



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

21 oktober 2016

Vertrouwelijk
GrecoRC4(2016)10

VIERDE EVALUATIERONDE

Preventie van corruptie met betrekking tot
parlementsleden, rechters en aanklagers

TUSSENTIJD NALEVINGSVERSLAG

NEDERLAND

Aangenomen door GRECO tijdens haar 73^e plenaire vergadering
(Straatsburg, 17-21 oktober 2016)

I. INLEIDING

1. Het verslag van de vierde evaluatieronde over Nederland werd aangenomen tijdens de 60^e plenaire vergadering (17-21 juni 2013) van GRECO en is na goedkeuring door Nederland op 18 juli 2013 openbaar gemaakt ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 7E](#)). De vierde evaluatieronde van GRECO behandelt: "Preventie van corruptie met betrekking tot parlementsleden, rechters en aanklagers".
2. In het nalevingsverslag ([Greco RC-IV \(2015\) 6E](#)) dat door GRECO werd aangenomen tijdens haar 68^e plenaire vergadering (15-19 juni 2015) werd vastgesteld dat Nederland slechts twee van de zeven aanbevelingen op bevredigende wijze heeft uitgevoerd of aangepakt. Gelet op dit resultaat, stelde GRECO vast dat de geringe mate van naleving "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 wederzijdse 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. Dit verslag werd op 29 augustus 2016 ontvangen en dient als basis voor het tussentijdse nalevingsverslag.
3. Er zij aan herinnerd dat in het nalevingsverslag aanbeveling ii op bevredigende wijze was uitgevoerd en aanbeveling vii op bevredigende wijze was aangepakt. Aanbevelingen i en vi werden geacht deels te zijn uitgevoerd en aanbevelingen iii-v waren niet uitgevoerd. Dit tussentijdse nalevingsverslag betreft een evaluatie van de verdere uitvoering van de openstaande aanbevelingen sinds de aanname van het nalevingsverslag en een algemene beoordeling van de mate waarin Nederland deze aanbevelingen heeft opgevolgd.
4. Er zij aan herinnerd dat GRECO Litouwen en Griekenland had uitgekozen om rapporteurs voor de nalevingsprocedure aan te wijzen. De heer Paulius Griciunas, namens Litouwen, en mevrouw Panagiota Vatalalou, namens Griekenland, zijn de aangewezen rapporteurs voor dit verslag. Bij het opstellen van het tussentijdse nalevingsverslag werden zij bijgestaan door het secretariaat van GRECO.

II. ANALYSE

Preventie van corruptie met betrekking tot parlementsleden

Aanbeveling i.

5. *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 belangenverstremeling, geschenken en andere voordelen, nevenactiviteiten en financiële belangen, openbaarmakingsvereisten, misbruik van informatie en contact met derden zoals lobbyisten).*
6. 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 hun 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.

7. De Nederlandse overheid rapporteert dat voor zover het de regulering van contacten met derden en lobbyen betreft, tot op heden geen van beide Kamers regels heeft vastgesteld sinds de aanbeveling is gedaan. Dit gezegd zijnde, verwijst de overheid naar een initiatief van twee Tweede Kamerleden in de vorm van een beleidsdocument: "*Lobby in daglicht: luisteren & laten zien*" (december 2015), dat op zijn beurt is gebaseerd op een vorig consultatiedocument over lobbyen. De overheid betoogt dat dit initiatief kan resulteren in ontwerpwetgeving inzake lobbyen en dat de regering zich momenteel beraadt op actie op dit gebied; de regering heeft ten aanzien van dit onderwerp echter geen formele stelling ingenomen.
8. GRECO verklaarde reeds in het nalevingsverslag dat de betreffende regels die door beide Kamers zijn vastgelegd/herzien alle in de aanbeveling genoemde aspecten afdekken, met uitzondering van het contact van Kamerleden met derden. GRECO snapt niet waarom het niet mogelijk is ten aanzien van het contact met derden principiële richtlijnen voor Kamerleden op te stellen en benadrukt dat het doel van dit deel van de aanbeveling niet is om parlementariërs te verplichten ieder afzonderlijk contact met lobbyisten en overige derden te melden, maar om passende richtsnoeren te bieden over de 'geboden en verboden' in dergelijke situaties. GRECO neemt de informatie dat een initiatief van twee individuele Tweede Kamerleden - gericht op mogelijke regulering van lobbyactiviteiten - in de toekomst kan leiden tot een bepaalde vorm van regulering op dit gebied ter kennisgeving aan; dit initiatief bevindt zich op dit moment echter nog in een zeer vroeg stadium.
9. GRECO stelt vast dat aanbeveling i nog altijd deels is uitgevoerd.

Aanbeveling iii.

