



Group of States against Corruption

COUNCIL OF EUROPE



23 maart 2018

GrecoRC4(2018)1

VIERDE EVALUATIERONDE

Preventie van corruptie met betrekking tot
parlementsleden, rechters en aanklagers

TWEEDE NALEVINGSVERSLAG

NEDERLAND

Aangenomen door GRECO tijdens haar 79e plenaire vergadering
(Straatsburg, 19-23 maart 2018)

V
I
E
R
D
E

E
V
A
L
U
A
T
I
E

R
O
N
D
E

I. INLEIDING

1. In het tweede nalevingsverslag worden de maatregelen beoordeeld die de Nederlandse overheid heeft genomen voor het uitvoeren van de vier openstaande aanbevelingen die zijn uitgegeven in de vierde evaluatieronde van GRECO (zie paragraaf 2) over "Preventie van corruptie met betrekking tot parlementsleden, rechters en aanklagers".
2. Het [verslag van de vierde evaluatieronde](#) over Nederland werd aangenomen tijdens de 60e plenaire vergadering van GRECO (21 juni 2013) en is na goedkeuring door Nederland op 18 juli 2013 openbaar gemaakt.
3. Het nalevingsverslag werd door GRECO aangenomen tijdens haar 68e plenaire vergadering (op 19 juni 2015) en is na goedkeuring door Nederland op 26 augustus 2015 openbaar gemaakt. Er werd vastgesteld dat Nederland slechts twee van de zeven aanbevelingen uit het verslag van de vierde evaluatieronde op bevredigende wijze had uitgevoerd of aangepakt. GRECO stelde vast dat de geringe mate van naleving met de aanbevelingen "globaal onbevredigend" was in de zin van artikel 31, paragraaf 8.3 van het Reglement van Orde. GRECO besloot bijgevolg om artikel 32, paragraaf 2 (i) met betrekking tot leden die de aanbevelingen in het evaluatieverslag niet naleven toe te passen en verzocht het hoofd van de Nederlandse delegatie een verslag te overleggen over de voortgang bij de tenuitvoerlegging van de openstaande aanbevelingen.
4. Een [tussentijds nalevingsverslag](#) werd door GRECO aangenomen tijdens haar 73e plenaire vergadering (op 21 oktober 2016) en is na goedkeuring door Nederland op 8 december 2016 openbaar gemaakt. GRECO stelde vast dat Nederland vooruitgang had geboekt ten aanzien van sommige aanbevelingen: drie van de zeven aanbevelingen waren op bevredigende wijze uitgevoerd (ii, vi and vii), twee aanbevelingen waren gedeeltelijk uitgevoerd (i en iv) en twee aanbevelingen waren nog steeds niet uitgevoerd (iii en v). GRECO stelde daarom vast dat het niveau van naleving met de aanbevelingen niet meer "globaal onbevredigend" is. Artikel 32 werd niet langer toegepast en Nederland werd gezocht aanvullende informatie te overleggen over de tenuitvoerlegging van de openstaande aanbevelingen. Dit verslag werd op 31 augustus 2017 ontvangen en dient als basis voor dit tweede nalevingsverslag.
5. In het huidige [tweede nalevingsverslag](#) wordt de voortgang van de tenuitvoerlegging van de openstaande aanbevelingen sinds het voorgaande tussentijdse rapport geëvalueerd (te weten aanbevelingen i, iii, iv en v) en wordt een algemene beoordeling gegeven over het niveau van naleving met deze aanbevelingen.
6. GRECO heeft Litouwen en Griekenland uitgekozen om rapporteurs voor de nalevingsprocedure aan te wijzen. Mevrouw Živilė Šadianec, namens Litouwen, en mevrouw Panagiota Vatikidou, namens Griekenland, zijn de aangewezen rapporteurs. Bij het opstellen van dit verslag werden zij bijgestaan door het secretariaat van GRECO.

II. ANALYSE

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 belangenverstremming, 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 aanpakt.
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

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

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 belangenverstremming in specifieke situaties, en (ii) dat wordt voorzien in specifieke en periodieke training van alle parlementariërs over ethische vraagstukken en belangenverstremming.*
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 introductiecurricula 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 integriteitskwetsies 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.

Preventie van corruptie met betrekking tot rechters

Aanbeveling v.

