

Vergaderjaar 2021–2022

36 101

Initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen

Nr. 4

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de initiatiefnemers over de Initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen (Kamerstuk 36 101, nr. 2).

De vragen en opmerkingen zijn op 21 juli 2022 aan de initiatiefnemers voorgelegd. Bij brief van 14 september 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Hagen

Adjunct-griffier van de commissie,
Honsbeek

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de initiatiefnemers

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de initiatiefnota over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen. Wel hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen bij de voorgelegde initiatiefnota.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de initiatiefnota. Zij merken op dat initiatiefnemers voor hun nota een uiterst relevant thema hebben gekozen waar Nederland nog een aantal significante verbeteringen op heeft door te voeren en dat initiatiefnemers een aantal interessante voorstellen doen. De leden onderstrepen het belang van duidelijke wet- en regelgeving, transparantie met betrekking tot bestuurlijke processen en besluitvorming en een onafhankelijk orgaan met sanctiemogelijkheden om de politiek-bestuurlijke integriteit beter te waarborgen. Ondanks verschillende Kameruitspraken die oproepen tot dwingender regelgeving (Kamerstuk 35 925 III, nr. 9, Kamerstuk 35 788, nr. 28 en Kamerstuk 35 925 II, nr. 11) blijft er nog werk te verzetten met betrekking tot de implementatie, naleving en handhaving van maatregelen om de (bewaking van de) integriteit van de publieke sector en het politiek bestel te versterken. De leden bedanken de initiatiefnemers voor het schrijven van de nota. De leden willen aan de hand van de voorstellen, de initiatiefnemers nog een paar vragen voorleggen.

De leden van de SP-fractie hebben de initiatiefnota gelezen en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. Allereerst danken deze leden de initiatiefnemers voor hun werk. Zij onderschrijven met de indieners dat er te weinig wettelijke maatregelen zijn om lobby transparanter te maken, en delen de kritiek van de indieners dat de aanbevelingen van de GRECO en anderen met betrekking tot transparantie en integriteit niet worden opgevolgd. Zij delen tevens het ongenoegen van de indieners dat er binnen de bestuurlijke en ambtelijke top te weinig rekenschap wordt gegeven van het belang van transparantie en integriteit.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de initiatiefnota. Deze leden vinden het enerzijds belangrijk dat de inzet op integriteit niet blijft steken in goede voornemens en eigen verantwoordelijkheid van bewindspersonen, maar dat ook duidelijke normen en procedures voorhanden zijn. De inzet van de initiatiefnemers vervult hierbij een nuttige functie. Anderzijds willen zij ervoor waken dat de inzet op meer systemen en procedures de gevoelde eigen verantwoordelijkheid uitholt.

Het lid van de BBB-fractie heeft kennisgenomen van de initiatiefnota. Dit lid kan zich erg goed vinden in de initiatiefnota en denkt dat de voorstellen die worden gedaan een positieve bijdrage kunnen leveren aan veranderingen van onze bestuurscultuur. Wel heeft zij nog enkele vragen.

De initiatiefnemers danken bovenstaande fracties voor hun interesse in, en vragen en opmerkingen over de initiatiefnota. De ingediende concrete vragen en opmerkingen van diverse fracties bieden de indieners de mogelijkheid om de onderhavige nota nader toe te lichten en waar nodig, te verduidelijken. In het navolgende hebben indieners zich daarbij de ruimte toegeëigend om vragen van gelijke strekking als een geheel te beantwoorden, in plaats van iedere vraag afzonderlijk.

2. Doel en strekking

De leden van de VVD-fractie merken op dat integer handelen van bewindspersonen en ambtenaren voor het vertrouwen van mensen in de politiek en het openbaar bestuur zeer essentieel is. Integer handelen van bewindspersonen en ambtenaren is voor deze leden dan ook zeer belangrijk. Iedereen die werkzaam is in de politiek en het openbaar bestuur moet zich continu bewust zijn van het belang van integer handelen. De initiatiefnemers doen een groot aantal aanbevelingen. De regering is ook aan de slag gegaan met de GRECO-aanbevelingen en bereidt een wetsvoorstel voor. Deze leden wachten dat wetsvoorstel van de regering af. Zij geven in deze inbreng nog geen eendoordeel over de diverse aanbevelingen die zijn gedaan.

