregelen genomen ten aanzien van de aanbeveling. De verstrekte informatie is in wezen dezelfde als voorheen, GRECO ziet daarom geen reden om haar eerdere beoordelingen op dit gebied te wijzigen. Wat betreft het eerste deel van de aanbeveling herhaalt GRECO haar twijfels over het feit dat de Eerste Kamervoorzitter de rol van vertrouwenspersoon heeft. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling zijn er weliswaar enkele maatregelen ter bewustwording genomen, maar er is geen specifieke en periodieke

training over integriteitskwesties geregeld voor alle senatoren. De Eerste Kamer heeft zodoende ten aanzien van geen van beide onderdelen van de aanbeveling de vereiste maatregelen genomen. Over het geheel genomen is de aanbeveling nog altijd gedeeltelijk uitgevoerd.

25. GRECO stelt vast dat aanbeveling iv nog altijd deels is uitgevoerd.

1 Wijziging van de wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen (Stb. 1855, 33) en aanpassing van daarmee verband houdende bepalingen in het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met het aanbrengen van enkele modernisering

2 Een Kamerlid had nagelaten om melding te maken van een appartement van 135.000 euro dat hij had ontvangen als geschenk, met als argument dat het een privégeschenk betrof. In de integriteitsrichtlijnen van de Tweede Kamer wordt echter niet vermeld dat uitsluitend geschenken die zijn ontvangen in het kader van parlementaire taken moeten worden aangegeven. Zie https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/19/wel-de-chocoladereep-niet-de-flat-a1585589?utm_source=NRC&utm_medium=related&utm_campaign=related2

8 Bijlage 3: Overzichten integriteitsbepalingen

Deze bijlage bevat:

- A. Overzicht integriteitsregelingen voor Kamerleden zoals opgenomen in het rapport van de werkgroep uit 2014
- B. Overzichtstabel integriteitsregelingen voor Kamerleden (zoals opgenomen in de 'Regelingen Integriteit' van de Tweede Kamer uit 2015)
- C. Overzicht van de huidige registers en reglementen

A. Overzicht integriteitsregelingen voor Kamerleden (opgesteld door werkgroep, 2014)

De werkgroep heeft in haar eerdere rapport in 2014 reeds in kaart gebracht welke (wettelijk) regeling zien op integriteit van leden van de Tweede Kamer. Onderstaand een overzichtstabel, gevolgd door een overzicht van regelingen (zie ook rapport werkgroep 2014; [Kamerstuk II, 2014/15, 33 924, nr. 15](#))

Onderwerp	Waar
Gunsten of giften aanvaarden om het ambt te verkrijgen	Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal
Gunsten of giften aanvaarden of beloften doen om iets in het ambt te laten of te doen	idem
Handelen in strijd met trouw aan Koning, Statuut en Grondwet	idem
Handelen in strijd met de plichten die het ambt meebrengt	Idem
Onverenigbare functies	Grondwet
Opgeven van nevenactiviteiten en -inkomsten	Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal
Opgeven van aangeboden reizen	Reglement van Orde
Opgeven van geschenken van waarde	Wet op de schadeloosstelling
Schenden vertrouwelijkheid van vergaderingen of stukken	Reglement van Orde
Beledigende taal gebruiken in vergadering	Reglement van Orde
Ter vergadering aansporen tot of instemmen met onwettig handelen	Reglement van Orde

1. De grondwettelijk voorgeschreven eden of beloften

Ingevolge artikel 2 van de *Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal*, leggen leden van de Staten-Generaal bij de aanvaarding van hun ambt eden of beloften af. Deze luiden:

«Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot lid van de Staten-Generaal te worden benoemd, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd.

Ik zweer (verklaar en beloof), dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen.

Ik zweer (beloof) trouw aan de Koning, aan het Statuut voor het Koninkrijk en aan de Grondwet.

Ik zweer (beloof) dat ik de plichten die mijn ambt mij oplegt getrouw zal vervullen.

Zo waarlijk helpe mij God almachtig!»

(Dat verklaar en beloof ik!»).

Handelingen die in strijd zijn met deze eden of beloften zijn strafrechtelijk vervolgbaar als ambtsmisdriven. Opdracht tot die vervolging moet overigens gegeven worden door regering of de Kamer zelf (dit is geregeld in de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid).

2. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer

Leden dienen ingevolge het RvO opgave te doen van nevenactiviteiten inclusief daaruit genoten inkomsten, van buitenlandse reizen op uitnodiging van derden en van geschenken boven 50 euro.

«Artikel 150a. Registers

- 1. Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten uit hun nevenactiviteiten vermelden, uiterlijk één week na aanvaarding daarvan. Onder inkomsten wordt verstaan: loon in de zin van artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met de eindheffingsbestanddelen, bedoeld in artikel 31 van die wet of winst uit onderneming in de zin van afdeling 3.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Op uiterlijk 1 april na ieder kalenderjaar waarin de inkomsten zijn genoten vermelden de leden opnieuw hun inkomsten over dat kalenderjaar.
- 2. Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun buitenlandse reizen op uitnodiging van derden vermelden, uiterlijk één week na terugkeer in Nederland.
- 3. Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden de door hen ontvangen geschenken met een hogere waarde dan 50 euro vermelden, uiterlijk één week na ontvangst van het geschenk.
- 4. De drie registers liggen voor een ieder ter inzage.
- 5. De Griffier is belast met de publicatie, twee maal per jaar, van de opgaven in het register voor de nevenfuncties».

Het RvO bevat geen sanctiebepalingen bij het niet doen van een opgave.

Daarnaast bevatten hoofdstuk XII A en B van het RvO bepalingen omtrent het in acht nemen van vertrouwelijkheid van vergaderingen en van documenten, als tot die vertrouwelijkheid is besloten.

«Artikel 143. Geheimhouding besloten commissievergadering

- 1. Ten aanzien van de gedachtewisseling in een besloten commissievergadering wordt geheimhouding in acht genomen, met uitzondering van hetgeen de commissie in haar verslag vermeldt.
- 2. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de commissie haar opheft.
- 3. De geheimhouding kan door de commissie in een besloten commissievergadering worden opgeheven.

Artikel 144. Geheimhouding plenaire vergadering met gesloten deuren

- 1. Ten aanzien van de gedachtewisseling in een plenaire vergadering met gesloten deuren wordt geheimhouding in acht genomen.
- 2. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de Kamer haar opheft.
- 3. De geheimhouding kan door de Kamer, met gesloten deuren vergaderend, worden opgeheven.

Artikel 145. Schending van de geheimhouding

- 1. Het presidium kan de Kamer voorstellen om een lid, dat de geheimhouding, bedoeld in de artikelen 143 en 144, niet in acht neemt, voor ten hoogste één maand uit te sluiten van alle vergaderingen van één of meer commissies.
- 2. Het presidium kan de Kamer eveneens voorstellen om een lid, als bedoeld in het eerste lid, voor ten hoogste de verdere duur van de zitting uit te sluiten van de kennisneming van vertrouwelijke stukken.
- 3. Een voorstel als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt niet gedaan dan nadat het presidium het betrokken lid in de gelegenheid heeft gesteld te worden gehoord.
- 4. Een voorstel als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt in stemming gebracht bij de aanvang van de eerste vergadering na de dag waarop het presidium tot het doen van het voorstel heeft besloten. Over dit voorstel wordt niet beraadslaagd.
- 5. Een besluit van de Kamer ingevolge dit artikel wordt door de Voorzitter onverwijld ter kennis gebracht van het betrokken lid.

Artikel 146. Vertrouwelijke stukken

- 1. De vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk wordt door een ieder in acht genomen.
- 2. Ter griffie wordt een register bijgehouden van bij de Kamer dan wel bij de commissies ingekomen vertrouwelijke stukken.
- 3. Bij afzonderlijke regeling, vast te stellen door de Kamer, worden voorschriften gegeven omtrent de aanwijzing en de behandeling van vertrouwelijke stukken. In ieder geval worden in deze regeling voorschriften gegeven over het registreren, het ter inzage leggen, het inzien, het verspreiden en het vermenigvuldigen van vertrouwelijke stukken.

Artikel 147. Schending van de vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk.

In het geval een lid de vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk niet in acht neemt, is artikel 145 van overeenkomstige toepassing».

Hierbij zijn dus wél sanctiebepalingen van toepassing.

Ook bevat het RvO een bepaling als het gaat om het gebruik van enkele onheuse gedragingen (die nader omschreven worden in het tweede lid van artikel 58) inclusief sanctiebepalingen.

«Artikel 58. Waarschuwing; terugneming van woorden

- 1. Indien een spreker van het onderwerp in beraadslaging afwijkt, roept de Voorzitter hem tot de behandeling van het onderwerp terug.
- 2. Indien een lid of een Minister beledigende uitdrukkingen gebruikt, de orde verstoort, de geheimhouding niet in acht neemt als bedoeld in hoofdstuk XIIA, de vertrouwelijkheid niet in acht neemt als bedoeld in hoofdstuk XIIB of instemming betuigt met dan wel aanspoort tot onwettige handelingen, wordt hij door de Voorzitter vermaand en in de gelegenheid gesteld de woorden die tot de waarschuwing aanleiding hebben gegeven, terug te nemen.

Artikel 59. Ontneming van het woord

- 1. Wanneer een spreker van de gelegenheid, bedoeld in artikel 58, tweede lid, geen gebruik maakt dan wel voortgaat van het onderwerp af te wijken, beledigende uitdrukkingen te gebruiken, de orde te verstoren, de geheimhouding niet in acht te nemen als bedoeld in hoofdstuk XIIA, de vertrouwelijkheid niet in acht te nemen als bedoeld in hoofdstuk XIIB of instemming te betuigen met dan wel aan te sporen tot onwettige handelingen, kan de Voorzitter hem het woord ontnemen.
- 2. In de vergadering waarin een lid het woord is ontnomen, mag dat lid niet meer aan de beraadslaging over het in behandeling zijnde onderwerp deelnemen.

Artikel 60. Uitsluiting van de vergadering

De Voorzitter kan een spreker op wie artikel 59 is toegepast en ieder ander lid dat zich schuldig maakt aan gedragingen als in dat artikel zijn bedoeld, uitsluiten van de verdere bijwoning van de vergadering op de dag waarop de uitsluiting plaats heeft».

3. De Wet op de schadeloosstelling leden Tweede Kamer

De bovengenoemde bepaling in het RvO omtrent de bekendmaking van inkomsten uit nevenactiviteiten is ook opgenomen in artikel 5 van de Wet op de schadeloosstelling leden Tweede Kamer:

«1. De Kamerleden maken hun nevenfuncties en de inkomsten uit hun nevenfuncties openbaar. Zij leggen uiterlijk op 1 april na het kalenderjaar waarin de nevenfuncties zijn

vervuld en de inkomsten zijn genoten een opgave ter inzage bij de griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

2. Onder inkomsten wordt verstaan: loon in de zin van [artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964](#), verminderd met de eindheffingsbestanddelen bedoeld in [artikel 31 van die wet](#).

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de in Nederland gekozen vertegenwoordigers in de Vergadering bestaande uit de vertegenwoordigers van de volkeren van de in de Europese Gemeenschappen verenigde staten».

4. Onverenigbare functies

De Grondwet (art. 57) en de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees parlement (art. 1) bepalen dat men niet lid kan zijn van een van beide Kamers en tevens bepaalde functies kan uitoefenen. Men zou deze bepalingen onder andere vanuit integriteitsstandpunt kunnen beschouwen en wel als een algemene preventieve maatregel.

Artikel 57 Grondwet:

- 1. Niemand kan lid van beide kamers zijn.
- 2. Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn Minister, Staatssecretaris, lid van de Raad van State, lid van de Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman of substituut-ombudsman, of lid van of procureur-generaal of advocaat-generaal bij de Hoge Raad.
- 3. Niettemin kan een Minister of Staatssecretaris, die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld, dit ambt verenigen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal, totdat omtrent die beschikbaarstelling is beslist.
- 4. De wet kan ten aanzien van andere openbare betrekkingen bepalen dat zij niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een der kamers kunnen worden uitgeoefend.

Artikel 1 Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees parlement

- 1. Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn:
 - o a. Nationale ombudsman of substituut-ombudsman;
 - o b. plaatsvervangend procureur-generaal bij de Hoge Raad.
- 2. De volgende ambten kunnen niet gelijktijdig worden uitgeoefend met het lidmaatschap van de Staten-Generaal:
 - o a. commissaris van de Koning;
 - o b. militair ambtenaar in werkelijke dienst;
 - o c. ambtenaar bij de Raad van State, de Algemene Rekenkamer of het bureau van de Nationale ombudsman;
 - o d. ambtenaar bij een ministerie, alsmede de daaronder ressorterende instellingen, diensten en bedrijven;

- o e. lid van de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of de Sociale verzekeringsbank, genoemd in de [Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen](#);
- o f. lid van de commissie van toezicht, bedoeld in [artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002](#);
- o g. Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- 3. Onder ambtenaar, bedoeld in het tweede lid, onder c en d, wordt mede verstaan degene die op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam is.
- 4. Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn dienstplichtige in werkelijke dienst of tewerkgestelde erkend gewetensbezwaarden.

B. Overzichtstabel integriteitsregelingen voor Kamerleden

(uit: '[Regelingen Integriteit](#)', 2015)

Onderwerp	Grondslag
1. Voorgeschreven eden of verklaringen en beloften van zuivering, van trouw aan de Koning, het Statuut en de Grondwet, en van getrouwe vervulling van het ambt	Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Grondwet en Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal
2. Onverenigbare functies (zgn. incompatibiliteiten)	Grondwet en Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement
3. Opgave van nevenactiviteiten en -inkomsten, relevante belangen, (deels) aangeboden buitenlandse reizen en geschenken van waarde	Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en Reglement van Orde van de Tweede Kamer
4. Geheimhoudingsplichten	Reglement van Orde van de Tweede Kamer
5. Vertrouwelijkheid van stukken	Reglement van Orde van de Tweede Kamer
6. Onheuse gedragingen	Reglement van Orde van de Tweede Kamer

C. Overzicht huidige registers en reglementen

I. Openbare registers

Via de website van de Tweede Kamer zijn [drie openbare registers](#)²⁶ voor iedereen raadpleegbaar:

- [Register nevenfuncties](#)²⁷
- [Geschenkenregister](#)²⁸
- [Reizenregister](#)²⁹

²⁶ https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/openbare_registers

²⁷ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/nevenfuncties_10-08-2018.pdf

²⁸ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/geschenken_10-08-2018.pdf

²⁹ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/reizen_10-08-2018.pdf

De toelichting op de website op deze openbare registers is als volgt:

De Griffie plenair houdt een register bij waarin Kamerleden de door hen ontvangen geschenken en voordelen met een hogere waarde dan €50 vermelden, uiterlijk 1 week na ontvangst van het geschenk of het voordeel.

Daarnaast houdt de Griffie plenair een register bij van buitenlandse reizen waarvan vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald, uiterlijk een week na terugkeer in Nederland.

Tot slot beheert de Griffie plenair een register waarin de Kamerleden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten vermelden, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd. Uiterlijk 1 week na aanvaarding daarvan.

Alle registers zijn openbaar.

II. Reglementen

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de werkgroep is in 2015 voor de leden van de Tweede Kamer de [Regelingen Integriteit](#)³⁰ opgesteld.

Eveneens zijn op de website van de Tweede Kamer de actuele versies te raadplegen van het:

- [Reglement van Orde](#)³¹
- [Regeling vertrouwelijke stukken](#)³²

Ook is op de website van de Tweede Kamer informatie opgenomen voor en over [lobbyisten](#)³³. Waaronder de meest actuele versie van het [lobbyregister](#)³⁴ (ten tijde van verschijning van dit rapport de versie 30 oktober 2018)

³⁰ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/integriteitsregels_voor_kamerleden.pdf

³¹ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/alleen_rvo_met_cover_juni_2018.pdf

³² https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/rvo_regeling_vertrouwelijke_stukken_1.pdf

³³ https://www.tweedekamer.nl/contact_en_bezoek/lobbyisten

³⁴ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/lobbyistenregister_d.d._30_oktober_2018.pdf

9 Bijlage 4: Internationale vergelijking

In deze bijlage wordt, op basis van GRECO-rapporten, ingegaan op de situatie ten aanzien van integriteitsregels bij enkele andere parlementen: Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Verenigde Staten en het Europees Parlement.

Onderstaand wordt voor Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, de Verenigde Staten³⁵ ingegaan op:

- een korte beschrijving van de situatie m.b.t. integriteitsregels voor parlementariërs
- de waardering in de GRECO evaluatierapporten voor die regelingen
- integriteitsschendingen die naar voren zijn gekomen (o.b.v. openbare bronnen)

Vervolgens wordt de situatie van het Europees Parlement kort beschreven. Dit aan de hand van openbare bronnen. Dit parlement valt namelijk (nog) niet onder GRECO, waardoor een eventuele waardering van GRECO over deze regelingen niet is opgenomen. Deze bijlage afgesloten met een samenvattend schema.

In de vergelijking is telkens aangegeven op welke kwesties een lidstaat aanbevelingen heeft gekregen. Dit vooral gericht op die thema's die ook in de aanbevelingen aan Nederland (c.q. de Tweede Kamer) nog open staan: gedragsregels (i.h.b. contacten met lobbyisten) en de controle en handhaving van gedragsregels. Indien van toepassing, wordt vermeld hoe een lidstaat een aanbeveling heeft uitgevoerd en welke waardering GRECO daarvan heeft gegeven.

1. Duitsland

GRECO heeft de evaluatie voor Duitsland op 28 januari 2015 openbaar gemaakt. Er is voor Duitsland vooralsnog alleen een eerste nalevingsrapport uitgebracht door GRECO dat op 6 juli 2017 openbaar is gemaakt. Duitsland heeft aanbevelingen gekregen op het gebied van gedragsregels ten aanzien van lobbyisten en op het gebied van toezicht en handhaving.³⁶

1.1 Evaluatie GRECO

Duitsland beschikt sinds 1972 over een (gedetailleerde) gedragscode die ook regelmatig wordt herzien. GRECO merkt hierover op dat de gedragscode nog niet voorziet in alle regels die te maken hebben met belangenverstrengeling en raadt ook aan hiermee verder te gaan.³⁷ Daarnaast worden opmerkingen gemaakt over lobbyisten. Er bestaat een regeling voor lobbyisten, die te vrijblijvend is volgens GRECO. Ook ontbreken gedragsregels voor de leden in relatie tot lobbyisten.

³⁵ GRECO kent een systeem waarbij ook landen buiten het Europese gebied lid kunnen worden. De VS zijn op 20 september 2000 lid geworden en doen derhalve ook mee aan de evaluatierondes.

³⁶ Alle aanbevelingen van de besproken landen zijn opgenomen in bijlage 1.

³⁷ GRECO geeft aan dat bijvoorbeeld nog onvoldoende duidelijk is welke belangen van directe familie moeten worden gemeld.

In het eerste nalevingsrapport wordt opgemerkt door GRECO dat er een discussie is geweest die er bijvoorbeeld toe heeft geleid dat lobbyisten alleen onbeperkte toegang tot de Bondsdag hebben als zij zijn geregistreerd. Ook hebben burgers dankzij een rechterlijke uitspraak altijd toegang tot de ontstaansgeschiedenis van wetten. Toch merkt GRECO op dat een deel van de zorgen nog niet is weggenomen. Zo ontbreken bijvoorbeeld de gedragsregels voor leden wanneer zij te maken hebben met lobbyisten en is de transparantie inzake de externe rapportages nog steeds onvoldoende gewaarborgd. Deze aanbeveling beschouwt GRECO derhalve als gedeeltelijk geïmplementeerd.

Duitsland beschikt over een toezichts- en sanctiemechanisme. Wanneer de Voorzitter constateert dat er een kleine overtreding heeft plaatsgevonden, kan deze het betrokken lid een reprimande geven. Bij grotere overtredingen wordt het Presidium betrokken. Het Presidium kan een openbare verklaring over de overtreding afgeven. Daarna kan het Presidium, nadat het betrokken lid wederom is gehoord, een boete opleggen met een maximum van rond de € 50 000.³⁸ De Voorzitter en het Presidium hebben de onderzoekstaak ten aanzien van het toezicht belegd bij twee ambtelijke functionarissen binnen de afdeling die gaat over de schadeloosstelling van de leden. GRECO merkt hierover op dat op papier dit mechanisme er goed uitziet, maar beveelt aan (zie aanbeveling IV) om maatregelen te treffen om de effectiviteit van het toezicht en de handhaving te garanderen, onder andere door de capaciteit uit te breiden.

In het eerste nalevingsrapport merkt GRECO op dat de capaciteit van het betreffende Bureau in de Bondsdag is uitgebreid met een persoon. Hoewel GRECO daar op zich voorstander van is, wordt tevens opgemerkt dat GRECO verwachtte dat de Bondsdag een bredere aanpak zou hebben gehanteerd bij de uitvoering van deze aanbeveling. GRECO kan daarom niet anders dan concluderen dat deze aanbeveling niet is uitgevoerd.

Daarnaast is het mogelijk om de immuniteit van een lid op te heffen waardoor hij strafrechtelijke vervolgd kan worden. De Bondsdag besluit daarover op voorstel van de zogenaamde Eerste commissie, de commissie voor Verkiezingen, Immuniteiten en Reglement van Orde. Op de website van de Bondsdag worden deze besluiten van de Bondsdag gepubliceerd. Dit is de afgelopen jaren enkele malen voorgekomen.

1.2 Overige bronnen

De Duitse media hebben naar aanleiding van het eerste nalevingsrapport meerdere artikelen gepubliceerd.³⁹ In geen van deze artikelen wordt verwezen naar

³⁸ Regel 8 van Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages en artikel 44a Abgeordnetengesetz

³⁹ Zie bijvoorbeeld: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/korruption-europarat-stellt-bundestag-mieses-zeugnis-aus-a-1205989.html> of <https://www.n-tv.de/politik/Schlechte-Noten-fuer-Anti-Korruptionskampf-article20417104.html>

daadwerkelijke integriteitsschendingen. Los van deze publicaties zijn er enkele artikelen te vinden over mogelijke integriteitsschendingen. Zo loopt momenteel in Duitsland een strafrechtelijke onderzoek naar mogelijke omkoping van leden door een bedrijf in de wapenindustrie.⁴⁰ Ook is er een artikel dat uitermate kritisch is over de toepassing van anti-corruptie maatregelen. Dit artikel is echter geschreven naar aanleiding van het aannemen door het Duitse parlement van een wetsvoorstel met anti-corruptie maatregelen voor onder andere de leden. Hierin wordt gewezen op het feit dat de implementatie van een verdrag ruim 10 jaar op zich heeft laten wachten.⁴¹

Ten slotte is er een bericht over een Duits lid dat mogelijk geld heeft aangenomen van de Azerbeidjaanse delegatie, toen zij nog lid was van de Duits delegatie van de Parlementaire assemblee van de Raad van Europa (PACE). Haar fractie heeft haar niet meer voorgedragen voor het lidmaatschap van de delegatie.⁴² Op 24 april 2018 heeft een onderzoekscommissie van de PACE geconcludeerd dat zij de integriteitsregels ernstig heeft geschonden.⁴³ Op 29 juni 2018 heeft de commissie van de PACE die gaat over het Reglement van Orde, Immunititeiten en institutionele zaken geoordeeld dat dit lid voor het leven geen toegang meer heeft tot de gebouwen van PACE.⁴⁴

2. Verenigd Koninkrijk

GRECO heeft de evaluatie voor het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK) op 6 maart 2013 openbaar gemaakt. Het eerste nalevingsrapport is gepubliceerd op 19 januari 2015 en het tweede nalevingsrapport, waarmee voor het VK de vierde evaluatieronde werd afgesloten, is gepubliceerd op 10 november 2017. Het VK heeft aanbevelingen gekregen op het gebied van gedragsregels ten aanzien van lobbyisten en op het gebied van toezicht en handhaving.

2.1 Evaluatie GRECO

Het parlement van het VK heeft al sinds 1695 resoluties aangaande het gedrag van leden. Echter sinds 1996 heeft het House of Commons daadwerkelijk een zogenaamde Code of Conduct.⁴⁵ Deze gedragscode wordt ondersteund door een gedetailleerde Guide to the rules. Hierin staat gedetailleerd beschreven wat wel en niet gemeld moet worden

⁴⁰ <https://de.sputniknews.com/panorama/20180522320828071-heckler-und-koch-korruption/>

⁴¹ <https://www.zeit.de/2014/27/abgeordnetenbestechung-gesetz> Deze wet gaat over omkoping van leden van het parlement s volgt op het VN anticorruptie verdrag. In Nederland is dit neergelegd in het Wetboek van Strafrecht.

⁴² De Azerbeidjaanse omkoping van leden van de Parlementaire assemblee is mede ontdekt door het lid Omtzigt. Het onderzoek naar de omkoping is momenteel nog gaande en ligt in handen van een speciale onderzoekscommissie van de parlementaire assemblee. <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/untersuchungsbericht-zur-arbeit-des-europarats-mit-aserbajdschan-hinweise-auf-korruption-15556728.html?printPagedArticle=true#void>

⁴³ <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=7142&lang=2&cat=401>

⁴⁴ <http://website-pace.net/documents/19895/4896422/20180629-FindingsIBAC-EN.pdf/62fb4ef3-b563-42d2-8a44-cdae0af6245e> Dit besluit treft niet alleen het Duits lid, maar ook 11 andere leden van PACE.

en welke gedragingen niet zijn toegestaan.⁴⁶ In relatie tot de omgang met lobbyisten was tot voor kort niets tot weinig specifiek opgenomen.

In de twee nalevingsrapporten constateert GRECO dat het House of Commons in de Code of Conduct gedragsregels heeft opgenomen met betrekking tot de omgang met lobbyisten. Er is nu opgenomen dat geschenken en zogenaamde “hospitality contacts” moeten worden geregistreerd door het betreffende lid. Tevens moet een lid in het register opnemen welke familieleden actieve lobbyisten zijn. Ook is expliciet opgenomen dat deze regels ook gelden voor de medewerkers van de leden.⁴⁷ Naar aanleiding hiervan heeft GRECO geconcludeerd dat de aanbeveling volledig is geïmplementeerd.

Voor het handhaven van gedragsregels kent het VK feitelijk twee systemen. Ten eerste wordt opgemerkt dat leden van het parlement geen strafrechtelijke immuniteit genieten en dat bovendien een strafrechtelijke procedure wordt geprefereerd boven de interne disciplinerende. Ten tweede kent het VK een systeem van onafhankelijke Parliamentary Commissioners for Standards. De onderzoeksbevoegdheid tot het doen van onderzoek naar een mogelijke schending van de Code of Conduct en daarmee samenhangende Guide is belegd bij de Parliamentary Commissioner for Standards⁴⁸. Deze Commissioner doet onderzoek naar het gedrag van leden uit eigener beweging of naar aanleiding van klachten. De Commissioner onderzoekt dan aan de hand van onder andere getuigenverklaringen en ander bewijs of er sprake is van een schending. In sommige gevallen, kleine schendingen, wordt de zaak direct door de Commissioner zelf afgedaan bijvoorbeeld als blijkt dat het betrokken lid iets niet wist en excuses heeft gemaakt. In andere gevallen wordt het onderzoek, inclusief de conclusie dat er een schending heeft plaatsgevonden, doorgeleid naar de Committee on Standards and Privileges. Deze commissie bekijkt het onderzoeksrapport en trekt haar conclusies in een eigen rapport. Beide rapporten worden op hetzelfde moment openbaar gemaakt. In het rapport van de commissie kan dan ook zijn opgenomen welke sancties dienen te worden opgelegd. Het House of Commons heeft de mogelijkheid om de volgende sancties op te leggen: (officiële) reprimande (waaronder tevens kan vallen het verplicht tijdens de plenaire vergadering excuses maken), schorsing van het lid zonder behoud van schadeloosstelling of het wegsturen van leden. Tevens kan teveel betaald geld worden teruggevorderd. Voor het opleggen van sancties⁴⁹ dient er instemming van het

⁴⁵ In deze Code of Conduct wordt verwezen naar de zogenaamde Nolan- principes, daterend uit 1996, maar er wordt ook nog steeds verwezen naar de resolutie uit 1695.

⁴⁶ Voor deze notitie wordt over de Code of Conduct en de Guide to the rules alleen deze basale informatie gegeven. De focus ligt op de punten die voor Nederland openstaan.

⁴⁷ In het VK zijn leden verantwoordelijk voor het inhuren van medewerkers, niet de fractie.

⁴⁸ Deze Commissioner is een onafhankelijke functionaris, die alleen onderzoek doet. Deze kan geen sancties opleggen. De Commissioner wordt voor een termijn van vijf jaren bij resolutie aangewezen door het House of Commons.

⁴⁹ De mogelijkheid om leden weg te sturen is sinds 1922 slechts drie keer gebruikt.

House of Commons te zijn. Over het algemeen wordt voor het nemen van disciplinaire acties jegens een lid een resolutie aangenomen door het House of Commons.

Over de onderzoeken van de Commissioner wordt voorts opgemerkt dat de bevindingen altijd openbaar worden, ook als het slechts een kleine schending betreft die door de Commissioner is afgedaan.⁵⁰ Alle documentatie hierover, inclusief bewijsvoering, is te vinden op de website van het Britse parlement.

GRECO merkt in de nalevingrapporten op dat de aanbeveling om het sanctieregime nader te beschouwen op onder andere effectiviteit, is uitgevoerd. Er heeft door een sub-commissie van de Committee on standards een evaluatie plaatsgevonden van het bestaande regime. Uit die evaluatie bleek dat het sanctieregime voldoende en effectief was. Ook werd het voorstel gedaan om de samenstelling van de commissie te veranderen in die zin dat naast zeven leden ook zeven personen die niet lid waren van het parlement (zogenaamde *lay members*) onderdeel werden van de commissie. Dit is vervolgens door het House of Commons ingevoerd. Volgens GRECO draagt dit bij aan de onafhankelijkheid van de betreffende commissie. Tevens wijst GRECO op de nieuwe disciplinaire sanctie van het starten van een zogenaamde *recall petition*.⁵¹

GRECO heeft in het tweede nalevingsrapport geconcludeerd dat alle aanbevelingen zijn geïmplementeerd en heeft de evaluatieronde voor het VK afgesloten.

5.2.2 Overige bronnen

De Britse politiek wordt geplaagd door veel schandalen, waaronder meerdere integriteitsschendingen als het verkeerd of onrechtmatig declareren van kosten, niet opgeven van financiële belangen of beïnvloeding door lobbyisten door middel van betaling.⁵² In veel gevallen heeft de betrokken politicus direct ontslag genomen of is het aangekomen op een onderzoek en sanctie door respectievelijk de Commissioner en het House of Commons.

3. Zweden

GRECO heeft de evaluatie voor Zweden op 12 november 2013 openbaar gemaakt. Het eerste nalevingsrapport is gepubliceerd op 29 januari 2016 en het tweede nalevingsrapport, waarmee voor Zweden de vierde evaluatieronde werd afgesloten, is

⁵⁰ <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/complaints-and-investigations/allegations-the-commissioner-has-rectified/>

⁵¹ Indien een lid een ernstige schending heeft begaan, kan het House of Commons een petitie starten, de facto om het lidmaatschap af te nemen. De kiezers zijn degenen die hierbij het mandaat daadwerkelijk kunnen afnemen. Indien de kiezers instemmen met het verlies van lidmaatschap, vindt er voor deze zetel een nieuwe verkiezing plaats in dat district (by-election).

⁵² Zie voor een (niet complete) lijst ook https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_political_scandals_in_the_United_Kingdom

gepubliceerd op 24 oktober 2017. Zweden heeft aanbevelingen gekregen op het gebied van gedragsregels ten aanzien van lobbyisten en op het gebied van toezicht en handhaving.

3.1 Evaluatie GRECO

Voor het evaluatierapport van GRECO beschikte de Riksdag⁵³ niet over een gedragscode. Wel bestonden er enige verboden nevenfuncties en nevenactiviteiten. Naar aanleiding van het GRECO rapport heeft de Riksdag een speciale werkgroep aan het werk gezet, bestaande uit de eerste ondervoorzitter en een lid van elke fractie. Deze werkgroep heeft een gedragscode opgesteld met bijbehorende gids met gedetailleerde richtlijnen, die inmiddels is aangenomen door de Riksdag.⁵⁴ In de gedragscode zijn alle aanbevelingen van GRECO grotendeels meegenomen. In de evaluatie die leidde tot de aanbevelingen omtrent de gedragscode was ook aandacht gevraagd voor de omgang met lobbyisten. Hierop wordt niet meer specifiek ingegaan. De gedragsregels zijn alleen in het Zweeds beschikbaar, waardoor een goed begrip van de regels moeilijk is. Wel is duidelijk dat in de regels is vastgelegd dat leden giften en belangen moeten melden en dat in de bijbehorende richtlijnen ook staat hoe ze moeten omgaan met giften en gunsten en met aangeboden steekpenningen.

Ook is een systeem van toezicht geïmplementeerd met de betreffende gedragsregels. De Voorzitter, de ondervoorzitters en de fractievoorzitters hebben de taak om naleving van de gedragsregels te bewaken. GRECO heeft geoordeeld dat hiermee een licht systeem van toezicht was ingesteld. GRECO geeft aan dat de voorkeur uitgaat naar een aparte commissie die het toezicht houdt, gezien de duidelijke politieke invloed in het systeem. Bovendien bevatten de gedragsregels geen duidelijke sancties. Hoewel GRECO vaststelt dat hiermee deze aanbeveling slechts ten dele is geïmplementeerd, wordt de evaluatieronde voor Zweden daarmee afgesloten.

3.2 Overige bronnen

Aangezien de gedragsregels pas sinds 1 januari 2017 in werking zijn, is het lastig om nu al de werking ervan en het toezichtstelsel te beoordelen. Er is nog weinig informatie over beschikbaar. Uit overige bronnen wordt duidelijk dat leden van de Riksdag kunnen worden vervolgd voor bepaalde integriteitsschendingen. Zo is in 2014 een lid vervolgd voor belangenverstrengeling die hij niet had gemeld.⁵⁵

4. Verenigde Staten

GRECO heeft de evaluatie van de Verenigde Staten op 17 januari 2017 openbaar gemaakt. Er is nog geen nalevingsrapport gepubliceerd. De VS hebben aanbevelingen

⁵³ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat Zweden een unicameraal parlement is.

⁵⁴ <http://www.riksdagen.se/globalassets/01.-aktuellt/201617/en-uppforandekod-for-ledamoterna.pdf>

⁵⁵ <https://www.svd.se/par-asling-i-blasvader>

gekregen op het gebied van gedragsregels ten aanzien van lobbyisten en op het gebied van toezicht en handhaving.

4.1 Evaluatie GRECO

De VS worden door GRECO geroemd om hun erkenning van, en omgang met, het gevaar van corruptie. De VS hebben al jarenlang gedragsregels en een bijbehorend toezicht- en handhavingssysteem. Aangezien lobbyorganisaties een grote rol spelen in het Amerikaanse parlement, zijn van oudsher dan ook gedetailleerde regels opgesteld omtrent het gedrag van leden in omgang met lobbyisten. Zo mogen leden nooit een geschenk aannemen van een lobbyist, mag een lobbyist geen reis organiseren voor een lid die wordt betaald door een externe, mag een lobbyist een lid niet vergezellen op een reis die wordt betaald door een externe en mogen de medewerkers van een lid waarvan de partner lobbyist is, geen lobby-contacten hebben met die bewuste partner.

De VS kennen voorts een Lobbying Disclosure Act, waarmee wordt geregeld dat alle lobbyisten zich moeten registreren. Ook moeten lobbyisten elk kwartaal een rapport indienen waarin is opgenomen welke lobbyactiviteiten zij hebben ondernomen. Hoewel dit op papier transparant is, blijkt uit de praktijk dat leden van het parlement veelvuldig worden belobbyd en dat hierbij ook vaak een kant en klare tekst voor een wetsvoorstel wordt aangeleverd.⁵⁶

GRECO merkt hier op dat leden bij de indiening van een wetsvoorstel niet zijn verplicht om informatie te verschaffen over de totstandkoming ervan. Dus ook niet over de invloed van lobbyisten of welke lobbyisten betrokken waren. Het parlement vertrouwt hierbij geheel op de informatie die lobbyisten onder de eerdergenoemde Lobbying Disclosure Act moeten openbaren. GRECO beveelt hier aan om de transparantie over de totstandkoming van nieuwe wetten te vergroten op dit punt, mede omdat hiermee meer van het gedrag van het betrokken lid ten opzichte van lobbyisten naar voren komt.⁵⁷ Daarnaast wijst GRECO op het fenomeen van de “revolving doors”, inhoudende dat leden zich na hun lidmaatschap laten registreren als lobbyisten en vervolgens lobbyactiviteiten ontplooien. Gezien het feit dat de lobbysector zo’n grote rol speelt in de politieke omgeving zijn volgens GRECO een zogenaamde afkoelingsperiode (een bepaalde tijd waarin een lid geen lobbyactiviteiten mag ontplooien) en een strikt toegangsbeleid voor deze oud-leden belangrijk.

Over toezicht en handhaving wordt allereerst opgemerkt dat leden van het U.S. Congress geen immuniteit hebben en gewoon in een strafrechtelijke of privaatrechtelijke procedure kunnen worden betrokken. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de Amerikaanse Grondwet wordt uitgesloten dat leden in rechte worden

⁵⁶ Er worden jaarlijks duizenden wetsvoorstellen. groot en klein, ingediend. De wetgevende macht ligt namelijk bij het parlement.

⁵⁷ Conform de uitgangspunten van de vierde evaluatieronde, ligt de focus op het gedrag van de leden zelf en dient het U.S. Congress hierop actie te ondernemen.

aangesproken op hun activiteiten in het parlement, hetgeen een individueel recht is. Dit betekent in de praktijk dat een lid mag bepalen of hij bijvoorbeeld bepaalde documenten vrijgeeft in geval van een strafrechtelijke procedure. Ondanks dit recht uit de Grondwet, kan tegen een lid altijd een disciplinaire procedure worden gestart die kan leiden tot sancties. De uitvoering van een dergelijke procedure, inclusief onderzoek en sanctieoplegging, ligt in handen van een Ethics Committee. Deze commissie bestaat uit een gelijk aantal leden van de meerderheid en minderheid.⁵⁸ De commissie wordt ondersteund door een ambtelijke, politiek neutrale staf, waarvan het merendeel bestaat uit advocaten. Een Ethics Committee heeft voorts volledige onderzoeksbevoegdheden - zo mogen zij vorderingen uitdoen en verhoren afnemen. Een onderzoek kan starten doordat een lid een klacht indient, een klacht wordt ingediend door een externe met ondersteuning van een lid, uit eigener beweging, als een lid wordt veroordeeld voor een misdrijf, het House of Representatives een resolutie aanneemt die een onderzoek autoriseert dan wel opdraagt of als het Office of Congressional Ethics een door hen uitgevoerd onderzoek doorstuurt.

Voor het schenden van de gedragsregels, waar ook onder valt het opzettelijk niet opgeven van geschenken, belangen of neveninkomsten, kunnen verregaande sancties worden opgelegd. Een Ethics commissie kan in lichte gevallen een berisping geven, hetgeen niet als een disciplinaire maatregel wordt gezien. Er kunnen echter door het House of Representatives op voorstel van de Ethics Committee de volgende sancties worden opgelegd: een officiële afkeuring van het gedrag van het betreffende lid, een boete, het afnemen of beperken van bepaalde rechten in het Huis en zelfs het afnemen van het lidmaatschap.⁵⁹

Gezien de kritiek op dit systeem - zowel vanuit de politiek als vanuit derden - die zich met name richt op de onafhankelijkheid van de Ethics Committee, heeft GRECO aanbevolen om maatregelen te overwegen die de effectiviteit van het systeem van toezicht en handhaving verbeteren.

4.2 Overige bronnen

Ook het Amerikaanse parlement kent vele schandalen, waaronder integriteitsschendingen.⁶⁰ Zo is recent een lid veroordeeld vanwege handelen met voorkennis, waarbij hij de kennis had opgedaan in het kader van zijn parlementaire

⁵⁸ Er bestaat ook een Office of Congressional Ethics, een onafhankelijk instituut dat in leven is geroepen na meerdere corruptieschandalen waarin het optreden van de Ethics Committee achterbleef naar oordeel van bepaalde leden. Deze OCE wordt meer gezien als een instantie die vooronderzoek kan doen voor de Ethics Committee.

⁵⁹ De bevoegdheid voor beide Kamers van het U.S. Congress om het lidmaatschap af te nemen is geregeld in de Amerikaanse Grondwet. Dit gebeurt echter zelden. Het komt aan de andere kant vaak voor dat leden hun lidmaatschap opzeggen vanwege een lopende onderzoek van de Ethics Committee.

⁶⁰ Zie voor een indrukwekkende lijst: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_federal_political_scandals_in_the_United_States

werk.⁶¹ Ondanks dergelijke veroordelingen, is er evenwel veel kritiek op de werking van de Ethics Committee, zowel binnen als buiten het House of Representatives. Er wordt door meerdere bronnen gesteld dat de Ethics Committee te politiek is en daardoor te weinig doet om daadwerkelijk effectief op te treden als bewaker van de gedragsregels. Dit ondanks het feit dat deze commissie bestaat uit een politiek uitgebalanceerde groep. Uit onderzoek blijkt overigens ook dat het vertrouwen van burgers in het U.S. Congress afneemt.⁶²

5. Europees Parlement

5.1 Gedragsregels en systeem

Het Europees Parlement beschikt over een gedragscode met bijbehorende uitvoeringsvoorschriften. Onder de gedragscode vallen niet alleen regels omtrent het aannemen en melden van giften of het melden van belangen, maar ook regels omtrent oud-leden en lobbyactiviteiten. Ook bijvoorbeeld het op uitnodiging van een derde aanwezig zijn bij een door die derde georganiseerd evenement is gereguleerd.

Het EP beschikt ook over een systeem van toezicht en handhaving. De Voorzitter, belast met het toezicht op de naleving van de gedragscode, kan het raadgevende comité voor het gedrag van leden, verzoeken om vermeende schendingen te onderzoeken. Indien deze een overtreding constateert wordt dit gemeld aan de Voorzitter met eventueel advies over de op te leggen sanctie. De Voorzitter besluit uiteindelijk over de op te leggen sanctie bij overtreding.

De sancties zijn neergelegd in artikel 166, leden 3 tot en met 5, van het Reglement van Orde van het EP en bestaan uit:

- (a) *een berisping;*
- (b) *het verlies van het recht op de verblijfsvergoeding voor een duur van twee tot dertig dagen;*
- (c) *onverminderd de uitoefening van het stemrecht ter plenaire vergadering, en in dit geval onder voorbehoud van strikte naleving van de gedragsregels, tijdelijke uitsluiting van deelname aan alle of een deel van de werkzaamheden van het Parlement gedurende een periode van twee tot dertig vergaderdagen van het Parlement of een van zijn organen, commissies of delegaties;*
- (d) *een voor maximaal een jaar geldend verbod voor het lid om het Parlement te vertegenwoordigen in een interparlementaire delegatie, een interparlementaire conferentie of een interparlementair forum.*
- (e) *in geval van een schending van de vertrouwelijkheid, een voor maximaal een jaar geldende beperking van het recht van toegang tot vertrouwelijke of gerubriceerde informatie.*

⁶¹ <https://newrepublic.com/article/150557/congress-makes-corruption-easy>

⁶² <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/S2053-769720170000029002>

De onder b) tot en met e), bedoelde maatregelen kunnen worden verdubbeld bij herhaling van de overtreding of wanneer het lid weigert te voldoen aan een overeenkomstig artikel 165, lid 3, genomen maatregel. Voorts kan de Voorzitter de Conferentie van voorzitters voorstellen het lid te schorsen of uit het door hem beklede ambt of een of meer door hem beklede ambten te ontheffen overeenkomstig de in artikel 21 neergelegde procedure.⁶³

Een sanctie wordt door de Voorzitter gepubliceerd op de website van het EP, waar de melding van de opgelegde sanctie minstens een jaar zichtbaar blijft. Dit volgt uit regel 166 van het Reglement van Orde van het EP.

5.2 Overige bronnen

Hoewel dit niet direct uit de sanctiemogelijkheden blijkt, heeft de onder b) genoemde sanctie (i.c. verlies van verblijfsvergoeding) de facto het karakter van een boete. Zo moest in 2015 een lid dat, in strijd met de regels, voor een ander lid stemmen had uitgebracht, zijn verblijfsvergoeding voor vijf dagen inleveren wegens stemfraude. Dit kwam neer op een bedrag van € 1530.⁶⁴ Een van de meer in het oog springende kwesties was het “Cash-for-Laws” schandaal in 2011. Daarin werden verschillende leden van het EP door journalisten, die voorwendden dat zij lobbyisten waren, geld geboden voor bepaald stemgedrag. Daar het onderzoek naar mogelijke corruptie door de betrokken leden werd tegengewerkt door de toenmalige voorzitter van het EP, zijn geen van de leden gesanctioneerd.⁶⁵

⁶³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20180731+RULE-166+DOC+XML+V0//NL&language=NL&navigationBar=YES>

⁶⁴ <https://nos.nl/artikel/2075858-pvv-euoparlementarier-gestraft-voor-stemfraude.html>

⁶⁵ https://www.europa-nu.nl/id/vjykggfc2fro/gedragsregels_voor_euoparlementariers#p3

Samenvattend schema

Instrument	NL	D	VK	Z W	VS	EP
Gedragsregels (Code of Conduct)	X	X	X	X	X	X
Gedragsregels t.a.v. obbyssten			X	X	X	X
Toezyt op gedragsregels ⁶⁶						
a) door Voorzitter/Presidium		X		X		X
b) door aparte commissie		X			X	X
c) door onafhankelijke functionaris			X			
d) door fractievoorzitters				X		
Toezytsonderzoek ⁶⁷						
a) openbaar						
b) openbaar na afloop		X	X		X	X
c) vertrouwelijk						
Sancties						
a) vertrouwelijke berisping					X	X
b) openbare reprimande (naming and shaming)		X	X		X	X
c) boete		X			X	X
d) uitsluiting/schorsing bepaalde tijd			X			
e) beperken/afnemen rechten en privileges					X	X
f) afnemen immuniteit		X				
g) afnemen lidmaatschap			X		X	
Sanctieopvolgging						
a) door Voorzitter/Presidium		X				
b) door commissie						
c) door Kamer		X	X		X	

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat, behalve Nederland, alle parlementen beschikken over formeel toezicht op de gedragsregels. Ook kent, op Zweden en Nederland na, elk parlement de mogelijkheid van sanctieoplegging.

⁶⁶ Gezien het feit dat de effectiviteit en proportionaliteit van het systeem van de Wmv verwaarloosbaar is, wordt deze niet meegenomen in dit overzicht.

⁶⁷ De meeste parlementen onderzoeken in vertrouwelijkheid integriteitsschendingen, waarover in algemene zin wordt gerapporteerd. Alleen in de gevallen waarin een (ernstige) schending wordt geconstateerd, wordt het onderzoek met naam openbaar gemaakt.

From [REDACTED] <[REDACTED]@tweedekamer.nl>
 Subject **FW: position paper rondetafelgesprek integriteit Eerste Kamer**
 To [REDACTED] Tweede Kamer <[REDACTED]@tweedekamer.nl>, [REDACTED] <[REDACTED]@tweedekamer.nl>
 Date December 14, 2018 at 1:58:47 PM CET

Ha [REDACTED] ter info, mede relevant i.v.m. onze bespreking a.s. maandag.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]

[REDACTED]

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Postbus 20018, 2500 EA Den Haag

T (+31)70-318 [REDACTED]

E [REDACTED]@tweedekamer.nl | www.tweedekamer.nl

Van: [REDACTED]

Verzonden: vrijdag 14 december 2018 13:46

Aan: Oosten van F.

CC: [REDACTED]

Onderwerp: position paper rondetafelgesprek integriteit Eerste Kamer

Urgentie: Hoog

Beste Foort,

Op jouw verzoek bijgevoegd een concept-position paper van de hand van [REDACTED] voor het rondetafelgesprek in de Eerste Kamer over integriteit a.s. dinsdag waar jij voor bent uitgenodigd. Feel free daarmee te doen wat je wilt (van gebruik als eigen achtergrondinformatie t/m toezending aan de Eerste Kamer, al dan niet naar jouw eigen inzicht aangepast). We hebben goed gekeken dat er geen passages in zitten die iets over het huidige rapport zeggen, dat immers nog ter behandeling bij het presidium ligt. Die disclaimer hebben we ook in de tekst van het position paper opgenomen.

Nieuwe ontwikkeling van gisteren: het rapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Zij hebben ook iets geschreven over het werkkerrein van onze werkgroep. Zie met name 7.1.7. Het complete rapport van de staatscommissie is als attachment bijgevoegd, de desbetreffende passage tref je onderstaand aan. Maar ja, daar kan je in het rondetafelgesprek inhoudelijk dus verder niets over zeggen, dit is dus puur achtergrondinfo. Nog wel een dingetje trouwens om in het presidium over na te denken bij de behandeling van het rapport van de werkgroep.....

Tenslotte: [REDACTED] zal dinsdag bij het rondetafelgesprek aanwezig zijn, [REDACTED] en ik redden dat helaas niet. Succes!

Met vriendelijke groet, mede van [REDACTED] en [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Postbus 20018, 2500 EA Den Haag

T (+31)70-318 [REDACTED]

E [REDACTED]@tweedekamer.nl | www.tweedekamer.nl

7.1.7 REGISTRATIE VAN GESCHENKEN, NEVENFUNCTIES EN ANDERE BELANGEN

Voor het aanzien, het gezag en het functioneren van de Tweede Kamer is het noodzakelijk dat er duidelijkheid bestaat over de persoonlijke belangen die Kamerleden kunnen hebben bij een bepaald onderwerp. Daarom is het goed dat er openbare registers op de website van de Tweede Kamer staan, waarin de leden moeten bijhouden welke geschenken (vanaf een waarde van 50 euro) ze hebben ontvangen, welke nevenactiviteiten ze ontplooiën, welke inkomsten ze daaruit (verwachten te) ontvangen, welke reizen ze hebben gemaakt die deels door anderen zijn betaald, en alle andere 'belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd'.⁶⁵

Het is aan de leden zelf om ervoor te zorgen dat ze de registers goed invullen.

De Kamer houdt daar geen toezicht op en er is ook geen instantie die uitsluitel kan geven als er verschil van inzicht bestaat over de uitleg van de registratieplicht. Dit leidt tot verschillen in de manier waarop de leden de registers invullen en tot publieke discussies waarbij al snel de indruk van niet-integer handelen is gewekt. De Groep van Staten tegen Corruptie (greco) van de Raad van Europa heeft Nederland al meermaals geadviseerd om te voorzien een adequate vorm van toezicht op de naleving van de registratieplicht.

