



6 december 2019

GrecoRC4(2019)22

Gepubliceerd op

VIERDE EVALUATIERONDE

Preventie van corruptie met betrekking tot
parlementsleden, rechters en aanklagers

ADDENDUM BIJ HET TWEEDE NALEVINGSVERSLAG NEDERLAND

Aangenomen door GRECO tijdens haar 84^e plenaire vergadering
(Straatsburg, 2-6 december 2019)

F
O
U
R
T
H

E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

R
O
U
N
D

I. INLEIDING

1. In het addendum bij het tweede nalevingsverslag worden de maatregelen beoordeeld die de Nederlandse overheid heeft genomen voor het uitvoeren van de vier openstaande aanbevelingen die zijn gedaan in het verslag de vierde evaluatieronde inzake Nederland (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](#) over Nederland werd aangenomen tijdens de 68e plenaire vergadering van GRECO (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 en 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 verzocht aanvullende informatie te overleggen over de uitvoering van de openstaande aanbevelingen.
5. Het [tweede nalevingsverslag](#) werd aangenomen tijdens de 79e plenaire vergadering van GRECO (23 maart 2018) en is na goedkeuring door Nederland op 14 juni 2018 openbaar gemaakt. GRECO concludeerde dat Nederland slechts weinig vooruitgang had geboekt sinds de goedkeuring van het tussentijdse nalevingsverslag (vier aanbevelingen stonden nog open). Nederland werd verzocht aanvullende informatie te overleggen over de uitvoering van de openstaande aanbevelingen. De informatie is op 25 juni 2019 ontvangen en diende als grondslag voor dit addendum.
6. In dit [addendum bij het tweede nalevingsverslag](#) wordt de voortgang van de uitvoering van de openstaande aanbevelingen sinds het voorgaande tussentijdse rapport en het tweede nalevingsverslag geëvalueerd (te weten aanbevelingen i, iii, iv en v) en wordt een algemene beoordeling gegeven van het niveau van naleving van deze aanbevelingen.
7. 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 aangewezen als rapporteurs. Bij het opstellen van dit verslag werden zij bijgestaan door het secretariaat van GRECO.

II. ANALYSE

8. In haar evaluatieverslag deed GRECO aan Nederland zeven aanbevelingen. Volgens het tweede nalevingsverslag waren de aanbevelingen ii, vi en vii op bevredigende wijze uitgevoerd, aanbevelingen i en iv gedeeltelijk uitgevoerd en waren aanbevelingen iii en v nog steeds niet uitgevoerd. De naleving van de vier openstaande aanbevelingen wordt hieronder besproken.

Preventie van corruptie met betrekking tot parlementsleden

Aanbeveling i

9. *GRECO beveelt aan dat er voor de leden van beide Kamers van het parlement - samen met hun leden - gedragscodes worden opgesteld en goedgekeurd die 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 contacten met derden zoals lobbyisten).*
10. We herinneren eraan dat deze aanbeveling gedeeltelijk was uitgevoerd in het tweede nalevingsverslag. GRECO was verheugd over de herziening van de Reglementen van Orde van beide Kamers (Eerste en Tweede), behalve ten aanzien van de kwestie van contacten met derden, zoals lobbyisten, die open bleef staan. GRECO herinnerde eraan dat parlementsleden richtsnoeren moesten krijgen over de 'geboden en verboden' in hun betrekkingen met lobbyisten in en buiten het parlement.
11. De Nederlandse overheid meldt nu dat de Eerste Kamer op 21 mei 2019 een gedragscode voor zijn leden¹ heeft aangenomen die op 11 juni 2019 (de dag waarop de nieuwe senaat geïnstalleerd werd) van kracht werd en gepubliceerd werd. De Gedragscode geeft richtsnoeren over de omgang met derde partijen, waaronder lobbyisten (artikel 3). Hierin is vastgelegd dat Eerste Kamerleden moeten oppassen voor ongepaste beïnvloeding door derde partijen en transparant moeten zijn over hun contacten. De toelichting maakt duidelijk dat senatoren vrij zijn in hun keuzes in contacten met derden en het gebruik van informatie die zij via dergelijke contacten krijgen (met inbegrip van informatie verstrekt door professionele, betaalde lobbyisten). Daarnaast wordt van Eerste Kamerleden verlangd dat zij open zijn over hun contacten met derde partijen over specifieke wetten of andere kwesties. In de toelichting wordt ook aangegeven dat senatoren zich ervan bewust moeten zijn dat aanvaarding van geschenken, met name van lobbyisten, de schijn van belangenverstrengeling kan wekken.
12. De overheid meldt ook dat de Tweede Kamer besloten heeft een code (vergezeld van toelichtingen) voor parlementsleden te bespreken (gebaseerd op de aanbevelingen van een speciale werkgroep en de daaruit volgende voorstellen van het presidium) met het oog op goedkeuring daarvan. Het is de bedoeling dat deze code de grootste gemene deler van de bestaande integriteitsregels weergeeft. De code zal in het bijzonder de betrekkingen tussen leden en lobbyisten en regels omtrent geschenken behandelen. Deze zal van parlementsleden onder andere verlangen zich te onthouden van belofte om op een bepaalde manier te handelen na een aanbod (geen informatie) van een lobbyist. Het presidium heeft aan de leden van de Tweede Kamer een ontwerpcode ter goedkeuring voorgelegd.

