

Vergaderjaar 2014–2015

33 924

Raming der voor de Tweede Kamer in 2015 benodigde uitgaven, alsmede aanwijzing en raming van de ontvangsten

Nr. 15

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 16 oktober 2014

Ter uitvoering van een op 12 maart 2013 door de Kamer aangenomen motie Heijnen (Kamerstuk 28 844 nr. 69) heeft het presidium op 14 maart 2013 een werkgroep ingesteld om de bestaande regelgeving over de (handhaving van de) integriteit van Kamerleden tegen het licht te houden en zo nodig verbetervoorstellen te doen¹. De werkgroep heeft bij haar werkzaamheden acht geslagen op het GRECO-rapport van de Raad van Europa dat een beeld schetst van de anti-corruptiemaatregelen in de lidstaten van de Raad. GRECO doet daarin ook per land verbetervoorstellen². Hoewel in het GRECO-rapport wordt vastgesteld dat Nederland zich voor wat betreft corruptie in het publieke domein gunstig onderscheidt, is de belangrijkste aanbeveling voor ons land toch om een gedragscode voor parlementariërs vast te stellen. De werkgroep heeft het rapport op 25 juni 2014 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden.

De werkgroep doet in zijn rapportage aan het presidium 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.

¹ De werkgroep bestond uit de leden Bosma (PVV), Fokke (PvdA), van Meenen (D66), Van Oosten (VVD, voorzitter), Van Raak (SP) en Rog (CDA), en werd bijgestaan door de Directeur Bedrijfsvoering, Financiën en Personeel & Organisatie Bakker en Plv. Griffier Van Dijk

² Bijlage bij Kamerstuk 33 400 VII, nr.78. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

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.

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 u tenslotte voor de benoeming van een vertrouwenspersoon Integriteit aan het presidium te delegeren.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
A. van Miltenburg

De Griffier van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
J.E. Biesheuvel-Vermeijden

Integriteitsregels in de Tweede Kamer

Rapport van de werkgroep Integriteit van de leden van de Tweede Kamer

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
par. 1 Inleiding; taakopvatting van de werkgroep	4
par. 2 Korte historische schets	5
par. 3 Algemene opmerkingen	6
par. 4 Een gedragscode?	7
par. 5 Belangen in beeld gebracht	8
par. 6 Toezicht en handhaving	10
par. 7 Bewustwording	12
<i>Bijlage</i>	14

Samenvatting

De werkgroep had de opdracht te onderzoeken of de bestaande integriteitsregels voor leden van de Tweede Kamer verbetering behoeven. Hij kon derhalve tevens de aanbevelingen van de GRECO op zijn beurt van aanbevelingen voorzien. De werkgroep heeft ook overigens dankbaar gebruik kunnen maken van de grondige inventarisatie en analyse van de GRECO.

De werkgroep is tot de conclusie gekomen dat de bestaande integriteitsregels op onderdelen aanvulling behoeven (melding van belangen, scherpere omschrijving van genoten voordelen). Hij beveelt ook aan om de integriteitsregels die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd gebundeld beschikbaar te stellen en cursussen en sessies over integriteitsvragen voor Kamerleden te organiseren. Ook beveelt hij aan een vertrouwenspersoon Integriteit voor de leden aan te stellen en de leden periodiek aan de verplichte registermeldingen te herinneren.

Dit betekent dat de werkgroep een aantal aanbevelingen van de GRECO overneemt. Op enkele onderdelen ziet de werkgroep geen aanleiding of ruimte om de aanbeveling onverkort over te nemen.

1. Inleiding; taakopvatting van de werkgroep

Op 14 maart 2013 besloot het presidium tot het instellen van een werkgroep bestaande uit leden van de Kamer om alle bestaande «regelgeving» ten aanzien van de (handhaving van de) integriteit van Kamerleden tegen het licht te houden en zo nodig verbetervoorstellen te doen en daarmee uitvoering te geven aan de motie-Heijnen c.s. (Kamerstuk 28 844 nr. 69).