26. *GRECO beveelt aan een beperking op te nemen in de wet die voorkomt dat personen tegelijkertijd het ambt van rechter en dat van Kamerlid kunnen vervullen.*
27. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling ten tijde van de vaststelling van het nalevingsverslag niet was uitgevoerd. Een mogelijke wettelijke bepaling die verbiedt dat personen tegelijkertijd het ambt van rechter en dat van Kamerlid kunnen vervullen is onderzocht door een speciale werkgroep waarin de Raad voor de rechtspraak, voorzitters van rechtbanken en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak waren vertegenwoordigd. De werkgroep zou in december 2016 rapport uitbrengen over haar bevindingen.
28. De overheid meldt nu dat de werkgroep in december 2016 advies heeft uitgebracht over de implicaties van de aanbeveling van GRECO. Aangezien er voor dit onderwerp een breed draagvlak nodig is, is dit advies besproken in alle geledingen van de rechterlijke macht. Hieruit is duidelijk geworden dat één gespreksronde niet voldoende was om een gemeenschappelijk standpunt te bereiken. De werkgroep onderzoekt momenteel hoe een zo breed mogelijk draagvlak binnen de rechterlijke macht kan worden verkregen. Daartoe worden verschillende opties overwogen, zoals een conferentie tussen alle betrokken geledingen, onderzoek naar buitenlandse regelgeving en een definitieve besluitvormingsvergadering. De werkgroep verwacht dat dit proces enige tijd in beslag zal nemen.
29. Zodra de rechterlijke macht tot gedeelde inzichten is gekomen, geeft de werkgroep advies aan de Raad voor de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak zal samen met de voorzitters van rechtbanken en de Nederlandse Vereniging voor

Rechtspraak advies uitbrengen aan de regering, op basis waarvan de regering stelling zal innemen.

30. GRECO verwelkomt het inclusieve proces waarin wordt getracht tot een consensus over deze kwestie te komen binnen de rechterlijke macht, en ze hoopt dat hierdoor de uitvoering van deze aanbeveling mogelijk wordt. Ondertussen kan zij enkel van mening zijn dat deze aanbeveling nog niet is uitgevoerd.
31. GRECO stelt vast dat aanbeveling v nog niet is uitgevoerd.

III. CONCLUSIES

32. **Gelet op de conclusies uit de voorgaande nalevingsverslagen van de vierde ronde over Nederland en gelet op het bovenstaande stelt GRECO vast dat Nederland drie van de zeven aanbevelingen uit het verslag van de vierde evaluatieronde op bevredigende wijze heeft uitgevoerd.** Van de overige aanbevelingen zijn er twee deels uitgevoerd en twee niet uitgevoerd.
33. Concreet zijn aanbevelingen ii, vi en vii op bevredigende wijze uitgevoerd, zijn aanbevelingen i en iv deels uitgevoerd en zijn aanbevelingen iii en v niet uitgevoerd.
34. Wat betreft de parlementsleden is de vooruitgang zeer beperkt: alleen de Tweede Kamer heeft een specifieke en periodieke integriteitstraining voor haar Kamerleden ingevoerd. Het vaststellen van richtlijnen voor contacten met derden blijft nog altijd een kwestie die aandacht behoeft in beide Kamers. Dit geldt eveneens voor het toezicht en de handhaving van de gedragsregels voor parlementsleden. Wat betreft de rechterlijke macht blijft het gebrek aan een duidelijk verbod op rechters die gelijktijdig ook parlements lid zijn een belangrijk punt van zorg. GRECO hoopt dat er door het inclusieve proces dat momenteel aan de gang is een consensus over een dergelijk verbod bereikt kan worden.
35. Gelet op het feit dat vier (van de zeven) aanbevelingen nog moeten worden uitgevoerd, verzoekt GRECO krachtens paragraaf 9 van artikel 31 van haar Reglement van Orde het hoofd van de Nederlandse delegatie om aanvullende informatie te overleggen, te weten over de voortgang bij de tenuitvoerlegging van aanbevelingen i, iii, iv en v, uiterlijk op 31 december 2018 op grond van paragraaf 2 (i) van dat artikel.
36. Tot slot verzoekt GRECO de Nederlandse overheid zo spoedig mogelijk in te stemmen met de publicatie van dit verslag, het te vertalen naar het Nederlands en om deze vertaling openbaar te maken.