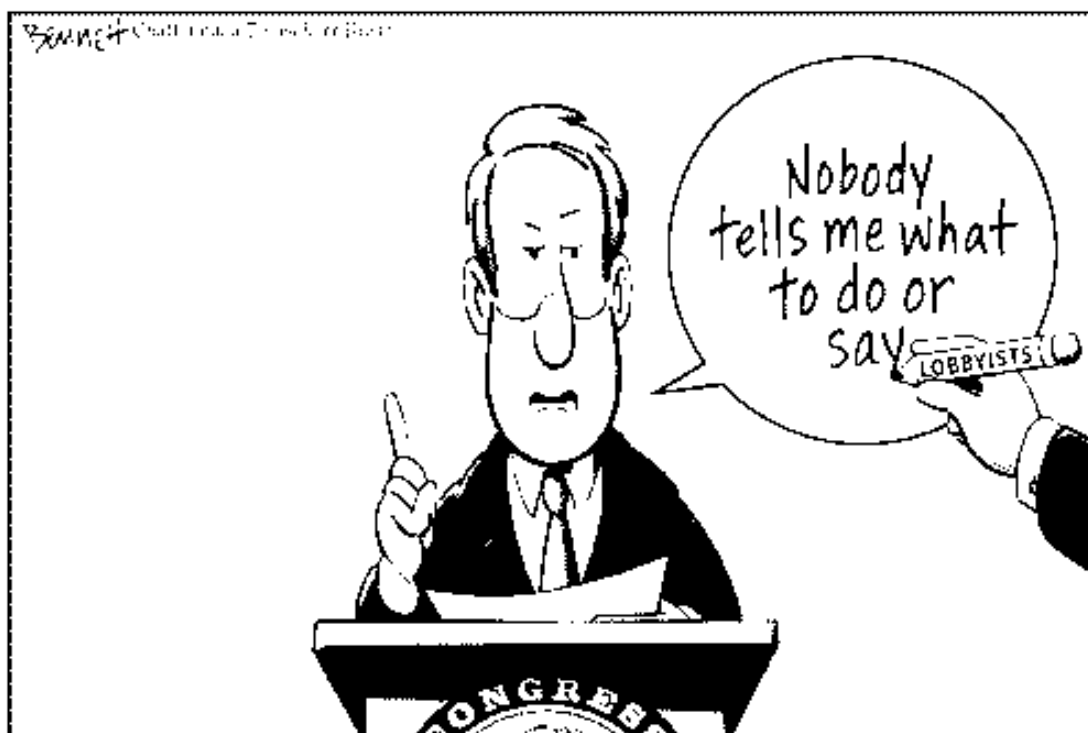


SAMENVATTING

Het vertrouwen in de Nederlandse politiek en het openbaar bestuur staat onder druk. Door verscheidene incidenten is de roep om een nieuwe bestuurscultuur het afgelopen jaar steeds luider geworden. Om het vertrouwen in de rechtsstaat en de democratie te waarborgen moet de integriteit van bewindspersonen en topambtenaren boven elke twijfel verheven zijn. Dit is in het belang van de samenleving, de Kamer en de bewindspersonen zelf. De Nederlandse aanpak van het waarborgen en het versterken van de politiek-bestuurlijke integriteit laat tot op heden ondanks alle signalen stevig te wensen over. De Nederlandse bestuurscultuur is ondoorzichtig en in zichzelf gekeerd en daarmee kwetsbaar voor (verborgen) corruptie, belangenverstrengeling en integriteitsproblemen. Deze problematiek hangt niet alleen samen met een gebrek aan duidelijke regelgeving maar dringt door tot het niveau van de (politieke) cultuur zelf, waarin funderende waarden als nuance, mildheid, openheid en begrip grotendeels naar de marge lijken te zijn verdwenen. De leden Dassen en Omtzigt roepen het kabinet op de waarborgen voor politiek-bestuurlijke integriteit van bewindspersonen en topambtenaren te verbeteren en doen hiervoor middels deze initiatiefnota concrete aanbevelingen. Zij doen dit aan de hand van de aanbevelingen van GRECO, die Nederland tot nu toe niet heeft opgevolgd.



Figuur 1 deze cartoon van Clay Bennett (3 oktober 2009) laat de essentie van lobbyen zien.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
2.	Vertrouwen komt te voet en gaat te paard.....	11
3.	De Raad van Europa en Group of States against Corruption (GRECO).....	27
4.	Het belang van politiek-bestuurlijke integriteit volgens Groep Omtzigt en Volt.....	32
5.	Voorstellen ter uitvoering van de GRECO-aanbevelingen voor Nederland.....	35
6.	Financiële consequenties.....	70
7.	Beslispunten aan de Kamer.....	70
8.	Slotwoord.....	71
9.	Verantwoording en dank.....	74
10.	Bijlagen.....	75

1. Inleiding

Het jaar 2021 was het jaar waarin de roep om een nieuwe bestuurscultuur veel politieke en maatschappelijke aandacht genoot. Door verscheidene incidenten is daar alle reden toe. Zo viel het kabinet Rutte-III vanwege het toeslagenschandaal:¹ ouders die aanspraak maakten op kinderopvangtoeslagen werden ten onrechte bestempeld als fraudeurs en hadden lange tijd geen toegang tot bewindslieden om hun verhaal te doen.² Het nieuwe kabinet slaagt er tot op heden niet in om slachtoffers op individueel niveau bij te staan.³ Ook zien we nog altijd hoe de overheid geen passende tegemoetkoming weet op te tuigen voor de getroffen Groningers: huizen en buurten takelden af door aardbevingen veroorzaakt door de gaswinning in Groningen zonder dat hen uitzicht op verbetering wordt geboden.⁴ Met betrekking tot deze schandalen was er grote maatschappelijke en politieke verontwaardiging: is de overheid er wel voor alle Nederlanders?

Dat ook meerdere bewindspersonen integriteitsschendingen begingen, droeg bovendien niet bij aan vergroot vertrouwen in de politiek. Zo maakten twee bewindspersonen de overstap naar lobbykantoren⁵ en kwamen recentelijk verhalen naar buiten waaruit blijkt dat het bedrijfsleven al vroeg in wetgevings- of uitvoeringsprocessen om hun behoeften wordt gevraagd.⁶ Deze incidenten vragen zowel om een andere cultuur als om structurele maatregelen, die verder gaan dan vrijblijvende suggesties.

Deze incidenten zijn in een groter, structureel patroon te vatten. Nederland staat na een dalende trend al jaren vast op de achtste plek in de *Corruption Perceptions Index*⁷, is 22 plaatsen gezakt naar plek 28 op de *Internationale persvrijheidsindex*⁸ van Verslaggevers Zonder Grenzen en nog erger, op de 75^e plek van de *Right to Information Index*.⁹ De beantwoording van een WOB-verzoek duurt gemiddeld 161 dagen.¹⁰ Recent antwoordde

¹ 'Kabinet treedt af vanwege vernietigend rapport over toeslagenaffaire', *nu.nl*, 15 januari 2021.

<https://www.nu.nl/politiek/6100724/kabinet-treedt-af-vanwege-vernietigend-rapport-over-toeslagenaffaire.html>

² 'Snoeihard rapport: gedupeerden toeslagenaffaire is ongekend onrecht aangedaan', *rtlnieuws.nl*, 17 december 2020. <https://www.rtlnews.nl/nieuws/politiek/artikel/5203756/snoeihard-rapport-toeslagenaffaire-gedupeerden-ongekend-onrecht>

³ *Kamerstukken II* 2021/22, 31 066, nr. 975.

⁴ 'Getroffen Groningers belanden in 'bestuurlijke spaghetti'', *binnenlandsbestuur.nl*, 25 oktober 2021.

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/ombudsman-gevolgen-aardbevingen-groningen-nationale-crisis>

⁵ *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 208; *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 237; *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 3952; *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 3953; 'Minister van Nieuwenhuizen vertrekt vanwege andere baan', *nos.nl*, 31 augustus 2021. <https://nos.nl/artikel/2395852-minister-van-nieuwenhuizen-vertrekt-vanwege-andere-baan>; 'Haagse draaideur discussie ontvlamt, na 'opportunistische' overstap Van Nieuwenhuizen, *fd.nl*, 31 augustus 2021. <https://fd.nl/economie-politiek/1410026/haagse-draaideurdiscussie-ontvlamt-na-opportunistische-overstap-van-nieuwenhuizen>

⁶ 'Het stiekeme Nederlandse selectieproces voor de EU-herstelmiljarden', *ftm.nl*, 26 januari 2022.

<https://www.ftm.nl/artikelen/oude-kabinet-knutselde-met-private-partijen-toch-aan-nationaal-plan-eu-herstelfonds?share=tctwgcg8Mh2HZ3kZCdwDuVlosH1hm22Ukx21nCZE3j7AEAxOQ3ewyRWen931wOU%3D>; 'Kabinetten-Rutte verzwegen politieke lobby in Brussel', *ftm.nl*, 8 september 2021.

<https://www.ftm.nl/artikelen/rutte-oneerlijk-over-eu?share=mD6nyYcGWRtC%2BAIvSH7RnaqvVNMMiLD%2BxYtUaCdjDhbRmID%2BfwSHUWML%2ByIH1Mk%3D>

⁷ Transparency International, *Corruption Perceptions Index* 2021. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

⁸ Reporters without borders, *World Press Freedom Index* 2022. <https://rsf.org/en/index>

⁹ 'CPI 2020: Nederland staat stil in de strijd tegen corruptie', *transparency.nl*, 28 januari 2021.

<https://www.transparency.nl/nieuws/2021/01/cpi-2020-nederland-staat-stil-in-de-strijd-tegen-corruptie/>; Global Right to Information Rating by Country. <https://www.rti-rating.org/country-data/> (geraadpleegd op 30 april 2022).

¹⁰ Instituut Maatschappelijke Innovatie & Open State Foundation, *Ondraaglijk traag. Analyse afhandeling Wob-verzoeken*, 2022. <https://openstate.eu/wp-content/uploads/sites/14/2022/01/Ondraaglijk-traag-280122-def.pdf>

minister Bruins Slot op vragen van het lid Omtzigt dat geen enkel ministerie er in 2021 in slaagde om ook maar de helft van de WOB-verzoeken van de pers binnen de wettelijke termijn te beantwoorden. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wist geen enkel van de 30 WOB-verzoeken van de pers in 2020 en 2021 binnen de wettelijke termijn af te ronden.¹¹ Dit druist in tegen het Verdrag van Tromsø, waarin het algemeen recht op toegang tot officiële documenten van overheidsinstanties is vastgelegd. Nederland was in 2009 initiatiefnemer van het Verdrag van Tromsø, maar heeft het verdrag tot op heden niet geratificeerd.¹² De Kamer krijgt volgens hoogleraar staats- en bestuursrecht Voermans te weinig informatie: in zijn boek beschrijft hij ten minste zestig gevallen waarin de kabinetten Rutte de Kamer niet informeerden terwijl er constitutioneel gezien wel degelijk een informatieplicht bestond.¹³ Naast dat dit een te hoog aantal is, is het dus onduidelijk of alle problemen naar buiten komen. Ook de Commissie-Van der Staaij stelt in haar rapport dat beter zicht moet worden gehouden op de openbaring van departementale informatie en gezorgd moet worden voor beter contact en controle tussen de Kamer, (ambtenaren van) departementen en uitvoeringsorganisaties.¹⁴

Er komt dus weinig informatie naar buiten en zowel het publiek als het parlement wordt ondermaats en laat geïnformeerd. Terwijl tijdig en volledig rapporteren de informatievoorziening verbetert en zo een cruciale rol speelt in het vergroten van de *checks and balances* in het openbaar bestuur.¹⁵ Door de Kamer en het publiek te laat en onvolledig te informeren, blijven problemen veel te lang verborgen en worden ze zeker niet opgelost. Het gebrek aan transparantie maakt het ook moeilijk de integriteit van de politiek en het openbaar bestuur te controleren. Het ondermijnt het vertrouwen dat nodig is voor de instandhouding en ontwikkeling van duurzame democratische, economische en sociale betrekkingen en een goed werkend openbaar bestuur.¹⁶ Honderd dagen nadat het kabinet Rutte-IV aantrad heeft nog slechts 23 procent van de Nederlanders vertrouwen in het kabinet, zo blijkt uit een recente EenVandaag peiling.¹⁷

De leden Dassen en Omtzigt stellen vast dat de Nederlandse aanpak van het waarborgen van politiek-bestuurlijke integriteit ondanks alle signalen stevig te wensen overlaat. De Nederlandse bestuurscultuur is ondoorzichtig en daarmee kwetsbaar voor (verborgen) corruptie, belangenverstrengeling en integriteitsproblemen.¹⁸ Terwijl de politiek-bestuurlijke

¹¹ *Kamerstukken II* 2021/22, 32 802, nr. 52 bevat een inzichtelijk overzicht per ministerie.

¹² *Kamerstukken I* 2020/21, 33 328 en 35 112, nr. O, p. 4.

¹³ W.J.M. Voermans, *Het land moet bestuurd worden*, Amsterdam: Prometheus 2021.

¹⁴ De Commissie-Van der Staaij is in 2021 ingesteld om praktische voorstellen te ontwikkelen om de wetgevende, controlerende en vertegenwoordigende functies van de Kamer te versterken, zie Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 35 992, nr. 1.

¹⁵ Instituut Maatschappelijke Innovatie & Open State Foundation, *Ondraaglijk traag. Analyse afhandeling Wob-verzoeken*, 2022. <https://openstate.eu/wp-content/uploads/sites/14/2022/01/Ondraaglijk-traag-280122-def.pdf>

¹⁶ M. Meijers, 'Geloofwaardigheid is essentieel voor vertrouwen in democratie', *ru.nl*, 21 april 2021. <https://www.ru.nl/nieuws-agenda/meer-info/2021/april/geloofwaardigheid-essentieel-vertrouwen-democratie/>; Visie Open Overheid, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 32 802, nr. 5; 'Transparantie, ook als het niet uitkomt', *groene.nl*, 2 mei 2018. <https://www.groene.nl/artikel/transparantie-ook-als-het-niet-uitkomt>

¹⁷ 'Vertrouwen in kabinet-Rutte IV bereikt nieuw dieptepunt: weinig geloof in ministers en aanpak grote thema's', *eenvandaag.nl*, 20 april 2022. <https://eenvandaag.avrotros.nl/panels/opiniepanel/alle-uitslagen/item/aanpak-grote-themas-en-ministers-in-het-nauw-nog-kwart-heeft-vertrouwen-in-het-kabinet/>

¹⁸ Het probleem rondom de circulaire bij Van Nieuwenhuizen is tekenend hiervoor. De complexiteit van de regelgeving maakt het zo onduidelijk dat zelfs de ambtenarij niet meer begrijpt waar ze het moeten zoeken, zie onder meer 'Lobbyverbod voor ex-bewindslieden blijkt 'tussen wal en schip beland', *volkskrant.nl*, 5 oktober 2021. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/lobbyverbod-voor-ex-bewindslieden-blijkt-tussen-wal-en-schip-beland~bf943b451/>

integriteit boven alle twijfel en schijn verheven moet zijn.¹⁹ De negatieve ontwikkelingen ten aanzien van het vertrouwen in de politiek en het openbaar bestuur gecombineerd met een aantal incidenten (zie hoofdstuk 2) zijn reden om het tij te keren. Een groot deel van de leden van de Kamer benadrukt bovendien dat meer transparantie, duidelijke verantwoording en een goed werkend systeem van *checks and balances* nodig is.²⁰

Het ontbreken van duidelijke bindende wet- en regelgeving omtrent transparantie en integriteit maakt het daarnaast voor bewindspersonen lastig om integriteitskwesties in te schatten. Duidelijke regels dragen bij aan het verkleinen van de kans op (potentiële) integriteitskwesties en belangenverstrengeling. Dit is te meer van belang gezien het begaan van een integriteitsfout door één bewindspersoon de integriteit van de regering en collega-bewindspersonen kan schaden.²¹

De politiek-bestuurlijke integriteit in Nederland is dus kwetsbaar.²² Maatregelen om het tij te keren blijven uit, terwijl Nederland al jaren wordt gewezen op de hierboven beschreven zichtbare tendens. Zo constateert de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) dat Nederland achterblijft in noodzakelijke maatregelen om

Politiek-bestuurlijke integriteit

‘Integriteit’ wordt door de Van Dale gedefinieerd als ‘eerlijkheid’, ‘onschendbaarheid’ en ‘onkreukbaarheid’. ‘Politiek-bestuurlijke integriteit’ wordt daarmee gedefinieerd als de onkreukbaarheid en eerlijkheid van zij die politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen en een actieve rol hebben in de het openbaar bestuur. De leden Dassen en Omtzigt willen bewust geen definitie van het begrip ‘politiek-bestuurlijke’ integriteit geven. ‘Integriteit’ is inherent een open begrip en bestaat uit meerdere elementen. Wat onder het begrip wordt geschaard verschilt van plaats tot plaats en van tijd tot tijd. Door een definitie te geven bestaat het risico dat op voorhand zaken worden uitgesloten die wel tot de integriteit behoren of daartoe in de toekomst gaan behoren. Het begrip moet desondanks worden afgebakend om te voorkomen dat op een gegeven moment alles onder de integriteit wordt geschaard. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de evaluatierapporten van GRECO. Bij de integriteit van bewindspersonen gaat het erom dat bewindspersonen hun ambt in onafhankelijkheid en in het algemeen belang uitoefenen. Dit betekent dat indien een bewindspersoon te maken krijgt met persoonlijke belangen naast het algemeen belang, altijd gekozen moet worden voor het algemeen belang. Dit heeft onder meer tot gevolg dat zij geen giften of gunsten ontvangen die bedoeld zijn om het handelen in hun ambt te beïnvloeden. Daarnaast moeten ze voldoen aan de registratieverplichtingen die het ambt hem of haar oplegt. Verder mag de bewindspersoon in het ambt verkregen informatie niet gebruiken voor persoonlijke belangen. Ook is het van belang dat de bewindspersoon (de schijn) van belangenverstrengeling voorkomt.

lobbypraktijken en andere ongewenste belangenverstrengeling in te perken.²³ Transparency

¹⁹ P.P.T. Bovend'Eert, ‘Wat te doen met ‘draaideurpraktijken’ van politici?’, *Ars Aequi* 2018, afl. 67, p. 124-128.

²⁰ In het debat over de ontstane situatie in de verkennende fase van de kabinetsformatie werd wederom, na het aftreden van het kabinet om de toeslagenaffaire, door de Kamer benadrukt dat een nieuwe bestuurscultuur noodzakelijk is om het vertrouwen in het kabinet terug te winnen, zie *Handelingen II* 2020/21, 64, item 3.

²¹ P.P.T. Bovend'Eert, ‘Public Office and Public Trust: Standards of Conduct in Parliament: A Comparative Analysis of Rules of Conduct in Three Parliaments’, *Parliamentary Affairs* 2018, p. 1.

²² Voor een definitie van politiek-bestuurlijke integriteit zie onderstaand tekstkader dat gebaseerd is op Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Met modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en voor (dagelijkse) bestuurders) 2021, *rijksoverheid.nl*, p. 49. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/14/handreiking-integriteit-van-politieke-ambtsdragers-bij-provincies-gemeenten-en-waterschappen>

²³ ‘Lobbying in the 21st century. Transparency, Integrity and Access’, *oecd.org*, 20 mei 2021. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c6d8eff8-en/index.html?itemId=/content/publication/c6d8eff8-en>
<https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/lobbying-in-the-21st-century-c6d8eff8-en.html>

International benadrukt dat actievere bestrijding van corruptie noodzakelijk is om het functioneren van de democratie en de rechtsstaat te beschermen en te garanderen.²⁴ In 2015 dienden de toenmalige Kamerleden Bouwmeester en Oosenbrug-Blokland al aanbevelingen in middels de initiatiefnota 'Lobby in het daglicht, luisteren en laten zien', maar de lobbytransparantie- en regulering blijft in Nederland nog steeds achter.²⁵

Zelfs de belofte om bij elk wetvoorstel een lobby-paragraaf in de memorie van toelichting te zetten, wordt niet uitgevoerd. De lobbyparagraaf zou duidelijkheid moeten bieden met wie gesproken is en is volgens de aanwijzingen voor de regelgeving verplicht.²⁶

The Group of States against Corruption (hierna: GRECO), de anti-corruptie waakhond van de Raad van Europa, stelde al in 2019 dat Nederland ondermaats handelt als het gaat om het waarborgen van politieke-bestuurlijke integriteit. Zij deed maar liefst zestien aanbevelingen.²⁷ Het GRECO-rapport over politiek-bestuurlijke integriteit had een *wake up call* moeten zijn. Uit het nalevingsverslag van GRECO, verschenen op 25 maart 2021, volgt echter dat geen van deze aanbevelingen in volledigheid is opgevolgd.²⁸ Het is zorgwekkend dat GRECO Nederland op de vingers heeft moeten tikken en nog zorgwekkender dat het kabinet de aanbevelingen niet naar behoren en op tijd uitvoert. Op het terrein van integriteit van de bewindspersonen en topambtenaren zijn acht van de acht aanbevelingen niet uitgevoerd.²⁹

GRECO-aanbevelingen voor Nederland uit de vijfde evaluatieronde (2019)

Dit zijn de acht aanbevelingen die GRECO in het kader van de vijfde evaluatieronde aan Nederland heeft gedaan inzake het bevorderen van integriteit in de centrale overheid (hoogste bestuurlijke functies):

1. ontwikkeling van een **gecoördineerde strategie** voor de integriteit van personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden, op basis van een risicoanalyse, en gericht op het voorkomen en beheersen van verschillende soorten belangenverstrengeling, waaronder door middel van responsieve maatregelen op het gebied van advies, toezicht en naleving;
2. (i) ontwikkeling van een **integrale gedragscode** voor personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden, **aangevuld met passende richtsnoeren betreffende belangenverstrengeling en integriteitsgerelateerde kwesties** (bijv. geschenken, externe activiteiten, contact met derden, lobbyen etc.), en dat deze gedragscode voor het publiek gemakkelijk toegankelijk wordt gemaakt, en (ii) dat aan deze gedragscode een **toezicht- en sanctiemechanisme** wordt gekoppeld;

²⁴ 'Lifting the lid on lobbying. The hidden exercise of power and influence in the UK', *transparency.org.uk*, februari 2015. <https://www.transparency.org.uk/publications/lifthelid>

²⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 376, nr. 2; 'Open Lobby', *openstate.eu*. <https://openstate.eu/nl/openlobby/>

²⁶ Aanwijzing 4.44 Vermelding inbreng externe partijen luidt:

1. In de toelichting wordt, voor zover mogelijk en relevant voor de inhoud van de regeling, vermeld welke externe partijen inbreng hebben geleverd bij de totstandkoming van de regeling, op welke wijze dat is gebeurd, wat de strekking van de inbreng was en wat er met de inbreng is gedaan.
2. Indien voor de totstandkoming van een regeling een bijzondere procedure wettelijk is voorgeschreven, wordt aan het volgen daarvan in de toelichting aandacht geschonken.
3. Indien op hoofdpunten in een regeling wordt afgeweken van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies, wordt de reden hiervan in de toelichting weergegeven

²⁷ Acht van deze GRECO-aanbevelingen hebben betrekking op de centrale overheid (de hoogste bestuurlijke functies) en acht aanbevelingen zien op rechtshandavingsinstanties. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000 VII, nr. 91.

²⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570 VII, nr. 107; 'GRECO: Nederland blijft achterlopen met aanpak corruptie', *transparency.nl*, 26 juli 2021. <https://www.transparency.nl/nieuws/2021/07/greco-nederland-blijft-achterlopen-met-aanpak-corruptie/>; In november 2021 presenteerde oud-minister van BZK een lobbyverbod, draaideurverbod en een afkoelperiode voor bewindspersonen. De invulling van deze maatregelen blijft echter achter op de GRECO-aanbevelingen. Dit wordt verderop in de inleiding beschreven. Bovendien komen deze maatregelen pas na het eerste nalevingsrapport.

²⁹ Voor een definitie van het woord 'topambtenaren' wordt verwezen naar de bijlage.

3. (i) opzet van **begeleiding op vertrouwelijke basis** voor personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden omtrent integriteitsgerelateerde kwesties, belangenverstrengeling etc. en (ii) **vergroting van de bewustwording** van integriteitskwesties bij de personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden, waaronder door middel van periodieke trainingen;
4. (i) invoering van **regels en richtlijnen** over de wijze waarop personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden **in contact treden met lobbyisten** en andere derden die ernaar streven regeringsprocessen en -besluiten te beïnvloeden, en (ii) vergroting van de transparantie ten aanzien van contacten en onderwerpen met betrekking tot het lobbyen bij personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden;
5. ten aanzien van personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden invoering van een **verplichting om ad hoc melding** te doen van een ontstane situatie waarin sprake is van een **conflict tussen persoonlijke belangen en officiële functies**;
6. invoering van **algemene regels betreffende beperkingen na uitdiensttreding** voor personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden en die na het einde van hun functie in de publieke sector een nieuwe betrekking zoeken in **de private sector** en/of op het punt staan die betrekking te aanvaarden
7. (i) om personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden te **verplichten periodiek in het openbaar opgave te doen van hun financiële belangen**, (ii) te overwegen om ook financiële gegevens inzake echtgenoten en afhankelijke familieleden in die opgave op te nemen (met dien verstande dat deze gegevens niet noodzakelijkerwijs openbaar hoeven te worden gemaakt), en (iii) voor die opgaven een passend toetsingsmechanisme in te stellen;
8. ervoor te zorgen dat procedures die voorzien in het onderzoek naar en de **strafrechtelijke vervolging van ambtsmisbruik** (waaronder passieve omkoping) geen belemmering vormen voor de strafrechtspleging ten aanzien van bewindspersonen die ervan worden verdacht met corruptie samenhangende feiten te hebben gepleegd.

Het demissionair kabinet Rutte-III heeft in juli 2021 in reactie op het eerste nalevingsrapport de Kamer geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de aanbevelingen en de bevindingen van GRECO.³⁰ Hierin werd doorverwezen naar een volgend kabinet. De conclusie in deze brief is dat Nederland geen enkele aanbeveling heeft geïmplementeerd en dat de voorgestelde wijzigingen van het handboek bewindspersonen door GRECO onvoldoende worden geacht. Inmiddels is – mede naar aanleiding van de motie-Dassen –³¹ in de brief van de minister van Binnenlandse Zaken (hierna: BZK) van 29 november 2021 voorgesteld hoe invulling zal worden gegeven aan de GRECO-aanbevelingen.³² Tot nu toe beperkte het lobbyverbod zich tot het beleidsterrein van het eigen ministerie. Dat lobbyverbod ten aanzien van gewezen bewindspersonen wordt uitgebreid met aanpalende beleidsterreinen waarmee de gewezen bewindspersoon tijdens het ambt actieve bemoeienis heeft gehad. De SG kan in voorkomende gevallen ontheffing verlenen. Een onafhankelijke commissie kan de SG en de bewindspersoon adviseren. Daarnaast wordt een draaideurverbod geïntroduceerd.³³ Het draaideurverbod houdt in dat gewezen bewindspersonen twee jaar lang niet bij hun voormalige ministerie in dienst mogen treden na afloop van hun ambtstermijn. Ook mogen zij geen betaalde, commerciële opdrachten bij hun voormalige ministerie aanvaarden. De SG kan in voorkomende gevallen ontheffing van het

³⁰ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 570 VII, nr. 107.

³¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35 896, nr. 11 en 18.

³² *Kamerstukken II 2021/22*, 28 844, nr. 231.

³³ In het commissiedebat integriteit openbaar bestuur van 10 maart 2022 legt de minister uit dat zij qua terminologie afwijkt van de terminologie van GRECO. GRECO bedoelt met de draaideur de overstap van de publieke naar de private sector, maar de minister vat de draaideur op als binnen de publieke sector. T.a.v. de overstap naar de private sector spreekt de minister over een afkoelperiode. In het vervolg van de nota sluiten wij zoveel mogelijk aan bij de terminologie van de minister. Indieners doen echter voorstellen die aansluiten bij de wensen van GRECO.

draaideurverbod verlenen. Een onafhankelijke commissie kan hier eveneens de SG en de bewindspersoon adviseren. Tot slot wordt een afkoelperiode met verplicht advies voorgesteld. Gewezen bewindspersonen moeten voor het aanvaarden van een vervolgfunctie voor een periode van twee jaar advies vragen over de toelaatbaarheid aan een onafhankelijke commissie. Deze adviescommissie heeft drie mogelijkheden: geen bezwaar, vervolgfunctie mogelijk onder nadere voorwaarden, of de vervolgfunctie is niet mogelijk vanwege (een te groot risico op) belangenverstrengeling.

Dit zijn stappen in de goede richting. De voorgestelde maatregelen gaan echter niet ver genoeg. Ten eerste bevatten de voorgestelde maatregelen geen sanctie- en handhavingssystemen. Ten tweede bieden de maatregelen geen uitkomst voor de uitvoering van *alle* GRECO-aanbevelingen ten aanzien van de centrale overheid.³⁴ Ten derde ontbreekt coördinatie, integraliteit en consistentie tussen de verschillende ministeries.³⁵ Zo wordt de secretaris-generaal per ministerie verantwoordelijk gesteld voor de naleving van het verbrede lobbyverbod en het draaideurverbod. Verder zal een onafhankelijke commissie worden ingesteld. Onduidelijk is of de onafhankelijke commissie ministerie-overstijgend zal zijn.³⁶ Daarnaast kan de secretaris-generaal gezien zijn of haar nauwe betrokkenheid bij de besluitvorming van bewindspersonen niet of nauwelijks onafhankelijk opereren en oordelen, ondanks dat hij of zij de ambtseed heeft afgelegd. Een onafhankelijke commissie zou hiertoe wel in staat zijn, stellen de leden Dassen en Omtzigt naast andere onafhankelijke experts.³⁷ In het vervolg van de nota lichten de leden Dassen en Omtzigt hun kritiek nader toe (onder aanbeveling 4 en onder aanbeveling 6).

Opvallend is verder dat in het regeerakkoord van Rutte-IV de lijn wordt doorgezet van Rutte-III, in die zin dat het integriteitsbeleid geen prioriteit voor het kabinet is.³⁸ In het regeerakkoord doet het kabinet Rutte-IV voorstellen om de bestuurscultuur te verbeteren. Zo lezen we terug dat het kabinet voorstellen wil doen om de informatievoorziening aan de Kamer te verbeteren, een betere borging van de onafhankelijkheid van inspecties wil garanderen en de benoemingen van topambtenaren via de Algemene Bestuursdienst wil aanpassen. Ook lezen we de wens om de voorstellen van staatscommissie-Remkes uit te voeren. Ten slotte wordt de uitwerking van constitutionele toetsing ter hand genomen. De leden Dassen en Omtzigt beoordelen deze stappen als positief. De plannen zijn immers van groot belang om de bestuurscultuur te verbeteren en *checks and balances* te versterken. Er wordt echter met geen enkel woord gerept over de naleving van de GRECO-aanbevelingen. Op generlei wijze worden plannen gepresenteerd ter versterking van de politiek-bestuurlijke integriteit van bewindspersonen en topambtenaren.³⁹

³⁴ Zie ook 'Plannen om lobbyen door ex-bewindslieden aan te pakken gaan niet ver genoeg', *volkskrant.nl*, 6 december 2021. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/plannen-om-lobbyen-door-ex-bewindslieden-aan-te-pakken-gaan-niet-ver-genoege~b9f6141b/>

³⁵ *Kamerstukken II* 2021/22, 28 844, nr. 231; 'Plannen om lobbyen door ex-bewindslieden aan te pakken gaan niet ver genoeg', *volkskrant.nl*, 6 december 2021. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/plannen-om-lobbyen-door-ex-bewindslieden-aan-te-pakken-gaan-niet-ver-genoege~b9f6141b/>; Ariejan Korteweg en Eline huisman, *Lobbyland*, De Geus. Derde, geactualiseerde druk, 2022.

³⁶ *Kamerstukken II* 2020/21, 28844, nr. 231.

³⁷ 'Plannen om lobbyen door ex-bewindslieden aan te pakken gaan niet ver genoeg', *volkskrant.nl*, 6 december 2021. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/plannen-om-lobbyen-door-ex-bewindslieden-aan-te-pakken-gaan-niet-ver-genoege~b9f6141b/>

³⁸ 'Anticorruptiewaakhond: Integriteit is geen prioriteit voor Rutte III', *ftm.nl*, 20 augustus 2021. <https://www.ftm.nl/artikelen/integriteit-geen-prioriteit>

³⁹ 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025', *kabinetsformatie2021.nl*, 15 december 2021. <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

Eveneens merkwaardig is het feit dat de motie-Dassen/Omtzigt, over met potentiële bewindspersonen spreken over het lobbyverbod, het draaideurverbod en de afkoelperiode, werd gesteund door de volledige oppositie, maar werd verworpen door de coalitiepartijen.⁴⁰ De coalitiepartijen hebben door op deze wijze te handelen een kans laten liggen om bij haar aantreden de noodzakelijke aanscherping van integriteitsregels voor bewindspersonen en topambtenaren door te voeren. In reactie op vragen van het lid Dassen aangaande het vergroten van de integriteit van bewindspersonen – in het debat over de regeringsverklaring – gaf de premier eveneens geen hoop als het aankomt op verbetering van deze integriteit en de transparantie van beslissingen die worden genomen.⁴¹ Zo antwoordde de minister-president op vragen over de toepassing van de lobbyparagraaf onder nieuwe wetgeving dat hij geen idee heeft wat de lobbyparagraaf is. De leden Dassen en Omtzigt lezen dit als een achteloze opstelling ten aanzien van het vergroten van transparantie in het wetgevingsproces. Bovendien valt op te merken dat de lobbyparagraaf wel in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel in het kopje ‘consultatie en advies’ moet worden opgenomen (naar aanleiding van motie-Van Gerven/Oosenbrug, *Kamerstukken II* 2015/16, 32 637, nr. 232), echter wordt dit zelden nageleefd.⁴² Ook leidt dit – voor zover het wordt nageleefd – weliswaar tot enig nader inzicht, daadwerkelijke transparantie over het brede palet van lobbycontacten in praktijk wordt met deze maatregel niet beoogd en niet bereikt.⁴³ Zo ontbrak in het wetsvoorstel “Wet Toekomst Pensioenen”, waarover met vele personen, pensioenfondsen, sociale partners en verzekeraars gesproken en onderhandeld is, het overzicht van de lobbycontacten.

Daarnaast is in het Handboek voor bewindspersonen (hierna: het blauwe boek), zelfs na de wijziging van afgelopen januari, nog steeds opgenomen dat bewindspersonen geheel verantwoordelijk zijn voor de eigen integriteit.⁴⁴ De volledige belegging van de verantwoordelijkheid bij bewindspersonen zelf strookt echter niet met de oproep van GRECO om wettelijk bindende regelgeving vast te stellen, met inbegrip van een toezichts- en handhavingsmechanismen.

De leden Dassen en Omtzigt constateren dat als het bij bovengenoemde voorgestelde plannen blijft, Nederland ondermaats zal presteren bij de aankomende nalevingsronde van GRECO, een belangrijk Europees toezichtsorgaan dat gerespecteerd hoort te worden in haar oordeel.⁴⁵

Wanneer het kabinet ervoor kiest de GRECO-aanbevelingen niet na te leven, is de kans bovendien groot dat het kabinet en het openbaar bestuur een nog grotere vertrouwensbreuk met de maatschappij oplopen. Het verder afbreken van vertrouwen in het openbaar bestuur zal de legitimiteit van de democratie en rechtsstaat verder ondermijnen. Ook verliest het kabinet het morele gezag om andere landen te wijzen op integriteitsproblemen. Het kabinet verliest ten slotte de morele autoriteit om integriteitswetgeving in andere sectoren zoals banken en trustkantoren op te leggen.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 788, nr. 88; De directeur en een projectmedewerker van Open State Foundation vinden de plannen ook niet ver genoeg gaan, zie ‘Plannen om lobbyen door ex-bewindslieden aan te pakken gaan niet ver genoeg’, *volkskrant.nl*, 6 december 2021. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/plannen-om-lobbyen-door-ex-bewindslieden-aan-te-pakken-gaan-niet-ver-genough~b9f6141b/>

⁴¹ *Handelingen II* 2021/22, 39, item 6, p. 13.

⁴² *Kamerstukken II* 2016/17, 33 009, nr. 39

⁴³ P.P.T. Bovend’Eert, ‘Lobbypraktijken in en rond het binnenhof’, *NJB* 2020/813, afl. 13, p. 880.

⁴⁴ Handboek voor bewindspersonen, p. 89.

⁴⁵ Nederland dient uiterlijk op 30 september 2022 aanvullende informatie te overleggen aan GRECO over de uitvoering van alle aanbevelingen, zie bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570 VII, nr. 107.