Omdat op dat moment bekend was dat op dat moment ook de Groep Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO) doende was een rapport op te stellen met constatering en aanbevelingen voor anti-corruptieregels en -maatregelen in de lidstaten, is met het daadwerkelijk in het leven roepen van de werkgroep gewacht tot de verschijning van dat rapport. Dat rapport is op 5 juli 2013 door de ministers van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de Kamer gezonden³ (Kamerstuk 33 400 VII nr. 78).

³ Kamerstuk 33 400 VII nr. 78. Het rapport zelf draagt de titel «Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors» en werd in juni 2013 door de GRECO vastgesteld.

De werkgroep⁴ kwam voor de eerste maal bijeen op 5 september 2013. Behalve het genoemde GRECO-rapport heeft hij enkele andere recente rapporten over het onderwerp «integriteit van politici» tot zich genomen⁵, alsmede enkele praktijkvoorbeelden van ethische gedragscodes⁶. Verder heeft hij de bestaande regelingen ten aanzien van de leden van de Tweede Kamer geïnventariseerd (die overigens ook in het GRECO-rapport zijn opgenomen, welk rapport ook informatie bevat over de regelingen in andere Europese landen). Er zijn gesprekken gevoerd met ambtelijk fractiesecretarissen en met de voorzitter van de commissie uit de Eerste Kamer met een gelijklopende opdracht als de werkgroep.

De werkgroep beschouwt het als zijn taak om de huidige «integriteitsregels» voor Kamerleden aan een kritische beschouwing te onderwerpen en met verbetervoorstellen te komen waar hij dat dienstig acht, zoals de motie-Heijnen vraagt, en om daarmee tevens te reageren op de aanbevelingen in het GRECO-rapport voor zover die de Tweede Kamer aangaan. Het GRECO-rapport vraagt, kort samengevat, om een gedragscode op te stellen, de (financiële) belangen van leden beter en uitgebreider in beeld te brengen, een toezicht- en handhavingsmechanisme in het leven te roepen, een vertrouwenspersoon aan te wijzen en bewustwording te bevorderen. Het is overigens de regering die te gelegener tijd aan de Raad van Europa zal moeten rapporteren hoe Nederland met de aanbevelingen, die uiteraard niet alleen het parlement betreffen, is omgegaan.

2. Korte historische schets

De werkgroep wil niet lang stil staan bij alle documenten, debatten en moties uit het verleden. De algemene conclusie was immers decennialang steeds 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 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 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.

⁴ De werkgroep bestond uit de leden Bosma (PVV), Fokke (PvdA), van Meenen (D66), Van Oosten (VVD, voorzitter), Van Raak (SP) en Rog (CDA), en werd bijgestaan door de Directeur Bedrijfsvoering, Financiën en Personeel & Organisatie Bakker en Plv. Griffier Van Dijk.

⁵ Het OVSE-rapport «Professional and Ethical Standards for parliamentarians» (Warschau, 2012) en het rapport «Parliamentary Ethics» van het EP-bureau OPPD (Brussel, 2011).

⁶ Zoals de «Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen» van de VNG uit 2011.

Tijdens de «parlementaire zelfreflectie» van 2007 tot 2009 werd weliswaar gesproken over een gedragscode voor Kamerleden, maar de conclusie was dezelfde als in eerdere jaren, te weten overlaten aan de individuele leden, fracties en partijen.