⁶⁶ De staatscommissie acht de huidige situatie niet bevredigend.

Het Presidium van de Kamer heeft in juni 2018 een werkgroep van Tweede Kamerleden verzocht om de aanbevelingen van greco opnieuw te bestuderen.

⁶⁷ De staatscommissie beveelt aan dat de Tweede Kamer een adequate

voorziening treft voor het toezicht op de naleving van de registratieplicht.

Integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

Inleiding

De Tweede Kamer beschikt momenteel over diverse regels met betrekking tot integriteit. Het begrip integriteit dient breed te worden opgevat. Zo valt ook het onheus bejegenen van personen tijdens de plenaire vergadering of het schenden van de geheimhouding onder dit begrip. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de integriteitsregels en de daarbij reeds aanwezige systemen van toezicht en handhaving.

Wettelijke kaders

Er zijn verscheidende wettelijke regelingen die elk voorzien in een deel van integriteitsregels. In de bijlage zijn overzichten opgenomen van de verschillende integriteitsregels die gelden voor de leden van de Tweede Kamer. De overzichten omvatten niet alleen de verschillende wetten die het optreden van de Kamerleden reguleren, maar tevens het RvOTK.

Uit de overzichten blijkt dat bijvoorbeeld in de Grondwet een en ander is opgenomen over Kamerleden. De Grondwet gaat uit van individuele leden van de Staten-Generaal en kent geen fracties en geen politieke partijen. Hierdoor worden dan ook aan individuele leden allerlei rechten toegekend zoals het recht van amendement, het recht om inlichtingen te vragen en het recht van initiatief. Tevens wordt in de Grondwet benadrukt dat een lid stemt zonder last. De positie van een individueel Kamerlid is daarmee onafhankelijk en sterk.

Met deze onafhankelijke en sterke positie komen ook enkele plichten, zoals aan elk publiek ambt plichten zijn verbonden. Met de eed of de verklaring en belofte die leden afleggen wanneer zij lid van de Tweede Kamer worden, zweren de leden onder andere het volgende:

Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot lid van de Staten-Generaal te worden benoemd, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd.

Ik zweer (verklaar en beloof), dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen.

Het Nederlandse stelsel gaat er derhalve van uit dat leden bij elk aanbod van een gift, gunst of belofte een afweging maken of het aanbod bedoeld is ter beïnvloeding van het betrokken lid en eventueel het aanbod ook weigeren. Het is hierbij niet relevant of het aanbod afkomstig is van een lobbyist of anderszins. Leden dienen altijd de afweging te maken of een aanbod is bedoeld om hen in de uitoefening van het ambt te beïnvloeden. De Grondwet bevat immers de nadrukkelijke bepaling dat leden van het parlement stemmen zonder last. Vervolgens wordt door middel van openbare registers transparantie geboden over hetgeen leden aannemen. In deze registers staat niet alleen wat leden hebben ontvangen, maar ook van wie zij dit hebben ontvangen.

Strafrechtelijke handhaving

In dit verband kan ook op de Wet ministeriële verantwoordelijkheid (hierna: Wmv) worden gewezen.¹ Deze wet geeft de mogelijkheid dat vijf leden een aanklacht indienen tegen een lid dat verdacht wordt van een ambtsmisdrijf. Dit systeem biedt de leden van de Kamer de wettelijke mogelijkheid om een vorm van toezicht te houden op elkaar. Zo kan bijvoorbeeld een Kamerlid dat in strijd met de eed uit artikel 2 van de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal een gift of gunst heeft verleend om lid te worden, worden vervolgd voor het plegen van meeneed.² Hetzelfde geldt bij mogelijke omkoping. Een Kamerlid dat zich tijdens zijn Kamerlidmaatschap laat omkopen, kan niet alleen worden vervolgd voor passieve omkoping in gevolge van artikel 363 van het Wetboek van Strafrecht (Sr), maar ook voor het plegen van meeneed als bedoeld in artikel 207 Sr aangezien de eed uit artikel 2 van de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal ook geldt voor toekomstige handelingen.³ De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit óf door een besluit door de Tweede Kamer. Om tot een dergelijk besluit te komen dient de Tweede Kamer ook zelf strafrechtelijk onderzoek te verrichten naar de aanklacht. De Tweede Kamer heeft in dit geval het strafrechtelijk onderzoek en het besluit tot vervolging zelf in de hand.

De relevantie van de Wmv is tot nu toe overigens beperkt gebleven. De afgelopen tien jaren zijn er enkele aanklachten geweest, waarvan slechts één heeft geleid tot een commissie van onderzoek.⁴ De procedure van de Wmv is daarenboven niet eenvoudig te volgen en kan de vraag worden gesteld of het proportioneel is om voor iedere integriteitskwestie telkens een zware strafrechtelijke procedure te starten. Niettemin kan ten principale gesteld worden dat er een wettelijk geborgde procedure is, die de Kamer in staat stelt om (vermeende) integriteitschendingen zelf te onderzoeken.

Overigens bestaat ook de mogelijkheid dat bij koninklijk besluit opdracht wordt gegeven tot vervolging. Hiervoor is door de minister van Justitie en Veiligheid een protocol opgesteld.⁵ In dit protocol is geregeld dat indien bij de Minister, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: PG) aangifte wordt gedaan van een vermeend ambtsmisdrijf, gepleegd door een Kamerlid of een andere politieke ambtsdrager als bedoeld in de Wmv, de minister de PG kan verzoeken om de aangifte te onderzoeken. De minister kan dan naar aanleiding van de bevindingen van de PG besluiten dat een opsporingsonderzoek geïndiceerd is, waarna de PG dit opsporingsonderzoek ter hand neemt. De uitkomsten daarvan worden medegedeeld aan de minister. Vervolgens neemt de Kroon de beslissing of wel of niet een last tot vervolging aan de PG wordt gegeven.

In een recente casus omtrent integriteit is het protocol gebruikt. In deze casus werd door de PG na een oriënterend onderzoek geconcludeerd dat er geen aanleiding was om een opsporingsonderzoek te verrichten omdat er geen serieuze aanleiding was om de betrokken politieke ambtsdrager te verdenken van een ambtsmisdrijf. Hieruit blijkt dat het protocol werkt en daarmee de Wmv effectiever kan worden ingezet. Het vervolgen van politieke ambtsdragers, waaronder Kamerleden, wegens ambtsdelicten is daarmee geen theoretische aangelegenheid meer.

¹ P. Bovend'Eert, NJB 2016/2172, *"Hoe is het gesteld met de ambtelijke integriteit van de leden van het parlement?"*,

² "De Grondwet". A.K. Koekoek, 2000, p. 350

³ Kamerstukken II, 1978/79, 14 222, nr. 7, p. 21

⁴ Kamerstukken II, 32158, aanklacht tegen Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Kamerstukken II, 34452, aanklacht tegen Minister-President, Kamerstukken II, 34340, onderzoek naar lek uit Commissie voor Inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dit laatste onderzoek zag op een integriteitskwestie. Het betrof hier een onderzoek naar wie verantwoordelijk zou kunnen zijn voor het lekken van geheime informatie.

⁵ Kamerstukken II, 2017-2018. 34340 nr. 15, bijlage.

Daarnaast is begin juli van dit jaar de Commissie Fokkens ingesteld door de Ministers van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze commissie heeft tot taak “te adviseren over een fundamentele herziening van de wetgeving inzake vervolging en berechting van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten”. De minister verwacht dat deze commissie voor januari 2020 hierover zal rapporteren.⁶

Interne integriteitsregels

Zoals hiervoor beschreven wordt het begrip integriteit door de Kamer breed opgevat. In het RvOTK is voor een deel van de integriteitsbepaling een systeem van toezicht en handhaving opgenomen. Zo blijkt uit de artikelen 58 tot en met 60 van het RvOTK, welke zijn opgenomen in de bijlage bij dit rapport, dat een lid of een minister door de Voorzitter gewaarschuwd kan worden wanneer hij beledigende uitdrukking gebruikt, de orde verstoort, de geheimhouding of vertrouwelijkheid niet in acht neemt ofwel de instemming betuigt aan dan wel aanspoort tot onwettige handelingen. De Voorzitter stelt deze persoon dan in de gelegenheid de woorden terug te nemen (toezicht). Wanneer het lid of de minister dit niet doet, heeft de Voorzitter de mogelijkheid om hem het woord te ontnemen. In zo’n geval mag dat lid, respectievelijk die minister, niet meer deelnemen aan het vervolg van de beraadslaging. De Voorzitter kan zelfs op grond van artikel 60 de bewuste spreker uitsluiten van de vergadering op de dag van het voorval. Ten slotte staat conform artikel 62 een beroep op de Kamer niet open bij besluiten van de Voorzitter op grond van de artikel 58 tot en met 60.

Voor het schenden van de geheimhouding of vertrouwelijkheid van stukken is ook een sanctiebepaling opgenomen. Daarin is bepaald dat het Presidium de mogelijkheid heeft om de Kamer voor te stellen om een lid dat de geheimhouding dan wel vertrouwelijkheid heeft geschonden, uit te sluiten van alle commissievergaderingen voor ten hoogste een maand. Ook kan de het Presidium voorstellen dit lid voor de verdere duur van de zitting uit te sluiten van kennisneming van vertrouwelijke stukken.

Ten slotte bestaat tegenwoordig de vertrouwenspersoon integriteit voor de leden. Deze persoon, aangesteld door het presidium, kan door leden geheel vertrouwelijk en informeel geraadpleegd worden wanneer een lid worstelt met een mogelijke integriteitskwestie. Deze vertrouwenspersoon brengt geen verslag uit over de voorgelegde kwesties, waardoor er geen sprake kan zijn van een vorm van vaste openbare uitleg van de integriteitsregels.

Overige waarborgen integriteit

Integriteit is een onderwerp dat breed leeft in de samenleving. Naast de instrumenten die binnen de Kamer kunnen worden ingezet als waarborg voor de integriteit, bestaan daarbuiten ook mechanismen om de integriteit van leden te waarborgen. Zoals de werkgroep stelde in haar eerdere rapport, speelt de politieke partij van een lid een grote rol. Bij vrijwel elke politieke partij wordt in de aanloop naar de kandidaatsstelling voor de kieslijst nadrukkelijk aandacht besteed aan de integriteit van de mogelijke kandidaat. Ook kennen enkele politieke partijen integriteitscommissies die eventuele integriteitskwesties kunnen onderzoeken. Voor verkozen leden in de Kamer speelt ook de fractie een grote rol. Leden gaan bij de meer ervaren leden te rade over kwesties van integriteit. Ook de fractiediscipline speelt hierbij een rol. In het verleden hebben fracties zelfs leden disciplinerende maatregelen opgelegd wanneer er (mogelijk) sprake was van

⁶ Kamerstukken II, 2017-2018, 34340, nr. 16

een schending van de integriteit. Dit staat echter wel op gespannen voet met het verbod van last uit de Grondwet.

Daarnaast spelen in Nederland de media een belangrijke rol. Vanuit hun onafhankelijke positie berichten zij over mogelijke integriteitsschendingen. Er zijn de afgelopen jaren verschillende media geweest die onderzoek hebben verricht in bijvoorbeeld de registers van de Tweede Kamer. Het is inmiddels standaard dat enige tijd na het aantreden van een nieuwe Kamer dat een dergelijk onderzoek wordt verricht. De kracht van de media moet niet onderschat worden op dergelijke dossiers.

Voor de leden hebben de onderzoeken naar hun integriteit, uitgevoerd door hun eigen politieke partij of de media, doorgaans grote impact. Een dergelijk onderzoek of de uitkomst daarvan gaat immers gepaard met veel negatieve media-aandacht. Alleen de aankondiging van een integriteitsonderzoek of de melding van een mogelijk integriteitsprobleem kan al zeer veel schade betekenen voor de reputatie van het betreffende lid. Niet zelden is dit voor leden aanleiding geweest om hun zetel op te geven, zelfs wanneer later bleek dat er geen sprake was van integriteitsschendingen.

Dit heeft ontegenzeggelijk persoonlijke gevolgen voor het betreffende lid. Deze bestaande mechanismen oefenen derhalve door hun mogelijke gevolgen een grote druk uit op de leden om de integriteitsregels zoveel en zo goed mogelijk na te leven.

Overigens zijn recentelijk in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) bepalingen opgenomen die ondernemingen verplichten in bepaalde gevallen cliëntenonderzoeken te doen en ongebruikelijke transacties te melden. Het doel van het cliëntenonderzoek is de beoordeling van het risico dat een onderneming neemt bij het aangaan van een relatie met een cliënt. Voor de categorie van zogenaamde politically-exposed persons (PEP's) - waaronder ook Kamerleden vallen - gelden sinds kort aangescherpte eisen in dit verband. Voor PEP's geldt dat er vanaf 25 juli van dit jaar een verscherpt cliëntenonderzoek moet plaatsvinden. Voor een financiële instelling geldt dat zij beleid, procedures en maatregelen moet hebben die haar in staat stellen om ongebruikelijke transacties te herkennen en deze ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU-Nederland). FIU-Nederland is, op basis van de Wwft, de aangewezen organisatie waar meldplichtige instellingen ongebruikelijke transacties dienen te melden. De FIU-Nederland analyseert deze gegevens om misdrijven te voorkomen en op te sporen. Het kan dus zijn dat een transactie van een lid wordt gemeld en dat het lid derhalve nader wordt onderzocht. Ook dit kan persoonlijke of professionele gevolgen hebben voor leden.

Conclusies

De bestaande regels omtrent integriteit voor leden van de Tweede Kamer zijn naar mening van de werkgroep veelomvattend. Leden van de Kamer zijn zich er doorgaans ook van bewust dat hun handelen aan de gestelde standaarden dient te voldoen. Ook concludeert de commissie dat er systemen van toezicht en handhaving zijn op het gebied van integriteit. Daarnaast ziet de werkgroep echter wel dat onderdelen verduidelijkt, versterkt en aangescherpt kunnen worden. In de volgende hoofdstukken worden deze onderdelen nader besproken en doet de werkgroep enkele aanbevelingen hiervoor.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Rapport Werkgroep Integriteit

Versie 1.1
9 november 2018

Inhoudsopgave

Voorwoord

pm

1 Samenvatting

1.1 Waarom dit rapport?

Eerdere aanbevelingen werkgroep

In 2013 roept het Presidium de werkgroep “Integriteit Leden van de Tweede Kamer” in het leven om te adviseren over integriteitsregels voor de Tweede Kamer. Dit leidt in oktober 2014 tot een [rapport van de werkgroep](#) met 10 aanbevelingen. In februari 2015 schrijft de werkgroep, op verzoek van het Presidium, een [nadere toelichting](#) op de toepassing van één van haar aanbeveling; het register van nevenactiviteiten.

Aanbevelingen van GRECO

De werkgroep gaat in haar rapport in op de aanbevelingen die de ‘Groep Staten tegen Corruptie’ (GRECO) in juni 2013 doet in haar [Evaluatierapport Nederland](#). GRECO is een orgaan van de Raad van Europa gericht op het bevorderen van corruptiebestrijding door de lidstaten. In zogenaamde evaluatierondes doet GRECO aan lidstaten aanbevelingen (*evaluation reports*). De implementatie en naleving van de aanbevelingen worden vervolgens weer gemonitord in (tussentijdse) nalevingsverslagen (*compliance reports*). De vierde evaluatieronde van GRECO richt zich op integriteit van parlementen, rechterlijke macht en openbaar ministerie in de lidstaten.

In het kader van deze vierde evaluatieronde verschijnt op 23 maart 2018 het ‘[Tweede Nalevingsverslag Nederland](#)’ van de GRECO. Hierover ontvangt de Tweede Kamer op 13 juni 2018 een [brief](#) van het kabinet, waarin gesteld wordt dat het verzoek van GRECO aan Nederland is, om uiterlijk 31 december 2018 opnieuw te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de nu nog openstaande aanbevelingen.

Verzoek Presidium

Naar aanleiding hiervan besluit het Presidium van de Tweede Kamer in juni 2018 opnieuw advies te vragen aan de werkgroep. Zij verzoekt de werkgroep zich ‘*wederom te buigen over de bestaande integriteitsbepalingen, in het licht van de aanbevelingen van de GRECO en in het licht van aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen.*’ In de opdracht aan werkgroep stelt het Presidium:

“De GRECO constateert op twee punten nog tekortkomingen waar het de Tweede Kamer betreft: het ontbreken van een systeem van toezicht en handhaving en het ontbreken van een beleid ten aanzien van (contacten met) lobbyisten.”

Invulling en uitvoering opdracht

De werkgroep ziet deze twee punten als de kern en ook de reikwijdte van haar opdracht. De werkgroep stelt daarbij vast dat zij zelf, maar ook het Presidium en de Tweede Kamer, hierover in 2014 reeds duidelijke en onderbouwde standpunten hebben ingenomen. Niettemin besluit de werkgroep zich te verdiepen in de ontwikkelingen sindsdien, te kijken naar wat in andere landen en parlementen op dit terrein gebeurt, deskundigen te raadplegen en contact te zoeken met GRECO.

Dit heeft geleid tot onderhavig rapport waarin de werkgroep achtereenvolgens:

- het huidige stelsel van integriteitsregels voor leden van de Tweede Kamer in kaart brengt en nagaat welke verbeteringen sinds haar advies uit 2014 zijn gerealiseerd;
- beschrijft welke mogelijkheden voor verdere verbeteringen de werkgroep nog ziet;
- voorstellen doet om tot verdere verbeteringen te komen.

1.2 Stelsel van integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

Puntsgewijs komt de werkgroep tot de volgende constatering:

- Er is in Nederland een systeem van regels en sancties ten aanzien van integriteit van ~~Leden-leden~~ van de Tweede Kamer.
- **In het Nederlandse stelsel wordt sterk gehecht aan de onafhankelijke positie van een Kamerlid. Dit verklaart de grote nadruk op eigen verantwoordelijkheid van leden en een belangrijke rol voor politieke partijen bij de naleving ervan.**
- **Voor integriteitsschendingen met een strafrechtelijk karakter is voorzien in een systeem van vervolging (op last van de Tweede Kamer of de Kroon). Bij het in kaart brengen van de feiten hiervoor voor een mogelijke vervolging kan de Tweede Kamer zelf betrokken zijn in de vorm van een commissie van onderzoek.**
- **Deze wettelijke procedure is weliswaar zelden nodig gebleken, maar ~~en~~ is onlangs nog gebruikt, ~~en ook de~~ De onderliggende wetgeving is recentelijk gemoderniseerd. Verdere verbetering van deze wet- en regelgeving wordt momenteel onderzocht door deskundigen (de commissie Fokkens).**
- **In het Nederlandse systeem is een belangrijke rol voor fracties weggelegd, die in de praktijk ook integriteitsonderzoek uitvoeren en maatregelen treffen.**
- **In meer breder perspectief zijn er daarnaast ook andere regels en mechanismen die in de Nederlandse context waarborgen bieden voor integriteit van parlementariërs. Gedacht kan worden aan de rol van de media. Of bijvoorbeeld aan recent aangescherpte wetgeving en daaruit voortvloeiende verscherpte financiële controle op zogenaamde ‘politically exposed persons’ (PEP’s) en hun naaste kring. Kamerleden vallen nu ook onder het controleregime van PEP’s.**
- **Tot slot kent de Tweede Kamer een systeem van registers (voor respectievelijk reizen, geschenken en nevenfuncties) en kan de Tweede Kamer ook sancties opleggen ter handhaving van een deel van de integriteitsregels.**
- **Hoewel er incidenten zijn, blijkt het Nederlandse systeem in de praktijk over het algemeen goed te functioneren. In vergelijking met veel andere parlementen zijn ernst en omvang van integriteitskwesties met parlementariërs relatief beperkt.**
- **De werkgroep concludeert dat er geen reden is tot grootschalige ingrepen in dit goed-functionerende systeem. Er zijn echter wel redenen om te kijken naar de verbetermogelijkheden en aandachtspunten, die naar voren komen in de rapporten van GRECO en in de media en vakliteratuur. Ook niet (volledig) uitgevoerde eerdere aanbevelingen van de werkgroep uit 2014 bieden aanknopingspunten voor verdere verbeteringen.**

1.3 Verbetermogelijkheden integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

De werkgroep heeft op basis van eigen ervaringen, de knelpunten die GRECO schetst, en zaken die in de media en literatuur naar voren worden gebracht, zich gericht op drie aandachtspunten c.q. verbetermogelijkheden voor integriteitsregels:

1. de (her)kenbaarheid van integriteitsregels;
2. de interpretatie van integriteitsregels;
3. het toezicht op en de handhaving van integriteitsregels.

Ad 1. (Her)kenbaarheid van integriteitsregels

De werkgroep stelt vast dat de Tweede Kamer wel integriteitsregels heeft, maar dat deze niet altijd even goed bekend zijn onder de ~~Leden-Leden~~ (ondanks cursussen e.d.), niet op een handzame manier beschikbaar zijn en niet worden geëvalueerd en zo nodig geactualiseerd. De werkgroep acht het zinvol dat ervaringen en getrokken lessen op het gebied van integriteitsregels worden geborgd.

Ad 2. Interpretatie van integriteitsregels

De werkgroep stelt vast dat regels, bijvoorbeeld ten aanzien van de registers, niet alleen niet toegankelijk en actueel worden vastgelegd (zie vorige punt), maar ook voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Dat is overigens naar het oordeel van de werkgroep inherent aan integriteitsregels voor parlementariërs. Codificatie van alle denkbare gevallen en uitzonderingen lijkt de werkgroep daarom geen zinvolle en ook geen haalbare route. Het systematisch vastleggen van enkele handvatten, het borgen van praktijkervaringen en het - desgewenst - voorzien van een gezaghebbende interpretatie en advisering door een onafhankelijke deskundige, zou naar het oordeel van de werkgroep wel behulpzaam kunnen zijn voor Kamerleden.

Ad 3. Toezicht en handhaving m.b.t integriteitsregels

De werkgroep stelt vast dat in de praktijk vormen van effectief toezicht functioneren (via politieke partijen, media, e.d.), maar dat de Tweede Kamer als instituut - in tegenstelling tot vele buitenlandse parlementen - erg op de achtergrond blijft. Ook op dit punt ziet de werkgroep geen meerwaarde in het vergaand aanpassen van het reeds bestaande ~~sanctiemogelijkheden of het introduceren van een nieuw 'toezichtsorgaan'-systeem~~. Wel kan nagedacht worden of, in combinatie met de introductie van een onafhankelijk adviseur, de rol van de Kamervoorzitter en het Presidium op dit punt meer inhoud zou moeten krijgen.

Even goed nog naar kijken en in overeenstemming brengen met uiteindelijke paragraaf

11/08/2018 23:05

1.4 Verbetervoorstellen integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

In het licht van de hiervoor genoemde drie denkrichtingen voor verbetering, geeft de werkgroep het Presidium, c.q. de Kamer, de volgende vier verbetervoorstellen in overweging:

Aanbeveling 1

Stel een gedragscode vast met bijbehorende leidraad, waarin ook expliciet aandacht wordt gegeven aan de omgang met lobbyisten.

Aanbeveling 2

Verander en versterk het model van de huidige vertrouwenspersoon in de richting van een onafhankelijk adviseur die Kamerleden ondersteunt bij de uitleg van de gedragscode en schriftelijk adviseert.

Aanbeveling 3

Laat de onafhankelijke adviseur jaarlijks een geanoniseerd jaarverslag uitbrengen, die een bijdrage kunnen leveren aan een eenduidige en openbare uitleg van de gedragscode en aan voorstellen tot verbetering van de gedragscode en de leidraad.

Aanbeveling 4

Introduceer Beschouw de mogelijkheden om in het bestaande stelsel van toezicht en handhaving aanvullingen te doen een gedragscode en bijbehorende leidraad, die berusten op voldoende draagvlak in de Kamer. Overweeg daarbij welke rol de Kamervoorzitter en het Presidium hierbij zouden kunnen spelen. De werkgroep doet de suggestie de uitwerking hiervan neer te leggen bij de Commissie voor de Werkwijze

Als je die zin in beginsel zoveel mogelijk zou willen handhaven zou de eerste zin ongeveer zo moeten zijn: Introduceer in het bestaande stelsel van toezicht en handhaving mogelijkheden voor toezicht en handhaving van de gehele gedragscode en bijbehorende leidraad, die berust op voldoende draagvlak in de Kamer

11/08/2018 23:04

2 Opdracht werkgroep

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de aanleiding, voorgeschiedenis, opdracht en aanpak van de werkgroep. Dat gebeurt kort en op hoofdlijnen. Voor meer toelichting, informatie of onderbouwing wordt verwezen naar de uitvoerige **bijlagen**.

In de bijlagen bij dit rapport wordt ingegaan op respectievelijk:

- **de voorgeschiedenis (chronologisch): bijlage 1**
- **de rapporten en aanbevelingen van GRECO: bijlage 2**
- **de bestaande integriteitsregels: bijlage 3**
- **de situatie in enkele andere landen en parlementen: bijlage 4**

2.2 Eerdere aanbevelingen werkgroep

Op 12 maart 2013 neemt de Tweede Kamer met algemene stemmen een motie aan waarin wordt gesteld dat 'integriteit in het openbaar bestuur permanente aandacht behoeft en dat dus ook geldt voor de Tweede Kamer zelf'. Het Presidium wordt verzocht 'de wet- en regelgeving op dit punt tegen het licht te houden, het beleid en de handhaving te evalueren en op grond daarvan zo nodig voorstellen te doen voor verbetering'.¹ Op 14 maart 2013 besluit het Presidium tot het instellen van een werkgroep, die van start gaat nadat in juni 2013 ook het 'evaluatierapport Nederland' van de 'Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa' (GRECO) is ontvangen (zie paragraaf 2.4 en bijlage 2 voor een nadere toelichting op de GRECO-rapporten).

Het kabinet stuurt op 5 juli 2013 het [evaluatierapport Nederland](#) van GRECO per brief aan de Tweede Kamer² en schrijft onder meer: "GRECO constateert dat Nederland van oudsher relatief weinig corruptiezaken en integriteitschendingen kent. Ondanks het beperkt aantal regels en weinig toezicht blijkt Nederland een hoog percentage publiek vertrouwen in de integriteit van Kamerleden, rechters en officieren van Justitie te hebben." Vervolgens wordt geconstateerd dat Nederland ter verdere voorkoming van corruptie bij het Parlement evenwel een aantal aanbevelingen van GRECO heeft gekregen:

- GRECO doet de aanbeveling een gedragscode op te stellen voor leden van beide Kamers;
- Ten aanzien van de registratie van (financiële) belangen doet GRECO de aanbeveling een herziening door te voeren waarbij het aantal registratiecategorieën wordt uitgebreid en de mate van detail waarin gerapporteerd

¹ Motie Heijnen c.s. ([Kamerstukken II, 2012/13, 28 844, nr. 69](#))

² [Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VII, nr. 78](#)

dient te worden kan worden voorgeschreven. Tevens wordt aanbevolen te overwegen om in de toekomst belangen van afhankelijke familieleden van het parlementslid mee te nemen in de opgave van belangen;

- *Aan bovenstaande (nog te ontwerpen) regelingen doet GRECO de aanbeveling een toezicht- en handhavingsmechanisme te verbinden;*
- *GRECO doet de beide Kamers de aanbeveling een verantwoordelijke aan te wijzen met de functie van vertrouwenspersoon en om voorzieningen te treffen voor specifieke en periodieke training voor alle leden van beide Kamers omtrent ethische vraagstukken en belangenverstrengeling."*

Op 16 oktober 2014 presenteert de werkgroep - bestaande uit de leden Bosma (PVV), Fokke (PvdA), Van Meenen (D66), Van Oosten (VVD, voorzitter), Van Raak (SP) en Rog (CDA) - een [rapport](#).³ Hierin worden de volgende tien aanbevelingen gedaan:

1. *De werkgroep beveelt aan om de bestaande (en deels nog aan te vullen) regels te bundelen, waar mogelijk en nodig inclusief passages uit de desbetreffende memories van toelichting, en deze Regelingen integriteit leden van de Tweede Kamer uit te reiken aan de leden en tevens toegankelijk te maken voor het publiek.*
2. *De werkgroep beveelt aan om het eerste lid van artikel 150a van het Reglement van Orde te laten luiden: «Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten uit hun nevenactiviteiten vermelden, uiterlijk één week na aanvaarding daarvan, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd.*
3. *De werkgroep beveelt aan om in de toelichting op dit onderdeel van het Reglement van Orde op te nemen dat het begrip «belangen» extensief wordt uitgelegd en zich niet strikt hoeft te beperken tot nevenactiviteiten en functies als zodanig.*
4. *De werkgroep beveelt aan om het tweede lid van artikel 150a van het Reglement van Orde te laten luiden: «ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun buitenlandse reizen waarvan vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald vermelden, uiterlijk één week na terugkeer in Nederland».*
5. *De werkgroep beveelt aan om in het derde lid van artikel 150a van het Reglement van orde achter het woord «geschenken» toe te voegen de woorden «en voordelen».*
6. *De werkgroep beveelt aan om in de instructie van de griffie van de Kamer op te nemen om elk lid halfjaarlijks te attenderen op de registers en op de mogelijkheid om omissies (zoals niet binnen de termijn opgegeven nevenactiviteiten of reizen) te corrigeren.*

³ [Kamerstukken II, 2014/15, 33 924, nr. 15](#)

7. De werkgroep beveelt aan om in de introductiecursussen na het aantreden van nieuwe leden ook een cursus integriteit op te nemen, waarin het belang van integriteit en de bestaande regels worden toegelicht.
8. De werkgroep beveelt tevens aan om periodiek, bijvoorbeeld eens per jaar, sessies te beleggen met groepen Kamerleden, waarin zij onder deskundige leiding met elkaar van gedachten wisselen over hun concrete ervaringen met integriteitsvragen.
9. De werkgroep beveelt tevens aan om deze sessies telkenmale te evalueren en te bezien of daaruit suggesties voortvloeien om de bestaande integriteitsregels te herzien of aan te vullen.
10. De werkgroep beveelt aan dat het Presidium een voordracht doet aan de Kamer van een persoon die als vertrouwenspersoon Integriteit door de leden kan worden benaderd indien zij advies wensen inzake een integriteitskwestie.

De aanbevelingen 8 en 9 worden niet overgenomen door het Presidium. Alle overige aanbevelingen worden uitgevoerd-overgenomen en zijn inmiddels ook geïmplementeerd.

2.3 Invulling van de aanbevelingen van GRECO

Na verschijning van haar evaluatierapport over Nederland in 2013, brengt GRECO in juni 2015, oktober 2016 en maart 2018 een drietal (tussentijdse) nalevingsverslagen uit. In deze verslagen worden verbeteringen - die mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de werkgroep worden gerealiseerd - ook onderkend. Het aantal aanbevelingen met betrekking tot integriteit van leden van de Tweede Kamer neemt dan ook af.

Net als bij het rapport uit 2013, is ook bij de nalevingsverslagen de procedure dat GRECO zich richt tot de Nederlandse regering, die vervolgens per brief de Tweede Kamer informeert over het GRECO-verslag en de nog openstaande aanbevelingen; in het bijzonder waar het de rol van Tweede Kamer zelf betreft.

I. Op 19 augustus 2015 informeert het kabinet de Tweede Kamer per brief over het [eerste nalevingsverslag](#) van GRECO.⁴ Geconstateerd wordt onder meer:

- Met de wijzigingen in de Reglementen van Orde van beide Kamers wordt geconcludeerd dat voor een belangrijk deel wordt voorzien in de implementatie van deze aanbeveling. GRECO merkt echter op dat de beide Kamers (dan wel de politieke partijen) geen regels of richtlijnen hebben rond de omgang van Kamerleden met lobbyisten. Zijn conclusie is daarom dat de aanbeveling slechts gedeeltelijk is geïmplementeerd.
- GRECO stelt dat met uitbreiding van op te geven belangen door wijzigingen in de Reglementen van Orde en het instellen van registratieverplichtingen naar tevredenheid invulling is gegeven aan deze aanbeveling door de beide Kamers.

⁴ Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VI, nr. 104

- GRECO is van mening dat de beide Kamers geen substantiële acties hebben ondernomen op het terrein van toezicht en handhaving die bijdragen aan de invulling van deze aanbeveling.

II. Op 5 december 2016 informeert het kabinet de Tweede Kamer per brief over het tussentijds nalevingsverslag van GRECO.⁵ Geconstateerd wordt onder meer:

- Naar het oordeel van de GRECO ontbreken nog richtlijnen voor Kamerleden rond de omgang met lobbyisten. Nederland heeft aangevoerd dat er algemene integriteitregels zijn en dat deze verder worden ingevuld door de politieke partijen. De GRECO heeft aangegeven dat dit onverlet laat dat richtlijnen op het gebied van lobbyactiviteiten («appropriate guidelines on do's and don'ts») zinvol zijn.
- De GRECO constateert dat de beide Kamers geen actie hebben ondernomen op het terrein van toezicht op de naleving van integriteitregels en handhaving in geval van schending van deze regels. De GRECO heeft kennis genomen van de stellingname van de Kamers dat de Nederlandse Grondwet geen mogelijkheid kent een Kamerlid te schorsen of te dwingen af te treden indien er sprake is van overtreding van integriteitregels en dat ook dit een kwestie van de politieke partijen is. De GRECO meent dat dit niet betekent dat mildere maatregelen, zoals een reprimande, niet mogelijk zijn.
- GRECO heeft met waardering kennis genomen van de benoeming van een vertrouwenspersoon door de Tweede Kamer. (...) Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling stelt GRECO vast dat de Tweede Kamer heeft besloten integriteittrainingen aan te bieden aan alle leden na de verkiezingen in 2017, maar dat beide Kamers niet hebben besloten te voorzien in periodieke trainingen. Deze aanbeveling is daarmee naar het oordeel van de GRECO gedeeltelijk geïmplementeerd.

III. Op 13 juni 2018 informeert het kabinet de Tweede Kamer per brief over het tweede nalevingsverslag van GRECO.⁶ Geconstateerd wordt onder meer:

- Ten aanzien van aanbeveling i betreurt GRECO dat richtlijnen voor Kamerleden rond de omgang met lobbyisten nog ontbreken. De GRECO herhaalt zijn eerdere standpunt dat richtlijnen over «do's and don'ts» in de relatie met lobbyisten, zowel binnen als buiten het parlement, zinvol zijn.
- Ten aanzien van aanbeveling iii heeft de GRECO kennisgenomen van de modernisering van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid van 22 april 1855, en van het systeem van «peer supervision» in de Eerste Kamer, maar constateert zij dat er in beide Kamers nog geen sprake is van een systeem van toezicht op de naleving van integriteitregels en handhaving in geval van schending van deze regels.
- De GRECO is tevreden dat bij de Tweede Kamer periodieke cursussen over het reglement van orde worden georganiseerd, waarin aandacht wordt geschonken aan integriteitsregels. Hiermee is aanbeveling iv door de Tweede Kamer geïmplementeerd.

De letterlijke tekst van alle aanbevelingen van GRECO uit dit tweede nalevingsverslag van maart 2018 die betrekking hebben op leden van de Tweede Kamer zijn integraal opgenomen in bijlage 2.

2.4 Opdracht Presidium

Op 27 juni 2018 bepreekt het Presidium het tweede nalevingsrapport van de GRECO en de brief daarover van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid. Zij stellen in hun brief: “Het verzoek van de GRECO aan

⁵ Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 VI, nr. 86

⁶ Kamerstukken II, 2017/18, 34 725, nr. 15

Nederland is om uiterlijk 31 december 2018 opnieuw te rapporteren over de voortgang van de implementatie van bovengenoemde nog openstaande aanbevelingen."

Het Presidium besluit om de nog zittende leden van de werkgroep uit 2013 te vragen zich over dit rapport te buigen. Het Presidium schrijft aan de werkgroep:

"Het Presidium acht het wenselijk dat de werkgroep 'Integriteit Leden van de Tweede Kamer', door het Presidium medio 2013 ingesteld, zich wederom buigt over de bestaande integriteitsbepalingen, in het licht van de aanbevelingen van de GRECO en in het licht van aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen.

U bent allen in 2013 tot de werkgroep toegetreden. De werkgroep heeft in juni 2014 rapport uitgebracht, dat door de Kamer grotendeels is overgenomen. Sindsdien zijn enkele aanbevelingen van de werkgroep geïmplementeerd. De GRECO brengt periodiek verslag uit over die implementatie. De GRECO constateert op twee punten nog tekortkomingen waar het de Tweede Kamer betreft: het ontbreken van een systeem van toezicht en handhaving en het ontbreken van een beleid ten aanzien van (contacten) met lobbyisten.

Hierbij verzoek ik u namens het Presidium vriendelijk om uw taak weer op te nemen. Omdat Nederland in december van dit jaar wederom verslag zal moeten uitbrengen aan de GRECO zou een rapport of tussenrapport vóór 15 november a.s. welkom zijn."

2.5 Aanpak werkgroep

De werkgroep heeft na het zomerreces haar taak opgepakt. Vanwege het vertrek van een Kamerlid, is eerst gezorgd voor een voldoende brede en representatieve samenstelling van de werkgroep. De werkgroep in huidige samenstelling bestaat uit de leden: Van Oosten (VVD), tevens voorzitter van de werkgroep, Bosma (PVV), Van der Lee (GL), Van Meenen (D66), Van Raak (SP) en Rog (CDA). De ondersteuning van de werkgroep is verzorgd vanuit verschillende diensten van de Tweede Kamer door dhr. De Lange (griffier van de werkgroep), mw. Verbruggen-Groot (Bureau Wetgeving) en dhr. Noordsij (Dienst Analyse en Onderzoek).

De werkgroep is in de maanden september en oktober en aantal malen bijeen geweest om te komen tot een goede beschrijving, analyse en aanpak van de vraagstukken die het Presidium heeft voorgelegd. Hierbij is onder meer literatuur bestudeerd, in het bijzonder eerdere/andere rapporten van GRECO (onder andere over andere landen), wetenschappelijke literatuur over integriteit van parlementariërs en internationale vergelijkende literatuur. Dit heeft onder meer geleid tot het in bijlage 4 opgenomen overzicht van hetgeen in enkele andere parlementen is geregeld rond integriteit van parlementsleden en hoe GRECO dat heeft beoordeeld.

Voorts heeft de werkgroep gekeken naar de situatie in Nederland, in het bijzonder de veranderingen die sinds 2014 zijn doorgevoerd en de wijze waarop GRECO dit heeft beoordeeld (zie ook paragraaf 2.3 en de bijlagen 1, 2 en 3).

Op 16 oktober heeft de werkgroep een gesprek gevoerd met deskundigen op dit terrein: prof. M.P.C.M. van Schendelen en prof. P.P.T. Bovend'Eert. Vervolgens is op 7 november in de vorm van een videoconferentie gesproken met de heer [mr. J. Kleijssen](#)⁷ van GRECO. [Op 13 november is een gesprek gevoerd met mevrouw mr. \[REDACTED\] voor leden van de Tweede Kamer. De werkgroep is deze personen erkentelijk voor de geleverde bijdragen, waarvan dankbaar gebruik is gemaakt.](#)

⁷ Dhr. J. Kleijssen is werkzaam bij de Raad van Europa als Director of Information Society and Action against Crime, Directorate General Human Rights and Rule of Law

3 Integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

3.1 Inleiding

De Tweede Kamer beschikt momenteel over diverse regels met betrekking tot integriteit, waarbij het begrip integriteit breed dient te worden opgevat. Zo valt ook het onheus bejegenen van personen tijdens de plenaire vergadering of het schenden van de geheimhouding onder dit begrip. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de integriteitsregels die voor Kamerleden gelden en de daarbij reeds aanwezige systemen van toezicht en handhaving.

3.2 Het grondwettelijk kader

Er zijn verscheidende wettelijke regelingen die elk voorzien in een deel van de integriteitsregels. In bijlage 3 zijn overzichten opgenomen van de verschillende integriteitsregels die gelden voor de leden van de Tweede Kamer. De overzichten omvatten niet alleen de verschillende wetten die het optreden van de Kamerleden reguleren, maar tevens het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK). Aan de basis van het stelsel van integriteitsregels staat de Grondwet. Aan de basis van toezicht en handhaving van deze integriteitsregels staan de (strafrechtelijke) bepalingen en sancties die in de wet hieromtrent zijn opgenomen. Onderstaand worden deze geschetst.

De Grondwet gaat uit van individuele leden van de Staten-Generaal en kent geen fracties en geen politieke partijen. Hierdoor worden dan ook aan individuele leden allerlei rechten toegekend zoals het recht van amendement, het recht om inlichtingen te vragen en het recht van initiatief. Tevens wordt in de Grondwet benadrukt dat een lid stemt zonder last. De positie van een individueel Kamerlid is daarmee onafhankelijk en sterk.

Met deze onafhankelijke en sterke positie komen ook enkele plichten, zoals aan elk publiek ambt plichten zijn verbonden. Met de eed, of de verklaring en belofte, die leden afleggen wanneer zij lid van de Tweede Kamer worden, zweren de leden onder andere het volgende:

"Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot lid van de Staten-Generaal te worden benoemd, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd."

"Ik zweer (verklaar en beloof), dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen."

Het Nederlandse stelsel gaat er derhalve van uit dat leden bij elk aanbod van een gift, gunst of belofte een afweging maken of het aanbod bedoeld is ter beïnvloeding van het betrokken lid en als dat zo is het aanbod ook moeten weigeren. Het is hierbij niet relevant of het aanbod afkomstig is van een lobbyist of anderszins. Leden dienen altijd de afweging te maken of een aanbod is bedoeld om hen in de uitoefening van het ambt te beïnvloeden. De Grondwet bevat immers de nadrukkelijke bepaling dat leden van het parlement stemmen zonder last. Vervolgens wordt door middel van openbare registers transparantie geboden over hetgeen leden aannemen. In deze registers staat niet alleen wat leden hebben ontvangen, maar ook van wie zij dit hebben ontvangen.

3.3 Het wettelijk kader

Er zijn verscheidene wettelijke regelingen die elk voorzien in een deel van de bestaande integriteitsregels. Wat betreft handhaving van integriteitsregels is voorzien in wettelijke bepalingen die het mogelijk maken om (vermeende) integriteitschendingen te onderzoeken en te vervolgen indien zij begaan zijn door Kamerleden.

Voor wat betreft dit onderzoek en mogelijke vervolging speelt de Wet ministeriële verantwoordelijkheid (hierna: Wmv) een belangrijke rol.⁸ Deze wet biedt de mogelijkheid dat vijf leden een aanklacht indienen tegen een lid dat verdacht wordt van een ambtsmisdrijf. Dit systeem biedt de leden van de Kamer daarmee dus de wettelijke mogelijkheid om een vorm van toezicht te houden op elkaar. Zo kan bijvoorbeeld een Kamerlid dat, in strijd met de eed uit artikel 2 van de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal, een gift of gunst heeft verleend om lid te worden, worden vervolgd voor het plegen van meineed.⁹ Hetzelfde geldt bij mogelijke omkoping. Een Kamerlid dat zich tijdens zijn Kamerlidmaatschap laat omkopen, kan niet alleen worden vervolgd voor passieve omkoping ingevolge artikel 363 van het Wetboek van Strafrecht (Sr), maar ook voor het plegen van meineed als bedoeld in artikel 207 Sr, aangezien de eed uit artikel 2 van de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal ook geldt voor toekomstige handelingen.¹⁰ De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit óf door een besluit van de Tweede Kamer. Om als Kamer tot een dergelijk besluit te komen dient de Tweede Kamer zelf strafrechtelijk onderzoek te verrichten naar de aanklacht. De Tweede Kamer heeft in dit geval het strafrechtelijk onderzoek en het besluit tot vervolging zelf in de hand.

De relevantie van de Wmv is tot nu toe overigens beperkt gebleven. De afgelopen tien jaren zijn er enkele aanklachten geweest, waarvan slechts één heeft geleid tot een commissie van onderzoek.¹¹ De procedure van de Wmv is daarenboven niet eenvoudig te volgen en de vraag kan worden gesteld of het proportioneel is om voor iedere

⁸ P. Bovend'Eert, NJB 2016/2172, "Hoe is het gesteld met de ambtelijke integriteit van de leden van het parlement?",

⁹ "De Grondwet". A.K. Koekoek, 2000, p. 350

¹⁰ Kamerstukken II, 1978/79, 14 222, nr. 7, p. 21

integriteitskwes­tie telkens een zware strafrechtelijke procedure te starten. Niettemin kan ten principale gesteld worden dat er een wettelijk geborgde procedure is, die de Kamer in staat stelt om (vermeende) integriteitschendingen zelf te onderzoeken.

Overigens bestaat ook de mogelijkheid dat bij koninklijk besluit opdracht wordt gegeven tot vervolging. Hiervoor is door de minister van Justitie en Veiligheid een protocol opgesteld.¹² In dit protocol is geregeld dat indien bij de Minister, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: PG) aangifte wordt gedaan van een vermeend ambts­misdrijf, gepleegd door een Kamerlid of een andere politieke ambtsdrager als bedoeld in de Wmv, de minister de PG kan verzoeken om de aangifte te onderzoeken. De minister kan dan naar aanleiding van de bevindingen van de PG besluiten dat een opsporingsonderzoek geïndiceerd is, waarna de PG dit opsporingsonderzoek ter hand neemt. De uitkomsten daarvan worden medegedeeld aan de minister. Vervolgens neemt de Kroon de beslissing of wel of niet een last tot vervolging aan de PG wordt gegeven.

In een recente casus over de schenking van een appartement aan een Kamerlid, is voor de eerste maal gebruik gemaakt van dit nieuwe protocol. Dit is ook relevant omdat GRECO in haar laatste rapport deze casus in een voetnoot ook aanhaalt, ~~als een voorbeeld van vermeende tekortkoming in het Nederlandse systeem~~ (zie ook bijlage 1 en bijlage 2). In relatie tot deze voetnoot moet overigens het volgende worden opgemerkt. In het gesprek met de heer Kleijssen werd het opnemen van de voetnoot over de schenking van een appartement toegelicht. GRECO meent, uit bescherming van het aanzien van en het vertrouwen in het parlement, dat elke ophef over de integriteit van leden moet en kan worden voorkomen door integriteitsregels en het daarbij behorende toezicht en handhaving. De werkgroep is echter van mening dat dit onmogelijk is. Ook wanneer er een geheel dichtgetimmerd systeem zou bestaan op het gebied van integriteit, kan en zal de media eventuele gevallen naar voren brengen waardoor ophef ontstaat.¹³ Dit is ook juist het recht en de rol van de vrije media: het uiten van (kritische) geluiden over het functioneren van Kamerleden.

In deze genoemde casus is door de PG na een oriënterend onderzoek geconcludeerd dat er geen aanleiding was om een opsporingsonderzoek te verrichten omdat er geen serieuze aanleiding was om de betrokken politieke ambtsdrager te verdenken van een ambts­misdrijf. Hieruit blijkt dat het protocol werkt en daarmee de Wmv effectiever kan

¹¹ Kamerstukken II, 32 158: Aanklacht tegen Minister voor Wonen, Wijken en Integratie; Kamerstukken II, 34 452: Aanklacht tegen Minister-President; Kamerstukken II, 34 340: Onderzoek naar lek uit Commissie voor Inlichten- en veiligheidsdiensten. Dit laatste onderzoek zag op een integriteitskwes­tie. Het betrof hier een onderzoek naar wie verantwoordelijk zou kunnen zijn voor het lekken van geheime informatie.

¹² Kamerstukken II, 2017-2018. 34 340 nr. 15, bijlage.

¹³ In een recent artikel van Prof. R. Van Schendelen wordt aangehaald dat media deze rol in toenemende mate spelen. Zie: Prof. R. Van Schendelen, "Is regulering van lobbyen nodig, nuttig of symboliek?" in Res Publica, 2018-3, p. 275-281.

worden ingezet. Het vervolgen van politieke ambtsdragers, waaronder Kamerleden, wegens ambtsdelicten is daarmee geen theoretische aangelegenheid meer.

Het Presidium heeft de werkgroep gevraagd *‘zich te buigen over de bestaande integriteitsbepalingen, in het licht van de aanbevelingen van de GRECO en in het licht van aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen’* (zie ook paragraaf 2.4). Wat dit laatste punt betreft constateert de werkgroep dus dat de Wmv recentelijk is gewijzigd en gemoderniseerd.¹⁴

Daarnaast is begin juli van dit jaar de Commissie Fokkens ingesteld door de Ministers van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze commissie heeft tot taak *‘te adviseren over een fundamentele herziening van de wetgeving inzake vervolging en berechting van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten’*. Het kabinet verwacht dat deze commissie voor januari 2020 hierover zal rapporteren.¹⁵

Naar aanleiding van de vraag op dit punt van het Presidium, stelt de werkgroep vast dat er dus inmiddels geen sprake meer is van ‘aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen’, maar dat inmiddels zelfs sprake is van verbeterde en gemoderniseerde wetgeving. Op verdere verbetering en modernisering wordt, in opdracht van de regering, door deskundigen gestudeerd. De werkgroep geeft het Presidium in overweging om deze ontwikkelingen, via de minister, ook expliciet onder de aandacht van GRECO te brengen.

3.4 Interne integriteitsregels

Afgeleid van de hiervoor beschreven (grondwettelijke) kaders, heeft de Tweede Kamer ook eigen regels en bepalingen met betrekking tot integriteit vastgesteld (zie ook bijlage 3). Bepalingen rond integriteit zijn opgenomen in het RvOTK. In paragraaf 2.2 is uiteengezet dat het merendeel van de aanbevelingen van de werkgroep uit 2014 zich richtten op aanpassingen van het RvOTK.¹⁶ Deze aanbevelingen zijn inmiddels ook overgenomen en positief gewaardeerd door GRECO (zie paragraaf 2.3). Zoals hiervoor beschreven, wordt het begrip integriteit door de Tweede Kamer breed opgevat. In het RvOTK is voor een deel van de integriteitsbepalingen ook een systeem van toezicht en handhaving opgenomen.

Zo blijkt uit de artikelen 58 tot en met 60 van het RvOTK, welke zijn opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport, dat een lid of een minister door de Voorzitter gewaarschuwd

¹⁴ Kamerstukken II, 2017-2018, 34871. De wetwijziging is op 19 september jl. in werking getreden.