¹https://www.eerstekamer.nl/id/vkz9gbzhm5wp/document_extern/gedragscode_integriteit_geldend/f=/vkz9gcg6q4oi.pdf

13. GRECO verheugt zich over de goedkeuring van een gedragscode voor de leden van de Eerste Kamer die bepaalde regels bevat met betrekking tot hun contacten met derde partijen en lobbyisten. Ten aanzien van de Eerste Kamer is voldaan aan de aanbeveling. Bovendien merkt GRECO op dat er nu een procedure loopt voor goedkeuring van een gedragscode voor leden van de Tweede Kamer. Zij kijkt uit naar afronding daarvan.
14. GRECO concludeert dat aanbeveling i nog steeds gedeeltelijk is uitgevoerd.

Aanbeveling iii

15. *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.*
16. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in het tweede nalevingsverslag niet was uitgevoerd. De overheid betoogde dat grondwettelijk gezien het toezicht en het afdwingen van ethisch gedrag van parlementsleden alleen politiek van aard kon zijn en dat parlementsleden niet konden worden gedwongen af te treden op grond van niet-naleving van integriteitsregels. De Tweede Kamer was niet van plan een systeem in te voeren voor toezicht en handhaving van integriteitsregels. GRECO achtte het mogelijk om mildere sancties in te voeren, zoals een berisping of uitsluiting van deelname aan bepaalde zittingen of vergaderingen, vergelijkbaar met de sancties die gelden voor bepaalde andere overtredingen van het Reglement van Orde van beide kamers, bv. bij schending van de geheimhoudingsplicht. Wat de Eerste Kamer betreft, meent GRECO dat het 'systeem van collegiaal toezicht' een geschikte manier kan zijn om passend toezicht en handhaving te waarborgen van de declaratievereisten en gedragsregels, zoals de aanbeveling voorschrijft. In de praktijk lijkt het College van Senioren echter geen proactieve benadering te hebben gehanteerd voor de aanpak van mogelijke overtreding van integriteitsregels anders dan bij kwesties inzake geheimhouding en gepast gedrag tijdens zittingen.
17. De overheid geeft nu aan dat de nieuwe Gedragscode voor de leden van de Eerste Kamer voorziet in een systeem van toezicht en handhaving. Artikel 10 legt aan de Huishoudelijke Commissie, waarvan de voorzitter en beide vicevoorzitters van de Eerste Kamer deel uitmaken, de taak op om toezicht te houden op naleving van de code. De Huishoudelijke Commissie kan op verzoek van een of meer leden of op eigen initiatief beslissen of in bepaalde gevallen de Gedragscode overtreden is. De Huishoudelijke Commissie kan ook aanbevelingen doen. Senatoren die het oneens zijn met een besluit van de Commissie kunnen de plenaire vergadering om een beslissing vragen. De plenaire vergadering kan het besluit alleen bekrachtigen of verwerpen. Zodra het besluit definitief is, wordt het gepubliceerd. De overheid benadrukt dat de Eerste Kamer bewust gekozen heeft voor aanbevelingen boven sancties. Zij is van mening dat formele sancties zoals algehele schorsing en ontneming van het lidmaatschap van de Eerste Kamer in strijd zouden zijn met het vrije, door de Grondwet beschermde mandaat van Eerste Kamerleden. Wanneer een senator echter de bepalingen over geheimhouding (artikelen 7-9) schendt, kan hem of haar tijdelijk de toegang worden onzegd tot bepaalde commissievergaderingen of hij/zij kan worden uitgesloten van toezending van vertrouwelijke stukken (artikel 11 van de Gedragscode).
18. Daarnaast geeft de overheid aan dat het presidium naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer bezig is met het uitwerken van een voorstel inzake toezicht en handhaving. In dit opzicht wordt een rol overwogen voor de voorzitter en het presidium.