3. Algemene opmerkingen

De werkgroep acht het niet nodig om in zijn rapport een uitputtende opsomming te geven van de op dit moment ten aanzien van de leden van de Tweede Kamer geldende integriteitsregels, nu een dergelijke opsomming en analyse onderdeel uitmaakt van het GRECO-rapport. Ook een rechtsvergelijkend overzicht kan achterwege blijven nu dit in het GRECO-rapport en in de andere door de werkgroep geraadpleegde recente rapporten (zie voetnoot 3) uitvoerig gebeurt. De werkgroep volstaat hier met een kort overzicht van deze regelingen⁷:

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

In het grondige GRECO-rapport wordt Nederland gecompimenteerd met het geringe aantal integriteitsschendingen. Nederland «scoort» sinds jaar en dag goed op de anticorruptie-index, zoals ook weer is gebleken uit het meest recente rapport hieromtrent van de Europese Commissie⁸. Toch is de GRECO van mening dat in de Nederlandse situatie te weinig regels zijn gesteld, wat de indruk zou kunnen wekken dat integriteit niet als serieus thema beschouwd wordt. Het overlaten van het stellen van nadere regels aan politieke partijen draagt volgens de GRECO bij aan dat beeld; het oogt te gemakkelijk en oncontroleerbaar.

Dat betekent volgens de werkgroep niet dat de GRECO twijfels heeft over het tot op heden effectief functioneren van de politieke partij en de Kamerfractie als toezichhouder- en handhaver. De werkgroep sluit zich daarbij aan, waarbij wordt opgemerkt dat voor zover sprake is van -veronderstelde- misdragingen, deze vrijwel steeds hebben geleid tot het vrijwillig neerleggen van het ambt, al dan niet onder druk van de fractie of de partij.

De werkgroep heeft de indruk dat er, mede vanwege bovengenoemde feiten, geen grote behoefte bestaat onder de meeste leden en de fracties aan méér regels, maar meent dat desalniettemin gevolg kan worden gegeven aan de aanbeveling van de GRECO, met name door de

⁷ In bijlage 1 zijn de integrale teksten opgenomen.

⁸ Het «EU Anti-corruption report» van de Europese Commissie, Brussel, februari 2014 (COM(2014)38)

bestaande regels uit te breiden met het kenbaar maken van belangen. Ook heeft de werkgroep net als de GRECO geconcludeerd dat er verbeteringen mogelijk zijn op het gebied van bewustwording en handhaving.

De werkgroep laat een algemene beschouwing over (het belang van) integriteit als zodanig achterwege, niet alleen omdat ook dat een parafraze zou betekenen van het GRECO-rapport maar ook omdat daarover nauwelijks discussie bestaat. Kamerleden vertegenwoordigen het volk en dienen de belangen van het volk te dienen, niet die van henzelf. Daarnaast dienen zij de wetten en regels te eerbiedigen die zij zelf mede tot stand brengen. Alle gedragingen die met een van deze uitgangspunten in strijd zijn, zijn niet integer. Ook de schijn dient vermeden te worden. Kernachtiger kan de werkgroep het niet uitdrukken. Het hoeft ook geen betoog dat de Kamer als instituut groot belang heeft bij de integriteit van haar leden en dat elke twijfel daaraan schadelijk is voor het vertrouwen dat in haar gesteld wordt. De GRECO constateert overigens dat in Nederland het vertrouwen van de burger in het parlement groot is.

4. Een gedragscode?

De GRECO beveelt het Nederlandse parlement aan om een gedragscode op te stellen, die ook eenvoudig toegankelijk is voor het publiek, waarin richtlijnen worden opgenomen ter voorkoming van belangenverstrengeling, over hoe om te gaan met giften en voordelen, nevenactiviteiten en financiële belangen, over de openbaarmaking daarvan, over misbruik van informatie, en over contacten met derden, met name lobbyisten (aanbeveling i).

Een gedragscode («code of conduct») is naar het oordeel van de werkgroep niet meer of minder dan een samenbundeling van gedragsnormen. In de Nederlandse situatie zou het betekenen dat de normen die in de in paragraaf 3 genoemde regelingen en regels vervat zijn, gebundeld zouden worden. Zo gezien zou een gedragscode niets toevoegen aan wat al geldt. Dat is ook de belangrijkste reden waarom de behoefte aan een dergelijke code gering was en nog steeds lijkt te zijn.