¹⁵ Kamerstukken II, 2017/18, 343 40, nr. 16

¹⁶ Van de tien aanbevelingen van de werkgroep waren de nummers 2, 3, 4 en 5 gericht op aanpassing van het RvOTK.

kan worden wanneer hij een beledigende uitdrukking gebruikt, de orde verstoort, de geheimhouding of vertrouwelijkheid niet in acht neemt ofwel instemming betuigt aan, dan wel aanspoort tot, onwettige handelingen. De Voorzitter stelt deze persoon dan in de gelegenheid de woorden terug te nemen (toezicht). Wanneer het lid of de minister dit niet doet, heeft de Voorzitter de mogelijkheid om hem het woord te ontnemen (sanctie). In zo'n geval mag dat lid, respectievelijk die minister, niet meer deelnemen aan het vervolg van de beraadslaging. De Voorzitter kan zelfs op grond van artikel 60 de bewuste spreker uitsluiten van de vergadering op de dag van het voorval (sanctie). Conform artikel 62 staat een beroep op de Kamer niet open bij besluiten van de Voorzitter op grond van de artikelen 58 tot en met 60.

Voor het schenden van de geheimhouding of vertrouwelijkheid van stukken is ook een sanctiebepaling opgenomen. Daarin is bepaald dat het Presidium de mogelijkheid heeft om de Kamer voor te stellen om een lid dat de geheimhouding, dan wel vertrouwelijkheid heeft geschonden, uit te sluiten van alle commissievergaderingen voor ten hoogste een maand. Ook kan het Presidium de Kamer voorstellen dit lid voor de verdere duur van de zitting uit te sluiten van kennisneming van vertrouwelijke stukken.

Ten slotte bestaat tegenwoordig de vertrouwenspersoon integriteit voor de leden. Deze persoon, aangesteld door het Presidium, kan door leden geheel vertrouwelijk en informeel geraadpleegd worden wanneer een lid worstelt met een mogelijke integriteitskwestie. Deze vertrouwenspersoon brengt geen verslag uit over de voorgelegde kwesties, waardoor er geen sprake is van een vorm van "jurisprudentievormende" openbare uitleg van de integriteitsregels.

3.5 Overige waarborgen integriteit

Integriteit is een onderwerp dat breed leeft in de Nederlandse samenleving. Naast de instrumenten die binnen de Kamer kunnen worden ingezet als waarborg voor integriteit, bestaan daarbuiten ook mechanismen om de integriteit van Kamerleden te waarborgen. Zoals de werkgroep stelde in haar eerdere rapport, speelt de politieke partij van een lid een grote rol. Bij vrijwel elke politieke partij wordt in de aanloop naar de kandidaatsstelling voor de kieslijst nadrukkelijk aandacht besteed aan de integriteit van de mogelijke kandidaat. Ook kennen enkele politieke partijen integriteitscommissies die eventuele integriteitskwesties kunnen onderzoeken. Voor verkozen leden in de Kamer vervult ook de fractie vaak een rol bij integriteitsvraagstukken. In het verleden hebben fracties zelfs sancties aan leden opgelegd wanneer er mogelijk sprake was van een schending van de integriteit. Dit staat echter wel op gespannen voet met het verbod van last uit de Grondwet.

Daarnaast spelen in Nederland de media een belangrijke rol. Vanuit hun onafhankelijke positie berichten zij over mogelijke integriteitsschendingen. Er zijn de afgelopen jaren verschillende media geweest die onderzoek hebben verricht naar bijvoorbeeld de registers van de Tweede Kamer. Het is inmiddels standaard dat enige tijd na het aantreden van een nieuwe Kamer een dergelijk onderzoek wordt verricht. De (onbedoelde) disciplinerende kracht die hierdoor van de media uitgaat moet niet onderschat worden.

Voor de leden hebben de onderzoeken naar hun integriteit, uitgevoerd door hun eigen politieke partij of de media, doorgaans grote impact. Een dergelijk onderzoek of de uitkomst daarvan gaat immers gepaard met veel negatieve media-aandacht. Alleen de aankondiging al van een integriteitsonderzoek of de melding van een mogelijk integriteitsprobleem kan schade betekenen voor de reputatie van het betreffende lid. In een aantal gevallen is dit voor leden aanleiding geweest om hun zetel op te geven, zelfs wanneer later bleek dat er geen sprake was van integriteitsschendingen. Deze mechanismen oefenen derhalve door hun mogelijke gevolgen een grote druk uit op de leden om de integriteitsregels zo veel en zo goed mogelijk na te leven.

De werkgroep wil in dit verband ook wijzen op de preventieve en correctieve werking die uit kan gaan van wetgeving die weliswaar niet primair ziet op integriteitsschendingen, maar indirect wel extra waarborgen kan bieden om deze te voorkomen. Zo is recentelijk in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) een aantal bepalingen opgenomen die ondernemingen verplichten in bepaalde gevallen cliëntenonderzoeken te doen en ongebruikelijke transacties te melden. Het doel van het cliëntenonderzoek is de beoordeling van het risico dat een onderneming neemt bij het aangaan van een relatie met een cliënt. Voor de categorie van zogenaamde politically exposed persons (PEP's) - waaronder ook Kamerleden vallen - gelden sinds kort aangescherpte eisen in dit verband. Voor PEP's en hun directe verwanten geldt dat er vanaf 25 juli van dit jaar een verscherpt cliëntenonderzoek moet plaatsvinden. Voor een financiële instelling geldt dat zij beleid, procedures en maatregelen moet hebben die haar in staat stelt om ongebruikelijke transacties te herkennen en deze ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU-Nederland). FIU-Nederland is, op basis van de Wwft, de aangewezen organisatie waar meldplichtige instellingen ongebruikelijke transacties dienen te melden. De FIU-Nederland analyseert deze gegevens om misdrijven te voorkomen en op te sporen. Het kan dus zijn dat een transactie van een lid wordt gemeld en dat het lid derhalve nader wordt onderzocht.

3.6 Conclusies

De bestaande regels omtrent integriteit van leden van de Tweede Kamer zijn naar mening van de werkgroep veelomvattend. Leden van de Kamer zijn zich er doorgaans ook van bewust dat hun handelen aan de gestelde standaarden dient te voldoen. Ook concludeert de commissie dat er systemen van toezicht en handhaving zijn op het

gebied van integriteit. De werkgroep stelt vast dat sinds het verschijnen van haar vorige advies in 2014 veel zaken zijn verbeterd, zowel op basis van haar eigen adviezen (bijvoorbeeld: aanpassingen RvOTK, integriteitcursussen, vertrouwenspersoon integriteit) als op basis van andere ontwikkelingen (bijvoorbeeld: modernisering Wmv, wetgeving inzake PEP's). Niettemin ziet de werkgroep ook dat het bestaande systeem van integriteitsbevordering onder Kamerleden op onderdelen verduidelijkt, versterkt en aangescherpt kan worden. In de volgende hoofdstukken worden deze mogelijke verbeterpunten nader besproken, respectievelijk worden door de werkgroep hiervoor enkele aanbevelingen gedaan.

4 Verbetermogelijkheden integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is beschreven welke integriteitsregels van toepassing zijn op leden van de Tweede Kamer en welke toezichts- en handhavingsmechanismen hiervoor bestaan. De werkgroep concludeert op basis daarvan dat het stelsel in de Nederlandse context goed functioneert, maar dat er verbeteringen mogelijk zijn. Aandachtspunten en mogelijkheden tot verbetering staan in dit hoofdstuk centraal.

In paragraaf 2.2 zijn de tien aanbevelingen van de werkgroep uit 2014 opgenomen. In hoofdstuk 3 is al uiteen gezet dat de aanbevelingen 2 tot en met 5 betrekking hadden op aanpassing van het RvOTK en **dat deze zijn geïmplementeerd. In dit hoofdstuk komen de overige aanbevelingen van de werkgroep aan de orde. Voor deze aanbevelingen geldt namelijk dat ze nog niet (volledig) zijn overgenomen of geïmplementeerd. Dat biedt naar het oordeel van de werkgroep ook een aangrijpingspunt om te komen tot verdere verbeteringen.**

De eerdere aanbevelingen van de werkgroep uit 2014 zagen op:

- **het toegankelijk maken van integriteitsregels voor Leden-leden** en het publiek (aanbeveling 1);
- attendering van **Leden-leden** op de volledigheid van de registers (aanbeveling 6);
- uitleg en toelichting van de integriteitsregels aan **Leden-leden** (aanbeveling 7);
- uitwisseling van ervaringen met de regels, ze jaarlijks evalueren en deze, zo nodig, te herzien of aan te vullen (aanbevelingen 8 en 9);
- instellen van een vertrouwenspersoon integriteit (**aanbeveling 10**).

4.2 Kenbaarheid integriteitsregels

Naar aanleiding van aanbeveling 1 van de werkgroep is in 2015 voor de leden van de Tweede Kamer de [Regeling Integriteit](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/integriteitsregels_voor_kamerleden.pdf)¹⁷ opgesteld. Het document bestaat uit een verzameling van regels en toelichtingen op die regels. Het is echter geen handzaam en eenvoudig leesbaar en raadpleegbaar naslagwerk. De ervaring van de leden van de werkgroep is dat leden grotendeels bekend zijn met de integriteitsregels, maar veelal niet op de hoogte zijn van de (extensieve) uitleg van de regels zoals deze zijn opgenomen in -onder meer- dit document. **Het doel dat de werkgroep in haar vorige rapport met deze aanbeveling voor ogen had, is wat dat betreft nog niet geheel behaald.**

¹⁷ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/integriteitsregels_voor_kamerleden.pdf

Daarnaast heeft GRECO opgemerkt dat hoewel er veel integriteitsregels bestaan, in geen van die regels nadrukkelijk aandacht is voor de omgang met lobbyisten. In het vorige rapport heeft de werkgroep gesteld dat het ondoenlijk is alle contacten met derden te melden of te registreren. Dit standpunt heeft de werkgroep nog steeds. In het dagelijkse werk van de leden is

het van groot belang dat zij kennis kunnen nemen van alle informatie die hen helpt in hun grondwettelijke taken van wetgeving en controle. Leden hebben dan ook doorlopend contacten met allerlei externen. Veel van deze contacten kunnen echter uit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van deze externen niet openbaar gemaakt worden. Dit kunnen immers belangengroepen uit onverwachte hoek zijn, of vertegenwoordigers van grote bedrijven/klokkenluiders, maar ook burgers die opkomen voor hun situatie. Deze contacten lopen via allerlei kanalen. Zowel via telefoon, email en/of brieven als in persoon kunnen leden van de Tweede Kamer benaderd worden.

Deze benaderbaarheid zonder bekendstelling-bekendmaking vindt de werkgroep een groot goed binnen onze democratische rechtstaat. Daaraan doet niet af dat Kamerleden zich over het algemeen bewust zijn van hun mogelijke beïnvloeding als gevolg van deze contacten, zeker wanneer het contacten met een lobbyorganisatie betreft. Over het algemeen leiden de algemene integriteitsregels die zien op contacten met derden ook niet tot problemen.

Uit de aanbeveling van GRECO inzake lobbyisten blijkt echter dat dit de beschreven werking van de algemene integriteitsregels voor de buitenwereld niet altijd even duidelijk is. Door de heer Kleijssen in het gesprek van 7 november bovendien toegelicht dat GRECO geen register eist waarin alle contacten dienen te worden opgenomen. Daarom-Deze punten in overweging nemende meent de werkgroep dat het zinvol is om te onderzoeken of in gedragsregels nadrukkelijker en explicieter aandacht kan worden besteed aan specifiek lobbyorganisaties. De werkgroep doet hiervoor in hoofdstuk 5 een voorstel.

4.3 Interpretatie integriteitsregels

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de werkgroep in 2014 wordt het RvOTK aangepast. Dit geeft enerzijds meer scherpheid aan de integriteitsregels. Anderzijds leidt het ook tot vragen en de wens tot nadere uitleg en interpretatie bij Ledenleden. Zo besluit het Presidium begin 2015 om de werkgroep opnieuw te benaderen en duiding te vragen van het inmiddels gewijzigde artikel 150a over de registratie van *'belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd'* (zie ook bijlage 1).¹⁸ De werkgroep reageert op dit verzoek per brief en geeft de Kamer een vuistregel mee.

¹⁸ Zie: Brief van de werkgroep aan het Presidium van 24 februari 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 33 924, nr. 16)

Terugkijkend stelt de werkgroep nu vast dat deze gang van zaken illustreert dat integriteitsregels naar hun aard vaak om interpretatie vragen, maar dat uitleg nooit volledig te vatten is in dikke handboeken. Gezaghebbende interpretatie van integriteitsregels op basis van concrete vragen kan dus **van nut zijn. En ook het publiceren en vastleggen van deze nadere duiding kan daarbij zinvol zijn. De werkgroep ziet dat echter niet blijvend als haar taak.**

Naar aanleiding van aanbeveling nummer 10 van de werkgroep is reeds een vertrouwenspersoon integriteit ingesteld. Deze positie wordt momenteel bekleed door mevrouw mr. W. Sorgdrager. Bij de vertrouwenspersoon kunnen leden terecht voor een advies, maar in vertrouwelijkheid. De werkgroep constateert -dat hiermee in een behoefte tot duiding kan worden voorzien, maar alleen op het niveau van een individueel lid. Bovendien kan een lid desgewenst niet actief gebruik maken van een ontvangen advies. De advisering door de vertrouwenspersoon is immers niet openbaar. Hierdoor kan het betreffende lid in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld als er in de openbaarheid twijfels rijzen, niet naderhand terugvallen op het ontvangen advies. Daarnaast kunnen ook andere leden niet profiteren van een gegeven advies, **in de zin dat een soort van 'jurisprudentie' kan worden opgebouwd. De werkgroep acht het daarom verstandig om de invulling van de 'figuur vertrouwenspersoon' aan te passen en deze te versterken en te verbreden.**

4.4 Toezicht en handhaving integriteitsregels

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe het toezicht en de handhaving van de integriteitsregels op dit moment is geregeld. Zo worden leden door hun eigen fractie of door de media ter verantwoording geroepen wanneer er sprake (lijkt) te zijn van een integriteitsschending.

Het stelsel zoals dat thans functioneert, lijkt op het eerste gezicht voldoende te zijn. Bij nadere bestudering blijkt echter dat het toezicht en de handhaving zoals dat wordt uitgevoerd door de fracties op twee punten kan worden becommentarieerd. Als een fractie wegens een ernstige integriteitsschending een lid een schorsing oplegt, kan dit lid gewoon blijven deelnemen aan het Kamerwerk. Een fractie kan immers een Kamerlid niet verbieden deel te nemen aan bepaalde vergaderingen, wat de Kamer in **bepaalde gevallen wel kan**.¹⁹ In het uiterste geval kan bovendien het betreffende lid uit de fractie stappen en zelfstandig doorgaan als Kamerlid. De effectiviteit van dit toezicht is derhalve beperkt.

Daar komt bij dat Kamerleden volgens de Grondwet onafhankelijk **zijn. De Grondwet kent geen fracties of partijen, ook al zijn deze inmiddels geaccepteerd binnen**

¹⁹ Het presidium kan bijvoorbeeld de Kamer voorstellen om een lid dat de geheimhouding van een vergadering niet in acht neemt, voor ten hoogste één maand uit te sluiten van alle vergaderingen van één of meer commissies. (artikel 145 RvOTK)

ons stelsel. Als onderdeel van een fractie en een partij zijn leden onderworpen aan een zekere gezagsverhouding (autoriteit), waarvan fractiediscipline een uitvloeisel is, maar deze gezagsverhouding heeft geen grondwettelijke grond. De onafhankelijke positie van het Kamerlid is dat echter wel, gewaarborgd door onder andere het verbod van last dat tevens wordt gezien als een grens van de fractiediscipline.²⁰

De partij is als autoriteit degene die bepaalt of een Kamerlid zich opnieuw kandidaat mag stellen voor een bepaalde partij, dus de facto of de betrokken persoon Kamerlid kan blijven. Dit kan in grote mate het (stem)gedrag van Kamerleden beïnvloeden-afwijken van de fractiediscipline wordt immers doorgaans niet gewaardeerd- wat duidelijke spanning oplevert met het verbod van last.²¹ En ook het sanctioneren, dat bepaalde fracties hebben gedaan bij (vermoedens van) schendingen van de vertrouwelijkheid in het kader van de fractiediscipline, staat op gespannen voet met het lastverbod.²² Tegen deze achtergrond kan dan ook de vraag gesteld worden of constitutioneel gezien niet juist de Kamer als toezichhoudende en sanctionerende instantie zou moeten optreden, om daarmee het verbod van last meer te respecteren.²³

Voorts constateert de werkgroep dat momenteel leden op grond van het RvOTK een sanctie opgelegd kunnen krijgen voor bijvoorbeeld onheuse gedragingen en dat voor integriteitsschendingen die een strafbaar feit vormen, een strafrechtelijk traject gevolgd dient te worden. Er kunnen zich echter situaties voordoen, waarin het RvOTK niet voorziet in een sanctie en tevens een strafrechtelijk traject niet is aangewezen. In al die gevallen bestaat er geen formele **sanctiemogelijkheid**.

Ten slotte wil de werkgroep hierbij nogmaals benadrukken dat de registers de steunpilaren vormen voor de transparantie die de Kamer beoogt te geven omtrent het handelen van haar leden. Het belang ervan voor het aanzien van de Kamer en voor de politiek als geheel is groot. Wanneer echter het stelsel van toezicht en handhaving in ogenschouw wordt genomen, moet worden geconstateerd dat op het (juist) invullen van de registers geen toezicht of handhaving bestaat door degene die wel de regels daartoe heeft gesteld: de Kamer. Wanneer bijvoorbeeld een lid een bepaalde gift niet volledig juist opneemt in het register, is dit naar mening van de werkgroep geen strafbaar

²⁰ A.A.L. Beers, commentaar op artikel 67, in: "De Grondwet", red. A. Koekoek

²¹ P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, "Het Nederlandse parlement". 2010, p. 131

²² E.J. Janse de Jonge, Commentaar op artikel 67 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknegt (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2018 (www.Nederlandrechtsstaat.nl). En idem noot 4.

²³ In 1848 is door de Grondwetgever benadrukt dat het aan de Kamer zelf was om (in plaats van de strafrechter) toezicht te houden op het gedrag van Kamerleden. C.A.J.M. Kortman "Constitutioneel recht", 2016, p. 231 Er wordt in deze paragraaf tevens opgemerkt dat het toezicht tekortkomingen vertoont. Zie hiervoor ook P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, "Het Nederlandse parlement". 2010, p. 151

feit, maar kan dit voor het aanzien van de Kamer wel degelijk schade opleveren, mede doordat dit een integriteitsschending betekent, die geen sanctie kent.

5 Verbetervoorstellen integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven wat de stand van zaken is omtrent integriteitsregels voor de leden van de Tweede Kamer en waar de mogelijkheden zitten voor verbetering. In dit hoofdstuk gaat de werkgroep in op deze mogelijkheden en doet zij verbetervoorstellen.

5.2 Naar een gedragscode

De werkgroep heeft in paragraaf 4.2 geconstateerd dat met het oog op de (her)kenbaarheid van de integriteitsregels en de uitleg daarvan winst te boeken is. Er is hiervoor ook gekeken naar enkele andere parlementen. In bijlage 4 zijn de uitkomsten daarvan opgenomen. De werkgroep constateert dat de meeste parlementen al enkele jaren één centraal document hebben waarin de regels staan opgesomd, dat wordt vergezeld door een toelichting waarin uitleg over deze regels wordt gegeven. De toelichting op de regels wordt daarbij regelmatig geactualiseerd op basis van praktijkervaringen en uit casuïstiek getrokken lessen.

Als voorbeeld kan de *Code of conduct* met de *Guide to the rules* worden aangehaald van het Britse Lagerhuis. Dit stuk bestaat uit acht handzame regels die richtinggevend zijn voor de integriteit van de parlementsleden, waarbij in de zogenaamde *Guide to the rules* wordt uitgelegd wat de praktische toepassing is van deze regels.

Gezien het streven naar meer (her)kenbaarheid van de regels, ligt het voor de hand om tot een soortgelijke gedragscode te komen, die wordt vergezeld van een leidraad waarin de uitleg over de regels is opgenomen. Deze gedragscode met leidraad kan in de visie van de werkgroep leiden tot verbeterde kennis van de regels bij de leden zelf, maar ook voor meer duidelijkheid bij externen als lobbyisten en burgers die in contact treden met een Kamerlid. Daarnaast kunnen ervaringen, lessen en nieuwe inzichten desgewenst periodiek worden meegenomen in een geactualiseerde leidraad. Hiermee wordt als het ware een levend document gecreëerd, dat naar verwachting kan bijdragen aan een algemeen beter begrip van de integriteitsregels. Gezien De constatering in het vorige hoofdstuk dat in het bijzonder aandacht dient te worden besteed aan lobbyisten, kan ook ~~dit~~ worden meegenomen in de betreffende leidraad.

De werkgroep doet **de volgende aanbeveling:**

Aanbeveling 1

Stel een gedragscode vast met bijbehorende leidraad, waarin ook expliciet aandacht wordt gegeven aan de omgang met lobbyisten.

Om deze aanbeveling kracht bij te zetten, heeft de werkgroep aansluitend aan dit slothoofdstuk een aanzet opgenomen voor een gedragscode en bijbehorende leidraad.

5.3 Naar een onafhankelijke adviseur

In hoofdstuk 4 is naar voren gekomen dat het nuttig kan zijn om de positie van de huidige vertrouwenspersoon verder te versterken en uit te breiden. De advisering omtrent integriteitsregels kan voor een lid van groot belang zijn. Indien een lid in opspraak raakt op het gebied van het naleven van integriteitsregels, is hij of zij momenteel voor de uitleg van haar/zijn casus geheel afhankelijk van hetgeen de media over hem/haar stelt en wat hij/zij daar tegenover kan stellen. De werkgroep is echter van mening dat indien dit lid het advies van de vertrouwenspersoon openbaar zou kunnen maken, op deze wijze een onafhankelijke zienswijze op de casus bekend zou kunnen worden. Van het advies zou een vorm van beschermende werking kunnen uitgaan.

Dit betekent echter wel iets voor de positie van de vertrouwenspersoon en voor het advies. Naar oordeel van de werkgroep zou deze positie verder geformaliseerd moeten worden in de richting van een meer actieve adviseur met een onafhankelijke positie. De adviezen van de adviseur zijn in eerste aanleg vertrouwelijk en worden schriftelijk gedaan. De enige die een aan een lid gericht advies openbaar kan maken is het lid zelf. Dit kan hij/zij bijvoorbeeld doen wanneer in de media berichten verschijnen over zijn/haar handelen. Op dat moment kan het desbetreffende lid het advies openbaar maken, waaruit blijkt dat hij/zij zijn/haar handelen van tevoren heeft besproken met de onafhankelijke adviseur. De onafhankelijke adviseur moet derhalve met gezag adviezen kunnen opstellen. De werkgroep wijst erop dat dit er in de praktijk toe kan leiden dat leden die het advies niet zouden vragen of opvolgen, juist daardoor in een penibele situatie terecht kunnen komen. Het voordeel is echter dat er een zekere bescherming tegen onterechte beschuldigingen van uitgaat, die zowel een juiste naleving van de gedragscode bevordert alsook het aanzien van parlement kan verbeteren.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2

Verander en versterk het model van de huidige vertrouwenspersoon in de richting van een onafhankelijk adviseur die Kamerleden ondersteunt bij de uitleg van de gedragscode en schriftelijk adviseert.

De werkgroep ziet voorts een rol voor de onafhankelijke adviseur bij een eenduidige en openbare uitleg van de gedragscode. De onafhankelijke adviseur dient wat de werkgroep betreft jaarlijks verslag uit te brengen aan de Kamer, waarin wordt ingegaan op de advisering die in het afgelopen jaar is gegeven. In het jaarverslag moet deze advisering niet tot een persoon herleidbaar zijn. Het jaarverslag wordt hiermee een belangrijk hulpmiddel om te komen tot eenduidige uitleg van de gedragscode in de praktijk. Ook kan de onafhankelijke adviseur in het jaarverslag voorstellen doen voor verbeteringen van de (uitleg van) integriteitsregels in de gedragscode en de leidraad.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3

Laat de onafhankelijke adviseur jaarlijks een geanoniseerd jaarverslag uitbrengen, die een bijdrage kunnen leveren aan een eenduidige en openbare uitleg van de gedragscode en aan voorstellen tot verbetering van de gedragscode en de leidraad.

5.4 Naar een verbeterd toezicht en handhaving door de Tweede Kamer

Het stelsel van toezicht en handhaving zoals dit thans bestaat, kent enkele uitdagingen. Aan de ene kant zijn enkele onderwerpen voldoende geregeld, zoals de mogelijkheid voor het Presidium om bij schending van de vertrouwelijkheid de Kamer voor te stellen om een lid tijdelijk uit te sluiten van commissievergaderingen. Aan de andere kant kent de Kamer geen mogelijkheden om leden aan te spreken op het naleven van de integriteitsregels. Dit terwijl een integriteitsschending in alle gevallen het aanzien van de Kamer als instituut en het aanzien van de politiek schaadt. Een stelsel, waarbij het toezicht en de handhaving bij het instituut van de Kamer wordt neergelegd, is dan ook op zijn plaats en zelfs gewenst.

Volgens de werkgroep zijn er meerdere organen van de Kamer die in beginsel in aanmerking zouden kunnen komen voor de positie van toezichthouder, maar wijst er tevens op dat in dit kader een rol is weggelegd voor de Voorzitter. De Voorzitter is immers de persoon die het instituut van de Kamer vertegenwoordigt. In deze rol bewaakt de Voorzitter de orde in de Kamer. De werkgroep stelt zich voor dat bij geluiden in de media of anderszins die een integriteitsschending betreffen, de Voorzitter het betreffende lid uitnodigt voor een informeel gesprek. Tijdens dit gesprek kan de Voorzitter met het betreffende lid spreken over hetgeen over dit lid wordt gezegd, geredeneerd

vanuit het aanzien van de Kamer en de politiek. Op deze wijze wordt het lid door de Voorzitter op de hoogte gesteld van mogelijke problemen en daarmee potentieel beschermd, terwijl tegelijkertijd ook de Kamer als instituut hiermee potentieel gediend is.

Een volgende stap is dat er formeel toezicht wordt gehouden. Het is mogelijk om deze rol neer te leggen bij bijvoorbeeld het Presidium, zoals het Presidium nu al bij een deel van de integriteitsregels optreedt als toezichthouder. De werkgroep kan zich voorstellen dat een stelsel van toezicht en handhaving, waarin als sancties een vertrouwelijke berisping en zelfs een openbare berisping kunnen worden opgelegd, in ons parlementaire stelsel voldoende zullen zijn. Dit berust op de constatering dat de vaststelling of soms alleen al de suggestie van een integriteitsschending al verregaande gevolgen kunnen hebben voor leden.

ROLF: Kleijssen merkte iets op wat je wellicht kunt verwerken. Sancties mogen niet gericht zijn op het politiek functioneren van een kamerlid, omdat je dan juist wel het Kamerlid treft in zijn ambtsuitoefening. Sancties voor onoirbaar gedrag zullen daarmee proportioneel moeten zijn, maar ook representatief. Een Kamerlid is immers niet immuun voor bijvoorbeeld strafvervolging wegens een me too gevalletje, dus hij moet gewoon een (niet-politiek gemotiveerde) sanctie kunnen krijgen op het moment dat hij echt fout zit.

Het is niet primair aan de werkgroep om voorstellen te doen voor toezicht en handhaving, zeker omdat dit een nieuwe benadering is die een **voldoende draagvlak in de Kamer behoort te hebben**.

Dit werkgroep komt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 4

Introduceer in het bestaande stelsel van toezicht en handhaving een gedragscode en bijbehorende leidraad, die berust op voldoende draagvlak in de Kamer. Overweeg daarbij welke rol de Kamervoorzitter en het Presidium hierbij zou kunnen spelen. De werkgroep doet de suggestie de uitwerking hiervan neer te leggen bij de Commissie voor de Werkwijze.

Aanzet tot een gedragscode en leidraad

I. Gedragscode

Gedragscode leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Doel van de code

Het doel van de gedragscode is om de kenbaarheid van de integriteitsregels en de bekendheid met de inhoud daarvan te vergroten en om de toepassing van de integriteitsregels verder te laten internaliseren.

Reikwijdte

Deze gedragscode ziet op al het handelen in het ambt van Kamerlid, waaronder tevens wordt begrepen het handelen als privépersoon dat het ambt raakt.

Beginselen

Het Kamerlid is zich ervan bewust dat hij een publiek ambt uitoefent dat rechten en plichten met zich meebrengt. De volgende beginselen worden altijd in acht genomen:

- 1. Integriteit;**
- 2. Objectiviteit;**
- 3. Verantwoordelijkheid;**
- 4. Transparantie;**
- 5. Eerlijkheid.**

Gedragsregels

1. Het Kamerlid oefent zijn ambt uit in onafhankelijkheid en in het algemeen belang.

2. Het Kamerlid accepteert geen gift of gunst die bedoeld is om zijn handelen in het ambt te beïnvloeden.

3. Het Kamerlid voldoet aan de registratieverplichtingen die het ambt hem oplegt.

4. Het Kamerlid gebruikt in het ambt verkregen informatie niet voor persoonlijke belangen en waarborgt, indien van toepassing, het vertrouwelijke karakter ervan.

5. Het Kamerlid behandelt een ieder met respect.

|

II. Leidraad

Gedragsregels 1 en 2

De leden dienen bij de aanvaarding van hun ambt eden of verklaringen en beloften af te leggen. Uitvloeisel hiervan dat een Kamerlid te allen tijde onafhankelijk is en dient te handelen in het algemeen belang. Dit betekent dat indien een Kamerlid mogelijk geconfronteerd raakt door persoonlijke belangen naast het algemeen belang, altijd gekozen moet worden voor het algemeen belang. Het lid zal hier dan proportionele gevolgen aan moeten verbinden. Ook is het een Kamerlid niet toegestaan giften of gunsten aan te nemen die zijn bedoeld om het handelen van het betreffende lid te beïnvloeden.

In relatie tot lobbyisten dienen leden zich altijd bewust te zijn van hun onafhankelijke positie en de taken die de Grondwet hen opdraagt. Lobbyisten zijn voor vele leden belangrijk voor een zekere mate van informatievoorziening, tegelijkertijd moet wel altijd een mate van afstand worden bewaard tot een lobbyist. Een lid moet zich dan ook bij een aanbod van een lobbyist (niet zijnde informatie) onthouden van het doen van beloften over bepaald handelen.

Gedragsregel 3

De leden dienen opgave te doen van hun nevenactiviteiten en -inkomsten, belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd, buitenlandse reizen waarvan de vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden, waaronder lobbyisten, zijn betaald, en geschenken en voordelen die een bedrag van 50 euro te boven gaan. Deze informatie wordt op aangeven van het Kamerlid door de Griffie Plenaire opgenomen in de daartoe bijgehouden registers, die voor een ieder ter inzage liggen. De Griffie Plenaire attendeert de leden halfjaarlijks op de noodzaak van het actueel houden van hun informatie in de registers en de mogelijkheid om omissies te corrigeren.

Met deze belangen zijn niet alleen financiële belangen bedoeld. Er wordt hierbij verwezen naar een aanbeveling van de OVSE, luidende dat “the rules should [...] include a clause requiring legislators to declare any other interest that might reasonably be thought to influence their actions, speeches or votes”. Bij die “andere belangen” kan bijvoorbeeld worden gedacht aan (a) eerdere functies, van weinig betekenis is of men daaruit inkomsten genoot, omdat het van belang kan zijn dat voor de buitenwereld bekend is welke beroepsmatige achtergrond een lid heeft, zodat kritisch gevolgd kan worden of hij zich niet gedraagt als belangenbehartiger van een beroepsgroep, (b) aan een terugkeergarantie of andere bijzondere regelingen die werkzaamheden na de beëindiging van het Kamerlidmaatschap betreffen, of (c) aan een meerderheidsbelang in een vennootschap. Er wordt bewust geen uitputtende lijst gepresenteerd. Het is aan het lid zelf om te bepalen of een specifieke omstandigheid redelijkerwijs als relevant voor zijn functioneren kan worden beschouwd.

De volgende vuistregel kan in dit verband worden gegeven: als een willekeurige toeschouwer zonder veel omwegen zou kunnen denken dat een bepaalde private omstandigheid van een lid van invloed is op diens stellingname in een publiek vraagstuk, kan het raadzaam zijn omstandigheid in het register te doen opnemen. Dan kan immers nooit gesteld worden dat die omstandigheid verborgen is gehouden. Het gaat er niet om of die omstandigheid daadwerkelijk van invloed is geweest. Dat,

noch het tegendeel, is immers te bewijzen. Het is verstandig de bandbreedte van wat een buitenstaander “redelijkerwijs” als van invloed op parlementaire gedragingen kan beschouwen, ruimer te nemen als het gaat om beleidsterreinen waarop men woordvoerder is van de fractie of lid is van de betrokken Kamercommissie.

Daarnaast doen de leden er goed aan zich rekenschap te geven van het feit dat ook specifieke omstandigheden die hun partner of andere directe familieleden betreffen door derden redelijkerwijs kunnen worden beschouwd als relevant in de beoordeling van hun opereren als lid. Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat het om verschillende redenen niet altijd mogelijk is om alle belangen in de privéomgeving van de leden in beeld te brengen. In de eerste plaats is de privéomgeving niet goed af te bakenen. In de tweede plaats hebben privébetrekkingen van de leden uiteraard recht op bescherming van hun privacy; niet alleen is een inbreuk daarop niet mogelijk zonder een solide wettelijke basis, een dergelijke inbreuk zou ook disproportioneel kunnen zijn in relatie met het doel, te weten het waken over de integriteit van de leden. De maatschappij is echter niet blind voor het sociale krachtenveld waarin de leden zich bevinden en van de invloed die dat kan hebben op hun handelen en functioneren. Vanuit die optiek zal het individuele lid zijn afweging moeten maken.

Ook hierbij is het wellicht verstandig het perspectief van een willekeurige toeschouwer te kiezen en zich af te vragen of het beroep op bescherming van een belang van de desbetreffende derde, afgewogen tegen het belang van een transparante melding, gehonoreerd zou worden. Hiervoor is de volgende vuistregel geformuleerd: denk bij “familie- of relatiesfeer” primair aan degenen waarmee een duurzame huishouding wordt gevoerd, denk bij de “belangen” die dan eventueel vermeld zouden kunnen worden bijvoorbeeld aan een verantwoordelijke positie die die persoon inneemt op het beleidsterrein waarop men woordvoerder is en houdt de vermelding anoniem.

Met “voordelen met een hogere waarde dan 50 euro” wordt bedoeld op bijvoorbeeld een aanbod van een concert of een diner. Ook deze voordelen dienen te worden geregistreerd.

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat zeker bij het aannemen van giften of gunsten van lobbyisten, de registratie hiervan juist en spoedig moet worden gedaan, om enige schijn van belangenverstrengeling te voorkomen.

Gedragsregel 4

De geheimhouding ten aanzien van de gedachtewisseling in een besloten commissievergadering of plenaire vergadering met gesloten deuren, dient in acht te worden genomen door allen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken hieromtrent kennis dragen, totdat de geheimhoudingsplicht door de commissie of de Kamer wordt opgeheven. De geheimhoudingsplicht geldt echter niet ten aanzien van hetgeen een commissie in haar verslag over een besloten commissievergadering vermeldt.

Schending van de geheimhouding van de gedachtewisseling in een besloten commissievergadering of in een plenaire vergadering met gesloten deuren, kan leiden tot een besluit van de Kamer, op voorstel van het Presidium, tot uitsluiting voor ten hoogste een maand van alle vergaderingen van een of meer commissies of uitsluiting van de

kennisneming van vertrouwelijke stukken voor ten hoogste de verdere duur van de zitting.

De vertrouwelijkheid van stukken dient door een ieder in acht genomen te worden. De voorschriften omtrent vertrouwelijke stukken zijn in juni 2010 vastgelegd in de Regeling vertrouwelijke stukken. Schending van de vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk, kan leiden tot een besluit van de Kamer, op voorstel van het Presidium, tot uitsluiting voor ten hoogste een maand van alle vergaderingen van een of meer commissies of tot uitsluiting van de kennisneming van vertrouwelijke stukken voor ten hoogste de verdere duur van de zitting. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bevat verder nog een aantal handhavingsbepalingen voor het geval dat de vertrouwelijkheid niet in acht wordt genomen bij de beraadslaging over een onderwerp.

Gedragsregel 5

Ingeval een spreker zich onheus gedraagt wordt hij door de Voorzitter in eerste instantie teruggeroepen tot de behandeling van het onderwerp dan wel vermaand en in de gelegenheid gesteld de woorden die tot de waarschuwing aanleiding hebben gegeven, terug te nemen. Indien het lid van deze gelegenheid geen gebruik maakt, kan de Voorzitter hem het woord ontnemen en vervolgens besluiten tot uitsluiting van de verdere bijwoning van de vergadering op de dag waarop de uitsluiting plaats heeft. Ieder ander lid - dat geen spreker is - kan direct worden uitgesloten van verdere bijwoning van de vergadering indien hij zich onheus gedraagt. De voorzitter van een commissievergadering heeft dezelfde bevoegdheden als de Voorzitter, met dien verstande dat een uitsluiting ingevolge artikel 60 slechts geldt voor de openbare vergaderingen van die commissie gedurende de dag waarop de uitsluiting plaats heeft.

Literatuurlijst

PM

6 Bijlage 1: Chronologie (voorgeschiedenis)

- Deze bijlage bevat een chronologisch overzicht van Kamerstukken, documenten, mediaberichten e.d. rond het thema 'Tweede Kamer en integriteitsregels'.
- Aangehaalde documenten zijn steeds voorzien van doorklikbare hyperlinks.
- Letterlijke citaten uit documenten zijn in de tekst steeds gemarkeerd.

1. Maart 2013: motie Heijnen c.s.²⁴

Op 6 maart 2013 wordt de motie Heijnen c.s. ingediend ([Kamerstukken II, 2012/13, 28.844, nr. 69](#)) en op 12 maart 2013 met algemene stemmen aangenomen. De motie luidt:

*De Kamer,
gehoord de beraadslaging,
overwegende dat de integriteit in het openbaar bestuur permanente aandacht behoeft;
overwegende dat dit voor alle bestuursorganen geldt en dus ook voor de Tweede Kamer zelf;
verzoekt het Presidium, de wet- en regelgeving tegen het licht te houden, het beleid en de handhaving te evalueren en op grond daarvan zo nodig voorstellen te doen voor verbetering,
en gaat over tot de orde van de dag.*
Heijnen
Litjens
Van Toorenburg
Klein

Op 14 maart 2013 besluit het Presidium tot het instellen van een werkgroep om 'de bestaande regelgeving over de (handhaving van de) integriteit van Kamerleden tegen het licht te houden en zo nodig verbetervoorstellen te doen.' Met de daadwerkelijke instelling van de werkgroep wordt gewacht tot het uitkomen van het rapport van de 'Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa' (GRECO). Dit rapport zal in juni 2013 verschijnen (zie hierna).

De werkgroep bestaat uit de leden Bosma (PVV), Fokke (PvdA), Van Meenen (D66), Van Oosten (VVD, voorzitter), Van Raak (SP) en Rog (CDA). De werkgroep wordt ambtelijk bijgestaan door de heer [REDACTED] en de heer [REDACTED].

2. Juni 2013: Rapport van GRECO over Nederland

²⁴ Deze chronologie heeft maart 2013 als startpunt, omdat toen besloten werd tot instelling van de werkgroep. In de Tweede Kamer is echter al sinds 1969 aandacht voor integriteit en belangenverstrengeling. Sinds 1976 bestaat de lijst van nevenfuncties die ook vanaf dat moment openbaar is. Sinds 1984 bestaat ook het tevens openbare reizenregister.

Op 21 juni 2013 verschijnt het [Evaluatie Rapport Nederland](#) van de GRECO²⁵. Op 5 juli 2013 sturen de ministers Opstelten en Plassterk hierover een brief aan de Tweede Kamer ([Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VII, nr. 78](#)):

"Het afgelopen jaar is Nederland geëvalueerd door de Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (hierna GRECO). Onderwerp van de evaluatie was de preventie van corruptie bij het Parlement, het Openbaar Ministerie en de Rechterlijke Macht. Met deze brief wordt u geïnformeerd over de conclusies van de evaluatie en ontvangt u het, nog naar het Nederlands te vertalen, [Engelstalige evaluatierapport GRECO](#). Op 21 juni 2013 is voor Nederland het evaluatierapport met aanbevelingen vastgesteld."

(...)

"GRECO constateert dat Nederland van oudsher relatief weinig corruptiezaken en integriteitschendingen kent. Ondanks het beperkt aantal regels en weinig toezicht blijkt Nederland een hoog percentage publiek vertrouwen in de integriteit van Kamerleden, rechters en officieren van Justitie te hebben. Bovendien werd de Nederlandse organisatie van het evaluatiebezoek – waar ook uw Kamer en de Griffie van uw Kamer bij betrokken waren – meermaals geprezen. Evenwel ontving Nederland ter verdere voorkoming van corruptie bij het Parlement, het Openbaar Ministerie en de Rechterlijke Macht de volgende aanbevelingen:

Parlement:

- GRECO doet de aanbeveling een gedragscode op te stellen voor leden van beide Kamers;
- Ten aanzien van de registratie van (financiële) belangen doet GRECO de aanbeveling een herziening door te voeren waarbij het aantal registratiecategorieën wordt uitgebreid en de mate van detail waarin gerapporteerd dient te worden kan worden voorgeschreven. Tevens wordt aanbevolen te overwegen om in de toekomst belangen van afhankelijke familieleden van het parlementslid mee te nemen in de opgave van belangen;
- Aan bovenstaande (nog te ontwerpen) regelingen doet GRECO de aanbeveling een toezicht- en handhavingmechanisme te verbinden;
- GRECO doet de beide Kamers de aanbeveling een verantwoordelijke aan te wijzen met de functie van vertrouwenspersoon en om voorzieningen te treffen voor specifieke en periodieke training voor alle leden van beide Kamers omtrent ethische vraagstukken en belangenverstrengeling." (...)

3. Juni 2014: Rapport werkgroep met 10 aanbevelingen

De door het Presidium ingestelde werkgroep biedt op 25 juni 2014 zijn rapport aan de Kamervoorzitter aan. Op 16 oktober 2014 wordt dit rapport door het Presidium aan de Kamer aangeboden ([Kamerstuk II, 2014/15, 33 924, nr. 15](#)).

Terugkijkend constateert de werkgroep dat er in het verleden vaak is stilgestaan bij het thema integriteit van Kamerleden en dat decennialang de algemene conclusie steeds was dat:

- 'er geen behoefte bestond aan een gedragscode (naast de grondwettelijke edden/beloften en de wettelijke bepalingen ter zake van nevenfuncties (incompatibiliteiten) en ambtsmisdrijven, en naast de bepalingen in het Reglement

²⁵ Evaluation Report Netherlands. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Dit landenrapport verschijnt in het kader van de vierde evaluatieronde van de GRECO (zie ook bijlage 2).

- van Orde over taalgebruik, geheimhouding en bij te houden registers over geschenken, reizen en nevenfuncties);
- het primair de politieke partijen en Kamerfracties zijn die toezichthoudend en handhavend kunnen optreden, vanuit hun eigen normenkader, dat aanvullend kan zijn ten opzichte van de zojuist genoemde algemene regelingen'.

De werkgroep schrijft:

"De motie Heijnen is door veel soortgelijke moties voorafgegaan, met name in de jaren 1997 en 2004. De moties, om een gedragscode of algemeen toetsingskader vast te stellen en/of een toetsingscommissie in het leven te roepen en om een nadere regeling te treffen voor toelaatbare nevenfuncties en voor het melden van aandelenbezit, werden echter alle verworpen. Er bleek ook geen meerderheid voor het idee om het presidium of de Voorzitter een rol te geven in het toetsen van handelingen van Kamerleden. Behalve het uitbreiden van het aantal registers (naast de al bestaande registers voor nevenfuncties en geschenken werd ook een register voor reizen ingesteld) wilde de Kamer het aan de fracties en politieke partijen laten om eventueel nadere regels te stellen en om preventief dan wel sanctionerend op te treden." (p. 5)

De werkgroep borduurt voort op deze lijn en doet in zijn rapport de volgende tien aanbevelingen:

Aanbeveling 1

De werkgroep beveelt aan om de bestaande (en deels nog aan te vullen) regels te bundelen, waar mogelijk en nodig inclusief passages uit de desbetreffende memories van toelichting, en deze Regelingen integriteit leden van de Tweede Kamer uit te reiken aan de leden en tevens toegankelijk te maken voor het publiek.

Aanbeveling 2

De werkgroep beveelt aan om het eerste lid van artikel 150a van het Reglement van Orde te laten luiden: «Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten uit hun nevenactiviteiten vermelden, uiterlijk één week na aanvaarding daarvan, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd.

Aanbeveling 3

De werkgroep beveelt aan om in de toelichting op dit onderdeel van het Reglement van Orde op te nemen dat het begrip «belangen» extensief wordt uitgelegd en zich niet strikt hoeft te beperken tot nevenactiviteiten en functies als zodanig.

Aanbeveling 4

De werkgroep beveelt aan om het tweede lid van artikel 150a van het Reglement van Orde te laten luiden: «ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun buitenlandse reizen waarvan vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald vermelden, uiterlijk één week na terugkeer in Nederland».

Aanbeveling 5

De werkgroep beveelt aan om in het derde lid van artikel 150a van het Reglement van orde achter het woord «geschenken» toe te voegen de woorden «en voordelen».

Aanbeveling 6

De werkgroep beveelt aan om in de instructie van de griffie van de Kamer op te nemen om elk lid halfjaarlijks te attenderen op de registers en op de mogelijkheid om omissies (zoals niet binnen de termijn opgegeven nevenactiviteiten of reizen) te corrigeren.

Aanbeveling 7

De werkgroep beveelt aan om in de introductiecursussen na het aantreden van nieuwe leden ook een cursus integriteit op te nemen, waarin het belang van integriteit en de bestaande regels worden toegelicht.

Aanbeveling 8

De werkgroep beveelt tevens aan om periodiek, bijvoorbeeld eens per jaar, sessies te beleggen met groepen Kamerleden, waarin zij onder deskundige leiding met elkaar van gedachten wisselen over hun concrete ervaringen met integriteitsvragen.

Aanbeveling 9

De werkgroep beveelt tevens aan om deze sessies telkenmale te evalueren en te bezien of daaruit suggesties voortvloeien om de bestaande integriteitsregels te herzien of aan te vullen.

Aanbeveling 10

De werkgroep beveelt aan dat het presidium een voordracht doet aan de Kamer van een persoon die als vertrouwenspersoon Integriteit door de leden kan worden benaderd indien zij advies wensen inzake een integriteitskwestie.

Het Presidium vat het rapport van de werkgroep in de brief aan de Tweede Kamer als volgt samen:

"De werkgroep stelt niet voor tot een gedragscode te komen omdat dit «slechts» een notificatie zou zijn van bestaande en op basis van de 10 aanbevelingen enigszins te verscherpen regelgeving.

Het presidium heeft alle aanbevelingen tot de zijne gemaakt met uitzondering van aanbeveling 8 en 9. Het presidium ziet daar de meerwaarde niet van. Dit geldt ook voor de aanbeveling uit het GRECO rapport om een gedragscode in te stellen. Het presidium onderschrijft de opvatting van de werkgroep dat dit geen meerwaarde heeft.

Het presidium stelt de Kamer voor de overige aanbevelingen van de werkgroep over te nemen. Voor wat betreft de aanbevelingen 2, 3, 4 en 5 worden er voorstellen aan de Kamer voorgelegd voor een aanpassing van het Reglement van Orde. Aanbeveling 6 leidt tot een aanpassing van de instructie van de Griffie Plenair. Na instemming van de Kamer zullen de overige aanbevelingen in uitvoering worden genomen. Het presidium stelt tenslotte voor de benoeming van een vertrouwenspersoon Integriteit aan het presidium te delegeren."

De aanbevelingen van het Presidium worden [op 4 november 2014](#) door de Kamer aangenomen.

4. Februari 2015: Verduidelijkende brief van de werkgroep

Op verzoek van het Presidium geeft de werkgroep per brief van 24 februari 2015 ([Kamerstukken II, 2014/15, 33 924, nr. 16](#)) een nadere toelichting op de toepassing van het gewijzigde artikel 150a van het Reglement van Orde. Dit artikel luidt inmiddels (sinds de Kamer instemde met de desbetreffende aanbeveling van de werkgroep) als volgt:

Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten uit hun nevenactiviteiten vermelden, uiterlijk één week na aanvaarding daarvan, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd.

Bij individuele Kamerleden zijn echter vragen gerezen over de toepassing van het laatste zinsdeel van dit artikellid. Desgevraagd door het Presidium verschaft de werkgroep nadere duiding. Daarbij verwijst de werkgroep ook terug naar de toelichting in het eerdere rapport, waarin onder andere de volgende passage is opgenomen:

"De werkgroep merkt op dat een Kamerlid er goed aan doet om zich er rekenschap van te geven dat ook specifieke omstandigheden die hun partner of andere directe familieleden betreffen door derden redelijkerwijs kunnen worden beschouwd als relevant in de beoordeling van zijn opereren als Kamerlid. Ook in het GRECO-rapport wordt uitvoerig stilgestaan bij het betrekken van de belangen van familie in de afwegingen bij het bekend maken van belangen. De werkgroep plaatst hier echter wel een kanttekening. Het is om verschillende redenen niet altijd mogelijk om alle belangen in de privéomgeving van een Kamerlid in beeld te brengen, door een verplichte melding daarvan door het Kamerlid. Op de eerste plaats is de privéomgeving niet goed af te bakenen: tellen alleen familierechtelijke betrekkingen en hoe ver dan? Wat geldt in de situatie van ongehuwd of ongeregistreerd partnerschap? Tellen ook vriendschappelijke betrekkingen? Hoe worden die gedefinieerd? Op de tweede plaats: alle privébetrekkingen van een Kamerlid hebben uiteraard recht op bescherming van hun privacy; niet alleen is een inbreuk daarop niet mogelijk zonder een solide wettelijke basis, een dergelijke inbreuk zou ook disproportioneel kunnen zijn in relatie met het doel, te weten het waken over de integriteit van een Kamerlid." (Kamerstukken II, 2014/15, 33 924, nr. 15, p. 9)

In aanvulling op deze eerdere toelichting schrijft de werkgroep onder meer:

"Wellicht kan de volgende vuistregel behulpzaam zijn: als een willekeurige toeschouwer zonder veel omwegen zou kunnen denken dat een bepaalde private omstandigheid van een Kamerlid van invloed is op diens stellingname in een publiek vraagstuk, kan het raadzaam zijn omstandigheid in het register te doen opnemen. Dan kan immers nooit gesteld worden dat die omstandigheid verborgen is gehouden. Het gaat er niet om óf die omstandigheid daadwerkelijk van invloed is geweest. Dat, noch het tegendeel, is te bewijzen. Het is echter het Kamerlid zelf dat, al dan niet met toepassing van deze vuistregel, zal moeten beslissen wat hij in het register wenst te vermelden. Het is verstandig de bandbreedte van wat een buitenstaander «redelijkerwijs» als van invloed op parlementaire gedragingen kan beschouwen, ruimer te nemen als het gaat om beleidsterreinen waarop men woordvoerder is van de fractie of lid is van de betrokken Kamercommissie".