Tot slot is het gebrekkig naleven van de GRECO-aanbevelingen kwalijk omdat bewindspersonen niet met de juiste waarborgen worden beschermd om goed te kunnen functioneren. Onder de huidige regelgeving zijn bewindspersonen kwetsbaar voor problemen met betrekking tot de integriteit. Vanwege de wildgroei aan regelingen en een gebrek aan duidelijke regelgeving zijn bewindspersonen veelal aangewezen op hun eigen verantwoordelijkheid en morele kompas. Zij verdienen echter duidelijke waarborgen zodat zij weten wat onder integer handelen valt, waar de grenzen liggen en welk handelen tegen de integriteit ingaat. Dit verdienen zij temeer nu bewindspersonen vanwege hun publieke functie bijzonder kwetsbaar zijn. Elke schijn van belangenverstrengeling kan leiden tot het publiekelijk in twijfel brengen van onder meer hun betrouwbaarheid als ook dat van hun collega-bewindspersonen. Het inbouwen van duidelijke, wettelijk afgebakende waarborgen zal de bewindspersonen hiertegen beschermen en kan ook leiden tot een meer ontspannen houding wanneer er vragen gesteld worden over integriteitsvraagstukken.

Om deze redenen moet nu werk gemaakt worden van de naleving van de GRECO-aanbevelingen. Opvolging geven aan de aanbevelingen van GRECO behoort tot het minimaal noodzakelijke wat het kabinet behoort te doen om de integriteit binnen de overheid te vergroten en corruptie te bestrijden. Daarom doen de leden Dassen en Omtzigt concrete voorstellen om de kritiek van GRECO richting Nederland op te lossen. De huidige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, minister Bruins Slot, gaf tijdens het commissiedebat integriteit openbaar bestuur op 10 maart 2022 aan dat het haar inzet als minister is om tot een goede uitvoering van de GRECO-aanbevelingen te komen.⁴⁶ Ook gaf de minister aan dat ze bezig is met de uitvoering van alle GRECO-aanbevelingen ten aanzien van de centrale overheid.⁴⁷ Daarbij deed de minister de volgende toezeggingen:

- Het wetsvoorstel over het draaideurverbod en de afkoelperiode met verplicht advies voor gewezen bewindspersonen wordt dit jaar aangeboden;
- De gedragscode integriteit bewindspersonen (gedragscode voor tijdens het ambt van bewindspersonen en de omgang met lobbyisten) wordt rond de zomer afgerond.

Tijdens het debat gaf de minister ook het volgende aan:

- De minister gaat na of de SG wel de juiste persoon is om ontheffing te verlenen van het draaideurverbod en het lobbyverbod. De minister wil namelijk voorkomen dat er straks veel verschillende werkwijzen gaan gelden;
- Ten opzichte van vervolgfuncties is het de insteek van de minister om met een adviescommissie met een verplicht advies te werken;
- De minister wil een nota integriteitsbeleid opstellen, maar het wordt eind 2022 of 2023 voordat dat voor elkaar is.

De leden Dassen en Omtzigt staat positief ten opzichte van het voornemen van de minister om alle GRECO-aanbevelingen uit te voeren aan. Deze initiatiefnota biedt de minister oplossingen om het integriteitsbeleid van bewindspersonen en topambtenaren te verbeteren en te voldoen aan *alle* GRECO-aanbevelingen.⁴⁸

Tot slot merken de leden Dassen en Omtzigt op dat bindende wet- en regelgeving alléén onvoldoende is om de integriteit binnen de overheid, en als onderdeel van het politieke handelen, duurzaam te versterken. Hiertoe is het noodzakelijk dat die wet- en regelgeving is ingebed in een breder kader dat leidt tot een mentaliteits- c.q. gedragsverandering. Dat bredere kader impliceert waarden als nuance, begrip en mildheid – een mildheid ook ten

⁴⁶ Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 237, p. 26.

⁴⁷ Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 237, p. 18.

⁴⁸ De nota richt zich dus op de eerste acht GRECO-aanbevelingen uit de vijfde evaluatieronde.

aanzien van inschattingfouten die politici maken, zonder hen er meteen keihard op af te rekenen. Het is kortom van belang om een politieke context te creëren waarin ruimte is om fouten te maken en ervan te leren. Hiermee wordt een angstklimaat voorkomen en is het mogelijk om ernstige fouten en corruptie binnen de overheid juist scherp aan de kaak te stellen.

De nota is als volgt opgebouwd. Eerst komen verscheidene incidenten aan de orde die inzichtelijk maken dat de Nederlandse regelgeving tekortschiet (hoofdstuk 2). Daarna wordt ingegaan op de achtergrond van GRECO en de werking van GRECO (hoofdstuk 3). Vervolgens wordt toegelicht welke stappen de leden Dassen en Omtzigt hebben ondernomen ten aanzien van behoorlijk bestuur, het waarborgen van *checks and balances*, het stimuleren van vertrouwen en het vergroten van de integriteit van bewindspersonen en topambtenaren (hoofdstuk 4). Nadien doen de leden Dassen en Omtzigt concrete voorstellen ter implementatie van de GRECO-aanbevelingen (hoofdstuk 5). Daarbij wordt per aanbeveling het volgende uiteengezet: beschrijving van de aanbeveling, de noodzaak van de aanbeveling volgens GRECO om deze in Nederland te implementeren, de huidige naleving door het kabinet en de uitvoering van de aanbeveling door andere landen. Tot slot worden voorstellen gegeven over hoe de regering de aanbeveling kan implementeren. De financiële consequenties worden daaropvolgend uitgelegd (hoofdstuk 6) en de Kamer wordt gevraagd in te stemmen met de beslispunten (hoofdstuk 7). Daarna volgt een overzicht van de concrete voorstellen van de leden Dassen en Omtzigt (hoofdstuk 8) en een dankwoord (hoofdstuk 9). In de bijlagen is tot slot het overzicht van de GRECO-aanbevelingen uit de vijfde evaluatieronde en een paragraaf voor de totstandkoming van deze initiatiefnota opgenomen (hoofdstuk 10).

2. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard

Er zijn veel voorbeelden waar gebrekkige regelgeving, het niet afdwingen van bestaande regelgeving en een defect moreel kompas leiden tot onwenselijke situaties in het Nederlandse openbaar bestuur.

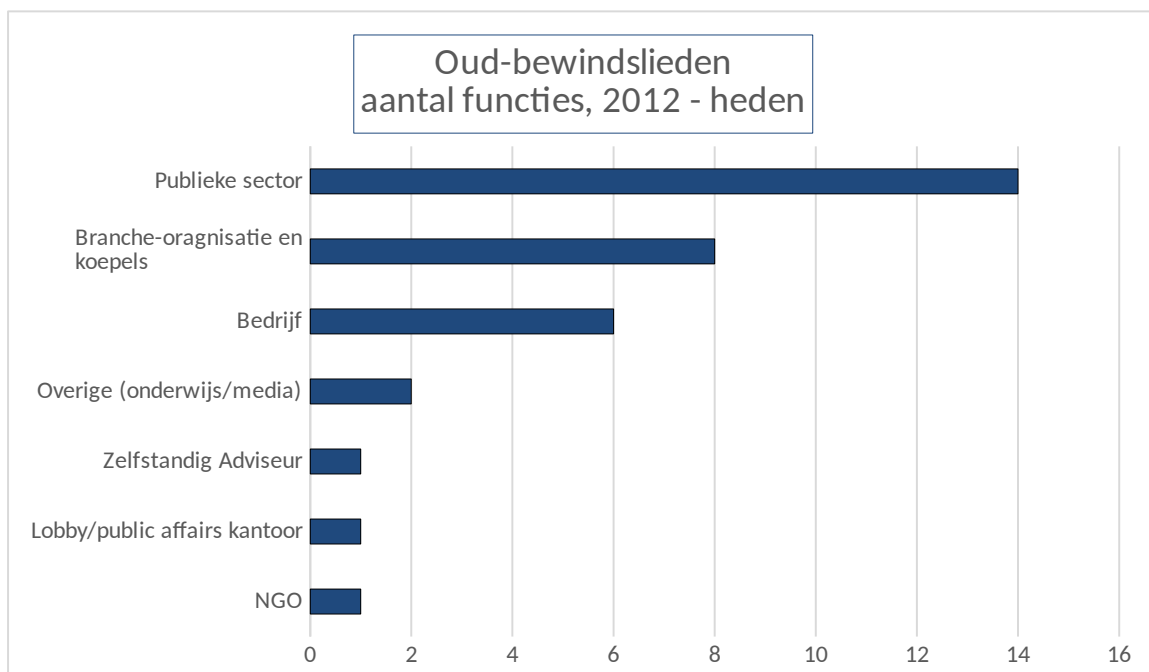
In dit hoofdstuk beschrijven we drie van die situaties:

- Twee bewindspersonen die nog tijdens hun ambtsperiode in 2021 de overstap maken naar een lobbyorganisatie en al hun kennis en netwerk meenemen;
- De lobby voor de afschaffing van de dividendbelasting, die achter de schermen gebeurde, in geen enkel verkiezingsprogramma stond, maar toch leidde tot de grootste belastingverlaging in het vorige regeerakkoord;
- De bankenlobby die via de achterdeur en met hulp van de minister van Financiën een wet wist te wijzigen, waarbij het parlement, de Raad van State en anderen bewust om de tuin geleid werden.

Deze drie voorbeelden vormen ook de inspiratie voor een aantal wijzigingen van GRECO. Zij zijn echter niet de enige zwakke plekken in het Nederlandse systeem. De partijfinanciering, met een aantal uitzonderlijk grote giften en vermeende verbanden tussen de wensen van de donoren en de politieke partijen is een ander kwetsbaar punt, maar die wordt waarschijnlijk wel aan banden gelegd in de recentelijk door de Tweede Kamer aangenomen wijziging in de wet op de financiering politieke partijen. De gebrekkige controle op het handelen van Nederlandse bewindspersonen en lobbyisten in Brussel is een ander deficit dat grotendeels buiten de *scope* van deze nota valt, maar wel duidelijk om aandacht vraagt.

Een minister en een staatssecretaris stappen rechtstreeks over naar lobbyorganisaties
Veel oud-bewindspersonen maken integere keuzes en kiezen ervoor hun kennis en netwerk niet tijdens hun ambtstermijn of kort na hun ambtstermijn in te zetten voor een functie als

lobbyist op het oude beleidsterrein. Zo werkte oud-minister van Financiën Dijsselbloem na zijn vertrek de eerste twee jaar niet in een sector waar hij als minister verantwoordelijk voor was. Tijdens zijn ministerschap pleitte hij voor een afkoelperiode van een aantal jaar voor politici die na hun carrière de overstap maken naar een sector waar zij eerder als minister voor verantwoordelijk waren. Een jaar na zijn ministerschap zat Dijsselbloem in 2018 de Commissie-Parameters voor, die adviseerde over de rekenrente en rekenrendementen voor pensioenfondsen.⁴⁹ Sinds 2019 is hij voorzitter van Vereniging Natuurmonumenten,⁵⁰ voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid⁵¹ en voorzitter van de raad van toezicht van Wageningen University & Research.⁵² In 2021 werd hij voorzitter van de onafhankelijke commissie van het Nationaal Groeifonds.⁵³ Zijn keuze om niet in de bankensector te gaan werken na zijn ambtstermijn als minister van Financiën is in lijn met hetgeen hij bepleitte tijdens zijn ministerschap. Destijds pleitte hij voor de instelling van een afkoelperiode van een aantal jaar voor politici die overstappen naar de financiële sector.⁵⁴



Figuur 2 Bron: Volkskrant en Open State Foundation (2021)⁵⁵

⁴⁹ 'Dijsselbloem leidt onderzoek rekenrente en pensioenrendement', *fd.nl*, 25 januari 2019. <https://fd.nl/economie-politiek/1287107/dijsselbloem-leidt-onderzoek-rekenrente-en-pensioenrendement-v0a2caJub38R>; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 32 043, nr. 485.

⁵⁰ 'Jeroen Dijsselbloem nieuwe voorzitter Natuurmonumenten', *natuurmonumenten.nl*, 18 mei 2019. <https://www.natuurmonumenten.nl/nieuws/jeroen-dijsselbloem-nieuwe-voorzitter-natuurmonumenten>

⁵¹ 'Dijsselbloem voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid', *onderzoeksraad.nl*. [https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/14122/dijsselbloem-voorzitter-onderzoeksraad-voor-veiligheid#:~:text=Jeroen%20Dijsselbloem%20wordt%20de%20nieuwe,voorzitter%20is%20van%20de%20OVV.&text=Dijsselbloem%20\(1966\)%20was%20van%205.oktober%202017%20minister%20van%20Financi%C3%ABn](https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/14122/dijsselbloem-voorzitter-onderzoeksraad-voor-veiligheid#:~:text=Jeroen%20Dijsselbloem%20wordt%20de%20nieuwe,voorzitter%20is%20van%20de%20OVV.&text=Dijsselbloem%20(1966)%20was%20van%205.oktober%202017%20minister%20van%20Financi%C3%ABn)

⁵² 'Dijsselbloem nieuwe voorzitter raad van toezicht Wageningen Universiteit', *fd.nl*, 2 april 2019. <https://fd.nl/economie-politiek/1295553/dijsselbloem-nieuwe-voorzitter-raad-van-toezicht-wageningen-universiteit>

⁵³ 'Benoeming voorzitter commissie Nationaal Groeifonds', *rijksoverheid.nl*, 30 maart 2021. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/03/30/benoeming-voorzitter-commissie-nationaal-groeifonds>

⁵⁴ 'Dijsselbloem wil afkoelperiode politici bij het overstappen naar banken', *transparency.nl*, 21 mei 2015. <https://www.transparency.nl/nieuws/2015/05/draaideur/>

⁵⁵ 'Een groeiend deel van oud-politici wordt lobbyist, en is daar niet transparant over', *volkskrant.nl*, 22 oktober 2021. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/een-groeiend-deel-van-oud-politici-wordt-lobbyist-en-is-daar-niet-transparant-over~bb6eb421/>

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat veel oud-bewindslieden tussen 2012 en 2021 binnen de publieke sector bleven werken en zo het algemene belang blijven dienen. Wanneer oud-bewindslieden echter de overstap maken naar een brancheorganisatie of een koepel, naar een bedrijf, naar een lobby of *public affairs* kantoor of zelfstandig adviseur worden of voor een non-gouvernementele organisatie (ngo) gaan werken, is het mogelijk dat zij hun kennis en netwerk opgedaan als bewindspersoon inzetten om te lobbyen of dat zij tijdens de ambtstermijn alvast de belangen van de toekomstige werkgever in het bijzonder hebben behartigd. Dit is een zeer kwetsbaar gebied waarvoor in Nederland weinig regels gelden en de richtlijnen die gelden, niet afdwingbaar zijn.

Enkele incidenten uit de afgelopen jaren zullen hieronder uiteen worden gezet om het bovenstaande te illustreren. Hierbij moet worden opgemerkt dat twee voorbeelden van recente overstappen beschreven, waarin ook de huidige regels en richtlijnen evident niet zijn nageleefd. Verder beschrijven we een aantal andere overstappen, die aanleiding geven om de regels duidelijk te maken en aan te scherpen.

Gezien een beperkt aantal partijen het afgelopen decennium de coalitiepartijen en derhalve de facto de machtspartijen van Nederland zijn geweest en zij relatief veel bewindspersonen leverden in de afgelopen kabinetsperiodes, worden bewindspersonen van een aantal partijen relatief vaak beschreven in onderstaande voorbeelden. Daarbij speelt nog mee dat machtspartijen een grotere kans lopen op het begaan van niet-integere handelingen, omdat zij nu eenmaal vaker voor ingewikkelde integriteitskwesties kunnen komen te staan. Met het beschrijven van deze kwesties willen de leden Dassen en Omtzigt dan ook niet de indruk wekken dat alleen bewindspersonen van deze partijen integriteitsschendingen kunnen begaan, of dat alle bewindspersonen van deze partijen niet-integer zijn. De leden Dassen en Omtzigt willen er met nadruk op wijzen dat de indruk kan worden gewekt dat alle of een groot deel van de bewindspersonen niet integer handelen, maar dat dit niet het geval is. Verreweg de meeste bewindspersonen handelen integer. De aanbevelingen moeten echter worden opgevolgd. Allereerst omdat bewindspersonen een duidelijk integriteitskader verdienen waarvan ze weten dat ze daarbinnen dienen te handelen, zodat ook wanneer integriteitskwesties moeilijk in te schatten zijn hen zekerheid geboden wordt. Bovendien moet het ervoor zorgen dat er aansluiting bestaat tussen de publieke verwachtingen en de regels die van kracht zijn. Schijn van belangenverstrengeling is uitermate schadelijk voor het vertrouwen in het openbaar bestuur en duidelijke regelgeving zal de schijn voorkomen.

De minister en staatssecretaris die gingen lobbyen

Cora van Nieuwenhuizen (VVD) aanvaardde een baan als lobbyist bij Vereniging Energie-Nederland en stapte afgelopen augustus op als minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).⁵⁶ Energie-Nederland is de branchevereniging die onder meer Gazprom, Shell, Eneco, RW, GasTerra, Vattenfall, BP en Essent vertegenwoordigt.⁵⁷ Gazprom is het grootste aardgasbedrijf, afkomstig uit Rusland. Het is de grootste gasleverancier aan Europa, dat voor 40% afhankelijk is van Russisch gas. Naar aanleiding van het conflict in Oekraïne heeft de branchevereniging besloten het lidmaatschap van Gazprom en dochterbedrijf Wingas op te zeggen.⁵⁸

⁵⁶ De overstap van Van Nieuwenhuizen ontving veel media-aandacht, zie onder meer ‘Omstreden overstap Van Nieuwenhuizen: van minister tot lobbyist. ‘Sorry, ik vind dit dus niet kunnen’’, *ad.nl*, 31 augustus 2021. <https://www.ad.nl/politiek/omstreden-overstap-van-nieuwenhuizen-van-minister-tot-lobbyist-sorry-ik-vind-dit-dus-niet-kunnen~a3ca3259/>

⁵⁷ Zie de website van Energie-Nederland voor een overzicht van de leden. <https://www.energie-nederland.nl/leden/>

De werkzaamheden in de nieuwe functie van Van Nieuwenhuizen vallen onder lobbywerkzaamheden op haar oude departement.⁵⁹ Haar overstap is bovendien extra opvallend, omdat Van Nieuwenhuizen in januari 2021 vijf dagen waarnemend minister Economische Zaken en Klimaat (EZK) is geweest.⁶⁰ De Minister van EZK draagt beleidsverantwoordelijkheid voor de energiesector.⁶¹ De energiesector is primair afhankelijk van diens besluitvorming en heeft daarmee graag een voet tussen de deur van dit ministerie.⁶² Tegelijkertijd zijn daarbij op specifieke onderdelen ook aangelegenheden in het geding die behoren tot de verantwoordelijkheid van onder meer de minister van IenW. Hierbij is te denken aan de betrokkenheid van IenW bij aanwijzing van gebieden op zee die geschikt zijn voor windenergie.⁶³

Van Nieuwenhuizen deelde op 23 juli 2021 al aan de minister-president mede dat ze zou worden voorgedragen bij de branchevereniging. Desondanks hoefde ze niet per direct te vertrekken.⁶⁴ Hier werden door velen terechte vraagtekens bij gezet. Onder meer door Kamerleden, Europarlementariërs⁶⁵ en hoogleraren staats- en bestuursrecht en *public affairs* als Wim Voermans en Arco Timmermans.⁶⁶ Van Nieuwenhuizen kon zo bij belangrijke ministersbesprekingen zijn, zoals de extra ingelaste ministerraden tussen 15 en 30 augustus waarin het kabinet besloot honderden miljoenen extra aan de energiesector te besteden,⁶⁷ vermoedelijk zonder aan al haar collega's mededeling te doen van haar nieuwe functie. Op 31 augustus nam Van Nieuwenhuizen afscheid. Voor haar afscheid heeft ze dus deelgenomen aan meerdere vergaderingen waarin het over de miljoenenimpuls ging voor de sector waarin zij ging werken.⁶⁸ Het is niet uitgesloten dat er andere belangrijke dossiers zijn op

⁵⁸ 'Gazprom en Wingas niet langer lid Vereniging Energie-Nederland', *energie-nederland.nl*, 25 februari 2022.

⁵⁹ EZK en IenW zijn de ministeries belast met de klimaat- en energieportefeuilles, en komen direct overeen met de thema's waar Vereniging Energie Nederland als branchevereniging belangen voor behartigt. Zie de website van Energie-Nederland voor een overzicht van de thema's die het behartigt. <https://www.energie-nederland.nl/vereniging-energietransitie/onze-themas/>

⁶⁰ *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 3955, p. 2; *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 3954, p. 1.

⁶¹ 'Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)', *parlement.com*. <https://www.parlement.com/id/vkipib6gd7ze/ministerie-van-economische-zaken-en>

⁶² *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 3955, p. 2; Zie de website van Rijksoverheid voor een overzicht waaruit blijkt dat Energie-Nederland meermaals aan tafel zat bij het ministerie van EZK.

<https://www.rijksoverheid.nl/zoeken?trefoord=%22energie+nederland%22+&search-submit=>

⁶³ *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 3954, p. 1.

⁶⁴ Besluit op een verzoek om informatie over het vertrek van minister Cora van Nieuwenhuizen naar de Vereniging Energie Nederland. Het gaat om een verzoek op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2022/01/21/bsluit-wob-verzoek-over-vertrek-minister-van-nieuwenhuizen>; 'Van Nieuwenhuizen wilde aanblijven als minister toen ze baan aannam in de lobbysector, Rutte was akkoord', *volkskrant.nl*, 24 januari 2022. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/van-nieuwenhuizen-wilde-aanblijven-als-minister-toen-ze-baan-had-aanvaard-als-lobbyist-rutte-vond-het-goed~bcb992c1/>; 'Van Nieuwenhuizen mocht van Rutte ook met lobbybaan aanblijven als minister', *ad.nl*, 24 januari 2022. <https://www.ad.nl/politiek/van-nieuwenhuizen-mocht-van-rutte-ook-met-lobbybaan-aanblijven-als-minister~a87f84ce/>

⁶⁵ 'Vraagtekens bij vertrek minister Van Nieuwenhuizen naar energiebranche', *volkskrant.nl*, 31 augustus 2021. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/vraagtekens-bij-vertrek-minister-van-nieuwenhuizen-naar-energiebranche~b7359c68/>

⁶⁶ 'We slaan een flater in Europa met Van Nieuwenhuizen', *telegraaf.nl*, 1 september 2021.

<https://www.telegraaf.nl/video/2132009729/we-slaan-een-flater-in-europa-met-van-nieuwenhuizen>; 'Haagse draaideurdiscussie ontvlamt na 'opportunistische' overstap Van Nieuwenhuizen', *fd.nl*, 31 augustus 2021. <https://fd.nl/economie-politiek/1410026/haagse-draaideurdiscussie-ontvlamt-na-opportunistische-overstap-van-nieuwenhuizen>

⁶⁷ 'Rutte wist al weken van nieuwe baan Cora van Nieuwenhuizen', *nos.nl*, 10 september 2021.

<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2397274-rutte-wist-al-weken-van-nieuwe-baan-cora-van-nieuwenhuizen>

energiegebied waarvan zij weet heeft. Dit gebeurde allemaal terwijl de minister-president al op de hoogte was van haar nieuwe functie en haar aanvankelijk liet aanblijven.⁶⁹

Volgens Van Nieuwenhuizen zelf, zou de overstap vallen binnen de regels die we in dit land met elkaar hebben opgesteld.⁷⁰ Als bewindspersoon zou ze geen actieve beleidsbemoedienissen hebben gehad op de energiedossiers.⁷¹ Ze trok zich niet terug uit de besluitvorming om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen.⁷² De minister-president was hiervan op de hoogte, maar bracht deze informatie lange tijd niet naar buiten.⁷³ Vermoedelijk deelde hij deze informatie niet met andere bewindspersonen. Dit alles terwijl de minister-president Van Nieuwenhuizen bij haar aanstelling als bewindspersoon een brief liet ondertekenen waarin de volgende passages staan:

*‘Met ingang van (datum) heb ik alle betaalde en onbetaalde (neven-) functies en andere nevenactiviteiten neergelegd. Ik heb geen afspraken in enigerlei vorm gemaakt, en zal deze ook niet maken over het aanvaarden of hervatten van (neven-) functies en andere nevenactiviteiten na afloop van mijn ambtsperiode als (minister/staatssecretaris). (...). Ik realiseer mij dat ik tijdens en na mijn ambtsperiode gebonden ben aan een geheimhoudingsverplichting ten aanzien van hetgeen wordt besproken of geschiedt in de ministerraad en onderraden, en ten aanzien van gegevens waar ik overigens ambtshalve van kennisneem. Voorts onderschrijf ik dat ik bij het aanvaarden van een functie na afloop van mijn ambtsperiode zo dien te handelen dat daarmee niet de schijn wordt gewekt dat ik tijdens mijn ambtsuitoefening onzuiver heb gehandeld, c.q. verkeerd omga met de kennis die ik tijdens die periode heb opgedaan’.*⁷⁴

De leden Dassen en Omtzigt hebben meermaals gevraagd om deze brief openbaar te maken.⁷⁵ De brief is niet openbaar gemaakt, maar de minister-president heeft bevestigd dat Van Nieuwenhuizen de brief heeft ondertekend.⁷⁶ Duidelijk is dat Van Nieuwenhuizen zich niet aan deze passages heeft gehouden en dat minister-president Rutte hiervan op de hoogte was.⁷⁷ Sterker nog, toen het lid Wassenberg (PvdD) vroeg of de minister-president de casus van

⁶⁸ ‘Rutte wist al weken van nieuwe baan Cora van Nieuwenhuizen’, *nos.nl*, 10 september 2021.

<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2397274-rutte-wist-al-weken-van-nieuwe-baan-cora-van-nieuwenhuizen>

⁶⁹ ‘Van Nieuwenhuizen wilde aanblijven als minister toen ze baan aannam in de lobbysector, Rutte was akkoord’, *volkskrant.nl*, 24 januari 2022. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/van-nieuwenhuizen-wilde-aanblijven-als-minister-toen-ze-baan-had-aanvaard-als-lobbyist-rutte-vond-het-goed~bcb992c1/>

⁷⁰ ‘Minister van Nieuwenhuizen: ‘Voor mij is het belangrijk dat ik me aan alle regels houd’’, *nos.nl*, 31 augustus 2021. <https://nos.nl/nieuwsuur/video/2395911-minister-van-nieuwenhuizen-voor-mij-is-het-belangrijk-dat-ik-me-aan-alle-regels-houd>

⁷¹ ‘Minister van Nieuwenhuizen: ‘Voor mij is het belangrijk dat ik me aan alle regels houd’’, *nos.nl*, 31 augustus 2021. <https://nos.nl/nieuwsuur/video/2395911-minister-van-nieuwenhuizen-voor-mij-is-het-belangrijk-dat-ik-me-aan-alle-regels-houd>

⁷² ‘Cora van Nieuwenhuizen stapt op als minister van Infrastructuur’, *parool.nl*, 31 augustus 2021. <https://www.parool.nl/nederland/cora-van-nieuwenhuizen-stapt-op-als-minister-van-infrastructuur~b4f20aff/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

⁷³ Besluit op een verzoek om informatie over het vertrek van minister Cora van Nieuwenhuizen naar de Vereniging Energie Nederland. Het gaat om een verzoek op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2022/01/21/besluit-wob-verzoek-over-vertrek-minister-van-nieuwenhuizen>

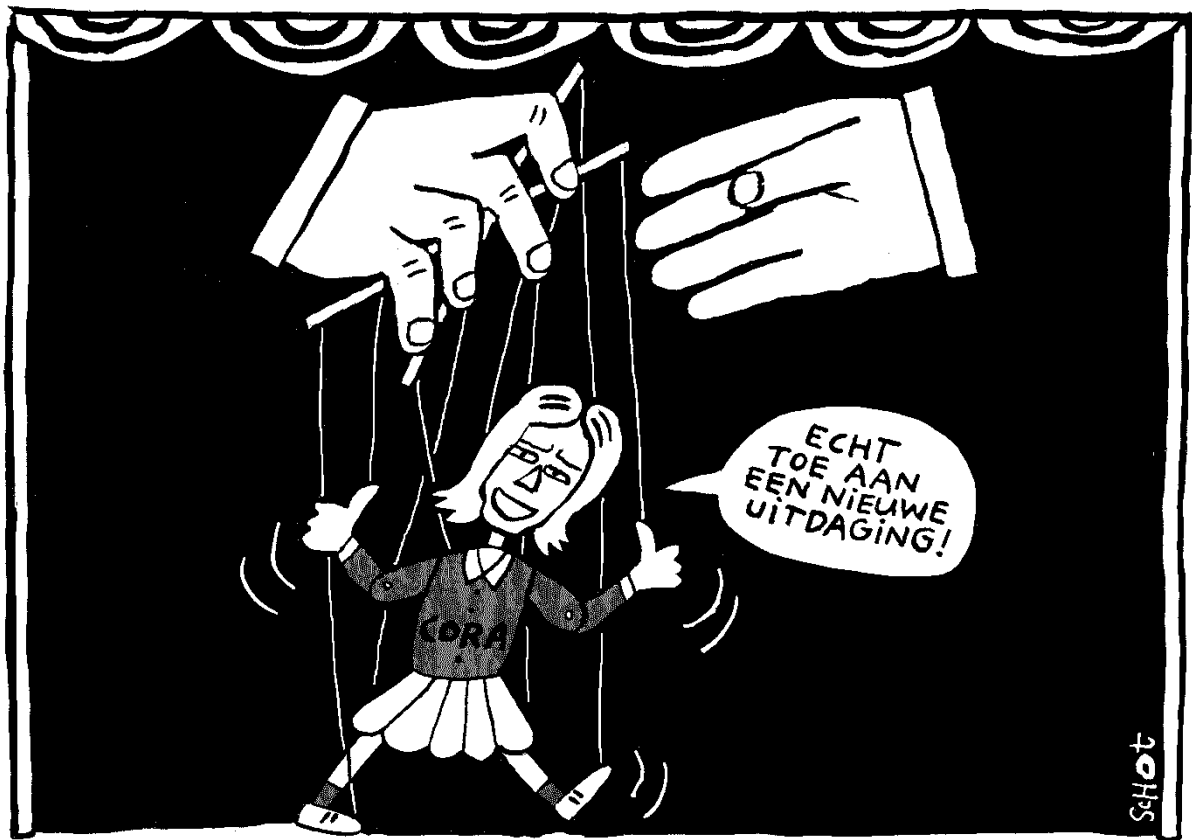
⁷⁴ Handboek voor bewindspersonen, p. 85-86.

⁷⁵ *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 1748, p. 3; *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 2176, p. 2.

⁷⁶ *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 2176, p. 2.

⁷⁷ ‘Van Nieuwenhuizen wilde aanblijven als minister toen ze baan aannam in de lobbysector, Rutte was akkoord’, *volkskrant.nl*, 24 januari 2022. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/van-nieuwenhuizen-wilde-aanblijven-als-minister-toen-ze-baan-had-aanvaard-als-lobbyist-rutte-vond-het-goed~bcb992c1/>

Nieuwenhuizen (zonder enige afkoelperiode) ook een raar figuur vindt, antwoordde Rutte dat hij het ingewikkeld vindt en dat in het kabinet iedereen deel uitmaakt van alle discussies.⁷⁸



Figuur 3: door Bas van der Schot, verschenen in de Volkskrant op 1 september 2021

Van Nieuwenhuizen is niet de eerste en de enige die een integriteitsschending beging. Stientje van Veldhoven (D66), oud-staatssecretaris van hetzelfde ministerie (IenW) met portefeuilles als circulaire economie, maakte eveneens een merkwaardige overstap.⁷⁹ Zij trad namelijk in dienst als vicepresident van het World Resources Institute, terwijl zij in 2019 trots meldde dat het Platform for the Acceleration of the Circular Economy (PACE) naar Nederland was gehaald en ondergebracht bij de WRI.⁸⁰ Daarnaast ontving het WRI 1,7 miljoen subsidie van het ministerie van IenW in de afgelopen vijf jaar en zat zij ‘ambtshalve’ in de board van PACE zonder dat te melden aan het parlement en zonder toestemming te vragen aan de minister-president.⁸¹

De twee voorgaande voorbeelden gaan over bewindspersonen die al tijdens hun ambtstermijn afspraken met organisaties buiten de overheid maakten over een overstap. Zij hielden zich

⁷⁸ *Handelingen II* 2021/22, 103, item 7, p. 1-51.

⁷⁹ *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 208; *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 237; *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 3952.

⁸⁰ ‘Staatssecretaris Van Veldhoven (D66) heeft andere baan’, *nos.nl*, 9 juli 2021. <https://nos.nl/artikel/2388603-staatssecretaris-van-veldhoven-d66-heeft-andere-baan>; ‘Vier op de tien oud-politici sinds 2017 aan de slag als lobbyist’, *trouw.nl*, 13 oktober 2021. <https://www.trouw.nl/politiek/vier-op-de-tien-oud-politici-sinds-2017-aan-de-slag-als-lobbyist~becb648d/>; ‘Nevenfunctie Van Veldhoven een half jaar niet gemeld aan parlement’, *nporario1.nl*, 18 oktober 2021. <https://www.nporadio1.nl/nieuws/politiek/53ec7203-909d-4ea7-8a0d-2aa4fac27a42/nevenfunctie-van-veldhoven-een-half-jaar-niet-gemeld-aan-parlement>

⁸¹ ‘Nevenfunctie Van Veldhoven een half jaar niet gemeld aan parlement’, *nporario1.nl*, 18 oktober 2021. <https://www.nporadio1.nl/nieuws/politiek/53ec7203-909d-4ea7-8a0d-2aa4fac27a42/nevenfunctie-van-veldhoven-een-half-jaar-niet-gemeld-aan-parlement>

duidelijk niet aan hun eigen beloftes die ze aan de formateur deden. Ook wanneer bewindspersonen vlak na hun ambtstermijn of na gedwongen aftreden overstappen naar functies in de lobby sfeer of op hun eigen beleidsterrein, kunnen er controverses ontstaan.

Dit gebeurde bij Halbe Zijlstra (VVD), voormalig minister van Buitenlandse Zaken en nu werkzaam bij bouwbedrijf VolkerWessels. Hij zou contact hebben gelegd met het ministerie van IenW om goedkeuring te ontvangen voor een vergunning voor de stort van granuliet in een zandafgraving en daarbij gebruik hebben gemaakt van zijn kennis en contacten uit zijn bewindperiode.⁸² Volgens de overheid heeft Zijlstra het besluit alleen bespoedigd en heeft hij geen invloed gehad op het besluit zelf. Zijlstra gaf zelf aan dat hij alleen mensen met elkaar in contact heeft gebracht en nooit iemand onder druk heeft gezet.⁸³ De overstap van Halbe Zijlstra is niet verboden en het valt te prijzen dat hij, net als een aantal andere hier genoemde personen snel na zijn aftreden betaald werk vond. Toch is dit het soort situatie en discussie die de leden Dassen en Omtzigt graag willen voorkomen met de voorstellen in deze nota.