10. *GRECO beveelt aan dat er passende maatregelen worden getroffen om toezicht en handhaving van bestaande en nog te bepalen declaratievereisten en andere gedragsregels van parlementsleden te waarborgen.*
11. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in het nalevingsverslag geacht werd niet te zijn uitgevoerd. De overheid betoogde, *onder andere*, dat beide parlementaire 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 is 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.
12. De overheid heeft ten aanzien van deze aanbeveling geen nieuwe informatie aangedragen.
13. GRECO stelt vast dat aanbeveling iii nog altijd niet is uitgevoerd.

Aanbeveling iv.

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

15. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in het nalevingsverslag geacht werd niet te zijn uitgevoerd. Met betrekking tot het eerste deel van de aanbeveling was de Eerste Kamer van mening dat adviesverlening vooral dient plaats te vinden binnen de politieke partijen en dat de Kamervoorzitter bij integriteitszaken een adviserende rol kan spelen. De Tweede Kamer had besloten een Vertrouwenspersoon Integriteit aan te stellen tot wie Kamerleden zich kunnen wenden voor advies over integriteitskwesaties; deze aanstelling was op dat moment echter nog niet ingevuld. Met betrekking tot het tweede deel van de aanbeveling, had geen van beide Kamers voorzien in formele, specifieke en periodieke training van Kamerleden over integriteitsvraagstukken, ondanks voorstellen daartoe door interne werkgroepen van beide Kamers.
16. De Nederlandse overheid rapporteert met betrekking tot het eerste deel van de aanbeveling dat de Eerste Kamer unaniem "heeft gekozen voor de optie waarbij de Kamervoorzitter op zijn minst tijdelijk de rol van vertrouwenspersoon vervult", in overweging nemende dat de voorzitter niet de stem van de meerderheid vertolkt, maar juist onafhankelijk en onpartijdig is. Op 30 juni 2015 werden alle Tweede Kamerleden geïnformeerd over de aanstelling van een Vertrouwenspersoon Integriteit. De vertrouwenspersoon heeft een permanente aanstelling en is geen Kamerlid, maar lid van de Raad van State. De taak van de vertrouwenspersoon is te adviseren over integriteitskwesaties in de brede zin van het woord, zoals over openbaarmaking van belangen, nevenfuncties, etc. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling rapporteert de overheid dat de Tweede Kamer heeft besloten alle Kamerleden na de verkiezingen van 2017 training aan te bieden over integriteitskwesaties. Er zijn geen nieuwe feiten gerapporteerd over de training van Eerste Kamerleden.
17. GRECO neemt de aangeleverde informatie ter kennisgeving aan. GRECO verwelkomt het besluit van de Tweede Kamer om een vertrouwenspersoon aan te stellen tot wie al haar Kamerleden zich op grond van het Reglement van Orde kunnen wenden bij kwesaties met betrekking tot integriteit, ethiek en gedrag. GRECO merkt op dat de aangestelde vertrouwenspersoon een uitstekend gekwalificeerde en zeer ervaren openbaar bestuurder is, die geen Kamerlid is en daardoor ook onafhankelijk is. De vertrouwelijkheid van communicatie met de vertrouwenspersoon dient te worden bewaard. De getroffen maatregelen in de Tweede Kamer zijn in overeenstemming met het eerste deel van de aanbeveling. GRECO merkt verder op dat de Eerste Kamer de taak van vertrouwenspersoon tijdelijk aan haar Kamervoorzitter heeft toegewezen. GRECO heeft haar twijfels over deze maatregel, daar uit het evaluatieverslag lijkt te volgen dat dit reeds de huidige praktijk is (paragraaf 63). Verder valt het te betwijfelen of de Kamervoorzitter wel de aangewezen persoon is om de taken van een vertrouwenspersoon te vervullen, gezien deze persoon primair is belast met het geven van leiding aan de Eerste Kamer. Het eerste deel van deze aanbeveling is derhalve slechts deels uitgevoerd. Wat betreft het tweede deel van de aanbeveling merkt GRECO op dat uitsluitend de Tweede Kamer informatie heeft aangeleverd over training: Tweede Kamerleden krijgen na de verkiezingen van 2017 integriteitstraining aangeboden. GRECO herinnert eraan dat de aanbeveling verwijst naar "specifieke en periodieke" training. Hetgeen met betrekking tot de Tweede Kamer is ingediend, voorziet niet in de periodiciteit van dergelijke training, noch is er sprake van ondersteunende documenten waarin de inhoud van dergelijke training nader wordt toegelicht. De Eerste Kamer heeft met betrekking hiertoe geen melding gemaakt van enige maatregelen. Het gevolg is dat ook het tweede deel van de aanbeveling slechts deels is uitgevoerd.