5. Augustus 2015: Eerste naleavingsverslag GRECO m.b.t. uitvoering aanbevelingen

In juni 2015 bespreekt de GRECO de opvolging door Nederland van de aanbevelingen uit het GRECO-rapport van 2013 aan de hand van het [eerste naleavingsverslag](#). Ten aanzien

van de aanbevelingen met betrekking tot integriteit Kamerleden informeren de ministers Plasterk en Van der Steur de Tweede Kamer hierover per brief ([Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VI nr. 104](#)) als volgt:

1. Opstellen van een gedragscode voor beide Kamers (gedeeltelijk geïmplementeerd)

Met de wijzigingen in de Reglementen van Orde van beide Kamers wordt geconcludeerd dat voor een belangrijk deel wordt voorzien in de implementatie van deze aanbeveling. GRECO merkt echter op dat de beide Kamers (dan wel de politieke partijen) geen regels of richtlijnen hebben rond de omgang van Kamerleden met lobbyisten. Zijn conclusie is daarom dat de aanbeveling slechts gedeeltelijk is geïmplementeerd.

2. Heroverwegen van de regels t.a.v. opgeven van bezit van aandelen/belangen + herooverwegen kring van personen voor wie deze regels gelden (geïmplementeerd)

GRECO stelt dat met uitbreiding van op te geven belangen door wijzigingen in de Reglementen van Orde en het instellen van registratieverplichtingen naar tevredenheid invulling is gegeven aan deze aanbeveling door de beide Kamers.

3. Toezicht en handhaving bij overtreding van Integriteitsregels (niet geïmplementeerd)

GRECO is van mening dat de beide Kamers geen substantiële acties hebben ondernomen op het terrein van toezicht en handhaving die bijdragen aan de invulling van deze aanbeveling.

4. Instellen van vertrouwenspersonen + aanbieden van periodieke training op Integriteitsbewustzijn (niet geïmplementeerd)

GRECO betreurt dat de Eerste Kamer heeft besloten om geen formele vertrouwenspersoon aan te stellen en stelt tevens vast dat beide Kamers hebben besloten niet te voorzien in periodieke trainingen. Tot slot heeft GRECO kennis genomen van het voornemen tot benoeming van een vertrouwenspersoon voor de Tweede Kamer, maar moest worden geconstateerd dat de benoeming op de dag van behandeling van het rapport nog niet was geformaliseerd. Deze aanbeveling blijft daarmee vooralsnog niet geïmplementeerd.

6. December 2016: Tussentijds naleavingsverslag GRECO m.b.t. uitvoering aanbevelingen

In oktober 2016 bespreekt de GRECO opnieuw de voortgang van de implementatie door Nederland van de aanbevelingen. Dit aan de hand van een door GRECO opgesteld 'Tussentijds Naleavingsverslag Nederland'. De ministers Plasterk en Van der Steur informeren de Tweede Kamer hierover op 5 december 2016 per brief ([Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 VI nr. 86](#)). Over de aanbevelingen 1, 3 en 4 heeft de GRECO nog opmerkingen die de ministers als volgt verwoorden in hun brief:

GRECO ziet ruimte voor verbetering ten aanzien van de volgende, niet of gedeeltelijk geïmplementeerde aanbevelingen:

I. Opstellen van regels ten aanzien van omgang met lobbyisten (gedeeltelijk geïmplementeerd)

Oorspronkelijk was deze aanbeveling breder en zag deze op het opstellen van een openbare gedragscode voor Kamerleden waarin aandacht werd geschonken aan preventie van belangenverstrengeling, geschenken en andere voordelen, nevenactiviteiten en financiële belangen. Met eerder genomen maatregelen zijn deze onderwerpen voldoende geadresseerd.

Naar het oordeel van de GRECO ontbreken nog richtlijnen voor Kamerleden rond de omgang met lobbyisten. Nederland heeft aangevoerd dat er algemene integriteitsregels zijn en dat deze verder worden ingevuld door de politieke partijen. De GRECO heeft aangegeven dat dit onverlet laat dat richtlijnen op het gebied van lobbyactiviteiten («appropriate guidelines on do's and don'ts») zinvol zijn. De GRECO heeft kennis genomen van de initiatiefnota van de leden Bouwmeester en Oosenbrug «Lobby in het daglicht: luisteren en laten zien» (Kamerstuk 34 376), maar concludeert dat dit initiatief nog in een beginfase verkeert. Om deze reden handhaaft de GRECO haar eerdere standpunt.

III. Toezicht en handhaving bij overtreding van Integriteitsregels (niet geïmplementeerd)

De GRECO constateert dat de beide Kamers geen actie hebben ondernomen op het terrein van toezicht op de naleving van integriteitsregels en handhaving in geval van schending van deze regels. De GRECO heeft kennis genomen van de stellingname van de Kamers dat de Nederlandse Grondwet geen mogelijkheid kent een Kamerlid te schorsen of te dwingen af te treden indien er sprake is van overtreding van integriteitsregels en dat ook dit een kwestie van de politieke partijen is. De GRECO meent dat dit niet betekent dat mildere maatregelen, zoals een reprimande, niet mogelijk zijn. Om deze reden handhaaft de GRECO ook op dit punt haar eerdere standpunt: de aanbeveling is niet opgevolgd.

IV. Instellen van vertrouwenspersonen + aanbieden van periodieke training op Integriteitsbewustzijn (gedeeltelijk geïmplementeerd)

Ten aanzien van deze aanbeveling is vooruitgang geboekt. GRECO heeft met waardering kennis genomen van de benoeming van een vertrouwenspersoon door de Tweede Kamer. GRECO is kritisch over het feit dat de Eerste Kamer heeft besloten geen formele vertrouwenspersoon aan te stellen, maar deze rol heeft toegewezen aan de voorzitter. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling stelt GRECO vast dat de Tweede Kamer heeft besloten integriteitstrainingen aan te bieden aan alle leden na de verkiezingen in 2017, maar dat beide Kamers niet hebben besloten te voorzien in periodieke trainingen. Deze aanbeveling is daarmee naar het oordeel van de GRECO gedeeltelijk geïmplementeerd (was in 2015: niet geïmplementeerd).

7. Juni 2018: Tweede nalevingsverslag GRECO m.b.t. uitvoering aanbevelingen

Op 13 juni 2018 ontvangt de Kamer een brief van de ministers Ollongren en Grapperhaus over de implementatie van de GRECO-aanbevelingen ([Kamerstukken II, 2017/18, 34 725, nr. 15](#)). Dit naar aanleiding van het 23 maart 2018 verschenen '[Tweede Nalevingsverslag Nederland](#)' van de GRECO.

De ministers schrijven onder andere:

"In de plenaire vergadering van de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO) die plaatsvond van 19 tot en met 23 maart 2018, is gesproken over de implementatie van de aanbevelingen van de GRECO aan Nederland ter preventie van corruptie en het bevorderen van integer gedrag bij het parlement, de rechtspraak en het Openbaar Ministerie. (...) Hierin stelt de GRECO vast dat Nederland van de zeven aanbevelingen in totaal drie naar tevredenheid heeft geïmplementeerd. Twee aanbevelingen zijn gedeeltelijk geïmplementeerd en twee zijn niet geïmplementeerd."

"De GRECO is van mening dat er ten aanzien van de aanbevelingen aan het parlement weinig vooruitgang is geboekt."

Ten aanzien van **aanbeveling I** betreurt GRECO dat richtlijnen voor Kamerleden rond de omgang met lobbyisten nog ontbreken. De GRECO herhaalt zijn eerdere standpunt dat richtlijnen over «do's and don'ts» in de relatie met lobbyisten, zowel binnen als buiten het parlement, zinvol zijn.

Ten aanzien van **aanbeveling III** heeft de GRECO kennisgenomen van de modernisering van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid van 22 april 1855, en van het systeem van «peer supervision» in de Eerste Kamer, maar constateert zij dat er in beide Kamers nog geen sprake is van een systeem van toezicht op de naleving van integriteitsregels en handhaving in geval van schending van deze regels.

De GRECO is tevreden dat bij de Tweede Kamer periodieke cursussen over het reglement van orde worden georganiseerd, waarin aandacht wordt geschonken aan integriteitsregels. Hiermee is **aanbeveling IV** door de Tweede Kamer geïmplementeerd. De GRECO constateert ten aanzien van de Eerste Kamer dat integriteit weliswaar een aandachtspunt is in bijeenkomsten van de Commissie van Senatoren, maar dat er geen specifieke en periodieke trainingen zijn voor alle Kamerleden. Voorts heeft de GRECO twijfel over de rol van de voorzitter van de Eerste Kamer als vertrouwenspersoon.

Het verzoek van de GRECO aan Nederland is om uiterlijk 31 december 2018 opnieuw te rapporteren over de voortgang van de implementatie van bovengenoemde nog openstaande aanbevelingen."

Een maand na de verschijning krijgt het 2^e nalevingsrapport van GRECO veel aandacht in media die zich richt op een voetnoot waarin gerefereerd wordt aan het appartement van het Kamerlid Pechtold (zie boxtekst hieronder).

In het 2^e nalevingsrapport rapport GRECO staat op pagina 4 en 5 het volgende (letterlijke tekst):

"GRECO stelt vast dat de Tweede Kamer nog geen plan heeft om een systeem van toezicht en handhaving van de integriteitsregels in te voeren. Dit is betreurenswaardig en uit een recente zaak ^[voetnoot] bleek dat het nodig is dat de Kamer toezicht houdt op de uitvoering van de regels en deze op gezaghebbende wijze interpreteert."

[tekst van de voetnoot]: "Een Kamerlid had nagelaten om melding te maken van een appartement van 135.000 euro dat hij had ontvangen als geschenk, met als argument dat het een privégeschenk betrof. In de integriteitsrichtlijnen van de Tweede Kamer wordt echter niet vermeld dat uitsluitend geschenken die zijn ontvangen in het kader van parlementaire taken moeten worden aangegeven. Zie https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/19/wel-de-chocoladereep-niet-de-flat-a1585589?utm_source=NRC&utm_medium=related&utm_campaign=related2"

Door verschillende media wordt deze passage opgepakt. Onderstaand enkele weblinks naar voorbeelden:

[Appartement Pechtold voorbeeld van mager toezicht integriteit \(NOS\)](#)
[Appartement Pechtold voorbeeld van gebrek aan integriteitstoezicht \(FD\)](#)
[Corruptiebestrijders Europa vallen over penthouse-gift Pechtold \(De Telegraaf\)](#)
[Corruptiewaakhond tikt Nederland op vingers om appartement Pechtold \(Elsevier Weekblad\)](#)
[Raad van Europa wil duidelijkere regels geschenkenregister Tweede Kamer \(NRC\)](#)

8. Juni 2018: Presidium vraagt werkgroep opnieuw advies uit te brengen

Op 27 juni 2018 bepreekt het Presidium het 2^e nalevingsrapport van de GRECO en besluit de nog zittende leden van de werkgroep uit 2013 te vragen zich over dit rapport te buigen.²⁶ In een interne brief aan de leden van de werkgroep schrijft het Presidium:

"Het Presidium acht het wenselijk dat de werkgroep "Integriteit Leden van de Tweede Kamer", door het Presidium medio 2013 ingesteld, zich wederom buigt over de bestaande integriteitsbepalingen, in het licht van de aanbevelingen van de GRECO en in het licht van aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen.

U bent allen in 2013 tot de werkgroep toegetreden. De werkgroep heeft in juni 2014 rapport uitgebracht, dat door de Kamer grotendeels is overgenomen. Sindsdien zijn enkele aanbevelingen van de werkgroep geïmplementeerd. De GRECO brengt periodiek verslag uit over die implementatie. De GRECO constateert op twee punten nog tekortkomingen waar het de Tweede Kamer betreft: het ontbreken van een systeem van toezicht en handhaving en het ontbreken van een beleid ten aanzien van (contacten) met lobbyisten.

Hierbij verzoek ik u namens het Presidium vriendelijk om uw taak weer op te nemen. Omdat Nederland in december van dit jaar wederom verslag zal moeten uitbrengen aan de GRECO zou een rapport of tussenrapport vóór 15 november a.s. welkom zijn. De Griffier heeft de heer T. de Lange aangewezen als griffier van de werkgroep."

²⁶ Dit besluit wordt ook openbaar gemaakt, zie onder meer: <https://nos.nl/artikel/2238710-tweede-kamer-onderzoekt-eigen-integriteitsregels.html> en <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/werkgroep-bekijkt-bestaande-integriteitsbepalingen-0>

7 Bijlage 2: Rapporten en aanbevelingen GRECO

In deze bijlage een overzicht van:

- A. de rapporten van GRECO die betrekking hebben op Nederland
- B. de passages uit het laatste GRECO-rapport (maart 2018) die betrekking hebben op integriteit van Kamerleden

A. GRECO

De 'Groep Staten tegen Corruptie' (GRECO) is een orgaan van de Raad van Europa gericht op het bevorderen van corruptiebestrijding door de lidstaten. De GRECO ziet onder meer toe op de naleving van de [Richtsnoeren voor de bestrijding van Corruptie](#) en de uitvoering van het Actieprogramma tegen Corruptie. Dit door middel van wederzijdse evaluaties onder lidstaten.

Deze evaluatierondes leiden tot rapporten aan lidstaten met aanbevelingen (Evaluation Reports). De implementatie en naleving van de aanbevelingen worden vervolgens weer gemonitord in (tussentijdse) nalevingsverslagen (Compliance Reports).

Er zijn inmiddels vier evaluatierondes geweest en een vijfde ronde is recent gestart. De aanbevelingen rond integriteit van Kamerleden zijn onderdeel van de vierde evaluatieronde.

In de vierde evaluatieronde, die is gestart op 1 januari 2012, richt zich op corruptiepreventie met betrekking tot de leden van het Parlement, de rechterlijke macht en het openbaar ministerie. Gekeken wordt naar onder meer: de borging van ethische beginselen en gedragsregels; de regeling van belangenconflicten; incompatibiliteiten; openbare registers van bezittingen, neveninkomsten en belangen; de handhaving van de regels inzake belangenconflicten, alsmede (vergroting van) bewustzijn rondom deze onderwerpen.

Met betrekking tot Nederland zijn in het kader van deze vierde evaluatieronde de volgende rapporten verschenen:

Rapport GRECO i.h.k.v. de vierde evaluatieronde	Vastgesteld	Gepubliceerd	Tweede Kamer door regering geïnformeerd
Evaluatie Rapport NL	21 juni 2013	28 juli 2013	5 juli 2013 Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VII, nr. 78
Eerste Nalevingsverslag	19 juni 2015	augustus 2015	19 augustus 2015 Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VI, nr. 104
Tussentijds Nalevingsverslag	21 oktober 2016	december 2016	5 december 2016 Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 VI, nr. 86
Tweede Nalevingsverslag	23 maart 2018	juni 2018	13 juni 2018 Kamerstukken II, 2017/18, 34 725, nr. 15

B. Bevindingen GRECO met betrekking tot Kamerleden

Onderstaand de letterlijke tekst uit het tweede nalevingsverslag NL van GRECO (d.d. 23 maart 2018) wat betreft passages die betrekking hebben op integriteit Kamerleden.

Preventie van corruptie met betrekking tot parlementsleden

Aanbeveling i.

7. GRECO beveelt aan dat er voor de leden van beide Kamers van het parlement - samen met hun leden - gedragscodes worden opgesteld en goedgekeurd, welke laagdrempelig voor het publiek toegankelijk worden gemaakt (vooral met inbegrip van richtsnoeren voor de preventie van belangenverstrengeling, geschenken en andere voordelen, nevenactiviteiten en financiële belangen, openbaarmakingsvereisten, misbruik van informatie en contact met derden zoals lobbyisten).

8. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling werd geacht deels te zijn uitgevoerd ten aanzien van zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer; GRECO verwelkomt het feit dat beide Kamers – in navolging van deze aanbeveling – hun respectievelijke Reglement van Orde hebben herzien, behalve voor zover het de specifieke vraag met betrekking tot “contact met derden, zoals lobbyisten” betrof. In haar toelichting wees de overheid erop dat de gewijzigde integriteitsregels van een tamelijk algemene aard zijn en dat nadere invulling aan de verschillende vertegenwoordigde fracties in het parlement is. Een initiatief van twee Tweede Kamerleden in de vorm van een beleidsdocument: *“Lobby in daglicht: luisteren & laten zien”* (december 2015) kon volgens de overheid resulteren in ontwerpwetgeving inzake lobbyen. GRECO stelde echter vast dat dit initiatief zich nog in een zeer vroeg stadium bevond op het moment van vaststelling van het tussentijdse nalevingsverslag.

9. De Nederlandse overheid meldt nu dat de Tweede Kamer op basis van het beleidsdocument *“Lobby in daglicht: luisteren & laten zien”* het Presidium heeft verzocht beleid op te stellen waarbij lobbyisten een toegangspas krijgen. In de zomer van 2017 heeft het Presidium een besluit genomen over de criteria voor het toekennen van deze passen, met de nadruk op transparantie, veiligheid en toegankelijkheid. Dit toegangsbeleid, waarbij lobbyisten zonder afspraak geen toegang hebben tot het niet-openbare gedeelte van de Tweede Kamer, is van kracht geworden. Verder is het draaideurbeleid met betrekking tot ministers aangescherpt in mei 2017: er is een lobbyverbod van twee jaar ingevoerd voor oud-ministers en oud-staatssecretarissen over zaken op hun voormalige beleidsterrein.

10. De overheid vermeldt ook dat de Eerste Kamer geen nieuwe ontwikkelingen heeft gemeld over deze aanbeveling. De Eerste Kamer is van mening dat regels over contacten met lobbyisten vallen

onder de verantwoordelijkheid van de verschillende parlementaire fracties, en is tevens van mening dat het niet nuttig is om een register van lobbyisten op te zetten, aangezien de Eerste Kamerleden deeltijdpolitici zijn die alleen op dinsdag aanwezig zijn. De meeste contacten met derden vinden daarom plaats buiten de Eerste Kamer. Een jaar geleden heeft het College van Senioren besloten de ontwikkelingen in deze kwestie in de Tweede Kamer af te wachten en zelf geen verdere stappen te ondernemen. Contacten met lobbyisten moeten worden besproken in nog te plannen vergaderingen van het College van Senioren over integriteit.

11. GRECO betreurt het gebrek aan vooruitgang met betrekking tot deze aanbeveling. GRECO wijst er opnieuw op, net zoals in de voorgaande verslagen, dat het doel van deze aanbeveling niet gaat over de situatie van lobbyisten en of er al dan niet een lobbyistenregister moet worden ingevoerd, alhoewel een dergelijk initiatief prijzenswaardig is vanuit het oogpunt van transparantie. Het doel is veeleer om parlementariërs passende richtsnoeren te bieden over de 'geboden en verboden' in hun contacten met lobbyisten, binnen en buiten het parlement. GRECO snapt nog steeds niet waarom het niet mogelijk is ten aanzien van het contact met derden principiële richtlijnen voor Kamerleden op te stellen, aangezien alle overige punten die worden benadrukt in deze aanbeveling al op een dergelijke manier zijn aanpak.

12. GRECO stelt vast dat aanbeveling i nog altijd deels is uitgevoerd.

Aanbeveling iii.

13. *GRECO beveelt aan dat er passende maatregelen worden getroffen om toezicht op en handhaving van bestaande en nog te bepalen declaratievereisten en andere gedragsregels voor parlementsleden te waarborgen.*

14. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in de voorgaande verslagen geacht werd niet te zijn uitgevoerd. De overheid betoogde, onder andere, dat beide Kamers zich over de kwestie van toezicht en handhaving van integriteitsregels hebben gebogen, maar dat het grondwettelijk niet mogelijk is Kamerleden te schorsen of tot aftreden te dwingen op basis van niet-naleving van integriteitsregels. Het toezicht op het ethisch gedrag van Kamerleden, en de handhaving daarvan, zou juist een politieke kwestie zijn die door de politieke fracties en/of partijen dient te worden opgepakt. GRECO was het niet eens met deze stelling en snapte niet waarom het niet mogelijk was te voorzien in minder verregaande sancties, zoals een berisping of schorsing van deelname aan bepaalde zittingen of vergaderingen, op een vergelijkbare wijze als nu voor bepaalde andere overtredingen van het Reglement van Orde van beide Kamers het geval is, zoals bij schendingen van de vertrouwelijkheid.

15. De overheid geeft nu aan dat de huidige interne richtlijnen volgens de Tweede Kamer gepast en toereikend zijn en dat er geen aanvullende interne voorschriften inzake toezicht en handhaving nodig zijn. Waarschijnlijk wordt er binnenkort een wetsontwerp voorgelegd aan de Kamer waarin de strafrechtelijke vervolging van Kamerleden vanwege aan hun ambt gerelateerde strafbare feiten, waaronder bepaalde schendingen van integriteit, vereenvoudigd wordt. De bedoeling van

dit ontwerp is vereenvoudiging van de procedure voor het onderzoek van vermoedelijk wangedrag van Kamerleden, en van overige ambtsdragers, zoals schendingen van de ambtseed. Ter voorbereiding van dit wetsontwerp werd in januari 2018¹ een ander ontwerp ingediend bij de Kamer om de ernstigste obstakels en onduidelijkheden weg te nemen.

16. De overheid vermeldt ook dat de tijdelijke Eerste Kamercommissie die in 2014 is opgericht om het verslag van de vierde evaluatieronde van GRECO te onderzoeken heeft geadviseerd een systeem van intern en extern collegiaal toezicht in te voeren, de zogenoemde 'peer-supervision'. Volgens de commissie zouden lastige casussen met betrekking tot gepast gedrag en integriteit besproken kunnen worden door het College van Senioren, met een adviserende rol voor de voorzitter van de Eerste Kamer. Dit systeem is vervolgens goedgekeurd door de gehele Eerste Kamer en naar verluidt werkt het goed in de dagelijkse praktijk. Het College bespreekt jaarlijks een handvol integriteitszaken. In de meeste gevallen gaat het om de behandeling van vertrouwelijke documenten, en conflicten worden opgelost door overleg en consensus. De voorzitter van de Eerste Kamer geeft ook advies in een beperkt aantal zaken per jaar. Volgens het huidige Reglement van Orde mag hij/zij een Eerste Kamerlid dat aanstootgevende taal gebruikt tijdens een debat het woord ontnemen. In één geval is dit daadwerkelijk gebeurd.

17. GRECO stelt vast dat de Tweede Kamer nog geen plan heeft om een systeem van toezicht en handhaving van de integriteitsregels in te voeren. Dit is betreurenswaardig en uit een recente zaak² bleek dat het nodig is dat de Kamer toezicht houdt op de uitvoering van de regels en deze op gezaghebbende wijze interpreteert. Wat betreft de Eerste Kamer zou het systeem van collegiaal toezicht geschikt kunnen zijn om te waarborgen dat er afdoende toezicht en handhaving van de declaratievereisten en integriteitsregels is, zoals voorgeschreven in de aanbeveling. In de praktijk lijkt het College van Senioren niet proactief bezig met het aanpakken van mogelijke inbreuken op de integriteit, anders dan op het gebied van vertrouwelijkheid en passend gedrag tijdens zittingen, punten die al aan de orde waren geweest bij het uitkomen van het evaluatieverslag.

18. GRECO stelt vast dat aanbeveling iii nog niet is uitgevoerd.

Aanbeveling iv.

19. GRECO heeft ten aanzien van beide Kamers van het parlement aanbevolen (i) dat er een specifieke vertrouwenspersoon wordt aangewezen met als taak parlementariërs te begeleiden bij en adviseren over ethische vraagstukken en gevallen van mogelijke belangenverstrengeling in specifieke situaties, en (ii) dat wordt voorzien in specifieke en periodieke training van alle parlementariërs over ethische vraagstukken en belangenverstrengeling.

20. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in het tussentijdse nalevingsverslag geacht werd deels te zijn uitgevoerd. Ze verwelkomde de aanstelling door de Tweede Kamer van een onafhankelijke vertrouwenspersoon die zich bezighoudt met kwesties met betrekking tot integriteit, ethiek en gedrag op grond van het Reglement van Orde. Ze had wel haar twijfels over

het feit dat de Eerste Kamer de taken van vertrouwenspersoon aan haar Kamervoorzitter had toegewezen; GRECO stelde vast dat de Kamervoorzitter deze rol reeds had ten tijde van het evaluatieverslag en dat de Kamervoorzitter niet de aangewezen persoon leek om deze taken te vervullen, gezien hij/zij primair belast was met het geven van leiding aan de Eerste Kamer. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling over specifieke en periodieke training had de Tweede Kamer gemeld dat al haar Kamerleden na de verkiezingen van 2017 integriteitstraining aangeboden zouden krijgen. Er werden echter geen details gegeven over de inhoud of periodiciteit van dergelijke training. De Eerste Kamer had geen nieuwe informatie aangeleverd.

21. De Nederlandse overheid meldt met betrekking tot het eerste deel van de aanbeveling dat de Eerste Kamer benadrukte dat de benoeming van de Kamervoorzitter als vertrouwenspersoon een besluit is dat Kamerbrede steun van de senatoren heeft. De Kamervoorzitter geeft niet daadwerkelijk “leiding” aan de Eerste Kamer, noch vertegenwoordigt hij/zij de meningen van de meerderheid van de Eerste Kamer. Hij/zij is veeleer het gezicht en boegbeeld van de Eerste Kamer, zowel intern als extern. Hij/zij kan niet worden beschouwd als de vertegenwoordiger van de mening van de meerderheid van de Eerste Kamer, maar vervult zijn/haar taken op onafhankelijke en onpartijdige wijze. De overheid benadrukt dat tot nu toe geen enkele fractie of individuele senator de wens heeft geuit om de huidige regeling te wijzigen.

22. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling meldt de overheid dat de Tweede Kamer in 2017 na de Tweede Kamerverkiezingen introductiecursussen heeft aangeboden aan alle onlangs her-/gekozen Kamerleden. Daarin zijn de integriteitsrichtlijnen in het Reglement van Orde en de verplichting om bepaalde openbare verslagen bij te houden besproken. Deze cursussen zijn diverse malen herhaald en gaan deel uitmaken van een doorlopend programma. Ook het personeel van de Tweede Kamerleden kan eraan deelnemen. De Eerste Kamer meldt dat integriteit, zelfs zonder dat er wordt voorzien in formele periodieke training, voortdurend de aandacht heeft bij vergaderingen van het College van Senioren. Alle nieuwe Eerste Kamerleden krijgen een kennismakingsdossier met specifieke informatie over de integriteitsregels. Alle senatoren zijn onlangs wederom op de hoogte gesteld van de huidige regelgeving met betrekking tot nevenactiviteiten, geschenken en reizen. In het najaar van 2017 is er een bijeenkomst over integriteit met externe sprekers gehouden voor het College van Senioren.

23. GRECO verwelkomt de informatie die de Tweede Kamer heeft verstrekt wat betreft de specifieke en periodieke cursussen met aandacht voor integriteit, waarmee lijkt te worden voldaan aan de vereisten uit het tweede deel van de aanbeveling. De Tweede Kamer heeft daarmee nu de vereiste maatregelen genomen ten aanzien van beide onderdelen van de aanbeveling.

24. De Eerste Kamer heeft echter geen nieuwe maatregelen genomen ten aanzien van de aanbeveling. De verstrekte informatie is in wezen dezelfde als voorheen, GRECO ziet daarom geen reden om haar eerdere beoordelingen op dit gebied te wijzigen. Wat betreft het eerste deel van de aanbeveling herhaalt GRECO haar twijfels over het feit dat de Eerste Kamervoorzitter de rol van vertrouwenspersoon heeft. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling zijn er weliswaar enkele maatregelen ter bewustwording genomen, maar er is geen specifieke en periodieke

training over integriteitskwesties geregeld voor alle senatoren. De Eerste Kamer heeft zodoende ten aanzien van geen van beide onderdelen van de aanbeveling de vereiste maatregelen genomen. Over het geheel genomen is de aanbeveling nog altijd gedeeltelijk uitgevoerd.

25. GRECO stelt vast dat aanbeveling iv nog altijd deels is uitgevoerd.

1 Wijziging van de wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen (Stb. 1855, 33) en aanpassing van daarmee verband houdende bepalingen in het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met het aanbrengen van enkele modernisering

2 Een Kamerlid had nagelaten om melding te maken van een appartement van 135.000 euro dat hij had ontvangen als geschenk, met als argument dat het een privégeschenk betrof. In de integriteitsrichtlijnen van de Tweede Kamer wordt echter niet vermeld dat uitsluitend geschenken die zijn ontvangen in het kader van parlementaire taken moeten worden aangegeven. Zie https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/19/wel-de-chocoladereep-niet-de-flat-a1585589?utm_source=NRC&utm_medium=related&utm_campaign=related2

8 Bijlage 3: Overzichten integriteitsbepalingen

Deze bijlage bevat:

- A. Overzicht integriteitsregelingen voor Kamerleden zoals opgenomen in het rapport van de werkgroep uit 2014
- B. Overzichtstabel integriteitsregelingen voor Kamerleden (zoals opgenomen in de 'Regelingen Integriteit' van de Tweede Kamer uit 2015)
- C. Overzicht van de huidige registers en reglementen

A. Overzicht integriteitsregelingen voor Kamerleden (opgesteld door werkgroep, 2014)

De werkgroep heeft in haar eerdere rapport in 2014 reeds in kaart gebracht welke (wettelijk) regeling zien op integriteit van leden van de Tweede Kamer. Onderstaand een overzichtstabel, gevolgd door een overzicht van regelingen (zie ook rapport werkgroep 2014; [Kamerstuk II, 2014/15, 33 924, nr. 15](#))

Onderwerp	Waar
Gunsten of giften aanvaarden om het ambt te verkrijgen	Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal
Gunsten of giften aanvaarden of beloften doen om iets in het ambt te laten of te doen	idem
Handelen in strijd met trouw aan Koning, Statuut en Grondwet	idem
Handelen in strijd met de plichten die het ambt meebrengt	Idem
Onverenigbare functies	Grondwet Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal
Opgeven van nevenactiviteiten en -inkomsten	Reglement van Orde Wet op de schadeloosstelling
Opgeven van aangeboden reizen	Reglement van Orde
Opgeven van geschenken van waarde	Reglement van Orde
Schenden vertrouwelijkheid van vergaderingen of stukken	Reglement van Orde
Beledigende taal gebruiken in vergadering	Reglement van Orde
Ter vergadering aansporen tot of instemmen met onwettig handelen	Reglement van Orde

1. De grondwettelijk voorgeschreven eden of beloften

Ingevolge artikel 2 van de *Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal*, leggen leden van de Staten-Generaal bij de aanvaarding van hun ambt eden of beloften af. Deze luiden:

«Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot lid van de Staten-Generaal te worden benoemd, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd.

Ik zweer (verklaar en beloof), dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen.

Ik zweer (beloof) trouw aan de Koning, aan het Statuut voor het Koninkrijk en aan de Grondwet.

Ik zweer (beloof) dat ik de plichten die mijn ambt mij oplegt getrouw zal vervullen.

Zo waarlijk helpe mij God almachtig!»

(Dat verklaar en beloof ik!»).

Handelingen die in strijd zijn met deze eden of beloften zijn strafrechtelijk vervolgbaar als ambtsmisdriven. Opdracht tot die vervolging moet overigens gegeven worden door regering of de Kamer zelf (dit is geregeld in de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid).

2. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer

Leden dienen ingevolge het RvO opgave te doen van nevenactiviteiten inclusief daaruit genoten inkomsten, van buitenlandse reizen op uitnodiging van derden en van geschenken boven 50 euro.

«Artikel 150a. Registers

- 1. Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten uit hun nevenactiviteiten vermelden, uiterlijk één week na aanvaarding daarvan. Onder inkomsten wordt verstaan: loon in de zin van artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met de eindheffingsbestanddelen, bedoeld in artikel 31 van die wet of winst uit onderneming in de zin van afdeling 3.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Op uiterlijk 1 april na ieder kalenderjaar waarin de inkomsten zijn genoten vermelden de leden opnieuw hun inkomsten over dat kalenderjaar.
- 2. Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun buitenlandse reizen op uitnodiging van derden vermelden, uiterlijk één week na terugkeer in Nederland.
- 3. Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden de door hen ontvangen geschenken met een hogere waarde dan 50 euro vermelden, uiterlijk één week na ontvangst van het geschenk.
- 4. De drie registers liggen voor een ieder ter inzage.
- 5. De Griffier is belast met de publicatie, twee maal per jaar, van de opgaven in het register voor de nevenfuncties».

Het RvO bevat geen sanctiebepalingen bij het niet doen van een opgave.

Daarnaast bevatten hoofdstuk XII A en B van het RvO bepalingen omtrent het in acht nemen van vertrouwelijkheid van vergaderingen en van documenten, als tot die vertrouwelijkheid is besloten.

«Artikel 143. Geheimhouding besloten commissievergadering

- 1. Ten aanzien van de gedachtewisseling in een besloten commissievergadering wordt geheimhouding in acht genomen, met uitzondering van hetgeen de commissie in haar verslag vermeldt.
- 2. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de commissie haar opheft.
- 3. De geheimhouding kan door de commissie in een besloten commissievergadering worden opgeheven.

Artikel 144. Geheimhouding plenaire vergadering met gesloten deuren

- 1. Ten aanzien van de gedachtewisseling in een plenaire vergadering met gesloten deuren wordt geheimhouding in acht genomen.
- 2. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de Kamer haar opheft.
- 3. De geheimhouding kan door de Kamer, met gesloten deuren vergaderend, worden opgeheven.

Artikel 145. Schending van de geheimhouding

- 1. Het presidium kan de Kamer voorstellen om een lid, dat de geheimhouding, bedoeld in de artikelen 143 en 144, niet in acht neemt, voor ten hoogste één maand uit te sluiten van alle vergaderingen van één of meer commissies.
- 2. Het presidium kan de Kamer eveneens voorstellen om een lid, als bedoeld in het eerste lid, voor ten hoogste de verdere duur van de zitting uit te sluiten van de kennisneming van vertrouwelijke stukken.
- 3. Een voorstel als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt niet gedaan dan nadat het presidium het betrokken lid in de gelegenheid heeft gesteld te worden gehoord.
- 4. Een voorstel als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt in stemming gebracht bij de aanvang van de eerste vergadering na de dag waarop het presidium tot het doen van het voorstel heeft besloten. Over dit voorstel wordt niet beraadslaagd.
- 5. Een besluit van de Kamer ingevolge dit artikel wordt door de Voorzitter onverwijld ter kennis gebracht van het betrokken lid.

Artikel 146. Vertrouwelijke stukken

- 1. De vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk wordt door een ieder in acht genomen.
- 2. Ter griffie wordt een register bijgehouden van bij de Kamer dan wel bij de commissies ingekomen vertrouwelijke stukken.
- 3. Bij afzonderlijke regeling, vast te stellen door de Kamer, worden voorschriften gegeven omtrent de aanwijzing en de behandeling van vertrouwelijke stukken. In ieder geval worden in deze regeling voorschriften gegeven over het registreren, het ter inzage leggen, het inzien, het verspreiden en het vermenigvuldigen van vertrouwelijke stukken.

Artikel 147. Schending van de vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk.

In het geval een lid de vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk niet in acht neemt, is artikel 145 van overeenkomstige toepassing».

Hierbij zijn dus wél sanctiebepalingen van toepassing.

Ook bevat het RvO een bepaling als het gaat om het gebruik van enkele onheuse gedragingen (die nader omschreven worden in het tweede lid van artikel 58) inclusief sanctiebepalingen.

«Artikel 58. Waarschuwing; terugneming van woorden

- 1. Indien een spreker van het onderwerp in beraadslaging afwijkt, roept de Voorzitter hem tot de behandeling van het onderwerp terug.
- 2. Indien een lid of een Minister beledigende uitdrukkingen gebruikt, de orde verstoort, de geheimhouding niet in acht neemt als bedoeld in hoofdstuk XIIA, de vertrouwelijkheid niet in acht neemt als bedoeld in hoofdstuk XIIB of instemming betuigt met dan wel aanspoort tot onwettige handelingen, wordt hij door de Voorzitter vermaand en in de gelegenheid gesteld de woorden die tot de waarschuwing aanleiding hebben gegeven, terug te nemen.

Artikel 59. Ontneming van het woord

- 1. Wanneer een spreker van de gelegenheid, bedoeld in artikel 58, tweede lid, geen gebruik maakt dan wel voortgaat van het onderwerp af te wijken, beledigende uitdrukkingen te gebruiken, de orde te verstoren, de geheimhouding niet in acht te nemen als bedoeld in hoofdstuk XIIA, de vertrouwelijkheid niet in acht te nemen als bedoeld in hoofdstuk XIIB of instemming te betuigen met dan wel aan te sporen tot onwettige handelingen, kan de Voorzitter hem het woord ontnemen.
- 2. In de vergadering waarin een lid het woord is ontnomen, mag dat lid niet meer aan de beraadslaging over het in behandeling zijnde onderwerp deelnemen.

Artikel 60. Uitsluiting van de vergadering

De Voorzitter kan een spreker op wie artikel 59 is toegepast en ieder ander lid dat zich schuldig maakt aan gedragingen als in dat artikel zijn bedoeld, uitsluiten van de verdere bijwoning van de vergadering op de dag waarop de uitsluiting plaats heeft».

3. De Wet op de schadeloosstelling leden Tweede Kamer

De bovengenoemde bepaling in het RvO omtrent de bekendmaking van inkomsten uit nevenactiviteiten is ook opgenomen in artikel 5 van de Wet op de schadeloosstelling leden Tweede Kamer:

«1. De Kamerleden maken hun nevenfuncties en de inkomsten uit hun nevenfuncties openbaar. Zij leggen uiterlijk op 1 april na het kalenderjaar waarin de nevenfuncties zijn

vervuld en de inkomsten zijn genoten een opgave ter inzage bij de griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

2. Onder inkomsten wordt verstaan: loon in de zin van [artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964](#), verminderd met de eindheffingsbestanddelen bedoeld in [artikel 31 van die wet](#).

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de in Nederland gekozen vertegenwoordigers in de Vergadering bestaande uit de vertegenwoordigers van de volkeren van de in de Europese Gemeenschappen verenigde staten».

4. Onverenigbare functies

De Grondwet (art. 57) en de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees parlement (art. 1) bepalen dat men niet lid kan zijn van een van beide Kamers en tevens bepaalde functies kan uitoefenen. Men zou deze bepalingen onder andere vanuit integriteitsstandpunt kunnen beschouwen en wel als een algemene preventieve maatregel.

Artikel 57 Grondwet:

- 1. Niemand kan lid van beide kamers zijn.
- 2. Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn Minister, Staatssecretaris, lid van de Raad van State, lid van de Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman of substituut-ombudsman, of lid van of procureur-generaal of advocaat-generaal bij de Hoge Raad.
- 3. Niettemin kan een Minister of Staatssecretaris, die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld, dit ambt verenigen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal, totdat omtrent die beschikbaarstelling is beslist.
- 4. De wet kan ten aanzien van andere openbare betrekkingen bepalen dat zij niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een der kamers kunnen worden uitgeoefend.

Artikel 1 Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees parlement

- 1. Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn:
 - o a. Nationale ombudsman of substituut-ombudsman;
 - o b. plaatsvervangend procureur-generaal bij de Hoge Raad.
- 2. De volgende ambten kunnen niet gelijktijdig worden uitgeoefend met het lidmaatschap van de Staten-Generaal:
 - o a. commissaris van de Koning;
 - o b. militair ambtenaar in werkelijke dienst;
 - o c. ambtenaar bij de Raad van State, de Algemene Rekenkamer of het bureau van de Nationale ombudsman;
 - o d. ambtenaar bij een ministerie, alsmede de daaronder ressorterende instellingen, diensten en bedrijven;

- o e. lid van de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of de Sociale verzekeringsbank, genoemd in de [Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen](#);
- o f. lid van de commissie van toezicht, bedoeld in [artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002](#);
- o g. Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- 3. Onder ambtenaar, bedoeld in het tweede lid, onder c en d, wordt mede verstaan degene die op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam is.
- 4. Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn dienstplichtige in werkelijke dienst of tewerkgestelde erkend gewetensbezwaarden.

B. Overzichtstabel integriteitsregelingen voor Kamerleden

(uit: '[Regelingen Integriteit](#)', 2015)

Onderwerp	Grondslag
1. Voorgeschreven eden of verklaringen en beloften van zuivering, van trouw aan de Koning, het Statuut en de Grondwet, en van getrouwe vervulling van het ambt	Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Grondwet en Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal
2. Onverenigbare functies (zgn. incompatibiliteiten)	Grondwet en Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement
3. Opgave van nevenactiviteiten en -inkomsten, relevante belangen, (deels) aangeboden buitenlandse reizen en geschenken van waarde	Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en Reglement van Orde van de Tweede Kamer
4. Geheimhoudingsplichten	Reglement van Orde van de Tweede Kamer
5. Vertrouwelijkheid van stukken	Reglement van Orde van de Tweede Kamer
6. Onheuse gedragingen	Reglement van Orde van de Tweede Kamer

C. Overzicht huidige registers en reglementen

I. Openbare registers

Via de website van de Tweede Kamer zijn [drie openbare registers](#)²⁷ voor iedereen raadpleegbaar:

- [Register nevenfuncties](#)²⁸
- [Geschenkenregister](#)²⁹
- [Reizenregister](#)³⁰

²⁷ https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/openbare_registers

²⁸ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/nevenfuncties_10-08-2018.pdf

²⁹ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/geschenken_10-08-2018.pdf

³⁰ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/reizen_10-08-2018.pdf

De toelichting op de website op deze openbare registers is als volgt:

De Griffie plenair houdt een register bij waarin Kamerleden de door hen ontvangen geschenken en voordelen met een hogere waarde dan €50 vermelden, uiterlijk 1 week na ontvangst van het geschenk of het voordeel.

Daarnaast houdt de Griffie plenair een register bij van buitenlandse reizen waarvan vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald, uiterlijk een week na terugkeer in Nederland.

Tot slot beheert de Griffie plenair een register waarin de Kamerleden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten vermelden, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd. Uiterlijk 1 week na aanvaarding daarvan.

Alle registers zijn openbaar.

II. Reglementen

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de werkgroep is in 2015 voor de leden van de Tweede Kamer de [Regelingen Integriteit](#)³¹ opgesteld.

Eveneens zijn op de website van de Tweede Kamer de actuele versies te raadplegen van het:

- [Reglement van Orde](#)³²
- [Regeling vertrouwelijke stukken](#)³³

Ook is op de website van de Tweede Kamer informatie opgenomen voor en over [lobbyisten](#)³⁴. Waaronder de meest actuele versie van het [lobbyregister](#)³⁵ (ten tijde van verschijning van dit rapport de versie 30 oktober 2018)

³¹ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/integriteitsregels_voor_kamerleden.pdf

³² https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/alleen_rvo_met_cover_juni_2018.pdf

³³ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/rvo_regeling_vertrouwelijke_stukken_1.pdf

³⁴ https://www.tweedekamer.nl/contact_en_bezoek/lobbyisten

³⁵ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/lobbyistenregister_d.d._30_oktober_2018.pdf

9 Bijlage 4: Internationale vergelijking

In deze bijlage wordt, op basis van GRECO-rapporten, ingegaan op de situatie ten aanzien van integriteitsregels bij enkele andere parlementen: Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Verenigde Staten en het Europees Parlement.

Onderstaand wordt voor Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, de Verenigde Staten³⁶ ingegaan op:

- een korte beschrijving van de situatie m.b.t. integriteitsregels voor parlementariërs
- de waardering in de GRECO evaluatierapporten voor die regelingen
- integriteitsschendingen die naar voren zijn gekomen (o.b.v. openbare bronnen)

Vervolgens wordt de situatie van het Europees Parlement kort beschreven. Dit aan de hand van openbare bronnen. Dit parlement valt namelijk (nog) niet onder GRECO, waardoor een eventuele waardering van GRECO over deze regelingen niet is opgenomen. Deze bijlage afgesloten met een samenvattend schema.

In de vergelijking is telkens aangegeven op welke kwesties een lidstaat aanbevelingen heeft gekregen. Dit vooral gericht op die thema's die ook in de aanbevelingen aan Nederland (c.q. de Tweede Kamer) nog open staan: gedragsregels (i.h.b. contacten met lobbyisten) en de controle en handhaving van gedragsregels. Indien van toepassing, wordt vermeld hoe een lidstaat een aanbeveling heeft uitgevoerd en welke waardering GRECO daarvan heeft gegeven.

1. Duitsland

GRECO heeft de evaluatie voor Duitsland op 28 januari 2015 openbaar gemaakt. Er is voor Duitsland vooralsnog alleen een eerste nalevingsrapport uitgebracht door GRECO dat op 6 juli 2017 openbaar is gemaakt. Duitsland heeft aanbevelingen gekregen op het gebied van gedragsregels ten aanzien van lobbyisten en op het gebied van toezicht en handhaving.³⁷

1.1 Evaluatie GRECO

Duitsland beschikt sinds 1972 over een (gedetailleerde) gedragscode die ook regelmatig wordt herzien. GRECO merkt hierover op dat de gedragscode nog niet voorziet in alle regels die te maken hebben met belangenverstrengeling en raadt ook aan hiermee verder te gaan.³⁸ Daarnaast worden opmerkingen gemaakt over lobbyisten. Er bestaat een regeling voor lobbyisten, die te vrijblijvend is volgens GRECO. Ook ontbreken gedragsregels voor de leden in relatie tot lobbyisten.

³⁶ GRECO kent een systeem waarbij ook landen buiten het Europese gebied lid kunnen worden. De VS zijn op 20 september 2000 lid geworden en doen derhalve ook mee aan de evaluatierondes.

³⁷ Alle aanbevelingen van de besproken landen zijn opgenomen in bijlage 1.

³⁸ GRECO geeft aan dat bijvoorbeeld nog onvoldoende duidelijk is welke belangen van directe familie moeten worden gemeld.

In het eerste nalevingsrapport wordt opgemerkt door GRECO dat er een discussie is geweest die er bijvoorbeeld toe heeft geleid dat lobbyisten alleen onbeperkte toegang tot de Bondsdag hebben als zij zijn geregistreerd. Ook hebben burgers dankzij een rechterlijke uitspraak altijd toegang tot de ontstaansgeschiedenis van wetten. Toch merkt GRECO op dat een deel van de zorgen nog niet is weggenomen. Zo ontbreken bijvoorbeeld de gedragsregels voor leden wanneer zij te maken hebben met lobbyisten en is de transparantie inzake de externe rapportages nog steeds onvoldoende gewaarborgd. Deze aanbeveling beschouwt GRECO derhalve als gedeeltelijk geïmplementeerd.

Duitsland beschikt over een toezichts- en sanctiemechanisme. Wanneer de Voorzitter constateert dat er een kleine overtreding heeft plaatsgevonden, kan deze het betrokken lid een reprimande geven. Bij grotere overtredingen wordt het Presidium betrokken. Het Presidium kan een openbare verklaring over de overtreding afgeven. Daarna kan het Presidium, nadat het betrokken lid wederom is gehoord, een boete opleggen met een maximum van rond de € 50 000.³⁹ De Voorzitter en het Presidium hebben de onderzoekstaak ten aanzien van het toezicht belegd bij twee ambtelijke functionarissen binnen de afdeling die gaat over de schadeloosstelling van de leden. GRECO merkt hierover op dat op papier dit mechanisme er goed uitziet, maar beveelt aan (zie aanbeveling IV) om maatregelen te treffen om de effectiviteit van het toezicht en de handhaving te garanderen, onder andere door de capaciteit uit te breiden.

In het eerste nalevingsrapport merkt GRECO op dat de capaciteit van het betreffende Bureau in de Bondsdag is uitgebreid met een persoon. Hoewel GRECO daar op zich voorstander van is, wordt tevens opgemerkt dat GRECO verwachtte dat de Bondsdag een bredere aanpak zou hebben gehanteerd bij de uitvoering van deze aanbeveling. GRECO kan daarom niet anders dan concluderen dat deze aanbeveling niet is uitgevoerd.

Daarnaast is het mogelijk om de immuniteit van een lid op te heffen waardoor hij strafrechtelijke vervolgd kan worden. De Bondsdag besluit daarover op voorstel van de zogenaamde Eerste commissie, de commissie voor Verkiezingen, Immuniteiten en Reglement van Orde. Op de website van de Bondsdag worden deze besluiten van de Bondsdag gepubliceerd. Dit is de afgelopen jaren enkele malen voorgekomen.

1.2 Overige bronnen

De Duitse media hebben naar aanleiding van het eerste nalevingsrapport meerdere artikelen gepubliceerd.⁴⁰ In geen van deze artikelen wordt verwezen naar

³⁹ Regel 8 van Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages en artikel 44a Abgeordnetengesetz

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/korruption-europarat-stellt-bundestag-mieses-zeugnis-aus-a-1205989.html> of <https://www.n-tv.de/politik/Schlechte-Noten-fuer-Anti-Korruptionskampf-article20417104.html>

daadwerkelijke integriteitsschendingen. Los van deze publicaties zijn er enkele artikelen te vinden over mogelijke integriteitsschendingen. Zo loopt momenteel in Duitsland een strafrechtelijke onderzoek naar mogelijke omkoping van leden door een bedrijf in de wapenindustrie.⁴¹ Ook is er een artikel dat uitermate kritisch is over de toepassing van anti-corruptie maatregelen. Dit artikel is echter geschreven naar aanleiding van het aannemen door het Duitse parlement van een wetsvoorstel met anti-corruptie maatregelen voor onder andere de leden. Hierin wordt gewezen op het feit dat de implementatie van een verdrag ruim 10 jaar op zich heeft laten wachten.⁴²

Ten slotte is er een bericht over een Duits lid dat mogelijk geld heeft aangenomen van de Azerbeidjaanse delegatie, toen zij nog lid was van de Duits delegatie van de Parlementaire assemblee van de Raad van Europa (PACE). Haar fractie heeft haar niet meer voorgedragen voor het lidmaatschap van de delegatie.⁴³ Op 24 april 2018 heeft een onderzoekscommissie van de PACE geconcludeerd dat zij de integriteitsregels ernstig heeft geschonden.⁴⁴ Op 29 juni 2018 heeft de commissie van de PACE die gaat over het Reglement van Orde, Immunities en institutionele zaken geoordeeld dat dit lid voor het leven geen toegang meer heeft tot de gebouwen van PACE.⁴⁵

2. Verenigd Koninkrijk

GRECO heeft de evaluatie voor het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK) op 6 maart 2013 openbaar gemaakt. Het eerste nalevingsrapport is gepubliceerd op 19 januari 2015 en het tweede nalevingsrapport, waarmee voor het VK de vierde evaluatieronde werd afgesloten, is gepubliceerd op 10 november 2017. Het VK heeft aanbevelingen gekregen op het gebied van gedragsregels ten aanzien van lobbyisten en op het gebied van toezicht en handhaving.