Welke meerwaarde heeft de herhaling van regels uit de Grondwet, het Reglement van Orde en verschillende wetten in een code van mindere status? Moet ook een eed of gelofte worden afgelegd op de code en zou dat geen herhaling zijn? De werkgroep wijst er ook op dat ook in de recente, eerder genoemde rapporten over het integriteitsvraagstuk, bijvoorbeeld in het rapport van de OVSE (zie noot 3), de ruimte wordt geboden voor een kritische afweging over de meerwaarde van een gedragscode. Uiteraard vindt die kritische afweging plaats tegen de achtergrond van wat reeds de praktijk is.

Een gedragscode suggereert bovendien een volledige opsomming te zijn van gedragsnormen, met een noodzakelijke, uitvoerige toelichting⁹. Dit brengt het risico mee dat het de kritische reflectie op het eigen handelen dooft die de wat algemener gestelde normen in de bovengenoemde regelingen van de leden vragen en dat het leidt tot de simpele leefregel «wat niet verboden is, is toegestaan». Een reflectie over de ethische aspecten van een omstandigheid waarin een Kamerlid verzeild kan raken tijdens de uitoefening van zijn in feite onbegrensde ambt wordt wellicht niet bevorderd door een quasi-uitputtende regeling.

⁹ De toelichting op de gedragscode van het Huis van Afgevaardigden in de V.S. telt 456 bladzijden.

Hoewel de werkgroep veel begrip heeft voor de argumenten van de GRECO voor het opstellen van een gedragscode, vindt hij, alles afwegende, bovengenoemde nadelen niet opwegen tegen het voordeel van een gedragscode, te weten een alomvattende, eenvoudig kenbare integriteitsregeling.

De werkgroep is zich ervan bewust dat de wet het aan de vertegenwoordigende lichamen van medeoverheden opdraagt om een gedragscode op te stellen¹⁰, wat de vraag doet rijzen waarom de Tweede Kamer dit als medewetgever wel heeft opgedragen aan andere lichamen maar er zelf géén opstelt. De wet en het Reglement van Orde bevatten alle bepalingen met betrekking tot de door de GRECO genoemde aspecten van integriteit, of zullen dat doen als de aanbevelingen van de werkgroep (zie verderop) worden overgenomen (het opnemen van «belangen» in het register van nevenactiviteiten). Slechts op het punt van «contacten met derden» meent de werkgroep dat het praktisch ondoenlijk zou zijn om van Kamerleden te verlangen dat zij actief melding maken van alle contacten die zij onderhouden.

De werkgroep realiseert zich echter dat het op handzame wijze bundelen van alle bestaande regels een eenvoudige manier is om de bestaande regels zowel intern als extern toegankelijker te maken en in een behoefte zou voorzien. De werkgroep stelt daarom voor een dergelijke bundeling aan de leden te presenteren (*Regelingen integriteit*).

Dit alles neemt niet weg dat politieke partijen en/of fracties in de Kamer de vrijheid hebben om voor de eigen leden wél een gedragscode vast te stellen, die uiteraard minimaal bevat wat reeds in wet- en regelgeving is vastgelegd, maar ook vérder kan gaan. De werkgroep meent dat zich in Nederland wat dit betreft een cultuur heeft ontwikkeld die bewezen heeft tot effectieve normhandhaving in staat te zijn. Het is de werkgroep bekend dat veel politieke partijen een gedragscode hebben opgesteld voor de leden die een bestuurlijke of vertegenwoordigende functie ambiëren of bekleeden.

Aanbeveling 1 van de werkgroep

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.

5. Belangen in beeld gebracht

De GRECO beveelt aan om meer gedetailleerd vast te leggen van welke belangen de leden melding moeten maken en tot op welk niveau en daarbij ook de belangen te betrekken van partners en afhankelijke familieleden (waarbij over deze belangen geen openbaarheid betracht hoeft te worden)(aanbeveling ii).