Antwoord: De indieners onderschrijven de constatering van de leden dat integer handelen van bewindspersonen en ambtenaren voor het vertrouwen van mensen in de politiek en het openbaar bestuur zeer essentieel is. Indieners kijken ook met belangstelling uit naar het wetsvoorstel van de regering en de concrete voorstellen hoe de GRECO-aanbevelingen geïmplementeerd kunnen worden. Als het aan indieners ligt, wordt echter niet gewacht op het wetsvoorstel, voordat de Kamer zich uitspreekt over de implementatie van de GRECO-aanbevelingen. Zoals de heer Sneller (D66) tijdens het commissiedebat Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie van 10 maart (Kamerstuk 28 844, nr. 237) ook aangaf, hebben we de plicht om als Kamer richting te geven aan het wetsvoorstel en is het niet wenselijk om het wetsvoorstel af te wachten en pas in het najaar het wetsvoorstel te behandelen en dan te amenderen.

Verder wijzen de indieners erop dat de GRECO-aanbevelingen in december 2018 zijn vastgesteld en dat Nederland bij de evaluatie in 2021 geen stappen had ondernomen. Dan is het niet langer gepast voor de Kamer om enkel de acties van de regering af te wachten.

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat in het begin van de initiatiefnota een verband wordt gelegd tussen enerzijds een aantal maatschappelijke en bestuurlijke problemen, zoals de kindertoeslagenaffaire en de problemen met huizen door de gaswinning in Groningen, en anderzijds integriteit. Deze leden laten er geen enkel misverstand over bestaan dat in die dossiers grote fouten zijn gemaakt, maar de relatie met het vraagstuk van de integriteit zien zij eerlijk gezegd niet zo. Wat is die relatie? Zij kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de nota op een aantal plaatsen over meer dan integriteit gaat. Er worden naar hun mening ook onderwerpen aan de orde gesteld die los van het onderwerp «integriteit» staan, zoals de informatievoorziening aan de Kamer en onafhankelijk extern toezicht. Ook hier geldt dat zij geen afbreuk willen doen aan het belang van die onderwerpen, maar de initiatiefnemers stellen in de nota ook dat moet worden voorkomen dat alles onder «integriteit» wordt geschaard. Zij vragen de initiatiefnemers in te gaan op datgene wat hier door deze leden naar voren wordt gebracht.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de initiatiefnota uiteenlopende voorbeelden door elkaar lopen. Naast duidelijke knelpunten inzake integriteit benoemt de initiatiefnota bijvoorbeeld ook de gebrekkige schadeafhandeling in Groningen. Deze leden hebben niet zozeer behoefte aan een scherp omliggende definitie van integriteit, maar zij vragen wel of de initiatiefnemers duidelijk onderscheid willen maken tussen problemen met integriteit en met falend beleid. Onderkennen de initiatiefnemers dat bij zaken als gebrekkige schadeafhandeling primair sprake is van falend

beleid, hoewel in dat verband ook integriteitsschendingen niet uitgesloten hoeven te zijn. Volgens deze leden is het in dezen van belang verwarring zoveel mogelijk te voorkomen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de initiatiefnemers in hun nota over integriteit ook ingaan op gebrekkige informatievoorziening. Deze leden vragen wat volgens de initiatiefnemers de relatie tussen beide is en in hoeverre de huidige staat van de informatievoorziening in Nederland leidt tot problemen met integriteit.

Antwoord: De indieners en de leden van de VVD-fractie en SGP-fractie delen het uitgangspunt dat in bovengenoemde dossiers grote fouten zijn gemaakt.

Op een aantal plaatsen in de initiatiefnota worden inderdaad meer onderwerpen behandeld dan enkel de integriteit. Zo is bij de gebrekkige schadeafhandeling inderdaad primair sprake van falend beleid. Deze voorbeelden illustreren vooral dat het vertrouwen van de burgers in de politiek onder druk staat. Er is verder een gemeenschappelijk thema in de initiatiefnota. Het gemeenschappelijke thema is het gebrek aan vertrouwen in de politiek. Dat wantrouwen komt onder meer tot stand door grote politieke schandalen zoals het kinderopvangtoeslagenschandaal en het Groningse gas – schandalen die nu juist worden gekenmerkt door het feit dat falend beleid mede het gevolg is van problemen met integriteit (zie o.a. de uitkomst van parlementaire enquêtes). Dit in onderscheid tot falend beleid als gevolg van louter inschattingsfouten. Door het waarborgen van de integriteit van bewindspersonen kan een deel van het vertrouwen teruggewonnen worden. Indieners zien echter ook dat voor het terugwinnen van vertrouwen veel andere stappen nodig zijn, maar zolang het aan de integriteit van bewindspersonen schort, zal het vertrouwen in de bewindspersonen in ieder geval ver te zoeken zijn.