Er zijn nog legio voorbeelden op te noemen van situaties waarbij een overstap vragen op riep. Zo herinneren we ons Gerrit Zalm (VVD), oud-minister van Financiën, die door het Openbaar Ministerie is aangemerkt als verdachte vanwege falend toezicht op witwassende klanten bij ABN AMRO.⁸⁴ Tijdens zijn ministerschap (1994-2002, 2003-2007) droeg hij verantwoordelijkheid voor een belastingakkoord van de Belastingdienst met Shell waarmee het olieconcern 7,5 miljard euro aan dividendbelasting kon ontlopen.⁸⁵ Later werd hij commissaris bij Shell.⁸⁶ Bovendien zorgde het ministerie van Financiën in 2005 voor een vrijstelling van adviesregels voor de Dirk Scheringa Bank (DSB).⁸⁷ De Autoriteit Financiële Markten (AFM) kon daardoor niet optreden tegen misstanden.⁸⁸ Zalm werd vervolgens in 2006 gefotografeerd in het AZ-stadion met Dirk Scheringa, oprichter, eigenaar en directeur van de DSB.⁸⁹ Drie maanden na het einde van zijn ministerschap in 2007 werd hij hoofd economische strategie van de bank.⁹⁰ Een jaar na het einde van Zalm's ministerschap (op 1

⁸² 'Topambtenaren schonden integriteitsregels rond omstreden granulietstort', *nos.nl*, 24 september 2020. <https://nos.nl/artikel/2349618-topambtenaren-schonden-integriteitsregels-rond-omstreden-granulietstort>

⁸³ 'Halbe Zijlstra loog over zijn rol bij het goedkeuren van granulietstort', *parool.nl*, 24 september 2020. <https://www.parool.nl/nederland/halbe-zijlstra-loog-over-zijn-rol-bij-het-goedkeuren-van-granulietstort~be63d2ad/>

⁸⁴ 'ABN Amro en Gerrit Zalm moeten bloeden voor witwasfouten', *parool.nl*, 19 april 2021. <https://www.parool.nl/nederland/abn-amro-en-gerrit-zalm-moeten-bloeden-voor-witwasfouten~b42a7d4d/>

⁸⁵ 'Een oplossing voor Shell', *trouw.nl*, 16 juni 2018. <https://www.trouw.nl/nieuws/een-oplossing-voor-shell~b55464fc/>; 'DSB, nu weer Shell: wie Gerrit Zalm in dienst neemt, kan rekenen op politieke gunsten uit Den Haag', *decorrespondent.nl*, 28 juni 2018. <https://decorrespondent.nl/8449/dsb-nu-weer-shell-wie-gerrit-zalm-in-dienst-neemt-kan-rekenen-op-politieke-gunsten-uit-den-haag/508302815251-0898f0a3>

⁸⁶ 'Gerrit Zalm krijgt commissariaat bij Shell', *ftm.nl*, 13 december 2021. <https://www.ftm.nl/artikelen/gerrit-zalm-krijgt-commissariaat-bij-shell?share=1sMchMWKJCepys%2B4l4E2Xh2Cab%2F82Z8llyK0GJHP2nAnnbdvghbZx9S7OrWEUw%3D%3D>

⁸⁷ Rapport van de commissie van Onderzoek DSB Bank, *rijksoverheid.nl*, 23 juni 2010. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/06/29/rapport-van-de-commissie-van-onderzoek-dsb-bank>; 'DSB, nu weer Shell: wie Gerrit Zalm in dienst neemt, kan rekenen op politieke gunsten uit Den Haag', *decorrespondent.nl*, 28 juni 2018. <https://decorrespondent.nl/8449/dsb-nu-weer-shell-wie-gerrit-zalm-in-dienst-neemt-kan-rekenen-op-politieke-gunsten-uit-den-haag/508302815251-0898f0a3>

⁸⁸ Rapport van de commissie van Onderzoek DSB Bank, *rijksoverheid.nl*, 23 juni 2010. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/06/29/rapport-van-de-commissie-van-onderzoek-dsb-bank>

⁸⁹ 'DSB, nu weer Shell: wie Gerrit Zalm in dienst neemt, kan rekenen op politieke gunsten uit Den Haag', *decorrespondent.nl*, 28 juni 2018. <https://decorrespondent.nl/8449/dsb-nu-weer-shell-wie-gerrit-zalm-in-dienst-neemt-kan-rekenen-op-politieke-gunsten-uit-den-haag/508302815251-0898f0a3>

⁹⁰ 'DSB, nu weer Shell: wie Gerrit Zalm in dienst neemt, kan rekenen op politieke gunsten uit Den Haag', *decorrespondent.nl*, 28 juni 2018. <https://decorrespondent.nl/8449/dsb-nu-weer-shell-wie-gerrit-zalm-in-dienst-neemt-kan-rekenen-op-politieke-gunsten-uit-den-haag/508302815251-0898f0a3>

juli 2008) schrapte de regering de vrijstelling uit de wet en kon de AFM optreden, waarna alle gevolgen van het wanbeleid van DSB boven water kwamen.⁹¹

We ronden af met Camiel Eurlings (CDA), oud-minister van Verkeer en Waterstaat voor een periode van drie jaar (2007-2010), waarna hij in 2011 tot de directie van KLM toetrad. Als minister droeg hij verantwoordelijkheid voor het vliegverkeer, waarna hij een jaar later als belangenbehartiger bij KLM voor hetzelfde beleidsterrein verantwoordelijk was.⁹² Ook zijn overstap was niet verboden en viel binnen de destijds geldende normen. Toch kan een dergelijke situatie een schijn van belangenverstrengeling opleveren en daarmee het vertrouwen in de politiek schaden. De voorstellen uit deze initiatiefnota willen dan ook dergelijke situaties voorkomen.

De huidige regelgeving voldoet dus niet om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen en dus argwaan en wantrouwen in het openbaar bestuur tegen te gaan. De casussen tonen het belang aan van het naleven van de GRECO-aanbevelingen. GRECO beveelt immers onder meer aan algemene regels in te voeren betreffende de uitdiensttreding en regels in te voeren over (de transparantie van) lobbyen. Deze regels zijn van belang, aangezien dergelijke overstappen – naar de opvatting van Dassen, Omtzigt en vele staatsrechtgeleerden – de Nederlandse democratie uitermate kwetsbaar maken.⁹³ Als de GRECO-aanbevelingen tijdig waren nageleefd, hadden enkele van de besproken voorbeelden waarschijnlijk niet plaatsgevonden.

Een lobby die miljarden kostte: de dividendbelasting

Ook vinden integriteitsschendingen plaats, voortkomend uit de invloed van de lobbysector. Zo vond minister-president Rutte het afschaffen van de dividendbelasting vanaf het begin van het aantreden als minister-president al een interessante optie om zo het Nederlandse vestigingsklimaat te verbeteren en werkgelegenheid te vergroten.⁹⁴ Dat deze afschaffing het vestigingsklimaat zou verbeteren valt echter niet wetenschappelijk te bewijzen en de Kamer uit van alle kanten kritiek: het zou Nederland 2 miljard per jaar kosten.⁹⁵ De afschaffing maakte voor Nederlandse aandeelhouders niet uit, gezien zij de belasting kunnen verrekenen.⁹⁶ Al vanaf 2005, zo blijkt uit een Wob-verzoek,⁹⁷ lobbyt Unilever (onder de naam ABUP samen met Akzo, Philips en Shell) voor de afschaffing van de dividendbelasting en kreeg in 2017 zijn zin: per 2020 zou de dividendbelasting afgeschaft worden. Unilever besloot daarna (in ieder geval publiekelijk) om het hoofdkantoor te vestigen in Rotterdam. Nadat een onbekend aantal ongenoemde CEO's van van oudsher Nederlandse multinationals periodiek

[neemt-kan-rekenen-op-politieke-gunsten-uit-den-haag/508302815251-0898f0a3](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/06/29/rapport-van-de-commissie-van-onderzoek-dsb-bank)

⁹¹ Rapport van de commissie van Onderzoek DSB Bank, *rijksoverheid.nl*, 23 juni 2010.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/06/29/rapport-van-de-commissie-van-onderzoek-dsb-bank>; 'Gerrit Zalm vrijgepleit voor rol bij DSB', *fd.nl*, 1 november 2016.

<https://fd.nl/ondernemen/1173859/gerrit-zalm-vrijgepleit-voor-rol-bij-dsb>

⁹² 'Van politiek naar bedrijfsleven: Wie gingen Jan Kees de Jager voor?', *ftm.nl*, 22 juli 2014.

<https://www.ftm.nl/artikelen/politiek-naar-bedrijfsleven?share=%2Fie%2FOS53QFQ8YqMaOgUW%2FKz76HWBnj19yEdLYu2qwYdsKeXL50B9ztjNyXeL9Q%3D%3D>

⁹³ 'Het kabinet zoekt de randjes op', *nrc.nl*, 31 augustus 2021. <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/08/31/het-kabinet-zoekt-de-randjes-op-a4056668>

⁹⁴ 'Rutte vanaf zijn aantreden bezig met afschaffen dividendbelasting', *rtlnieuws.nl*, 7 september 2018.

<https://www.rtlnieuws.nl/economie/artikel/4410176/dividendbelasting-afschaffen-rutte-acht-jaar-shell-unilever>

⁹⁵ 'Afschaffing dividendbelasting gaat 2 miljard euro of meer kosten', *executivefinance.nl*, 17 augustus 2018.

<https://executivefinance.nl/2018/08/afschaffing-dividendbelasting-gaat-2-miljard-euro-of-meer-kosten/>

⁹⁶ 'Lobby tegen dividendbelasting al jaren aan de gang', *nos.nl*, 8 september 2018. <https://nos.nl/artikel/2249519-lobby-tegen-dividendbelasting-al-jaren-aan-de-gang>; 'Gat van 600 miljoen euro door afschaffing dividendtaks', *nos.nl*, 16 augustus 2018. <https://nos.nl/artikel/2246348-gat-van-600-miljoen-euro-door-afschaffing-dividendtaks>

⁹⁷ De documenten zijn nu niet meer op de Rijksoverheid site terug te vinden.

met de ambtelijke top van het ministerie van Financiën met elkaar gesproken heeft, kreeg een select clubje multinationals zo zijn zin. Het was kennelijk de prijs die Rutte bereid is te betalen om de hoofdkantoren van Shell en Unilever in Nederland te houden. Door het uiteindelijke besluit van de Britse beleggers is het hoofdkantoor van Unilever echter uiteindelijk toch naar Londen verhuisd, terwijl de bedoeling was dat het hele hoofdkantoor van Unilever naar Nederland zou komen.⁹⁸ Rutte lijkt te zijn ingepakt door de lobbyisten van ABUP, die hem kennelijk geen garantie konden bieden op een tegenprestatie. In de Tweede Kamer kwam hij, gevraagd waarop hij de afschaffing baseerde niet verder dan uitspraken dat hij tot het diepste van zijn vezels geloofde dat de afschaffing van de dividendbelasting leidt tot een beter vestigingsklimaat.⁹⁹

Het afschaffen van de dividendbelasting was de grootste belastingverlaging van Rutte-III. Het merkwaardige is dat het in geen van de verkiezingsprogramma's van de partijen stond.¹⁰⁰ De kiezer is ook na de verkiezingen niet door de coalitiepartijen over mogelijke plannen van het kabinet ten aanzien van het afschaffen van dividendbelasting geïnformeerd. Door een gebrek aan transparantie omtrent de lobby ten aanzien van de afschaffing van de dividendbelasting is het voor zowel Kamer als de samenleving onduidelijk hoe de besluitvorming tot stand is gekomen en welke belangen (publiek versus privaat) op welke manier hebben meegespeeld.¹⁰¹ De democratie wordt bovendien een rommeltje als er twee soorten verkiezingsbeloftes gedaan worden: een set openbaar en een set aan grote bedrijven en/of donoren van partijen. Als de tweede dan nog meer invloed hebben dan de eerste, is er een enorm democratisch tekort. Dit alles is voer voor speculatie en wantrouwen. Dat is slecht voor het aanzien van de politiek en het democratische besluitvormingsproces.

Dit was een groot dossier en een grote belastingverlaging en dus zijn er door de oppositie en de pers veel scherpe vragen gesteld, WOB-verzoeken gedaan en debatten gevoerd. Wanneer het een minder groot dossier betreft, gebeurt dit nauwelijks.

Om een ander voorbeeld te geven: alle vier de regeringspartijen bezuinigden in hun doorrekening van het verkiezingsprogramma van 2021 op de zogenaamde 30% regeling. Dat is de regeling waarbij expats van elke 1000 euro die zij verdienen, over 700 euro belasting betalen en 300 euro belastingvrij krijgen. Dat levert bij een inkomen van 100.000 euro een voordeel op van dik 15.000 euro per jaar. Hoewel er naarstig gezocht werd naar bezuinigingen, haalde dit voorstel dat in elk verkiezingsprogramma stond, het regeerakkoord niet.

⁹⁸ 'Klap voor Rutte: hoofdkantoor Unilever naar Londen', *volkskrant.nl*, 11 juni 2020. <https://www.volkskrant.nl/economie/klap-voor-rutte-hoofdkantoor-unilever-naar-londen~b9bf10de/>

⁹⁹ Tweede Kamer, 17^e vergadering, Donderdag 2 november 2017, *tweedekamer.nl*. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2017-2018/17

¹⁰⁰ 'Reconstructie: Hoe Rutte de greep op zijn eigen plan voor afschaffing van de dividendbelasting verloor', *trouw.nl*, 15 oktober 2018. <https://www.trouw.nl/nieuws/reconstructie-hoe-rutte-de-greep-op-zijn-eigen-plan-voor-afschaffing-van-de-dividendbelasting-verloor~b85f57078/>

¹⁰¹ Tweede Kamer, 98^e vergadering, Dinsdag 26 juni 2018, *tweedekamer.nl*. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2017-2018/98

DE PREMIER VAN DE GEWONE MULTINATIONAL



Figuur 4: door Bas van der Schot, verschenen in de Volkskrant op 10 november 2017

De sector schrijft de eigen wet en haalt stiekem honderden miljoenen uit de staatskas

In 2014 zagen we hoe onder oud-minister van Financiën Dijsselbloem banken, aangevoerd door ING, meeschreven aan het wetsvoorstel ook wel de 'cocowet' genaamd.¹⁰² In deze wetgeving werd vastgelegd dat banken een fiscale aftrek van 230 miljoen per jaar op coco-obligaties¹⁰³ zouden ontvangen. Daardoor kreeg de samenleving dus een rekening van honderden miljoenen gepresenteerd in de vorm van fiscale aftrek voor banken. Bij de totstandkoming van die wetgeving dachten banken uiteraard graag mee. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en ING voerden aan dat in andere Europese staten coco's eveneens aangemerkt werden als eigen vermogen. Daar zouden banken bovendien geen belasting verschuldigd zijn over de uitgifte van coco's. NVB en ING wilden die ook graag in Nederland gerealiseerd zien. Het belastingvoordeel stond niet in het wetsvoorstel Fiscale Verzamelwet 2014, maar in een nota van wijzing daarop. Die werd bewust niet voorgelegd aan de Raad van State voor advies. En aan de Kamer werd geschreven dat de budgettaire effecten 'nihil' waren. De wet werd vervolgens als hamerstuk afgedaan in beide Kamers. Zowel het parlement, de Raad van State en de Europese Commissie werden niet geïnformeerd over de achtergronden bij de totstandkoming van de nota van wijziging. Ook de twijfels of sprake was van staatssteun werden niet medegedeeld. Sterker nog, uit de documenten blijkt

¹⁰² 'Dijsselbloem belooft beterschap vanwege coco's', *nrc.nl*, 17 november 2015. <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/11/17/dijsselbloem-belooft-beterschap-vanwege-cocos-1557259-a1362875>;

'Coco' staat voor contingent convertibles. Contingent convertibles zijn obligaties (leningen) die een bank eenzijdig kan omzetten in aandelenkapitaal. Voor een bank zijn die heel aantrekkelijk, want ze tellen mee als kapitaal, maar omdat ze leningen zijn, betaal je rente, wat fiscaal een stuk aantrekkelijker is dan het betalen van dividend.

¹⁰³ Coco staat voor contingent convertible bond en houdt in dat, net als bij een gewone converteerbare obligatie, de houder bij coco's het recht heeft om de obligatie tegen de uitoefenprijs in aandelen kan omzetten, alleen bij een coco zitten daar voorwaarden aan verbonden.

dat dit vermoeden er was, Dijsselbloem dat wist en het bewust niet gemeld heeft. Daar bovenop is in samenwerking met de banken gezocht naar formuleringen om het vermoeden van staatssteun kleiner te maken. Dit terwijl een vermoeden van staatssteun moet worden

(FISCALITEIT); @nl.abnamro.com

Onderwerp: RE: 14 003 AT 1 voorstel wettekst

Beste allemaal,

Hierna mijn reactie die ik heb afgestemd met .

Ondanks de aanpassingen deze week maken wij ons grote zorgen over het staatssteun risico. Dit heb ik vanochtend ook aan Edwin laten weten en ik heb ook met hem besproken dat ik mijn zorgen/suggesties per mail met jullie zou delen. Bij dezen:

- Er is toegezegd dat er voor banken een oplossing komt (o.a. in 2 brieven en woensdag nog door de Minister)
- Er lag een wetsvoorstel met toelichting dat wij vanuit staatssteun optiek echt te riskant vonden en (in ieder geval een aantal van) jullie ook
- Woensdag is toegezegd dat er een verbetering zou worden doorgevoerd door de eis dat banken als uitgever dienen op te treden eruit te halen
- Dat is ook gebeurd, maar tot mijn verbazing is de toelichting niet in lijn aangepast (i.e. ook niet-banken kunnen CRD4 uitgeven) maar er wordt zelfs extra benadrukt dat het alleen voor banken geldt. Ergo, terug bij af en geen echte oplossing voor banken ondanks de toezegging
- Waar het op neer komt is dat wij binnenkort moeten beslissen om uit te geven terwijl wij en onze adviseurs het staatssteun risico substantieel vinden (als er niets verandert)
- Aan de "geruststellende" gedachte dat de minister van Financien zal bellen met zijn UK collega wanneer het in de toekomst fout dreigt te gaan hebben wij op dit moment niets. De

gemeld bij de Europese Commissie.¹⁰⁴

- Wij zien nu nog de volgende mogelijkheden:
 - ➔ Als jullie wel vinden dat het staatssteun risico wel meevalt dan melden jullie het aan bij de EC
 - ➔ Als jullie dat te riskant vinden vanwege het staatssteun risico dan zijn we het eens dat er zo geen oplossing is en dan zien wij nog maar 3 opties:
 - 1) 108 lid 2 Verdrag: unaniem laten goedkeuren dat dit geen steun is
 - 2) De oplossing generiek maken door de toelichting langs die lijn aanpassen
 - 3) Als dit allemaal niet kan: proberen te zoeken naar een redenering in EU verdragen/jurisprudentie etc. waaraan je het onderscheid bank/niet-bank (gereguleerd/niet-gereguleerd) kan ophangen in de toelichting (wij zijn van mening dat redenering die nu in de toelichting staat niet voldoet). Op dit moment hebben wij een dergelijke redenering nog niet gevonden (daar hebben we wat tijd voor nodig), geef ons svp dan op zijn minst tot dinsdagmiddag om met suggesties voor de toelichting te komen. Wanneer we niets vinden zal ik mijn RvB vragen of zij bereid zijn straks het staatssteun risico te nemen. Zo niet, dan zal ik ze adviseren om weer naar de minister van Financien te gaan.

Graag jullie reactie.

Met vriendelijke groet,

¹⁰⁴ Art. 108 lid 3 VWEU.

CC: Poolen, TWM (Theo) (MT); [redacted] (DB/MGT); [redacted]
(FISCALITEIT); [redacted]@nl.abnamro.com
Onderwerp: RE: 14 003 AT 1 voorstel wettekst

Beste [redacted]

Zoals vanmorgen aangegeven en uitgelegd tijdens ons telefoongesprek moeten we ons richten op 3). De minister was iets specifieker dan je bij het eerste streepje vermeldt; de verwijzing naar kredietinstellingen zou uit de wettekst worden gehaald. Voor de toets of er sprake is van feitelijke selectiviteit doen de woorden er niet erg toe.

Fijne Pinksterdagen

Edwin

Ook een openstelling van een internetconsultatie bleef uit, de Raad van State werd niet gevraagd te adviseren. Na een Wob-verzoek van de NRC bleek dat suggesties van de ING in de conceptversie van de wet letterlijk in wettekst en toelichting waren opgenomen.¹⁰⁵ Onderstaande afbeeldingen laten zien dat ING door middel van track changes meeschreef tijdens het wetsproces. Veel voorgestelde wijzigingen werden een op een overgenomen.¹⁰⁶

Van: [redacted] (DB/WINST) [mailto:[redacted]@minfin.nl]
Verzonden: vrijdag 6 juni 2014 12:43
Aan: Visser, EA (Edwin) (DB/MGT); [redacted] [Tax]
CC: Poolen, TWM (Theo) (MT); [redacted] (DB/MGT); [redacted]
(FISCALITEIT); [redacted]@nl.abnamro.com; [redacted] (AFP/BELEID)
Onderwerp: RE: 14 003 AT 1 voorstel wettekst

Beste allen,

Om de NvW op tijd in de kamer te hebben, moet de Staatssecretaris deze uiterlijk dinsdag aan het begin van de middag (12:00) tekenen. Als de banken (echt) niet willen dat de NvW er in bijgaande versie uitgaat, dan gaan we de Fiscale verzamelwet niet meer halen en wordt het het Belastingplan. Dat moeten we dan wel dinsdag aan het einde van de ochtend weten.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

Van: [redacted]@ing.com [mailto:[redacted]@ing.com]
Verzonden: dinsdag 10 juni 2014 9:46
Aan: [redacted] (DB/WINST); Visser, EA (Edwin) (DB/MGT)
CC: [redacted]@nl.abnamro.com; [redacted] (MT); [redacted]
(DB/MGT); [redacted] (FISCALITEIT); [redacted] (AFP/BELEID)
Onderwerp: FW: 14 003 AT 1 voorstel wettekst
Urgentie: Hoog

Beste [redacted]

Zoals afgelopen vrijdag afgesproken hierbij mijn tekst suggesties in track changes.

 **14 003 AT 1 voorstel wettekst.docx**
zie bijlage 3 hierna
Ik hoop dat jullie hiermee kunnen leven. Bedankt voor jouw geduld.

Met vriendelijke groet, [redacted]

Van: [redacted]@ing.com [mailto:[redacted]@ing.com]
Verzonden: woensdag 11 juni 2014 13:32

¹⁰⁵ 'Coco-soap. Over wetgeving met een luchtje', weblogs.arsaequi.nl, 8 juni 2016. <https://weblogs.arsaequi.nl/redactioneel/2016/06/08/coco-soap-over-wetgeving-met-een-luchtje/>

¹⁰⁶ 'De bank vraagt, de minister draait', *NRC.nl*, 4 november 2015. <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/11/04/de-bank-vraagt-de-minister-draait-1554804-a335288>

Fiscale behandeling

Vanwege deze vereisten zou aanvullend tier 1-kapitaal fiscaal niet als vreemd vermogen kunnen worden aangemerkt op basis van de huidige Nederlandse wet- en regelgeving en jurisprudentie met als gevolg dat de vergoeding niet aftrekbaar zou zijn. Nederland loopt hiermee uit de pas met alle andere EU-lidstaten, waar de vergoeding aftrekbaar is bij de betaler en belast bij de ontvanger (zie hierna). Dit verschil in behandeling kan in grensoverschrijdende situaties leiden tot zogenoemde 'mismatches': dubbele belasting dan wel dubbele vrijstelling. Om dit onwenselijke gevolg, dat zich pregnant voordoet op het punt van aanvullend tier 1-kapitaal (een begrip over de inhoud waarvan thans internationale overeenstemming bestaat), weg te nemen en ervoor te zorgen dat de vergoeding over aanvullend tier 1-kapitaal aftrekbaar is, is daarom een wetswijziging nodig die de Nederlandse fiscale behandeling in lijn brengt met die in de andere EU-lidstaten. Deze wetswijziging is reeds aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 16 december 2013⁶ en in de brief aan de Tweede Kamer van 10 april 2014⁷. Met het oog op een consequente behandeling van aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten is in deze brieven ook aangekondigd dat de coupon bij ontvanger in de heffing zal worden betrokken. Met deze wetswijziging wordt niet beoogd om de bestaande kwalificatie van en het wettelijke onderscheid in de behandeling van eigen en vreemd vermogen voor andere belastingplichtigen overigens te wijzigen, maar alleen om in afwijking van het huidige wettelijke onderscheid tussen eigen en vreemd vermogen aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten in de zin van de genoemde verordening van 26 juni 2013 te behandelen als vreemd vermogen. Over de coupon over aanvullend tier 1-kapitaal is derhalve ook geen dividendbelasting verschuldigd. Hiermee worden internationale 'mismatches' voorkomen en wordt de rechtszekerheid gediend.

Figuur 5 Bijlagen bij beslissing op het Wob-verzoek van 7 oktober 2015

Deze gang van zaken blijkt om meerdere redenen problematisch. Niet alleen werd in de coco-affaire het beginsel van het opstellen van wetgeving op basis van eigen regie ondermijnd. Ook is het kabinet niet transparant geweest over de gesproken actoren in het wetgevingsproces en heeft het kabinet slechts een enkele marktpartij in plaats van een breder scala aan actoren de mogelijkheid gegeven om kritiek te leveren op het wetsvoorstel. Slechts een deelbelang is gehoord in plaats van dat in alle evenwichtigheid een bredere consultatie is gedaan in het algemeen belang. Bovendien zijn meerdere onafhankelijke, publiekrechtelijke adviesorganen terzijde geschoven of niet geconsulteerd en is de Kamer misleid door te stellen dat de wijziging geen kosten met zich zou meebrengen. De wet strookt bovendien niet met de toen al reeks bestaande Europese wetgeving. De wet compenseert voor de strengere eisen opgelegd vanuit de Europese Unie.¹⁰⁷ Ook negeerde Dijsselbloem de herhaalde waarschuwingen van zijn ministerie over het mogelijk sprake zijn van staatssteun. Vermoedens van staatssteun moeten gemeld worden bij de Europese Commissie en dit gebeurde niet.¹⁰⁸

De eigen toekomst veiligstellen

In Brussel zien we hoe machtige lobbykantoren ook een vinger in de pap van de Europese besluitvorming hebben, dikwijls geholpen door de lidstaten, en zonder dat de Kamer wordt betrokken.¹⁰⁹ Al in 2009 pleitte Shell voor het opslaan van fossiel afval in lege gasbellen, een zogenaamd vergroeningsscenario wat Shell goed uitkomt om zo te voorkomen dat het olie-

¹⁰⁷ 'Coco-aftrek: de track changes van ING. NRC 'wobt' over de totstandkoming van de coco-aftrek', *artikel104.nl*, 4 november 2015. <https://artikel104.nl/ing/>

¹⁰⁸ 'Uitleg Dijsselbloem roept vragen op', *nrc.nl*, 7 november 2015. <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/11/07/uitleg-dijsselbloem-roept-vragen-op-1553531-a94121>

¹⁰⁹ 'Nederland ritselt in Brussel vergroeningssubsidie voor Shell', *ftm.nl*, 17 februari 2021. <https://www.ftm.nl/artikelen/waterstof-lobby-nederland-green-deal-eu?share=utrMKIwyzsoHVBjJsJv3TTu8NhuD7vf1VxB3LKUmqgejyhy4nWigIkKVaQpMs3jw%3D>

en gasbedrijf niet de grip op het industriebeleid verliest.¹¹⁰ Dat wordt met name prangend wanneer het klimaatakkoord van Parijs eind 2015 is getekend. Want naar aanleiding van de afspraken uit de Overeenkomst van Parijs (met daarin ook het doel: er mogen geen overheidsmiddelen meer naar olie- en gasbedrijven gaan)¹¹¹ moet Shell iets verzinnen om te verduurzamen.¹¹² Overgaan op honderd procent groene energie is volgens hen een illusie.¹¹³ Shell komt daarom begin 2017 samen met andere energiebedrijven met een creatieve oplossing: grootschalige CO₂-opslag onder de grond.¹¹⁴ Het ministerie van EZK is geïnteresseerd: de CO₂-uitstoot wordt hierdoor teruggebracht in de modellen en een nieuw potentieel winstgevend industriebeleid kan worden uitgezet.¹¹⁵ Havenbedrijf Rotterdam, Gasunie, TAQA en Shell spreken tijdens de formatieperiode van 2017 op het hoogste bestuurlijke niveau met het ministerie van EZK over de mogelijkheden.¹¹⁶ Het is het begin van de hoogtijdagen van de lobby voor CO₂-opslag.¹¹⁷ Terwijl vanaf 2018 zogenaamd in alle openheid met stakeholders werd onderhandeld over een klimaatakkoord, waren tijdens de formatie in 2017 al onderhandelingen gaande tussen Shell en de Rotterdamse Haven met het ministerie van EZK over de grootschalige CO₂-opslag.¹¹⁸ Voordat het klimaatakkoord rond was, lagen de waterstofplannen al in Brussel en Berlijn, daar gebracht via de speciaal aangestelde waterstofgezag.¹¹⁹ Dit ‘schoonwassen’ van de olie- en gasindustrie is inmiddels zo ver gevorderd dat zowel in de nationale begroting (Miljoenennota 2022)¹²⁰ en het regeerakkoord van Rutte-IV separaat budget voor *Carbon Capture and Storage* (CCS) is vrijgemaakt¹²¹. Sinds Shell in 2017 vaart achter de lobby zette, staan ook de Europese plannen er bol mee: blauwe waterstof (dit is waterstof die is opgewekt met aardgas maar waarbij de

¹¹⁰ ‘Nederland ritselt in Brussel vergroeningssubsidie voor Shell’, *ftm.nl*, 17 februari 2021. <https://www.ftm.nl/artikelen/waterstof-lobby-nederland-green-deal-eu?share=utrMKIwyzsoHVBJSJv3TTu8NhuD7vf1VxB3LKUmqgejyhy4nWigIkkVaQpMs3jw%3D>

¹¹¹ ‘Overeenkomst van Parijs, VN-akkoord voor klimaatverandering’, *eur-lex.europa.eu*, 2015. <https://eur-lex.europa.eu/content/paris-agreement/paris-agreement.html?locale=nl>

¹¹² ‘Still playing the Shell game, four ways Shell impedes a just transition’, *SOMO*, 10 maart 2021. <https://www.somo.nl/nl/still-playing-the-shell-game/>; ‘Hoogte- en dieptepunten uit de groene carrière van Shell’, *milieudefensie*, 2015. <https://milieudefensie.nl/klimaatzaakshell/hoogte-en-dieptepunten-uit-de-groene-carriere-van-shell>

¹¹³ ‘Kan Shell de omslag van fossiel naar groen maken?’, *RTL nieuws*, 10 februari 2021. <https://www.rtlnieuws.nl/economie/bedrijven/artikel/5213612/shell-fossiel-duurzame-energie-groen-olie-gas-windenergie>

¹¹⁴ ‘Shell stapt in CO₂-opslag Noorwegen’, *nos.nl*, 2 oktober 2017. <https://nos.nl/artikel/2195898-shell-stapt-in-co2-opslag-noorwegen>; ‘Still playing the Shell game, four ways Shell impedes a just transition’, *SOMO*, 10 maart 2021. <https://www.somo.nl/nl/still-playing-the-shell-game/>

¹¹⁵ ‘Meer subsidie naar projecten met CO₂-opvang en –opslag’, *energeia.nl*, 2017. <https://energeia.nl/energeia-artikel/40069813/meer-subsidie-naar-projecten-met-co2-opvang-en-opslag>

¹¹⁶ Lise Witteman, *Sluiproute Brussel*, Amsterdam: Ambo/Anthos 2021.

¹¹⁷ ‘Still playing the Shell game, four ways Shell impedes a just transition’, *SOMO*, 10 maart 2021. <https://www.somo.nl/nl/still-playing-the-shell-game/>; Lise Witteman, *Sluiproute Brussel*, Amsterdam: Ambo/Anthos 2021.

¹¹⁸ ‘Nederland ritselt in Brussel vergroeningssubsidie voor Shell’, *ftm.nl*, 17 februari 2021. <https://www.ftm.nl/artikelen/waterstof-lobby-nederland-green-deal-eu?share=utrMKIwyzsoHVBJSJv3TTu8NhuD7vf1VxB3LKUmqgejyhy4nWigIkkVaQpMs3jw%3D>

¹¹⁹ ‘Waterstofgezag Noé van Hulst trekt wereld rond voor klimaat en economie’, *energeia.nl*, 6 januari 2020. <https://energeia.nl/energeia-artikel/40086106/waterstofgezag-noe-van-hulst-trekt-wereld-rond-voor-klimaat-en-economie>; Studio Energie - Afl. 67: Waterstofgezag Noé van Hulst over leidende rol Nederland in wereldwijde waterstofeconomie, *vriendvandeshow.nl*, 2019. <https://vriendvandeshow.nl/studio-energie/episodes/afl-67-waterstofgezag-noe-van-hulst-over-leidende-rol-nederland-in-wereldwijde-waterstofeconomie>

¹²⁰ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925, nr. 1.

¹²¹ ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025’, *kabinetsformatie2021.nl*, 15 december 2021. <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

vrijgekomen CO₂-uitstoot is opgevangen) wordt geormerkt als een effectief transitiemiddel.¹²² Terwijl ondertussen klimaatwetenschappers stellen dat CCS geen duurzame oplossing is in de klimaat- en energietransitie.¹²³

Toegang tot minister en informatie uit ministerraden doet ertoe

Indien mensen toegang hebben tot ministers of hoge ambtenaren en die kunnen beïnvloeden, kunnen zij dus de Nederlandse besluitvorming beïnvloeden en problemen op de kaart zetten. Als mensen die toegang niet hebben, blijven de problemen onder de radar. Jarenlang probeerden groepen gedupeerden van het toeslagenschandaal toegang te krijgen tot hoge ambtenaren en tot ministers, maar zij kregen die toegang niet en werden zo niet gehoord. De Belastingtelefoon poeierde hen af en de bestuurders zagen hen niet staan. Zo kon groot onrecht geschieden. Eenzelfde patroon is zichtbaar geworden rondom de aardbevingen in Groningen. Ook Groningers werden pas gehoord nadat veel leed al was ontstaan en de gaswinning was verhoogd na een grote aardebeving. De top van Shell en NAM en de top van belastingdienst konden hun kant van het verhaal echter wel vertellen in de media en bij bewindspersonen. De onevenwichtige toegang tot de Nederlandse besluitvorming leidde er mede toe dat structurele problemen van Nederlanders volstrekt onderbelicht bleven terwijl private of politiek-bestuurlijke belangen wel hun zegje konden doen. De leden Dassen en Omtzigt achten deze onevenwichtige toegang tot de Nederlandse besluitvorming een structureel probleem in de Nederlandse democratie.

¹²² L. Witteman, *Sluiproute Brussel*, Amsterdam: Ambo/Anthos 2021; Zie ook de website van de Europese Commissie over waterstof als motor voor groen herstel in de EU. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe/recovery-coronavirus-success-stories/environment-and-climate/hydrogen-drive-eus-green-recovery_nl

¹²³ 'Notitie kosten Energie- en klimaattransitie in 2030. Update 2018', *pbl.nl*, 28 maart 2018. https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2018-kosten-energie-en-klimaattransitie-in-2030-update-2018_3241.pdf; Ch.w. Backes, E. Brans & H.K. Gillissen (red.), *2030: Het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2020. Te raadplegen via <https://www.milieurecht.nl/bestanden/vmr-uu-publicatie-2020-webversie-omslag.pdf>



Figuur 6: deze cartoon door Cortés laat de essentie van lobbyen zien.

Duidelijke regels zullen integer gedrag stimuleren en vertrouwen helpen terugwinnen

In bovenstaande voorbeelden zagen we hoe beïnvloeding van personen die aan het roer staan zo gedaan is. Ook zagen we dat partijen met grote financiële mogelijkheden om lobbyisten in te schakelen, bewindspersonen kunnen beïnvloeden en zo toegang hebben tot en invloed hebben op voor hen relevante besluitvorming. We zien bovendien dat bewindspersonen en topambtenaren zelf makkelijk verkeerde keuzes maken bij gebrek aan duidelijke regelgeving, zonder daar op aangesproken, ingeperkt of bestraft te worden. In een volwaardige democratie is voor het opzoeken of overschrijden van democratische normen geen ruimte en dient de integriteit van bewindspersonen beschermd te worden. Dan zal het noodzakelijke vertrouwen van de samenleving in haar vertegenwoordigers gewaarborgd blijven.¹²⁴

¹²⁴ L.W.J.C. Huberts & J.M. Neelen, *Corruptie in het Nederlandse bestuurs. Omvang, aard en afdoening*, Utrecht: Lemma 2005; 'Artikelen bij COM(2020)580 - Verslag over de rechtsstaat 2020 De situatie op het gebied van de rechtsstaat in de EU', *eumonitor.nl*.
https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvhdscs8bljza_j9vvik7m1c3gyxp/vlcis37doxyo; 'De rechtsstaat.

Tegelijkertijd zagen we dat bewindspersonen zelf ook kwetsbaar zijn door het ontbreken van duidelijke regels over belangenverstrengeling en integriteitskwesties. Ook voor bewindspersonen zelf is het wenselijk om strikte regelgeving over integriteit te hanteren. De huidige losse eindjes, onoverzichtelijkheid van niet-bindende regelgeving en verantwoordelijkheid die bij bewindspersonen zelf wordt gelegd, zorgt voor een risico op het schenden van de integriteit. De publieke opinie velt immers een oordeel en de kaders zijn niet vooraf duidelijk.

Nieuwsuur publiceerde in februari een geval van mogelijke belangenverstrengeling: minister Kuipers van Volksgezondheid was als baas van het Erasmusziekenhuis verantwoordelijk voor een investering in een bedrijf dat in een juridisch conflict zit met het ministerie waar Kuipers nu zelf de hoogste baas is.¹²⁵ De geloofwaardigheid en integriteit van de minister werden in deze casus in twijfel getrokken. Echter als directeur van het ziekenhuis en commissaris bij de investeringsmaatschappij neemt hij zoveel besluiten dat ook oppositiekamerleden hierop eigenlijk niet reageren: het aantal besluiten aldaar is zodanig groot geweest dat je bijna ministers moet gaan aantrekken die nooit iets maatschappelijk relevants gedaan hebben, als je meteen een reactie geeft langs een lijn van kwade opzet.

Verdachtmakingen hoeven ook minder te worden gebracht wanneer regelgeving duidelijk gekaderd en verankerd is. En je voorkomt bovendien dat belangenconflicten onder het tapijt worden geveegd omdat bewindspersonen beter beschermd zijn tegen ongefundeerde verdachtmakingen. De duidelijke regelgeving zal bijdragen aan een kleinere kans op het schenden van de integriteit of het ontstaan van belangenverstrengeling. En het zal in een aantal gevallen een adequate oplossing bieden voor de schijn van belangenverstrengeling omdat het advies luidt dat iemand anders meekijkt

3. De Raad van Europa en Group of States against Corruption (GRECO)

De Raad van Europa

De Raad van Europa is opgericht om de pluralistische democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat te handhaven en te versterken. De Raad van Europa treedt op tegen corruptie. Zoals vastgelegd in de *Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173)*, is sprake van corrupt gedrag in de volgende gevallen¹²⁶:

- Actieve en passieve omkoping van binnenlandse of buitenlandse bestuurders;
- Actieve en passieve omkoping van binnenlandse of buitenlandse parlementariërs en leden van internationale parlementaire conventies;
- Actieve en passieve omkoping in de private sector;
- Actieve en passieve omkoping van ambtenaren;
- Actieve en passieve omkoping van rechters en anderen werkzaam binnen de rechtelijke macht;
- Actieve en passieve handel in invloed;

Waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking', *adviesraadinternationalevraagstukken.nl*, januari 2014.