De wijze waarop de leden van de Tweede Kamer op dit moment mogelijke belangenverstremgeling tegengaan, is door openheid te bieden over hun nevenfuncties en inkomsten daaruit. Dit doen zij op dit moment door het bijhouden van het register «nevenactiviteiten»¹¹.

¹⁰ Artikel 15 derde lid van zowel de Gemeentewet als de Provinciewet draagt dit op aan gemeenteraad resp. Provinciale staten.

¹¹ Voor de concrete thans geldende bepaling: zie bijlage 1.

De werkgroep pleit ervoor, en sluit daarmee aan bij een aanbeveling van de GRECO, dat de term «nevenactiviteiten» niet te beperkt moet worden uitgelegd en wellicht in het Reglement van Orde vervangen kan worden door «nevenactiviteiten en belangen». Immers, niet uitgesloten kan worden dat het dienstig kan zijn om ook andere belangen dan nevenwerkzaamheden en eventuele inkomsten daaruit in het register te vermelden, en om die «andere belangen» weer niet te beperken tot alleen andere *financiële* belangen. De werkgroep sluit wat dit betreft aan bij de aanbeveling van de OVSE dat «*the rules should...include a clause requiring legislators to declare any other interests that might reasonably be thought to influence their actions, speeches or votes*»¹²).

Bij die «andere belangen» kan bij voorbeeld gedacht worden aan eerdere functies (uiteraard is het van weinig betekenis meer of men daaruit inkomsten genoot) omdat het van belang kan zijn dat aan de buitenwereld bekend is welke beroepsmatige achtergrond een Kamerlid heeft, zodat kritisch gevolgd kan worden of hij zich niet gedraagt als belangenbehartiger van een beroepsgroep; aan een terugkeergarantie of andere bijzondere regelingen die werkzaamheden na de beëindiging van het Kamerlidmaatschap betreffen; aan een meerderheidsbelang in een vennootschap.

De werkgroep presenteert bewust geen uitputtende lijst. Het is aan het Kamerlid zelf om te bepalen of een specifieke omstandigheid redelijkerwijze als relevant voor zijn functioneren kan worden beschouwd. De werkgroep heeft geconstateerd dat op dit moment veel leden de term «nevenactiviteiten» al extensief interpreteren en dergelijke belangen vermelden in het register.

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.

Dit betekent natuurlijk niet dat de maatschappij blind is voor het sociale krachtenveld waarin een Kamerlid zich bevindt en van de invloed die dat kan hebben op diens handelen en functioneren. Vanuit die optiek zal het individuele Kamerlid zijn afweging moeten maken.

De werkgroep is zich ervan bewust dat daarmee een individuele beoordelingsvrijheid wordt gelaten aan het Kamerlid zelf. Dit leent zich echter bij uitstek voor bewustwordingssessies en onderlinge discussie, waarvoor de werkgroep verderop zal pleiten.

¹² Zie voetnoot 3, blz. 47 van het daar genoemde OVSE-rapport

De werkgroep ziet geen aanleiding om de regels over de (on)verenigbaarheid van functies te herzien of aan te vullen¹³.

Hetzelfde geldt voor de regels omtrent het in acht nemen van de vertrouwelijkheid van bepaalde informatie.

Inhoudelijk minder gecompliceerd zijn de beide andere bestaande registers¹⁴, aangeboden reizen en geschenken. De werkgroep acht de bestaande regels voldoende concreet, zij het dat wellicht het begrip «geschenk» vervangen zou kunnen worden door «geschenken en voordelen». Daarmee zou kunnen worden ondervangen dat bijvoorbeeld een aangeboden concert door het ene Kamerlid wel en door het andere niet als een geschenk wordt opgevat. Het begrip «buitenlandse reizen op uitnodiging van derden» zou vervangen kunnen worden door «buitenlandse reizen waarvan vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald», zodat ook daar geen misverstanden kunnen rijzen.

Voor wat betreft de juistheid en volledigheid van de opgaven geldt hetzelfde als wat de werkgroep boven heeft opgemerkt.