18. GRECO stelt vast dat aanbeveling iv deels is uitgevoerd.

Aanbeveling v.

19. *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.*
20. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling ten tijde van de vaststelling van het nalevingsverslag niet was uitgevoerd. De overheid verklaarde dat een Kamerzetel over het algemeen als onverenigbaar wordt gezien met een rechterlijk ambt en dat dit zelfs wordt afgeraden in de richtlijnen en gedragscodes van de rechterlijke macht; verder werd gemeld dat het gelijktijdig uitoefenen van een rechterlijk ambt en een parlementaire functie recentelijk niet heeft plaatsgevonden. Desondanks zou een speciale werkgroep de mogelijkheden onderzoeken om een wettelijk verbod hiertoe op te nemen.
21. De overheid rapporteert dat een mogelijk wettelijk verbod momenteel in behandeling is bij de speciale werkgroep waarin de Raad voor de rechtspraak, voorzitters van rechtbanken en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak zijn vertegenwoordigd. De werkgroep zal in december 2016 rapport uitbrengen over haar bevindingen.
22. GRECO herhaalt haar bezorgdheid dat er door het ontbreken van een wettelijk verbod op het gelijktijdig vervullen van het ambt van rechter en dat van parlamentslid vragen ontstaan met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de scheiding der machten. Zoals verklaard door de Nederlandse overheid en benadrukt in het evaluatieverslag (paragraaf 96), wordt een dergelijke combinatie in de leidraad voor leden van de rechterlijke macht als ongewenst beschouwd en is dit in de afgelopen jaren in de praktijk inderdaad niet voorgekomen. GRECO plaatst hierbij echter de opmerking dat dergelijke gevallen zich in het verleden wel hebben voorgedaan. GRECO wijst er bovendien opnieuw op dat het een internationaal erkend beginsel is dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op het hoogst mogelijk niveau wordt gewaarborgd door nationale normen en dringt er bij de overheid op aan gevolg te geven aan deze aanbeveling, die om wetgeving vraagt.
23. GRECO stelt vast dat aanbeveling v nog niet is uitgevoerd.

Aanbeveling vi.

24. *GRECO beveelt aan dat regelgeving, leidraden en beleidsregels worden geëvalueerd om passende normen en begeleiding voor plaatsvervangende rechters ten aanzien van belangenverstrengeling en andere aan integriteit gerelateerde zaken te waarborgen.*
25. Er zij aan herinnerd dat aanbeveling vi in het nalevingsverslag werd geacht gedeeltelijk te zijn uitgevoerd op basis van de toelichtingen door de overheid. De toelichting bestond eruit dat wetgeving over het onderwerp integriteit evenzeer van toepassing is op rechters als op plaatsvervangende rechters en dat wettelijke regels inzake nevenactiviteiten die sinds begin 2013 van kracht zijn, van toepassing zijn op plaatsvervangende rechters, net als, waar mogelijk, de "Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties". Deze laatstgenoemde leidraad bevat specifieke aanbevelingen voor plaatsvervangende rechters en advies over eventuele belangenverstrengeling. Verder had een speciale werkgroep van de rechterlijke macht gekeken naar de noodzaak van aanvullende regelgeving, leidraden of beleidsregels voor plaatsvervangende rechters, maar nog geen conclusies gepresenteerd.