<https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2014/01/24/de-rechtsstaat-waarborg-voor-europese-burgers-en-fundament-van-europese-samenwerking>

¹²⁵ 'Kuipers had link met bedrijf dat miljoenen claimt bij zijn ministerie', *nos.nl*, 9 februari 2022.

<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2416522-kuipers-had-link-met-bedrijf-dat-miljoenen-claimt-bij-zijn-ministerie>

¹²⁶ Artt. 2-14 Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173). Te raadplegen via <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=173>

- Witwassen van de opbrengst van corruptie overtredingen;
- Accounting overtredingen die te maken hebben met corruptie overtredingen.

Volgens de preambule van hetzelfde verdrag vormt corruptie een bedreiging voor de rechtsstaat, de democratie en de mensenrechten, ondermijnt zij behoorlijk bestuur, billijkheid en sociale rechtvaardigheid, vervalst zij de mededinging, belemmert zij de economische ontwikkeling en brengt zij de stabiliteit van de democratische instellingen en de morele grondslagen van de samenleving in gevaar. Het verdrag is daarom gericht op de gecoördineerde strafbaarstelling van een groot aantal praktijken waar corruptie zich voordoet. Het voorziet ook in aanvullende strafrechtelijke maatregelen en in betere internationale samenwerking bij de vervolging van corruptie-delicten.

De Raad van Europa hanteert een multidisciplinaire aanpak bij de bestrijding van corruptie.¹²⁷ Het bestaat uit drie onderling samenhangende elementen:

1. Het vaststellen van Europese normen en standaarden;
2. Het toezicht op de naleving van de normen;
3. De capaciteitsopbouw die aan afzonderlijke landen en regio's wordt geboden door middel van technische samenwerkingsprogramma's.

De Raad van Europa heeft bovendien een aantal rechtsinstrumenten ontwikkeld die betrekking hebben op aangelegenheden zoals de strafbaarstelling van corruptie in de openbare en particuliere sector, aansprakelijkheid en vergoeding voor schade ten gevolge van corruptie, gedrag van overheidsfunctionarissen en de financiering van politieke partijen. Met deze instrumenten wordt beoogd de lidstaten van de Raad van Europa¹²⁸ beter in staat te stellen corruptie te bestrijden, zowel in eigen land als op internationaal niveau. Het toezicht op de naleving van deze normen ter bestrijding van corruptie is toevertrouwd aan de *Group of States against Corruption (GRECO)*.

Group of States against Corruption (GRECO)

GRECO werd in 1999 opgericht door de Raad van Europa en ziet toe op de naleving van diverse anti-corruptieverdragen¹²⁹ door de lidstaten van de Raad van Europa.¹³⁰ GRECO helpt tekortkomingen in het nationale corruptiebestrijdingsbeleid aan het licht te brengen en zet aan tot nodige wetgevende, institutionele en praktische hervormingen. GRECO biedt ook een platform voor het uitwisselen van *best practices* bij het voorkomen en opsporen van corruptie.

*Evaluatieprocedure GRECO*¹³¹

¹²⁷ 'The Fight against corruption: A Priority for the Council of Europe', *coe.int*.

<https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/priority-for-the-coe>

¹²⁸ De Raad van Europa is een organisatie waarvan alle Europese landen lid zijn, uitgezonderd Belarus, Kazachstan en Vaticaanstad. Bovendien hebben de Verenigde Staten, Canada, Mexico, Israël, Japan en Vaticaanstad de status van waarnemer.

¹²⁹ Daarbij kan onder meer worden gedacht aan:

- *Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173)*;
- *Civil Law Convention on Corruption (ETS 174)*;
- *Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption (ETS 191)*;
- *Twenty Guiding Principles against Corruption (Resolution (97) 24)*;
- *Recommendation on Codes of Conduct for Public Officials (Recommendation No. R(2000)10)*;
- *Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns (Recommendation Rec (2003)4)*.

¹³⁰ 'What is GRECO?', *coe.int*. <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>

¹³¹ 'How does GRECO Work', *coe.int*. <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>

De werking van GRECO wordt geregeld door haar statuut en reglement van orde. Elke lidstaat benoemt maximaal twee vertegenwoordigers die met stemrecht deelnemen aan de plenaire vergaderingen van GRECO; elk lid verstrekt GRECO ook een lijst van deskundigen die beschikbaar zijn om deel te nemen aan de evaluaties van GRECO. GRECO controleert al haar leden op voet van gelijkheid, door middel van een dynamisch proces van wederzijdse evaluatie en *peer pressure*. Het mechanisme van GRECO waarborgt de strikte naleving van het beginsel van gelijkheid van rechten en verplichtingen onder haar leden. Alle leden nemen deel aan en onderwerpen zich zonder enige beperking aan de procedures voor wederzijdse evaluatie en naleving. Op 18 december 2001 is Nederland vrijwillig toegetreden tot dit orgaan en heeft Nederland zich dus onderworpen aan het controlemechanisme van wederzijdse evaluatie en *peer pressure*.¹³²

Het GRECO-toezicht omvat:

- Een 'horizontale' evaluatieprocedure (alle leden worden in het kader van een evaluatieronde geëvalueerd) die leidt tot aanbevelingen ter bevordering van de nodige wetgevende, institutionele en praktische hervormingen;
- Een nalevingsprocedure ter beoordeling van de maatregelen die de leden nemen om de aanbevelingen uit te voeren. De beoordeling of een aanbeveling naar behoren, gedeeltelijk of niet is uitgevoerd, wordt gebaseerd op een situatieverslag, vergezeld van bewijsstukken, dat het lid dat wordt onderzocht achttien maanden na de goedkeuring van het evaluatieverslag indient.

GRECO werkt in cycli van elkaar opvolgende evaluatierondes die elk specifieke thema's bestrijken. De lidstaten van GRECO bepalen voorafgaand aan een evaluatieronde, onder verwijzing naar de rechtsinstrumenten van de Raad van Europa en de *Twenty Guiding Principles for the fight against corruption*, op welke specifieke kwestie de betreffende ronde zich zal richten.¹³³ De eerste evaluatieronde van GRECO had bijvoorbeeld betrekking op de onafhankelijkheid, specialisatie en middelen van de nationale instanties die zich bezighouden met de preventie en bestrijding van corruptie. Het evaluatieproces verloopt volgens een vaste procedure, waarbij een team van deskundigen door GRECO wordt aangesteld voor de evaluatie van een bepaald lid. Naar aanleiding van de conclusies van dat team kan een lid aanbevelingen krijgen die vereisen dat binnen achttien maanden actie wordt ondernomen. Na achttien maanden bekijkt GRECO of het lid de aanbevelingen heeft uitgevoerd (het eerste nalevingsverslag). In gevallen waarin niet aan alle aanbevelingen is voldaan, zal GRECO binnen achttien maanden de nog niet uitgevoerde aanbevelingen opnieuw bestuderen.¹³⁴

Onder artikel 16 van de statuten van GRECO kan het Statutair Comité een publieke verklaring uitgeven wanneer het van oordeel is dat een lid passief blijft of onvoldoende maatregelen treft met betrekking tot de hem gedane aanbevelingen ten aanzien van de toepassing van de Richtsnoeren. Alvorens dat gebeurt informeert GRECO het betrokken lid en stelt het in de gelegenheid aanvullend commentaar in te dienen. Indien Nederland geen maatregelen neemt, loop het een risico om zo'n publieke verklaring te krijgen, die de geloofwaardigheid van Nederland in de strijd tegen corruptie niet ten goede zal komen. Andere landen zullen niet nalaten Nederland daar subtiel op te wijzen.

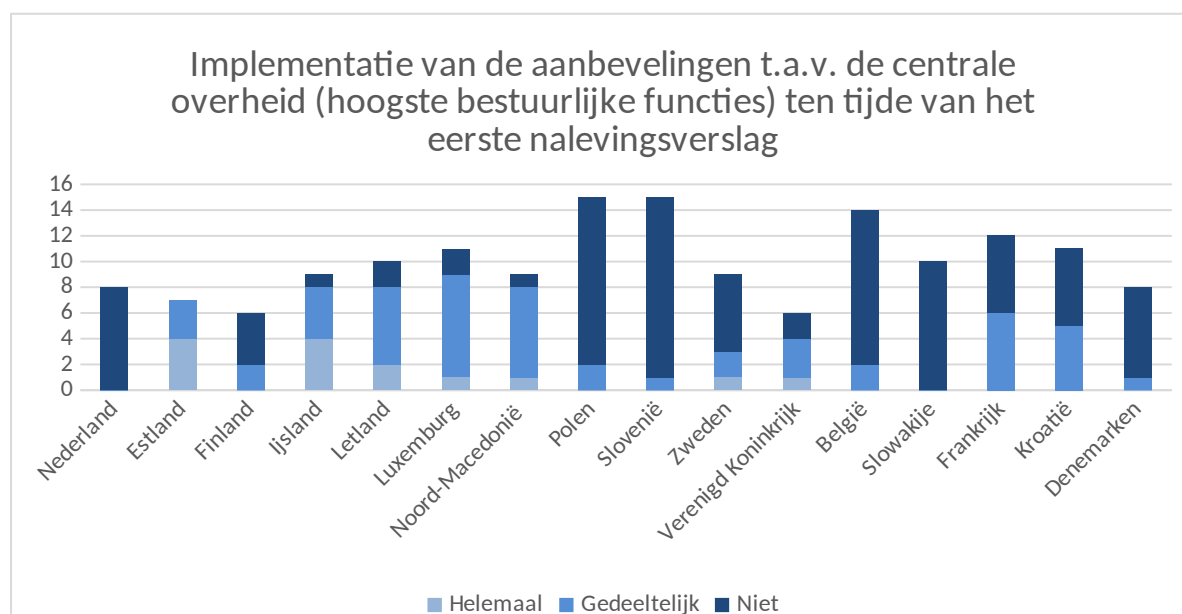
¹³² 'Members and Observers' *coe.int*. <https://www.coe.int/en/web/greco/structure/member-and-observers#%2222358830%22:32>]

¹³³ 'Frequently Asked Questions. Who decides on the issues to be evaluated by GRECO in each round?', *coe.int*. <https://www.coe.int/en/web/greco/faq#%2222358480%22:9>]

¹³⁴ Meer informatie over de evaluatieprocedure van GRECO kan worden gevonden op de website van GRECO. <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>

Inmiddels bevinden de meeste GRECO-lidstaten zich in de vijfde evaluatieronde van GRECO. Deze evaluatieronde betreft de bestrijding van corruptie en bevordering van integriteit van de centrale overheid (hoogste bestuurlijke functies) en de rechtshandavingsinstanties. Het GRECO-evaluatierapport van de vijfde ronde over Nederland is op 7 december 2018 vastgesteld.¹³⁵ In het nalevingsverslag d.d. 25 maart 2021 (gepubliceerd op 6 juli 2021) concludeert GRECO dat Nederland geen van deze aanbevelingen naar tevredenheid heeft uitgevoerd. GRECO heeft Nederland tot 30 september 2022 gegeven om alsnog aan de aanbevelingen te voldoen.¹³⁶

Onderstaande grafiek laat zien hoever andere GRECO-lidstaten waren met de uitvoering van de GRECO-aanbevelingen inzake de centrale overheid (hoogste bestuurlijke functies) ten tijde van het eerste nalevingsverslag.¹³⁷ Deze tabel laat zien dat Nederland en Slowakije de enige landen zijn die geen enkele aanbeveling (gedeeltelijk) hebben opgevolgd. Nederland valt samen met landen als Polen en Slovenië (lidstaten die niet bekend staan om de afwezigheid van corruptie) met betrekking tot het uitblijven van naleving van de GRECO-aanbevelingen.



Grafiek 1: implementatie van de aanbevelingen t.a.v. de centrale overheid (hoogste bestuurlijke functies) ten tijde van het eerste nalevingsverslag.

¹³⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000 VII, nr. 91.

¹³⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570 VII, nr. 107.

¹³⁷ De evaluatieverslagen en nalevingsverslagen van de vijfde evaluatieronde zijn te raadplegen via de website van GRECO. <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-5-new>

Tabel naleving GRECO-aanbevelingen door Nederland ten tijde van het eerste nalevingsverslag in alle evaluatierondes

Evaluatieronde	Geheel geïmplementeerd	Gedeeltelijk geïmplementeerd	Niet geïmplementeerd
Eerste evaluatieronde: onafhankelijkheid, specialisatie en middelen van de nationale instanties die zich bezighouden met de voorkoming en bestrijding van corruptie; omvang en reikwijdte van immuniteiten	5 aanbevelingen	2 aanbevelingen	0 aanbevelingen
Tweede evaluatieronde: identificatie, inbeslagneming en verbeurdverklaring van opbrengsten van corruptie; overheidsadministratie en corruptie (controlesystemen, belangenconflicten); voorkoming van het gebruik van rechtspersonen als schild voor corruptie; fiscale en financiële wetgeving ter bestrijding van corruptie; koppelingen tussen corruptie, georganiseerde criminaliteit en witwassen van geld	3 aanbevelingen	3 aanbevelingen	0 aanbevelingen
Derde evaluatieronde: de strafbaarstelling van corruptie en de transparantie in de financiering van politieke partijen	6 aanbevelingen	6 aanbevelingen	7 aanbevelingen
Vierde evaluatieronde: Preventie van corruptie en het bevorderen van integer gedrag bij het parlement, de rechtspraak en het Openbaar Ministerie	2 aanbevelingen	2 aanbevelingen	3 aanbevelingen
Vijfde evaluatieronde: Voorkoming van corruptie en bevordering van integriteit bij de hoogste bestuurlijke functies in de centrale overheid en bij de rechtshandavingsinstanties	0 aanbevelingen	8 aanbevelingen	8 aanbevelingen

Bovenstaande tabel laat zien hoever Nederland was met de uitvoering van de GRECO-aanbevelingen ten tijde van het eerste nalevingsverslag in alle evaluatierondes.¹³⁸ De grafiek

¹³⁸ De rapporten van GRECO inzake Nederland zijn te raadplegen via de website van GRECO.
<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/netherlands>

bevat slechts de aanbevelingen die aan alle lidstaten zijn gedaan met betrekking tot de hoogste uitvoerende functies en niet met betrekking tot de rechtshandhavingsinstanties. De tabel geeft daarentegen de gehele vijfde evaluatieronde weer, dus de tabel bevat ook de aanbevelingen die zien op de rechtshandhavingsinstanties. Vandaar dat in de tabel staat dat er wel degelijk acht aanbevelingen gedeeltelijk zijn opgevolgd. Deze acht hebben betrekking op de rechtshandhavingsinstanties, en niet op de centrale overheid (hoogste bestuurlijke functies).

Het is opvallend dat alleen in de vijfde evaluatieronde, waar het onder meer gaat om de integriteit van bewindspersonen, nog geen enkele aanbeveling is geïmplementeerd ten tijde van het eerste evaluatieverslag. De tabel laat zien dat nooit eerder een rapport van GRECO voor Nederland is opgesteld waarvoor geen van de aanbevelingen ten tijde van het eerste nalevingsverslag waren opgevolgd. Vooral opvallend is het verschil met de vierde evaluatieronde. In de vierde evaluatieronde werden aanbevelingen gedaan inzake de integriteit van leden van het parlement, rechters en opsporingsinstanties.¹³⁹ Vier van de zeven aanbevelingen waren ten tijde van het eerste nalevingsverslag (gedeeltelijk) uitgevoerd,¹⁴⁰ maar sindsdien heeft Nederland het niet meer voor elkaar gekregen aan alle aanbevelingen te voldoen. Een aanbeveling is slechts gedeeltelijk geïmplementeerd en een is nog niet geïmplementeerd.¹⁴¹ De aanbevelingen uit de vijfde ronde over de hoogste bestuurlijke functies in de centrale overheid dienen nog altijd, meer dan drie jaar na publicatie, opgevolgd te worden.

In deze nota richten de leden Dassen en Omtzigt zich op de eerste acht aanbevelingen van GRECO, oftewel de aanbevelingen die zien op de integriteit van bewindspersonen en topambtenaren. Deze focus is aangebracht omdat met betrekking tot deze punten al veel voorstellen gedaan kunnen worden. Een toekomstige initiatiefnota zal zich richten op de versterking van de rechtshandhavingsinstanties.

Definitie topambtenaar

Zij die verantwoordelijkheid dragen over beleidsterreinen. Topambtenaren binnen de ambtelijke organisatie zijn onder meer secretarissengeneraal, directeuren-generaal (gemiddeld vier à vijf in ieder ministerie, verantwoordelijk voor een afgebakend beleidsterrein/uitvoering/toezicht/ bedrijfsvoering), inspecteurs-generaal en andere soortgelijke functies (zie Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000 VII, nr. 91, p. 10). Ook directeuren worden beschouwd als topambtenaar gezien zij direct rapporteren aan de politiek en verantwoordelijkheid dragen over de inhoud en advies aan de bewindspersoon. Ambtenaren in schaal 16 en hoger dienen daarom wettelijk onder de voorgestelde regelgeving voor topambtenaren te vallen, evenals de politiek assistenten.

4. Het belang van politiek-bestuurlijke integriteit volgens Volt en Groep Omtzigt

De leden Dassen en Omtzigt hebben veelvuldig onderzoek gedaan naar de juiste handelswijze en juridische kaders ten aanzien van integriteit in de politiek en het openbaar bestuur.

¹³⁹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/2013, 33 400 VII, nr. 78.

¹⁴⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 000 VII, nr. 104.

¹⁴¹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/2022, 35 925 VII, nr. 102.

Zo deed het lid Omtzigt als rapporteur voor de Raad van Europa onderzoek naar het onderscheid tussen politieke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid.¹⁴² In dat kader bracht hij werkbezoeken aan IJsland en Oekraïne. In zijn toelichting op het rapport schreef het lid Omtzigt dat de moeilijkheid erin bestaat een juist onderscheid te maken tussen handelingen van politieke actoren die als crimineel moeten worden aangemerkt en andere handelingen of nalatigheden die alleen aanleiding mogen geven tot politieke verantwoordelijkheid, hoe controversieel en betwistbaar zij ook mogen zijn. In dat kader stelde Omtzigt een reeks objectieve en praktische criteria voor die het mogelijk maken hierin onderscheid te maken. Het lid Omtzigt stelt dat het uitgangspunt moet zijn dat politici verantwoordelijk zijn voor hun daden ten overstaan van hun kiezers. Indien zij daarnaast strafrechtelijk verantwoordelijk worden gesteld voor hun handelen of nalaten tijdens hun ambtsperiode, is dit alleen aanvaardbaar indien zij strafbare feiten hebben gepleegd die vooraf duidelijk en strikt bij de wet zijn gedefinieerd, en indien zij worden vervolgd en berecht volgens een eerlijke en transparante procedure voor een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. Daarnaast deed het lid Omtzigt een grootschalig onderzoek naar de staat van de rechtsstaat in Malta, naar aanleiding van de moord op Daphne Caruana Galizia, Malta's bekendste en meest gelezen onderzoeksjournaliste, wier werk zich richtte op corruptie onder Maltese politici en overheidsambtenaren.¹⁴³ Uit het onderzoek kwam naar voren dat sprake was van belangenverstrengeling tot in de hoogste politieke kringen. Zo kon de minister-president zich bemoeien met de benoemingen van rechters en was hij rechtstreeks verantwoordelijk voor de benoeming van allerhande toezichthouders. Ook was hij verantwoordelijk voor de geheime diensten. Daarnaast had de minister-president volledige invloed over het parlementaire stelsel. Het ontbrak in het Maltese openbaar bestuur en politiek bestel kortom volledig aan *checks and balances*.

Uit deze onderzoeken blijkt dat hoewel de rechtsstaat op papier klopt, dit niet hoeft te betekenen dat alle instituties naar behoren functioneren. Dat kwam ook in Nederland pijnlijk aan het licht in het kinderopvangtoeslagenschandaal. In het rapport 'Ongekend onrecht' van de parlementaire commissie kinderopvangtoeslag wordt geconcludeerd dat bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden.¹⁴⁴ Niet alleen binnen de Belastingdienst functioneerde de rechtsstatelijkheid niet naar behoren, maar het gehele systeem van *checks and balances* in Nederland functioneert niet. Het rapport toont aan dat de gehele trias politica (scheiding der machten) over langere tijd heeft gefaald.

Bepaalde mechanismen die aan het licht kwamen bij het kinderopvangtoeslagenschandaal zijn daarbij vergelijkbaar met de inzichten uit de onderzoeken van het lid Omtzigt naar bovengenoemde landen: het uitschakelen van de tegenmacht, het afhouden van informatieverschaffing aan de Kamer en het gebrek van onafhankelijk onderzoek. Het toeslagenschandaal is geen incident. We kennen tal van vergelijkbare dossiers, zoals de totstandkoming en afhandeling van de aardbevingsschade in Groningen en andere dossiers bij de Belastingdienst zoals dat de leenbijstand die leidt tot grote terugvorderingen en een scherp rapport van de ombudsman. Deze dossiers leggen fundamentele zwakheden in het Nederlandse stelsel bloot en laten zien dat in Nederland grote problemen bestaan met betrekking tot macht en tegenmacht. Zoals reeds bleek uit de inleiding, neemt hierdoor het vertrouwen van de burger in de overheid af. Het lid Omtzigt legt in zijn werk de nadruk op het

¹⁴² 'Keeping political and criminal responsibility separate', *pace.coe.int*. <https://pace.coe.int/en/files/19744>; 'Information memorandum on the case of Geir Haarde, former Prime Minister of Iceland', *assembly.coe.int*. http://www.assembly.coe.int/committeedocs/2012/ajdoc28_2012.pdf

¹⁴³ 'Daphne Caruana Galizia's assassination and the rule of law in Malta and beyond: ensuring that the whole truth emerges', *pace.coe.int*. <https://pace.coe.int/en/files/27724>

¹⁴⁴ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 5-6.

herstellen van het vertrouwen tussen overheid en burgers en het werken aan elkaar over en weer controlerende instituties. Zo zet het lid Omtzigt zich in voor onafhankelijk extern toezicht, het invoeren van een constitutioneel hof en het serieus nemen van de grondwettelijke taken, zoals het onderwijs, volkshuisvesting en het bestaansminimum.¹⁴⁵ Ook het correct uitvoeren van de GRECO-aanbevelingen en het vergroten van de politiek-bestuurlijke integriteit in de bestuurlijke top kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het herstel van het vertrouwen tussen de overheid en burgers.

Ook Volt stelt dat vertrouwen cruciaal is voor democratie en rechtsstaat om naar behoren te functioneren. Een goed functionerende democratie en rechtsstaat zijn bovendien voorwaarden om in een sociaal, duurzaam en daadkrachtig Europa en Nederland te kunnen leven. *Checks and balance* tussen de regering, de Tweede Kamer en de rechterlijke macht zijn noodzakelijk. De partij is daarom onder meer voorstander van de vorming van een Constitutioneel Hof, om zo wetten te kunnen toetsen aan de Grondwet. Bovendien dient de rechtsstaat in elk Europees land beschermd en versterkt te worden. Hiervoor stelt Volt onder andere voor om Europese instituties effectiever vorm te geven, zodat juist ook op nationaal, regionaal en lokaal niveau de rechtsstaat en het openbaar bestuur beter kunnen functioneren en zo Nederlanders en andere Europeanen het beste kunnen dienen.¹⁴⁶ In de Tweede Kamer heeft de Volt-fractie meerdere zaken geïnitieerd om de rechtsstaat te verbeteren en transparantie en politiek-bestuurlijke integriteit in Nederland te bevorderen. De aangenomen motie Dassen (nummer 35896-11, d.d. 8 september 2021) betrof het instellen van een afkoelperiode van twee jaar voor bewindspersonen, met een onafhankelijke toetsingscommissie. Ook werd motie Dassen (nummer 35896-18, d.d. 17 november 2021) om een lobbyregister in te voeren naar Iers model aangenomen. De motie-Dassen/Omtzigt (nummer 35788-88, d.d. 16 december 2021) over het spreken met potentiële bewindspersonen over het lobbyverbod, het draaideurverbod en de afkoelperiode, werd door de gehele oppositie gesteund maar door de coalitie verworpen. Dit zien de leden Dassen en Omtzigt als een teken aan de wand over de opstelling van het nieuwe kabinet ten aanzien van de omgang met politiek-bestuurlijke integriteit gedurende deze kabinetsperiode. Bovendien organiseerde het lid Koekkoek een commissiedebat over de Europese informatievoorziening, omdat deze op het moment ondermaats functioneert en toe is aan verhoogde transparantie.¹⁴⁷ Alleen zo kan de Kamer het kabinet goed controleren en samenwerken op de Europese besluitvorming. Het lid Dassen organiseerde een plenair debat over het Europese herstellfonds, waarbij in de totstandkoming van het Nederlandse plan sprake blijkt te zijn van ongelijke toegang tot de Brusselse en Nederlandse besluitvorming, (na het stellen van schriftelijke vragen hierover met het lid Maatoug (GL)).¹⁴⁸

Daarnaast stelden de leden Dassen en Omtzigt op 27 januari 2022 schriftelijke vragen over het recente Wob-verzoek waaruit blijkt dat de minister-president het aanblijven van Van Nieuwenhuizen aanvankelijk goedkeurde, nadat de demissionair minister een baan aanvaardde als lobbyist in de branchevereniging van onder meer Shell en Gazprom. Daardoor kon Van Nieuwenhuizen nog deelnemen aan de begrotingsonderhandelingen over de financiering van de energiesectoren, terwijl toen bij de minister-president al duidelijk was dat ze in de toekomst zou lobbyen voor de genoemde branchevereniging.¹⁴⁹ Uit dit Wob-verzoek

¹⁴⁵ P.H. Omtzigt, *Een nieuw sociaal contract*, Amsterdam: Prometheus 2021.

¹⁴⁶ Verkiezingsprogramma Volt Nederland, 2021-2025, static1.squarespace.com/static/5f82f878bf19dc36c8f0f0c9/t/600aad7584b42244bb44c9f1/1611312506530/Volt-Verkiezings-programma-2021%E2%80%932025.pdf

¹⁴⁷ Zie voor het verslag van het commissiedebat *Kamerstukken II* 2021/22, 22 112, nr. 3301.

¹⁴⁸ *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 1758.

¹⁴⁹ *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 2022Z01319; ‘Van Nieuwenhuizen wilde aanblijven als minister toen ze baan aannam in de lobbysector, Rutte was akkoord’, *volkskrant.nl*, 24 januari 2022.

blijkt duidelijk dat de huidige regelgeving en procedures tekortschieten. Elke kandidaat-minister ondertekent voorafgaand aan het aantreden een brief betreffende (neven)functies en financiële en zakelijke belangen. Daarin staat onder meer het volgende *‘ik heb geen afspraken in enigerlei vorm gemaakt, en zal deze ook niet maken over het aanvaarden of hervatten van (neven-)functies en andere nevenactiviteiten na afloop van mijn ambtsperiode als minister’*. De vraag is wat deze procedure voor waarde heeft, als ministers deze gemaakte belofte schenden en de minister-president daar geen consequentie aan verbindt. Sterker nog, op Kamervragen antwoordt de minister-president dat hij geen reden heeft te veronderstellen dat Van Nieuwenhuizen zich niet heeft gehouden aan de passages uit de brief.¹⁵⁰

De leden Dassen en Omtzigt wijzen op de rode draad in hun werk: er moet een functionerend systeem van macht en tegenmacht zijn, *checks and balances* dienen te worden gewaarborgd en bewindspersonen en andere politici moeten verantwoordelijkheid afleggen voor hun keuzes en daden. Daarvoor zijn niet-bindende standaarden zonder sanctionering niet geschikt. Er dient dus bindende regelgeving te komen met een sanctiemechanisme. Het strafrecht is hiervoor niet geschikt: het strafrecht dient enkel te zien op crimineel gedrag. De sanctionering in de vorm van de ministeriele verantwoordelijkheid, aangevuld met regels uit het bestuursrecht, biedt echter wel een oplossing. Daartoe doen zij de volgende aanbevelingen.

5. Voorstellen ter uitvoering van de GRECO-aanbevelingen voor Nederland

De leden Dassen en Omtzigt zien dat er in Nederland een fors probleem is omtrent politiek-bestuurlijke integriteit, onder meer veroorzaakt door gebrek aan afdwingbare regels. Er ligt een set aanbevelingen van internationale experts die een oplossing vormen voor dit probleem. De leden Dassen en Omtzigt doen in dit hoofdstuk voorstellen hoe de GRECO-aanbevelingen in de Nederlandse context geïmplementeerd kunnen worden. Het kabinet krijgt hiermee de kans om de nieuwe bestuurscultuur verder vorm te geven en daarin een leidende rol in te nemen.

De voorstellen zijn realistisch en uitvoerbaar. Ze sluiten aan op de huidige situatie in Nederland en nemen de aangekondigde maatregelen door de minister BZK in ogenschouw. De voorstellen zijn mede gebaseerd op onderzoek naar de maatregelen die andere landen naar aanleiding van soortgelijke aanbevelingen van GRECO namen. Deze landen kennen een ander staatsrechtelijk en politiek bestel dan Nederland, maar hanteren wel dezelfde waarden als Nederland (zoals gezamenlijk vastgesteld door de lidstaten van de Raad van Europa en GRECO). Deze voorbeelden dienen om richting te geven en ter illustratie dat het andere landen wel degelijk lukt om dezelfde GRECO-aanbevelingen na te leven en regelgeving tot stand te brengen. Daarnaast zijn de aanbevelingen tot stand gekomen op basis van adviezen van verschillende organisaties, staatsrechtgeleerden en experts over welke oplossingen het beste in het Nederlandse staatsbestel passen.¹⁵¹ Daarbij dient de volgende opmerking te worden geplaatst. Het rapport van GRECO is gericht op bewindspersonen en topambtenaren. Tot topambtenaren rekent GRECO de secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal en andere soortgelijke hoog ambtelijke functies. Ook de politiek assistenten worden genoemd in enkele van de GRECO-aanbevelingen uit het vijfde evaluatierapport. Uit het rapport van GRECO blijkt echter dat veel van de aanbevelingen zich

<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/van-nieuwenhuizen-wilde-aanblijven-als-minister-toen-ze-baan-had-aanvaard-als-lobbyist-rutte-vond-het-goed~bcb992c1/>

¹⁵⁰ *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 2176, p. 3.

¹⁵¹ Zie in bijlage de lobbyparagraaf met daarin de geraadpleegde organisaties en experts voor de totstandkoming van deze initiatiefnota.

slechts richten op de bewindspersonen en dat de regelgeving voor topambtenaren volstaat. In het Nederlandse systeem geldt immers een onderscheid tussen regelgeving die op ambtenaren van toepassing is en regelgeving die op bewindspersonen van toepassing is. De aanbevelingen die in de initiatiefnota worden gedaan richten zich dus in eerste instantie op bewindspersonen. Wanneer de aanbevelingen zich ook richten op politiek assistenten of topambtenaren zal dit expliciet worden benoemd.

Aanbeveling 1: implementeer een gecoördineerde strategie voor de integriteit van de personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden

Beschrijving aanbeveling

Dit is een standaardaanbeveling in navolging van de GRECO-praktijk voor landen die geen strategie voor integriteit hebben. De gecoördineerde strategie is gebaseerd op een risicoanalyse met als algemeen doel het voorkomen van belangenverstrengeling. Er moet meer aandacht komen voor vraagstukken omtrent de integriteit van topfunctionarissen en gebieden waar het risico op belangenverstrengeling en corruptie in het bijzonder aanwezig is. Een dergelijke aanpak moet zijn gericht op een analyse van de huidige situatie, zodat specifiek voor topfunctionarissen beleid inzake corruptiebestrijding en integriteit kan worden ontwikkeld.

Huidige naleving aanbeveling

Nederland kent een hulpmiddel voor kandidaat-bewindspersonen dat zich richt op bewustwording en inventarisatie van risico's, te weten een *self-assessment* risicoanalyse integriteit.¹⁵² Dat is een hulpmiddel voor kandidaat-bewindspersonen dat zich richt op bewustwording en inventarisatie van risico's. Deze *self-assessment* risicoanalyse integriteit is een handreiking om de procedure tijdens de kabinetsformatie aan te vullen. De regering stelt dat hiermee een basis is gelegd om nader invulling te geven aan een meer gecoördineerde, risico-georiënteerde strategie op integriteit conform deze aanbeveling.¹⁵³ Deze ontwikkeling liep parallel aan de vaststelling van het vijfde nalevingsverslag door GRECO en kon door GRECO dus niet meer worden beoordeeld.¹⁵⁴ De leden Dassen en Omtzigt verwachten echter dat als het hierbij blijft de eerste GRECO-aanbeveling zal blijven staan bij de volgende evaluatieronde van GRECO. Het gaat hier immers slechts om een hulpmiddel en niet om een gecoördineerde strategie.

Noodzaak aanbeveling

In Nederland bestaat geen algemene strategie of wettelijk kader die/dat specifiek op beleid inzake integriteit van bewindspersonen is gericht. Verder bestaat geen gecoördineerd systeem voor de analyse van het risico op corruptie ten aanzien van bewindspersonen en topambtenaren. Ook is de afwezigheid van een onafhankelijke toezichtsautoriteit in de Nederlandse regelgeving zorgwekkend, omdat op die manier de verantwoordelijkheid in zijn geheel bij bewindspersonen en de minister-president ligt. De voorbeelden uit hoofdstuk 2 illustreren dat zij niet altijd in staat zijn om integriteitskwesties correct in te schatten. En de Minister-President greep overduidelijk niet op tijd in bij de overstap van Cora van Nieuwenhuizen en vond het onnodig haar op haar beloftes te wijzen.

Het is bovendien opvallend dat bij het kabinet niet regelmatig risicoanalyses worden uitgevoerd met als doel het voorkomen van situaties van belangenverstrengeling. Voor

¹⁵² Kamerstukken II 2020/21, 28 844, nr. 227.

¹⁵³ Kamerstukken II 2020/21, 28 844, nr. 227.

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VII, nr. 107, p. 2.

bepaalde sectoren, zoals voor betaalinstanties, clearinginstellingen, premiepensioeninstellingen, verzekeraars en banken is het uitvoeren van systematische analyses van integriteitsrisico's namelijk verplicht.¹⁵⁵ Financiële instellingen moeten integriteitsrisico's identificeren, analyseren, managen en monitoren op periodieke basis. Bestuurders en commissarissen bepalen in grote mate de strategie en de cultuur van een instelling of organisatie. Het toetsen van bestuurders en commissarissen draagt zo bij aan een betrouwbare sector en daarmee de levensvatbaarheid van een instelling.¹⁵⁶ Bewindspersonen en topambtenaren moeten bij uitstek het vertrouwen van burgers hebben. Risicoanalyse en integriteitsstrategie kunnen hieraan een grote bijdrage leveren. Dit klemmt temeer nu bij de Nederlandse staat financiële belangen van andere aard spelen dan bij genoemde financiële instellingen, namelijk met een publiek belang.

Binnen de Europese Unie kennen we wel het Europees rechtsstaatmechanisme, voortvloeiend uit artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.¹⁵⁷ Dat is de jaarlijkse dialoog over de rechtsstaat die de Europese Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement met de lidstaten, de nationale parlementen, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden voeren. Als uitgangspunt hiervoor dient het verslag over de rechtsstaat. Daarin spelen corruptiebestrijding en integriteit een belangrijke rol.¹⁵⁸ Wat hier echter ontbreekt is de nationale risicoanalyse ter voorkoming van het optreden van corruptie en integriteitsschendingen door de hoogste uitvoerende functies.

Uiteraard kennen we wel het blauwe boek met daarin vergaande regels, zoals het neerleggen van alle functies en het afstoten van de meeste financiële belangen bij aantreden. Als deze regels strikt worden nageleefd, kan worden verdedigd dat het risico op belangenconflicten erg klein is. In die zin verschilt het kabinet erg van de genoemde financiële instellingen waar met enige regelmaat risicoanalyses worden uitgevoerd. Het probleem zit hem er echter in dat het blauwe boek niet bindend is en dat de regels slecht worden gehandhaafd. De regelgeving moet bindend worden en de regels moeten worden gehandhaafd. Om complete en effectieve regelgeving op te kunnen stellen, moet een risicoanalyse worden uitgevoerd. Zo kan immers worden achterhaald welke risico's er spelen en kan de regelgeving daarop worden afgestemd. Het is voorstelbaar dat de omgang tussen sponsors/donoren van partijen en hun toegang tot bewindspersonen naar voren zal komen als risicofactor in een analyse.

Naleving door andere landen

Frankrijk hanteert een wettelijk vastgelegd, jaarlijkse anticorruptie-aanpak. De aanpak is opgesteld door Franse Anticorruptie Autoriteit (AFA) en is in oktober 2019 in werking getreden.¹⁵⁹ Het betreft een interdepartementale aanpak waarbij in elk ministerie de volgende anticorruptie programma's worden uitgerold, inclusief:

- Risicoanalyse- en identificatie;
- Gedragscodes;
- Risicotrainingen;

¹⁵⁵ Art. 10 Besluit prudentiële regels Wft.