Aanbeveling 2 van de werkgroep

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 van de werkgroep

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 van de werkgroep

De werkgroep beveelt aan om het tweede lid van artikel 50a 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 van de werkgroep

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. Toezicht en handhaving

De GRECO beveelt aan om maatregelen te nemen om toezicht en handhaving te waarborgen waar het bovengenoemde gedragscode en meldingsplicht betreft (aanbeveling iii).

¹³ Zie voor de concrete bepalingen: bijlage 1.

¹⁴ Zoals bij 9

Zoals boven reeds gesteld, heeft de Kamer het tot nu toe aanvaardbaar, logisch en efficiënt gevonden om zowel het preventieve als het corrigerende toezicht op de integriteit van haar leden grotendeels over te laten aan de politieke partijen door wie zij kandidaat gesteld zijn en de fracties waartoe gekozen leden behoren. Dit «systeem» benadrukt een belangrijke waarde, namelijk dat een eenmaal gekozen volksvertegenwoordiger een zo onafhankelijk mogelijke positie ten aanzien van «autoriteiten» moet hebben. Het verlies van het Kamerlidmaatschap, als sanctie op onethische gedragingen als Kamerlid, is hiermee onverenigbaar. Uiteraard kan de praktische uitoefening van het ambt verhinderd worden als het Kamerlid op grond van het commune strafrecht tot een vrijheidsstraf zou worden veroordeeld.

Voor zover het zou gaan om ambtsmisdrijven is vervolging weliswaar mogelijk, maar is de procedure die daarbij gevolgd moet worden¹⁵ een moeizame, juist vanwege genoemde waarde. In het verleden is de procedure zelfs een vrijwel onbegaanbare weg genoemd.

Als sancties op misdragingen als Kamerlid resteert slechts de tijdelijke uitsluiting van de vergadering, conform het Reglement van Orde.

In de fase vóór de kandidaatstelling is het de politieke partij bij uitstek, zo niet de enige instantie die een preventieve toets kan uitvoeren bij kandidaten. Na de verkiezing tot Kamerlid zijn het dezelfde geestverwanten in de partij en in de fractie die in staat moeten worden geacht om zowel preventief toezicht te organiseren (te waken voor misdragingen) als om misdragingen te sanctioneren, bijvoorbeeld door in te grijpen in woordvoerderschappen of het lidmaatschap van partij of fractie te beëindigen. Het ontnemen van het Kamerlidmaatschap behoort om Grondwettelijke redenen niet tot de mogelijkheden.

De werkgroep ziet in het Nederlandse systeem principieel en juridisch geen mogelijkheden om andere dan bovengenoemde sancties op te leggen aan Kamerleden die onethische of dubieuze gedragingen laten zien en om zo doende gehoor te geven aan de aanbeveling van de GRECO ter zake.

Dat neemt niet weg dat ook aan de Kamer een algemene rol toekomt in de handhaving van integriteitsregels. Dit is echter hoofdzakelijk een begeleidende rol, door de leden voor te lichten over de regels, te wijzen op de registers, en de vertrouwelijkheid van vergaderingen en documenten te faciliteren. Ter vergadering zijn het de Voorzitter en de commissievoorzitters die het gedrag tijdens de vergaderingen kunnen beïnvloeden.

De werkgroep wil er voor pleiten om het Kamerlid in de diverse registratieverplichtingen te begeleiden, door in de instructie aan de griffie van de Kamer op te nemen dat bij voorbeeld halfjaarlijks aan elk lid gevraagd wordt om een actualisering van de opgaven voor de diverse registers, welke actualisering overigens expliciet en exclusief een verantwoordelijkheid van het individuele Kamerlid zelf is. Op geen enkele wijze kan t.a.v. de registratie een verantwoordelijkheid door de griffie en andere (ambtelijke) ondersteuning gedragen worden.