2.1 Evaluatie GRECO

Het parlement van het VK heeft al sinds 1695 resoluties aangaande het gedrag van leden. Echter sinds 1996 heeft het House of Commons daadwerkelijk een zogenaamde Code of Conduct.⁴⁶ Deze gedragscode wordt ondersteund door een gedetailleerde Guide to the rules. Hierin staat gedetailleerd beschreven wat wel en niet gemeld moet worden

⁴¹ <https://de.sputniknews.com/panorama/20180522320828071-heckler-und-koch-korruption/>

⁴² <https://www.zeit.de/2014/27/abgeordnetenbestechung-gesetz> Deze wet gaat over omkoping van leden van het parlement s volgt op het VN anticorruptie verdrag. In Nederland is dit neergelegd in het Wetboek van Strafrecht.

⁴³ De Azerbeidjaanse omkoping van leden van de Parlementaire assemblee is mede ontdekt door het lid Omtzigt. Het onderzoek naar de omkoping is momenteel nog gaande en ligt in handen van een speciale onderzoekscommissie van de parlementaire assemblee. <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/untersuchungsbericht-zur-arbeit-des-europarats-mit-aserbajdschan-hinweise-auf-korruption-15556728.html?printPagedArticle=true#void>

⁴⁴ <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=7142&lang=2&cat=401>

⁴⁵ <http://website-pace.net/documents/19895/4896422/20180629-FindingsIBAC-EN.pdf/62fb4ef3-b563-42d2-8a44-cdae0af6245e> Dit besluit treft niet alleen het Duits lid, maar ook 11 andere leden van PACE.

en welke gedragingen niet zijn toegestaan.⁴⁷ In relatie tot de omgang met lobbyisten was tot voor kort niets tot weinig specifiek opgenomen.

In de twee nalevingsrapporten constateert GRECO dat het House of Commons in de Code of Conduct gedragsregels heeft opgenomen met betrekking tot de omgang met lobbyisten. Er is nu opgenomen dat geschenken en zogenaamde “hospitality contacts” moeten worden geregistreerd door het betreffende lid. Tevens moet een lid in het register opnemen welke familieleden actieve lobbyisten zijn. Ook is expliciet opgenomen dat deze regels ook gelden voor de medewerkers van de leden.⁴⁸ Naar aanleiding hiervan heeft GRECO geconcludeerd dat de aanbeveling volledig is geïmplementeerd.

Voor het handhaven van gedragsregels kent het VK feitelijk twee systemen. Ten eerste wordt opgemerkt dat leden van het parlement geen strafrechtelijke immuniteit genieten en dat bovendien een strafrechtelijke procedure wordt geprefereerd boven de interne disciplinerende. Ten tweede kent het VK een systeem van onafhankelijke Parliamentary Commissioners for Standards. De onderzoeksbevoegdheid tot het doen van onderzoek naar een mogelijke schending van de Code of Conduct en daarmee samenhangende Guide is belegd bij de Parliamentary Commissioner for Standards⁴⁹. Deze Commissioner doet onderzoek naar het gedrag van leden uit eigener beweging of naar aanleiding van klachten. De Commissioner onderzoekt dan aan de hand van onder andere getuigenverklaringen en ander bewijs of er sprake is van een schending. In sommige gevallen, kleine schendingen, wordt de zaak direct door de Commissioner zelf afgedaan bijvoorbeeld als blijkt dat het betrokken lid iets niet wist en excuses heeft gemaakt. In andere gevallen wordt het onderzoek, inclusief de conclusie dat er een schending heeft plaatsgevonden, doorgeleid naar de Committee on Standards and Privileges. Deze commissie bekijkt het onderzoeksrapport en trekt haar conclusies in een eigen rapport. Beide rapporten worden op hetzelfde moment openbaar gemaakt. In het rapport van de commissie kan dan ook zijn opgenomen welke sancties dienen te worden opgelegd. Het House of Commons heeft de mogelijkheid om de volgende sancties op te leggen: (officiële) reprimande (waaronder tevens kan vallen het verplicht tijdens de plenaire vergadering excuses maken), schorsing van het lid zonder behoud van schadeloosstelling of het wegsturen van leden. Tevens kan teveel betaald geld worden teruggevorderd. Voor het opleggen van sancties⁵⁰ dient er instemming van het

⁴⁶ In deze Code of Conduct wordt verwezen naar de zogenaamde Nolan- principes, daterend uit 1996, maar er wordt ook nog steeds verwezen naar de resolutie uit 1695.

⁴⁷ Voor deze notitie wordt over de Code of Conduct en de Guide to the rules alleen deze basale informatie gegeven. De focus ligt op de punten die voor Nederland openstaan.

⁴⁸ In het VK zijn leden verantwoordelijk voor het inhuren van medewerkers, niet de fractie.

⁴⁹ Deze Commissioner is een onafhankelijke functionaris, die alleen onderzoek doet. Deze kan geen sancties opleggen. De Commissioner wordt voor een termijn van vijf jaren bij resolutie aangewezen door het House of Commons.

⁵⁰ De mogelijkheid om leden weg te sturen is sinds 1922 slechts drie keer gebruikt.

House of Commons te zijn. Over het algemeen wordt voor het nemen van disciplinaire acties jegens een lid een resolutie aangenomen door het House of Commons.

Over de onderzoeken van de Commissioner wordt voorts opgemerkt dat de bevindingen altijd openbaar worden, ook als het slechts een kleine schending betreft die door de Commissioner is afgedaan.⁵¹ Alle documentatie hierover, inclusief bewijsvoering, is te vinden op de website van het Britse parlement.

GRECO merkt in de nalevingsrapporten op dat de aanbeveling om het sanctieregime nader te beschouwen op onder andere effectiviteit, is uitgevoerd. Er heeft door een sub-commissie van de Committee on standards een evaluatie plaatsgevonden van het bestaande regime. Uit die evaluatie bleek dat het sanctieregime voldoende en effectief was. Ook werd het voorstel gedaan om de samenstelling van de commissie te veranderen in die zin dat naast zeven leden ook zeven personen die niet lid waren van het parlement (zogenaamde *lay members*) onderdeel werden van de commissie. Dit is vervolgens door het House of Commons ingevoerd. Volgens GRECO draagt dit bij aan de onafhankelijkheid van de betreffende commissie. Tevens wijst GRECO op de nieuwe disciplinaire sanctie van het starten van een zogenaamde *recall petition*.⁵²

GRECO heeft in het tweede nalevingsrapport geconcludeerd dat alle aanbevelingen zijn geïmplementeerd en heeft de evaluatieronde voor het VK afgesloten.

5.2.2 Overige bronnen

De Britse politiek wordt geplaagd door veel schandalen, waaronder meerdere integriteitsschendingen als het verkeerd of onrechtmatig declareren van kosten, niet opgeven van financiële belangen of beïnvloeding door lobbyisten door middel van betaling.⁵³ In veel gevallen heeft de betrokken politicus direct ontslag genomen of is het aangekomen op een onderzoek en sanctie door respectievelijk de Commissioner en het House of Commons.

3. Zweden

GRECO heeft de evaluatie voor Zweden op 12 november 2013 openbaar gemaakt. Het eerste nalevingsrapport is gepubliceerd op 29 januari 2016 en het tweede nalevingsrapport, waarmee voor Zweden de vierde evaluatieronde werd afgesloten, is

⁵¹ <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/complaints-and-investigations/allegations-the-commissioner-has-rectified/>

⁵² Indien een lid een ernstige schending heeft begaan, kan het House of Commons een petitie starten, de facto om het lidmaatschap af te nemen. De kiezers zijn degenen die hierbij het mandaat daadwerkelijk kunnen afnemen. Indien de kiezers instemmen met het verlies van lidmaatschap, vindt er voor deze zetel een nieuwe verkiezing plaats in dat district (by-election).

⁵³ Zie voor een (niet complete) lijst ook https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_political_scandals_in_the_United_Kingdom

gepubliceerd op 24 oktober 2017. Zweden heeft aanbevelingen gekregen op het gebied van gedragsregels ten aanzien van lobbyisten en op het gebied van toezicht en handhaving.

3.1 Evaluatie GRECO

Voor het evaluatierapport van GRECO beschikte de Riksdag⁵⁴ niet over een gedragscode. Wel bestonden er enige verboden nevenfuncties en nevenactiviteiten. Naar aanleiding van het GRECO rapport heeft de Riksdag een speciale werkgroep aan het werk gezet, bestaande uit de eerste ondervoorzitter en een lid van elke fractie. Deze werkgroep heeft een gedragscode opgesteld met bijbehorende gids met gedetailleerde richtlijnen, die inmiddels is aangenomen door de Riksdag.⁵⁵ In de gedragscode zijn alle aanbevelingen van GRECO grotendeels meegenomen. In de evaluatie die leidde tot de aanbevelingen omtrent de gedragscode was ook aandacht gevraagd voor de omgang met lobbyisten. Hierop wordt niet meer specifiek ingegaan. De gedragsregels zijn alleen in het Zweeds beschikbaar, waardoor een goed begrip van de regels moeilijk is. Wel is duidelijk dat in de regels is vastgelegd dat leden giften en belangen moeten melden en dat in de bijbehorende richtlijnen ook staat hoe ze moeten omgaan met giften en gunsten en met aangeboden steekpenningen.

Ook is een systeem van toezicht geïmplementeerd met de betreffende gedragsregels. De Voorzitter, de ondervoorzitters en de fractievoorzitters hebben de taak om naleving van de gedragsregels te bewaken. GRECO heeft geoordeeld dat hiermee een licht systeem van toezicht was ingesteld. GRECO geeft aan dat de voorkeur uitgaat naar een aparte commissie die het toezicht houdt, gezien de duidelijke politieke invloed in het systeem. Bovendien bevatten de gedragsregels geen duidelijke sancties. Hoewel GRECO vaststelt dat hiermee deze aanbeveling slechts ten dele is geïmplementeerd, wordt de evaluatieronde voor Zweden daarmee afgesloten.

3.2 Overige bronnen

Aangezien de gedragsregels pas sinds 1 januari 2017 in werking zijn, is het lastig om nu al de werking ervan en het toezichtstelsel te beoordelen. Er is nog weinig informatie over beschikbaar. Uit overige bronnen wordt duidelijk dat leden van de Riksdag kunnen worden vervolgd voor bepaalde integriteitsschendingen. Zo is in 2014 een lid vervolgd voor belangenverstrengeling die hij niet had gemeld.⁵⁶

4. Verenigde Staten

GRECO heeft de evaluatie van de Verenigde Staten op 17 januari 2017 openbaar gemaakt. Er is nog geen nalevingsrapport gepubliceerd. De VS hebben aanbevelingen

⁵⁴ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat Zweden een unicameraal parlement is.

⁵⁵ <http://www.riksdagen.se/globalassets/01.-aktuellt/201617/en-uppforandekod-for-ledamoterna.pdf>

⁵⁶ <https://www.svd.se/par-asling-i-blasvader>

gekregen op het gebied van gedragsregels ten aanzien van lobbyisten en op het gebied van toezicht en handhaving.

4.1 Evaluatie GRECO

De VS worden door GRECO geroemd om hun erkenning van, en omgang met, het gevaar van corruptie. De VS hebben al jarenlang gedragsregels en een bijbehorend toezicht- en handhavingssysteem. Aangezien lobbyorganisaties een grote rol spelen in het Amerikaanse parlement, zijn van oudsher dan ook gedetailleerde regels opgesteld omtrent het gedrag van leden in omgang met lobbyisten. Zo mogen leden nooit een geschenk aannemen van een lobbyist, mag een lobbyist geen reis organiseren voor een lid die wordt betaald door een externe, mag een lobbyist een lid niet vergezellen op een reis die wordt betaald door een externe en mogen de medewerkers van een lid waarvan de partner lobbyist is, geen lobby-contacten hebben met die bewuste partner.

De VS kennen voorts een Lobbying Disclosure Act, waarmee wordt geregeld dat alle lobbyisten zich moeten registreren. Ook moeten lobbyisten elk kwartaal een rapport indienen waarin is opgenomen welke lobbyactiviteiten zij hebben ondernomen. Hoewel dit op papier transparant is, blijkt uit de praktijk dat leden van het parlement veelvuldig worden belobbyd en dat hierbij ook vaak een kant en klare tekst voor een wetsvoorstel wordt aangeleverd.⁵⁷

GRECO merkt hier op dat leden bij de indiening van een wetsvoorstel niet zijn verplicht om informatie te verschaffen over de totstandkoming ervan. Dus ook niet over de invloed van lobbyisten of welke lobbyisten betrokken waren. Het parlement vertrouwt hierbij geheel op de informatie die lobbyisten onder de eerdergenoemde Lobbying Disclosure Act moeten openbaren. GRECO beveelt hier aan om de transparantie over de totstandkoming van nieuwe wetten te vergroten op dit punt, mede omdat hiermee meer van het gedrag van het betrokken lid ten opzichte van lobbyisten naar voren komt.⁵⁸ Daarnaast wijst GRECO op het fenomeen van de “revolving doors”, inhoudende dat leden zich na hun lidmaatschap laten registreren als lobbyisten en vervolgens lobbyactiviteiten ontplooien. Gezien het feit dat de lobbysector zo’n grote rol speelt in de politieke omgeving zijn volgens GRECO een zogenaamde afkoelingsperiode (een bepaalde tijd waarin een lid geen lobbyactiviteiten mag ontplooien) en een strikt toegangsbeleid voor deze oud-leden belangrijk.

Over toezicht en handhaving wordt allereerst opgemerkt dat leden van het U.S. Congress geen immuniteit hebben en gewoon in een strafrechtelijke of privaatrechtelijke procedure kunnen worden betrokken. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de Amerikaanse Grondwet wordt uitgesloten dat leden in rechte worden

⁵⁷ Er worden jaarlijks duizenden wetsvoorstellen, groot en klein, ingediend. De wetgevende macht ligt namelijk bij het parlement.

⁵⁸ Conform de uitgangspunten van de vierde evaluatieronde, ligt de focus op het gedrag van de leden zelf en dient het U.S. Congress hierop actie te ondernemen.

aangesproken op hun activiteiten in het parlement, hetgeen een individueel recht is. Dit betekent in de praktijk dat een lid mag bepalen of hij bijvoorbeeld bepaalde documenten vrijgeeft in geval van een strafrechtelijke procedure. Ondanks dit recht uit de Grondwet, kan tegen een lid altijd een disciplinaire procedure worden gestart die kan leiden tot sancties. De uitvoering van een dergelijke procedure, inclusief onderzoek en sanctieoplegging, ligt in handen van een Ethics Committee. Deze commissie bestaat uit een gelijk aantal leden van de meerderheid en minderheid.⁵⁹ De commissie wordt ondersteund door een ambtelijke, politiek neutrale staf, waarvan het merendeel bestaat uit advocaten. Een Ethics Committee heeft voorts volledige onderzoeksbevoegdheden - zo mogen zij vorderingen uitdoen en verhoren afnemen. Een onderzoek kan starten doordat een lid een klacht indient, een klacht wordt ingediend door een externe met ondersteuning van een lid, uit eigener beweging, als een lid wordt veroordeeld voor een misdrijf, het House of Representatives een resolutie aanneemt die een onderzoek autoriseert dan wel opdraagt of als het Office of Congressional Ethics een door hen uitgevoerd onderzoek doorstuurt.

Voor het schenden van de gedragsregels, waar ook onder valt het opzettelijk niet opgeven van geschenken, belangen of neveninkomsten, kunnen verregaande sancties worden opgelegd. Een Ethics commissie kan in lichte gevallen een berisping geven, hetgeen niet als een disciplinaire maatregel wordt gezien. Er kunnen echter door het House of Representatives op voorstel van de Ethics Committee de volgende sancties worden opgelegd: een officiële afkeuring van het gedrag van het betreffende lid, een boete, het afnemen of beperken van bepaalde rechten in het Huis en zelfs het afnemen van het lidmaatschap.⁶⁰

Gezien de kritiek op dit systeem - zowel vanuit de politiek als vanuit derden - die zich met name richt op de onafhankelijkheid van de Ethics Committee, heeft GRECO aanbevolen om maatregelen te overwegen die de effectiviteit van het systeem van toezicht en handhaving verbeteren.

4.2 Overige bronnen

Ook het Amerikaanse parlement kent vele schandalen, waaronder integriteitsschendingen.⁶¹ Zo is recent een lid veroordeeld vanwege handelen met voorkennis, waarbij hij de kennis had opgedaan in het kader van zijn parlementaire

⁵⁹ Er bestaat ook een Office of Congressional Ethics, een onafhankelijk instituut dat in leven is geroepen na meerdere corruptieschandalen waarin het optreden van de Ethics Committee achterbleef naar oordeel van bepaalde leden. Deze OCE wordt meer gezien als een instantie die vooronderzoek kan doen voor de Ethics Committee.

⁶⁰ De bevoegdheid voor beide Kamers van het U.S. Congress om het lidmaatschap af te nemen is geregeld in de Amerikaanse Grondwet. Dit gebeurt echter zelden. Het komt aan de andere kant vaak voor dat leden hun lidmaatschap opzeggen vanwege een lopende onderzoek van de Ethics Committee.

⁶¹ Zie voor een indrukwekkende lijst: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_federal_political_scandals_in_the_United_States

werk.⁶² Ondanks dergelijke veroordelingen, is er evenwel veel kritiek op de werking van de Ethics Committee, zowel binnen als buiten het House of Representatives. Er wordt door meerdere bronnen gesteld dat de Ethics Committee te politiek is en daardoor te weinig doet om daadwerkelijk effectief op te treden als bewaker van de gedragsregels. Dit ondanks het feit dat deze commissie bestaat uit een politiek uitgebalanceerde groep. Uit onderzoek blijkt overigens ook dat het vertrouwen van burgers in het U.S. Congress afneemt.⁶³

5. Europees Parlement

5.1 Gedragsregels en systeem

Het Europees Parlement beschikt over een gedragscode met bijbehorende uitvoeringsvoorschriften. Onder de gedragscode vallen niet alleen regels omtrent het aannemen en melden van giften of het melden van belangen, maar ook regels omtrent oud-leden en lobbyactiviteiten. Ook bijvoorbeeld het op uitnodiging van een derde aanwezig zijn bij een door die derde georganiseerd evenement is gereguleerd.

Het EP beschikt ook over een systeem van toezicht en handhaving. De Voorzitter, belast met het toezicht op de naleving van de gedragscode, kan het raadgevende comité voor het gedrag van leden, verzoeken om vermeende schendingen te onderzoeken. Indien deze een overtreding constateert wordt dit gemeld aan de Voorzitter met eventueel advies over de op te leggen sanctie. De Voorzitter besluit uiteindelijk over de op te leggen sanctie bij overtreding.

De sancties zijn neergelegd in artikel 166, leden 3 tot en met 5, van het Reglement van Orde van het EP en bestaan uit:

- (a) een berisping;
- (b) het verlies van het recht op de verblijfsvergoeding voor een duur van twee tot dertig dagen;
- (c) onverminderd de uitoefening van het stemrecht ter plenaire vergadering, en in dit geval onder voorbehoud van strikte naleving van de gedragsregels, tijdelijke uitsluiting van deelname aan alle of een deel van de werkzaamheden van het Parlement gedurende een periode van twee tot dertig vergaderdagen van het Parlement of een van zijn organen, commissies of delegaties;
- (d) een voor maximaal een jaar geldend verbod voor het lid om het Parlement te vertegenwoordigen in een interparlementaire delegatie, een interparlementaire conferentie of een interparlementair forum.
- (e) in geval van een schending van de vertrouwelijkheid, een voor maximaal een jaar geldende beperking van het recht van toegang tot vertrouwelijke of gerubriceerde informatie.

⁶² <https://newrepublic.com/article/150557/congress-makes-corruption-easy>

⁶³ <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/S2053-769720170000029002>

De onder b) tot en met e), bedoelde maatregelen kunnen worden verdubbeld bij herhaling van de overtreding of wanneer het lid weigert te voldoen aan een overeenkomstig artikel 165, lid 3, genomen maatregel.

Voorts kan de Voorzitter de Conferentie van voorzitters voorstellen het lid te schorsen of uit het door hem beklede ambt of een of meer door hem beklede ambten te ontheffen overeenkomstig de in artikel 21 neergelegde procedure.⁶⁴

Een sanctie wordt door de Voorzitter gepubliceerd op de website van het EP, waar de melding van de opgelegde sanctie minstens een jaar zichtbaar blijft. Dit volgt uit regel 166 van het Reglement van Orde van het EP.

5.2 Overige bronnen

Hoewel dit niet direct uit de sanctiemogelijkheden blijkt, heeft de onder b) genoemde sanctie (i.c. verlies van verblijfsvergoeding) de facto het karakter van een boete. Zo moest in 2015 een lid dat, in strijd met de regels, voor een ander lid stemmen had uitgebracht, zijn verblijfsvergoeding voor vijf dagen inleveren wegens stemfraude. Dit kwam neer op een bedrag van € 1530.⁶⁵ Een van de meer in het oog springende kwesties was het “Cash-for-Laws” schandaal in 2011. Daarin werden verschillende leden van het EP door journalisten, die voorwendden dat zij lobbyisten waren, geld geboden voor bepaald stemgedrag. Daar het onderzoek naar mogelijke corruptie door de betrokken leden werd tegengewerkt door de toenmalige voorzitter van het EP, zijn geen van de leden gesanctioneerd.⁶⁶

⁶⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+RULES-EP+20180731+RULE-166+DOC+XML+V0//NL&language=NL&navigationBar=YES>

⁶⁵ <https://nos.nl/artikel/2075858-pvv-europarlementarier-gestraft-voor-stemfraude.html>

⁶⁶ https://www.europa-nu.nl/id/viykggfc2fro/gedragsregels_voor_europarlementariers#p3

Samenvattend schema

Instrument	NL	D	VK	Z W	VS	EP
Gedrageregels (Code of Conduct)	X	X	X	X	X	X
Gedrageregels t.a.v. obbyssten			X	X	X	X
Toeicht op gedrageregels ⁶⁷						
a) door Voorzitter/Presidium		X		X		X
b) door aparte commissie		X			X	X
c) door onafhankelijke functionaris			X			
d) door fractievoorzitters				X		
Toezichtsonderzoek ⁶⁸						
a) openbaar						
b) openbaar na afloop		X	X		X	X
c) vertrouwelijk						
Sancties						
a) vertrouwelijk berisping					X	X
b) openbare reprimande (naming and shaming)		X	X		X	X
c) boete		X			X	X
d) uitsluiting/schorsing bepaalde tijd			X			
e) beperken/afnemen rechten en privileges					X	X
f) afnemen immuniteit		X				
g) afnemen lidmaatschap			X		X	
Sanctieopvolging						
a) door Voorzitter/Presidium		X				
b) door commissie						
c) door Kamer		X	X		X	

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat, behalve Nederland, alle parlementen beschikken over formeel toezicht op de gedragsregels. Ook kent, op Zweden en Nederland na, elk parlement de mogelijkheid van sanctieoplegging.

⁶⁷ Gezien het feit dat de effectiviteit en proportionaliteit van het systeem van de Wmv verwaarloosbaar is, wordt deze niet meegenomen in dit overzicht.

⁶⁴ De meeste parlementen onderzoeken in vertrouwelijkheid integriteitsschendingen, waarover in algemene zin wordt gerapporteerd. Alleen in de gevallen waarin een (ernstige) schending wordt geconstateerd, wordt het onderzoek met naam openbaar gemaakt.

From [REDACTED] tweedekamer.nl>
Subject **Notitie tbv gesprek met deskundigen_dinsdag 16 oktober 2018**
To [REDACTED] tweedekamer.nl>
Date October 11, 2018 at 9:59:49 AM CEST

Hoi [REDACTED],

Dit is de versie inclusief opmerkingen van [REDACTED] en met verwerking van de opmerkingen zojuist.
Een laatste kritische blik en evt. aanvullingen voor het middaguur zijn zeer welkom!

Mvg [REDACTED]



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Rapport Werkgroep Integriteit

6 november 2018

Inhoudsopgave

Voorwoord

pm

1 Samenvatting

1.1 Waarom dit rapport?

Eerdere aanbevelingen werkgroep

In 2013 roept het Presidium de werkgroep “Integriteit Leden van de Tweede Kamer” in het leven om te adviseren over integriteitsregels voor de Tweede Kamer. Dit leidt in oktober 2014 tot een [rapport van de werkgroep](#) met 10 aanbevelingen. In februari 2015 schrijft de werkgroep, op verzoek van het Presidium, een [nadere toelichting](#) op de toepassing van één van haar aanbeveling; het register van nevenactiviteiten.

Aanbevelingen van GRECO

De werkgroep gaat in haar rapport in op de aanbevelingen die de ‘Groep Staten tegen Corruptie’ (GRECO) in juni 2013 doet in haar [Evaluatierapport Nederland](#). GRECO is een orgaan van de Raad van Europa gericht op het bevorderen van corruptiebestrijding door de lidstaten. In zogenaamde evaluatierondes doet GRECO aan lidstaten aanbevelingen (*evaluation reports*). De implementatie en naleving van de aanbevelingen worden vervolgens weer gemonitord in (tussentijdse) nalevingsverslagen (*compliance reports*). De vierde evaluatieronde van GRECO richt zich op integriteit van parlementen, rechterlijke macht en openbaar ministerie in de lidstaten.

In het kader van deze vierde evaluatieronde verschijnt op 23 maart 2018 het ‘[Tweede Nalevingsverslag Nederland](#)’ van de GRECO. Hierover ontvangt de Tweede Kamer op 13 juni 2018 een [brief](#) van het kabinet, waarin gesteld wordt dat het verzoek van GRECO aan Nederland is, om uiterlijk 31 december 2018 opnieuw te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de nu nog openstaande aanbevelingen.

Verzoek Presidium

Naar aanleiding hiervan besluit het Presidium van de Tweede Kamer in juni 2018 opnieuw advies te vragen aan de werkgroep. Zij verzoekt de werkgroep zich ‘*wederom te buigen over de bestaande integriteitsbepalingen, in het licht van de aanbevelingen van de GRECO en in het licht van aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen.*’ In de opdracht aan werkgroep stelt het Presidium: “De GRECO constateert op twee punten nog tekortkomingen waar het de Tweede Kamer betreft: het ontbreken van een systeem van toezicht en handhaving en het ontbreken van een beleid ten aanzien van (contacten) met lobbyisten.”

Invulling en uitvoering opdracht

De werkgroep ziet deze twee punten als de kern en ook de reikwijdte van haar opdracht. De werkgroep stelt daarbij vast dat zij zelf, maar ook het Presidium en de Tweede Kamer, hierover in 2014 reeds duidelijke en onderbouwde standpunten hebben ingenomen. Niettemin besluit de werkgroep zich te verdiepen in de ontwikkelingen sindsdien, te kijken naar wat in andere landen en parlementen op dit terrein gebeurt, deskundigen te raadplegen en contact te zoeken met GRECO.

Dit heeft geleid tot onderhavig rapport waarin de werkgroep achtereenvolgens:

- het huidige stelsel van integriteitsregels voor leden van de Tweede Kamer in kaart brengt en nagaat welke verbeteringen sinds haar advies uit 2014 zijn gerealiseerd;
- beschrijft welke mogelijkheden voor verdere verbeteringen de werkgroep nog ziet;
- voorstellen doet om tot verdere verbeteringen te komen.

1.2 Stelsel van integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

Puntsgewijs komt de werkgroep tot de volgende constatering:

- Er is in Nederland een systeem van regels en sancties ten aanzien van integriteit van Leden van de Tweede Kamer.
- In het Nederlandse stelsel wordt sterk gehecht aan de onafhankelijke positie van een Kamerlid. Dit verklaart de grote nadruk op eigen verantwoordelijkheid van leden en een belangrijke rol voor politieke partijen bij de naleving ervan.
- Voor integriteitsschendingen met een strafrechtelijk karakter is voorzien in een systeem van vervolging (op last van de Tweede Kamer of de Kroon). ~~Ook bij~~ het in kaart brengen van de feiten hiervoor kan de Tweede Kamer zelf betrokken zijn in de vorm van een commissie van onderzoek.
- Deze wettelijke procedure is weliswaar zelden nodig gebleken, maar is onlangs nog gebruikt en ook de onderliggende wetgeving is recentelijk gemoderniseerd. ~~Op-~~ Verdere verbetering van deze wet- en regelgeving wordt momenteel ~~gestudeerd-~~ onderzocht door deskundigen (de commissie Fokkens).
- In het Nederlandse systeem is een belangrijke rol voor fracties weggelegd, die in de praktijk ook integriteitsonderzoek uitvoeren en maatregelen treffen.
- In meer breder perspectief zijn er daarnaast ook andere regels en mechanismen die in de Nederlandse context waarborgen bieden voor integriteit van parlementariërs. Gedacht kan worden aan de rol van de media. Of bijvoorbeeld aan recent aangescherpte wetgeving en daaruit voortvloeiende verscherpte financiële controle op zogenaamde '*politically exposed persons*' (PEP's) en hun naaste kring. Kamerleden vallen nu ook onder het controleregime van PEP's.
- Tot slot kent ~~ook~~ de Tweede Kamer zelf een systeem van registers (voor respectievelijk reizen, geschenken en nevenfuncties) en kan de Tweede Kamer ook zelf sancties opleggen ter handhaving van een deel van de integriteitsregels.
- Hoewel er incidenten zijn, blijkt het Nederlandse systeem in de praktijk goed te functioneren. In vergelijking met veel andere parlementen zijn ernst en omvang van integriteitskwesties met parlementariërs *relatief* beperkt.
- De werkgroep concludeert dat er geen reden is tot grootschalige ingrepen in dit goed functionerende systeem. Er zijn echter wel redenen om te kijken naar de verbetermogelijkheden en aandachtspunten, die naar voren komen in de rapporten van GRECO en in de media en vakliteratuur. Ook niet (volledig) uitgevoerde eerdere aanbevelingen van de werkgroep uit 2014 bieden aanknopingspunten voor verdere verbeteringen.

1.3 Verbetermogelijkheden integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

De werkgroep heeft op basis van eigen ervaringen, de knelpunten die GRECO schetst, en zaken die in de media en literatuur naar voren worden gebracht, zich gericht op drie aandachtspunten c.q. verbetermogelijkheden voor integriteitsregels:

1. de (her)kenbaarheid van integriteitsregels;
2. de interpretatie van integriteitsregels;
3. het toezicht op en de handhaving van integriteitsregels.

Ad 1. (Her)kenbaarheid van integriteitsregels

De werkgroep stelt vast dat de Tweede Kamer wel integriteitsregels heeft, maar dat deze niet altijd even goed bekend zijn onder de Leden (ondanks cursussen e.d.), niet op een handzame manier beschikbaar zijn en niet worden geëvalueerd en zo nodig geactualiseerd. De werkgroep acht het zinvol indien-dat ervaringen en getrokken lessen op het gebied van integriteitsregels worden geborgd.

Ad 2. Interpretatie van integriteitsregels

De werkgroep stelt vast dat regels, bijvoorbeeld ten aanzien van de registers, niet alleen niet toegankelijk en actueel worden vastgelegd (zie vorige punt), maar ook voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Dat is overigens naar het oordeel van de werkgroep inherent aan integriteitsregels voor parlementariërs ~~en ook primair een eigen verantwoordelijkheid van een individueel lid~~. Codificatie van alle denkbare gevallen en uitzonderingen lijkt de werkgroep daarom geen zinvolle en ook geen haalbare route. Het systematisch vastleggen van enkele handvatten, het borgen van praktijkervaringen en het - desgewenst - voorzien van een gezaghebbende interpretatie en advisering door een onafhankelijke deskundige, zou naar het oordeel van de werkgroep wel behulpzaam kunnen zijn voor Kamerleden.

Ad 3. Toezicht en handhaving m.b.t integriteitsregels

De werkgroep stelt vast dat in de praktijk vormen van effectief toezicht functioneren (via politieke partijen, media, e.d.), maar dat de Tweede Kamer als instituut - in tegenstelling tot vele buitenlandse parlementen - erg op de achtergrond blijft. Ook op dit punt ziet de werkgroep geen meerwaarde in het vergaand aanpassen van reeds bestaande sanctiemogelijkheden of het introduceren van een nieuw 'toezichtsorgaan'. Wel kan nagedacht worden of, in combinatie met de introductie van een onafhankelijk adviseur, de rol van de Kamervoorzitter en het Presidium op dit punt meer inhoud zou moeten krijgen. ~~Dat zou dan meegenomen moeten worden in de profielschets van deze functie.~~

1.4 Verbetervoorstellen integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

In het licht van de hiervoor genoemde drie denkrichtingen voor verbetering, geeft de werkgroep het Presidium, c.q. de Kamer, de volgende vier verbetervoorstellen in overweging:

Aanbeveling 1

Stel een gedragscode vast met bijbehorende leidraad, waarin ook expliciet aandacht wordt gegeven aan de omgang met lobbyisten.

Aanbeveling 2

Verander en versterk met model van de huidige vertrouwenspersoon in de richting van een onafhankelijk adviseur die Kamerleden ondersteunt bij de uitleg van de gedragscode en schriftelijk adviseert.

Aanbeveling 3

Laat de onafhankelijke adviseur een geanonimiseerd jaarverslag uitbrengen, dat een bijdrage kan leveren ~~aangrond kan bieden voor~~ een eenduidige en openbare uitleg en voorstellen tot verbetering van de gedragscode en de leidraad.

Aanbeveling 4

Introduceer in het bestaande stelsel van toezicht en handhaving een gedragscode en bijbehorende leidraad, die berust op voldoende draagvlak in de Kamer. Overweeg daarbij welke rol de Kamervoorzitter en het Presidium hierbij zou kunnen spelen. De werkgroep doet de suggestie de uitwerking hiervan neer te leggen bij de Commissie voor de Werkwijze.

2 Opdracht werkgroep

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de aanleiding, voorgeschiedenis, opdracht en aanpak van de werkgroep. Dat gebeurt kort en op hoofdlijnen. Voor meer toelichting, informatie of onderbouwing wordt verwezen naar de uitvoerige bijlagen.

In de bijlagen bij dit rapport wordt ingegaan op respectievelijk:

- de voorgeschiedenis (chronologisch): bijlage 1
- de rapporten en aanbevelingen van GRECO: bijlage 2
- de bestaande integriteitsregels: bijlage 3
- de situatie in enkele andere landen en parlementen: bijlage 4

2.2 Eerdere aanbevelingen werkgroep

Op 12 maart 2013 neemt de Tweede Kamer met algemene stemmen een motie aan waarin wordt gesteld dat 'integriteit in het openbaar bestuur permanente aandacht behoeft en dat dus ook geldt voor de Tweede Kamer zelf'. Het Presidium wordt verzocht 'de wet- en regelgeving op dit punt tegen het licht te houden, het beleid en de handhaving te evalueren en op grond daarvan zo nodig voorstellen te doen voor verbetering'.¹ Op 14 maart 2013 besluit het Presidium tot het instellen van een werkgroep, die van start gaat nadat in juni 2013 ook het 'evaluatierapport Nederland' van de 'Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa' (GRECO) is ontvangen (zie paragraaf 2.4 en bijlage 2 voor een nadere toelichting op de GRECO-rapporten).

Het kabinet stuurt op 5 juli 2013 het [evaluatierapport Nederland](#) van GRECO per brief aan de Tweede Kamer² en schrijft onder meer: "GRECO constateert dat Nederland van oudsher relatief weinig corruptiezaken en integriteitschendingen kent. Ondanks het beperkt aantal regels en weinig toezicht blijkt Nederland een hoog percentage publiek vertrouwen in de integriteit van Kamerleden, rechters en officieren van Justitie te hebben." Vervolgens wordt geconstateerd dat Nederland ter verdere voorkoming van corruptie bij het Parlement evenwel een aantal aanbevelingen van GRECO heeft gekregen:

- GRECO doet de aanbeveling een gedragscode op te stellen voor leden van beide Kamers;
- Ten aanzien van de registratie van (financiële) belangen doet GRECO de aanbeveling een herziening door te voeren waarbij het aantal registratiecategorieën wordt uitgebreid en de mate van detail waarin gerapporteerd dient te worden kan worden voorgeschreven. Tevens wordt aanbevolen te overwegen om in de toekomst

¹ Motie Heijnen c.s. ([Kamerstukken II, 2012/13, 28 844, nr. 69](#))

² [Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VII, nr. 78](#)

belangen van afhankelijke familieleden van het parlementslid mee te nemen in de opgave van belangen;

- Aan bovenstaande (nog te ontwerpen) regelingen doet GRECO de aanbeveling een toezicht- en handhavingsmechanisme te verbinden;
- GRECO doet de beide Kamers de aanbeveling een verantwoordelijke aan te wijzen met de functie van vertrouwenspersoon en om voorzieningen te treffen voor specifieke en periodieke training voor alle leden van beide Kamers omtrent ethische vraagstukken en belangenverstrengeling.”

Op 16 oktober 2014 presenteert de werkgroep - bestaande uit de leden Bosma (PVV), Fokke (PvdA), Van Meenen (D66), Van Oosten (VVD, voorzitter), Van Raak (SP) en Rog (CDA) - een [rapport](#).³ Hierin worden de volgende tien aanbevelingen gedaan:

1. De werkgroep beveelt aan om de bestaande (en deels nog aan te vullen) regels te bundelen, waar mogelijk en nodig inclusief passages uit de desbetreffende memories van toelichting, en deze Regelingen integriteit leden van de Tweede Kamer uit te reiken aan de leden en tevens toegankelijk te maken voor het publiek.
2. De werkgroep beveelt aan om het eerste lid van artikel 150a van het Reglement van Orde te laten luiden: «Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten uit hun nevenactiviteiten vermelden, uiterlijk één week na aanvaarding daarvan, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd.
3. De werkgroep beveelt aan om in de toelichting op dit onderdeel van het Reglement van Orde op te nemen dat het begrip «belangen» extensief wordt uitgelegd en zich niet strikt hoeft te beperken tot nevenactiviteiten en functies als zodanig.
4. De werkgroep beveelt aan om het tweede lid van artikel 150a van het Reglement van Orde te laten luiden: «ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun buitenlandse reizen waarvan vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald vermelden, uiterlijk één week na terugkeer in Nederland».
5. De werkgroep beveelt aan om in het derde lid van artikel 150a van het Reglement van orde achter het woord «geschenken» toe te voegen de woorden «en voordelen».
6. De werkgroep beveelt aan om in de instructie van de griffie van de Kamer op te nemen om elk lid halfjaarlijks te attenderen op de registers en op de mogelijkheid om omissies (zoals niet binnen de termijn opgegeven nevenactiviteiten of reizen) te corrigeren.
7. De werkgroep beveelt aan om in de introductiecursussen na het aantreden van nieuwe leden ook een cursus integriteit op te nemen, waarin het belang van integriteit en de bestaande regels worden toegelicht.
8. De werkgroep beveelt tevens aan om periodiek, bijvoorbeeld eens per jaar, sessies te beleggen met groepen Kamerleden, waarin zij onder deskundige leiding met elkaar van gedachten wisselen over hun concrete ervaringen met integriteitsvragen.

³ [Kamerstukken II, 2014/15, 33 924, nr. 15](#)

9. *De werkgroep beveelt tevens aan om deze sessies telkenmale te evalueren en te bezien of daaruit suggesties voortvloeien om de bestaande integriteitsregels te herzien of aan te vullen.*
10. *De werkgroep beveelt aan dat het Presidium een voordracht doet aan de Kamer van een persoon die als vertrouwenspersoon Integriteit door de leden kan worden benaderd indien zij advies wensen inzake een integriteitskwestie.*

De aanbevelingen 8 en 9 worden niet overgenomen door het Presidium. Alle overige aanbevelingen worden uitgevoerd en zijn inmiddels ook geïmplementeerd.

2.3 Invulling van de aanbevelingen van GRECO

Na verschijning van haar evaluatierapport over Nederland in 2013, brengt GRECO in juni 2015, oktober 2016 en maart 2018 een drietal (tussentijdse) nalevingsverslagen uit. In deze verslagen worden verbeteringen - die mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de werkgroep worden gerealiseerd - ook onderkend. Het aantal aanbevelingen met betrekking tot integriteit van leden van de Tweede Kamer neemt dan ook af.

Net als bij het rapport uit 2013, is ook bij de nalevingsverslagen de procedure dat GRECO zich richt tot de Nederlandse regering, die vervolgens per brief de Tweede Kamer informeert over het GRECO-verslag en de nog openstaande aanbevelingen; in het bijzonder waar het de rol van Tweede Kamer zelf betreft.

I. Op 19 augustus 2015 informeert het kabinet de Tweede Kamer per brief over het [eerste nalevingsverslag](#) van GRECO.⁴ Geconstateerd wordt onder meer:

- *Met de wijzigingen in de Reglementen van Orde van beide Kamers wordt geconcludeerd dat voor een belangrijk deel wordt voorzien in de implementatie van deze aanbeveling. GRECO merkt echter op dat de beide Kamers (dan wel de politieke partijen) geen regels of richtlijnen hebben rond de omgang van Kamerleden met lobbyisten. Zijn conclusie is daarom dat de aanbeveling slechts gedeeltelijk is geïmplementeerd.*
- *GRECO stelt dat met uitbreiding van op te geven belangen door wijzigingen in de Reglementen van Orde en het instellen van registratieverplichtingen naar tevredenheid invulling is gegeven aan deze aanbeveling door de beide Kamers.*
- *GRECO is van mening dat de beide Kamers geen substantiële acties hebben ondernomen op het terrein van toezicht en handhaving die bijdragen aan de invulling van deze aanbeveling.*

II. Op 5 december 2016 informeert het kabinet de Tweede Kamer per brief over het [tussentijds nalevingsverslag](#) van GRECO.⁵ Geconstateerd wordt onder meer:

⁴ [Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VI, nr. 104](#)

⁵ [Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 VI, nr. 86](#)

- Naar het oordeel van de GRECO ontbreken nog richtlijnen voor Kamerleden rond de omgang met lobbyisten. Nederland heeft aangevoerd dat er algemene integriteitsregels zijn en dat deze verder worden ingevuld door de politieke partijen. De GRECO heeft aangegeven dat dit onverlet laat dat richtlijnen op het gebied van lobbyactiviteiten («appropriate guidelines on do's and don'ts») zinvol zijn.
- De GRECO constateert dat de beide Kamers geen actie hebben ondernomen op het terrein van toezicht op de naleving van integriteitsregels en handhaving in geval van schending van deze regels. De GRECO heeft kennis genomen van de stellingname van de Kamers dat de Nederlandse Grondwet geen mogelijkheid kent een Kamerlid te schorsen of te dwingen af te treden indien er sprake is van overtreding van integriteitsregels en dat ook dit een kwestie van de politieke partijen is. De GRECO meent dat dit niet betekent dat mildere maatregelen, zoals een reprimande, niet mogelijk zijn.
- GRECO heeft met waardering kennis genomen van de benoeming van een vertrouwenspersoon door de Tweede Kamer. (...) Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling stelt GRECO vast dat de Tweede Kamer heeft besloten integriteitstrainingen aan te bieden aan alle leden na de verkiezingen in 2017, maar dat beide Kamers niet hebben besloten te voorzien in periodieke trainingen. Deze aanbeveling is daarmee naar het oordeel van de GRECO gedeeltelijk geïmplementeerd.

III. Op 13 juni 2018 informeert het kabinet de Tweede Kamer per brief over het tweede nalevingsverslag van GRECO.⁶ Geconstateerd wordt onder meer:

- Ten aanzien van aanbeveling i betreft GRECO dat richtlijnen voor Kamerleden rond de omgang met lobbyisten nog ontbreken. De GRECO herhaalt zijn eerdere standpunt dat richtlijnen over «do's and don'ts» in de relatie met lobbyisten, zowel binnen als buiten het parlement, zinvol zijn.
- Ten aanzien van aanbeveling iii heeft de GRECO kennisgenomen van de modernisering van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid van 22 april 1855, en van het systeem van «peer supervision» in de Eerste Kamer, maar constateert zij dat er in beide Kamers nog geen sprake is van een systeem van toezicht op de naleving van integriteitsregels en handhaving in geval van schending van deze regels.
- De GRECO is tevreden dat bij de Tweede Kamer periodieke cursussen over het reglement van orde worden georganiseerd, waarin aandacht wordt geschonken aan integriteitsregels. Hiermee is aanbeveling iv door de Tweede Kamer geïmplementeerd.

De letterlijke tekst van alle aanbevelingen van GRECO uit dit tweede nalevingsverslag van maart 2018 die betrekking hebben op leden van de Tweede Kamer zijn integraal opgenomen in bijlage 2.

2.4 Opdracht Presidium

⁶ Kamerstukken II, 2017/18, 34 725, nr. 15

Op 27 juni 2018 bepreekt het Presidium het tweede nalevingsrapport van de GRECO en de brief daarover van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid. Zij stellen in hun brief: *“Het verzoek van de GRECO aan Nederland is om uiterlijk 31 december 2018 opnieuw te rapporteren over de voortgang van de implementatie van bovengenoemde nog openstaande aanbevelingen.”*

Het Presidium besluit om de nog zittende leden van de werkgroep uit 2013 te vragen zich over dit rapport te buigen. Het Presidium schrijft aan de werkgroep:

“Het Presidium acht het wenselijk dat de werkgroep ‘Integriteit Leden van de Tweede Kamer’, door het Presidium medio 2013 ingesteld, zich wederom buigt over de bestaande integriteitsbepalingen, in het licht van de aanbevelingen van de GRECO en in het licht van aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen.

U bent allen in 2013 tot de werkgroep toegetreden. De werkgroep heeft in juni 2014 rapport uitgebracht, dat door de Kamer grotendeels is overgenomen. Sindsdien zijn enkele aanbevelingen van de werkgroep geïmplementeerd. De GRECO brengt periodiek verslag uit over die implementatie. De GRECO constateert op twee punten nog tekortkomingen waar het de Tweede Kamer betreft: het ontbreken van een systeem van toezicht en handhaving en het ontbreken van een beleid ten aanzien van (contacten) met lobbyisten.

Hierbij verzoek ik u namens het Presidium vriendelijk om uw taak weer op te nemen. Omdat Nederland in december van dit jaar wederom verslag zal moeten uitbrengen aan de GRECO zou een rapport of tussenrapport vóór 15 november a.s. welkom zijn.”

2.5 Aanpak werkgroep

De werkgroep heeft na het zomerreces haar taak opgepakt. Vanwege het vertrek van een Kamerlid, is eerst gezorgd voor een voldoende brede en representatieve samenstelling van de werkgroep. De werkgroep in huidige samenstelling bestaat uit de leden: Van Oosten (VVD), tevens voorzitter van de werkgroep, Bosma (PVV), Van der Lee (GL), Van Meenen (D66), Van Raak (SP) en Rog (CDA). De ondersteuning van de werkgroep is verzorgd vanuit verschillende diensten van de Tweede Kamer door dhr. [REDACTED], mw. [REDACTED] (Bureau Wetgeving) en dhr. [REDACTED] (Dienst Analyse en Onderzoek).

De werkgroep is in de maanden september en oktober en aantal malen bijeen geweest om te komen tot een goede beschrijving, analyse en aanpak van de vraagstukken die het Presidium heeft voorgelegd. Hierbij is onder meer literatuur bestudeerd, in het bijzonder eerdere/andere rapporten van GRECO (onder andere over andere landen), wetenschappelijke literatuur over integriteit van parlementariërs en internationale

vergelijkende literatuur. Dit heeft onder meer geleid tot het in bijlage 4 opgenomen overzicht van hetgeen in enkele andere parlementen is geregeld rond integriteit van parlementsleden en hoe GRECO dat heeft beoordeeld.

Voorts heeft de werkgroep gekeken naar de situatie in Nederland, in het bijzonder de veranderingen die sinds 2014 zijn doorgevoerd en de wijze waarop GRECO dit heeft beoordeeld (zie ook paragraaf 2.3 en de bijlagen 1, 2 en 3).

Op 16 oktober heeft de werkgroep een gesprek gevoerd met deskundigen op dit terrein: prof. M.P.C.M. van Schendelen en prof. P.P.T. Bovend'Eert. Vervolgens is op 7 november in de vorm van een videoconference gesproken met de heer J. Kleijssen⁷ van GRECO.

⁷ Dhr. J. Kleijssen is werkzaam bij de Raad van Europa als Director of Information Society and Action against Crime, Directorate General Human Rights and Rule of Law

3 Integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

3.1 Inleiding

De Tweede Kamer beschikt momenteel over diverse regels met betrekking tot integriteit, waarbij het begrip integriteit breed dient te worden opgevat. Zo valt ook het onheus bejegenen van personen tijdens de plenaire vergadering of het schenden van de geheimhouding onder dit begrip. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de integriteitsregels die voor Kamerleden gelden en de daarbij reeds aanwezige systemen van toezicht en handhaving.

3.2 Het grondwettelijk kader

Er zijn verscheidende wettelijke regelingen die elk voorzien in een deel van de integriteitsregels. In bijlage 3 zijn overzichten opgenomen van de verschillende integriteitsregels die gelden voor de leden van de Tweede Kamer. De overzichten omvatten niet alleen de verschillende wetten die het optreden van de Kamerleden reguleren, maar tevens het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK). Aan de basis van het stelsel van integriteitsregels staat de Grondwet. Aan de basis van toezicht en handhaving van deze integriteitsregels staan de (strafrechtelijke) bepalingen en sancties die in de wet hieromtrent zijn opgenomen. Onderstaand worden deze geschetst.

De Grondwet gaat uit van individuele leden van de Staten-Generaal en kent geen fracties en geen politieke partijen. Hierdoor worden dan ook aan individuele leden allerlei rechten toegekend zoals het recht van amendement, het recht om inlichtingen te vragen en het recht van initiatief. Tevens wordt in de Grondwet benadrukt dat een lid stemt zonder last. De positie van een individueel Kamerlid is daarmee onafhankelijk en sterk.

Met deze onafhankelijke en sterke positie komen ook enkele plichten, zoals aan elk publiek ambt plichten zijn verbonden. Met de eed, of de verklaring en belofte, die leden afleggen wanneer zij lid van de Tweede Kamer worden, zweren de leden onder andere het volgende:

"Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot lid van de Staten-Generaal te worden benoemd, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd."