De gebrekkige informatievoorziening is een apart probleem. Door gebrekkige informatievoorziening komt er weinig informatie naar buiten en worden het publiek en het parlement ondermaats geïnformeerd. Het gebrek aan transparantie maakt het moeilijk de integriteit van de politiek en het openbaar bestuur te controleren. Indieners verwijzen hierbij naar de kwestie rond Cora van Nieuwenhuizen die op 23 juli 2021 al aan de Minister-President mededeelde dat ze zou worden voorgedragen bij de branchevereniging Energie-Nederland. Dit werd niet medegedeeld aan de Kamer, waardoor zij de controlefunctie niet kon uitoefenen en hier niet over kon debatteren. Van Nieuwenhuizen kon door deze gang van zaken bij belangrijke ministerraden en onderraden aanwezig zijn, zoals de extra ingelaste ministerraden tussen 15 en 30 augustus 2021 waarin het kabinet besloot honderden miljoenen extra aan de energiesector te besteden. Pas over 25 jaar, wanneer de notulen van de ministerraad openbaar worden, zullen we weten of zij ook deelgenomen heeft aan de discussie. Gebrekkige informatie leidt dus niet zozeer tot integriteitsschendingen, maar door gebrekkige informatievoorziening is het niet mogelijk om de integriteit van bewindspersonen effectief te kunnen controleren, waarbij de schijn van belangenverstrengeling of niet-integer handelen effect heeft op het vertrouwen van de burger in haar overheid.

Indieners vinden het belangrijk om de problemen in onderlinge samenhang te beschouwen, zodat daarvoor de best passende oplossingen kunnen worden aangedragen.

De leden van de SGP-fractie lezen in de toelichting de algemene stelling dat in Nederland weinig informatie naar buiten komt, en dat zowel het publiek als het parlement ondermaats en laat worden geïnformeerd. Deze leden vragen in de eerste plaats of de initiatiefnemers aan de hand van buitenlandse voorbeelden kunnen illustreren dat de Tweede Kamer laat wordt geïnformeerd. Wijkt Nederland hierin duidelijk negatief af? Ten tweede vragen zij of de initiatiefnemers ook van mening zijn dat de inzet op verantwoording niet moet zijn zoveel mogelijk informatie te verstrekken, maar om de voor het parlement passende, juiste informatie te verstrekken, het liefst in zo compact mogelijke vorm. Hoe beoordelen de initiatiefnemers het risico dat de inzet op zoveel mogelijk informatievoorziening ook een belemmering kan zijn voor de controlerende rol van de Tweede Kamer, namelijk door overladen te worden met teveel irrelevante informatie?

Antwoord: De leden van de SGP-fractie kaarten hier een zeer belangrijk punt aan: te veel informatie is geen goede informatie. Initiatiefnemers sluiten zich dan ook aan bij het standpunt van de SGP-fractie dat de inzet op verantwoording niet moet zijn zoveel mogelijk informatie te verstrekken, maar om de voor het parlement passende, juiste informatie te verstrekken. Dat hoeft in de ogen van initiatiefnemers niet altijd zo compact mogelijk te zijn, maar in ieder geval wel passend.

De initiatiefnemers wijzen erop dat artikel 68 van de Grondwet een duidelijke inlichtingenplicht bevat, namelijk: de Ministers en de Staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat. De verplichting is een verplichting aan een individueel Kamerlid. Indien de regering informatie niet verschafft, dan is het aan de Kamer – en dus aan de meerderheid – om de regering ergens toe te dwingen of sancties op te leggen. De Kamer heeft geen afdwingbare instrumenten.

Daarnaast geldt op grond van de vertrouwensregel een actieve inlichtingenplicht: als de bewindspersoon informatie heeft die essentieel is voor de Kamer en de Minister verschafft die informatie niet uit eigen beweging aan de Kamer, dan kan die Kamer om die reden het vertrouwen in de Minister opzeggen. De actieve inlichtingenplicht lijkt bij integriteitskwesaties met name aan de orde. De Kamer geeft dan niet concreet aan welke informatie ze willen ontvangen. Het is de verantwoordelijkheid van de Minister om de Kamer goed te informeren. Een goede informatievoorziening houdt in dat er een selectie wordt gemaakt van welke informatie de Kamer nodig heeft. Initiatiefnemers zetten niet in op «zoveel mogelijk informatievoorziening», maar op passende informatievoorziening, zodat de Kamer de controlerende taak kan uitoefenen. Zoveel mogelijk informatievoorziening zou in de ogen van de initiatiefnemers een belemmering kunnen zijn voor de controlerende rol van de Tweede Kamer. Als de Kamer overladen wordt met te veel irrelevante informatie, gaat veel tijd en moeite uit naar het selecteren van de informatie in plaats van naar het daadwerkelijk controleren.