19. GRECO is verheugd over de bepalingen inzake toezicht en handhaving in de nieuwe Gedragscode voor Eerste Kamerleden op grond waarvan de Huishoudelijke Commissie moet toezien op de naleving van de code en aanbevelingen moet doen in geval van overtreding. GRECO merkt op dat de Senaat anders dan bij overtredingen van de geheimhoudingsplicht de voorkeur heeft gegeven aan aanbevelingen in plaats van directe sancties voor overtredingen van de gedragsregels. Hoewel dit op het eerste oog behoorlijk mild lijkt, aanvaardt GRECO dat het systeem gericht is op handhaving van naleving van de Gedragscode. Dit deel van de aanbeveling is naar tevredenheid uitgevoerd.
20. GRECO merkt op dat de Tweede Kamer bezig is met de invoering van een systeem voor toezicht en handhaving en kijkt uit naar de uitvoering ervan.
21. GRECO concludeert dat aanbeveling iii gedeeltelijk is uitgevoerd.

Aanbeveling iv

22. *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 te 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.*
23. We herinneren eraan dat deze aanbeveling als gedeeltelijk uitgevoerd werd beschouwd in het tweede nalevingsverslag. GRECO was verheugd over 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. GRECO nam ook nota van de door de Tweede Kamer gegeven specifieke periodieke training over integriteit. Beide onderdelen van de aanbeveling zijn derhalve ten aanzien van de Tweede Kamer uitgevoerd. De Eerste Kamer had echter geen nieuwe maatregelen genomen naar aanleiding van de aanbeveling. GRECO had twijfels over het feit dat de Eerste Kamer de taken van vertrouwenspersoon aan haar Kamervoorzitter had toegewezen (een rol die de voorzitter al had ten tijde van de goedkeuring van het evaluatieverslag). Hoewel er enkele bewustwordingsmaatregelen zijn getroffen, is er geen specifieke en periodieke training over integriteitsvraagstukken ingevoerd voor alle Eerste Kamerleden.
24. Ten aanzien van het eerste deel van de aanbeveling rapporteert de Nederlandse overheid nu dat op grond van de nieuwe Gedragscode voor leden van de Eerste Kamer (artikel 12) de Eerste Kamer verantwoordelijk is voor de benoeming van een onafhankelijke vertrouwenspersoon, op voordracht van de Huishoudelijke Commissie. De vertrouwenspersoon mag geen lid van de Eerste Kamer zijn of een functionaris die voor de griffie van de Kamer werkt. De Eerste Kamer heeft de vacature voor vertrouwenspersoon in oktober 2019 gepubliceerd. Op 19 november 2019 hebben gesprekken plaatsgevonden met de geselecteerde kandidaten en het afrondende gesprek met de beoogde kandidaat vond plaats op 26 november 2019. Naar verwachting kan de benoeming van de vertrouwenspersoon in december 2019 worden afgerond en kan deze per 1 januari 2020 in functie treden. Daarnaast meldt de overheid dat in de Tweede Kamer met het oog op versterking van het integriteitsbeleid een onafhankelijk adviseur is benoemd om de Tweede Kamerleden te ondersteunen en te adviseren over integriteitsvraagstukken en toepassing van de bestaande regels. Parlementsleden kunnen besluiten dit advies openbaar te maken. Dit nieuwe model vervangt het bestaande systeem van vertrouwelijke advisering. De integriteitsadviseur kan aanbevelingen doen ter verbetering of verduidelijking van de bestaande regels. De onafhankelijk adviseur gaat op 1 januari 2020 aan de slag.

25. Wat het tweede deel van de aanbeveling betreft, meldt de overheid dat de nieuwe Gedragscode van de Eerste Kamer onder de aandacht is gebracht van zowel nieuwe als van zittende senatoren. Op 26 november 2019 zijn alle senatoren op de hoogte gebracht tijdens een presentatie van de griffier van de Eerste Kamer over het reglement. Het college van Senioren (waarvan alle fractievoorzitters lid zijn) heeft besloten om twee keer per jaar bijeenkomsten over integriteit te organiseren waarop Eerste Kamerleden ervaringen en beste praktijken kunnen uitwisselen. Eventueel kan het college van Senioren externe deskundigen uitnodigen. De eerste van de reeks regelmatige integriteitsbijeenkomsten van het college van Senioren vindt plaats in januari 2020.
26. GRECO is verheugd over de bepalingen van de nieuwe Gedragscode voor Eerste Kamerleden inzake de vertrouwenspersoon en de maatregelen die de Kamer genomen heeft voor de benoeming van een vertrouwenspersoon en de regelmatige trainingen / bewustwordingsactiviteiten voor Eerste Kamerleden ten aanzien van integriteitsvraagstukken. GRECO heeft ook nota genomen van het nieuwe model voor vertrouwelijk advies dat bij de Tweede Kamer wordt ingevoerd ter versterking van het huidige model. GRECO kijkt uit naar de volledige inwerkingtreding van de vertrouwelijke adviessystemen in de twee Kamers en de specifieke training die regelmatig zal worden gegeven in de Eerste Kamer.
27. GRECO concludeert dat aanbeveling iv nog steeds gedeeltelijk is uitgevoerd.