"Ik zweer (verklaar en beloof), dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen."

Het Nederlandse stelsel gaat er derhalve van uit dat leden bij elk aanbod van een gift, gunst of belofte een afweging maken of het aanbod bedoeld is ter beïnvloeding van het betrokken lid en als dat zo is het aanbod ook moeten weigeren. Het is hierbij niet relevant of het aanbod afkomstig is van een lobbyist of anderszins. Leden dienen altijd de afweging te maken of een aanbod is bedoeld om hen in de uitoefening van het ambt te beïnvloeden. De Grondwet bevat immers de nadrukkelijke bepaling dat leden van het parlement stemmen zonder last. Vervolgens wordt door middel van openbare registers transparantie geboden over hetgeen leden aannemen. In deze registers staat niet alleen wat leden hebben ontvangen, maar ook van wie zij dit hebben ontvangen.

3.3 Het wettelijk kader

Er zijn verscheidene wettelijke regelingen die elk voorzien in een deel van de bestaande integriteitsregels. Wat betreft handhaving van integriteitsregels is voorzien in wettelijke bepalingen die het mogelijk maken om (vermeende) integriteitschendingen te onderzoeken en te vervolgen indien zij begaan zijn door Kamerleden.

Voor wat betreft dit onderzoek en mogelijke vervolging speelt de Wet ministeriële verantwoordelijkheid (hierna: Wmv) een belangrijke rol.⁸ Deze wet biedt de mogelijkheid dat vijf leden een aanklacht indienen tegen een lid dat verdacht wordt van een ambtsmisdrijf. Dit systeem biedt de leden van de Kamer daarmee dus de wettelijke mogelijkheid om een vorm van toezicht te houden op elkaar. Zo kan bijvoorbeeld een Kamerlid dat, in strijd met de eed uit artikel 2 van de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal, een gift of gunst heeft verleend om lid te worden, worden vervolgd voor het plegen van meened.⁹ Hetzelfde geldt bij mogelijke omkoping. Een Kamerlid dat zich tijdens zijn Kamerlidmaatschap laat omkopen, kan niet alleen worden vervolgd voor passieve omkoping ingevolge artikel 363 van het Wetboek van Strafrecht (Sr), maar ook voor het plegen van meened als bedoeld in artikel 207 Sr, aangezien de eed uit artikel 2 van de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal ook geldt voor toekomstige handelingen.¹⁰ De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit óf door een besluit van de Tweede Kamer. Om als Kamer tot een dergelijk besluit te komen dient de Tweede Kamer zelf strafrechtelijk onderzoek te verrichten naar de aanklacht. De Tweede Kamer heeft in dit geval het strafrechtelijk onderzoek en het besluit tot vervolging zelf in de hand.

De relevantie van de Wmv is tot nu toe overigens beperkt gebleven. De afgelopen tien jaren zijn er enkele aanklachten geweest, waarvan slechts één heeft geleid tot een commissie van onderzoek.¹¹ De procedure van de Wmv is daarenboven niet eenvoudig te volgen en de vraag kan worden gesteld of het proportioneel is om voor iedere

⁸ P. Bovend'Eert, NJB 2016/2172, "Hoe is het gesteld met de ambtelijke integriteit van de leden van het parlement?",

⁹ "De Grondwet". A.K. Koekoek, 2000, p. 350

¹⁰ Kamerstukken II, 1978/79, 14 222, nr. 7, p. 21

integriteitskwestie telkens een zware strafrechtelijke procedure te starten. Niettemin kan ten principale gesteld worden dat er een wettelijk geborgde procedure is, die de Kamer in staat stelt om (vermeende) integriteitschendingen zelf te onderzoeken.

Overigens bestaat ook de mogelijkheid dat bij koninklijk besluit opdracht wordt gegeven tot vervolging. Hiervoor is door de minister van Justitie en Veiligheid een protocol opgesteld.¹² In dit protocol is geregeld dat indien bij de Minister, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: PG) aangifte wordt gedaan van een vermeend ambtsmisdrijf, gepleegd door een Kamerlid of een andere politieke ambtsdrager als bedoeld in de Wmv, de minister de PG kan verzoeken om de aangifte te onderzoeken. De minister kan dan naar aanleiding van de bevindingen van de PG besluiten dat een opsporingsonderzoek geïndiceerd is, waarna de PG dit opsporingsonderzoek ter hand neemt. De uitkomsten daarvan worden medegedeeld aan de minister. Vervolgens neemt de Kroon de beslissing of wel of niet een last tot vervolging aan de PG wordt gegeven.

In een recente casus over de schenking van een appartement aan een Kamerlid, is voor de eerste maal gebruik gemaakt van dit nieuwe protocol. Dit is ook relevant omdat GRECO in haar laatste rapport deze casus in een voetnoot ook aanhaalt als een voorbeeld van vermeende tekortkoming in het Nederlandse systeem (zie ook bijlage 1 en bijlage 2). In deze casus is door de PG na een oriënterend onderzoek geconcludeerd dat er geen aanleiding was om een opsporingsonderzoek te verrichten omdat er geen serieuze aanleiding was om de betrokken politieke ambtsdrager te verdenken van een ambtsmisdrijf. Hieruit blijkt dat het protocol werkt en daarmee de Wmv effectiever kan worden ingezet. Het vervolgen van politieke ambtsdragers, waaronder Kamerleden, wegens ambtsdelicten is daarmee geen theoretische aangelegenheid meer.

Het Presidium heeft de werkgroep gevraagd *‘zich te buigen over de bestaande integriteitsbepalingen, in het licht van de aanbevelingen van de GRECO en in het licht van aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen’* (zie ook paragraaf 2.4). Wat dit laatste punt betreft constateert de werkgroep dus dat de Wmv recentelijk is gewijzigd en gemoderniseerd¹³ [hier nog verwijzing in een voetnoot naar betreffende wet/Kamerstuk.]

Daarnaast is begin juli van dit jaar de Commissie Fokkens ingesteld door de Ministers van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de

¹¹ Kamerstukken II, 32 158: Aanklacht tegen Minister voor Wonen, Wijken en Integratie; Kamerstukken II, 34 452: Aanklacht tegen Minister-President; Kamerstukken II, 34 340: Onderzoek naar lek uit Commissie voor Inlichten- en veiligheidsdiensten. Dit laatste onderzoek zag op een integriteitskwestie. Het betrof hier een onderzoek naar wie verantwoordelijk zou kunnen zijn voor het lekken van geheime informatie.

¹² Kamerstukken II, 2017-2018. 34 340 nr. 15, bijlage.

¹³ [Kamerstukken II, 2017-2018, 34871. De wetswijziging is op 19 september jl. inwerkinggetreden.](#)

Staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze commissie heeft tot taak *“te adviseren over een fundamentele herziening van de wetgeving inzake vervolging en berechting van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten”*. Het kabinet verwacht dat deze commissie voor januari 2020 hierover zal rapporteren.¹⁴

Naar aanleiding van de vraag op dit punt van het Presidium, stelt de werkgroep vast dat er dus inmiddels geen sprake meer is van ‘aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen’, maar dat inmiddels zelfs sprake is van verbeterde en gemoderniseerde wetgeving. Op verdere verbetering en modernisering wordt, in opdracht van de regering, door deskundigen gestudeerd. De werkgroep geeft het Presidium in overweging om deze ontwikkelingen, via de minister, ook expliciet onder de aandacht van GRECO te brengen.

3.4 Interne integriteitsregels

Afgeleid van de hiervoor beschreven (grondwettelijke) kaders, heeft de Tweede Kamer ook eigen regels en bepalingen met betrekking tot integriteit vastgesteld (zie ook bijlage 3). Bepalingen rond integriteit zijn opgenomen in het RvOTK. In paragraaf 2.2 is uiteengezet dat het merendeel van de aanbevelingen van de werkgroep uit 2014 zich richtten op aanpassingen van het RvOTK.¹⁵ Deze aanbevelingen zijn inmiddels ook overgenomen en positief gewaardeerd door GRECO (zie paragraaf 2.3). Zoals hiervoor beschreven, wordt het begrip integriteit door de Tweede Kamer breed opgevat. In het RvOTK is voor een deel van de integriteitsbepalingen ook een systeem van toezicht en handhaving opgenomen.

Zo blijkt uit de artikelen 58 tot en met 60 van het RvOTK, welke zijn opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport, dat een lid of een minister door de Voorzitter gewaarschuwd kan worden wanneer hij een beledigende uitdrukking gebruikt, de orde verstoort, de geheimhouding of vertrouwelijkheid niet in acht neemt ofwel instemming betuigt aan, dan wel aanspoort tot, onwettige handelingen. De Voorzitter stelt deze persoon dan in de gelegenheid de woorden terug te nemen (toezicht). Wanneer het lid of de minister dit niet doet, heeft de Voorzitter de mogelijkheid om hem het woord te ontnemen (sanctie). In zo’n geval mag dat lid, respectievelijk die minister, niet meer deelnemen aan het vervolg van de beraadslaging. De Voorzitter kan zelfs op grond van artikel 60 de bewuste spreker uitsluiten van de vergadering op de dag van het voorval (sanctie). Conform artikel 62 staat een beroep op de Kamer niet open bij besluiten van de Voorzitter op grond van de artikelen 58 tot en met 60.

Voor het schenden van de geheimhouding of vertrouwelijkheid van stukken is ook een

¹⁴ Kamerstukken II, 2017/18, 343 40, nr. 16

¹⁵ Van de tien aanbevelingen van de werkgroep waren de nummers 2, 3, 4 en 5 gericht op aanpassing van het RvOTK.

sanctiebepaling opgenomen. Daarin is bepaald dat het Presidium de mogelijkheid heeft om de Kamer voor te stellen om een lid dat de geheimhouding, dan wel vertrouwelijkheid heeft geschonden, uit te sluiten van alle commissievergaderingen voor ten hoogste een maand. Ook kan het Presidium de Kamer voorstellen dit lid voor de verdere duur van de zitting uit te sluiten van kennisneming van vertrouwelijke stukken.

Ten slotte bestaat tegenwoordig de vertrouwenspersoon integriteit voor de leden. Deze persoon, aangesteld door het Presidium, kan door leden geheel vertrouwelijk en informeel geraadpleegd worden wanneer een lid worstelt met een mogelijke integriteitskwestie. Deze vertrouwenspersoon brengt geen verslag uit over de voorgelegde kwesties, waardoor er geen sprake is van een vorm van “jurisprudentievormende” openbare uitleg van de integriteitsregels.

3.5 Overige waarborgen integriteit

Integriteit is een onderwerp dat breed leeft in de Nederlandse samenleving. Naast de instrumenten die binnen de Kamer kunnen worden ingezet als waarborg voor integriteit, bestaan daarbuiten ook mechanismen om de integriteit van Kamerleden te waarborgen. Zoals de werkgroep stelde in haar eerdere rapport, speelt de politieke partij van een lid een grote rol. Bij vrijwel elke politieke partij wordt in de aanloop naar de kandidaatsstelling voor de kieslijst nadrukkelijk aandacht besteed aan de integriteit van de mogelijke kandidaat. Ook kennen enkele politieke partijen integriteitscommissies die eventuele integriteitskwesties kunnen onderzoeken. Voor verkozen leden in de Kamer vervult ook de fractie vaak een rol bij integriteitsvraagstukken. In het verleden hebben fracties zelfs sancties aan leden opgelegd wanneer er mogelijk sprake was van een schending van de integriteit. Dit staat echter wel op gespannen voet met het verbod van last uit de Grondwet.

Daarnaast spelen in Nederland de media een belangrijke rol. Vanuit hun onafhankelijke positie berichten zij over mogelijke integriteitsschendingen. Er zijn de afgelopen jaren verschillende media geweest die onderzoek hebben verricht naar bijvoorbeeld de registers van de Tweede Kamer. Het is inmiddels standaard dat enige tijd na het aantreden van een nieuwe Kamer een dergelijk onderzoek wordt verricht. De (onbedoelde) disciplinerende kracht die hierdoor van de media uitgaat moet niet onderschat worden.

Voor de leden hebben de onderzoeken naar hun integriteit, uitgevoerd door hun eigen politieke partij of de media, doorgaans grote impact. Een dergelijk onderzoek of de uitkomst daarvan gaat immers gepaard met veel negatieve media-aandacht. Alleen de aankondiging al van een integriteitsonderzoek of de melding van een mogelijk integriteitsprobleem kan schade betekenen voor de reputatie van het betreffende lid. In

een aantal gevallen is dit voor leden aanleiding geweest om hun zetel op te geven, zelfs wanneer later bleek dat er geen sprake was van integriteitsschendingen.

Deze mechanismen oefenen derhalve door hun mogelijke gevolgen een grote druk uit op de leden om de integriteitsregels zo veel en zo goed mogelijk na te leven.

De werkgroep wil in dit verband ook wijzen op de preventieve en correctieve werking die uit kan gaan van wetgeving die weliswaar niet primair ziet op integriteitsschendingen, maar indirect wel extra waarborgen kan bieden om deze te voorkomen. Zo is recentelijk in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) een aantal bepalingen opgenomen die ondernemingen verplichten in bepaalde gevallen cliëntenonderzoeken te doen en ongebruikelijke transacties te melden. Het doel van het cliëntenonderzoek is de beoordeling van het risico dat een onderneming neemt bij het aangaan van een relatie met een cliënt. Voor de categorie van zogenaamde politically exposed persons (PEP's) - waaronder ook Kamerleden vallen - gelden sinds kort aangescherpte eisen in dit verband. Voor PEP's en hun directe verwanten geldt dat er vanaf 25 juli van dit jaar een verscherpt cliëntenonderzoek moet plaatsvinden. Voor een financiële instelling geldt dat zij beleid, procedures en maatregelen moet hebben die haar in staat stelt om ongebruikelijke transacties te herkennen en deze ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU-Nederland). FIU-Nederland is, op basis van de Wwft, de aangewezen organisatie waar meldplichtige instellingen ongebruikelijke transacties dienen te melden. De FIU-Nederland analyseert deze gegevens om misdrijven te voorkomen en op te sporen. Het kan dus zijn dat een transactie van een lid wordt gemeld en dat het lid derhalve nader wordt onderzocht.

3.6 Conclusies

De bestaande regels omtrent integriteit van leden van de Tweede Kamer zijn naar mening van de werkgroep veelomvattend. Leden van de Kamer zijn zich er doorgaans ook van bewust dat hun handelen aan de gestelde standaarden dient te voldoen. Ook concludeert de commissie dat er systemen van toezicht en handhaving zijn op het gebied van integriteit. De werkgroep stelt vast dat sinds het verschijnen van haar vorige advies in 2014 veel zaken zijn verbeterd, zowel op basis van haar eigen adviezen (bijvoorbeeld: aanpassingen RvOTK, integriteitcursussen, vertrouwenspersoon integriteit) als op basis van andere ontwikkelingen (bijvoorbeeld: modernisering Wmv, wetgeving inzake PEP's). Niettemin ziet de werkgroep ook dat het bestaande systeem van integriteitsbevordering onder Kamerleden op onderdelen verduidelijkt, versterkt en aangescherpt kan worden. In de volgende hoofdstukken worden deze mogelijke verbeterpunten nader besproken, respectievelijk worden door de werkgroep hiervoor enkele aanbevelingen gedaan.

4 Verbetermogelijkheden integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is beschreven welke integriteitsregels van toepassing zijn op leden van de Tweede Kamer en welke toezichts- en handhavingsmechanismen hiervoor bestaan. De werkgroep concludeert op basis daarvan dat het stelsel in de Nederlandse context goed functioneert, maar dat er verbeteringen mogelijk zijn. Aandachtspunten en mogelijkheden tot verbetering staan in dit hoofdstuk centraal.

In paragraaf 2.2 zijn de tien aanbevelingen van de werkgroep uit 2014 opgenomen. In hoofdstuk 3 is al uiteen gezet dat de aanbevelingen 2 tot en met 5 betrekking hadden op aanpassing van het RvOTK en dat deze zijn geïmplementeerd. In dit hoofdstuk komen de overige aanbevelingen van de werkgroep aan de orde. Voor deze aanbevelingen geldt namelijk dat ze nog niet (volledig) zijn overgenomen of geïmplementeerd. Dat biedt naar het oordeel van de werkgroep ook een aangrijpingspunt om te komen tot verdere verbeteringen.

De eerdere aanbevelingen van de werkgroep uit 2014 zagen op:

- het toegankelijk maken van integriteitsregels voor Leden en het publiek (aanbeveling 1);
- attendering van Leden op de volledigheid van de registers (aanbeveling 6);
- uitleg en toelichting van de integriteitsregels aan Leden (aanbeveling 7);
- uitwisseling van ervaringen met de regels, ze jaarlijks evalueren en deze, zo nodig, te herzien of aan te vullen (aanbevelingen 8 en 9);
- instellen van een vertrouwenspersoon integriteit (aanbeveling 10).

4.2 Kenbaarheid integriteitsregels

Naar aanleiding van aanbeveling 1 van de werkgroep is in 2015 voor de leden van de Tweede Kamer de [Regeling Integriteit](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/integriteitsregels_voor_kamerleden.pdf)¹⁶ opgesteld. Het document bestaat uit een verzameling van regels en toelichtingen op die regels. Het is echter geen handzaam en eenvoudig leesbaar en raadpleegbaar naslagwerk. De ervaring van de leden van de werkgroep is dat leden grotendeels bekend zijn met de integriteitsregels, maar veelal niet op de hoogte zijn van de (extensieve) uitleg van de regels zoals deze zijn opgenomen in -onder meer- dit document. Het doel dat de werkgroep in haar vorige rapport met deze aanbeveling voor ogen had, is wat dat betreft nog niet geheel behaald.

¹⁶ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/integriteitsregels_voor_kamerleden.pdf

Daarnaast heeft GRECO opgemerkt dat hoewel er veel integriteitsregels bestaan, in geen van die regels nadrukkelijk aandacht is voor de omgang met lobbyisten. In het vorige rapport heeft de werkgroep gesteld dat het ondoenlijk is alle contacten met derden te melden of te registreren. Dit standpunt heeft de werkgroep nog steeds. In het dagelijkse werk van de leden is het van groot belang dat zij kennis kunnen nemen van alle informatie die hen helpt in hun grondwettelijke taken van wetgeving en controle. Leden hebben dan ook doorlopend contacten met allerlei externen. Veel van deze contacten kunnen echter uit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van deze externen niet openbaar gemaakt worden. Dit kunnen immers belangengroepen uit onverwachte hoek zijn, of vertegenwoordigers van grote bedrijven, maar ook burgers die opkomen voor hun situatie. Deze contacten lopen via allerlei kanalen. Zowel via telefoon, email en/of brieven als in persoon kunnen leden van de Tweede Kamer benaderd worden.

Deze benaderbaarheid zonder bekendstelling vindt de werkgroep een groot goed binnen onze democratische rechtstaat. Daaraan doet niet af dat Kamerleden zich over het algemeen bewust zijn van hun mogelijke beïnvloeding als gevolg van deze contacten, zeker wanneer het contacten met een lobbyorganisatie betreft. Over het algemeen leiden de algemene integriteitsregels die zien op contacten met derden ook niet tot problemen.

Uit de aanbeveling van GRECO inzake lobbyisten blijkt echter dat dit voor de buitenwereld niet altijd even duidelijk is. Daarom meent de werkgroep dat het zinvol is om te onderzoeken of in gedragsregels nadrukkelijker en explicieter aandacht kan worden besteed aan specifiek lobbyorganisaties. De werkgroep doet hiervoor in hoofdstuk 5 een voorstel.

4.3 Interpretatie integriteitsregels

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de werkgroep in 2014 wordt het RvOTK aangepast. Dit geeft enerzijds meer scherpheid aan de integriteitsregels. Anderzijds leidt het ook tot vragen en de wens tot nadere uitleg en interpretatie bij Leden. Zo besluit het Presidium begin 2015 om de werkgroep opnieuw te benaderen en duiding te vragen van het inmiddels gewijzigde artikel 150a over de registratie van *'belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd'* (zie ook bijlage 1).¹⁷ De werkgroep reageert op dit verzoek per brief en geeft de Kamer een vuistregel mee.

Terugkijkend stelt de werkgroep nu vast dat deze gang van zaken illustreert dat integriteitsregels naar hun aard vaak om interpretatie vragen, maar dat uitleg nooit volledig te vatten is in dikke handboeken. Gezaghebbende interpretatie van integriteitsregels op basis van concrete vragen kan dus van nut zijn. En ook het

¹⁷ Zie: Brief van de werkgroep aan het Presidium van 24 februari 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 33 924, nr. 16)

publiceren en vastleggen van deze nadere duiding kan daarbij zinvol zijn. De werkgroep ziet dat echter niet blijvend als haar taak.

Naar aanleiding van aanbeveling nummer 10 van de werkgroep is reeds een vertrouwenspersoon integriteit ingesteld. Deze positie wordt momenteel bekleed door mevrouw W. Sorgdrager. Bij de vertrouwenspersoon kunnen leden terecht voor een advies, maar in vertrouwelijkheid. De werkgroep constateert dat hiermee in een behoefte tot duiding kan worden voorzien, maar alleen op het niveau van een individueel lid. Bovendien kan een lid desgewenst niet actief gebruik maken van een ontvangen advies. De advisering door de vertrouwenspersoon is immers niet openbaar. Hierdoor kan het betreffende lid in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld als er in de openbaarheid twijfels rijzen, niet naderhand terugvallen op het ontvangen advies. Daarnaast kunnen ook andere leden niet profiteren van een gegeven advies, in de zin dat een soort van 'jurisprudentie' kan worden opgebouwd.

De werkgroep acht het daarom verstandig om de invulling van de 'figuur vertrouwenspersoon' aan te passen en deze te versterken en te verbreden.

4.4 Toezicht en handhaving integriteitsregels

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe het toezicht en de handhaving van de integriteitsregels op dit moment is geregeld. Zo worden leden door hun eigen fractie of door de media ter verantwoording geroepen wanneer er sprake (lijkt) te zijn van een integriteitsschending.

Het stelsel zoals dat thans functioneert, lijkt op het eerste gezicht voldoende te zijn. Bij nadere bestudering blijkt echter dat het toezicht en de handhaving zoals dat wordt uitgevoerd door de fracties op twee punten kan worden becommentarieerd. Als een fractie wegens een ernstige integriteitsschending een lid een schorsing oplegt, kan dit lid gewoon blijven deelnemen aan het Kamerwerk. Een fractie kan immers een Kamerlid niet verbieden deel te nemen aan bepaalde vergaderingen, wat de Kamer in bepaalde gevallen wel kan.¹⁸ In het uiterste geval kan bovendien het betreffende lid uit de fractie stappen en zelfstandig doorgaan als Kamerlid. De effectiviteit van dit toezicht is derhalve beperkt.

Daar komt bij dat Kamerleden volgens de Grondwet onafhankelijk zijn. De Grondwet kent geen fracties of partijen, ook al zijn deze inmiddels geaccepteerd binnen ons stelsel. Als onderdeel van een fractie en een partij zijn leden onderworpen aan een zekere gezagsverhouding (autoriteit), waarvan fractiediscipline een uitvloeisel is, maar deze gezagsverhouding heeft geen grondwettelijke grond. De onafhankelijke positie

¹⁸ Het presidium kan bijvoorbeeld de Kamer voorstellen om een lid dat de geheimhouding van een vergadering niet in acht neemt, voor ten hoogste één maand uit te sluiten van alle vergaderingen van één of meer commissies. (artikel 145 RvOTK)

van het Kamerlid is dat echter wel, gewaarborgd door onder andere het verbod van last dat tevens wordt gezien als een grens van de fractiediscipline.¹⁹

De partij is als autoriteit degene die bepaalt of een Kamerlid zich opnieuw kandidaat mag stellen voor een bepaalde partij, dus de facto of de betrokken persoon Kamerlid kan blijven. Dit kan in grote mate het (stem)gedrag van Kamerleden beïnvloeden-afwijken van de fractiediscipline wordt immers doorgaans niet gewaardeerd- wat duidelijke spanning oplevert met het verbod van last.²⁰ En ook het sanctioneren, dat bepaalde fracties hebben gedaan bij (vermoedens van) schendingen van de vertrouwelijkheid in het kader van de fractiediscipline, staat op gespannen voet met het lastverbod.²¹ Tegen deze achtergrond kan dan ook de vraag gesteld worden of constitutioneel gezien niet juist de Kamer als toezichthoudende en sanctionerende instantie zou moeten optreden, om daarmee het verbod van last meer te respecteren.²²

Voorts constateert de werkgroep dat momenteel leden op grond van het RvOTK een sanctie opgelegd kunnen krijgen voor bijvoorbeeld onheuse gedragingen en dat voor integriteitsschendingen die een strafbaar feit vormen, een strafrechtelijk traject gevolgd dient te worden. Er kunnen zich echter situaties voordoen, waarin het RvOTK niet voorziet in een sanctie en tevens een strafrechtelijk traject niet is aangewezen. In al die gevallen bestaat er geen formele sanctiemogelijkheid.

Ten slotte wil de werkgroep hierbij nogmaals benadrukken dat de registers de steunpilaren vormen voor de transparantie die de Kamer beoogt te geven omtrent het handelen van haar leden. Het belang ervan voor het aanzien van de Kamer en voor de politiek als geheel is groot. Wanneer echter het stelsel van toezicht en handhaving in ogenschouw wordt genomen, moet worden geconstateerd dat op het (juist) invullen van de registers geen toezicht of handhaving bestaat door degene die wel de regels daartoe heeft gesteld: de Kamer. Wanneer bijvoorbeeld een lid een bepaalde gift niet volledig juist opneemt in het register, is dit naar mening van de werkgroep geen strafbaar feit, maar kan dit voor het aanzien van de Kamer wel degelijk schade opleveren, mede doordat dit een integriteitsschending betekent die geen sanctie kent.

¹⁹ A.A.L. Beers, commentaar op artikel 67, in: "De Grondwet", red. A. Koekoek

²⁰ P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, "Het Nederlandse parlement". 2010, p. 131

²¹ E.J. Janse de Jonge, Commentaar op artikel 67 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2018 (www.Nederlandrechtsstaat.nl). En idem noot 4.

²² In 1848 is door de Grondwetgever benadrukt dat het aan de Kamer zelf was om (in plaats van de strafrechter) toezicht te houden op het gedrag van Kamerleden. C.A.J.M. Kortman "Constitutioneel recht", 2016, p. 231 Er wordt in deze paragraaf tevens opgemerkt dat het toezicht tekortkomingen vertoont. Zie hiervoor ook P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, "Het Nederlandse parlement". 2010, p. 151

5 Verbetervoorstellen integriteitsregels voor leden Tweede Kamer

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven wat de stand van zaken is omtrent integriteitsregels voor de leden van de Tweede Kamer en waar de mogelijkheden zitten voor verbetering. In dit hoofdstuk gaat de werkgroep in op deze mogelijkheden en doet zij verbetervoorstellen.

5.2 Naar een gedragscode

De werkgroep heeft in paragraaf 4.2 geconstateerd dat met het oog op de (her)kenbaarheid van de integriteitsregels en de uitleg daarvan winst te boeken is. Er is hiervoor ook gekeken naar enkele andere parlementen. In bijlage 4 zijn de uitkomsten daarvan opgenomen. De werkgroep constateert dat de meeste parlementen al enkele jaren één centraal document hebben waarin de regels staan opgesomd, dat wordt vergezeld door een toelichting waarin uitleg over deze regels wordt gegeven. De toelichting op de regels wordt daarbij regelmatig geactualiseerd op basis van praktijkervaringen en uit casuïstiek getrokken lessen.

Als voorbeeld kan de *Code of conduct* met de *Guide to the rules* worden aangehaald van het Britse Lagerhuis. Dit stuk bestaat uit acht handzame regels die richtinggevend zijn voor de integriteit van de parlementsleden, waarbij in de zogenaamde *Guide to the rules* wordt uitgelegd wat de praktische toepassing is van deze regels.

Gezien het streven naar meer (her)kenbaarheid van de regels, ligt het voor de hand om tot een soortgelijke gedragscode te komen, die wordt vergezeld van een leidraad waarin de uitleg over de regels is opgenomen. Deze gedragscode met leidraad kan in de visie van de werkgroep leiden tot verbeterde kennis van de regels bij de leden zelf, maar ook voor meer duidelijkheid bij externen als lobbyisten en burgers die in contact treden met een Kamerlid. Daarnaast kunnen ervaringen, lessen en nieuwe inzichten desgewenst periodiek worden meegenomen in een geactualiseerde leidraad. Gezien de constatering in het vorige hoofdstuk dat in het bijzonder aandacht dient te worden besteed aan lobbyisten, kan ook dit worden meegenomen in de betreffende leidraad.

De werkgroep doet de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1

Stel een gedragscode vast met bijbehorende leidraad, waarin ook expliciet aandacht wordt gegeven aan de

omgang met lobbyisten.

Om deze aanbeveling kracht bij te zetten, heeft de werkgroep aansluitend aan dit slothoofdstuk een aanzet opgenomen voor een gedragscode en bijbehorende leidraad.

5.3 Naar een onafhankelijke adviseur

In hoofdstuk 4 is naar voren gekomen dat het nuttig kan zijn om de positie van de huidige vertrouwenspersoon verder te versterken en uit te breiden.

De advisering omtrent integriteitsregels kan voor een lid van groot belang zijn. Indien een lid in opspraak raakt op het gebied van het naleven van integriteitsregels, is hij of zij momenteel voor de uitleg van haar/zijn casus geheel afhankelijk van hetgeen de media over hem/haar stelt en wat hij/zij daar tegenover kan stellen. De werkgroep is echter van mening dat indien dit lid het advies van de vertrouwenspersoon openbaar zou kunnen maken, op deze wijze een onafhankelijke zienswijze op de casus bekend zou kunnen worden. Van het advies zou een vorm van beschermende werking kunnen uitgaan.

Dit betekent echter wel iets voor de positie van de vertrouwenspersoon en voor het advies. Naar oordeel van de werkgroep zou deze positie verder geformaliseerd moeten worden in de richting van een meer actieve adviseur met een onafhankelijke positie. De adviezen van de adviseur zijn in eerste aanleg vertrouwelijk en worden schriftelijk gedaan. De enige die een aan een lid gericht advies openbaar kan maken is het lid zelf. Dit kan hij/zij bijvoorbeeld doen wanneer in de media berichten verschijnen over zijn/haar handelen. Op dat moment kan het desbetreffende lid het advies openbaar maken, waaruit blijkt dat hij/zij zijn/haar handelen van tevoren heeft besproken met de onafhankelijke adviseur. De onafhankelijke adviseur moet derhalve met gezag adviezen kunnen opstellen. De werkgroep wijst erop dat dit er in de praktijk toe kan leiden dat leden die het advies niet zouden vragen of opvolgen, juist daardoor in een penibele situatie terecht kunnen komen. Het voordeel is echter dat er een zekere bescherming tegen onterechte beschuldigingen van uitgaat, die zowel een juiste naleving van de gedragscode bevordert alsook het aanzien van parlement kan verbeteren.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2

Verander en versterk met model van de huidige vertrouwenspersoon in de richting van een onafhankelijk adviseur die Kamerleden ondersteunt bij de uitleg van de gedragscode en schriftelijk adviseert.

De werkgroep ziet voorts een rol voor de onafhankelijke adviseur bij een eenduidige en openbare uitleg van de gedragscode. De onafhankelijk adviseur dient wat de werkgroep betreft jaarlijks verslag uit te brengen aan de Kamer, waarin wordt ingegaan op de advisering die in het afgelopen jaar is gegeven. In het jaarverslag moet deze advisering

niet tot een persoon herleidbaar zijn. Het jaarverslag wordt hiermee een belangrijk hulpmiddel om te komen tot eenduidige uitleg van de gedragscode in de praktijk. Ook kan de onafhankelijke adviseur in het jaarverslag voorstellen doen voor verbeteringen van de (uitleg van) integriteitsregels in de gedragscode en de leidraad.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3

Laat de onafhankelijke adviseur een geanonimiseerd jaarverslag uitbrengen, dat grond kan bieden een bijdrage kan leveren aan voor een eenduidige en openbare uitleg en voorstellen tot verbetering van de gedragscode en de leidraad.

5.4 Naar een verbeterd toezicht en handhaving door de Tweede Kamer

Het stelsel van toezicht en handhaving zoals dit thans bestaat, kent enkele uitdagingen. Aan de ene kant zijn enkele onderwerpen voldoende geregeld, zoals de mogelijkheid voor het Presidium om bij schending van de vertrouwelijkheid de Kamer voor te stellen om een lid tijdelijk uit te sluiten van commissievergaderingen. Aan de andere kant kent de Kamer geen mogelijkheden om leden aan te spreken op het naleven van de integriteitsregels. Dit terwijl een integriteitsschending in alle gevallen het aanzien van de Kamer als instituut en het aanzien van de politiek schaadt. Een stelsel, waarbij het toezicht en de handhaving bij het instituut van de Kamer wordt neergelegd, is dan ook op zijn plaats en zelfs gewenst.

Volgens de werkgroep zijn er meerdere organen van de Kamer die in beginsel in aanmerking zouden kunnen komen voor de positie van toezichthouder, maar wijst er tevens op dat in dit kader een rol is weggelegd voor de Voorzitter. De Voorzitter is immers de persoon die het instituut van de Kamer vertegenwoordigt. In deze rol bewaakt de Voorzitter de orde in de Kamer. De werkgroep stelt zich voor dat bij geluiden in de media of anderszins die een integriteitsschending betreffen, de Voorzitter het betreffende lid uitnodigt voor een informeel gesprek. Tijdens dit gesprek kan de Voorzitter met het betreffende lid spreken over hetgeen over dit lid wordt gezegd, geredeneerd vanuit het aanzien van de Kamer en de politiek. Op deze wijze wordt het lid door de Voorzitter op de hoogte gesteld van mogelijke problemen en daarmee potentieel beschermd, terwijl tegelijkertijd ook de Kamer als instituut hiermee potentieel gediend is.

Een volgende stap is dat er formeel toezicht wordt gehouden. Het is mogelijk om deze rol neer te leggen bij bijvoorbeeld het Presidium, zoals het Presidium nu al bij een deel van de integriteitsregels optreedt als toezichthouder. De werkgroep kan zich voorstellen dat een stelsel van toezicht, waarin als sancties een vertrouwelijke berisping en zelfs een openbare berisping kunnen worden opgelegd, in ons parlementaire stelsel voldoende zullen zijn. Dit berust op de constatering dat de

vaststelling of soms alleen al de suggestie van een integriteitsschending al verregaande gevolgen kunnen hebben voor leden. ~~Degene die de sanctie oplegt, moet worden aangepast naar de soort sanctie die wordt gekozen. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om de Kamer te laten besluiten over een vertrouwelijke berisping.~~

Het is niet primair aan de werkgroep om voorstellen te doen voor toezicht en handhaving, zeker omdat dit een nieuwe benadering is die een voldoende ~~een groot~~ draagvlak in de Kamer behoort te hebben.

Dit werkgroep komt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 4

Introduceer in het bestaande stelsel van toezicht en handhaving een gedragscode en bijbehorende leidraad, die berust op voldoende draagvlak in de Kamer. Overweeg daarbij welke rol de Kamervoorzitter en het Presidium hierbij zou kunnen spelen. De werkgroep doet de suggestie de uitwerking hiervan neer te leggen bij de Commissie voor de Werkwijze.

Aanzet tot een gedragscode en leidraad

I. Gedragscode

Gedragscode leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Doel van de code

Het doel van de gedragscode is om de kenbaarheid van de integriteitsregels en de bekendheid met de inhoud daarvan te vergroten en om de toepassing van de integriteitsregels verder te laten internaliseren.

Reikwijdte

Deze gedragscode ziet op al het handelen in het ambt van Kamerlid, waaronder tevens wordt begrepen het handelen als privépersoon dat het ambt raakt.

Beginnelsen

Het Kamerlid is zich ervan bewust dat hij een publiek ambt uitoefent dat rechten en plichten met zich meebrengt. De volgende beginselen worden altijd in acht genomen:

1. Integriteit;
2. Objectiviteit;
3. Verantwoordelijkheid;
4. Transparantie;
5. Eerlijkheid.

Gedragsregels

1. Het Kamerlid oefent zijn ambt uit in onafhankelijkheid en in het algemeen belang.
2. Het Kamerlid accepteert geen gift of gunst die bedoeld is om zijn handelen in het ambt te beïnvloeden.
3. Het Kamerlid voldoet aan de registratieverplichtingen die het ambt hem oplegt.
4. Het Kamerlid gebruikt in het ambt verkregen informatie niet voor persoonlijke belangen en waarborgt, indien van toepassing, het vertrouwelijke karakter ervan.
5. Het Kamerlid behandelt een ieder met respect.

II. Leidraad

Gedragsregels 1 en 2

De leden dienen bij de aanvaarding van hun ambt eden of verklaringen en beloften af te leggen. Uitvloeisel hiervan dat een Kamerlid te allen tijde onafhankelijk is en dient te handelen in het algemeen belang. Dit betekent dat indien een Kamerlid mogelijk geconfronteerd raakt door persoonlijke belangen naast het algemeen belang, altijd gekozen moet worden voor het algemeen belang. Het lid zal hier dan proportionele gevolgen aan moeten verbinden. Ook is het een Kamerlid niet toegestaan giften of gunsten aan te nemen die zijn bedoeld om het handelen van het betreffende lid te beïnvloeden.

In relatie tot lobbyisten dienen leden zich altijd bewust te zijn van hun onafhankelijke positie en de taken die de Grondwet hen opdraagt. Lobbyisten zijn voor vele leden belangrijk voor een zekere mate van informatievoorziening, tegelijkertijd moet wel altijd een mate van afstand worden bewaard tot een lobbyist. Een lid moet zich dan ook bij een aanbod van een lobbyist onthouden van het doen van beloftes over bepaald handelen.

Gedragsregel 3

De leden dienen opgave te doen van hun nevenactiviteiten en -inkomsten, belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd, buitenlandse reizen waarvan de vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden, waaronder lobbyisten, zijn betaald, en geschenken en voordelen die een bedrag van 50 euro te boven gaan. Deze informatie wordt op aangegeven van het Kamerlid door de Griffie Plenair opgenomen in de daartoe bijgehouden registers, die voor een ieder ter inzage liggen. De Griffie Plenair attendeert de leden halfjaarlijks op de noodzaak van het actueel houden van hun informatie in de registers en de mogelijkheid om omissies te corrigeren.

Met deze belangen zijn niet alleen financiële belangen bedoeld. Er wordt hierbij verwezen naar een aanbeveling van de OVSE, luidende dat “the rules should [...] include a clause requiring legislators to declare any other interest that might reasonably be thought to influence their actions, speeches or votes”. Bij die “andere belangen” kan bijvoorbeeld worden gedacht aan (a) eerdere functies, van weinig betekenis is of men daaruit inkomsten genoot, omdat het van belang kan zijn dat voor de buitenwereld bekend is welke beroepsmatige achtergrond een lid heeft, zodat kritisch gevolgd kan worden of hij zich niet gedraagt als belangenbehartiger van een beroepsgroep, (b) aan een terugkeergarantie of andere bijzondere regelingen die werkzaamheden na de beëindiging van het Kamerlidmaatschap betreffen, of (c) aan een meerderheidsbelang in een vennootschap. Er wordt bewust geen uitputtende lijst gepresenteerd. Het is aan het lid zelf om te bepalen of een specifieke omstandigheid redelijkerwijs als relevant voor zijn functioneren kan worden beschouwd.

De volgende vuistregel kan in dit verband worden gegeven: als een willekeurige toeschouwer zonder veel omwegen zou kunnen denken dat een bepaalde private omstandigheid van een lid van invloed is op diens stellingname in een publiek vraagstuk, kan het raadzaam zijn omstandigheid in het register te doen opnemen. Dan kan immers nooit gesteld worden dat die omstandigheid verborgen is gehouden. Het gaat er niet om of die omstandigheid daadwerkelijk van invloed is geweest. Dat, noch het tegendeel, is immers te bewijzen. Het is verstandig de bandbreedte van wat een buitenstaander “redelijkerwijs” als van invloed op parlementaire gedragingen kan beschouwen, ruimer te nemen als het gaat om beleidsterreinen waarop men woordvoerder is van de fractie of lid is van de betrokken Kamercommissie.

Daarnaast doen de leden er goed aan zich rekenschap te geven van het feit dat ook specifieke omstandigheden die hun partner of andere directe familieleden betreffen door derden redelijkerwijs kunnen worden beschouwd als relevant in de beoordeling van hun opereren als lid. Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat het om verschillende redenen niet altijd mogelijk is om alle belangen in de privéomgeving van de leden in beeld te brengen. In de eerste plaats is de privéomgeving niet goed af te bakenen. In de tweede plaats hebben privébetrekkingen van de leden uiteraard recht op bescherming van hun privacy; niet alleen is een inbreuk daarop niet mogelijk zonder een solide wettelijke basis, een dergelijke inbreuk zou ook disproportioneel kunnen zijn in relatie met het doel, te weten het waken over de integriteit van de leden. De maatschappij is echter niet blind voor het sociale krachtenveld waarin de leden zich bevinden en van de invloed die dat kan hebben op hun handelen en functioneren. Vanuit die optiek zal het individuele lid zijn afweging moeten maken.

Ook hierbij is het wellicht verstandig het perspectief van een willekeurige toeschouwer te kiezen en zich af te vragen of het beroep op bescherming van een belang van de desbetreffende derde, afgewogen tegen het belang van een transparante melding, gehonoreerd zou worden. Hiervoor is de volgende vuistregel geformuleerd: denk bij “familie- of relatiesfeer” primair aan degenen waarmee een duurzame huishouding wordt gevoerd, denk bij de “belangen” die dan eventueel vermeld zouden kunnen worden bijvoorbeeld aan een verantwoordelijke positie die die persoon inneemt op het beleidsterrein waarop men woordvoerder is en houdt de vermelding anoniem.

Met “voordelen met een hogere waarde dan 50 euro” wordt bedoeld op bijvoorbeeld een aanbod van een concert of een diner. Ook deze voordelen dienen te worden geregistreerd.

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat zeker bij het aannemen van giften of gunsten van lobbyisten, de registratie hiervan juist en spoedig moet worden gedaan, om enige schijn van belangenverstrengeling te voorkomen.

Gedragsregel 4

De geheimhouding ten aanzien van de gedachtewisseling in een besloten commissie vergadering of plenaire vergadering met gesloten deuren, dient in acht te worden genomen door allen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken hieromtrent kennis dragen, totdat de geheimhoudingsplicht door de commissie of de Kamer wordt opgeheven. De geheimhoudingsplicht geldt echter niet ten aanzien van hetgeen een commissie in haar verslag over een besloten commissievergadering vermeldt.

Schending van de geheimhouding van de gedachtewisseling in een besloten commissievergadering of in een plenaire vergadering met gesloten deuren, kan leiden tot een besluit van de Kamer, op voorstel van het Presidium, tot uitsluiting voor ten hoogste een maand van alle vergaderingen van een of meer commissies of uitsluiting van de kennisneming van vertrouwelijke stukken voor ten hoogste de verdere duur van de zitting.

De vertrouwelijkheid van stukken dient door een ieder in acht genomen te worden. De voorschriften omtrent vertrouwelijke stukken zijn in juni 2010 vastgelegd in de Regeling vertrouwelijke stukken. Schending van de vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk, kan leiden tot een besluit van de Kamer, op voorstel van het Presidium, tot uitsluiting voor ten hoogste een maand van alle vergaderingen van een of meer commissies of tot uitsluiting van de kennisneming van vertrouwelijke stukken voor ten hoogste de verdere duur van de zitting. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bevat verder nog een

aantal handhavingsbepalingen voor het geval dat de vertrouwelijkheid niet in acht wordt genomen bij de beraadslaging over een onderwerp.

Gedragsregel 5

Ingeval een spreker zich onheus gedraagt wordt hij door de Voorzitter in eerste instantie teruggeroepen tot de behandeling van het onderwerp dan wel vermaand en in de gelegenheid gesteld de woorden die tot de waarschuwing aanleiding hebben gegeven, terug te nemen. Indien het lid van deze gelegenheid geen gebruik maakt, kan de Voorzitter hem het woord ontnemen en vervolgens besluiten tot uitsluiting van de verdere bijwoning van de vergadering op de dag waarop de uitsluiting plaats heeft. Ieder ander lid – dat geen spreker is – kan direct worden uitgesloten van verdere bijwoning van de vergadering indien hij zich onheus gedraagt. De voorzitter van een commissievergadering heeft dezelfde bevoegdheden als de Voorzitter, met dien verstande dat een uitsluiting ingevolge artikel 60 slechts geldt voor de openbare vergaderingen van die commissie gedurende de dag waarop de uitsluiting plaats heeft.

Literatuurlijst

PM

6 Bijlage 1: Chronologie (voorgeschiedenis)

- Deze bijlage bevat een chronologisch overzicht van Kamerstukken, documenten, mediaberichten e.d. rond het thema 'Tweede Kamer en integriteitsregels'.
- Aangehaalde documenten zijn steeds voorzien van doorklikbare hyperlinks.
- Letterlijke citaten uit documenten zijn in de tekst steeds gemarkeerd.

1. Maart 2013: motie Heijnen c.s.²³

Op 6 maart 2013 wordt de motie Heijnen c.s. ingediend ([Kamerstukken II, 2012/13, 28 844, nr. 69](#)) en op 12 maart 2013 met algemene stemmen aangenomen. De motie luidt:

*De Kamer,
gehoord de beraadslaging,
overwegende dat de integriteit in het openbaar bestuur permanente aandacht behoeft;
overwegende dat dit voor alle bestuursorganen geldt en dus ook voor de Tweede Kamer zelf;
verzoekt het Presidium, de wet- en regelgeving tegen het licht te houden, het beleid en de handhaving te evalueren en op grond daarvan zo nodig voorstellen te doen voor verbetering,
en gaat over tot de orde van de dag.*
Heijnen
Litjens
Van Toorenburg
Klein

Op 14 maart 2013 besluit het Presidium tot het instellen van een werkgroep om 'de bestaande regelgeving over de (handhaving van de) integriteit van Kamerleden tegen het licht te houden en zo nodig verbetervoorstellen te doen.' Met de daadwerkelijke instelling van de werkgroep wordt gewacht tot het uitkomen van het rapport van de 'Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa' (GRECO). Dit rapport zal in juni 2013 verschijnen (zie hierna).

De werkgroep bestaat uit de leden Bosma (PVV), Fokke (PvdA), Van Meenen (D66), Van Oosten (VVD, voorzitter), Van Raak (SP) en Rog (CDA). De werkgroep wordt ambtelijk bijgestaan door de heer [REDACTED] en de heer [REDACTED].

2. Juni 2013: Rapport van GRECO over Nederland

²³ Deze chronologie heeft maart 2013 als startpunt, omdat toen besloten werd tot instelling van de werkgroep. In de Tweede Kamer is echter al sinds 1969 aandacht voor integriteit en belangenverstrengeling. Sinds 1976 bestaat de lijst van nevenfuncties die ook vanaf dat moment openbaar is. Sinds 1984 bestaat ook het tevens openbare reizenregister.

Op 21 juni 2013 verschijnt het [Evaluatie Rapport Nederland](#) van de GRECO²⁴. Op 5 juli 2013 sturen de ministers Opstelten en Plassterk hierover een brief aan de Tweede Kamer ([Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VII, nr. 78](#)):

"Het afgelopen jaar is Nederland geëvalueerd door de Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (hierna GRECO). Onderwerp van de evaluatie was de preventie van corruptie bij het Parlement, het Openbaar Ministerie en de Rechterlijke Macht. Met deze brief wordt u geïnformeerd over de conclusies van de evaluatie en ontvangt u het, nog naar het Nederlands te vertalen, [Engelstalige evaluatierapport GRECO](#). Op 21 juni 2013 is voor Nederland het evaluatierapport met aanbevelingen vastgesteld."

(...)

"GRECO constateert dat Nederland van oudsher relatief weinig corruptiezaken en integriteitschendingen kent. Ondanks het beperkt aantal regels en weinig toezicht blijkt Nederland een hoog percentage publiek vertrouwen in de integriteit van Kamerleden, rechters en officieren van Justitie te hebben. Bovendien werd de Nederlandse organisatie van het evaluatiebezoek – waar ook uw Kamer en de Griffie van uw Kamer bij betrokken waren – meermaals geprezen. Evenwel ontving Nederland ter verdere voorkoming van corruptie bij het Parlement, het Openbaar Ministerie en de Rechterlijke Macht de volgende aanbevelingen:

Parlement:

- GRECO doet de aanbeveling een gedragscode op te stellen voor leden van beide Kamers;
- Ten aanzien van de registratie van (financiële) belangen doet GRECO de aanbeveling een herziening door te voeren waarbij het aantal registratiecategorieën wordt uitgebreid en de mate van detail waarin gerapporteerd dient te worden kan worden voorgeschreven. Tevens wordt aanbevolen te overwegen om in de toekomst belangen van afhankelijke familieleden van het parlementslid mee te nemen in de opgave van belangen;
- Aan bovenstaande (nog te ontwerpen) regelingen doet GRECO de aanbeveling een toezicht- en handhavingsmechanisme te verbinden;
- GRECO doet de beide Kamers de aanbeveling een verantwoordelijke aan te wijzen met de functie van vertrouwenspersoon en om voorzieningen te treffen voor specifieke en periodieke training voor alle leden van beide Kamers omtrent ethische vraagstukken en belangenverstrengeling." (...)

3. Juni 2014: Rapport werkgroep met 10 aanbevelingen

De door het Presidium ingestelde werkgroep biedt op 25 juni 2014 zijn rapport aan de Kamervoorzitter aan. Op 16 oktober 2014 wordt dit rapport door het Presidium aan de Kamer aangeboden ([Kamerstuk II, 2014/15, 33 924, nr. 15](#)).

Terugkijkend constateert de werkgroep dat er in het verleden vaak is stilgestaan bij het thema integriteit van Kamerleden en dat decennialang de algemene conclusie steeds was dat:

- 'er geen behoefte bestond aan een gedragscode (naast de grondwettelijke eden/beloften en de wettelijke bepalingen ter zake van nevenfuncties (incompatibiliteiten) en ambtsmisdrijven, en naast de bepalingen in het Reglement

²⁴ Evaluation Report Netherlands. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Dit landenrapport verschijnt in het kader van de vierde evaluatieronde van de GRECO (zie ook bijlage 2).

- van Orde over taalgebruik, geheimhouding en bij te houden registers over geschenken, reizen en nevenfuncties);
- het primair de politieke partijen en Kamerfracties zijn die toezichthoudend en handhavend kunnen optreden, vanuit hun eigen normenkader, dat aanvullend kan zijn ten opzichte van de zojuist genoemde algemene regelingen’.