De initiatiefnemers wijzen erop dat in het kinderopvangtoeslagenschandaal de regering de Kamer meerdere keren ontijdig, onvolledig en onjuist heeft geïnformeerd en dat dat patroon ook geldt voor andere schandalen. Om te komen tot tijdige, volledige en juiste informatie, zou een instrument kunnen zijn om mensen ((ex)-bewindspersonen, ambtenaren) onder ede te horen en documenten te vorderen bij de regering. Echter voor dit instrument is een meerderheid vereist en dus kan een enquête tegengehouden worden door regeringspartijen.

De Venetië Commissie wijst daar ook op in het rapport over Nederland. Over ander landen merkt zij op dat minderheden wel onderzoeken met bevoegheden kunnen vorderen:

«In the French Parliament, the Rules of Procedure of both chambers enable all political groups, even small ones, to require the establishment of commissions for information or scrutiny; Article 44 of the German Basic Law allows 1/4 of the members of the Bundestag to establish a committee of inquiry. Article 115 of the Finnish Constitution allows 10 MPs to instigate an inquiry on constitutional responsibility for a government Minister. Article 27 of the Rules of Procedure for the Norwegian parliament allows 1/3 of the members of committees to call hearings and to decide who is to be invited. This decision may be appealed to the presidency of the parliament by another 1/3 of the committee. In that case, the presidency (appointed on proportional representation) will decide. For the standing committee on constitutional affairs and scrutiny, the right for 1/3 of the members to call hearings is unconditional. A minority of 1/3 of this committee can also make open a case and make inquiries with the aim to assess the constitutional responsibility of government Ministers.»

Initiatiefnemers achten zo'n situatie ook wenselijk in Nederland. De initiatiefnemers verwijzen in dit verband naar drie aanbevelingen van de Venetië Commissie die tot nu toe niet zijn opgevolgd:

- ***the Rules of Procedure of Parliament could be changed to facilitate scrutiny of the executive, this could be done, for instance, by extending the rights of 30 MPs also to initiate hearings and parliamentary investigations or ensuring that a standing committee has specific responsibility for effective scrutiny of laws and their application for compliance with general principles of good administration and the rule of law;***
- ***the right of Members of Parliament to full information without delay under Article 68 of the Constitution should be made be practical and effective;***
- ***both committees and individual MPs should benefit from sufficient staff and resources that are earmarked for scrutiny of the government and laws.***

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de stellingen dat een lobbyparagraaf volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving verplicht zou zijn. Deze leden constateren dat artikel 4.44 slechts in algemene zin formuleert dat de betrokkenheid van externe partijen in de toelichting aan bod moet komen. Zij constateren dat hieraan in veel gevallen wordt voldaan door een (uitgebreide) toelichting in de paragraaf consultatie, waarbij vaak ook de inbreng uit de internetconsultatie wordt betrokken.

Antwoord: 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.**

In het debat over de regeringsverklaring antwoordde de Minister-President op vragen van het lid Dassen over de lobbyparagraaf dat de werkwijze inzake de lobbyparagraaf is vastgelegd in aanwijzing 4.44 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Handelingen II 2021/22, nr. 38, item 6 en 9). De Minister-President geeft met die opmerking niet aan dat het daadwerkelijk gaat over een lobbyparagraaf, maar dat de strekking is dat organisaties en burgers op verschillende manieren hun inbreng op wetsvoorstellen kunnen leveren, bijvoorbeeld via formele consultaties en via internetconsultaties. Hierover wordt op grond van aanwijzing 4.44 van de Aanwijzingen voor de regelgeving gerapporteerd in de memorie van toelichting van wetsvoorstellen. De Minister-President geeft in het debat aan dat daarmee uitvoering is gegeven aan de motie inzake de lobbyparagraaf (motie van de leden Van Gerven en Oosenbrug (Kamerstuk 32 637, nr. 232)). Hieruit hebben de initiatiefnemers de conclusie getrokken dat de lobbyparagraaf op grond van de betreffende aanwijzing de lobbyparagraaf verplicht zou zijn.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de nota wordt gesproken over de noodzaak van een duidelijk integriteitskader voor bewindspersonen. Als er echter een kader is, er binnen dat kader wordt gehandeld en er vervolgens een situatie ontstaat waar eerder niet over is nagedacht, is er dan toch sprake van niet-integer handelen van personen? Waarden kunnen immers in de tijd verschuiven. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers daar op in te gaan.