¹⁵⁶ 'Toetsing van bestuurders en commissarissen', *dnb.nl*.

<https://www.dnb.nl/betrouwbare-financiele-sector/toetsingen>

¹⁵⁷ In art. 2 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is vastgelegd dat de rechtsstaat een waarde is waarop de Europese Unie berust.

¹⁵⁸ 'Rechtsstaatmechanisme', *ec.europa.eu*. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_nl

¹⁵⁹ 'AFA Releases 2019 Report', *anticor.hse.ru*, 7 september 2020.
https://anticor.hse.ru/en/main/news_page/afa_releases_2019_report

- Evaluatieprocedure door derden, op basis van de geïdentificeerde risico's en interne controle- en evaluatiemechanismen.

Deze programma's moeten worden gevolgd en nageleefd door bewindspersonen, adviseurs en topambtenaren. De AFA houdt toezicht op naleving en adviseert over nodige verbetering. De Franse anticorruptie-wetgeving heeft zich meermaals consistent en effectief bewezen.¹⁶⁰

Voorstellen

De leden Dassen en Omtzigt stellen de volgende maatregelen voor aan het kabinet:

1. Stel een **streng en duidelijke gecoördineerde standaardmethodologie** voor de beoordeling van corruptierisico's op basis van risicoanalyses. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen bewindspersonen, topambtenaren en politiek assistenten. Voor deze categorieën gelden immers andere regels en ook andere risico's.
 - a. Deze methodologie kan onder meer bestaan uit een risicokaart waarop de typologie en separate gevallen van belangenconflicten worden geïdentificeerd en de waarschijnlijkheid en omvang van elk risico worden berekend;
 - b. Aan de hand van de risicoanalyse worden corrigerende maatregelen vastgesteld (zie aanbeveling 2). De risicoanalyse en maatregelen dienen in ieder geval te zien op contacten met lobbyisten, nevenactiviteiten, vermogensverklaringen, aansprakelijkheden en geschenken, als ook beperkingen na uitdiensttreding.
2. Er dient een **commissie of functionaris** te komen die voorziet in **begeleiding en vertrouwelijk advies** voor bewindspersonen en in voorkomend geval politiek assistenten over naleving, toepassing en interpretatie van de gedragscode, en dus het voorkomen van belangenverstrengeling en andere integriteitskwesaties. De commissie of functionaris dient daarvoor uiteenlopende en onafhankelijk in gang te zetten bevoegdheden te hebben. Het orgaan:
 - a. voorziet in de mogelijkheid voor bewindspersonen en in voorkomend geval politiek assistenten (namelijk in die situaties dat zij van invloed kunnen zijn op het uitoefenen van de besluitvorming van een bewindspersoon) om advies te krijgen over hoe met integriteitskwesaties kan worden omgegaan;
 - b. stelt de risicoanalyse op en tuigt een gecoördineerde strategie op voor integriteit van bewindspersonen en topambtenaren, bijvoorbeeld door het aanleveren van richtsnoeren en een risicokaart;
 - c. doet onderzoek naar factoren die het vertrouwen in de politiek en de regering beïnvloeden en publiceert daarover jaarlijks in onderzoeksrapportages;
 - d. doet aanbevelingen ter bevordering van de GRECO-aanbevelingen en verhoging van de integriteit;
 - e. wordt aangesteld door de regering bij koninklijk besluit en bestaat uit twee oud-bewindslieden en drie andere personen die een hoogwaardige functie uitoefenen of hebben uitgeoefend, zoals (substituut) ombudsman, rechter of staatsraad of hoogleraar. Allen opereren ze onafhankelijk van de politieke besluitvorming. De zittingsduur wordt conform College van onderzoek integriteit van de Tweede Kamer vastgelegd op een maximum van zes jaar,¹⁶¹ met een voorkeur voor een afwisseling in zittingsduur van 4, 5 of 6 jaar zodat de continuïteit van de commissie gewaarborgd wordt. Het voorzitterschap van

¹⁶⁰ 'De bestrijding van corruptie door Frankrijk: wat kunnen we verwachten van de Agence française anticorruption (AFA)?', *bijzonderstrafrecht.nl*, 21 oktober 2020. <https://www.bijzonderstrafrecht.nl/home/de-bestrijding-van-corruptie-door-frankrijk-wat-kunnen-we-verwachten-van-de-agence-franaise-anticorruption-afa>

¹⁶¹ Art. 2 Regeling toezicht en handhaving Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

de commissie rouleert, afhankelijk van de zittingstermijn van de commissie. Ieder lid is voor een gelijke termijn voorzitter;

- f. is onafhankelijk. Daartoe dienen in de regelgeving verschillende waarborgen te komen, zo mogen de leden niet worden herbenoemd, kunnen ze niet worden ontslagen door de regering en kan de regering het salaris niet verlagen tijdens de ambtstermijn van de commissie.

Het is echter ook een optie om, in plaats van het instellen van een nieuwe commissie of functionaris, deze vertrouwensfunctie neer te leggen bij de vicepresident van de Raad van State. De Raad van State is immers het belangrijkste adviesorgaan van de regering. Daarnaast is de vicepresident een belangrijke adviseur van het staatshoofd bij staatskundige kwesties. De leden Dassen en Omtzigt hebben echter de voorkeur voor een nieuwe commissie, aangezien de functie zodanig relevant is. Daarnaast is het mogelijk voor oud-bewindspersonen om zitting te nemen in de commissie en zij kunnen zich bij uitstek inleven in de kwetsbaarheid van bewindspersonen. In een commissie is verder overleg mogelijk, waardoor uiteindelijk de beste oplossing boven tafel komt. In het vervolg van de nota wordt naar deze functie verwezen als ‘de adviescommissie’.

Het vertrouwelijk advies is in het belang van de bewindspersonen zelf. Het geeft de betreffende bewindspersoon immers vertrouwen. Als de bewindspersoon ergens over twijfelt kan hij of zij advies van deze commissie vragen. Mocht de bewindspersoon op een later moment op zijn of haar vingers getikt worden vanwege zijn of haar handelwijze, kan hij of zij aantonen dat hij of zij om advies en onderzoek heeft gevraagd en aan de hand van dit op schrift gestelde advies aantonen dat hij of zij conform het advies van de adviescommissie heeft gehandeld en dus integer heeft gehandeld. Toenmalig minister van Financiën Hoekstra kwam bijvoorbeeld het afgelopen jaar onder vuur te liggen vanwege zijn investeringen in een brievenbusfirma op de Britse Maagdeneilanden.¹⁶² Als Hoekstra de mogelijkheid had gehad om vooraf onafhankelijk advies te vragen over hoe te handelen in deze situatie omtrent zijn aandelen in het safaribedrijf, had hij toen de ophef afgelopen najaar ontstond kunnen aantonen dat hij had gehandeld conform het advies van de onafhankelijk adviseur en daarmee had hij steviger gestaan in zijn pleidooi dat hem niets te verwijten viel.

Sinds 2019 bestaat de onafhankelijk adviseur integriteit voor leden van de Tweede Kamer.¹⁶³ Kamerleden kunnen de onafhankelijk adviseur benaderen voor vertrouwelijk, schriftelijk advies over de uitleg en toepassing van de regels op het gebied van integriteit. Hoewel de transparantie van het werk van de adviseur wordt betwist,¹⁶⁴ is het volgens de leden Dassen en Omtzigt een aanwinst dat de Kamerleden de mogelijkheid om een onafhankelijk adviseur te raadplegen. Voor bewindspersonen bestaat geen adviseur of adviescommissie. Een adviseur is juist noodzakelijk om advies bij in te winnen op het moment dat een twijfelachtige situatie zich voordoet om zo te voorkomen dat belangenverstrengeling überhaupt de kans krijgt om op te treden. Daarnaast is het, zoals gezegd, in het belang van bewindspersonen om een adviescommissie aan te stellen. De kritiek die wordt geuit op de onafhankelijk adviseur integriteit voor leden van de Tweede Kamer kan worden meegenomen bij de instelling van de adviescommissie voor bewindspersonen. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de adviescommissie bij het uitbrengen van een jaarverslag zoveel mogelijk transparantie moet

¹⁶² ‘Minister Hoekstra was betrokken bij brievenbusfirma op Maagdeneilanden’, *nos.nl*, 3 oktober 2021.

<https://nos.nl/artikel/2400239-minister-hoekstra-was-betrokken-bij-brievenbusfirma-op-maagdeneilanden>

¹⁶³ ‘Tweede Kamer benoemt adviseur integriteit voor Kamerleden’, *tweedekamer.nl*, 28 november 2019.

<https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/tweede-kamer-benoemt-adviseur-integriteit-voor-kamerleden>

¹⁶⁴ ‘Jaarverslag integriteitsadviseur Tweede Kamer weinig transparant’, *transparency.nl*, 8 juli 2021.

betrachten. De adviescommissie kan bijvoorbeeld anoniem in beeld brengen over welke onderwerpen met name vragen worden gesteld.

Aanbeveling 2: ontwikkel een integrale bindende gedragscode voor de personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden en vul deze aan met passende richtsnoeren betreffende belangenverstrengeling en integriteit gerelateerde kwesties. Maak deze voor het publiek gemakkelijk toegankelijk en koppel hieraan een toezicht- en sanctiemechanisme

Beschrijving aanbeveling

Integraliteit van passende richtsnoeren is noodzakelijk, omdat integriteitsbeleid overzichtelijk, toegankelijk en controleerbaar moet zijn. Daarnaast dient naar vaste gewoonte van GRECO een gedragscode gepaard te gaan met een bepaalde vorm van handhaving. Tot slot dienen de integriteitsregels vervat in de gedragscode ook op politieke assistenten van toepassing te zijn in situaties waarin zij invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming van een bewindspersoon.

Huidige naleving aanbeveling

Aspecten van het integriteitskader zijn in diverse regelingen neergelegd. Daarnaast staan voorschriften inzake het gedrag van bewindspersonen en topambtenaren m.b.t. integriteit in diverse documenten. Het blauwe boek vervult een centrale rol. Het blauwe boek is echter een breed document, dat niet specifiek over integriteitskwesties gaat. Bovendien wordt niet voldoende ingegaan op aspecten van belangenverstrengeling. Verder zijn de algemene bepalingen voor meerdere uitleg vatbaar en worden ze niet uitgebreid toegelicht. Daarbij speelt nog dat de huidige gedragsregels niet meer dan informele richtlijnen zijn die daarmee juridisch geen binding meebrengen. Minister-president Rutte heeft er zelf meerdere malen op gewezen dat het geen juridisch bindende regelgeving betreft.¹⁶⁵ Dit betekent dat de integriteitsregelgeving, dat onder meer gaat over nevenfuncties en financiële belangen, niet meer dan vrijblijvende afspraken zijn. Om bewindspersonen, en in voorkomend geval politieke assistenten, te verplichten de integriteitsregels na te leven, moeten deze regels een wettelijke grondslag krijgen.

Daarnaast staan voorschriften inzake het gedrag van bewindspersonen en topambtenaren m.b.t. integriteit in te veel verschillende documenten. Het blauwe boek vervult een centrale rol. Het blauwe boek is echter een breed document dat niet specifiek over integriteitskwesties gaat en zo ook onvoldoende ingaat op risico's en aspecten van belangenverstrengeling.

Ook is aan de reeds bestaande richtsnoeren geen specifiek handhavingsmechanisme verbonden, afgezien van het door het parlement uitgeoefende toezicht. Deze richtlijnen, waaronder het blauwe boek, lijken niet bekend te zijn bij het publiek en lijken ook niet geschikt voor vergroting van de bewustwording bij het publiek.

In de brief van het kabinet inzake de stand van zaken omtrent de implementatie van de GRECO-aanbevelingen d.d. 26 oktober 2021 stelt het kabinet voornemens te zijn de huidige gedragsregels voor bewindspersonen op te nemen in een aparte gedragscode voor bewindspersonen.¹⁶⁶ Daarmee voorziet het kabinet in de aanbeveling van GRECO tot een totaaloverzicht van regels en afspraken omtrent integriteitsbeleid van bewindspersonen. De ontwikkeling van een gedragscode voor bewindspersonen biedt tevens de mogelijkheid tot

¹⁶⁵ *Handelingen II* 2021/22, 103, item 7, p. 1-51.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925 VII, nr. 15, p. 3.

actualisering en uitbreiding aan de hand van de overige aanbevelingen. Tijdens het commissiedebat over integriteit openbaar bestuur gehouden op 10 maart 2022, gaf de minister aan dat ze verwacht de gedragscode voor tijdens het ambt van een bewindspersoon en de omgang met lobbyisten rond de zomer naar de Kamer te sturen.¹⁶⁷ Bij de uitwerking van de gedragscode zal onder meer de motie-Dassen over het lobbyregister voor bewindspersonen worden meegenomen.¹⁶⁸ De leden Dassen en Omtzigt juichen deze ontwikkeling toe en zien uit naar de beoordeling van GRECO.

Daarnaast heeft de regering in de brief d.d. 26 oktober 2021 gereageerd op de GRECO-aanbeveling inzake een toezichts- en sanctiemechanisme. Het kabinet stelt dat een dergelijke externe handhavingsbenadering in strijd is met het constitutionele bestel in Nederland. Het kabinet stelt dat in dat constitutionele bestel bewindspersonen verantwoording afleggen aan de Staten-Generaal op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid en het aan de Staten-Generaal is om daar consequenties aan te verbinden. Op dit punt stond het kabinet dus geen nadere maatregelen voor.¹⁶⁹ Tijdens het commissiedebat over integriteit openbaar bestuur gaf de minister echter aan voorlichting te willen vragen over hoe een sanctiemechanisme geregeld kan worden. Ze gaf aan dat ze de ministeriële verantwoordelijkheid niet wil uithollen, maar er wel voor wil zorgen dat de gedragscode een stevig, sturend instrument is.¹⁷⁰ De leden Dassen en Omtzigt zien uit naar haar voorstel om van het sanctiemechanisme een stevig, sturend en bindend instrument te maken.

De leden Dassen en Omtzigt merken op dat het opvallend is dat de uitvoerende macht deze aanbeveling nog niet heeft nageleefd. In de vierde evaluatieronde beval GRECO Nederland aan dat er voor de leden van beide Kamers van het parlement - samen met hun leden - gedragscodes moesten worden opgesteld en goedgekeurd die laagdrempelig voor het publiek toegankelijk werden gemaakt (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).¹⁷¹ Naar aanleiding van deze aanbeveling hebben beide Kamers een gedragscode aangenomen. De leden van het parlement moeten zich aan de gedragscode houden en staat onder toezicht, terwijl voor de regering nog steeds geen bindende integrale gedragscode inclusief handhavings- en sanctiemechanisme tot stand is gekomen.

In de gedragscode van de Tweede Kamer is onder meer geregeld dat een Kamerlid te allen tijde onafhankelijk is en dient te handelen in het algemeen belang, niet is toegestaan om giften of gunsten aan te nemen die zijn bedoeld om het handelen van het lid te beïnvloeden, zich dient te onthouden van gedragingen die het gezag of de waardigheid van de Kamer in ernstige mate schaden, voldoet aan de registratieverplichtingen die het ambt hem oplegt, in het ambt verkregen informatie niet gebruikt voor persoonlijke belangen en, indien van toepassing, het vertrouwelijke karakter ervan waarborgt van en conform de regels van de Kamer handelt. De Griffie plenair houdt een register bij waarin Kamerleden ontvangen geschenken en voordelen met een hogere waarde dan € 50,00 vermelden, uiterlijk een week na ontvangst van het geschenk of het voordeel. Daarnaast houdt de Griffie plenair een register bij van buitenlandse reizen waarvan vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald, uiterlijk een week na terugkeer in Nederland. Tot slot beheert de Griffie plenair een register waarin de Kamerleden hun nevenactiviteiten en de (te verwachten) inkomsten

¹⁶⁷ *Kamerstukken II* 2021/22, 28 844, nr. 237, p. 18.

¹⁶⁸ *Kamerstukken II* 2021/22, 28 844, nr. 237, p. 24.

¹⁶⁹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570 VII, nr. 107, p. 4; *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925 VII, nr. 15, p. 4.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II* 2021/22, 28 844, nr. 237, p. 24-26.

¹⁷¹ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925 VII, nr. 102.

vermelden, alsmede belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd (uiterlijk 1 week na aanvaarding daarvan). Alle registers zijn openbaar.

Voorts is per 1 april 2021 de *Regeling Toezicht en handhaving Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* in werking getreden (naar aanleiding van de GRECO-aanbevelingen uit de vierde evaluatieronde, onder meer inhoudende 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).¹⁷² Hiermee wordt het College van onderzoek integriteit ingesteld. Het College heeft tot taak klachten aangaande schending van de Gedragscode door Kamerleden te behandelen. Iedereen kan een klacht indienen over vermeende schending van de Gedragscode door een Kamerlid via de website van de Tweede Kamer of per post. Het College, bestaande uit onafhankelijke deskundigen, beoordeelt of een klacht in behandeling kan worden genomen. Op 7 februari 2022 heeft het College van onderzoek integriteit het eerste jaarverslag uitgebracht.¹⁷³ Uit het jaarverslag blijkt onder meer hoeveel klachten zijn binnengekomen, wat de gedragingen inhouden waarover is geklaagd en hoe de klachten zijn afgehandeld. Ook worden de behandelde klachten uitgebreid besproken. Dit jaarverslag komt de transparantie ten goede en maakt het voor het publiek controleerbaar waarover wordt geklaagd en hoe daarmee wordt omgegaan. Ook handelt het College van onderzoek actief in geval van overtreding van de gedragscode voor Kamerleden. Zo adviseerde het College in maart 2022 aan de Kamer dat Forum voor Democratie fractievoorzitter Thierry Baudet een berisping moet krijgen en alsnog zijn nevenfuncties moet opgeven bij de Tweede Kamer.¹⁷⁴ De Kamer heeft vervolgens besloten om het lid Baudet deze sanctie op te leggen. Hoewel het college nog niet perfect functioneert, hebben de leden Dassen en Omtzigt het idee dat de instelling van het college heeft geleid tot betere en completere opgaven.

Concluderend is de Tweede Kamer dus een stuk verder dan de regering. Er is een uitgebreide gedragscode tot stand gekomen, er zijn een aantal openbare registers en er is een toezichts- en handhavingsmechanisme. Dit ontbreekt nog (grotendeels) voor de regering. Als de Tweede Kamer het echter correct kan regelen, dan moet dit voor de regering ook mogelijk zijn.

Noodzaak aanbeveling

GRECO merkte op dat de voorschriften inzake het gedrag dat van topfunctionarissen wordt verwacht in Nederland over verschillende instrumenten zijn verspreid, zoals het blauwe boek en ministeriële circulaire en brieven van de minister-president of ministers.¹⁷⁵ Door versplintering van deze regels is er geen goed zicht op welke regels gelden en is het mogelijk, nog erger, zelfs gebeurd, dat regels uit het zicht raken of tussen wal en schip belanden.¹⁷⁶ Tot 1 januari 2020 hoorde de Circulaire lobbyverbod bewindspersonen ook tot de documenten die integriteitsregels bevatten. Deze circulaire verviel op 1 januari 2020 als gevolg van de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). Uit het besluit op het Wob-verzoek van de Volkskrant van 5 oktober 2021 bleek dat de Circulaire lobbyverbod bewindspersonen ‘tussen wal en schip was beland’.¹⁷⁷ Als deze aanbeveling wordt uitgevoerd en een integrale gedragscode wordt opgesteld, kan het onverhoopt ‘tussen wal en schip belanden’ van documenten inhoudende integriteitsregels niet meer voorkomen. Er bestaat dan geen doolhof van regelingen omtrent integriteitskwesaties meer, waardoor een regeling bij de

¹⁷² Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925 VII, nr. 102.

¹⁷³ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 351, nr. 12.

¹⁷⁴ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 35 351, nr. 13.

¹⁷⁵ Bijlage p. 13 bij *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000 VII, nr. 91.

¹⁷⁶ Ariejan Korteweg en Eline huisman, *Lobbyland*, De Geus. Derde, geactualiseerde druk, 2022.

¹⁷⁷ Bijlage p. 112 bij *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925 VII, nr. 7.

invoering van nieuwe wetgeving niet over het hoofd kan worden gezien. Dit maakt het makkelijker om controlerende taken binnen de democratie te vervullen, zoals door Tweede Kamerleden en journalisten. Daarnaast is het noodzakelijk voor bewindspersonen om te weten wat de spelregels zijn waar ze zich aan moeten houden.

Naleving door andere landen

In hoofdstuk 4 is reeds uitgewerkt dat de rechtsstaat in Malta niet naar behoren functioneert. Malta kent echter wel een toezicht- en handhavingsmechanisme ten aanzien van de integriteitswetgeving voor de uitvoerende macht. In Malta bestaat namelijk een Commissioner for Standards in Public Life.¹⁷⁸ De bevoegdheden van de commissioner zijn vastgelegd in de Standards in Public Life Act (chapter 570 of the laws of Malta). De commissioner heeft onder meer jurisdictie over ministers. De commissioner kan nagaan of ministers hebben gehandeld op een wijze die in strijd is met de wet, met een ethische of andere bij wet vastgelegde plicht, of machtsmisbruik oplevert. De commissioner kan dus controleren of ministers zich aan de wettelijk vastgelegde ethische gedragscode houden. De commissioner kan daartoe op eigen initiatief of op basis van een klacht een onderzoek instellen. Als de commissioner vindt dat een minister onbehoorlijk heeft gehandeld, kan hij die persoon een termijn geven waarbinnen hij of zij de betreffende daden moet rechtzetten, of kan hij een verslag opstellen voor de parlementaire Standing Committee for Standards in Public Life. Daarnaast kan de commissioner de vermogens- en belangenverklaringen van parlementsleden en ministers onderzoeken in het licht van de ethische code. Verder kan de commissioner aanbevelingen doen voor verbetering van de ethische gedragscodes en voor een betere regeling van aanverwante zaken, zoals lobbyregelgeving.

De Standing Committee for Standards in Public Life heeft tot taak toezicht te houden op de werkzaamheden van de commissioner en de verslagen te bestuderen die de commissioner na zijn onderzoek aan de Standing Committee voorlegt.¹⁷⁹ Indien de commissioner van oordeel is dat een minister onbehoorlijk heeft gehandeld, en de Standing Committee is het daarmee eens, kan zij de betrokkene om een verontschuldiging vragen of vermanen. De Standing Committee kan ook een aanbeveling doen aan de bevoegde autoriteiten om verdere maatregelen te nemen om de gedragsschending te verhelpen. Indien de Standing Committee het niet eens is met het verslag van de commissioner, kan het beslissen dat verder onderzoek moet worden verricht. Dergelijk onderzoek kan worden uitgevoerd door de commissioner op verzoek van de Standing Committee, of door de Standing Committee zelf, met hulp van de commissioner. De Standing Committee kan ook gewoon de conclusies van de commissioner verwerpen en de zaak sluiten. In dat geval moet de Standing Committee wel motiveren waarom ze het niet eens zijn met de conclusies van de commissioner.

In het Verenigd Koninkrijk kunnen we een voorbeeld nemen aan de regelgeving met betrekking tot het parlement. The Parliamentary Commissioner for Standards is een onafhankelijke ambtenaar van het Lagerhuis. De commissioner houdt toezicht op het register van de financiële belangen van de leden en op bepaalde regels van de gedragscode van het Lagerhuis. De commissioner kan op basis van klachten of op eigen initiatief een onderzoek instellen. Wanneer de commissioner vaststelt dat een parlements lid de regels heeft overtreden, heeft de commissioner twee opties. Ten eerste kan de commissioner besluiten dat de kwestie kan worden opgelost door middel van de rectificatieprocedure. Als het betreffende

¹⁷⁸ 'The role of the Standards Commissioner', *standardscommissioner.com*.

<https://standardscommissioner.com/the-role-of-the-commissioner/>

¹⁷⁹ 'Standing Committee for Standards in Public Life', *standardscommissioner.com*.

<https://standardscommissioner.com/standards-committee/>

parlementslid hiermee instemt en zich verontschuldigt, dan sluit de commissioner de zaak af (de vaststellingsbrief) en brengt de commissioner daarvan kort verslag uit aan the Committee on Standards. De vaststellingsbrief en het bewijsmateriaal worden gepubliceerd op de website van de commissioner. Ten tweede kan de commissioner als wordt vastgesteld dat sprake is van een overtreding die niet geschikt is voor de rectificatieprocedure, of indien het onderzoek kwesties van groter belang aan de orde stelt, een memorandum sturen naar the Committee on Standards. Het memorandum wordt gepubliceerd. Daarnaast stelt the Committee on Standards een rapport op, met inbegrip van aanbevelingen aan het parlement over de vraag of verdere actie nodig is. Dit rapport wordt ook gepubliceerd.¹⁸⁰ De commissioner wordt benoemd voor een niet-hernieuwbare termijn van vijf jaar, na te zijn aanbevolen door de Lagerhuiscommissie. The Committee on Standards bestaat uit zeven parlementsliden en zeven lekenleden en wordt voorgezeten door een parlementslid van de oppositie.¹⁸¹

De House of Lords kent de House of Lords Commissioners for Standards.¹⁸² De commissioners zijn verantwoordelijk voor het onafhankelijk en onpartijdig onderzoeken van vermeende overtredingen van de gedragscode van het Hogerhuis. In principe starten zij een onderzoek op basis van een klacht, maar in uitzonderlijke omstandigheden kunnen zij met instemming van the Conduct Committee, een onderzoek instellen zonder dat sprake is van een klacht. Indien de commissioners constateren dat sprake is van een schending van de gedragsregels kunnen zij onder omstandigheden corrigerende maatregelen met het betrokken parlementslid overeenkomen. Het verslag van de commissioners wordt dan gepubliceerd op de website van het parlement. Het staat de commissioners echter vrij om een dergelijk verslag alsnog voor te leggen aan the Conduct Committee bijvoorbeeld als gevolg van de bijzondere ernst van de beschuldiging of omdat de zaak aanleiding geeft tot zaken van groter belang. Als een schending van de gedragsregels wordt vastgesteld en geen corrigerende maatregelen worden overeengekomen, wordt het verslag, met inbegrip van een aanbevolen sanctie, voorgelegd aan de Conduct Committee. Wanneer een zaak wordt doorverwezen aan the Conduct Committee, brengt the Committee daarvan verslag uit aan het parlement. De taak van the Conduct Committee bestaat erin elk beroep te behandelen tegen de bevindingen of aanbevelingen van de commissioners. Indien er geen beroep wordt ingesteld in geval van een vaststelling van een schending van de gedragscode, neemt the Conduct Committee in eerste instantie de door de commissioners aanbevolen sanctie in overweging. Indien zij de sanctie goedkeurt, brengt zij dienovereenkomstig verslag uit aan het parlement. Zij kan ook besluiten dat de aanbevolen sanctie nader moet worden overwogen. De Conduct Committee kan dan de betrokken partijen horen en op basis daarvan beslist het of de aanbevolen sanctie wordt goedgekeurd, verminderd of verzwaaard.

GRECO bestempelt de getroffen maatregelen van Malta en het VK als effectief. Over Malta oordeelt GRECO dat de instelling van de commissioner een waardevolle ontwikkeling is en een kernelement vormt van de toezichtsregelingen betreffende de hoogste uitvoerende functies.¹⁸³ De wet trad pas op een laat moment in werking, waardoor GRECO nog geen oordeel kon vormen over de daadwerkelijke voordelen van dit mechanisme. GRECO oordeelt

¹⁸⁰ The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members, *publications.parliament.uk*. Te raadplegen via <https://www.parliament.uk/business/publications/commons/hoc-code-of-conduct/>

¹⁸¹ 'Standards bodies: Who's who?', *cspl.blog.gov.uk*. <https://cspl.blog.gov.uk/2021/11/26/the-committee-on-standards-in-public-life-the-house-of-commons-committee-on-standards-and-the-parliamentary-commissioner-for-standards-who-they-are-and-what-they-do/>

¹⁸² Guide to the Code of Conduct, *parliament.uk*. Te raadplegen via <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/house-of-lords-commissioner-for-standards-/code-of-conduct-for-the-house-of-lords/>

dat het op een complexe manier is geregeld en dat de sancties te beperkt lijken. GRECO had gehoopt dat in bepaalde gevallen doeltreffender en afschrikwekkendere sancties zouden kunnen worden toegepast, zoals verlaging van het salaris en de mogelijkheid om ontslag uit overheidsfuncties aan te bevelen. Met deze kanttekeningen moet rekening worden gehouden bij de instelling van een dergelijk orgaan in Nederland.

In het Verenigd Koninkrijk heerste er publiek bezorgdheid over het feit dat het parlement optreedt als rechter bij het disciplinair straffen van zijn eigen leden¹⁸⁴. Er zijn echter procedurele elementen in het systeem ingevoerd om deze bezorgdheid weg te nemen. De rol van de commissioners en de routinematige publicatie van de bevindingen hebben een zekere mate van onafhankelijke toetsing en transparantie in het gehele proces geïnstitutionaliseerd. Daarnaast wordt the Committee on Standards voorgezeten door iemand van de oppositie. Ook zijn de tuchtregelingen onderworpen aan openbaar commentaar door een onafhankelijke commissie. GRECO oordeelt verder dat de mogelijkheid van de commissioner om op eigen initiatief een onderzoek in te stellen, een stap in de goede richting is van pro activiteit van de instelling en kan bijdragen aan de kritiek dat het systeem alleen reactief zou zijn. Al met al is GRECO dus positief.

Voorstellen

De leden Dassen en Omtzigt stellen het volgende voor:

1. Ontwikkel een **integrale bindende gedragscode** voor bewindspersonen. Deze code dient specifiek gewijd te zijn aan dit onderwerp waarin beginselen en integriteitsnormen voor bewindspersonen worden opgenomen, aangevuld met toelichtingen en praktische voorbeelden. De wettelijke gedragscode inhoudende de integriteitsregels moet ook op politieke assistenten van toepassing zijn in die situaties waarin zij invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming van bewindspersonen. De gedragscode dient te worden belegd in nader in te stellen wettelijke regelgeving omtrent integriteit bewindspersonen. In het vervolg van deze nota doen de leden Dassen en Omtzigt een aantal voorstellen van onderwerpen die onder meer in de wettelijke regelgeving geregeld moeten worden;
2. Dit document dient breed in **de publiciteit** te komen, zodat men weet heeft van het tot juist aangemerkte gedrag van bewindspersonen en in voorkomend geval politieke assistenten en hierop controle van de publieke opinie kan plaatsvinden;
3. Stel een **autoriteit (verschillend van de adviescommissie uit aanbeveling 1)**. Om een duidelijk beeld te krijgen van de rol van deze autoriteit, richt deze zich op:
 - a. de naleving van de wettelijke richtsnoeren, en dus de integrale gedragscode, toetst;
 - b. periodiek de toepassing van de gedragscode evalueert en ten alle tijden aanbevelingen kan doen over nodige aanpassingen. Deze aanbevelingen moeten worden gepubliceerd op de website van Rijksoverheid;
 - c. iedere zes maanden en een vooraf bepaald aantal dagen of weken voor het einde van het mandaat van de regering verslag uitbrengt (rapportage integriteitsaanpak) over de naleving van de code aan de minister-president en richting de Kamer, waarover vervolgens in de Kamer gedebatteerd wordt;
 - d. bij het aantreden- en aftreden van een bewindspersoon rapporteert aan de minister-president en de Kamer;

¹⁸³ 'Fifth evaluation round. Evaluation Report Malta', *coe.int*, p. 35-36. <https://rm.coe.int/grecoeval5rep-2018-6-fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-/168093bda3>

¹⁸⁴ 'Fourth evaluation round. Evaluation report United Kingdom', *coe.int*, p. 20. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca4de>

- e. op eigen initiatief en op basis van reële meldingen van derden (niet zijnde anonieme derden) onderzoek kan instellen;
- f. schriftelijke uitleg kan verlangen van iedere bewindspersoon of politiek assistent die de autoriteit ervan verdenkt in strijd te handelen met de code;
- g. die bevoegd is stukken op te vragen van andere partijen en personen dan de verdachte;
- h. personen onder ede kan horen (waaronder ambtenaren), waarbij per getuige moet worden bekeken of hij of zij zich bij bepaalde vragen of discussiepunten kan beroepen op een verschoningsrecht;
- i. in geval van schending van de normen de betreffende bewindspersoon of politiek assistent schriftelijk kan waarschuwen en kan eisen dat dit gedrag wordt gecorrigeerd;
- j. in geval van een minimale overtreding, een aanwijzing kan geven om tot een oplossing te komen en als de betreffende persoon de aanwijzing naleeft, de zaak te sluiten;
- k. handhaaft volgens het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid; dat betekent dat in geval van uitblijven van corrigerend gedrag en in geval van vaststelling van laakbaar gedrag de toezichtsautoriteit de minister-president waarschuwt en de Tweede Kamer informeert over de kwestie (door middel van het overhandigen van een rapport). De Kamer kan over het rapport debatteren en eventuele consequenties daaraan verbinden;
- l. in de gevallen waarin het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid niet werkt, bestuurlijke boetes kan opleggen waarvan de hoogte afhankelijk is van de ernst van de overtreding. Het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid werkt bijvoorbeeld niet bij overtreding van lobbyverbod, draaideurverbod of afkoelperiode, aangezien dit plaatsvindt na uitdiensttreding (zie aanbeveling 6);
- m. in gevallen waarin sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit, informeert de toezichtsautoriteit de regering en de minister-president. De regering of de Tweede Kamer kan dan via het protocol een opdracht aan de procureur-generaal tot een strafrechtelijk onderzoek, waaruit vervolgens blijkt of sprake is van een ambtsmisdrijf. Als blijkt dat sprake is van een ambtsmisdrijf kan de Tweede Kamer, dan wel de regering, overeenkomstig *de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten* een opdracht tot vervolging geven aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad;
- n. waarborgt dat bij overtreding van de integriteitswetgeving (met uitzondering van minimale overtredingen), dit wordt gepubliceerd op de website van de Rijksoverheid door het kabinet en kan bij gebreke daarvan zelf overgaan tot publicatie;
- o. wordt benoemd door de regering bij koninklijk besluit uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer, voor een periode van zes jaar (zonder de mogelijkheid van herbenoeming). Daarbij geldt dat als dit moment samenvalt met belangrijke andere politieke momenten, zoals Tweede Kamerverkiezingen of de aanvang van een kabinet, de autoriteit zes maanden voorafgaand aan dat politieke moment moet worden aangesteld, om de onafhankelijkheid te waarborgen. De toezichtsautoriteit opereert onafhankelijk van de politieke besluitvorming;
- p. treedt op in volledige onafhankelijkheid bij de uitvoering van de taken en de uitoefening van bevoegdheden. Daartoe moeten verschillende onafhankelijkheidswaarborgen worden ingebouwd. De leden vragen noch

aanvaarden instructies van wie dan ook. Het salaris van de toezichtsautoriteit kan niet worden verlaagd tijdens de ambtsperiode. De autoriteit kan worden ontslagen op eigen verzoek of wegens het verlopen van de ambtstermijn. In overige gevallen die worden vastgelegd in de wet kan de autoriteit slechts door de Hoge Raad worden geschorst of ontslagen;

- q. bij het uitoefenen van haar onderzoeksbevoegdheden de waarborgen in acht neemt die de rechterlijke macht ook in acht moet nemen, zoals het toepassen van hoor en wederhoor. Daarnaast dient de persoon die wordt verdacht van overtreding van de code te allen tijde inzage te hebben in het bewijs dat tegen hem/haar wordt verzameld. Tot slot dient geheimhouding te worden betracht tijdens het onderzoek.

Voor het instellen van deze autoriteit zijn er een aantal opties. Er kan ofwel voor worden gekozen om in de nieuwe wettelijke regels omtrent integriteit van bewindspersonen (aanbeveling 2) een nieuwe autoriteit in te stellen en aan deze autoriteit de bovengenoemde bevoegdheden toe te kennen. Deze autoriteit is ofwel een eenhoofdig orgaan (een commissioner) of wel een meerhoofdig orgaan. Er kan echter ook voor worden gekozen om de bovengenoemde bevoegdheden toe te kennen aan de Algemene Rekenkamer. De leden Dassen en Omtzigt geven de voorkeur aan een aparte toezichthouder, zoals een commissioner. Met een apart orgaan wordt immers het belang van de autoriteit en de bevoegdheden aangetoond. Een eenhoofdig orgaan kan daarnaast slagvaardig te werk gaan, en zich inleven in de kwetsbaarheid van een politicus.

In het vervolg van de nota wordt deze autoriteit de ‘toezichtsautoriteit’ genoemd.

Toezichtsautoriteit en het Openbaar Ministerie

De toezichtsautoriteit is een bestuursorgaan en kan – enkel waar de ministeriële verantwoordelijkheid niet werkt – besluiten bestuurlijke boetes op te leggen bij overtreding van de integriteitswetgeving. Veelal zal overtreding van de integriteitswetgeving geen strafbaar feit opleveren en dus geen crimineel gedrag inhouden. Als een bewindspersoon bijvoorbeeld in strijd met het lobbyverbod aan de slag gaat als lobbyist, is dit een overtreding van de integriteitswetgeving en geen strafbaar feit.