De werkgroep schrijft:

“De motie Heijnen is door veel soortgelijke moties voorafgegaan, met name in de jaren 1997 en 2004. De moties, om een gedragscode of algemeen toetsingskader vast te stellen en/of een toetsingscommissie in het leven te roepen en om een nadere regeling te treffen voor toelaatbare nevenfuncties en voor het melden van aandelenbezit, werden echter alle verworpen. Er bleek ook geen meerderheid voor het idee om het presidium of de Voorzitter een rol te geven in het toetsen van handelingen van Kamerleden. Behalve het uitbreiden van het aantal registers (naast de al bestaande registers voor nevenfuncties en geschenken werd ook een register voor reizen ingesteld) wilde de Kamer het aan de fracties en politieke partijen laten om eventueel nadere regels te stellen en om preventief dan wel sanctionerend op te treden.” (p. 5)

De werkgroep borduurt voort op deze lijn en doet in zijn rapport de volgende tien aanbevelingen:

Aanbeveling 1

De werkgroep beveelt aan om de bestaande (en deels nog aan te vullen) regels te bundelen, waar mogelijk en nodig inclusief passages uit de desbetreffende memories van toelichting, en deze Regelingen integriteit leden van de Tweede Kamer uit te reiken aan de leden en tevens toegankelijk te maken voor het publiek.

Aanbeveling 2

De werkgroep beveelt aan om het eerste lid van artikel 150a van het Reglement van Orde te laten luiden: «Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten uit hun nevenactiviteiten vermelden, uiterlijk één week na aanvaarding daarvan, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd.

Aanbeveling 3

De werkgroep beveelt aan om in de toelichting op dit onderdeel van het Reglement van Orde op te nemen dat het begrip «belangen» extensief wordt uitgelegd en zich niet strikt hoeft te beperken tot nevenactiviteiten en functies als zodanig.

Aanbeveling 4

De werkgroep beveelt aan om het tweede lid van artikel 150a van het Reglement van Orde te laten luiden: «ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun buitenlandse reizen waarvan vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald vermelden, uiterlijk één week na terugkeer in Nederland».

Aanbeveling 5

De werkgroep beveelt aan om in het derde lid van artikel 150a van het Reglement van orde achter het woord «geschenken» toe te voegen de woorden «en voordelen».

Aanbeveling 6

De werkgroep beveelt aan om in de instructie van de griffie van de Kamer op te nemen om elk lid halfjaarlijks te attenderen op de registers en op de mogelijkheid om omissies (zoals niet binnen de termijn opgegeven nevenactiviteiten of reizen) te corrigeren.

Aanbeveling 7

De werkgroep beveelt aan om in de introductiecurssussen na het aantreden van nieuwe leden ook een cursus integriteit op te nemen, waarin het belang van integriteit en de bestaande regels worden toegelicht.

Aanbeveling 8

De werkgroep beveelt tevens aan om periodiek, bijvoorbeeld eens per jaar, sessies te beleggen met groepen Kamerleden, waarin zij onder deskundige leiding met elkaar van gedachten wisselen over hun concrete ervaringen met integriteitsvragen.

Aanbeveling 9

De werkgroep beveelt tevens aan om deze sessies telkenmale te evalueren en te bezien of daaruit suggesties voortvloeien om de bestaande integriteitsregels te herzien of aan te vullen.

Aanbeveling 10

De werkgroep beveelt aan dat het presidium een voordracht doet aan de Kamer van een persoon die als vertrouwenspersoon Integriteit door de leden kan worden benaderd indien zij advies wensen inzake een integriteitskwestie.

Het Presidium vat het rapport van de werkgroep in de brief aan de Tweede Kamer als volgt samen:

"De werkgroep stelt niet voor tot een gedragscode te komen omdat dit «slechts» een notificatie zou zijn van bestaande en op basis van de 10 aanbevelingen enigszins te verscherpen regelgeving.

Het presidium heeft alle aanbevelingen tot de zijne gemaakt met uitzondering van aanbeveling 8 en 9. Het presidium ziet daar de meerwaarde niet van. Dit geldt ook voor de aanbeveling uit het GRECO rapport om een gedragscode in te stellen. Het presidium onderschrijft de opvatting van de werkgroep dat dit geen meerwaarde heeft.

Het presidium stelt de Kamer voor de overige aanbevelingen van de werkgroep over te nemen. Voor wat betreft de aanbevelingen 2, 3, 4 en 5 worden er voorstellen aan de Kamer voorgelegd voor een aanpassing van het Reglement van Orde. Aanbeveling 6 leidt tot een aanpassing van de instructie van de Griffie Plenair. Na instemming van de Kamer zullen de overige aanbevelingen in uitvoering worden genomen. Het presidium stelt tenslotte voor de benoeming van een vertrouwenspersoon Integriteit aan het presidium te delegeren."

De aanbevelingen van het Presidium worden [op 4 november 2014](#) door de Kamer aangenomen.

4. Februari 2015: Verduidelijkende brief van de werkgroep

Op verzoek van het Presidium geeft de werkgroep per brief van 24 februari 2015 ([Kamerstukken II, 2014/15, 33 924, nr. 16](#)) een nadere toelichting op de toepassing van het gewijzigde artikel 150a van het Reglement van Orde. Dit artikel luidt inmiddels (sinds de Kamer instemde met de desbetreffende aanbeveling van de werkgroep) als volgt:

Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten uit hun nevenactiviteiten vermelden, uiterlijk één week na aanvaarding daarvan, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd.

Bij individuele Kamerleden zijn echter vragen gerezen over de toepassing van het laatste zinsdeel van dit artikellid. Desgevraagd door het Presidium verschaft de werkgroep nadere duiding. Daarbij verwijst de werkgroep ook terug naar de toelichting in het eerdere rapport, waarin onder andere de volgende passage is opgenomen:

“De werkgroep merkt op dat een Kamerlid er goed aan doet om zich er rekenschap van te geven dat ook specifieke omstandigheden die hun partner of andere directe familieleden betreffen door derden redelijkerwijs kunnen worden beschouwd als relevant in de beoordeling van zijn opereren als Kamerlid. Ook in het GRECO-rapport wordt uitvoerig stilgestaan bij het betrekken van de belangen van familie in de afwegingen bij het bekend maken van belangen. De werkgroep plaatst hier echter wel een kanttekening. Het is om verschillende redenen niet altijd mogelijk om alle belangen in de privéomgeving van een Kamerlid in beeld te brengen, door een verplichte melding daarvan door het Kamerlid. Op de eerste plaats is de privéomgeving niet goed af te bakenen: tellen alleen familierechtelijke betrekkingen en hoe ver dan? Wat geldt in de situatie van ongehuwd of ongeregistreerd partnerschap? Tellen ook vriendschappelijke betrekkingen? Hoe worden die gedefinieerd? Op de tweede plaats: alle privébetrekkingen van een Kamerlid hebben uiteraard recht op bescherming van hun privacy; niet alleen is een inbreuk daarop niet mogelijk zonder een solide wettelijke basis, een dergelijke inbreuk zou ook disproportioneel kunnen zijn in relatie met het doel, te weten het waken over de integriteit van een Kamerlid.” (Kamerstukken II, 2014/15, 33 924, nr. 15, p. 9)

In aanvulling op deze eerdere toelichting schrijft de werkgroep onder meer:

“Wellicht kan de volgende vuistregel behulpzaam zijn: als een willekeurige toeschouwer zonder veel omwegen zou kunnen denken dat een bepaalde private omstandigheid van een Kamerlid van invloed is op diens stellingname in een publiek vraagstuk, kan het raadzaam zijn omstandigheid in het register te doen opnemen. Dan kan immers nooit gesteld worden dat die omstandigheid verborgen is gehouden. Het gaat er niet om óf die omstandigheid daadwerkelijk van invloed is geweest. Dat, noch het tegendeel, is te bewijzen. Het is echter het Kamerlid zelf dat, al dan niet met toepassing van deze vuistregel, zal moeten beslissen wat hij in het register wenst te vermelden. Het is verstandig de bandbreedte van wat een buitenstaander «redelijkerwijs» als van invloed op parlementaire gedragingen kan beschouwen, ruimer te nemen als het gaat om beleidsterreinen waarop men woordvoerder is van de fractie of lid is van de betrokken Kamercommissie”.

5. Augustus 2015: Eerste nalevingsverslag GRECO m.b.t. uitvoering aanbevelingen

In juni 2015 bespreekt de GRECO de opvolging door Nederland van de aanbevelingen uit het GRECO-rapport van 2013 aan de hand van het [eerste nalevingsverslag](#). Ten aanzien

van de aanbevelingen met betrekking tot integriteit Kamerleden informeren de ministers Plasterk en Van der Steur de Tweede Kamer hierover per brief ([Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VI nr. 104](#)) als volgt:

1. Opstellen van een gedragscode voor beide Kamers (gedeeltelijk geïmplementeerd)

Met de wijzigingen in de Reglementen van Orde van beide Kamers wordt geconcludeerd dat voor een belangrijk deel wordt voorzien in de implementatie van deze aanbeveling. GRECO merkt echter op dat de beide Kamers (dan wel de politieke partijen) geen regels of richtlijnen hebben rond de omgang van Kamerleden met lobbyisten. Zijn conclusie is daarom dat de aanbeveling slechts gedeeltelijk is geïmplementeerd.

2. Heroverwegen van de regels t.a.v. opgeven van bezit van aandelen/belangen + heroverwegen kring van personen voor wie deze regels gelden (geïmplementeerd)

GRECO stelt dat met uitbreiding van op te geven belangen door wijzigingen in de Reglementen van Orde en het instellen van registratieverplichtingen naar tevredenheid invulling is gegeven aan deze aanbeveling door de beide Kamers.

3. Toezicht en handhaving bij overtreding van integriteitregels (niet geïmplementeerd)

GRECO is van mening dat de beide Kamers geen substantiële acties hebben ondernomen op het terrein van toezicht en handhaving die bijdragen aan de invulling van deze aanbeveling.

4. Instellen van vertrouwenspersonen + aanbieden van periodieke training op integriteitsbewustzijn (niet geïmplementeerd)

GRECO betreurt dat de Eerste Kamer heeft besloten om geen formele vertrouwenspersoon aan te stellen en stelt tevens vast dat beide Kamers hebben besloten niet te voorzien in periodieke trainingen. Tot slot heeft GRECO kennis genomen van het voornemen tot benoeming van een vertrouwenspersoon voor de Tweede Kamer, maar moest worden geconstateerd dat de benoeming op de dag van behandeling van het rapport nog niet was geformaliseerd. Deze aanbeveling blijft daarmee vooralsnog niet geïmplementeerd.

6. December 2016: Tussentijds nalevingsverslag GRECO m.b.t. uitvoering aanbevelingen

In oktober 2016 bespreekt de GRECO opnieuw de voortgang van de implementatie door Nederland van de aanbevelingen. Dit aan de hand van een door GRECO opgesteld '[Tussentijds Nalevingsverslag Nederland](#)'. De ministers Plasterk en Van der Steur informeren de Tweede Kamer hierover op 5 december 2016 per brief ([Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 VI nr. 86](#)). Over de aanbevelingen 1, 3 en 4 heeft de GRECO nog opmerkingen die de ministers als volgt verwoorden in hun brief:

GRECO ziet ruimte voor verbetering ten aanzien van de volgende, niet of gedeeltelijk geïmplementeerde aanbevelingen:

i. Opstellen van regels ten aanzien van omgang met lobbyisten (gedeeltelijk geïmplementeerd)

Oorspronkelijk was deze aanbeveling breder en zag deze op het opstellen van een openbare gedragscode voor Kamerleden waarin aandacht werd geschonken aan preventie van belangenverstrengeling, geschenken en andere voordelen, nevenactiviteiten en financiële belangen. Met eerder genomen maatregelen zijn deze onderwerpen voldoende geadresseerd.

Naar het oordeel van de GRECO ontbreken nog richtlijnen voor Kamerleden rond de omgang met lobbyisten. Nederland heeft aangevoerd dat er algemene integriteitregels zijn en dat deze verder worden ingevuld door de politieke partijen. De GRECO heeft aangegeven dat dit onverlet laat dat richtlijnen op het gebied van lobbyactiviteiten («appropriate guidelines on do's and don'ts») zinvol zijn. De GRECO heeft kennis genomen van de initiatiefnota van de leden Bouwmeester en Oosenbrug «Lobby in het daglicht: luisteren en laten zien» (Kamerstuk 34 376), maar concludeert dat dit initiatief nog in een beginfase verkeert. Om deze reden handhaaft de GRECO haar eerdere standpunt.

iii. Toezicht en handhaving bij overtreding van integriteitregels (niet geïmplementeerd)

De GRECO constateert dat de beide Kamers geen actie hebben ondernomen op het terrein van toezicht op de naleving van integriteitregels en handhaving in geval van schending van deze regels. De GRECO heeft kennis genomen van de stellingname van de Kamers dat de Nederlandse Grondwet geen mogelijkheid kent een Kamerlid te schorsen of te dwingen af te treden indien er sprake is van overtreding van integriteitregels en dat ook dit een kwestie van de politieke partijen is. De GRECO meent dat dit niet betekent dat mildere maatregelen, zoals een reprimande, niet mogelijk zijn. Om deze reden handhaaft de GRECO ook op dit punt haar eerdere standpunt: de aanbeveling is niet opgevolgd.

iv. Instellen van vertrouwenspersonen + aanbieden van periodieke training op integriteitbewustzijn (gedeeltelijk geïmplementeerd)

Ten aanzien van deze aanbeveling is vooruitgang geboekt. GRECO heeft met waardering kennis genomen van de benoeming van een vertrouwenspersoon door de Tweede Kamer. GRECO is kritisch over het feit dat de Eerste Kamer heeft besloten geen formele vertrouwenspersoon aan te stellen, maar deze rol heeft toegewezen aan de voorzitter. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling stelt GRECO vast dat de Tweede Kamer heeft besloten integriteittrainingen aan te bieden aan alle leden na de verkiezingen in 2017, maar dat beide Kamers niet hebben besloten te voorzien in periodieke trainingen. Deze aanbeveling is daarmee naar het oordeel van de GRECO gedeeltelijk geïmplementeerd (was in 2015: niet geïmplementeerd).

7. Juni 2018: Tweede nalevingsverslag GRECO m.b.t. uitvoering aanbevelingen

Op 13 juni 2018 ontvangt de Kamer een brief van de ministers Ollongren en Grapperhaus over de implementatie van de GRECO-aanbevelingen ([Kamerstukken II, 2017/18, 34 725, nr. 15](#)). Dit naar aanleiding van het 23 maart 2018 verschenen '[Tweede Nalevingsverslag Nederland](#)' van de GRECO.

De ministers schrijven onder andere:

"In de plenaire vergadering van de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO) die plaatsvond van 19 tot en met 23 maart 2018, is gesproken over de implementatie van de aanbevelingen van de GRECO aan Nederland ter preventie van corruptie en het bevorderen van integer gedrag bij het parlement, de rechtspraak en het Openbaar Ministerie. (...) Hierin stelt de GRECO vast dat Nederland van de zeven aanbevelingen in totaal drie naar tevredenheid heeft geïmplementeerd. Twee aanbevelingen zijn gedeeltelijk geïmplementeerd en twee zijn niet geïmplementeerd."

"De GRECO is van mening dat er ten aanzien van de aanbevelingen aan het parlement weinig vooruitgang is geboekt."

Ten aanzien van **aanbeveling i** betreurt GRECO dat richtlijnen voor Kamerleden rond de omgang met lobbyisten nog ontbreken. De GRECO herhaalt zijn eerdere standpunt dat richtlijnen over «do's and don'ts» in de relatie met lobbyisten, zowel binnen als buiten het parlement, zinvol zijn.

Ten aanzien van **aanbeveling iii** heeft de GRECO kennisgenomen van de modernisering van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid van 22 april 1855, en van het systeem van «peer supervision» in de Eerste Kamer, maar constateert zij dat er in beide Kamers nog geen sprake is van een systeem van toezicht op de naleving van integriteitsregels en handhaving in geval van schending van deze regels.

De GRECO is tevreden dat bij de Tweede Kamer periodieke cursussen over het reglement van orde worden georganiseerd, waarin aandacht wordt geschonken aan integriteitsregels. Hiermee is **aanbeveling iv** door de Tweede Kamer geïmplementeerd. De GRECO constateert ten aanzien van de Eerste Kamer dat integriteit weliswaar een aandachtspunt is in bijeenkomsten van de Commissie van Senatoren, maar dat er geen specifieke en periodieke trainingen zijn voor alle Kamerleden. Voorts heeft de GRECO twijfel over de rol van de voorzitter van de Eerste Kamer als vertrouwenspersoon.

Het verzoek van de GRECO aan Nederland is om uiterlijk 31 december 2018 opnieuw te rapporteren over de voortgang van de implementatie van bovengenoemde nog openstaande aanbevelingen."

Een maand na de verschijning krijgt het 2^e nalevingsrapport van GRECO veel aandacht in media die zich richt op een voetnoot waarin gerefereerd wordt aan het appartement van het Kamerlid Pechtold (zie boxtekst hieronder).

In het 2^e nalevingsrapport rapport GRECO staat op pagina 4 en 5 het volgende (letterlijke tekst):

"GRECO stelt vast dat de Tweede Kamer nog geen plan heeft om een systeem van toezicht en handhaving van de integriteitsregels in te voeren. Dit is betreurenswaardig en uit een recente zaak ^[voetnoot] bleek dat het nodig is dat de Kamer toezicht houdt op de uitvoering van de regels en deze op gezaghebbende wijze interpreteert."

[tekst van de voetnoot]: "Een Kamerlid had nagelaten om melding te maken van een appartement van 135.000 euro dat hij had ontvangen als geschenk, met als argument dat het een privégeschenk betrof. In de integriteitsrichtlijnen van de Tweede Kamer wordt echter niet vermeld dat uitsluitend geschenken die zijn ontvangen in het kader van parlementaire taken moeten worden aangegeven. Zie https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/19/wel-de-chocoladereep-niet-de-flat-a1585589?utm_source=NRC&utm_medium=related&utm_campaign=related2"

Door verschillende media wordt deze passage opgepakt. Onderstaand enkele weblinks naar voorbeelden:

[Appartement Pechtold voorbeeld van mager toezicht integriteit \(NOS\)](#)

[Appartement Pechtold voorbeeld van gebrek aan integriteitstoezicht \(FD\)](#)

[Corruptiebestrijders Europa vallen over penthouse-gift Pechtold \(De Telegraaf\)](#)

[Corruptiewaakhond tikt Nederland op vingers om appartement Pechtold \(Elsevier Weekblad\)](#)

[Raad van Europa wil duidelijkere regels geschenkenregister Tweede Kamer \(NRC\)](#)

8. Juni 2018: Presidium vraagt werkgroep opnieuw advies uit te brengen

Op 27 juni 2018 bepreekt het Presidium het 2^e nalevingsrapport van de GRECO en besluit de nog zittende leden van de werkgroep uit 2013 te vragen zich over dit rapport te buigen.²⁵ In een interne brief aan de leden van de werkgroep schrijft het Presidium:

“Het Presidium acht het wenselijk dat de werkgroep “Integriteit Leden van de Tweede Kamer”, door het Presidium medio 2013 ingesteld, zich wederom buigt over de bestaande integriteitsbepalingen, in het licht van de aanbevelingen van de GRECO en in het licht van aanstaande nieuwe regelgeving ten aanzien van personen die een publiek ambt vervullen.

U bent allen in 2013 tot de werkgroep toegetreden. De werkgroep heeft in juni 2014 rapport uitgebracht, dat door de Kamer grotendeels is overgenomen. Sindsdien zijn enkele aanbevelingen van de werkgroep geïmplementeerd. De GRECO brengt periodiek verslag uit over die implementatie. De GRECO constateert op twee punten nog tekortkomingen waar het de Tweede Kamer betreft: het ontbreken van een systeem van toezicht en handhaving en het ontbreken van een beleid ten aanzien van (contacten) met lobbyisten.

Hierbij verzoek ik u namens het Presidium vriendelijk om uw taak weer op te nemen. Omdat Nederland in december van dit jaar wederom verslag zal moeten uitbrengen aan de GRECO zou een rapport of tussenrapport vóór 15 november a.s. welkom zijn. ■■■

■■■ heeft de heer ■■■ aangewezen als ■■■.”

²⁵ Dit besluit wordt ook openbaar gemaakt, zie onder meer: <https://nos.nl/artikel/2238710-tweede-kamer-onderzoekt-eigen-integriteitsregels.html> en <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/werkgroep-bekijkt-bestaande-integriteitsbepalingen-0>

7 Bijlage 2: Rapporten en aanbevelingen GRECO

In deze bijlage een overzicht van:

- A. de rapporten van GRECO die betrekking hebben op Nederland
- B. de passages uit het laatste GRECO-rapport (maart 2018) die betrekking hebben op integriteit van Kamerleden

A. GRECO

De 'Groep Staten tegen Corruptie' (GRECO) is een orgaan van de Raad van Europa gericht op het bevorderen van corruptiebestrijding door de lidstaten. De GRECO ziet onder meer toe op de naleving van de [Richtsnoeren voor de bestrijding van Corruptie](#) en de uitvoering van het Actieprogramma tegen Corruptie. Dit door middel van wederzijdse evaluaties onder lidstaten.

Deze evaluatierondes leiden tot rapporten aan lidstaten met aanbevelingen (Evaluation Reports). De implementatie en naleving van de aanbevelingen worden vervolgens weer gemonitord in (tussentijdse) nalevingsverslagen (Compliance Reports).

Er zijn inmiddels vier evaluatierondes geweest en een vijfde ronde is recent gestart. De aanbevelingen rond integriteit van Kamerleden zijn onderdeel van de vierde evaluatieronde.

In de vierde evaluatieronde, die is gestart op 1 januari 2012, richt zich op corruptiepreventie met betrekking tot de leden van het Parlement, de rechterlijke macht en het openbaar ministerie. Gekeken wordt naar onder meer: de borging van ethische beginselen en gedragsregels; de regeling van belangenconflicten; incompatibiliteiten; openbare registers van bezittingen, neveninkomsten en belangen; de handhaving van de regels inzake belangenconflicten, alsmede (vergroting van) bewustzijn rondom deze onderwerpen.

Met betrekking tot Nederland zijn in het kader van deze vierde evaluatieronde de volgende rapporten verschenen:

Rapport GRECO i.h.k.v. de vierde evaluatieronde	Vastgesteld	Gepubliceerd	Tweede Kamer door regering geïnformeerd
Evaluatie Rapport NL	21 juni 2013	28 juli 2013	5 juli 2013 Kamerstukken II, 2012/13, 33 400 VII, nr. 78
Eerste Nalevingverslag	19 juni 2015	augustus 2015	19 augustus 2015 Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VI nr. 104
Tussentijds Nalevingsverslag	21 oktober 2016	december 2016	5 december 2016 Kamerstukken II, 2016/17, 34 550 VI nr. 86
Tweede Nalevingsverslag	23 maart 2018	juni 2018	13 juni 2018 Kamerstukken II, 2017/18, 34 725, nr. 15

B. Bevindingen GRECO met betrekking tot Kamerleden

Onderstaand de letterlijke tekst uit het tweede nalevingsverslag NL van GRECO (d.d. 23 maart 2018) wat betreft passages die betrekking hebben op integriteit Kamerleden.

Preventie van corruptie met betrekking tot parlementsleden

Aanbeveling i.

7. GRECO beveelt aan dat er voor de leden van beide Kamers van het parlement - samen met hun leden - gedragscodes worden opgesteld en goedgekeurd, welke laagdrempelig voor het publiek toegankelijk worden gemaakt (vooral met inbegrip van richtsnoeren voor de preventie van belangenverstrengeling, geschenken en andere voordelen, nevenactiviteiten en financiële belangen, openbaarmakingsvereisten, misbruik van informatie en contact met derden zoals lobbyisten).

8. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling werd geacht deels te zijn uitgevoerd ten aanzien van zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer; GRECO verwelkomt het feit dat beide Kamers – in navolging van deze aanbeveling – hun respectievelijke Reglement van Orde hebben herzien, behalve voor zover het de specifieke vraag met betrekking tot “contact met derden, zoals lobbyisten” betrof. In haar toelichting wees de overheid erop dat de gewijzigde integriteitsregels van een tamelijk algemene aard zijn en dat nadere invulling aan de verschillende vertegenwoordigde fracties in het parlement is. Een initiatief van twee Tweede Kamerleden in de vorm van een beleidsdocument: “*Lobby in daglicht: luisteren & laten zien*” (december 2015) kon volgens de overheid resulteren in ontwerpwetgeving inzake lobbyen. GRECO stelde echter vast dat dit initiatief zich nog in een zeer vroeg stadium bevond op het moment van vaststelling van het tussentijdse nalevingsverslag.

9. De Nederlandse overheid meldt nu dat de Tweede Kamer op basis van het beleidsdocument “*Lobby in daglicht: luisteren & laten zien*” het Presidium heeft verzocht beleid op te stellen waarbij lobbyisten een toegangspas krijgen. In de zomer van 2017 heeft het Presidium een besluit genomen over de criteria voor het toekennen van deze passen, met de nadruk op transparantie, veiligheid en toegankelijkheid. Dit toegangsbeleid, waarbij lobbyisten zonder afspraak geen toegang hebben tot het niet-openbare gedeelte van de Tweede Kamer, is van kracht geworden. Verder is het draaideurbeleid met betrekking tot ministers aangescherpt in mei 2017: er is een lobbyverbod van twee jaar ingevoerd voor oud-ministers en oud-staatssecretarissen over zaken op hun voormalige beleidsterrein.

10. De overheid vermeldt ook dat de Eerste Kamer geen nieuwe ontwikkelingen heeft gemeld over deze aanbeveling. De Eerste Kamer is van mening dat regels over contacten met lobbyisten vallen

onder de verantwoordelijkheid van de verschillende parlementaire fracties, en is tevens van mening dat het niet nuttig is om een register van lobbyisten op te zetten, aangezien de Eerste Kamerleden deeltijdpolitici zijn die alleen op dinsdag aanwezig zijn. De meeste contacten met derden vinden daarom plaats buiten de Eerste Kamer. Een jaar geleden heeft het College van Senioren besloten de ontwikkelingen in deze kwestie in de Tweede Kamer af te wachten en zelf geen verdere stappen te ondernemen. Contacten met lobbyisten moeten worden besproken in nog te plannen vergaderingen van het College van Senioren over integriteit.

11. GRECO betreurt het gebrek aan vooruitgang met betrekking tot deze aanbeveling. GRECO wijst er opnieuw op, net zoals in de voorgaande verslagen, dat het doel van deze aanbeveling niet gaat over de situatie van lobbyisten en of er al dan niet een lobbyistenregister moet worden ingevoerd, alhoewel een dergelijk initiatief prijzenswaardig is vanuit het oogpunt van transparantie. Het doel is veeleer om parlementariërs passende richtsnoeren te bieden over de 'geboden en verboden' in hun contacten met lobbyisten, binnen en buiten het parlement. GRECO snapt nog steeds niet waarom het niet mogelijk is ten aanzien van het contact met derden principiële richtlijnen voor Kamerleden op te stellen, aangezien alle overige punten die worden benadrukt in deze aanbeveling al op een dergelijke manier zijn aanpak.

12. GRECO stelt vast dat aanbeveling i nog altijd deels is uitgevoerd.

Aanbeveling iii.

13. *GRECO beveelt aan dat er passende maatregelen worden getroffen om toezicht op en handhaving van bestaande en nog te bepalen declaratievereisten en andere gedragsregels voor parlementsleden te waarborgen.*

14. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in de voorgaande verslagen geacht werd niet te zijn uitgevoerd. De overheid betoogde, onder andere, dat beide Kamers zich over de kwestie van toezicht en handhaving van integriteitsregels hebben gebogen, maar dat het grondwettelijk niet mogelijk is Kamerleden te schorsen of tot aftreden te dwingen op basis van niet-naleving van integriteitsregels. Het toezicht op het ethisch gedrag van Kamerleden, en de handhaving daarvan, zou juist een politieke kwestie zijn die door de politieke fracties en/of partijen dient te worden opgepakt. GRECO was het niet eens met deze stelling en snapte niet waarom het niet mogelijk was te voorzien in minder verregaande sancties, zoals een berisping of schorsing van deelname aan bepaalde zittingen of vergaderingen, op een vergelijkbare wijze als nu voor bepaalde andere overtredingen van het Reglement van Orde van beide Kamers het geval is, zoals bij schendingen van de vertrouwelijkheid.

15. De overheid geeft nu aan dat de huidige interne richtlijnen volgens de Tweede Kamer gepast en toereikend zijn en dat er geen aanvullende interne voorschriften inzake toezicht en handhaving nodig zijn. Waarschijnlijk wordt er binnenkort een wetsontwerp voorgelegd aan de Kamer waarin de strafrechtelijke vervolging van Kamerleden vanwege aan hun ambt gerelateerde strafbare feiten, waaronder bepaalde schendingen van integriteit, vereenvoudigd wordt. De bedoeling van

dit ontwerp is vereenvoudiging van de procedure voor het onderzoek van vermoedelijk wangedrag van Kamerleden, en van overige ambtsdragers, zoals schendingen van de ambtseed. Ter voorbereiding van dit wetsontwerp werd in januari 2018¹ een ander ontwerp ingediend bij de Kamer om de ernstigste obstakels en onduidelijkheden weg te nemen.

16. De overheid vermeldt ook dat de tijdelijke Eerste Kamercommissie die in 2014 is opgericht om het verslag van de vierde evaluatieronde van GRECO te onderzoeken heeft geadviseerd een systeem van intern en extern collegiaal toezicht in te voeren, de zogenoemde 'peer-supervision'. Volgens de commissie zouden lastige casussen met betrekking tot gepast gedrag en integriteit besproken kunnen worden door het College van Senioren, met een adviserende rol voor de voorzitter van de Eerste Kamer. Dit systeem is vervolgens goedgekeurd door de gehele Eerste Kamer en naar verluidt werkt het goed in de dagelijkse praktijk. Het College bespreekt jaarlijks een handvol integriteitszaken. In de meeste gevallen gaat het om de behandeling van vertrouwelijke documenten, en conflicten worden opgelost door overleg en consensus. De voorzitter van de Eerste Kamer geeft ook advies in een beperkt aantal zaken per jaar. Volgens het huidige Reglement van Orde mag hij/zij een Eerste Kamerlid dat aanstootgevende taal gebruikt tijdens een debat het woord ontnemen. In één geval is dit daadwerkelijk gebeurd.

17. GRECO stelt vast dat de Tweede Kamer nog geen plan heeft om een systeem van toezicht en handhaving van de integriteitsregels in te voeren. Dit is betreurenswaardig en uit een recente zaak² bleek dat het nodig is dat de Kamer toezicht houdt op de uitvoering van de regels en deze op gezaghebbende wijze interpreteert. Wat betreft de Eerste Kamer zou het systeem van collegiaal toezicht geschikt kunnen zijn om te waarborgen dat er afdoende toezicht en handhaving van de declaratievereisten en integriteitsregels is, zoals voorgeschreven in de aanbeveling. In de praktijk lijkt het College van Senioren niet proactief bezig met het aanpakken van mogelijke inbreuken op de integriteit, anders dan op het gebied van vertrouwelijkheid en passend gedrag tijdens zittingen, punten die al aan de orde waren geweest bij het uitkomen van het evaluatieverslag.

18. GRECO stelt vast dat aanbeveling iii nog niet is uitgevoerd.

Aanbeveling iv.

19. GRECO heeft ten aanzien van beide Kamers van het parlement aanbevolen (i) dat er een specifieke vertrouwenspersoon wordt aangewezen met als taak parlementariërs te begeleiden bij en adviseren over ethische vraagstukken en gevallen van mogelijke belangenverstrengeling in specifieke situaties, en (ii) dat wordt voorzien in specifieke en periodieke training van alle parlementariërs over ethische vraagstukken en belangenverstrengeling.

20. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in het tussentijdse naleavingsverslag geacht werd deels te zijn uitgevoerd. Ze verwelkomde de aanstelling door de Tweede Kamer van een onafhankelijke vertrouwenspersoon die zich bezighoudt met kwesties met betrekking tot integriteit, ethiek en gedrag op grond van het Reglement van Orde. Ze had wel haar twijfels over

het feit dat de Eerste Kamer de taken van vertrouwenspersoon aan haar Kamervoorzitter had toegewezen; GRECO stelde vast dat de Kamervoorzitter deze rol reeds had ten tijde van het evaluatieverslag en dat de Kamervoorzitter niet de aangewezen persoon leek om deze taken te vervullen, gezien hij/zij primair belast was met het geven van leiding aan de Eerste Kamer. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling over specifieke en periodieke training had de Tweede Kamer gemeld dat al haar Kamerleden na de verkiezingen van 2017 integriteitstraining aangeboden zouden krijgen. Er werden echter geen details gegeven over de inhoud of periodiciteit van dergelijke training. De Eerste Kamer had geen nieuwe informatie aangeleverd.

21. De Nederlandse overheid meldt met betrekking tot het eerste deel van de aanbeveling dat de Eerste Kamer benadrukte dat de benoeming van de Kamervoorzitter als vertrouwenspersoon een besluit is dat Kamerbrede steun van de senatoren heeft. De Kamervoorzitter geeft niet daadwerkelijk “leiding” aan de Eerste Kamer, noch vertegenwoordigt hij/zij de meningen van de meerderheid van de Eerste Kamer. Hij/zij is veeleer het gezicht en boegbeeld van de Eerste Kamer, zowel intern als extern. Hij/zij kan niet worden beschouwd als de vertegenwoordiger van de mening van de meerderheid van de Eerste Kamer, maar vervult zijn/haar taken op onafhankelijke en onpartijdige wijze. De overheid benadrukt dat tot nu toe geen enkele fractie of individuele senator de wens heeft geuit om de huidige regeling te wijzigen.

22. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling meldt de overheid dat de Tweede Kamer in 2017 na de Tweede Kamerverkiezingen introductiecursussen heeft aangeboden aan alle onlangs her-/gekozen Kamerleden. Daarin zijn de integriteitsrichtlijnen in het Reglement van Orde en de verplichting om bepaalde openbare verslagen bij te houden besproken. Deze cursussen zijn diverse malen herhaald en gaan deel uitmaken van een doorlopend programma. Ook het personeel van de Tweede Kamerleden kan eraan deelnemen. De Eerste Kamer meldt dat integriteit, zelfs zonder dat er wordt voorzien in formele periodieke training, voortdurend de aandacht heeft bij vergaderingen van het College van Senioren. Alle nieuwe Eerste Kamerleden krijgen een kennismakingsdossier met specifieke informatie over de integriteitsregels. Alle senatoren zijn onlangs wederom op de hoogte gesteld van de huidige regelgeving met betrekking tot nevenactiviteiten, geschenken en reizen. In het najaar van 2017 is er een bijeenkomst over integriteit met externe sprekers gehouden voor het College van Senioren.

23. GRECO verwelkomt de informatie die de Tweede Kamer heeft verstrekt wat betreft de specifieke en periodieke cursussen met aandacht voor integriteit, waarmee lijkt te worden voldaan aan de vereisten uit het tweede deel van de aanbeveling. De Tweede Kamer heeft daarmee nu de vereiste maatregelen genomen ten aanzien van beide onderdelen van de aanbeveling.

24. De Eerste Kamer heeft echter geen nieuwe maatregelen genomen ten aanzien van de aanbeveling. De verstrekte informatie is in wezen dezelfde als voorheen, GRECO ziet daarom geen reden om haar eerdere beoordelingen op dit gebied te wijzigen. Wat betreft het eerste deel van de aanbeveling herhaalt GRECO haar twijfels over het feit dat de Eerste Kamervoorzitter de rol van vertrouwenspersoon heeft. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling zijn er weliswaar enkele maatregelen ter bewustwording genomen, maar er is geen specifieke en periodieke

training over integriteitskwesties geregeld voor alle senatoren. De Eerste Kamer heeft zodoende ten aanzien van geen van beide onderdelen van de aanbeveling de vereiste maatregelen genomen. Over het geheel genomen is de aanbeveling nog altijd gedeeltelijk uitgevoerd.

25. GRECO stelt vast dat aanbeveling iv nog altijd deels is uitgevoerd.

1 Wijziging van de wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen (Stb. 1855, 33) en aanpassing van daarmee verband houdende bepalingen in het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met het aanbrengen van enkele modernisering

2 Een Kamerlid had nagelaten om melding te maken van een appartement van 135.000 euro dat hij had ontvangen als geschenk, met als argument dat het een privégeschenk betrof. In de integriteitsrichtlijnen van de Tweede Kamer wordt echter niet vermeld dat uitsluitend geschenken die zijn ontvangen in het kader van parlementaire taken moeten worden aangegeven. Zie https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/19/wel-de-chocoladereep-niet-de-flat-a1585589?utm_source=NRC&utm_medium=related&utm_campaign=related2

8 Bijlage 3: Overzichten integriteitsbepalingen

Deze bijlage bevat:

- A. Overzicht integriteitsregelingen voor Kamerleden zoals opgenomen in het rapport van de werkgroep uit 2014
- B. Overzichtstabel integriteitsregelingen voor Kamerleden (zoals opgenomen in de 'Regelingen Integriteit' van de Tweede Kamer uit 2015)
- C. Overzicht van de huidige registers en reglementen

A. Overzicht integriteitsregelingen voor Kamerleden (opgesteld door werkgroep, 2014)

De werkgroep heeft in haar eerdere rapport in 2014 reeds in kaart gebracht welke (wettelijk) regeling zien op integriteit van leden van de Tweede Kamer. Onderstaand een overzichtstabel, gevolgd door een overzicht van regelingen (zie ook rapport werkgroep 2014; [Kamerstuk II, 2014/15, 33 924, nr. 15](#))

Onderwerp	Waar
Gunsten of giften aanvaarden om het ambt te verkrijgen	Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal
Gunsten of giften aanvaarden of beloften doen om iets in het ambt te laten of te doen	idem
Handelen in strijd met trouw aan Koning, Statuut en Grondwet	idem
Handelen in strijd met de plichten die het ambt meebrengt	Idem
Onverenigbare functies	Grondwet
Opgeven van nevenactiviteiten en -inkomsten	Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal
Opgeven van aangeboden reizen	Reglement van Orde
Opgeven van geschenken van waarde	Wet op de schadeloosstelling
Schenden vertrouwelijkheid van vergaderingen of stukken	Reglement van Orde
Beledigende taal gebruiken in vergadering	Reglement van Orde
Ter vergadering aansporen tot of instemmen met onwettig handelen	Reglement van Orde

1. De grondwettelijk voorgeschreven eden of beloften

Ingevolge artikel 2 van de *Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal*, leggen leden van de Staten-Generaal bij de aanvaarding van hun ambt eden of beloften af. Deze luiden:

«Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot lid van de Staten-Generaal te worden benoemd, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd.

Ik zweer (verklaar en beloof), dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen.

Ik zweer (beloof) trouw aan de Koning, aan het Statuut voor het Koninkrijk en aan de Grondwet.

Ik zweer (beloof) dat ik de plichten die mijn ambt mij oplegt getrouw zal vervullen.

Zo waarlijk helpe mij God almachtig!»

(Dat verklaar en beloof ik!»).

Handelingen die in strijd zijn met deze eden of beloften zijn strafrechtelijk vervolgbaar als ambtsmisdriven. Opdracht tot die vervolging moet overigens gegeven worden door regering of de Kamer zelf (dit is geregeld in de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid).

2. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer

Leden dienen ingevolge het RvO opgave te doen van nevenactiviteiten inclusief daaruit genoten inkomsten, van buitenlandse reizen op uitnodiging van derden en van geschenken boven 50 euro.

«Artikel 150a. Registers

- 1. Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten uit hun nevenactiviteiten vermelden, uiterlijk één week na aanvaarding daarvan. Onder inkomsten wordt verstaan: loon in de zin van artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964, verminderd met de eindheffingsbestanddelen, bedoeld in artikel 31 van die wet of winst uit onderneming in de zin van afdeling 3.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Op uiterlijk 1 april na ieder kalenderjaar waarin de inkomsten zijn genoten vermelden de leden opnieuw hun inkomsten over dat kalenderjaar.
- 2. Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun buitenlandse reizen op uitnodiging van derden vermelden, uiterlijk één week na terugkeer in Nederland.
- 3. Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden de door hen ontvangen geschenken met een hogere waarde dan 50 euro vermelden, uiterlijk één week na ontvangst van het geschenk.
- 4. De drie registers liggen voor een ieder ter inzage.
- 5. De Griffier is belast met de publicatie, twee maal per jaar, van de opgaven in het register voor de nevenfuncties».

Het RvO bevat geen sanctiebepalingen bij het niet doen van een opgave.

Daarnaast bevatten hoofdstuk XII A en B van het RvO bepalingen omtrent het in acht nemen van vertrouwelijkheid van vergaderingen en van documenten, als tot die vertrouwelijkheid is besloten.

«Artikel 143. Geheimhouding besloten commissievergadering

- 1. Ten aanzien van de gedachtewisseling in een besloten commissievergadering wordt geheimhouding in acht genomen, met uitzondering van hetgeen de commissie in haar verslag vermeldt.
- 2. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de commissie haar opheft.
- 3. De geheimhouding kan door de commissie in een besloten commissievergadering worden opgeheven.

Artikel 144. Geheimhouding plenaire vergadering met gesloten deuren

- 1. Ten aanzien van de gedachtewisseling in een plenaire vergadering met gesloten deuren wordt geheimhouding in acht genomen.
- 2. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de Kamer haar opheft.
- 3. De geheimhouding kan door de Kamer, met gesloten deuren vergaderend, worden opgeheven.

Artikel 145. Schending van de geheimhouding

- 1. Het presidium kan de Kamer voorstellen om een lid, dat de geheimhouding, bedoeld in de artikelen 143 en 144, niet in acht neemt, voor ten hoogste één maand uit te sluiten van alle vergaderingen van één of meer commissies.
- 2. Het presidium kan de Kamer eveneens voorstellen om een lid, als bedoeld in het eerste lid, voor ten hoogste de verdere duur van de zitting uit te sluiten van de kennisneming van vertrouwelijke stukken.
- 3. Een voorstel als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt niet gedaan dan nadat het presidium het betrokken lid in de gelegenheid heeft gesteld te worden gehoord.
- 4. Een voorstel als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt in stemming gebracht bij de aanvang van de eerste vergadering na de dag waarop het presidium tot het doen van het voorstel heeft besloten. Over dit voorstel wordt niet beraadslaagd.
- 5. Een besluit van de Kamer ingevolge dit artikel wordt door de Voorzitter onverwijld ter kennis gebracht van het betrokken lid.

Artikel 146. Vertrouwelijke stukken

- 1. De vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk wordt door een ieder in acht genomen.
- 2. Ter griffie wordt een register bijgehouden van bij de Kamer dan wel bij de commissies ingekomen vertrouwelijke stukken.
- 3. Bij afzonderlijke regeling, vast te stellen door de Kamer, worden voorschriften gegeven omtrent de aanwijzing en de behandeling van vertrouwelijke stukken. In ieder geval worden in deze regeling voorschriften gegeven over het registreren, het ter inzage leggen, het inzien, het verspreiden en het vermenigvuldigen van vertrouwelijke stukken.

Artikel 147. Schending van de vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk.

In het geval een lid de vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een vertrouwelijk stuk niet in acht neemt, is artikel 145 van overeenkomstige toepassing».

Hierbij zijn dus wél sanctiebepalingen van toepassing.

Ook bevat het RvO een bepaling als het gaat om het gebruik van enkele onheuse gedragingen (die nader omschreven worden in het tweede lid van artikel 58) inclusief sanctiebepalingen.

«Artikel 58. Waarschuwing; terugneming van woorden

- 1. Indien een spreker van het onderwerp in beraadslaging afwijkt, roept de Voorzitter hem tot de behandeling van het onderwerp terug.
- 2. Indien een lid of een Minister beledigende uitdrukkingen gebruikt, de orde verstoort, de geheimhouding niet in acht neemt als bedoeld in hoofdstuk XIIA, de vertrouwelijkheid niet in acht neemt als bedoeld in hoofdstuk XIIB of instemming betuigt met dan wel aanspoort tot onwettige handelingen, wordt hij door de Voorzitter vermaand en in de gelegenheid gesteld de woorden die tot de waarschuwing aanleiding hebben gegeven, terug te nemen.

Artikel 59. Ontneming van het woord

- 1. Wanneer een spreker van de gelegenheid, bedoeld in artikel 58, tweede lid, geen gebruik maakt dan wel voortgaat van het onderwerp af te wijken, beledigende uitdrukkingen te gebruiken, de orde te verstoren, de geheimhouding niet in acht te nemen als bedoeld in hoofdstuk XIIA, de vertrouwelijkheid niet in acht te nemen als bedoeld in hoofdstuk XIIB of instemming te betuigen met dan wel aan te sporen tot onwettige handelingen, kan de Voorzitter hem het woord ontnemen.
- 2. In de vergadering waarin een lid het woord is ontnomen, mag dat lid niet meer aan de beraadslaging over het in behandeling zijnde onderwerp deelnemen.

Artikel 60. Uitsluiting van de vergadering

De Voorzitter kan een spreker op wie artikel 59 is toegepast en ieder ander lid dat zich schuldig maakt aan gedragingen als in dat artikel zijn bedoeld, uitsluiten van de verdere bijwoning van de vergadering op de dag waarop de uitsluiting plaats heeft».

3. De Wet op de schadeloosstelling leden Tweede Kamer

De bovengenoemde bepaling in het RvO omtrent de bekendmaking van inkomsten uit nevenactiviteiten is ook opgenomen in artikel 5 van de Wet op de schadeloosstelling leden Tweede Kamer:

«1. De Kamerleden maken hun nevenfuncties en de inkomsten uit hun nevenfuncties openbaar. Zij leggen uiterlijk op 1 april na het kalenderjaar waarin de nevenfuncties zijn

vervuld en de inkomsten zijn genoten een opgave ter inzage bij de griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

2. Onder inkomsten wordt verstaan: loon in de zin van [artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964](#), verminderd met de eindheffingsbestanddelen bedoeld in [artikel 31 van die wet](#).

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de in Nederland gekozen vertegenwoordigers in de Vergadering bestaande uit de vertegenwoordigers van de volkeren van de in de Europese Gemeenschappen verenigde staten».

4. Onverenigbare functies

De Grondwet (art. 57) en de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees parlement (art. 1) bepalen dat men niet lid kan zijn van een van beide Kamers en tevens bepaalde functies kan uitoefenen. Men zou deze bepalingen onder andere vanuit integriteitsstandpunt kunnen beschouwen en wel als een algemene preventieve maatregel.

Artikel 57 Grondwet:

- 1. Niemand kan lid van beide kamers zijn.
- 2. Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn Minister, Staatssecretaris, lid van de Raad van State, lid van de Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman of substituut-ombudsman, of lid van of procureur-generaal of advocaat-generaal bij de Hoge Raad.
- 3. Niettemin kan een Minister of Staatssecretaris, die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld, dit ambt verenigen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal, totdat omtrent die beschikbaarstelling is beslist.
- 4. De wet kan ten aanzien van andere openbare betrekkingen bepalen dat zij niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een der kamers kunnen worden uitgeoefend.

Artikel 1 Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees parlement

- 1. Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn:
 - o a. Nationale ombudsman of substituut-ombudsman;
 - o b. plaatsvervangend procureur-generaal bij de Hoge Raad.
- 2. De volgende ambten kunnen niet gelijktijdig worden uitgeoefend met het lidmaatschap van de Staten-Generaal:
 - o a. commissaris van de Koning;
 - o b. militair ambtenaar in werkelijke dienst;
 - o c. ambtenaar bij de Raad van State, de Algemene Rekenkamer of het bureau van de Nationale ombudsman;
 - o d. ambtenaar bij een ministerie, alsmede de daaronder ressorterende instellingen, diensten en bedrijven;

- o e. lid van de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of de Sociale verzekeringsbank, genoemd in de [Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen](#);
- o f. lid van de commissie van toezicht, bedoeld in [artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002](#);
- o g. Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- 3. Onder ambtenaar, bedoeld in het tweede lid, onder c en d, wordt mede verstaan degene die op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam is.
- 4. Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn dienstplichtige in werkelijke dienst of tewerkgestelde erkend gewetensbezwaarden.

B. Overzichtstabel integriteitsregelingen voor Kamerleden

(uit: '[Regelingen Integriteit](#)', 2015)

Onderwerp	Grondslag
1. Voorgeschreven eden of verklaringen en beloften van zuivering, van trouw aan de Koning, het Statuut en de Grondwet, en van getrouwe vervulling van het ambt	Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, Grondwet en Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal
2. Onverenigbare functies (zgn. incompatibiliteiten)	Grondwet en Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement
3. Opgave van nevenactiviteiten en -inkomsten, relevante belangen, (deels) aangeboden buitenlandse reizen en geschenken van waarde	Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en Reglement van Orde van de Tweede Kamer
4. Geheimhoudingsplichten	Reglement van Orde van de Tweede Kamer
5. Vertrouwelijkheid van stukken	Reglement van Orde van de Tweede Kamer
6. Onheuse gedragingen	Reglement van Orde van de Tweede Kamer

C. Overzicht huidige registers en reglementen

I. Openbare registers

Via de website van de Tweede Kamer zijn [drie openbare registers](#)²⁶ voor iedereen raadpleegbaar:

- [Register nevenfuncties](#)²⁷
- [Geschenkenregister](#)²⁸
- [Reizenregister](#)²⁹

²⁶ https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/openbare_registers

²⁷ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/nevenfuncties_10-08-2018.pdf

²⁸ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/geschenken_10-08-2018.pdf

²⁹ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/reizen_10-08-2018.pdf

De toelichting op de website op deze openbare registers is als volgt:

De Griffie plenair houdt een register bij waarin Kamerleden de door hen ontvangen geschenken en voordelen met een hogere waarde dan €50 vermelden, uiterlijk 1 week na ontvangst van het geschenk of het voordeel.

Daarnaast houdt de Griffie plenair een register bij van buitenlandse reizen waarvan vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald, uiterlijk een week na terugkeer in Nederland.

Tot slot beheert de Griffie plenair een register waarin de Kamerleden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten vermelden, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd. Uiterlijk 1 week na aanvaarding daarvan.

Alle registers zijn openbaar.

II. Reglementen

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de werkgroep is in 2015 voor de leden van de Tweede Kamer de [Regelingen Integriteit](#)³⁰ opgesteld.