26. De overheid rapporteert dat de hierboven genoemde speciale werkgroep, in haar beoordeling van de noodzaak van aanvullende regelgeving, leidraden of beleidsregels voor plaatsvervangende rechters, heeft nagedacht over manieren om de bestaande regelgeving voor plaatsvervangende rechters beter in praktijk te brengen. Hiertoe zijn op 26 november 2015 beleidsadviezen aangenomen door zowel de Raad voor de rechtspraak als het College van Voorzitters, die op 1 januari 2016 van kracht werden. Dit beleid, gericht op meer uniformiteit op nationaal niveau en betere regulering ten aanzien van de inzet van plaatsvervangende rechters op korte, middellange en lange termijn, is een aanvulling op de "Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties" en biedt richtsnoeren gekoppeld aan de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en het Besluit rechtspositie rechterlijk ambtenaren, waar ook plaatsvervangende rechters onder vallen. Het nieuwe beleid inzake plaatsvervangende rechters is gebaseerd op de grondbeginselen van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en onpartijdigheid van rechters en omvat eisen aan de kwaliteit van plaatsvervangende rechters en organisatorische vereisten voor rechtbanken ten aanzien van bijscholing van plaatsvervangende rechters, alsmede vereisten met betrekking tot de inzet van plaatsvervangende rechters binnen een specifieke afdeling of specifiek team binnen de rechtbank, de deelname van plaatsvervangende rechters aan intern werkoverleg en beoordeling van plaatsvervangende rechters. Het nieuwe beleid omvat bovendien normen voor de inzet van plaatsvervangende rechters, bijvoorbeeld dat deze rechters wel worden ingepland voor hoorzittingen, maar niet structureel, en stelt beperkingen aan de frequentie van aanstelling van zulke rechters. Verder bevatten de richtlijnen een aantal aanbevelingen gericht op het voorkomen van belangenverstremming met betrekking tot de vorige functies en activiteiten van plaatsvervangende rechters als advocaten, alsmede meldingsverplichtingen voor plaatsvervangende rechters aan de voorzitter van het hof waar hij/zij werkzaam is. Een en ander heeft tot gevolg dat de uitvoering van het beleid onder toezicht staat van de individuele rechtbanken en de Raad voor de rechtspraak.
27. GRECO neemt de aangeleverde informatie ter kennisgeving aan. GRECO verwelkomt de toelichtingen dat basiswetgeving inzake integriteit van toepassing is op zowel rechters als plaatsvervangende rechters en dat de regels inzake nevenactiviteiten, alsmede de "Leidraad onpartijdigheid en nevenfuncties", welke richtsnoeren biedt bij mogelijke belangenverstremming, ook van toepassing zijn op plaatsvervangende rechters, zoals nader uiteengezet in het nalevingsverslag. Daarbij verwelkomt GRECO het nieuw vastgestelde beleid met betrekking tot plaatsvervangende rechters, bedoeld om te waarborgen dat de wettelijke voorschriften met betrekking tot de integriteitsaspecten van dit type tijdelijke rechters in de praktijk worden opgevolgd. Het beleid omvat kwaliteitsaspecten voor plaatsvervangende rechters en organisatorische vereisten voor rechtbanken, zoals interne training, taakverdeling, beoordelingen, etc. Verder legt het beleid beperkingen op aan het gebruik van plaatsvervangende rechters. Algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het nieuwe beleid/de nieuwe richtlijnen ligt bij de president van het hof dat plaatsvervangende rechters in dienst heeft, alsmede bij de Raad voor de rechtspraak. De getroffen maatregelen voldoen aan de overwegingen die aan de aanbeveling ten grondslag liggen.
28. GRECO stelt vast dat aanbeveling vi op bevredigende wijze is aangepakt.

III. CONCLUSIES

29. **Gelet op het voorgaande, stelt GRECO vast dat Nederland vooruitgang heeft geboekt ten aanzien van sommige aanbevelingen die in het nalevingsverslag van de vierde ronde niet of slechts deels uitgevoerd bleken te zijn. Momenteel zijn drie van de zeven aanbevelingen op**

bevredigende wijze uitgevoerd of aangepakt. Van de overige aanbevelingen zijn er twee deels uitgevoerd en twee niet uitgevoerd.

30. Concreet zijn aanbevelingen ii, vi en vii op bevredigende wijze uitgevoerd of aangepakt, zijn aanbevelingen i en iv deels uitgevoerd en zijn aanbevelingen iii en v niet uitgevoerd.
31. Wat betreft parlementsleden is het vaststellen van richtlijnen voor hun contact met derden nog altijd een kwestie die nadere aandacht vergt. Hoewel een recente paper over lobbyactiviteiten, opgesteld door enkele Tweede Kamerleden, een welkome ontwikkeling is, bevindt dit initiatief zich nog in een zeer vroeg stadium. Verdere inspanningen worden verwacht wat betreft het toezicht op en de handhaving van de gedragsregels voor Kamerleden. De integriteitstraining van Kamerleden lijkt in gang te zijn gezet, maar ook hier is verdere actie vereist. De aanstelling door de Tweede Kamer van een vertrouwenspersoon is een welkome ontwikkeling. 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. Tot slot verwelkomt GRECO de verduidelijking van het regelgevingskader voor plaatsvervangende rechters en de ontwikkeling van nieuw beleid met betrekking tot dit type rechter.
32. Gelet op het bovenstaande stelt GRECO vast dat het huidige niveau van naleving met de aanbevelingen niet meer "globaal onbevredigend" is in de zin van artikel 31, paragraaf 8.3 van het Reglement van Orde. GRECO besluit derhalve artikel 32 met betrekking tot leden die de aanbevelingen in het evaluatieverslag niet naleven niet langer toe te passen.
33. Krachtens paragraaf 8.2 van artikel 31 van het Reglement van Orde verzoekt GRECO het hoofd van de Nederlandse delegatie een verslag te overleggen over de voortgang bij de tenuitvoerlegging van de openstaande aanbevelingen (oftewel aanbevelingen i, iii, iv en v) uiterlijk op 31 juli 2017 op grond van paragraaf 2(i) van dat artikel.
34. 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.