Mocht sprake zijn van een vermoeden van een strafbaar feit, dan informeert de toezichtsautoriteit de minister-president en de Tweede Kamer. De regering of de Tweede Kamer kan dan een opdracht tot strafrechtelijk onderzoek geven aan de procureur-generaal. Dat is immers de huidige regeling inzake het vervolgen van ambtsmisdrijven (art. 119 Grondwet). In het kader van de achtste aanbeveling wordt voorgesteld deze regeling te wijzigen. Hoe dan ook, in het strafrechtelijke circuit is geen rol voor de toezichtsautoriteit weggelegd.

Aanbeveling 3: zet begeleiding op vertrouwelijke basis op voor de personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden omtrent integriteit gerelateerde kwesties. Vergroot bewustwording van integriteitskwesties bij de personen met de hoogste leidinggevende functies onder andere door trainingen

Beschrijving aanbeveling

Integriteitskwesties liggen vaak genuanceerd en zijn in grote mate afhankelijk van tijd en context. Ze verdienen specifieke en nauwkeurige aandacht. Daarnaast kan de kwestie ingewikkelder blijken te zijn dan in eerste instantie wordt gedacht. Daarom dienen

bewindspersonen en topambtenaren vertrouwelijk advies te kunnen inwinnen. Structurele begeleiding en training zorgt er bovendien voor dat bewustwording omtrent het belang van het continue waarborgen van integriteit wordt vergroot. Bovendien kan begeleiding op vertrouwelijke basis leiden tot betere afweging- en keuzeprocessen.

Huidige naleving van de aanbeveling

Het stelsel van begeleiding, advies en training voor bewindspersonen en topambtenaren inzake integriteit en corruptiebestrijding is uiterst gefragmenteerd in het huidige Nederlandse bestel en bepaalde rollen worden door verschillende personen en instanties gedeeld.¹⁸⁵ De minister-president lijkt bijvoorbeeld verantwoordelijk te zijn voor de beantwoording van vragen omtrent dilemma's van kabinetsleden. De secretaris van de ministerraad en collega-ministers, en ook de secretarissen-generaal van de ministeries, lijken deze functie echter eveneens te vervullen. Het integriteitsbeleid ten aanzien van bewindspersonen wordt geregeld in het blauwe boek. Circulaires en brieven van de minister-president en ministers vormen een aanvulling hierop. Het blauwe boek en de circulaires bevatten geen specifiek bedoelde strategie, constructie of mechanisme die het mogelijk maakt actiever advies en begeleiding te bieden aan bewindspersonen en topambtenaren en de bewustwording te vergroten. Voorts ontvangen bewindspersonen en topambtenaren naar verluid geen training in dit verband. In dat kader dient een meer geharmoniseerde en proactieve benadering te worden ontwikkeld waarbij bewindspersonen en topambtenaren bewust worden gemaakt van integriteitsgerelateerde kwesties.

In de kabinetsreactie op het nalevingsrapport van de vijfde evaluatieronde d.d. 6 juli 2021 stelt het kabinet dat bewustwording een belangrijke pijler in het integriteitssysteem voor bewindspersonen is. Het kabinet is het eens met GRECO dat bespreking van integriteit op meer structurele basis zou moeten plaatsvinden. Daarom zal een aanbod van periodieke trainingsvormen worden verkend. Daarnaast stelt het kabinet dat in de vernieuwde gedragscode (in het kader van de tweede aanbeveling) zal worden uiteengezet dat bewindspersonen voor onafhankelijke begeleiding en advies terecht kunnen bij de secretaris-generaal van het ministerie, mede-bewindspersonen, in het bijzonder de minister-president, en de secretaris van de ministerraad.¹⁸⁶

In de brief van de regering inzake de stand van zaken omtrent de implementatie van de GRECO-aanbevelingen d.d. 26 oktober 2021 stelt het kabinet dat niet enkel dient te worden ingezet op de totstandkoming van voorgestelde regels en afspraken, maar ook te worden bevorderd dat dit onderdeel wordt van de gezamenlijke integriteitscultuur. Het is van belang dat men met elkaar open in gesprek blijft over integriteit en dilemma's die zich op dit gebied kunnen voordoen.¹⁸⁷ Het kabinet stelt dat de mogelijkheid tot onafhankelijke begeleiding en advies nader wordt uiteengezet in de gedragscode.¹⁸⁸ Tot op heden zijn er geen tastbare resultaten.

Noodzaak aanbeveling

Tot op heden ontbreekt integrale en gecoördineerde begeleiding van bewindspersonen met betrekking tot integriteitskwesties. Door een geharmoniseerde en proactieve benadering te ontwikkelen, waarbij bewindspersonen en topambtenaren bewust worden gemaakt van integriteitsgerelateerde kwesties, kunnen zij bewuster omgaan met integriteitskwesties en

¹⁸⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000 VII, nr. 91, p. 14-15.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570 VII, nr. 107, p. 4.

¹⁸⁷ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925 VII, nr. 15, p. 3.

¹⁸⁸ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925 VII, nr. 15, p. 2.

integer handelen wanneer zich risico's of dilemma's voordoen. Veel van de besproken ongewenste situaties hadden naar grote waarschijnlijkheid voorkomen kunnen worden, wanneer verscheidende bewindspersonen vaker gewezen waren op belangenverstrengeling en integriteitsrisico's. Bovendien is het gegeven dat onze minister-president zich niet bewust is dat verscheidene voorgekomen integriteitskwesaties (zoals de casus Cora van Nieuwenhuizen) niet een integriteitskwesatie zouden zijn, een blijk van gebrek aan bewustzijn op het hoogste bestuurlijke niveau.¹⁸⁹ Het is dan ook relevant dit in de toekomst te voorkomen onder meer door middel van bewustwording omtrent integer handelen.

Naleving door andere landen

Luxemburg heeft een gedragscode opgesteld waarin is bepaald dat ministers of adviseurs elke aangelegenheid betreffende de interpretatie en de toepassing van de codes aan de ethische commissie kunnen voorleggen.¹⁹⁰ Daarnaast moeten topfunctionarissen en adviseurs binnen drie maanden na benoeming een opleiding volgen om hen bewust te maken van de bepalingen van de code. Adviseurs worden zowel geïnformeerd over hun eigen ethische regels als die welke van toepassing zijn op de ministers die zij zullen adviseren. Adviseurs zijn daarnaast verplicht ten minste eenmaal per jaar een opleiding te volgen over een van de vier onderwerpen (rechten en plichten van overheidsambtenaren, ethiek en integriteit, corruptiebestrijding, en leidinggeven aan en managen van teams) waarbij de bewustwording met betrekking tot het vraagstuk van integriteit in openbare ambten wordt vergroot. Er wordt een uitzondering gemaakt voor adviseurs die kunnen aantonen dat zij reeds een opleiding hebben gevolgd over een bepaald opgesomd onderwerp voordat zij werden benoemd in de functie van adviseur. GRECO merkt hierover slechts op dat ministers ook verplicht periodiek een opleiding zouden moeten volgen en niet slechts eenmalig vlak na benoeming.

Voorstellen

1. Bewindspersonen, politiek assistenten en topambtenaren dienen bij aanstelling **gebrieft** te worden over integriteitskwesaties. In de briefing wordt ook gemeld van wie de bewindspersonen, respectievelijk de topambtenaren vertrouwelijk advies en begeleiding kunnen ontvangen (zie voor bewindspersonen aanbeveling 1);
2. Binnen drie maanden na aanstelling dienen bewindspersonen en politiek assistenten een **open gesprek** te voeren met de adviescommissie. Hetzelfde geldt voor topambtenaren, hoewel zij het gesprek dienen te voeren met de vertrouwenspersoon (zie paragraaf 8.4 GIR) en niet met de adviescommissie. In het gesprek worden zij gewezen op de mogelijke opkomende risico's en dilemma's. Op deze manier krijgt de betreffende bewindspersoon of topambtenaar al in een vroeg stadium de mogelijkheid om over eventuele problemen met betrekking tot de integriteit te spreken;
3. **Periodieke bijscholing** moet verplicht worden voor bewindspersonen, politiek assistenten en topambtenaren, en middels periodieke voorlichtingsbijeenkomsten aangeboden worden. Opleidingsmateriaal bestaat onder meer uit ethische normstelling, belangenconflictanalyse en praktische voorbeelden. De adviescommissie stelt dit materiaal ter beschikking voor bewindspersonen en politiek assistenten. De vertrouwenspersonen (zie art. 8.4 GIR) stellen het materiaal ter beschikking voor topambtenaren;
4. Deze verplichtingen dienen voor bewindspersonen en in voorkomend geval voor politiek assistenten te worden opgenomen in de in te stellen wettelijke regeling

¹⁸⁹ *Handelingen II* 2021/22, 35 925 III, 12, item 13.

¹⁹⁰ 'Fifth evaluation round. Compliance Report Luxembourg', *coe.int*, p. 5-6. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a04279>

omtrent integriteit (zie aanbeveling 2). Voor topambtenaren dienen deze verplichtingen te worden opgenomen in de Gedragscode Integriteit Rijk.

Aanbeveling 4: voer regels en richtlijnen in over de wijze waarop de personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden in contact treden met lobbyisten en andere derden die ernaar streven regeringsprocessen en -besluiten te beïnvloeden. Vergroot de transparantie ten aanzien van contacten en onderwerpen met betrekking tot het lobbyen bij personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden

Beschrijving aanbeveling

Lobby an sich is geen kwalijk fenomeen: we leven in een democratie en iedereen, betaald of onbetaald, moet de mogelijkheid hebben om bewindspersonen, beleidsmakers of andere ambtsdragers van hun belangen, positie of mening te voorzien. Het is hierbij echter wel belangrijk dat de wijze waarop, het onderwerp van de gesprekken en de personen met wie gesproken wordt inzichtelijk en openbaar is.¹⁹¹ Zo kan controle plaatsvinden over de wijze waarop en de mate waarin invloed op de besluitvorming plaatsvindt. Er moet een samenhangend en integraal kader voor de wettelijke regulering van lobbyactiviteiten worden opgezet om de transparantie van lobbyactiviteiten bij de publieke besluitvorming te bevorderen en te vergroten.

Huidige naleving van de aanbeveling

Lobbyen wordt als zodanig niet gereguleerd in Nederland. Er is geen definitie van ‘lobbyen’, geen register van lobbyisten die zich op bewindspersonen en topambtenaren richt (alleen met Tweede Kamerleden, op vrijwillige basis), geen verplichting om opgave te doen van contact door lobbyisten en geen toezicht of sanctionering op het contact van lobbyisten met bewindspersonen en topambtenaren. Wel wordt de regel gehanteerd dat elk departement door publicatie op de website van de Rijksoverheid inzicht geeft in agenda-afspraken van bewindspersonen (op initiatief van Bouwmeester en Oostenburg)¹⁹² en door hen afgelegde werkbezoeken en gehouden toespraken. Uit onderzoek blijkt dat agenda’s echter slecht worden bijgehouden en dat essentiële informatie zoals het onderwerp van het gesprek ontbreekt. En wat wel is vastgelegd, toont aan dat het bedrijfsleven makkelijker toegang heeft tot ministers dan ngo’s of burgers. Lobbyen is met deze regelgeving onvoldoende te controleren.¹⁹³

Sinds 1 juli 2012 kent de Tweede Kamer een openbaar register van belangenbehartigers en lobbyisten met een vaste toegangspas voor de Kamer.¹⁹⁴ Sinds 2021 geeft deze pas alleen nog toegang tot de semiopenbare ruimten in het Tweede Kamergebouw. Dit besluit is genomen in het belang van de veiligheid in het Kamergebouw en om een gelijk speelveld voor belangenorganisaties te creëren.¹⁹⁵ Ondanks de inmiddels beperktere toegang tot het Kamergebouw, betreft het nog altijd een vrijwillige registratie. Momenteel staan slechts 93 personen geregistreerd als lobbyist.¹⁹⁶ Hieruit kan worden geconcludeerd dat het lobbyregister ondermaats de transparantie bevordert en zo inzage geeft in de al dan niet gelijke toegang voor belangenbehartigers tot het Kamergebouw. In de literatuur wordt zelfs beschreven dat het lobbyregister in de Tweede Kamer in feite niet meer is dan een schaamlap, waarachter het

¹⁹¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 376, nr. 2.

¹⁹² Kamerstukken II 2015/16, 34376, nr. 2

¹⁹³ ‘Open Lobby’, openstate.eu. <https://openstate.eu/nl/openlobby/>

¹⁹⁴ [Lobbyisten](https://www.tweedekamer.nl/contact_en_bezoek/lobbyisten), [tweedekamer.nl](https://www.tweedekamer.nl). https://www.tweedekamer.nl/contact_en_bezoek/lobbyisten

¹⁹⁵ ‘Lobbyisten’, [tweedekamer.nl](https://www.tweedekamer.nl). https://www.tweedekamer.nl/contact_en_bezoek/lobbyisten

¹⁹⁶ Het lobbyregister is voor het laatst bijgewerkt op 25 april 2022 en te raadplegen via https://www.tweedekamer.nl/contact_en_bezoek/lobbyisten

ontbreken van transparantie schuilgaat.¹⁹⁷ Daarbij speelt nog dat in het lobbyregister slechts de volgende zaken worden geregistreerd: de naam van de lobbyist, het bedrijf waarvoor de lobbyist werkzaam is en de bedrijven wiens belangen worden behartigd. Dit is een erg beperkte registratie. Zo worden de gebieden waarop is gelobbyd of wordt verwacht te lobbyen, de overheidsinstanties waarmee contact wordt opgenomen en de gebruikte communicatietechnieken niet geregistreerd. Hierdoor is de invloed van lobbyisten slecht te controleren.

Naast dit beperkte lobbyregister kent de Nederlandse regelgeving een lobbyverbod ten aanzien van gewezen bewindspersonen. In de brief van de minister van BZK d.d. 29 november 2021 is aangekondigd het lobbyverbod per direct te verbreden.¹⁹⁸ Het lobbyverbod ten aanzien van gewezen bewindspersonen wordt uitgebreid met aanpalende beleidsterreinen waarmee de gewezen bewindspersoon tijdens het ambt actieve bemoeienis heeft gehad. Tot nu toe beperkte het lobbyverbod zich tot het beleidsterrein van het eigen ministerie. De SG kan in voorkomende gevallen de ontheffing verlenen, een onafhankelijke commissie kan hier zowel de SG als de gewezen bewindspersoon over adviseren. Actieve bemoeienis veronderstelt méér dan het alleen deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming in de ministerraad en onderraden; er is geen sprake van een Rijksbreed lobbyverbod. Van actieve bemoeienis is sprake als een bewindspersoon bij de beleidsvorming op een bepaald beleidsterrein buiten zijn of haar eigen ministerie ambtelijke contacten heeft onderhouden op een intensief en frequent niveau. Daarvan kan sprake zijn op beleidsterreinen die op het snijvlak van meerdere bewindspersonen liggen, bijvoorbeeld klimaat, migratie, cybersecurity, jeugdzorg of de aanpak van de coronapandemie. Het lobbyverbod strekt zich dus niet uit tot het gehele ministerie waaronder het aanpalende beleidsterrein valt. De leden Dassen en Omtzigt betwisten dat de definitie van actieve bemoeienis voldoende duidelijkheid biedt. Tijdens het commissiedebat over integriteit openbaar bestuur, gehouden op 10 maart 2022, bleek dat de minister deze zorgen niet deelde.¹⁹⁹ De zorgen worden echter wel gedeeld door de meerderheid van de Kamer. De motie-Van Baarle inzake het vaststellen van een eenduidige definitie van ‘aanpalende beleidsterreinen waarmee actieve bemoeienis is geweest’ en het zo stringent mogelijk opstellen van deze definitie om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen is immers met 148 stemmen voor aangenomen.²⁰⁰ Daarnaast heeft de Kamer de motie-Van Baarle inzake het vaststellen van een Rijksbreed lobbyverbod aangenomen.²⁰¹

Het lobbyverbod bevat echter geen verbod op het aanvaarden van een bepaalde vervolgfunctie. Een gewezen bewindspersoon kan dus gewoon nog in dienst treden van een lobbyorganisatie om daar kennis te delen. Bovendien zien de leden Dassen en Omtzigt dat de handhaving van het lobbyverbod slechts door de secretaris-generaal (SG) van het eigen ministerie gewaarborgd zal worden. Dat komt de integraliteit en consistentie niet ten goede. De onafhankelijke commissie kan ten slotte adviseren over eventuele ontheffing. Het advies lijkt vrijblijvend van aard. De voorstellen zijn dus te vrijblijvend en onvoldoende afdwingbaar. De Kamer heeft dan ook de motie-Sneller aangenomen inhoudende dat de regering bij de verdere uitwerking van het lobbyverbod, draaideurverbod en de afkoelperiode een bredere reikwijdte, minder uitzonderingsmogelijkheden en strengere handhaving moet opnemen en deze daarom een steviger (wettelijke) grondslag moet geven.²⁰² Daarnaast wordt voorsnog geen inzicht geboden in de eventuele voorwaarden voor ontheffing. Ook is

¹⁹⁷ P.P.T. Bovend'Eert, 'Lobbypraktijken in en rond het binnenhof', *NJB* 2020/813, afl. 13, p. 880.

¹⁹⁸ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925 VII, nr. 15, p. 2 en 4-6.

¹⁹⁹ *Kamerstukken II* 2021/22, 28 844, nr. 237, p. 20-22.

²⁰⁰ *Kamerstukken II* 2021/22, 28 844, nr. 239.

²⁰¹ *Kamerstukken II* 2021/22, 28 844, nr. 240.

²⁰² *Kamerstukken II* 2021/22, 28 844, nr. 238.

onduidelijk wie de commissie zal aanstellen en welke bevoegdheden de commissie zal hebben en of er een sanctiemechanisme zal worden ingesteld. Ten slotte zien de leden Dassen en Omtzigt geen betrokkenheid van de Tweede Kamer in deze regelgeving geborgd: de Kamer dient echter tijdig betrokken te worden bij integriteitskwesaties, opdat de Kamer politieke sancties kan verbinden aan laakbaar gedrag, dan wel na uitvoering van strafrechtelijk onderzoek in geval van criminele activiteiten een opdracht tot vervolging kan geven aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Overigens gaf de minister tijdens het commissiedebat over Integriteit openbaar bestuur, gehouden op 10 maart 2022, aan dat zij inmiddels twijfelde of de rol van de secretaris-generaal de juiste is.²⁰³ Daarnaast sprak de minister over een ‘verplicht advies’ dat zou moeten worden gevraagd. De insteek van de minister is dat het adviescollege oordeelt of de vervolgfunctie toelaatbaar, niet-toelaatbaar of onder voorwaarden is. De minister gaf aan dat nog bezien wordt of adviezen van het adviescollege ook openbaar zullen worden gemaakt wanneer ze niet worden opgevolgd.²⁰⁴ Het lid Van Baarle stelde daarop een controlevraag of het hierbij gaat om bindende adviezen. De minister antwoordde dat het de bedoeling is dat bewindspersonen zich houden aan het advies en dat ze overweegt het openbaar te maken als bewindspersonen zich niet houden aan het advies, maar dat het niet bindend is op de manier waarop het lid Van Baarle het wil: ‘bindend in de zin dat het gewoonweg niet gebeurt’.²⁰⁵ De Kamer heeft echter de motie-Van Baarle aangenomen met 148 stemmen voor, inhoudende dat de regering moet onderzoeken of in de wettelijke borging van de afkoelperiode met verplicht advies er gekomen kan worden tot afdwingbaarheid van het advies, dan wel tot het verbinden van een sanctie aan het niet opvolgen van het advies.²⁰⁶

Noodzaak aanbeveling

Ondanks de recent aangekondigde voorstellen door de minister van BZK omtrent het lobbyverbod, zien de leden Dassen en Omtzigt genoeg ruimte voor aanscherping en verbetering. Transparantie, wettelijke handhaving en sanctiemechanismen ontbreken. Transparantie rondom lobby maakt controle op de macht mogelijk, doet politiek vertrouwen groeien en zicht op lobby is nodig om vervolgens conclusies te kunnen trekken over (on)gelijke toegang en de mate van externe beïnvloeding op beleid.

Naleving andere landen

GRECO beoordeelt het Amerikaanse lobbyregister als goed functionerend. De eerste lobbywetgeving trad in 1946 in werking. Vervolgens werd *The Lobbying Disclosure Act* in 1995 aangenomen.²⁰⁷ Deze is voor het laatste geamendeerd in 2007 door *the Honest Leadership and Government Act*. Deze wetgeving stelt dat lobbyisten zichzelf, de te bespreken onderwerpen en lobbyactiviteiten en de financiële vergoeding voor de lobbyactiviteiten dienen te registreren in het openbaar toegankelijke lobbyregister. Bij het overtreden van deze regels, evenals de regels omtrent de afkoelperiode, staat een boete van 50.000 tot 200.000 dollar, of een gevangenisstraf tot vijf jaar.

Ook Canada hanteert goed functionerende regelgeving.²⁰⁸ Net als bij de Amerikaanse wetgeving slaat de Canadese lobbywet ook op ambtenaren, politiek assistenten en

²⁰³ Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 237, p. 19.

²⁰⁴ Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 237, p. 28 en 35.

²⁰⁵ Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 237, p. 35.

²⁰⁶ Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 241.

²⁰⁷ Voor informatie over de lobbywetgeving in de Verenigde Staten, zie https://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html; <https://lobbyingdisclosure.house.gov>; <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/summary>

bewindspersonen. Het register dient wederom ingevuld te worden door de lobbyisten en is openbaar in te zien. De registratie betreft activiteiten en beoogde resultaten, communicatietechnieken en beoogde te beïnvloeden overheidsactoren; informatie over de lobbyorganisatie of –bedrijf, inclusief ontvangen publieke gelden; informatie over de lobbyist inclusief contactgegevens en werkgever contactgegevens, plus beklede publieke functies. Lobbyisten moeten bovendien maandelijks opnieuw registreren en alle informatie updaten. Wanneer contact met een ambtenaar of bewindspersoon heeft plaatsgevonden dient de lobbyist hierover een rapport te publiceren, inclusief gesproken personen, de locatie van de afspraak en alle besproken onderwerpen. Ook bestaat er, anders dan in de Verenigde Staten, een gedragscode. Bovendien stellen beide Huizen (Congres en Huis van Afgevaardigden) een Lobby Commissaris aan voor een periode van zeven jaar. Deze heeft een driedig mandaat: i) het lobbyregister bewaken; ii) educatieve programma's ontwikkelen en implementeren om publiek bewustzijn over de lobbywetgeving te vergroten; iii) onderzoeken en analyseren hoe de naleving van de wetgeving verder kan worden vergroot.²⁰⁹ De Canadese wet hanteert bovendien een sanctionering bij overtreding van bovenstaande, te weten een boete van 50,000 Canadese dollar en/of gevangenisstraf van zes maanden, of, op basis van een aanklacht, een boete tot de hoogte van 200,000 Canadese dollar en/of gevangenisstraf oplopend tot twee jaar. Lobbyisten kunnen ook een verbod op lobbyactiviteiten voor een periode tot twee jaar opgelegd krijgen.²¹⁰

In Ierland zien we ten slotte een goed functionerend lobbyregister onder de *Regulation on Lobbying Act*.²¹¹ De werking van de wet wordt elke drie jaar gecontroleerd en mede op basis van een publieke consultatie kan deze worden gewijzigd.²¹² De *Standards in Public Office Commission* draagt verantwoordelijkheid over de controle en naleving van het register. In het Ierse register dienen lobbyisten elke vier maanden openbaar te maken welke onderwerpen en beleidsterreinen aan de orde zijn gekomen en hier details over aan te leveren. Ook beoogde resultaten en de persoon die verantwoordelijk is voor het behalen van de beoogde resultaten dienen gedeeld te worden. Wanneer de lobbyactiviteiten plaatsvonden in opdracht van een opdrachtgever, dient deze, evenals gebruikte communicatiemiddelen en hoeveelheid contactmomenten, beschreven te worden. Ook voorgangers van de huidige gesproken ambtenaren of bewindspersonen in het lobbyproces, evenals de huidige, moeten openbaar gemaakt worden.²¹³ Bovendien bestaat er een gedragscode²¹⁴ en riskeren lobbyisten een boete oplopend tot 25,000 euro of twee jaar gevangenisstraf. De Commissie kan onderzoeken instellen in het geval dat twijfel bestaat over de juiste naleving van de wet door lobbyisten.

Voorstellen

²⁰⁸ *The Lobbying Act*. <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/page-1.html#h-339030>; Zie verder voor een bespreking van het Amerikaanse en Canadese lobbyregister P.P.T. Bovend'Eert, 'Lobbypraktijken in en rond het binnenhof', *NJB* 2020/813, afl. 13, p. 880-881.

²⁰⁹ 'Annual report 2019-2020', *lobbycanada.gc.ca*. <https://lobbycanada.gc.ca/en/reports-and-publications/annual-report-2019-20/>

²¹⁰ 'EPRS Briefing Regulating lobbying in Canada', *europarl.europa.eu*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603896/EPRS_BRI\(2017\)603896_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603896/EPRS_BRI(2017)603896_EN.pdf); 'Lobbying in Canada. Things to know', *osler.com*. <https://www.osler.com/en/resources/business-in-canada/browse-topics/additional/lobbying-in-canada>

²¹¹ *The Regulation of Lobbying Act 2015*. Voor informatie over de lobbywetgeving in Ierland, zie <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/html>;

²¹² 'Regulation of Lobbying in 2018. Annual report', *lobbying.ie*. <https://www.lobbying.ie/media/6218/annual-report-2018.pdf>

²¹³ *Transparency Code*. Prepared in accordance with Section 5(7) of the Regulation of Lobbying Act 2015. <https://www.lobbying.ie/media/5986/2015-08-06-transparency-code-eng.pdf>

²¹⁴ *Code of Conduct*. <https://www.lobbying.ie/about-us/code-of-conduct/code-of-conduct/>

Nederland is het enige West-Europese land dat geen officiële toezichthouder op lobbyactiviteiten kent. We kennen daarnaast geen lobbyregister voor het kabinet. Hier heeft de Tweede Kamer recentelijk een motie over aangenomen.²¹⁵ De leden Dassen en Omtzigt zien uitvoering van deze motie tegemoet. De leden doen daarnaast de volgende voorstellen:

1. Stel een **wettelijk verplicht, openbaar en online toegankelijk registratiesysteem** voor lobbyisten en lobbyorganisaties in. Zij dienen zich online, voor eenieder gemakkelijk inzichtelijk, te registreren en te rapporteren. In de **zoekmachine** moet kunnen worden gezocht op woorden en zinsneden en niet enkel op categorieën informatie. De wet moet zowel het rechtstreeks lobbyen als het indirect lobbyen betreffen. Middels wettelijke verankering wordt gedefinieerd wie zich moet laten registreren, namelijk iedereen die een bepaald belang vertegenwoordigd of passieve lobby uitvoert. Daarbij kunnen vrijstellingen en eventueel drempels worden opgenomen. De drempels voor registratie moeten kwantificeerbaar zijn, zoals: het ontvangen van een meer dan minimale financiële vergoeding voor het lobbyen. Er moeten perioden worden gespecificeerd die daarop van toepassing zijn (bijvoorbeeld halfjaarlijks, kwartaal etc.);

Begrip ‘rechtstreeks lobbyen’ en ‘indirect lobbyen’

Indirect lobbyen betreft het beïnvloeden op een indirecte manier door bijvoorbeeld het grote publiek aan te sporen in actie te komen, massaal in de media te adverteren en polls over de publieke opinie te houden. Dit in tegenstelling tot het rechtstreeks overbrengen van de boodschap aan de overheid (rechtstreeks lobbyen), door bijvoorbeeld persoonlijke bezoeken aan bepaalde ambtenaren of het personeel daarvan, door brieven te schrijven naar ambtenaren en door telefoongesprekken met ambtenaren of het personeel.

2. **Uiterlijk drie dagen** nadat een lobbyist voor het eerst een lobbycontact heeft gelegd of is aangeworven of in dienst genomen om een lobbycontact te leggen, als dat eerder is, moet de lobbyist zich laten registreren. **De registratieverplichting** betreft onder meer de identificatie wie de lobbyist/lobbyorganisatie is en zijn of haar adres; de cliënt voor wie hij of zij werkt; de individuele lobbyisten die in dienst zijn bij de geregistreerde en gelieerde entiteiten; een lijst van de vroegere ambten die zijn bekleed door de in de registratie vermelde lobbyisten; de gebieden waarop is gelobbyd of wordt verwacht te lobbyen. De geregistreerde moet de algemene onderwerpen vermelden, als ook de specifieke kwesties (bijvoorbeeld wetsvoorstellen); identificatie overheidsinstanties waarmee contact zal worden opgenomen en communicatiemanieren die daarbij worden gebruikt; de te gebruiken lobbytechnieken; geldelijke bijdragen van derden aan de lobbyinspanningen van geregistreerde; van welk ondersteunend bewijsmateriaal gebruikt wordt;
3. Indien een geregistreerde lobbywerk verricht voor meer dan een cliënt, moet voor elke cliënt een **afzonderlijke registratie** in de zin van de afdeling worden ingediend. Indien een geregistreerde meer dan een lobbycontact voor dezelfde cliënt heeft, moet hij één registratie voor al die lobbycontacten indienen;
4. Nadat een lobbycontact is gelegd, dient daarover **binnen drie dagen** te worden **gerapporteerd**. Deze rapportageverplichting omvat, zo specifiek mogelijk, het onderwerp van de lobbyactiviteit, de naam van de lobbyist(en), hoeveel geld er is betaald voor deze lobbyactiviteit, de namen van de ambtenaren met wie contact is opgenomen en de namen van de overheidsinstanties waarbij zij in dienst zijn of waar

²¹⁵ *Kamerstukken II 2021/22, 35 896, nr. 12*

- zij werkzaam zijn, data van wanneer is gesproken en de locatie van de gevoerde gesprekken;
5. Uiterlijk 45 dagen na het einde van de halfjaarlijkse periode die begint op de eerste dag van januari en de eerste dag van juli waarin een geregistreerde is geregistreerd, dient elke geregistreerde een overzicht in over zijn lobbyactiviteiten tijdens die halfjaarlijkse periode. Voor elke cliënt van de geregistreerde wordt een **afzonderlijk verslag** ingediend. De rapportageverplichtingen omvatten onder meer het (de) algemene en specifieke onderwerp(en) van de lobbyactiviteiten; namen van actieve lobbyisten; hoeveel geld er is betaald voor of uitgegeven aan lobbyactiviteiten; de namen van de specifieke ambtenaren met wie in het kader van het lobbyen contact is opgenomen en de namen van de overheidsinstanties waarbij zij in dienst zijn/waar zij werkzaam zijn en de onderwerpen die zijn besproken; data van wanneer is gesproken en de locatie van de gevoerde gesprekken; politieke bijdragen en andere uitgaven aan of ten behoeve van de betrokken ambtenaren. Indien het onderwerp van het rapportageverslag niet in het registratieformulier was vermeld, moet de registratie worden gewijzigd om dit weer te geven. Elk kwartaal dient daarnaast verslag uitgebracht te worden over de inkomsten van lobbyorganisaties voor lobbyactiviteiten namens cliënten en over de uitgaven van een organisatie die namens zichzelf lobbyt voor haar lobbyactiviteiten (inclusief aan lobbyfirma's en aan andere derden betaalde vergoedingen);
 6. Stel een **onafhankelijke lobbyfunctionaris** aan die naleving van de regelgeving waarborgt. De functionaris is verantwoordelijk voor ontvangst van de vereiste aangiften van registraties en rapportages. Daarnaast houdt de functionaris toezicht op de naleving van de wettelijke verplichtingen. De functionaris controleert de nauwkeurigheid, volledigheid en tijdigheid van registraties. De functionaris waarschuwt een lobbyist als sprake is van een gebrekkige indiening. De betreffende lobbyist krijgt dan zestig dagen de tijd om de indiening te herstellen. Daarnaast ontwikkelt de functionaris een classificatie-, coderings- en kruisindexeringssysteem om de transparantie te vergroten. De functionaris beheert de registraties gedurende een periode van ten minste zes jaar nadat zij zijn beëindigd en rapporten gedurende een periode van ten minste zes jaar nadat zij zijn ingediend. Deze functionaris dient permanente kredieten te hebben om de onafhankelijkheid en continuïteit te waarborgen;
 7. Als deze wetgeving wordt geschonden, moet de betreffende functionaris een **bestuurlijke boete** kunnen opleggen. Deze boete moet afhankelijk zijn van de omvang en de ernst van de overtreding. De boete bedraagt maximaal € 450.000 of 10% van de jaaromzet van de cliënt namens wie wordt gelobbyd (als die jaaromzet hoger is dan € 4.500.000). De boete moet in verhouding staan tot het voordeel dat verkregen is met het lobbyen en het overtreden van de lobbyregelgeving. Als het gaat om een kleine overtreding, kan de functionaris de overtreder eerst de kans geven om de fout te herstellen. Daarnaast moet de lobbyfunctionaris de bevoegdheid hebben lobbyisten te verplichten in hun jaarverslag op te nemen dat ze de lobbywetgeving hebben overtreden. Ook moet de lobbyfunctionaris de bevoegdheid hebben lobbyisten die de wetgeving hebben geschonden voor een bepaalde termijn toegang tot topfunctionarissen te ontfangen en/of deelname aan handelsdelegaties te verbieden. Tot slot moet de lobbyfunctionaris bevoegd zijn de kosten van het onderzoek na schuldigverklaring op de betreffende overtredende lobbyist te verhalen;
 8. In de nader in te stellen wetgeving omtrent integriteit (zie aanbeveling 2) dienen normen op te worden genomen over de communicatie tussen bewindspersonen en in voorkomend geval politiek assistenten en derden die het besluitvormingsproces

trachten te beïnvloeden. Daarin moeten onder andere beginselen van integriteit, eerlijkheid, openheid en professionalisme worden opgenomen. Deze normen moeten voor topambtenaren worden opgenomen in de Gedragscode Integriteit Rijk.

Aanbeveling 5: voer een verplichting ten aanzien van de personen in die de hoogste leidinggevende functies bekleden om ad hoc melding te doen van een ontstane situatie waarin sprake is van een conflict tussen persoonlijke belangen en officiële functies

Beschrijving aanbeveling

Gezien integriteitskwetsies specifiek van aard kunnen zijn en bovendien zeer gevoelig kunnen liggen, dienen bewindspersonen en topambtenaren te worden verplicht om melding te doen van mogelijk conflicterende belangen.

Huidige naleving van de aanbeveling

Aan kandidaat-bewindspersonen is momenteel de verplichting opgelegd om tijdens de formatie situaties te melden die tot een conflict met de toekomstige regeringsfunctie kunnen leiden. Er is echter geen sprake van een echte vervolprocedure ter voorkoming van belangenverstrengeling tijdens de ambtsperiode. In de brief van het kabinet inzake de stand van zaken omtrent de implementatie van de GRECO-aanbevelingen d.d. 26 oktober 2021 stelt het kabinet dat de invoering van het eerdergenoemde *self-assessment* (zie aanbeveling 1) niet uitsluit dat tijdens de functie-uitoefening toch een relevante wijziging in de private belangen zich voordoet die aanleiding kan geven tot belangenverstrengeling. In zo'n geval dient een bewindspersoon deze situatie te melden aan de minister-president. Indien het nodig blijkt hierop beheersmaatregelen te treffen, stelt de minister-president de Tweede Kamer hiervan in kennis. Voorop staat dat het de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon zelf is om initiatief te nemen. Het kabinet is voornemens deze lijn tot het melden van een nieuwe situatie waarop beheersmaatregelen dienen te worden genomen eveneens op te nemen in de gedragscode.

Noodzaak aanbeveling

Edith Schippers was van 2010 tot 2017 minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Twee jaar na haar benoeming ging haar echtgenoot de gezondheidszorg in. Eerst was hij manager van het Slotervaartziekenhuis. Daarna was hij enige tijd werkzaam als projectmanager voor het adviesbureau P5COM. Daar verstrekte hij adviezen aan ziekenhuizen gericht op de meest winstgevende behandeltijd. Hij zou dus via adviesbureau P5COM zorginstellingen helpen 'slimmer' te declareren. Het advieswerk van de echtgenoot van minister Schippers deed ook in de Tweede Kamer de wenkbrauwen fronsen. Op 16 december 2015 en 8 januari 2016 beantwoordt minister Schippers Kamervragen over upcoding in de ggz-sector en de rol van adviesbureaus. In die vragen spelen haar echtgenoot en P5COM een prominente rol. De vragen en de ontwijkende antwoorden van de minister wekten de belastingstelling van *Follow the Money* en vormden het vertrekpunt voor het onderzoek naar de activiteiten van de echtgenoot van minister Schippers. Bij diverse instellingen die hem uitnodigden om de boel op orde te brengen, werden binnen korte tijd opmerkelijke productiviteitsstijgingen behaald. Uit gesprekken met behandelaren uit verschillende instellingen bleek dat in de adviezen centraal stond dat de geleverde zorg rendabel moet zijn

Zo introduceerde hij een soort stoplichtsysteem, waarbij kleuren aangeven hoe rendabel het behandelen van een patiënt nog is. Zo kunnen financiële motieven leidend worden in de behandeling. Om ervoor te zorgen dat behandelaren zo rendabel mogelijk werken, gelden verder strikte productiviteitsnormen. De kunst is om zoveel mogelijk declarabele

werkzaamheden te verrichten. Het naleven van de productiviteitsnorm wordt nauwgezet gevolgd binnen de instellingen die hij adviseert. Hulpverleners kregen de opdracht om meer handelingen zelf te verrichten, zodat deze declarabel zijn. Zo blijft er uiteindelijk minder tijd over voor contact met de patiënt. Op advies van P5com was er zelfs een systeem in de maak waarin de agendabezetting gekoppeld was aan het aantal vakantie-uren. Hoe meer declaraties, des te groter het aantal verlofuren waar je als werknemer recht op hebt. De gevolgen van dit ‘slimme declareren’ zijn duidelijk. De diagnosebehandelcombinaties (dbc) worden daarmee makkelijker gevuld, terwijl er minder tijd aan de patiënt wordt besteed. Per patiënt wordt er echter meer declarabele tijd geregistreerd. Er wordt dus meer geld verdiend, met minder zorg.