Eveneens zijn op de website van de Tweede Kamer de actuele versies te raadplegen van het:

- [Reglement van Orde](#)³¹
- [Regeling vertrouwelijke stukken](#)³²

Ook is op de website van de Tweede Kamer informatie opgenomen voor en over [lobbyisten](#)³³. Waaronder de meest actuele versie van het [lobbyregister](#)³⁴ (ten tijde van verschijning van dit rapport de versie 30 oktober 2018)

³⁰ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/integriteitsregels_voor_kamerleden.pdf

³¹ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/alleen_rvo_met_cover_juni_2018.pdf

³² https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/rvo_regeling_vertrouwelijke_stukken_1.pdf

³³ https://www.tweedekamer.nl/contact_en_bezoek/lobbyisten

³⁴ https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/lobbyistenregister_d.d._30_oktober_2018.pdf

9 Bijlage 4: Internationale vergelijking

In deze bijlage wordt, op basis van GRECO-rapporten, ingegaan op de situatie ten aanzien van integriteitsregels bij enkele andere parlementen: Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Verenigde Staten en het Europees Parlement.

Onderstaand wordt voor Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, de Verenigde Staten³⁵ ingegaan op:

- een korte beschrijving van de situatie m.b.t. integriteitsregels voor parlementariërs
- de waardering in de GRECO evaluatierapporten voor die regelingen
- integriteitsschendingen die naar voren zijn gekomen (o.b.v. openbare bronnen)

Vervolgens wordt de situatie van het Europees Parlement kort beschreven. Dit aan de hand van openbare bronnen. Dit parlement valt namelijk (nog) niet onder GRECO, waardoor een eventuele waardering van GRECO over deze regelingen niet is opgenomen. Deze bijlage afgesloten met een samenvattend schema.

In de vergelijking is telkens aangegeven op welke kwesties een lidstaat aanbevelingen heeft gekregen. Dit vooral gericht op die thema's die ook in de aanbevelingen aan Nederland (c.q. de Tweede Kamer) nog open staan: gedragsregels (i.h.b. contacten met lobbyisten) en de controle en handhaving van gedragsregels. Indien van toepassing, wordt vermeld hoe een lidstaat een aanbeveling heeft uitgevoerd en welke waardering GRECO daarvan heeft gegeven.

1. Duitsland

GRECO heeft de evaluatie voor Duitsland op 28 januari 2015 openbaar gemaakt. Er is voor Duitsland voornamelijk alleen een eerste nalevingsrapport uitgebracht door GRECO dat op 6 juli 2017 openbaar is gemaakt. Duitsland heeft aanbevelingen gekregen op het gebied van gedragsregels ten aanzien van lobbyisten en op het gebied van toezicht en handhaving.³⁶

1.1 Evaluatie GRECO

Duitsland beschikt sinds 1972 over een (gedetailleerde) gedragscode die ook regelmatig wordt herzien. GRECO merkt hierover op dat de gedragscode nog niet voorziet in alle regels die te maken hebben met belangenverstrengeling en raadt ook aan hiermee verder te gaan.³⁷ Daarnaast worden opmerkingen gemaakt over lobbyisten. Er bestaat een regeling voor lobbyisten, die te vrijblijvend is volgens GRECO. Ook ontbreken gedragsregels voor de leden in relatie tot lobbyisten.

³⁵ GRECO kent een systeem waarbij ook landen buiten het Europese gebied lid kunnen worden. De VS zijn op 20 september 2000 lid geworden en doen derhalve ook mee aan de evaluatierondes.

³⁶ Alle aanbevelingen van de besproken landen zijn opgenomen in bijlage 1.

³⁷ GRECO geeft aan dat bijvoorbeeld nog onvoldoende duidelijk is welke belangen van directe familie moeten worden gemeld.

In het eerste nalevingsrapport wordt opgemerkt door GRECO dat er een discussie is geweest die er bijvoorbeeld toe heeft geleid dat lobbyisten alleen onbeperkte toegang tot de Bondsdag hebben als zij zijn geregistreerd. Ook hebben burgers dankzij een rechterlijke uitspraak altijd toegang tot de ontstaansgeschiedenis van wetten. Toch merkt GRECO op dat een deel van de zorgen nog niet is weggenomen. Zo ontbreken bijvoorbeeld de gedragsregels voor leden wanneer zij te maken hebben met lobbyisten en is de transparantie inzake de externe rapportages nog steeds onvoldoende gewaarborgd. Deze aanbeveling beschouwt GRECO derhalve als gedeeltelijk geïmplementeerd.

Duitsland beschikt over een toezichts- en sanctiemechanisme. Wanneer de Voorzitter constateert dat er een kleine overtreding heeft plaatsgevonden, kan deze het betrokken lid een reprimande geven. Bij grotere overtredingen wordt het Presidium betrokken. Het Presidium kan een openbare verklaring over de overtreding afgeven. Daarna kan het Presidium, nadat het betrokken lid wederom is gehoord, een boete opleggen met een maximum van rond de € 50 000.³⁸ De Voorzitter en het Presidium hebben de onderzoekstaak ten aanzien van het toezicht belegd bij twee ambtelijke functionarissen binnen de afdeling die gaat over de schadeloosstelling van de leden. GRECO merkt hierover op dat op papier dit mechanisme er goed uitziet, maar beveelt aan (zie aanbeveling IV) om maatregelen te treffen om de effectiviteit van het toezicht en de handhaving te garanderen, onder andere door de capaciteit uit te breiden.

In het eerste nalevingsrapport merkt GRECO op dat de capaciteit van het betreffende Bureau in de Bondsdag is uitgebreid met een persoon. Hoewel GRECO daar op zich voorstander van is, wordt tevens opgemerkt dat GRECO verwachtte dat de Bondsdag een bredere aanpak zou hebben gehanteerd bij de uitvoering van deze aanbeveling. GRECO kan daarom niet anders dan concluderen dat deze aanbeveling niet is uitgevoerd.

Daarnaast is het mogelijk om de immuniteit van een lid op te heffen waardoor hij strafrechtelijke vervolgd kan worden. De Bondsdag besluit daarover op voorstel van de zogenaamde Eerste commissie, de commissie voor Verkiezingen, Immuniteiten en Reglement van Orde. Op de website van de Bondsdag worden deze besluiten van de Bondsdag gepubliceerd. Dit is de afgelopen jaren enkele malen voorgekomen.

1.2 Overige bronnen

De Duitse media hebben naar aanleiding van het eerste nalevingsrapport meerdere artikelen gepubliceerd.³⁹ In geen van deze artikelen wordt verwezen naar

³⁸ Regel 8 van Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages en artikel 44a Abgeordnetengesetz

³⁹ Zie bijvoorbeeld: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/korruption-europarat-stellt-bundestag-mieses-zeugnis-aus-a-1205989.html> of <https://www.n-tv.de/politik/Schlechte-Noten-fuer-Anti-Korruptionskampf-article20417104.html>

daadwerkelijke integriteitsschendingen. Los van deze publicaties zijn er enkele artikelen te vinden over mogelijke integriteitsschendingen. Zo loopt momenteel in Duitsland een strafrechtelijke onderzoek naar mogelijke omkoping van leden door een bedrijf in de wapenindustrie.⁴⁰ Ook is er een artikel dat uitermate kritisch is over de toepassing van anti-corruptie maatregelen. Dit artikel is echter geschreven naar aanleiding van het aannemen door het Duitse parlement van een wetsvoorstel met anti-corruptie maatregelen voor onder andere de leden. Hierin wordt gewezen op het feit dat de implementatie van een verdrag ruim 10 jaar op zich heeft laten wachten.⁴¹

Ten slotte is er een bericht over een Duits lid dat mogelijk geld heeft aangenomen van de Azerbeidjaanse delegatie, toen zij nog lid was van de Duits delegatie van de Parlementaire assemblee van de Raad van Europa (PACE). Haar fractie heeft haar niet meer voorgedragen voor het lidmaatschap van de delegatie.⁴² Op 24 april 2018 heeft een onderzoekscommissie van de PACE geconcludeerd dat zij de integriteitsregels ernstig heeft geschonden.⁴³ Op 29 juni 2018 heeft de commissie van de PACE die gaat over het Reglement van Orde, Immunititeiten en institutionele zaken geoordeeld dat dit lid voor het leven geen toegang meer heeft tot de gebouwen van PACE.⁴⁴

2. Verenigd Koninkrijk

GRECO heeft de evaluatie voor het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK) op 6 maart 2013 openbaar gemaakt. Het eerste nalevingsrapport is gepubliceerd op 19 januari 2015 en het tweede nalevingsrapport, waarmee voor het VK de vierde evaluatieronde werd afgesloten, is gepubliceerd op 10 november 2017. Het VK heeft aanbevelingen gekregen op het gebied van gedragsregels ten aanzien van lobbyisten en op het gebied van toezicht en handhaving.

2.1 Evaluatie GRECO

Het parlement van het VK heeft al sinds 1695 resoluties aangaande het gedrag van leden. Echter sinds 1996 heeft het House of Commons daadwerkelijk een zogenaamde Code of Conduct.⁴⁵ Deze gedragscode wordt ondersteund door een gedetailleerde Guide to the rules. Hierin staat gedetailleerd beschreven wat wel en niet gemeld moet worden

⁴⁰ <https://de.sputniknews.com/panorama/20180522320828071-heckler-und-koch-korruption/>

⁴¹ <https://www.zeit.de/2014/27/abgeordnetenbestechung-gesetz> Deze wet gaat over omkoping van leden van het parlement s volgt op het VN anticorruptie verdrag. In Nederland is dit neergelegd in het Wetboek van Strafrecht.

⁴² De Azerbeidjaanse omkoping van leden van de Parlementaire assemblee is mede ontdekt door het lid Omtzigt. Het onderzoek naar de omkoping is momenteel nog gaande en ligt in handen van een speciale onderzoekscommissie van de parlementaire assemblee. <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/untersuchungsbericht-zur-arbeit-des-europarats-mit-aserbajdschan-hinweise-auf-korruption-15556728.html?printPagedArticle=true#void>

⁴³ <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=7142&lang=2&cat=401>

⁴⁴ <http://website-pace.net/documents/19895/4896422/20180629-FindingsIBAC-EN.pdf/62fb4ef3-b563-42d2-8a44-cdae0af6245e> Dit besluit treft niet alleen het Duits lid, maar ook 11 andere leden van PACE.

en welke gedragingen niet zijn toegestaan.⁴⁶ In relatie tot de omgang met lobbyisten was tot voor kort niets tot weinig specifiek opgenomen.

In de twee nalevingsrapporten constateert GRECO dat het House of Commons in de Code of Conduct gedragsregels heeft opgenomen met betrekking tot de omgang met lobbyisten. Er is nu opgenomen dat geschenken en zogenaamde “hospitality contacts” moeten worden geregistreerd door het betreffende lid. Tevens moet een lid in het register opnemen welke familieleden actieve lobbyisten zijn. Ook is expliciet opgenomen dat deze regels ook gelden voor de medewerkers van de leden.⁴⁷ Naar aanleiding hiervan heeft GRECO geconcludeerd dat de aanbeveling volledig is geïmplementeerd.

Voor het handhaven van gedragsregels kent het VK feitelijk twee systemen. Ten eerste wordt opgemerkt dat leden van het parlement geen strafrechtelijke immuniteit genieten en dat bovendien een strafrechtelijke procedure wordt geprefereerd boven de interne disciplinerende. Ten tweede kent het VK een systeem van onafhankelijke Parliamentary Commissioners for Standards. De onderzoeksbevoegdheid tot het doen van onderzoek naar een mogelijke schending van de Code of Conduct en daarmee samenhangende Guide is belegd bij de Parliamentary Commissioner for Standards⁴⁸. Deze Commissioner doet onderzoek naar het gedrag van leden uit eigener beweging of naar aanleiding van klachten. De Commissioner onderzoekt dan aan de hand van onder andere getuigenverklaringen en ander bewijs of er sprake is van een schending. In sommige gevallen, kleine schendingen, wordt de zaak direct door de Commissioner zelf afgedaan bijvoorbeeld als blijkt dat het betrokken lid iets niet wist en excuses heeft gemaakt. In andere gevallen wordt het onderzoek, inclusief de conclusie dat er een schending heeft plaatsgevonden, doorgeleid naar de Committee on Standards and Privileges. Deze commissie bekijkt het onderzoeksrapport en trekt haar conclusies in een eigen rapport. Beide rapporten worden op hetzelfde moment openbaar gemaakt. In het rapport van de commissie kan dan ook zijn opgenomen welke sancties dienen te worden opgelegd. Het House of Commons heeft de mogelijkheid om de volgende sancties op te leggen: (officiële) reprimande (waaronder tevens kan vallen het verplicht tijdens de plenaire vergadering excuses maken), schorsing van het lid zonder behoud van schadeloosstelling of het wegsturen van leden. Tevens kan teveel betaald geld worden teruggevorderd. Voor het opleggen van sancties⁴⁹ dient er instemming van het

⁴⁵ In deze Code of Conduct wordt verwezen naar de zogenaamde Nolan- principes, daterend uit 1996, maar er wordt ook nog steeds verwezen naar de resolutie uit 1695.

⁴⁶ Voor deze notitie wordt over de Code of Conduct en de Guide to the rules alleen deze basale informatie gegeven. De focus ligt op de punten die voor Nederland openstaan.

⁴⁷ In het VK zijn leden verantwoordelijk voor het inhuren van medewerkers, niet de fractie.

⁴⁸ Deze Commissioner is een onafhankelijke functionaris, die alleen onderzoek doet. Deze kan geen sancties opleggen. De Commissioner wordt voor een termijn van vijf jaren bij resolutie aangewezen door het House of Commons.

⁴⁹ De mogelijkheid om leden weg te sturen is sinds 1922 slechts drie keer gebruikt.

House of Commons te zijn. Over het algemeen wordt voor het nemen van disciplinaire acties jegens een lid een resolutie aangenomen door het House of Commons.

Over de onderzoeken van de Commissioner wordt voorts opgemerkt dat de bevindingen altijd openbaar worden, ook als het slechts een kleine schending betreft die door de Commissioner is afgedaan.⁵⁰ Alle documentatie hierover, inclusief bewijsvoering, is te vinden op de website van het Britse parlement.

GRECO merkt in de nalevingrapporten op dat de aanbeveling om het sanctieregime nader te beschouwen op onder andere effectiviteit, is uitgevoerd. Er heeft door een sub-commissie van de Committee on standards een evaluatie plaatsgevonden van het bestaande regime. Uit die evaluatie bleek dat het sanctieregime voldoende en effectief was. Ook werd het voorstel gedaan om de samenstelling van de commissie te veranderen in die zin dat naast zeven leden ook zeven personen die niet lid waren van het parlement (zogenaamde *lay members*) onderdeel werden van de commissie. Dit is vervolgens door het House of Commons ingevoerd. Volgens GRECO draagt dit bij aan de onafhankelijkheid van de betreffende commissie. Tevens wijst GRECO op de nieuwe disciplinaire sanctie van het starten van een zogenaamde *recall petition*.⁵¹

GRECO heeft in het tweede nalevingsrapport geconcludeerd dat alle aanbevelingen zijn geïmplementeerd en heeft de evaluatieronde voor het VK afgesloten.

5.2.2 Overige bronnen

De Britse politiek wordt geplaagd door veel schandalen, waaronder meerdere integriteitsschendingen als het verkeerd of onrechtmatig declareren van kosten, niet opgeven van financiële belangen of beïnvloeding door lobbyisten door middel van betaling.⁵² In veel gevallen heeft de betrokken politicus direct ontslag genomen of is het aangekomen op een onderzoek en sanctie door respectievelijk de Commissioner en het House of Commons.

3. Zweden

GRECO heeft de evaluatie voor Zweden op 12 november 2013 openbaar gemaakt. Het eerste nalevingsrapport is gepubliceerd op 29 januari 2016 en het tweede nalevingsrapport, waarmee voor Zweden de vierde evaluatieronde werd afgesloten, is

⁵⁰ <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliamentary-commissioner-for-standards/complaints-and-investigations/allegations-the-commissioner-has-rectified/>

⁵¹ Indien een lid een ernstige schending heeft begaan, kan het House of Commons een petitie starten, de facto om het lidmaatschap af te nemen. De kiezers zijn degenen die hierbij het mandaat daadwerkelijk kunnen afnemen. Indien de kiezers instemmen met het verlies van lidmaatschap, vindt er voor deze zetel een nieuwe verkiezing plaats in dat district (by-election).

⁵² Zie voor een (niet complete) lijst ook https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_political_scandals_in_the_United_Kingdom

gepubliceerd op 24 oktober 2017. Zweden heeft aanbevelingen gekregen op het gebied van gedragsregels ten aanzien van lobbyisten en op het gebied van toezicht en handhaving.

3.1 Evaluatie GRECO

Voor het evaluatierapport van GRECO beschikte de Riksdag⁵³ niet over een gedragscode. Wel bestonden er enige verboden nevenfuncties en nevenactiviteiten. Naar aanleiding van het GRECO rapport heeft de Riksdag een speciale werkgroep aan het werk gezet, bestaande uit de eerste ondervoorzitter en een lid van elke fractie. Deze werkgroep heeft een gedragscode opgesteld met bijbehorende gids met gedetailleerde richtlijnen, die inmiddels is aangenomen door de Riksdag.⁵⁴ In de gedragscode zijn alle aanbevelingen van GRECO grotendeels meegenomen. In de evaluatie die leidde tot de aanbevelingen omtrent de gedragscode was ook aandacht gevraagd voor de omgang met lobbyisten. Hierop wordt niet meer specifiek ingegaan. De gedragsregels zijn alleen in het Zweeds beschikbaar, waardoor een goed begrip van de regels moeilijk is. Wel is duidelijk dat in de regels is vastgelegd dat leden giften en belangen moeten melden en dat in de bijbehorende richtlijnen ook staat hoe ze moeten omgaan met giften en gunsten en met aangeboden steekpenningen.

Ook is een systeem van toezicht geïmplementeerd met de betreffende gedragsregels. De Voorzitter, de ondervoorzitters en de fractievoorzitters hebben de taak om naleving van de gedragsregels te bewaken. GRECO heeft geoordeeld dat hiermee een licht systeem van toezicht was ingesteld. GRECO geeft aan dat de voorkeur uitgaat naar een aparte commissie die het toezicht houdt, gezien de duidelijke politieke invloed in het systeem. Bovendien bevatten de gedragsregels geen duidelijke sancties. Hoewel GRECO vaststelt dat hiermee deze aanbeveling slechts ten dele is geïmplementeerd, wordt de evaluatieronde voor Zweden daarmee afgesloten.

3.2 Overige bronnen

Aangezien de gedragsregels pas sinds 1 januari 2017 in werking zijn, is het lastig om nu al de werking ervan en het toezichtstelsel te beoordelen. Er is nog weinig informatie over beschikbaar. Uit overige bronnen wordt duidelijk dat leden van de Riksdag kunnen worden vervolgd voor bepaalde integriteitsschendingen. Zo is in 2014 een lid vervolgd voor belangenverstrengeling die hij niet had gemeld.⁵⁵

4. Verenigde Staten

GRECO heeft de evaluatie van de Verenigde Staten op 17 januari 2017 openbaar gemaakt. Er is nog geen nalevingsrapport gepubliceerd. De VS hebben aanbevelingen

⁵³ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat Zweden een unicameraal parlement is.

⁵⁴ <http://www.riksdagen.se/globalassets/01.-aktuellt/201617/en-uppforandekod-for-ledamoterna.pdf>

⁵⁵ <https://www.svd.se/par-asling-i-blasvader>

gekregen op het gebied van gedragsregels ten aanzien van lobbyisten en op het gebied van toezicht en handhaving.

4.1 Evaluatie GRECO

De VS worden door GRECO geroemd om hun erkenning van, en omgang met, het gevaar van corruptie. De VS hebben al jarenlang gedragsregels en een bijbehorend toezicht- en handhavingssysteem. Aangezien lobbyorganisaties een grote rol spelen in het Amerikaanse parlement, zijn van oudsher dan ook gedetailleerde regels opgesteld omtrent het gedrag van leden in omgang met lobbyisten. Zo mogen leden nooit een geschenk aannemen van een lobbyist, mag een lobbyist geen reis organiseren voor een lid die wordt betaald door een externe, mag een lobbyist een lid niet vergezellen op een reis die wordt betaald door een externe en mogen de medewerkers van een lid waarvan de partner lobbyist is, geen lobby-contacten hebben met die bewuste partner.

De VS kennen voorts een Lobbying Disclosure Act, waarmee wordt geregeld dat alle lobbyisten zich moeten registreren. Ook moeten lobbyisten elk kwartaal een rapport indienen waarin is opgenomen welke lobbyactiviteiten zij hebben ondernomen. Hoewel dit op papier transparant is, blijkt uit de praktijk dat leden van het parlement veelvuldig worden belobbyd en dat hierbij ook vaak een kant en klare tekst voor een wetsvoorstel wordt aangeleverd.⁵⁶

GRECO merkt hier op dat leden bij de indiening van een wetsvoorstel niet zijn verplicht om informatie te verschaffen over de totstandkoming ervan. Dus ook niet over de invloed van lobbyisten of welke lobbyisten betrokken waren. Het parlement vertrouwt hierbij geheel op de informatie die lobbyisten onder de eerdergenoemde Lobbying Disclosure Act moeten openbaren. GRECO beveelt hier aan om de transparantie over de totstandkoming van nieuwe wetten te vergroten op dit punt, mede omdat hiermee meer van het gedrag van het betrokken lid ten opzichte van lobbyisten naar voren komt.⁵⁷ Daarnaast wijst GRECO op het fenomeen van de “revolving doors”, inhoudende dat leden zich na hun lidmaatschap laten registreren als lobbyisten en vervolgens lobbyactiviteiten ontplooiën. Gezien het feit dat de lobbysector zo’n grote rol speelt in de politieke omgeving zijn volgens GRECO een zogenaamde afkoelingsperiode (een bepaalde tijd waarin een lid geen lobbyactiviteiten mag ontplooiën) en een strikt toegangsbeleid voor deze oud-leden belangrijk.

Over toezicht en handhaving wordt allereerst opgemerkt dat leden van het U.S. Congress geen immuniteit hebben en gewoon in een strafrechtelijke of privaatrechtelijke procedure kunnen worden betrokken. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de Amerikaanse Grondwet wordt uitgesloten dat leden in rechte worden

⁵⁶ Er worden jaarlijks duizenden wetsvoorstellen. groot en klein, ingediend. De wetgevende macht ligt namelijk bij het parlement.

⁵⁷ Conform de uitgangspunten van de vierde evaluatieronde, ligt de focus op het gedrag van de leden zelf en dient het U.S. Congress hierop actie te ondernemen.

aangesproken op hun activiteiten in het parlement, hetgeen een individueel recht is. Dit betekent in de praktijk dat een lid mag bepalen of hij bijvoorbeeld bepaalde documenten vrijgeeft in geval van een strafrechtelijke procedure. Ondanks dit recht uit de Grondwet, kan tegen een lid altijd een disciplinaire procedure worden gestart die kan leiden tot sancties. De uitvoering van een dergelijke procedure, inclusief onderzoek en sanctieoplegging, ligt in handen van een Ethics Committee. Deze commissie bestaat uit een gelijk aantal leden van de meerderheid en minderheid.⁵⁸ De commissie wordt ondersteund door een ambtelijke, politiek neutrale staf, waarvan het merendeel bestaat uit advocaten. Een Ethics Committee heeft voorts volledige onderzoeksbevoegdheden - zo mogen zij vorderingen uitdoen en verhoren afnemen. Een onderzoek kan starten doordat een lid een klacht indient, een klacht wordt ingediend door een externe met ondersteuning van een lid, uit eigener beweging, als een lid wordt veroordeeld voor een misdrijf, het House of Representatives een resolutie aanneemt die een onderzoek autoriseert dan wel opdraagt of als het Office of Congressional Ethics een door hen uitgevoerd onderzoek doorstuurt.

Voor het schenden van de gedragsregels, waar ook onder valt het opzettelijk niet opgeven van geschenken, belangen of neveninkomsten, kunnen verregaande sancties worden opgelegd. Een Ethics commissie kan in lichte gevallen een berisping geven, hetgeen niet als een disciplinaire maatregel wordt gezien. Er kunnen echter door het House of Representatives op voorstel van de Ethics Committee de volgende sancties worden opgelegd: een officiële afkeuring van het gedrag van het betreffende lid, een boete, het afnemen of beperken van bepaalde rechten in het Huis en zelfs het afnemen van het lidmaatschap.⁵⁹

Gezien de kritiek op dit systeem - zowel vanuit de politiek als vanuit derden - die zich met name richt op de onafhankelijkheid van de Ethics Committee, heeft GRECO aanbevolen om maatregelen te overwegen die de effectiviteit van het systeem van toezicht en handhaving verbeteren.

4.2 Overige bronnen

Ook het Amerikaanse parlement kent vele schandalen, waaronder integriteitsschendingen.⁶⁰ Zo is recent een lid veroordeeld vanwege handelen met voorkennis, waarbij hij de kennis had opgedaan in het kader van zijn parlementaire

⁵⁸ Er bestaat ook een Office of Congressional Ethics, een onafhankelijk instituut dat in leven is geroepen na meerdere corruptieschandalen waarin het optreden van de Ethics Committee achterbleef naar oordeel van bepaalde leden. Deze OCE wordt meer gezien als een instantie die vooronderzoek kan doen voor de Ethics Committee.

⁵⁹ De bevoegdheid voor beide Kamers van het U.S. Congress om het lidmaatschap af te nemen is geregeld in de Amerikaanse Grondwet. Dit gebeurt echter zelden. Het komt aan de andere kant vaak voor dat leden hun lidmaatschap opzeggen vanwege een lopende onderzoek van de Ethics Committee.

⁶⁰ Zie voor een indrukwekkende lijst: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_federal_political_scandals_in_the_United_States

werk.⁶¹ Ondanks dergelijke veroordelingen, is er evenwel veel kritiek op de werking van de Ethics Committee, zowel binnen als buiten het House of Representatives. Er wordt door meerdere bronnen gesteld dat de Ethics Committee te politiek is en daardoor te weinig doet om daadwerkelijk effectief op te treden als bewaker van de gedragsregels. Dit ondanks het feit dat deze commissie bestaat uit een politiek uitgebalanceerde groep. Uit onderzoek blijkt overigens ook dat het vertrouwen van burgers in het U.S. Congress afneemt.⁶²

5. Europees Parlement

5.1 Gedragsregels en systeem

Het Europees Parlement beschikt over een gedragscode met bijbehorende uitvoeringsvoorschriften. Onder de gedragscode vallen niet alleen regels omtrent het aannemen en melden van giften of het melden van belangen, maar ook regels omtrent oud-leden en lobbyactiviteiten. Ook bijvoorbeeld het op uitnodiging van een derde aanwezig zijn bij een door die derde georganiseerd evenement is gereguleerd.

Het EP beschikt ook over een systeem van toezicht en handhaving. De Voorzitter, belast met het toezicht op de naleving van de gedragscode, kan het raadgevende comité voor het gedrag van leden, verzoeken om vermeende schendingen te onderzoeken. Indien deze een overtreding constateert wordt dit gemeld aan de Voorzitter met eventueel advies over de op te leggen sanctie. De Voorzitter besluit uiteindelijk over de op te leggen sanctie bij overtreding.

De sancties zijn neergelegd in artikel 166, leden 3 tot en met 5, van het Reglement van Orde van het EP en bestaan uit:

- (a) *een berisping;*
- (b) *het verlies van het recht op de verblijfsvergoeding voor een duur van twee tot dertig dagen;*
- (c) *onverminderd de uitoefening van het stemrecht ter plenaire vergadering, en in dit geval onder voorbehoud van strikte naleving van de gedragsregels, tijdelijke uitsluiting van deelname aan alle of een deel van de werkzaamheden van het Parlement gedurende een periode van twee tot dertig vergaderdagen van het Parlement of een van zijn organen, commissies of delegaties;*
- (d) *een voor maximaal een jaar geldend verbod voor het lid om het Parlement te vertegenwoordigen in een interparlementaire delegatie, een interparlementaire conferentie of een interparlementair forum.*
- (e) *in geval van een schending van de vertrouwelijkheid, een voor maximaal een jaar geldende beperking van het recht van toegang tot vertrouwelijke of gerubriceerde informatie.*

⁶¹ <https://newrepublic.com/article/150557/congress-makes-corruption-easy>

⁶² <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/S2053-769720170000029002>

De onder b) tot en met e), bedoelde maatregelen kunnen worden verdubbeld bij herhaling van de overtreding of wanneer het lid weigert te voldoen aan een overeenkomstig artikel 165, lid 3, genomen maatregel. Voorts kan de Voorzitter de Conferentie van voorzitters voorstellen het lid te schorsen of uit het door hem beklede ambt of een of meer door hem beklede ambten te ontheffen overeenkomstig de in artikel 21 neergelegde procedure.⁶³

Een sanctie wordt door de Voorzitter gepubliceerd op de website van het EP, waar de melding van de opgelegde sanctie minstens een jaar zichtbaar blijft. Dit volgt uit regel 166 van het Reglement van Orde van het EP.

5.2 Overige bronnen

Hoewel dit niet direct uit de sanctiemogelijkheden blijkt, heeft de onder b) genoemde sanctie (i.c. verlies van verblijfsvergoeding) de facto het karakter van een boete. Zo moest in 2015 een lid dat, in strijd met de regels, voor een ander lid stemmen had uitgebracht, zijn verblijfsvergoeding voor vijf dagen inleveren wegens stemfraude. Dit kwam neer op een bedrag van € 1530.⁶⁴ Een van de meer in het oog springende kwesties was het “Cash-for-Laws” schandaal in 2011. Daarin werden verschillende leden van het EP door journalisten, die voorwendden dat zij lobbyisten waren, geld geboden voor bepaald stemgedrag. Daar het onderzoek naar mogelijke corruptie door de betrokken leden werd tegengewerkt door de toenmalige voorzitter van het EP, zijn geen van de leden gesanctioneerd.⁶⁵

⁶³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20180731+RULE-166+DOC+XML+V0//NL&language=NL&navigationBar=YES>

⁶⁴ <https://nos.nl/artikel/2075858-pvv-europarlementarier-gestraft-voor-stemfraude.html>

⁶⁵ https://www.europa-nu.nl/id/vjykggfc2fro/gedragsregels_voor_europarlementariers#p3

Samenvattend schema

Instrument	NL	D	VK	Z W	VS	EP
Gedragsregels (Code of Conduct)	X	X	X	X	X	X
Gedragsregels t.a.v. obbyisten			X	X	X	X
Toezicht op gedragsregels ⁶⁶						
a) door Voorzitter/Presidium		X		X		X
b) door aparte commissie		X			X	X
c) door onafhankelijke functionaris			X			
d) door fractievoorzitters				X		
Toezichtsonderzoek ⁶⁷						
a) openbaar						
b) openbaar na afloop		X	X		X	X
c) vertrouwelijk						
Sancties						
a) vertrouwelijke berisping					X	X
b) openbare reprimande (naming and shaming)		X	X		X	X
c) boete		X			X	X
d) uitsluiting/schorsing bepaalde tijd			X			
e) beperken/afnemen rechten en privileges					X	X
f) afnemen immuniteit		X				
g) afnemen lidmaatschap			X		X	
Sanctieopvolging						
a) door Voorzitter/Presidium		X				
b) door commissie						
c) door Kamer		X	X		X	

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat, behalve Nederland, alle parlementen beschikken over formeel toezicht op de gedragsregels. Ook kent, op Zweden en Nederland na, elk parlement de mogelijkheid van sanctieoplegging.

⁶⁶ Gezien het feit dat de effectiviteit en proportionaliteit van het systeem van de Wmv verwaarloosbaar is, wordt deze niet meegenomen in dit overzicht.

⁶⁷ De meeste parlementen onderzoeken in vertrouwelijkheid integriteitsschendingen, waarover in algemene zin wordt gerapporteerd. Alleen in de gevallen waarin een (ernstige) schending wordt geconstateerd, wordt het onderzoek met naam openbaar gemaakt.



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Notitie Toezicht en handhaving integriteit

Staf werkgroep integriteit

1. Inleiding

Tijdens de eerste vergadering van de Werkgroep Integriteit (hierna: WI) hebben de leden de staf verzocht om een notitie waarin wordt ingegaan op toezicht en handhaving van integriteitsregels. In deze notitie wordt allereerst ingegaan op de mogelijkheden die in de Tweede Kamer aanwezig zijn. Daarna wordt een kort rechtsvergelijkend overzicht gemaakt om zo de situatie in enkele andere landen in kaart te brengen.

2. Toezicht en handhaving Tweede Kamer

In de achtergrondnotitie die de leden hebben ontvangen ten behoeve van de eerste vergadering van de WI is een overzicht opgenomen van de integriteitsregels die gelden voor de leden van de Tweede Kamer. Dit overzicht omvat kort gezegd niet alleen het Reglement van Orde van de Kamer (RvOTK), maar tevens de verschillende wetten die het optreden van de Kamerleden reguleren.

Het begrip integriteit dient breed te worden opgevat. Zo valt ook het onheus bejegenen van personen tijdens de plenaire vergadering of het schenden van de geheimhouding onder dit begrip. In dat kader bestaat ook een systeem van toezicht en handhaving voor een deel van de integriteitsbepalingen. Zo blijkt uit artikel 58 en 59 van het RvOTK dat een lid of een minister door de Voorzitter gewaarschuwd kan worden wanneer hij beledigende uitdrukking gebruikt, de orde verstoort, de geheimhouding of vertrouwelijkheid niet in acht neemt ofwel de instemming betuigt aan dan wel aanspoort tot onwettige handelingen. De Voorzitter stelt hem dan in de gelegenheid de woorden terug te nemen (toezicht). Wanneer het lid of de minister dit niet doet, heeft de Voorzitter de mogelijkheid om hem het woord te ontnemen. In zo'n geval mag dat lid en die minister niet meer deelnemen aan het vervolg van de beraadslaging.

Voor het schenden van de geheimhouding of vertrouwelijkheid van stukken is tevens een sanctiebepaling opgenomen. Daarin is bepaald dat het Presidium de mogelijkheid heeft om de Kamer voor te stellen om een lid dat de geheimhouding dan vertrouwelijkheid heeft geschonden, uit te sluiten van alle commissievergaderingen voor ten hoogste een maand. Ook kan de het Presidium voorstellen dit lid voor de verdere duur van de zitting uit te sluiten van kennisneming van vertrouwelijke stukken.

Dat is een sanctie die alleen van toepassing is bij belediging lijkt me?

09/12/2018 15:02



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Notitie Toezicht en handhaving integriteit

Staf werkgroep integriteit

Naast deze regelingen in het RvOTK kan ook op de Wet ministeriële verantwoordelijkheid (hierna: Wmv) worden gewezen.¹ Deze wet geeft de mogelijkheid dat vijf leden een aanklacht indienen tegen een lid die verdacht wordt van een ambtsmisdrif. Dit systeem biedt de leden van de Kamer de mogelijkheid om een vorm van toezicht te houden op elkaar. Zo kan een Kamerlid dat in strijd met de eed uit artikel 2 van de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal een gift of gunst heeft verleend om lid te worden, worden vervolgd voor het plegen van meeneed.² Strikt genomen kan een Kamerlid dat zich tijdens zijn Kamerlidmaatschap laat omkopen worden vervolgd voor passieve omkoping in gevolge van artikel 363 van het Wetboek van Strafrecht (Sr), maar ook voor het plegen van meeneed als bedoeld in artikel 207 Sr aangezien de eed ook geldt voor toekomstige handelingen.³ Voor vervolging is het noodzakelijk dat de opdracht daartoe wordt gegeven bij koninklijk besluit of besluit door de Kamer.

De effectiviteit van de Wmv is echter niet groot. De afgelopen tien jaren zijn er slechts enkele aanklachten geweest, waarvan slechts één heeft geleid tot een commissie van onderzoek.⁴ De procedure van de Wmv is daarenboven niet eenvoudig te volgen. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of het proportioneel is om voor integriteitsteksties telkens een zware strafrechtelijke procedure te starten.

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de Tweede Kamer beschikt over een systeem van toezicht en handhaving. Tegelijkertijd blijkt uit de praktijk dat dit systeem niet vaak wordt ingezet, waardoor vraagtekens kunnen worden gezet bij de effectiviteit ervan.

3. Toezicht en handhaving in rechtsvergelijkend perspectief

In deze paragraaf wordt ingegaan op de situatie in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De regelingen die bestaan in deze landen zullen worden beschreven aan de

¹ P. Bovend'Eert, NJB 2016/2172, "Hoe is het gesteld met de ambtelijke integriteit van de leden van het parlement?".

² "De Grondwet". A.K. Koekoek, 2000, p. 350

³ Kamerstukken II, 1978/79, 14 222, nr. 7, p. 21

⁴ Kamerstukken II, 32158, aanklacht tegen Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Kamerstukken II, 34452, aanklacht tegen Minister-President, Kamerstukken II, 34340, onderzoek naar lek uit Commissie voor Inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dit laatste onderzoek zag echter wel op een integriteitstekstie. Het betrof hier een onderzoek naar wie verantwoordelijk zou kunnen zijn voor het lekken van geheime informatie.

09/12/2018 15:02

Is dat zo? Het is toch niet echt een sluitend systeem. Hooguit een verzameling verschillende sanctiemogelijkheden gebaseerd op verschillende gronden

09/12/2018 15:02



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Notitie Toezicht en handhaving integriteit

Staf werkgroep integriteit

hand van de GRECO rapporten, waarbij ook de waardering van GRECO voor die regelingen wordt meegenomen. Tevens worden op basis van openbare bronnen bekeken welke integriteitsschendingen de afgelopen jaren naar voren zijn gekomen. Ook zal de situatie van de Europees Parlement kort worden beschreven aan de hand van openbare bronnen. Dit parlement valt echter (nog) niet onder GRECO, waardoor een eventuele waardering van GRECO over deze regelingen niet is opgenomen.

3.1 Evaluatiecriteria GRECO

GRECO evalueert het nationale corruptiebeleid in de lidstaten op het bestaan van:

1. ethische beginselen, gedragsregels en belangenverstengeling;
2. verbod of restrictie op bepaalde activiteiten;
3. een verplichting tot het verklaren over bezittingen, inkomen en belangen;
4. een systeem van handhaving van de regelingen;
5. een programma voor bewustwording.

Misschien toch wel handig voor de lezer om hier even kort (of in boxtekst) nog te schetsen op welk van deze criteria NL een aanbeveling heeft gekregen

09/12/2018 15:04

In de onderstaande rechtsvergelijking zal telkens worden aangegeven op welke kwesties een lidstaat aanbevelingen heeft gekregen. Ook zal worden aangegeven hoe een lidstaat een aanbeveling heeft uitgevoerd en welke waardering GRECO daarvan heeft gegeven, indien het een aanbeveling betreft die nog open staat voor de Tweede Kamer.

3.2 Duitsland

GRECO heeft de evaluatie voor Duitsland op 28 januari 2015 openbaar gemaakt. Er is voor Duitsland voornamelijk alleen een eerste nalevingsrapport uitgebracht door GRECO dat op 6 juli 2017 openbaar is gemaakt.

3.2.1 Evaluatie GRECO

Criteria	Aanbeveling gekregen	Aanbeveling opgevolgd volgens GRECO
1. gedragscode etc.	X	Aanbeveling i: Gedeeltelijk
2. verbod op bepaalde activiteiten	-	-
3. verklaring	X	Aanbeveling ii: niet



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Notitie Toezicht en handhaving integriteit

Staf werkgroep integriteit

bezittingen, etc.		Aanbeveling iii: gedeeltelijk
4. systeem handhaving	X	Aanbeveling iv: niet
5. programma voor bewustwording	-	-

Aanbevelingen ten aanzien van parlementsleden:

- i. that the transparency of the parliamentary process be further improved, e.g. by introducing rules for members of parliament on how to interact with lobbyists and other third parties seeking to influence the parliamentary process (paragraph 33);*
- ii. (i) that a requirement of ad hoc disclosure be introduced when a conflict between specific private interests of individual members of parliament may emerge in relation to a matter under consideration in parliamentary proceedings in the Bundestag plenary or its committees independently of whether such a conflict might also be revealed by members' declarations of activities and income; and (ii) that members of parliament be provided written guidance on this requirement including definitions and/or types of conflicts of interest as well as advice on possible conflicts of interests and related ethical questions by a dedicated source of confidential counselling (paragraph 55);*
- iii. (i) that the existing regime of declarations of interests be reviewed in order to extend the categories of information to be disclosed to include, for example, information on significant assets including shareholdings in enterprises below the current thresholds and significant liabilities; and (ii) that consideration be given to widening the scope of the declarations to also include information on spouses and dependent family members (it being understood that such information would not necessarily need to be made public) (paragraph 81);*
- iv. that appropriate measures be taken to ensure effective supervision and enforcement of the current and future declaration requirements, rules on conflicts of interest and other rules of conduct for members of parliament, inter alia, by strengthening the personnel resources allocated by the Bundestag Administration (paragraph 96).*

Duitsland beschikt sinds 1972 over een (gedetailleerde) gedragscode die ook regelmatig wordt herzien. GRECO merkt hierover op dat de gedragscode nog niet



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Notitie Toezicht en handhaving integriteit

Staf werkgroep integriteit

voorziet in alle regels die te maken hebben met belangenverstrengeling en raadt ook aan hiermee verder te gaan.⁵ Daarnaast worden opmerkingen gemaakt over lobbyisten. Er bestaat een regeling voor lobbyisten, die te vrijblijvend is volgens GRECO. Ook ontbreken gedragsregels voor de leden in relatie tot lobbyisten.

In het eerste nalevingsrapport wordt opgemerkt door GRECO dat er een discussie is geweest die er bijvoorbeeld toe heeft geleid dat lobbyisten alleen onbeperkte toegang tot de Bondsdag hebben als zij zijn geregistreerd. Ook hebben burgers dankzij een rechterlijke uitspraak altijd toegang tot de ontstaansgeschiedenis van wetten. Toch merkt GRECO op dat een deel van de zorgen nog niet is weggenomen. Zo ontbreken bijvoorbeeld de gedragsregels voor leden wanneer zij te maken hebben met lobbyisten en is de transparantie inzake de externe rapportages nog steeds onvoldoende gewaarborgd. Deze aanbeveling beschouwt GRECO derhalve als gedeeltelijk geïmplementeerd.

Duitsland beschikt over een toezichts- en sanctiemechanisme. De sancties zijn onder andere een interne reprimande van de Voorzitter, een openbare verklaring van het Presidium over de overtreding en een boete met een maximum van rond de € 50 000. De Voorzitter en het Presidium hebben de onderzoekstaak ten aanzien van het toezicht belegd bij twee ambtelijke functionarissen binnen de afdeling die gaat over de schadeloosstelling van de leden. GRECO merkt hierover op dat op papier dit mechanisme er goed uitziet, maar beveelt aan (zie aanbeveling IV) om maatregelen te treffen om de effectiviteit van het toezicht en de handhaving te garanderen, onder andere door de capaciteit uit te breiden.

In het eerste nalevingsrapport merkt GRECO op dat de capaciteit van het betreffende Bureau in de Bondsdag is uitgebreid met een persoon. Hoewel GRECO daar op zich voorstander van is, wordt tevens opgemerkt dat GRECO verwachtte dat de Bondsdag een bredere aanpak zou hebben gehanteerd bij de uitvoering van deze aanbeveling. GRECO kan daarom niet anders dan concluderen dat deze aanbeveling niet is uitgevoerd.

Wordt daar in de praktijk ook gebruik van gemaakt? En is in D dus het presidium het orgaan dat (be)oordeelt (op basis van advies/onderzoek van de 2 ambtelijke functionarissen)?

09/12/2018 15:11

⁵ GRECO geeft aan dat bijvoorbeeld nog onvoldoende duidelijk is welke belangen van directe familie moeten worden gemeld.



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Notitie Toezicht en handhaving integriteit

Staf werkgroep integriteit

3.2.2 Overige bronnen

De Duitse media hebben naar aanleiding van het eerste nalevingsrapport meerdere artikelen gepubliceerd.⁶ In geen van deze artikelen wordt verwezen naar daadwerkelijke integriteitsschendingen. Los van deze publicaties zijn er enkele artikelen te vinden over mogelijke integriteitsschendingen. Zo loopt momenteel in Duitsland een strafrechtelijke onderzoek naar mogelijke omkoping van leden door een bedrijf in de wapenindustrie.⁷ Ook is er een artikel dat uitermate kritisch is over de toepassing van anti-corruptie maatregelen. Dit artikel is echter geschreven naar aanleiding van het aannemen door het Duitse parlement van een wetsvoorstel met anti-corruptie maatregelen voor onder andere de leden. Hierin wordt gewezen op het feit dat de implementatie van een verdrag ruim 10 jaar op zich heeft laten wachten.⁸

Ten slotte is er een bericht over een Duits lid dat mogelijk geld heeft aangenomen van de Azerbeidjaanse delegatie, toen zij nog lid was van de Duits delegatie van de Parlementaire assemblee van de Raad van Europa (PACE). Haar fractie heeft haar niet meer voorgedragen voor het lidmaatschap van de delegatie.⁹ Op 24 april 2018 heeft een onderzoekscommissie van de PACE geconcludeerd dat zij de integriteitsregels ernstig heeft geschonden.¹⁰ Op 29 juni 2018 heeft de commissie van de PACE die gaat over het Reglement van Orde, Immuniteten en institutionele zaken geoordeeld dat dit lid voor het leven geen toegang meer heeft tot de gebouwen van PACE.¹¹

Op de website van de Bondsdag worden ten slotte de beslissingen van de Bondsdag gepubliceerd die ten gevolge hebben dat een lid zijn parlementaire immuniteit verliest. Dit is de afgelopen jaren enkele malen voorgekomen.

⁶ Zie bijvoorbeeld: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/korruption-europarat-stellt-bundestag-mieses-zeugnis-aus-a-1205989.html> of <https://www.n-tv.de/politik/Schlechte-Noten-fuer-Anti-Korruptionskampf-article20417104.html>

⁷ <https://de.sputniknews.com/panorama/20180522320828071-heckler-und-koch-korruption/>

⁸ <https://www.zeit.de/2014/27/abgeordnetenbestechung-gesetz>

⁹ De Azerbeidjaanse omkoping van leden van de Parlementaire assemblee is mede ontdekt door het lid Omtzigt. Het onderzoek naar de omkoping is momenteel nog gaande en ligt in handen van een speciale onderzoekscommissie van de parlementaire assemblee. <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/untersuchungsbericht-zur-arbeit-des-europarats-mit-aserbaidzchan-hinweise-auf-korruption-15556728.html?printPagedArticle=true#void>

¹⁰ <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=7142&lang=2&cat=401>

¹¹ <http://website-pace.net/documents/19895/4896422/20180629-FindingsIBAC-EN.pdf/62fb4ef3-b563-42d2-8a44-cdae0af6245e> Dit besluit treft niet alleen het Duits lid, maar ook 11 andere leden van PACE.

Dat is dan ook wel relevant toch? Wat staat er in die wet over Kamerleden?

09/12/2018 15:13

Is bekend hoe die tot stand komen? Onderzoek ambtelijk / besluit Presidium / bekrachtiging door hele Bondsdag?

09/12/2018 15:14



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Notitie Toezicht en handhaving integriteit

Staf werkgroep integriteit

3.3 Verenigd Koninkrijk

GRECO heeft de evaluatie voor het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK) op 6 maart 2013 openbaar gemaakt. Het eerste nalevingsrapport is gepubliceerd op 19 januari 2015 en het tweede nalevingsrapport, waarmee voor het VK de vierde evaluatieronde werd afgesloten, is gepubliceerd op 10 november 2017.

3.3.1 Evaluatie GRECO

Criteria	Aanbeveling gekregen	Aanbeveling opgevolgd volgens GRECO
1. gedragscode etc.	X	X
2. verbod op bepaalde activiteiten	-	
3. verklaring bezittingen, etc.	X	X
4. systeem handhaving	X	X
5. programma voor bewustwording	X	X

Aanbevelingen ten aanzien van parlementsleden:

i. that, pending any introduction of an accountability system for staff conduct, it should be made clear that Members of the House of Commons and Members of the House of Lords can be responsible for the conduct of their staff when carrying out official duties on behalf of the Member and that, unless otherwise specified, the conduct of the staff should be judged against the standards expected of the Members. The devolved institutions of Wales and Northern Ireland should be invited similarly to take action in accordance with the recommendation (paragraph 33);

ii. that consideration be given to lowering the thresholds for reporting financial holdings (such as stocks and shares). The devolved institutions of Scotland, Wales and Northern Ireland should be invited similarly to take action in accordance with the recommendation (paragraph 41);



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Notitie Toezicht en handhaving integriteit

Staf werkgroep integriteit

*iii. (i) providing clearer guidance for Members of the House of Commons and the House of Lords concerning the acceptance of gifts, and
(ii) that consideration be paid to lowering the current thresholds for registering accepted gifts. The devolved institutions of Scotland, Wales and Northern Ireland should be invited similarly to take action in accordance with the recommendation (paragraph 46);
iv. that the Codes of Conduct and the guidance for both the Commons and the Lords be reviewed in order to ensure that the Members of both Houses (and their staff) have appropriate standards/guidance for dealing with lobbyists and others whose intent is to sway public policy on behalf of specific interests. The devolved institutions of Wales and Northern Ireland should be invited similarly to take action in accordance with the recommendation (paragraph 53);
v. (i) reviewing the available disciplinary sanctions for misconduct of Members of the House of Commons and Members of the House of Lords in order to ensure that they are effective, proportionate and dissuasive; and
(ii) better describing in the relevant guidance to the Codes of Conduct the applicable sanctions for breaches of the rules (paragraph 73).*

Het parlement van het VK heeft al sinds 1695 resoluties aangaande het gedrag van leden. Echter sinds 1996 heeft het House of Commons daadwerkelijk een zogenaamde Code of Conduct. Deze gedragscode wordt ondersteund door een gedetailleerde Guide to the rules. Hierin staan gedetailleerd beschreven wat wel en niet gemeld moet worden en welke gedragingen niet zijn toegestaan.¹² In relatie tot de omgang met lobbyisten was tot voor kort niets tot weinig specifiek opgenomen.

In de twee nalevingsrapporten constateert GRECO dat het House of Commons in de Code of Conduct gedragsregels heeft opgenomen met betrekking tot de omgang met lobbyisten. Er is nu opgenomen dat geschenken en zogenaamde “hospitality contacts” moeten worden geregistreerd door het betreffende lid. Tevens moet een lid in het register opnemen welke familieleden actieve lobbyisten zijn. Ook is expliciet opgenomen dat deze regels ook gelden voor de medewerkers van de leden.¹³ Naar

¹² Voor deze notitie wordt over de Code of Conduct en de Guide to the rules alleen deze basale informatie gegeven. De focus ligt op de punten die voor Nederland openstaan.

¹³ In het VK zijn leden verantwoordelijk voor het inhuren van medewerkers, niet de fractie.