Preventie van corruptie met betrekking tot rechters

Aanbeveling v

28. *GRECO beveelt aan een wettelijke beperking op te nemen die voorkomt dat personen tegelijkertijd het ambt van rechter en dat van Kamerlid kunnen vervullen.*
29. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in het tweede nalevingsverslag niet was uitgevoerd. GRECO heeft nota genomen van de in alle geledingen gezochte consensus over deze kwestie binnen de rechterlijke macht. De resultaten zouden de basis vormen voor een advies van een speciaal opgerichte werkgroep aan de Raad voor de rechtspraak op grond waarvan de Raad een visie zou formuleren die als grondslag kon dienen voor een regeringsbesluit over dit onderwerp.
30. De Nederlandse overheid rapporteert nu dat binnen de rechterlijke macht het inzicht is gegroeid over de noodzaak om de functie van rechter strikt te scheiden van het parlementaire mandaat. In dit licht hebben de Raad voor de rechtspraak, de presidenten van de rechtbanken en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het parlement meegedeeld dat een wet in voorbereiding is voor een verbod op het tegelijkertijd uitoefenen van de functie van rechter en parlamentslid. Naar verwachting wordt deze wet in het eerste halfjaar van 2020 ter consultatie ingediend.
31. GRECO neemt nota van het resultaat van de consultaties van de rechterlijke macht die hebben geleid tot een positieve opinie van de Raad voor de rechtspraak inzake het principe van de noodzaak van een verbod op het tegelijkertijd uitoefenen van de functie van rechter en parlamentslid. GRECO merkt op dat het wetsvoorstel daarvoor in de maak is. Aangezien het voorstel nog moet worden uitgewerkt en aangenomen, kan deze aanbeveling nog niet als (gedeeltelijk) uitgevoerd worden beschouwd.
32. GRECO concludeert dat aanbeveling v niet uitgevoerd is.

III. CONCLUSIES

33. **Nederland heeft enige verdere vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de openstaande aanbevelingen. Drie van de zeven aanbevelingen uit het verslag van de vierde evaluatieronde zijn naar tevredenheid uitgevoerd, drie aanbevelingen zijn nu gedeeltelijk uitgevoerd en een aanbeveling is nog steeds niet uitgevoerd.**
34. Om precies te zijn, zijn de aanbevelingen ii, vi en vii op bevredigende wijze uitgevoerd, aanbevelingen i, iii en iv gedeeltelijk uitgevoerd en is aanbeveling v niet uitgevoerd.
35. Ten aanzien van de parlementsleden is GRECO verheugd over de nieuwe Gedragscode voor de Eerste Kamer die bepalingen bevat over contacten met lobbyisten, toezicht en handhaving en over vertrouwelijk advies. GRECO kijkt uit naar de verwachte benoeming van een vertrouwenspersoon en de invoering van regelmatige trainingen voor Eerste Kamerleden over integriteitsvraagstukken. Van de Tweede Kamer wordt nog de goedkeuring verwacht van een gedragscode inzake de betrekkingen van parlementsleden met lobbyisten en een systeem voor toezicht op en handhaving van de gedragsregels. De Tweede Kamer heeft een nieuw, versterkt model ingevoerd voor vertrouwelijk advies dat vanaf 2020 van kracht wordt.
36. Wat de rechterlijke macht betreft, merkt GRECO de consensus op bij de rechterlijke macht en de regering over de invoering van een verbod op het tegelijkertijd uitoefenen van de functie van rechter en parlements lid. GRECO kijkt in dit opzicht uit naar de uitwerking en goedkeuring van de relevante wettelijke bepalingen.
37. GRECO stelt vast dat gewerkt wordt aan hervormingen naar aanleiding van de openstaande aanbevelingen. Gelet op het feit dat vier (van de zeven) aanbevelingen nog volledig moeten worden uitgevoerd, verzoekt GRECO krachtens paragraaf 9 van artikel 31 van haar Reglement van Orde het hoofd van de Nederlandse delegatie om uiterlijk op 31 december 2020 aanvullende informatie te overleggen over de voortgang bij de tenuitvoerlegging van aanbevelingen i, iii, iv en v.
38. 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.