Dit winstgevende advieswerk leek in strijd met het ‘zinnige en zuinige zorgbeleid’ van Schippers. Schippers probeerde immers de kostenstijgingen in de zorg in te perken.²¹⁶ De handelingen van de echtgenoot van minister Schippers zijn – voor zover dat kan worden vastgesteld – niet onwettig. Het laat echter zien hoe zorginstellingen omgaan met de bezuinigingen. P5COM helpt zorginstellingen de grenzen op te zoeken van het declaratiesysteem. Experts erkennen dat methodes zoals het werken met stoplichten in patiëntendossiers en verlofuren verdienen door productief te zijn, leiden tot onzinnige en niet-zuinige zorg. Daarbij is niet de medische behoefte van de patiënt, maar zijn financiële keuzes doorslaggevend. Vanuit de samenleving bezien is het onwenselijk dat de zorg bepaald wordt door stoplichten. Dat dient de doelmatigheid niet. Uiteindelijk stijgen daardoor de zorgkosten en moet de eigen bijdrage omhoog. Deze stijging van de zorgkosten zijn in strijd met de plannen van Schippers om de GGZ in een lager groeipad te brengen. Daar staat tegenover dat Schippers in haar privésituatie belang heeft bij een succesvolle carrière van haar echtgenoot.

Overigens gaf P5COM als reactie op *Follow the Money* aan dat het artikel wemelt van de feitelijke onjuistheden. Deze merkwaardige situatie kwam niet naar buiten door Schippers zelf, maar door het onderzoek van *Follow the Money*. Op Kamervragen antwoordde de minister dat ze niet bekend is met het begrip ‘slim declareren’. Ze stelt dat ze alleen bekend is met de termen correct en niet-correct declareren.²¹⁷ Uit het onderzoek van *Follow the Money* blijkt echter dat er daarnaast nog een grijs gebied is. *Follow the Money* reageert dan ook op deze Kamervragen met de stelling dat je van een minister die bekend staat als de apostel van het zinnige en zuinige zorg-evangelie zou verwachten dat ze meer wil weten van het grijze gebied.²¹⁸ In mei 2016 keert zij zich tegen instellingen die financiële motieven laten prevaleren boven het belang van de patiënt. De minister spreekt zich uit tegen het stoplichtmodel. Behandelaars moeten volgens de minister gewoon doen wat goed is voor de patiënt.²¹⁹

²¹⁶ ‘Hoe de echtgenoot van minister Schippers tonnen verdient aan haar zorgbeleid’, *ftm.nl*, 5 maart 2016. <https://www.ftm.nl/artikelen/hoe-de-echtgenoot-van-schippers-tonnen-verdient-aan-haar-zorgbeleid?share=J5fK%2BEMXRBZHTf7vu56%2BpbE2VKVJuI3%2B%2FXx1lwNBpIuXmGxmPwYB7qOqMKmoYw%3D%3D>; ‘Hoe de man van Edith Schippers tonnen verdient over de ruggen van patiënten’, *healthwatch.eu*, 16 juni 2016. <https://healthwatch.eu/nl/hoe-de-man-van-edith-schippers-tonnen-verdient-over-de-ruggen-van-patienten/>

²¹⁷ *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 1815, p. 1 en *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 1078, p. 1; voor andere Kamervragen en antwoorden omtrent dit onderwerp zie *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 2711; *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 920.

²¹⁸ ‘Het grijze leefgebied van de zorgcowboys’, *ftm.nl*, 10 maart 2016. <https://www.ftm.nl/artikelen/het-grijze-leefgebied-van-de-zorgcowboys?share=nE5Tb1aJk7KDZVw8DKddfdU%2B8VMKU9EnNnYtCBfqMnD1PiKinnloAhD3DFZB9Q%3D%3D>

²¹⁹ ‘Minister Schippers keurt declaratie-adviezen echtgenoot af’, *ftm.nl*, 27 mei 2016. <https://www.ftm.nl/artikelen/minister-schippers-keurt-declaratie-adviezen-echtgenoot-af?share=IUj7%2BXpcJegdCjrbYXCPXms6F1b6P3kbNc8aiXFpAMAApXrIc74l6ZBbs3CDbg%3D%3D>

In een uitzending van Pauw ontkende Schippers dat hier sprake was van schijn van belangenverstrengeling.²²⁰ Daarnaast stelde ze dat zorgconsultants niets van doen hebben met declaraties en dat het stoplichtmodel onbekend is. Dit wordt stellig ontkracht door medewerkers bij instellingen die door P5COM zijn geadviseerd.²²¹ In dezelfde uitzending onthulde Schippers overigens dat haar echtgenoot had besloten te stoppen met zijn werk.²²²

Op Kamervragen antwoordde de minister-president dat hij geen stappen zal ondernemen richting de minister om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, aangezien het werk van een partner irrelevant is. De motivering daarvoor was dat mensen als zelfstandige individuen worden beschouwd die geacht worden economisch onafhankelijk te zijn.²²³ Zowel de stelling van Schippers dat hier geen sprake is van de schijn van belangenverstrengeling en het antwoord van de minister-president dat het werk van de partner irrelevant is, zijn merkwaardig en onhoudbaar. Zoals hierboven reeds uiteengezet, zijn de werkzaamheden en inkomsten van de echtgenoot wel degelijk in privé van belang voor de oud-bewindspersoon. Dat de minister Kamervragen beantwoordt over de werkzaamheden van haar eigen echtgenoot, lijkt ook te wringen. Om een schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan, is het van belang dat deze situaties in de openbaarheid worden gebracht en eventueel beheersmaatregelen worden getroffen.

Overigens lijkt het erop dat minister-president Rutte die conclusie ook getrokken heeft. In zijn meest recente brief over de belangen van bewindspersonen schrijft hij over minister Helder en haar partner, die in onze ogen een veel minder gevoelige functie heeft: ‘De partner van minister Helder, met wie zij in gemeenschap van goederen is getrouwd, is huisarts. De zeggenschap over de exploitatie van de huisartsenpraktijk waarvan hij deel uitmaakt berust niet bij haar. Dit neemt niet weg dat niet uitgesloten kan worden dat haar beleidsbeslissingen invloed kunnen hebben op zijn praktijkuitoefening of de resultaten daarvan. In aanmerking genomen dat het niet aannemelijk is dat minister Helder zich bij haar beleidsvoering zou laten leiden door het enkelvoudig belang van de praktijk van haar partner en gelet op het feit dat er juridisch geen proportionele of effectieve middelen beschikbaar zijn om hiervoor specifieke regelingen te treffen, meen ik dat transparantie op dit punt hier nu een adequate waarborg tegen risico’s biedt. In aanvulling hierop zal er bij de voorbereiding van beleids- en besluitvorming door de ambtelijke leiding van het ministerie van VWS op worden toegezien dat in dit opzicht relevante stukken, zo nodig, mede door de minister van VWS worden ondertekend.’²²⁴

Deze maatregelen achten wij meer dan adequaat: een minister van onderwijs die met een docent getrouwd is of een bewindspersoon op VWS die getrouwd is met een huisarts of een verpleegkundige leidt niet tot integriteitsproblemen.

²²⁰ ‘Een boze Edith Schippers is niet slimmer’, *ftm.nl*, 13 oktober 2016. <https://www.ftm.nl/artikelen/een-boze-edith-schippers-is-niet-slimmer?share=VAem%2F7kGPHzXE3UAdYqT1px5JUQowelC1%2Fv4pU9S5WR%2BIbuxijA6EQIW3AcYJg%3D%3D>

²²¹ ‘‘Idealistische’ consultants maken GGZ gek met digitale prikklok’, *ftm.nl*, 3 november 2016. <https://www.ftm.nl/artikelen/tamelijk-idealistische-zorgconsultants-onderwerpen-behandelaren-aan-digitale-prikklok?share=wyHr1SY%2F1kVn0W%2Bbx76%2FYdaceSIyzFdxNUVfA4cNKVEv8INaHTkeGC3W4Fjckg%3D%3D>

²²² ‘Man van Edith Schippers stopt als zorgconsultant’, *ftm.nl*, 12 oktober 2016. <https://www.ftm.nl/artikelen/man-van-edith-schippers-stopt-als-zorgconsultant?share=%2FOaBPiOjguKTrSjUpz1zK%2FglsGRwU%2F8SNmMx00OXNrRukOxTgWX6CG2KHdMxeA%3D%3D>

²²³ *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 1799, p. 3; ‘Het grijze leefgebied van de zorgcowboys’, *ftm.nl*, 10 maart 2016. <https://www.ftm.nl/artikelen/het-grijze-leefgebied-van-de-zorgcowboys?share=nE5Tb1aJk7KDZVw8DKddfdU%2B8VMKU9EnNnYtCBfqMnD1PiKinnloAhD3DFZB9Q%3D%3D>

²²⁴ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 788, nr. 107, p. 4.

Naleving door andere landen

Ter naleving van deze aanbeveling vulde Luxemburg sectie 4 van de gedragscode van hoogste leidinggevende functies aan.²²⁵ Daarin wordt een algemene definitie van belangenconflicten gegeven en worden zeer uitgebreide criteria opgesomd met betrekking tot familie-, huwelijks- en andere banden (zoals vrienden of verwanten), die kunnen leiden tot de verplichting voor de hoge ambtenaar om zich terug te trekken uit een zaak waarin hij of zij een belangenconflict heeft. Tevens is bepaald dat een hoge ambtenaar die zich heeft teruggetrokken uit een aangelegenheid waarin hij een belangenconflict heeft, zich er op geen enkele wijze mee mag bemoeien noch orders of instructies mag geven aan de persoon aan wie de zaak is toegewezen.

Voorstellen

Om de vijfde GRECO aanbeveling na te leven kan Nederland leren van de gedragscode van Luxemburg waarin definities duidelijk zijn uitgeschreven, criteria ten aanzien van persoonlijke banden zijn opgesomd en heldere verplichtingen rondom belangenconflicten zijn opgenomen. Daarom stellen de leden Dassen en Omtzigt voor dat het kabinet:

1. bewindspersonen, in voorkomend geval met inbegrip van politiek assistenten, verplicht om **ad hoc melding** te doen bij de toezichtsautoriteit, van een ontstane situatie waarin mogelijk sprake is van een conflict tussen persoonlijke belangen en officiële belangen. Deze verplichting wordt opgenomen in de in te stellen wettelijke regeling omtrent integriteit (zie aanbeveling 2). Voor topambtenaren wordt eenzelfde verplichting opgenomen in de Ambtenarenwet. Zij worden verplicht een belangenconflict te melden bij de betreffende leidinggevende;
2. in het wettelijk kader een **hanteerbare definitie van 'belangenconflict'** opneemt, bijvoorbeeld 'er is sprake van een belangenconflict wanneer een bewindspersoon een persoonlijk belang heeft dat van invloed is of kan zijn op de uitvoering van zijn of haar taken en bevoegdheden als bewindspersoon'. Persoonlijke belangen kunnen eigen privébelangen zijn, of belangen van echtgenoten/partners en bloedverwanten in rechte lijn. De regeling inzake belangenconflicten moet zien op zowel potentiële, schijnbare als daadwerkelijke belangenconflicten. Potentiële belangenconflicten doen zich voor als een bewindspersoon privébelangen heeft die tot conflicterende belangen kunnen leiden wanneer hij bepaalde verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld door een verbreding van zijn takenpakket of een overstap naar een andere functie) krijgt in de toekomst. Schijnbare belangenconflicten doen zich voor als de privébelangen van een ambtenaar op onjuiste wijze de uitvoering van zijn taken lijken te beïnvloeden, terwijl dat niet het geval is. In de buitenwereld, waar men niet altijd beschikt over alle feiten, kan een schijnbaar conflict een reactie oproepen, die mogelijk niet juist is maar wel voor onrust in de maatschappij zorgen. Zelfs als wordt aangetoond dat er geen sprake is van belangenverstremgeling kan de gedachte 'waar rook is, is vuur' ervoor zorgen dat men met enige scepsis kijkt naar de betreffende organisatie of bewindspersoon. Dat is nadelig voor het functioneren van de bewindspersoon zelf. Daadwerkelijke belangenconflicten doen zich voor als de privébelangen van de bewindspersoon en diens professionele verantwoordelijkheden met elkaar in conflict zijn.

De wijze waarop verschillende soorten belangenverstremgeling zich tot elkaar verhouden is uitgewerkt in de volgende tabel.²²⁶

²²⁵ 'Fifth evaluation round. Compliance Report Luxembourg', *coe.int*, p. 5-6. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a04279>

²²⁶ Ontleend aan de Handreiking Belangenverstremgeling, *vng.nl*.
<https://vng.nl/sites/default/files/2021-12/handreiking-belangenverstremgeling-20211222.pdf>

Scenario	Soort belangenverstrengeling	Waarom?
De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is betrokken bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving over de beoordeling van nieuwbouwaanvragen.	Geen belangenverstrengeling.	Dit behoort tot de gewone taken van de minister. Er is geen sprake van privébelangen die hier invloed op kunnen uitoefenen.
De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening trouwt met iemand die partner is bij een groot architectenbureau dat momenteel geen nieuwbouwprojecten ontwikkelt.	Potentieel geval van belangenverstrengeling	De privébelangen van de minister zijn op dit moment niet van invloed op zijn of haar officiële taken. In de toekomst kan dit wel het geval worden wanneer het architectenbureau plannen ontwikkelt voor een nieuwbouwproject.
Het bureau van de partner van de minister ontwikkelt een lobbytak en spreekt een ambtenaar op het betreffende ministerie aan, die niet betrokken is bij het tot stand brengen van de nieuwe wetgeving over de beoordeling van nieuwbouwaanvragen.	Schijnbaar geval van belangenverstrengeling	Ondanks dat de betreffende minister niet wordt aangesproken, kan het toch lijken alsof er sprake is van belangenverstrengeling die de besluitvorming over de wetgeving beïnvloedt.
Het bureau van de partner van de minister ontwikkelt een lobbytak en lobbyt bij de minister.	Daadwerkelijk geval van belangenverstrengeling	Op dit moment komen de privébelangen en de officiële taken van de minister met elkaar in aanraking waardoor belangenverstrengeling ontstaat.

3. in het wettelijk kader **hanteerbare criteria** opneemt over wanneer mogelijk sprake is van een belangenconflict. Onder privébelangen (die in strijd kunnen komen met functionele belangen) kunnen zowel financiële belangen als niet-financiële belangen vallen. Bij financiële belangen gaat het om een (potentieel) verlies of gewin van financiën, bijvoorbeeld een ministerie huurt het bedrijf in dat eigendom is van de partner van de betrokken minister. Niet-financiële belangenverstrengeling heeft betrekking op het bevoordelen van een bepaalde persoon of organisatie met wie een relatie bestaat, ten nadele van degenen met wie deze relatie niet bestaat. De betreffende bewindspersoon (of zijn directe omgeving) wordt er zelf niet financieel beter van. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat de wetgeving die op het ministerie van OCW wordt voorbereid negatief zal uitpakken voor de school van de kinderen van de minister van OCW. Bij hanteerbare criteria kan onder meer worden gedacht aan:
1. Nevenfuncties – Zaken die zijn of haar nevenfuncties raken, voor zover deelneming in strijd komt met een goede ambtsuitoefening;
 2. Familieleden - Zaken die zijn of haar partner, kinderen, andere familie, zakenrelaties, (ex-)belangen of vroegere functies raken, voor zover deelneming in strijd komt met een goede ambtsuitoefening;
 3. Eerder functies – Zaken die eerdere functies raken, omdat het van belang kan zijn dat voor de buitenwereld bekend is welke beroepsmatige achtergrond een

- bewindspersoon heeft, zodat kritisch gevolgd kan worden of hij zich niet gedraagt als belangenbehartiger van een beroepsgroep;
4. Terugkeergaranties of andere bijzondere regelingen die werkzaamheden na de uitdiensttreding betreffen.
 4. de toezichtsautoriteit bij bewindspersonen en de leidinggevende bij topambtenaren aan de hand van het wettelijk kader laten toetsen of sprake is van een conflict tussen persoonlijke belangen en officiële functies. Over de situatie stelt de toezichtsautoriteit dan wel de leidinggevende binnen veertien dagen een rapport op waarin zij haar oordeel uitspreekt of sprake is van een belangenconflict. Als sprake is van een belangenconflict dan stelt zij in haar rapport ook de te nemen beheersmaatregelen vast. Niet elk belangenconflict dient immers automatisch te leiden tot het onthouden van deelname aan de beraadslagingen en stemming. Bij beheersmaatregelen kan verder onder meer worden gedacht aan vervreemding van het eigendom, het op afstand plaatsen van zeggenschap en het beheer over eigendom, het vastleggen dat verworven aandelen of participaties niet verder worden verhandeld tijdens de ambtsperiode;
 5. het rapport betreffende bewindspersonen, en in voorkomende gevallen politiek assistenten overhandigt de toezichtsautoriteit aan de minister-president en de betreffende bewindspersoon dan wel politiek assistent. Indien blijkt dat de afgesproken beheersmaatregelen niet worden nageleefd, stelt de toezichtsautoriteit de Tweede Kamer daarvan op de hoogte. Het rapport betreffende topambtenaren wordt overhandigd aan de topambtenaar zelf. Indien blijkt dat de topambtenaar de afgesproken beheersmaatregelen niet naleeft, kan de leidinggevende geïnformeerd worden en kan deze disciplinaire maatregelen nemen.

Als de bewindspersoon dan wel de topambtenaar op een later moment geconfronteerd wordt met beschuldigingen dat hij of zij zich bijvoorbeeld niet heeft onthouden van het beraadslagen over een belangenconflict en de bewindspersoon dan wel de topambtenaar dat overeenkomstig het rapport niet had hoeven doen, dan kan de bewindspersoon dan wel de topambtenaar het rapport openbaar maken en laten zien dat hij of zij keurig heeft gehandeld overeenkomstig het rapport.

Aanbeveling 6 aangaande de invoering van algemene regels betreffende beperkingen na uitdiensttreding voor de personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden die na het einde van hun functie in de publieke sector een nieuwe betrekking zoeken in de private sector en/of op het punt staan die betrekking te aanvaarden

Beschrijving aanbeveling

De overstap van bewindspersonen en topambtenaren na uitdiensttreding naar de particuliere sector roept vragen op uit een oogpunt van (de schijn van) belangenverstrengeling. Zij dienen immers hun functie in onafhankelijkheid uit te oefenen. Het is van belang dat iedere schijn vermeden wordt dat geen sprake is van objectieve besluitvorming. Aspecten van onafhankelijke functie-uitoefening en het voorkomen van iedere schijnbare belangenverstrengeling behoren ook maatgevend te zijn als het gaat om de vervulling van functies na beëindiging van het ministerschap. De indruk moet niet worden gewekt dat tijdens de ambtsperiode besluiten zijn genomen ten behoeve van functies na uitdiensttreding.

Daarnaast speelt een belangrijke rol dat bewindslieden tijdens hun ambtsperiode veel kennis op hun beleidsterrein opdoen op basis van vertrouwelijke informatie. Deze vertrouwelijke informatie kan onder omstandigheden van bijzondere waarde zijn in de particuliere sector.

Verder is het voor het goed functioneren van overheidsinstellingen in een democratie en in een rechtsstaat van overwegend belang dat burgers het gezag van die instituties feitelijk aanvaarden en voldoende vertrouwen hebben in die instituties.²²⁷ Gedragsregels voor de vervulling van functies na uitdiensttreding kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Aan het vertrouwen in de regering wordt immers ernstige afbreuk gedaan, wanneer oud-ministers direct na beëindiging van hun ministerschap bepaalde functies in de particuliere sector vervullen.²²⁸

Burgers krijgen met grote regelmaat vergelijkbare beperkingen van het recht op vrije arbeidskeuze opgelegd. In de meeste arbeidsovereenkomsten zijn relatiebedingen en concurrentiebedingen vastgelegd.²²⁹ Als deze concurrentiebedingen en relatiebedingen aan bepaalde voorwaarden voldoen, dan zijn deze juridisch geldig en kan nakoming daarvan bij de rechter worden afgedwongen. Gelet op de onafhankelijkheid die bij uitstek bewindsliden moeten betrachten, ligt het alleen maar in de rede dat zij soortgelijke beperkingen opgelegd krijgen. Daarbij speelt een belangrijke rol dat bewindspersonen aanspraak kunnen maken op wachtgeld. De wachtgeldregeling behelst een ruime compensatie, niet alleen als tegemoetkoming voor het afbreukrisico, maar ook omdat tijdens de afkoelperiode een beperkter aantal functies kan worden vervuld.

Huidige naleving van de aanbeveling

De ‘draaideur’ is ons welbekend: het verwisselen van functie binnen het overheidscircuit. Terwijl andere landen verbieden dat bewindspersonen of hoge ambtenaren na hun vertrek contacten te onderhouden met de sector waarin ze werkten, kent de Nederlandse regelgeving dergelijk draaideurverbod. Daarnaast kent de Nederlandse regelgeving nog geen afkoelperiode. De Tweede Kamer nam in reactie op de genoemde misstanden de motie-Dassen c.s. aan.²³⁰ Deze betreft de verenigbaarheid van functies met het Kamerlidmaatschap, inhoudende het verzoek een afkoelperiode van twee jaar in te voeren en daarbij een onafhankelijke toetsingscommissie in te stellen. In navolging van deze motie stelt de minister van BZK d.d. 29 november 2021 voor om een afkoelperiode van twee jaar in te stellen. Tijdens deze periode moeten gewezen bewindspersonen voor het aanvaarden van een vervolgfunctie advies vragen over de toelaatbaarheid aan een onafhankelijke commissie. In dezelfde brief wordt voorgesteld een draaideurverbod in te stellen. Gewezen bewindspersonen mogen hierdoor twee jaar lang niet bij hun voormalige ministerie in dienst treden na afloop van hun diensttermijn. Zij mogen bovendien geen betaalde, commerciële opdrachten bij hun voormalige ministerie aanvaarden. Informatie doorspelen binnen het nieuwe bedrijf of organisatie blijft echter mogelijk. Daarnaast is handhaving, net als bij het lobbyverbod, slechts marginaal opgetuigd, en gelden dezelfde kanttekeningen en bezwaren als genoemd onder aanbeveling 4.

Noodzaak aanbeveling

De noodzaak van deze aanbeveling wordt aangetoond door de casus omtrent voormalig staatssecretaris Van Veldhoven.²³¹ Door het gebrek aan wettelijke regelgeving kon haar overstap naar het WRI immers niet worden tegengehouden. Van Veldhoven heeft op dinsdag

²²⁷ P.P.T. Bovend'Eert, ‘Wat te doen met ‘draaideurpraktijken’ van politici?’, *Ars Aequi* 2018, afl. 67, p. 124-128.

²²⁸ P.P.T. Bovend'Eert, ‘Wat te doen met ‘draaideurpraktijken’ van politici?’, *Ars Aequi* 2018, afl. 67, p. 124-128.

²²⁹ Zie 7:653 BW.

²³⁰ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 896, nr. 12

²³¹ *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 208; *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 237; *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 3952.

6 juli 2021 aan de minister-president medegedeeld dat zij een andere functie had aanvaard bij het World Resources Institute (WRI). Op vrijdag 9 juli 2021 is Van Veldhoven voorgedragen voor ontslag met ingang van 19 juli 2021. Het WRI is een gerenommeerd kennisinstituut waarmee het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat al langere tijd subsidierelaties onderhoudt. In de kabinetsperiode van Van Veldhoven zijn ook een aantal subsidies verstrekt vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan het WRI. In november 2018 heeft Van Veldhoven besloten om een jaarlijkse bijdrage van € 200.000 te verstrekken aan het Platform for Accelerating the Circular Economy (PACE) voor de periode 2019-2021. Het WRI voert het secretariaat van PACE. In maart 2021 heeft Van Veldhoven besloten om deze jaarlijkse bijdrage ook te verlenen voor de jaren 2022-2024. Daarnaast heeft Van Veldhoven in maart 2021 besloten om een eenmalige subsidie van € 98.762 aan PACE te verstrekken. Tot slot is in 2018 door de minister van Infrastructuur en Waterstaat een subsidie verstrekt van € 760.000 aan WRI. In de periode voor ontslag kon Van Veldhoven (eveneens als van Nieuwenhuizen) kennisnemen van informatie die betrekking heeft op het beleidsterrein van hun nieuwe functie. Bewindspersonen hebben toegang tot alle stukken die worden besproken in de ministerraad en kunnen deelnemen aan de ministerraad.

Naleving door andere landen

Canada hanteert in principe een afkoelperiode van twee jaar.²³² De meeste staten in de VS kennen ook een afkoelperiode. Deze afkoelperiode varieert over het algemeen van zes maanden tot twee jaar.²³³

Voorstellen

Om opvolging aan deze aanbeveling te geven dient het kabinet de volgende maatregelen te treffen:

1. **Stel een wettelijk verbod in** (zie aanbeveling 2 voor de in te stellen wettelijke regelgeving omtrent integriteit) om als belangenbehartiger op hetzelfde werkteerrein buiten de publieke sector te werken voor achttien maanden na aftreden. Een bewindspersoon kan een verzoek doen aan de minister-president om voor een bepaalde functie te worden uitgezonderd van dit verbod, bijvoorbeeld indien de nieuwe activiteit van andere aard is dan de functie in overheidsdienst. De minister-president dient hierover advies te vragen aan de toezichtsautoriteit. Een verzoek aan de minister-president dient binnen dertig dagen te worden behandeld. De toezichtsautoriteit houdt een register bij van toegestane uitzonderingen en publiceert deze op de website van de Rijksoverheid. Daarnaast moeten bewindspersonen en politiek assistenten gedurende twee jaar **verplicht** te worden gesteld **om een oordeel te vragen** van de toezichtsautoriteit bij het aanvaarden van werk in de particuliere sector of in andere sectoren (afkoelperiode met verplicht advies). De toezichtsautoriteit kan dan controleren of het wettelijk verbod wordt overtreden of dat anderszins (de schijn van) belangenverstrengeling optreedt.

Het begrip ‘belangenbehartiger’

Met het begrip ‘belangenbehartiger’ blijven de leden Dassen en Omtzigt bewust vaag. De initiatiefnemers trachten te voorkomen dat op voorhand bepaalde overstappen niet onder de afkoelperiode vallen. Als een limitatieve lijst wordt opgenomen in de wetgeving, zal de betreffende wetgeving makkelijk omzeild kunnen worden door een andere naam aan een bepaalde baan te geven. Het is de bedoeling dat overal waar het wringt met betrekking tot de integriteit, in principe de afkoelperiode geldt (behoudens de mogelijkheid van ontheffing). Zo kan een de minister van Volksgezondheid na uitdiensttreding gerust als directeur van een ziekenhuis aan de slag (dat wringt niet met het integriteitsgevoel), maar niet als directeur van een lobbyclub voor zorgverzekeraars (dat wringt met het

²³² Conflic

²³³ ‘Revol
[table-revo](#)

2. Stel een **draaideurverbod** in, inhoudende dat gewezen bewindspersonen twee jaar lang niet bij hun voormalige ministerie in dienst mogen treden na afloop van hun ambtstermijn. Ook mogen zij geen betaalde, commerciële opdrachten bij hun voormalige ministerie aanvaarden. Ontheffing kan door de president worden verleend op dezelfde wijze als onder punt 1.
3. **Verbied lobbyactiviteiten** van oud-bewindspersonen, en in voorkomend geval politiek assistenten voor een periode van twee jaar na aftreden;
4. In de Gedragscode Integriteit Rijk moet voor topambtenaren de verplichting worden gesteld een **oordeel te vragen aan de leidinggevende** bij het aanvaarden van werk in de particuliere sector of in andere sectoren gedurende twee jaar na aftreden. In de Ambtenarenwet dient voor overheidswerkgevers verplicht te worden gesteld in arbeidsovereenkomsten met **topambtenaren** een **draaideurverbod** op te nemen en een **verbod op te nemen op het ondernemen van lobbyactiviteiten** binnen twee jaar na aftreden. Het college van SG's kan van het draaideurverbod **ontheffing** verlenen en publiceert deze ontheffingen op de website van de Rijksoverheid. Voor de secretarissen-generaal geldt dat het kabinet ontheffing kan verlenen en deze ontheffingen publiceert op de website van de Rijksoverheid
5. Toegang tot **informatie ontzeggen** na uitdiensttreding van de bewindspersoon, en in voorkomend geval politiek assistenten, voor eigen voordeel of voor voordeel van anderen;
6. Bij overtreding van het lobbyverbod, het draaideurverbod, de afkoelperiode of het omzeilen van het vragen van het oordeel van de toezichtsautoriteit door bewindspersonen en in voorkomend gevallen door politiek assistenten, kunnen **bestuurlijke boetes** worden opgelegd door de toezichtsautoriteit. De ministeriële verantwoordelijkheid kan hier immers geen uitkomst bieden. Het overtreden van het lobbyverbod, het draaideurverbod en de afkoelperiode vinden plaats op het moment van uitdiensttreding. Wellicht is er daarnaast een mogelijkheid om overtredingen op te nemen worden in de **VOG**;
7. Deze regels dienen te worden vastgelegd in de in te stellen wettelijke regelgeving inzake integriteit van bewindspersonen (zie aanbeveling 2).

Aanbeveling 7 aangaande i) de verplichting om personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden periodiek in het openbaar opgave te laten doen van hun financiële belangen; ii) de overweging om ook financiële gegevens inzake echtgenoten en afhankelijke familieleden in die opgave op te nemen (met dien verstande dat deze gegevens niet noodzakelijkerwijs openbaar hoeven te worden gemaakt); en iii) voor die opgaven een passend toetsingsmechanisme in te stellen

Beschrijving aanbeveling

De transparantie met betrekking tot de financiële en zakelijke belangen van kabinetsleden (en in voorkomende gevallen van politiek assistenten en topambtenaren) dient te worden verbeterd door middel van een regelgevend kader waarbij aan het begin van het mandaat en periodiek gedurende het mandaat opgave plaatsvindt van bezittingen, inkomsten, verplichtingen en andere belangen. Dergelijke opgaven moeten openbaar zijn. In dat kader

zou tevens moeten worden overwogen of ook financiële gegevens van naaste en afhankelijke familieleden worden meegenomen, hoewel deze gegevens om privacy redenen niet noodzakelijkerwijs openbaar hoeven te worden gemaakt. De vertrouwelijke inzage bij de Tweede Kamer kan hiervoor een oplossing bieden.

Huidige naleving van de aanbeveling

In de brief van de regering inzake de stand van zaken omtrent de implementatie van de GRECO-aanbevelingen d.d. 26 oktober 2021 stelt het kabinet dat de invoering van het eerdergenoemde *self-assessment* (zie de eerste aanbeveling) niet uitsluit dat tijdens de functie-uitoefening toch een relevante wijziging in de private belangen zich voordoet die aanleiding kan geven tot belangenverstrengeling. Zoals is aangegeven in de brief over het nalevingsverslag dient een bewindspersoon deze situatie te melden aan de minister-president. Indien het nodig blijkt hierop beheersmaatregelen te treffen, stelt de minister-president de Tweede Kamer hiervan in kennis. Voorop staat dat het de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon zelf is om initiatief te nemen.

Op 14 oktober 2021 is een motie van het lid Sneller aangenomen betreffende, kort samengevat, de omgang met zakelijke en financiële belangen van aantredende bewindspersonen.²³⁴ De motie verzoekt de regering de regels zodanig aan te passen dat de minister-president bij het aantreden van een nieuw kabinet openbaar maakt wat de zakelijke belangen van de aantredende bewindspersonen zijn, hoe zij hun zakelijke belangen op afstand hebben geplaatst en dit jaarlijks bij te werken. Ter uitvoering van de motie stelt de minister-president dat bij het aanvaarden – gedurende de ambtsperiode - van zakelijke en financiële belangen die kunnen leiden tot een schijn van vooringenomenheid, de bewindspersoon een voorziening dient te treffen en melding daarvan dient te maken aan de Tweede Kamer.²³⁵ Omdat het verwerven van dergelijke belangen uit de aard der zaak zal plaatsvinden in de persoonlijke levenssfeer van de betrokken bewindspersoon en de minister-president hiervan niet zelfstandig kennis kan verwerven, rust deze verplichting op de bewindspersoon zelf. De motie verzoekt de regering voorts om nadere informatie aan de Kamer te verschaffen die ten minste omvat: welke bewindspersonen onroerende zaken in het buitenland bezitten en in welk land; voor zover het gaat om financiële of zakelijke belangen in ondernemingen de namen van de betrokken vennootschappen; en een beschrijving van de wijze waarop de zeggenschap in het beheer over financiële belangen op afstand is geplaatst. Om uitvoering te geven aan dit deel van de motie zal voortaan in de brief aan de Tweede Kamer – naar aanleiding van de formatie – onroerende goederen in het buitenland worden meegenomen. Als tijdens de ambtsperiode een vakantiewoning in het buitenland in het bezit komt, moet dit onmiddellijk worden gemeld aan de Tweede Kamer. In gevallen waarin het mogelijk zal zijn om de namen van de betrokken vennootschappen te noemen, zal dit ook worden gedaan. Het is aan de aangezochte bewindspersoon zelf om zijn zakelijke en financiële belangen te melden aan de formateur en een afweging te maken over wat een aanvaardbare voorziening is. Het is eveneens aan de aangezochte bewindspersoon om te wegen, gelet op de zakelijke en financiële belangen en de te treffen voorziening, of de namen van de betrokken vennootschappen gemeld kunnen worden. De formateur kan kennisnemen van deze weging en deze zo nodig aan de orde stellen in het gesprek. De beschrijving van de zeggenschap over financiële en zakelijke belangen, die reeds onderdeel is van brief die de formateur na afloop van de formatie aan de Tweede Kamer stuurt, zal vervolgens, naar aanleiding van de motie, waar mogelijk worden uitgebreid.

²³⁴ *Kamerstukken II 2021/22, 35 925 III, nr. 9.*

²³⁵ *Kamerstukken II 2021/22, 35 925 III, nr. 12.*

Noodzaak aanbeveling

Het huidige kader, waarin de kandidaat-bewindspersoon tijdens de formatie problematische belangen bij de formateur moet melden en de minister-president een brief naar de Tweede Kamer stuurt waarin hij bekendmaakt welke belangen van wie op afstand zijn gezet, voldoet niet. In een resolutie naar aanleiding van de Pandora Papers riep het Europees Parlement op tot onderzoeken, maatregelen en nieuwe wetten. In deze resolutie, die oproept tot grondig onderzoek naar wanpraktijken binnen de Europese Unie, wordt oud-minister van Financiën Wopke Hoekstra uitgelicht als voorbeeld hoe het niet moet. Het Europees Parlement betreurt het dat politici vanwege offshore transacties voorkomen in Pandora Papers. Om belangenverstrengeling te voorkomen eist het Europees Parlement dat zulke financiële belangen voortaan openbaar worden gemaakt.²³⁶ Hiermee wordt bedoeld op de belangen die Hoekstra tot de week voor zijn ministerschap had.²³⁷ Voordat hij minister werd had hij jarenlang een belang in een brievenbusfirma die op de Britse Maagdeneilanden was gevestigd. Deze firma heet Candace Management. Hoekstra had voor € 26.500 belang in deze firma toen hij als senator voor het CDA in de Eerste Kamer zat. Een week voordat Hoekstra minister van Financiën werd, heeft hij zijn aandelen in de firma verkocht. Hoekstra heeft bij zijn aantreden als minister toenmalig formateur Rutte geïnformeerd over zijn investering.

Formeel heeft Hoekstra zich aan de regels gehouden. Toch kwam hij in opspraak en leek het ethisch te wringen. Dit betekent dat de huidige regels tekortschieten. Dat is ook in het nadeel van de bewindspersonen zelf. Ondanks dat Hoekstra zich aan de regels hield, was hij kwetsbaar voor kritiek en ondermijnde zijn handelen het publieke vertrouwen. Als de regels duidelijker en integraal worden vastgesteld, zullen kwesties als de onderhavige minder ter discussie worden gesteld.