Het niet vermelden van een activiteit of omstandigheid in een van de registers terwijl dit wel had gemoeten is een integriteitsschending waar leden niet te lichtvaardig over moeten denken; bij vergeetachtigheid of vergissingen is er immers weliswaar sprake van goede trouw, maar die is vaak niet te bewijzen. De sanctie bestaat uit verlies van vertrouwen.

¹⁵ De procedure is, merkwaardig genoeg, beschreven in de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid.

Aanbeveling 6 van de werkgroep

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. Bewustwording

De GRECO beveelt aan om begeleiding van en advisering aan Kamerleden te borgen aangaande ethische kwesties en belangenverstrengeling alsmede periodieke oefeningen van alle leden in het omgaan met deze thema's (aanbeveling iv).

Mét de GRECO is de werkgroep van mening dat er in de begeleiding van Kamerleden plaats moet zijn voor een voortdurende reflectie op integriteitsregels en -vraagstukken.

In het primaire cursusaanbod na het aantreden van een nieuwe Kamer kan dit moeiteloos worden opgenomen.

Daarnaast is het te overwegen om (uiteraard vrijwillige) periodieke gespreksbijeenkomsten met leden te beleggen, waarin zij met elkaar kunnen discussiëren over concrete ervaringen met integriteitsvragen tijdens hun werkzaamheden.

Ook de boven bepleite uitgave en uitreiking van een bundeling van alle bestaande wetten en regels en de periodieke herinnering aan de registers zullen bevorderen dat leden zich bewust zijn en blijven van het belang om doorlopend aandacht te schenken aan integriteitsaspecten van hun handelen.

De werkgroep begrijpt het pleidooi van de GRECO voor het scheppen van een interne voorziening als een vertrouwenspersoon. Hij heeft ook kennisgenomen van het bestaan in andere landen of bij andere overheden van «ethische commissies» die een toezichhoudende taak hebben doordat zij, gevraagd en ongevraagd, kunnen adviseren omtrent de toelaatbaarheid van omstandigheden of gedragingen.

De werkgroep onderstreept daarom het pleidooi van de GRECO en ziet ook een meerwaarde in het aanstellen van een vertrouwenspersoon. Deze kan een gesprekspartner zijn voor het Kamerlid dat vragen heeft over een integriteitskwestie en hem (vertrouwelijk) van advies dienen, natuurlijk zonder dat het Kamerlid zich kan verschuilen achter aan hem verstrekte advisering. Integriteit is en blijft primair de verantwoordelijkheid van het Kamerlid zelf. De werkgroep meent dat het aanbeveling verdient om deze persoon niet te zoeken in kringen van actieve politici (wier onafhankelijkheid immers betwist zou kunnen worden), maar dat het wel een persoon zou moeten zijn die bekend is met het krachtenveld waarin een Kamerlid moet opereren.

Aanbeveling 7 van de werkgroep

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 van de werkgroep

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

Aanbeveling 9 van de werkgroep

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 van de werkgroep

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 voorzitter van de werkgroep,
F. van Oosten

De griffier van de werkgroep,
F.M.H. van Dijk

OVERZICHT VAN BESTAANDE REGELINGEN**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 ambtsmisdrijven. 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:
 - a. Nationale ombudsman of substituut-ombudsman;
 - b. plaatsvervangend procureur-generaal bij de Hoge Raad.
2. De volgende ambten kunnen niet gelijktijdig worden uitgeoefend met het lidmaatschap van de Staten-Generaal:
 - a. commissaris van de Koning;
 - b. militair ambtenaar in werkelijke dienst;
 - c. ambtenaar bij de Raad van State, de Algemene Rekenkamer of het bureau van de Nationale ombudsman;
 - d. ambtenaar bij een ministerie, alsmede de daaronder ressorterende instellingen, diensten en bedrijven;
 - e. lid van de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen of de Sociale verzekeringsbank, genoemd in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen;
 - f. lid van de commissie van toezicht, bedoeld in artikel 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002;
 - 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.