Naleving door andere landen

In IJsland heeft de regering naar aanleiding van bovenstaande aanbeveling regels vastgelegd in de Act on measures to deal with conflicts of interests of PTEF's.²³⁸ In deze regeling is vastgelegd wat topfunctionarissen en ministeriële adviseurs moeten registreren. Dezelfde informatie over hun echtgenoten en afhankelijke kinderen moet worden geregistreerd. Het kabinet van de minister-president houdt een register van aangiften bij en publiceert deze op de website van de overheid. De verklaringen van ministeriële adviseurs, echtgenoten en afhankelijke kinderen zijn niet openbaar om hun recht op privacy te waarborgen. De minister-president kan richtsnoeren stellen en toezichthouden met betrekking tot registratie van activa en giften, lobbyisten, nevenactiviteiten en werkgelegenheid na uitdiensttreding. De minister-president kan op eigen initiatief onderzoek doen naar vermoede overtredingen en de betrokken ministeries op de hoogte brengen. De minister-president is verantwoordelijk voor het bijhouden van een register van vermogensverklaringen, geschenken en andere voordelen, en lobbyisten. Registers moeten worden bekendgemaakt op de website van de overheid. Topfunctionarissen kunnen vertrouwelijk advies krijgen over kwesties met betrekking tot geschenken en andere voordelen. Er gelden geen directe sancties voor schendingen van registratieverplichtingen. Op grond van de wet kunnen reeds berisping (voor kleine

²³⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 21 oktober 2021 over de Pandora Papers: gevolgen voor de inspanningen ter bestrijding van witwaspraktijken, belastingontwijking en belastingontduiking (2021/2922(RSP)); Resolutie van het Europees Parlement van 7 oktober 2021 over de hervorming van het EU-beleid inzake schadelijke belastingpraktijken (met inbegrip van de hervorming van de Groep gedragscode) (2020/2258(INI)).

²³⁷ 'Minister Hoekstra was betrokken bij brievenbusfirma op Maagdeneilanden', *nos.nl*, 3 oktober 2021.

<https://nos.nl/artikel/2400239-minister-hoekstra-was-betrokken-bij-brievenbusfirma-op-maagdeneilanden>

²³⁸ 'Fifth evaluation round. Compliance Report Iceland', *coe.int*, p. 2-3. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a05d5a>

overtredingen) en ontslag (voor ernstige of herhaaldelijke overtredingen) worden opgelegd. Voorts moeten vermoedelijke overtredingen worden gemeld aan het bevoegde ministerie, dat uiteindelijk beslist over toe te passen sancties. Ernstige schendingen kunnen leiden tot sancties o.g.v. het Wetboek van Strafrecht en tot politieke gevolgen. GRECO oordeelt dat de registratieverplichtingen de goede kant op gaan. Dat is anders voor het toezicht op de registratieverplichtingen. De rol van de minister-president wordt op prijs gesteld, maar er zijn geen wijzigingen in het sanctiesysteem. Als het systeem volledig operationeel is, zal moeten blijken dat het systeem van zachte controle voldoende is.

Voorstellen

De leden Dassen en Omtzigt stellen het volgende voor:

1. In de wettelijke regelgeving omtrent integriteit (zie aanbeveling 2) moeten de huidige regels omtrent het op afstand plaatsen van bepaalde financiële of zakelijke belangen (namelijk zeggenschapsrechten inzake relevante financiële of zakelijke belangen) worden overgenomen. Voor de belangen die niet tijdens de formatie op afstand hoeven te worden geplaatst, moet in de wettelijke regelgeving een **kader** worden opgenomen over het melden van financiële en zakelijke belangen door bewindspersonen. Daarnaast moet in de wettelijke regelgeving worden opgenomen dat voor het verkrijgen van financiële en zakelijke belangen tijdens de kabinetsperiode dezelfde regelgeving geldt. Dat betekent dat zeggenschapsrechten inzake relevante financiële of zakelijke belangen op afstand moeten worden geplaatst en openbaar moeten worden. Voor de overige belangen moet een kader over het melden van deze belangen worden opgenomen in de wettelijke regelgeving omtrent integriteit. Daarbij geldt in het algemeen dat bewindspersonen bij aanstelling en uitdiensttreding hun financiële belangen moeten melden en openbaar moeten maken en vervolgens iedere wijziging onmiddellijk te melden. Deze verplichting geldt ook voor alle relevante economische, commerciële of financiële van echtgenoten/partners en afhankelijke familieleden, met dien verstande dat deze gegevens niet openbaar te hoeven worden gemaakt, gelet op het recht op privacy.
2. In het wettelijk kader wordt opgenomen: welke **bezittingen, inkomsten, verplichtingen en andere belangen** moeten worden aangegeven (en eventueel op afstand moeten worden geplaatst), waaronder onder meer;²³⁹
 - a. Aandelen of risicodragende participaties/investeringen in individuele beursgenoteerde én niet-beursgenoteerde ondernemingen, voor zover de gecumuleerde waarde hiervan op enig moment meer dan € 25.000 bedraagt;
 - b. Aandelen in openbare beleggingsfondsen voor de bewindspersonen van Financiën;
 - c. Terugkeeroptie of nul-urencontract bij een werkgever;
 - d. Roerende en onroerende goederen die commercieel worden geëxploiteerd, waarbij de betrokkene invloed heeft op het beheer en de exploitatie en voor zover de gecumuleerde netto-opbrengst op jaarbasis hoger ligt dan €3500,00;
 - e. Opties op aandelen die tijdens de ambtsperiode kunnen worden uitgeoefend;
 - f. Geschenken die bewindspersonen in functie ontvangen of die de partner van de bewindspersoon als zodanig van derden ontvangt. Daaronder vallen ook geschenken die persoonlijk worden overhandigd of aan het huisadres worden afgeleverd. Geschenken met een waarde tot € 50,00 die direct aan de bewindspersoon worden overhandigd, hoeven niet te worden gemeld;

²³⁹ Bij deze lijst wordt waar mogelijk aansluiting gezocht bij het Handboek. De categorieën a t/m f worden expliciet in het handboek genoemd. De categorie i is ter uitvoering van een motie. De overige categorieën betreffen andere toevoegingen.

- g. Alle inkomsten uit nevenfuncties. Zij leggen uiterlijk op 1 april na het kalenderjaar waarin de nevenfuncties zijn vervuld en de inkomsten zijn genoten een opgave ter inzage. Hierbij benadrukken de leden Dassen en Omtzigt dat de huidige regeling inhoudende dat de kandidaat-bewindspersonen in principe alle betaalde en onbetaalde functies, nevenfuncties en andere nevenactiviteiten moeten neerleggen voorafgaand aan de beëdiging van het kabinet, moet worden gehandhaafd. Het is echter mogelijk dat een bewindspersoon eenmaal in functie bij hoge uitzondering een nevenfunctie mag accepteren met schriftelijke toestemming van de minister-president. In die gevallen geldt deze voorgestelde regelgeving;
 - h. De vervoers- en verblijfskosten van alle buitenlandse reizen mogen in het geheel of gedeeltelijk niet door derden zijn betaald;
 - i. Onroerende goederen uit het buitenland;²⁴⁰
 - j. Alle schulden en verplichtingen met uitzondering van schulden en verplichtingen die zijn aangegaan voor de aankoop van particuliere woningen of voertuigen, schulden en verplichtingen i.v.m. studieleningen, schulden en verplichtingen aan handelsbanken, spaarbanken en andere kredietinstellingen onder de € 25.000,00;
 - k. Andere belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd;
3. De **adviescommissie** zoals voorgesteld onder aanbeveling 1 en de **toezichtsautoriteit** zoals voorgesteld onder aanbeveling 2 spelen voor bewindspersonen en in voorkomend gevallen politiek assistenten op dezelfde wijze een rol bij de uitvoering van deze aanbeveling. De toezichtsautoriteit houdt een register bij en publiceert deze op de website van de overheid. De toezichtsautoriteit verifieert de ingediende bedragen en is verantwoordelijk voor de controle op de juistheid van de ingediende bedragen. De toezichtsautoriteit attendeert de bewindspersonen halfjaarlijks op de registers en de mogelijkheid om omissies te corrigeren. De toezichtsautoriteit kan boetes opleggen als de registers te laat worden ingevuld, niet worden ingevuld of fout worden ingevuld.
 4. In de Ambtenarenwet dient voor topambtenaren de verplichting te worden opgenomen financiële belangen te melden en openbaar te maken bij indiensttreding en vervolgens iedere wijziging onmiddellijk te melden. Deze verplichting geldt ook voor de financiële gegevens van echtgenoten/partners en afhankelijke familieleden, met dien verstande dat deze gegevens niet openbaar te hoeven worden gemaakt, gelet op het recht op privacy. Voor de meldplicht geldt dat er een relatie moet zijn met de ambtelijke functie of dat deze relatie door buitenstaanders vermoedt kan worden. Bij twijfel of de topambtenaar iets moet melden, kan hij/zij de leidinggevende of vertrouwenspersonen, of eventueel de compliance officer inschakelen. Voor de meldplicht kan een financiële ondergrens gelden.

Aanbeveling 8 aangaande het voorkomen van belemmeringen voor de strafrechtspleging en aanzien van bewindspersonen die ervan worden verdacht met corruptie samenhangende feiten te hebben gepleegd in procedures die voorzien in het onderzoek naar en de strafrechtelijke vervolging van ambtsmisbruik (waaronder passieve omkoping)

²⁴⁰ Ter uitvoering van de motie van het lid Sneller, zie *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925 III, nr. 9. De leden Dassen en Omtzigt merken op dat wat hen betreft de locatie van de onroerende goederen niet bekend hoeft te worden gemaakt. Nu steeds meer bewindspersonen worden bedreigd, is het veiliger voor de bewindspersonen als het land waar de onroerende goederen zich bevinden niet openbaar wordt gemaakt.

Beschrijving aanbeveling

In een democratie en in een rechtsstaat is het van wezenlijk belang dat er tegen ambtsdelicten van politieke ambtsdragers effectief kan worden opgetreden. De huidige wettelijke regeling voor vervolging en berechting van (Kamerleden en) bewindspersonen wegens ambtsdelicten schiet echter ernstig tekort. De Tweede Kamer drong in februari 2016 al aan op een betere wettelijke procedure in een zeer breed gesteunde motie.²⁴¹ Aanleiding was het rapport van de commissie-Schouten over het mogelijk lekken van informatie uit een vergadering van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. In dat rapport werd geconcludeerd dat de bestaande wettelijke procedure ‘in de praktijk onbegaanbaar’ is. Dit leidde tot de instelling van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (Commissie-Fokkens). Op 14 juli 2021 heeft deze commissie haar rapport uitgebracht, getiteld ‘Niet boven maar in de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen’. De commissie stelt in haar rapport vast dat de huidige wettelijke regeling voor de vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten ernstig tekortschiet. Een betere wettelijke procedure is volgens de commissie dringend noodzakelijk. De commissie omschrijft verschillende knelpunten. Het eerste knelpunt is dat om tot een vervolgingsbeslissing door de Tweede Kamer te komen, de Wet ministeriële verantwoordelijkheid dwingt tot een procedure waarbij de Kamer zelf via een uit Tweede Kamerleden samengestelde onderzoekscommissie, met de opsporing is belast. Op grond van de Wmv wordt de onderzoekscommissie geacht de rol te vervullen die in een gewone strafvorderlijke procedure toekomt aan het openbaar ministerie. Dit blijkt in de praktijk een onwerkbaar constructie. Een onderzoekscommissie van de Tweede Kamer is voor dit werk onvoldoende geëquipeerd en bovendien is de onderzoekscommissie gebonden aan zeer korte termijnen. Het tweede knelpunt betreft het feit dat de vervolgingsbeslissing exclusief is opgedragen aan politieke organen, namelijk de regering en Tweede Kamer. Het derde knelpunt ziet erop dat berechting in eerste en enige instantie plaatsvindt door de Hoge raad. Dat is een fundamentele afwijking van het beginsel van rechtspraak in twee instanties. Het vierde knelpunt is dat de strafbaarstellingen van ministers in het kader van de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid (art. 355 en 356 Sr) onduidelijk zijn. De ambtsmisdriven hebben een zeer ruime reikwijdte en zijn verre van precies. Dit is met name zeer kwalijk voor bewindspersonen zelf. Het is nu erg lastig om in te schatten wat allemaal onder ‘ambtsmisdriven’ kan worden geschaard en daardoor is het lastig voor bewindspersonen om hen gedrag correct af te stemmen.

De commissie doet een aantal voorstellen tot een betere wettelijke procedure.²⁴² De commissie adviseert om tegelijkertijd zowel een voorstel tot wijziging van de wet als een voorstel tot grondwetswijziging in procedure te brengen. Op de ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen daartoe voorbereidingen worden getroffen.

Huidige naleving aanbeveling

In de brief van de regering inzake de stand van zaken omtrent de implementatie van de GRECO-aanbevelingen d.d. 26 oktober 2021 stelt het kabinet dat op de ministeries van Justitie en Veiligheid alsook van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorbereidingen

²⁴¹ *Kamerstukken II* 2015/2016, 34 340, nr. 7; Stemmingen moties Commissie van onderzoek, 2 februari 2016.

²⁴² Rapport van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, *Niet boven maar in de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen*, Den Haag 2021.

worden getroffen om het nieuwe kabinet snel beslissingen over de opvolging van het advies te laten nemen.²⁴³

Noodzaak aanbeveling

Nog nooit is een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict vervolgd. Of dat een gevolg is van de huidige regeling staat niet vast. Wel constateert de bovengenoemde commissie in navolging van de commissie-Schouten dat de huidige regeling opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten in ieder geval ernstig bemoeilijkt. De huidige regeling staat al lange tijd bloot aan kritiek en het is de hoogste tijd voor een herziening.

Naleving door andere landen

Geen ander land kreeg eenzelfde aanbeveling van GRECO. In het rapport van bovengenoemde commissie wordt echter omschreven op welke wijze andere landen de procedure voor opsporing, vervolging en berechting van ministers hebben vormgegeven. De Commissie van Venetië (hierna: de CvV) kwam ook tot de conclusie dat Europese landen uiteenlopende benaderingen kennen voor de opsporing, vervolging en berechting van ministers en parlementariërs. Op 11 maart 2013 presenteerde de CvV een rechtsvergelijkend onderzoek naar het verband tussen politieke ministeriële verantwoordelijkheid en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers in verschillende landen binnen de Raad van Europa. Het doel was te komen tot objectieve criteria voor het onderscheid tussen gevallen waarin functionarissen uitsluitend politiek verantwoordelijk zouden moeten worden gehouden voor hun handelingen en gevallen waarin strafrechtelijke aansprakelijkheid aan de orde zou moeten zijn. CvV concludeert dat veel landen op papier een regeling kennen over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers, maar deze in de praktijk niet toepassen. Als er al een beroep op zou worden gedaan, bestaat er volgens de CvV een hoge drempel om de regels daadwerkelijk toe te passen. Naar aanleiding van het onderzoek van de CvV heeft het Comité voor Juridische Zaken en Mensenrechten van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa een rapport uitgebracht over de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers.²⁴⁴ Lid Omtzigt was in dit kader de rapporteur. Omtzigt concludeert dat het uitgangspunt moet zijn dat politici verantwoordelijk zijn voor hun daden ten overstaan van hun kiezers. Indien zij daarnaast strafrechtelijk verantwoordelijk worden gesteld voor hun handelen of nalaten tijdens hun ambtsperiode, is dit alleen aanvaardbaar indien zij strafbare feiten hebben gepleegd die vooraf duidelijk en strikt bij wet zijn gedefinieerd, en indien zij worden vervolgd en berecht volgens een eerlijke en transparante procedure voor een onafhankelijke en onpartijdige rechtbank.

Voorstellen

De huidige regeling staat al lange tijd bloot aan kritiek en het is de hoogste tijd voor een herziening. De leden Dassen en Omtzigt stellen voor:

1. Ga zo spoedig mogelijk over tot **indiening van de wetsvoorstellen** die momenteel worden voorbereid op de ministeries van Justitie en Veiligheid alsook van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
2. Volg de **twee sporen van de commissie-Schouten** integraal. Het eerste spoor bevat voorstellen voor wijzigingen van opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten binnen het kader van de huidige Grondwet. Het tweede spoor bevat

²⁴³ Kamerstukken 2021/22, 35 925 VII, nr. 15, p. 3.

²⁴⁴ 'Keeping political and criminal responsibility separate', pace.coe.int. <https://pace.coe.int/en/files/19744>; 'Information memorandum on the case of Geir Haarde, former Prime Minister of Iceland', assembly.coe.int. http://www.assembly.coe.int/committeedocs/2012/ajdoc28_2012.pdf

voorstellen over wijziging van de Grondwet en de opsporing, vervolging en berechting na die Grondwetswijziging.

6. Financiële consequenties

De financiële gevolgen van de voorstellen zijn afhankelijk van de wijze waarop de voorstellen worden overgenomen en ingevuld. De kosten zijn zodoende nog niet bekend. Wel kan worden opgemerkt dat de financiële kosten beperkt kunnen blijven. De leden Dassen en Omtzigt bevelen het kabinet weliswaar aan om een adviescommissie, onafhankelijke toezichtsautoriteit en lobbyfunctionaris aan te stellen waarvoor gelden beschikbaar dienen te worden gesteld. Een goed functionerende en transparante overheid zal echter leiden tot vergroot vertrouwen. Dit is wellicht niet financieel meetbaar maar wel indirect kostenbesparend. Daarnaast vragen de leden voornamelijk om een betere organisatie, helderdere regelgeving en striktere handhaving van reeds bestaande organen en verantwoordelijken.

7. Beslispunten aan de Kamer

De Kamer wordt gevraagd om in te stemmen de verantwoordelijke bewindslieden te verzoeken de in hoofdstuk 5 van de initiatiefnota onder de aanbevelingen opgenomen concrete voorstellen ter hand te nemen (en onder hoofdstuk acht nogmaals opgesomd).

8. Slotwoord

Deze nota is gericht op het aandragen van concrete oplossingen aan het kabinet, om zo de noodzakelijke voortgang te boeken op de naleving van de GRECO-aanbevelingen en GRECO voor 30 september 2022 verdere informatie over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen te kunnen verschaffen. Op deze manier voldoet Nederland weer aan de naleving van anti-corruptie wet- en regelgeving en versterkt het de politiek-bestuurlijke integriteit. Een groot bijkomend voordeel is dat voor bewindspersonen duidelijker wordt wat van hen wordt verwacht, opdat zij hun gedrag hierop kunnen aanpassen en zichzelf ook beter kunnen verdedigen aan de hand van de rapporten van de toezichtsautoriteit.

De leden Dassen en Omtzigt doen hiertoe de volgende concrete voorstellen en vragen de Kamer daarmee in te stemmen:

1. Stel een **streng en duidelijke gecoördineerde standaardmethodologie** op voor de beoordeling van corruptierisico's op basis van risicoanalyses. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen bewindspersonen, topambtenaren en politiek assistenten.
2. Er dient een **onafhankelijke commissie of functionaris** te komen die voor bewindspersonen en in voorkomend geval politiek assistenten, voorziet in **begeleiding en vertrouwelijk advies** geeft over naleving, toepassing en interpretatie van de gedragscode, en dus het voorkomen van belangenverstrengeling en andere integriteitskwetsies. De commissie of functionaris dient daarvoor uiteenlopende bevoegdheden te hebben;
3. Ontwikkel een **integrale bindende (wettelijke) gedragscode** voor bewindspersonen. Deze code dient specifiek gewijd te zijn aan dit onderwerp, waarin beginselen en integriteitsnormen voor bewindspersonen worden opgenomen, aangevuld met

toelichtingen en praktische voorbeelden. De wettelijke gedragscode inhoudende de integriteitsregels moet ook op politieke assistenten van toepassing zijn, in die situaties waarin zij invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming van bewindspersonen. In deze wettelijke gedragscode wordt onder meer geregeld:

4. Stel een **toezicht- en handhavingsautoriteit** aan met uiteenlopende en onafhankelijk in gang te zetten bevoegdheden, met voornaamste taak om de naleving van de wettelijke gedragscode te toetsen. Deze toezichtsautoriteit handhaaft – voor zover dat effectief is – volgens het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid;
5. **Brief** bewindspersonen, politiek assistenten en topambtenaren bij aanstelling. Laat bewindspersonen en politiek assistenten daarnaast binnen drie maanden na aanstelling een **open gesprek** voeren met de adviescommissie. Topambtenaren dienen dit gesprek te voeren met de vertrouwenspersoon. Verder dient **periodieke bijscholing** verplicht te worden voor bewindspersonen, topambtenaren en politiek assistenten.
6. Stel een **wettelijk verplicht, openbaar en online toegankelijk registratiesysteem** voor lobbyisten en lobbyorganisaties in. Nadat een lobbycontact is gelegd, dient daarover **binnen drie dagen** te worden **gerapporteerd**. Uiterlijk 45 dagen na het einde van de halfjaarlijkse periode die begint op de eerste dag van januari en de eerste dag van juli waarin een geregistreerde is geregistreerd, dient elke geregistreerde een overzicht in over zijn lobbyactiviteiten tijdens die halfjaarlijkse periode. Stel een **onafhankelijke lobbyfunctionaris** aan die onder meer de naleving van deze regelgeving waarborgt, verantwoordelijk is voor de ontvangst van de vereiste aangiften van registraties en rapportages en bevoegd is om sancties op te leggen bij overtreding van de regelgeving.
7. Bewindspersonen, en in voorkomend geval met inbegrip van politiek assistenten, en topambtenaren verplicht om **ad hoc melding** te doen bij de toezichtsautoriteit, respectievelijk de leidinggevende van een ontstane situatie waarin sprake is van een conflict tussen persoonlijke belangen en officiële functies. In de betreffende wettelijke kaders moet een **hanteerbare definitie van ‘belangenconflict’** worden opgenomen. Daarnaast moeten daarin **hanteerbare criteria** worden opgenomen over wanneer mogelijk sprake is van een belangenconflict. De toezichtsautoriteit dan wel de leidinggevende toetst aan de hand van het wettelijk kader of sprake is van een conflict tussen persoonlijke belangen en officiële functies en stelt daarover een rapport op;
8. **Stel een wettelijk verbod in** voor bewindspersonen, en in voorkomende gevallen voor politiek assistenten, om als belangenbehartiger op hetzelfde werkterrein buiten de publieke sector te gaan werken voor achttien maanden na aftreden. Verplicht overheidswerkgevers in arbeidsovereenkomsten met topambtenaren een afkoelperiode af te spreken. Bewindspersonen kunnen ontheffing vragen aan de minister-president, topambtenaren aan het college van SG's en SG's aan het kabinet. Daarnaast moeten bewindspersonen en politiek assistenten, respectievelijk topambtenaren verplicht worden gesteld om een oordeel te vragen van de toezichtsautoriteit, respectievelijk leidinggevende, bij het aanvaarden van werk in de particuliere sector of andere sectoren.
9. Toegang tot **informatie ontzeggen** na uitdiensttreding van de bewindspersoon, en in voorkomend geval politiek assistenten, voor eigen voordeel of voor voordeel van anderen;
10. **Verbied lobbyactiviteiten** van oud-bewindspersonen en in voorkomend geval politiek assistenten voor een periode van twee jaar na aftreden. Voor overheidswerkgevers dient verplicht te worden gesteld in arbeidsovereenkomsten met topambtenaren een regeling te treffen over het ondernemen van lobbyactiviteiten na aftreden.

11. Bij overtreding van het lobbyverbod, het draaieurverbod, de afkoelperiode of het omzeilen van het vragen van het oordeel van de toezichtsautoriteit door bewindspersonen en in voorkomend gevallen door politiek assistenten, kunnen **bestuurlijke boetes** worden opgelegd door de toezichtsautoriteit.
12. Neem in de **wettelijke regelgeving** omtrent integriteit (zie aanbeveling 2) een kader op over het verplicht melden van financiële en zakelijke belangen door bewindspersonen. In het wettelijk kader wordt opgenomen: welke **bezittingen, inkomsten, verplichtingen en andere belangen** moeten worden aangegeven. De toezichtsautoriteit houdt een register bij en publiceert deze op de website van de Rijksoverheid. De vervoers- en verblijfkosten van alle buitenlandse reizen mogen in het geheel of gedeeltelijk niet voor derden zijn betaald.
13. In de **Ambtenarenwet** dient voor topambtenaren de **verplichting** te worden opgenomen **financiële belangen te melden en openbaar te maken** bij indiensttreding en vervolgens iedere wijziging onmiddellijk te melden. Voor de meldplicht geldt dat er een relatie moet zijn met de ambtelijke functie of dat die relatie vermoed kan worden.
14. Ga zo spoedig mogelijk over tot **indiening van de wetsvoorstellen** die momenteel worden voorbereid op de ministeries van Justitie en Veiligheid alsook van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Volg daarbij de **twee sporen van de commissie-Schouten** integraal.

De huidige regelgeving is te versnipperd en een groot aantal maatregelen om integriteit te waarborgen is niet bindend en verplicht. Het openbaar bestuur is gebaat bij een wettelijk kader openbaar bestuur en integriteit bewindspersonen waarin de naleving van integriteit wordt gewaarborgd. Samenvattend stellen zij in het kader van de initiatiefnota dus de volgende (aanpassingen van) regelgeving voor:

- Het ontwikkelen van een **integrale bindende (wettelijke) gedragscode. Deze is van toepassing op bewindspersonen en in voorkomend geval politiek assistenten.** Daarin wordt geregeld:
 - o instelling van de adviescommissie met bijbehorende bevoegdheden;
 - o instelling van de toezichtsautoriteit met bijbehorende bevoegdheden (waaronder een boetebevoegdheid in die gevallen waarin de ministeriële verantwoordelijkheid niet voldoet);
 - o verplichte briefing bij aanstelling en verplicht open gesprek met de adviescommissie binnen drie maanden na indiensttreding;
 - o verplichte periodieke bijscholing;
 - o het opnemen van normen over de communicatie tussen bewindspersonen en in voorkomend geval politieke assistenten, en derden die het besluitvormingsproces trachten te beïnvloeden;
 - o verplichting om ad hoc melding te doen bij de toezichtsautoriteit van een belangenconflict;
 - o wettelijk verbod om als belangenbehartiger op hetzelfde werkterrein buiten de publieke sector te gaan werken, met een ontheffingsmogelijkheid;
 - o wettelijk verbod om lobbyactiviteiten te ontplooiën voor een periode van achttien maanden na aftreden;
 - o toegang tot informatie ontzeggen na uitdiensttreding voor eigen voordeel of voordeel van anderen;
 - o verplichting om bij aanstelling en uitdiensttreding financiële belangen te melden en openbaar te maken en vervolgens iedere wijziging onmiddellijk te melden.

- Aanpassing regelgeving Ambtenarenwet/GIR
 - o verplichte briefing bij aanstelling en verplicht open gesprek met de vertrouwenspersoon binnen drie maanden na indiensttreding;
 - o verplichte periodieke bijscholing;
 - o het opnemen van normen over de communicatie tussen topambtenaren en derden die het besluitvormingsproces trachten te beïnvloeden;
 - o verplichting om ad hoc melding te doen bij de leidinggevende van een belangenconflict;
 - o verplichting voor overheidswerkgevers om in arbeidsovereenkomsten met topambtenaren een afkoelperiode op te nemen en een verbod op te nemen op het ondernemen van lobbyactiviteiten binnen twee jaar na aftreden. Het college van SG's kan van de afkoelperiode ontheffing verlenen en publiceert deze ontheffingen op de website van de Rijksoverheid. Voor de secretarissen-generaal geldt dat het kabinet ontheffing kan verlenen en deze ontheffingen publiceert op de website van de Rijksoverheid;
 - o verplichting om bij aanstelling en uitdiensttreding financiële belangen te melden en openbaar te maken en vervolgens iedere wijziging onmiddellijk te melden.
- Het instellen van lobbyregelgeving. Daarin wordt onder meer geregeld:
 - o instelling van een wettelijk verplicht, openbaar en online toegankelijk registratiesysteem voor lobbyisten en lobbyorganisaties;
 - o de registratieverplichting voor lobbyisten en lobbyorganisaties;
 - o de rapportageverplichtingen voor lobbyisten en lobbyorganisaties;
 - o instelling van een onafhankelijke lobbyfunctionaris die onder meer naleving van deze regelgeving waarborgt, verantwoordelijk is voor de ontvangst van de vereiste aangiften van registraties en rapportages en de nauwkeurigheid volledigheid en tijdigheid van de registraties controleert. Als de wetgeving wordt geschonden, moet de betreffende functionaris een bestuurlijke boete op kunnen leggen.
- Aanpassen regelgeving omtrent ambtsmisdrijven: integraal de twee sporen van de commissie-Schouten volgen.

Daarnaast moet een **streng en duidelijke gecoördineerde standaardmethodologie** worden opgesteld voor de beoordeling van corruptierisico's op basis van risicoanalyses. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen bewindspersonen, topambtenaren en politiek assistenten.

Tot slot is het, zoals in de inleiding reeds opgemerkt, van belang dat wet- en regelgeving zijn ingebed in een funderend kader van waarden die een mentaliteitsverandering op het niveau van de (politieke) cultuur zelf – bij iedereen dus - mogelijk maakt. Duidelijke regels kunnen in belangrijke mate helpen om integriteit en vertrouwen in de Nederlandse politiek en bij het openbaar bestuur te versterken, maar die versterking en waarborging vraagt in de eerste plaats iets van de betrokkenen zelf. Mildheid, nuance en het creëren van een politieke cultuur waarin ruimte is om te vallen en weer opstaan, om van oprechte vergissingen en inschattingfouten te leren, is hierbij onontbeerlijk. Juist vanuit een dergelijk funderend kader kunnen ernstige integriteits-schendingen en corruptie, met behulp van bindende wet- en regelgeving, daadkrachtig worden aangepakt.

9. Verantwoording en dank

De indieners zijn Maud Heldens veel dank verontschuldigd voor het grondige onderzoek, het organiseren van achtergrondgesprekken en het opstellen van deze nota. Alsmede Leonie Coppes voor onderzoek, het voeren van verdiepingsgesprekken en het schrijven van deze nota.

Dassen
Omtzigt

10. Bijlagen

GRECO-aanbevelingen voor Nederland uit de vijfde evaluatieronde (2019)

Dit zijn de zestien aanbevelingen die GRECO in het kader van de vijfde evaluatieronde aan Nederland heeft gedaan inzake het voorkomen van corruptie en het bevorderen van integriteit in de centrale overheid (hoogste bestuurlijke functies) en in rechtshandavingsinstanties. De eerste acht aanbevelingen betreffen de centrale overheid (hoogste bestuurlijke functies). Aanbevelingen negen tot en met zestien betreffen de rechtshandavingsinstanties.

1. ontwikkeling van een gecoördineerde strategie voor de integriteit van personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden, op basis van een risicoanalyse, en gericht op het voorkomen en beheersen van verschillende soorten belangenverstrengeling, waaronder door middel van responsieve maatregelen op het gebied van advies, toezicht en naleving;
2. (i) ontwikkeling van een integrale gedragscode voor personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden, aangevuld met passende richtsnoeren betreffende belangenverstrengeling en integriteitsgerelateerde kwesties (bijv. geschenken, externe activiteiten, contact met derden, lobbyen etc.), en dat deze gedragscode voor het publiek gemakkelijk toegankelijk wordt gemaakt, en (ii) dat aan deze gedragscode een toezicht- en sanctiemechanisme wordt gekoppeld;
3. (i) opzet van begeleiding op vertrouwelijke basis voor personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden omtrent integriteitsgerelateerde kwesties, belangenverstrengeling etc. en (ii) vergroting van de bewustwording van integriteitskwesties bij de personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden, waaronder door middel van periodieke trainingen (aanbeveling iii);
4. (i) invoering van regels en richtlijnen over de wijze waarop personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden in contact treden met lobbyisten en andere derden die ernaar streven regeringsprocessen en -besluiten te beïnvloeden, en (ii) vergroting van de transparantie ten aanzien van contacten en onderwerpen met betrekking tot het lobbyen bij personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden;
5. ten aanzien van personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden invoering van een verplichting om ad hoc melding te doen van een ontstane situatie waarin sprake is van een conflict tussen persoonlijke belangen en officiële functies;
6. invoering van algemene regels betreffende beperkingen na uitdiensttreding voor personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden en die na het einde van hun functie in de publieke sector een nieuwe betrekking zoeken in de private sector en/of op het punt staan die betrekking te aanvaarden;
7. (i) om personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden te verplichten periodiek in het openbaar opgave te doen van hun financiële belangen, (ii) te overwegen om ook financiële gegevens inzake echtgenoten en afhankelijke familieleden in die opgave op te nemen (met dien verstande dat deze gegevens niet noodzakelijkerwijs openbaar hoeven te worden gemaakt), en (iii) voor die opgaven een passend toetsingsmechanisme in te stellen;
8. ervoor te zorgen dat procedures die voorzien in het onderzoek naar en de strafrechtelijke vervolging van ambtsmisbruik (waaronder passieve omkoping) geen belemmering vormen voor de strafrechtspleging ten aanzien van bewindspersonen die ervan worden verdacht met corruptie samenhangende feiten te hebben gepleegd;
9. (i) de themabladen van de Beroepscode politie (NP) verder uit te werken, zodanig dat daarin richtlijnen, voorbeelden en geleerde lessen worden opgenomen en zodat ze afdoende richting geven in situaties van belangenverstrengeling en andere met integriteit samenhangende situaties (bijvoorbeeld geschenken, contact met derden,

- nevenactiviteiten, omgang met vertrouwelijke informatie) en om voor de Koninklijke Marechaussee(KMar) een soortgelijk instrument op te stellen, en (ii) om te zorgen voor toezicht op de naleving en handhaving van deze instrumenten;
10. de bijscholing over ethiek en integriteit voor personeel van de Nationale Politie (NP) en de Koninklijke Marechaussee (KMar), waaronder de leidinggevenden, te verbeteren door op landelijk niveau nadere regelmatige trainingen te ontwikkelen ter ondersteuning van en als aanvulling op de bestaande gedecentraliseerde trainingen binnen de eenheden;
 11. afdoende maatregelen te treffen en de juiste middelen in te zetten om ervoor te zorgen dat personeel bij de Nationale Politie periodiek en gedurende het hele dienstverband wordt gescreend;
 12. de procedures in situaties waarin geschenken en voordelen van een bepaalde omvang zijn aangeboden/aangenomen worden te versterken, in het bijzonder door voor de melding/opgave van aangeboden/aangenomen geschenken en voordelen een standaardformulier in te voeren, om deze te registreren en daarop toezicht te houden;
 13. de controlemaatregelen ten aanzien van de toegang tot en het gebruik van vertrouwelijke informatie te verbeteren om ongeoorloofde toegang tot politieregisters en het lekken van informatie te voorkomen;
 14. onderzoek te doen naar het risico van belangenverstrengeling met betrekking tot de periode na uitdiensttreding en overige werkzaamheden van politieambtenaren (ook op het hoogste niveau) nadat zij de politiedienst hebben verlaten, dit met het oog op de te maken afweging voor passende regelgeving op dit gebied;
 15. (i) het huidige meldingsregime te verbeteren door t.a.v. het topmanagement van de NP en KMar een verplichting in het leven te roepen om zowel bij aanvaarding van de functie als periodiek daarna financiële belangen volgens een vooraf bepaald formulier te melden, (ii) functies aan te wijzen die het risico van belangenverstrengeling met zich meebrengen, (iii) te voorzien in passend toezicht;
 16. (i) politieambtenaren te verplichten om corruptie gerelateerde misdragingen binnen de dienst te melden, en (ii) de bescherming van klokkenluiders in dat verband aan te passen.

Gesprekken met experts

In 2016 is de motie-Van Gerven/Oosenbrug aangaande een wettelijke lobbyparagraaf aangenomen.²⁴⁵ Tijdens het regeringsdebat dienden de leden Dassen en Omtzigt een motie in inzake het invoeren van een lobbyregister (uitvoering geven aan motie-Dassen)²⁴⁶ en het toevoegen van een lobbyparagraaf aan wetsvoorstellen (uitvoering geven aan motie-Van Gerven/Oosenbrug).²⁴⁷ Tot op heden is het opnemen van een lobbyparagraaf niet verplicht. Omdat een lobbyparagraaf de transparantie vergroot ten aanzien van de totstandkoming van wetgeving, kiezen de leden Dassen en Omtzigt ervoor om reeds inzicht te bieden in wie de leden gesproken hebben over de inhoud van deze nota.

De leden Dassen en Omtzigt spraken met de volgende hoogleraren, vertegenwoordigers van organisaties en journalisten om informatie in te winnen over de stand van zaken inzake de huidige wet- en regelgeving omtrent integriteit en de noodzakelijke maatregelen om deze wet- en regelgeving vorm te geven:

- Paul Bovend'Eert, hoogleraar Staatsrecht Radboud Universiteit;
- Lise Witteman, journalist Follow the Money en auteur 'Sluiproute Brussel'.
- Serv Wiemers, directeur Open State Foundation;
- Bart Vollenbergh, specialist op het gebied van lobby Transparency International;
- Arco Timmermans, hoogleraar public affairs Universiteit Leiden.

De leden Dassen en Omtzigt zijn bovengenoemden dankbaar voor het delen van hun kennis en kunde inzake integriteit en willen onderstrepen dat zij op geen enkele manier verantwoordelijk zijn voor de inhoud van deze nota of daarvoor in zouden staan.

²⁴⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 32 637, nr. 229.

²⁴⁶ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 896, nr. 12.

²⁴⁷ *Kamerstukken II* 2021/22, 35 788, nr. 143.