Antwoord: De indieners maken in de initiatiefnota onderscheid tussen bindende wet- en regelgeving omtrent transparantie en integriteit – waarbij de aanbevelingen van GRECO richtinggevend zijn – en een breder kader waarin deze wet- en regelgeving is ingebed. Dit bredere kader impliceert waarden als nuance, begrip en mildheid en schept de – door de leden van de VVD-fractie beoogde – politieke ruimte om menselijke en inschattingfouten te maken, dus ook t.a.v. onvoorziene situaties, zonder er meteen keihard op te worden afgerekend. Een heldere, wettelijke gedragscode enerzijds en een funderend waardenkader anderzijds maakt het kortom mogelijk om ernstige integriteitsschendingen en corruptie als zodanig te herkennen en hard aan te pakken zonder een angstcultuur te creëren. Uiteraard dient de gedragscode regelmatig geëvalueerd te worden. Indieners stellen daarom voor om de toezichtsautoriteit de bevoegdheid te geven periodiek de toepassing van de gedragscode te evalueren en ten alle tijden aanbevelingen te doen over nodige aanpassingen.

De bedoeling van duidelijk bindende wet- en regelgeving is dat het zo uitputtend mogelijk is. Dat is ook in het belang van de bewindspersonen. Bewindspersonen moeten immers goede handvatten hebben om juist te handelen. Het is echter onoverkomelijk om daarin een open bepaling op te nemen, waaruit blijkt dat een bewindspersoon zich ook dient te houden van ander gedrag dat de waardigheid van het ambt kan schaden. Als de onderliggende waarden dus verschuiven, wordt dit opgevangen door de open bepaling. Door een open bepaling op te nemen betekent dit dat als een situatie ontstaat waar niet eerder over is nagedacht, er dan niet per definitie geen sprake is van niet-integer handelen. Dat hangt af van de specifieke situatie. Gelet op de omstandigheden van het geval moet worden afgewogen of het gedrag van de bewindspersoon onder een dergelijke bepaling valt en wat dan de consequenties van niet-integer handelen moeten zijn. Indien een bewindspersoon niet wist en redelijkerwijs niet had hoeven weten dat bepaald gedrag niet-integer is, dan moet dat mee worden gewogen. Je kunt dan stellen dat het gedrag wel degelijk een integriteits-schending oplevert, maar dat de bewindspersoon geen schuld treft en dat daarom geen maatregel moet worden opgelegd. Ook dit hangt af van de omstandigheden van het geval.

Tegen een dergelijke open bepaling kan worden aangevoerd dat het rechtstonzekerheid voor bewindspersonen met zich brengt. Om hieraan tegemoet te komen is het belangrijk om een adviesorgaan aan te stellen, aan wie bewindspersonen advies kunnen vragen over hoe ze om moeten gaan met situaties waarbij de integriteit is betrokken. Dat gaat ook over situaties die (nog) niet beslagen worden door het integriteitskader. Mocht de bewindspersoon dan alsnog op zijn of haar vingers worden getikt vanwege zijn of haar handelwijze, dan 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 heeft gehandeld.

De indieners wijzen er tot slot op dat de fluiditeit van het begrip «integriteit» het des te belangrijker maakt om handhaafbare kaders op te stellen op basis waarvan het gedrag van bewindspersonen getoetst kan worden door een onafhankelijk adviesorgaan.

De leden van de D66-fractie zouden in algemene zin van initiatiefnemers graag ten eerste, willen weten aan welke van hun voorstellen zij prioriteit (zouden willen) toekennen en, ten tweede, welke (combinatie) van hun voorstellen naar hun opvatting nodig zijn om te voldoen aan de aanbevelingen van GRECO.

Antwoord: De initiatiefnemers nemen de aanbevelingen, zowel los van elkaar als in samenhang, van de GRECO ter harte. De initiatiefnemers zien de aanbevelingen als een integrale, elkaar aanvullende set aan te nemen maatregelen voor de bestuurlijke integriteit. De initiatiefnemers kennen grote waarde toe aan de integraliteit van de aanbevelingen en menen dat ze allemaal nodig zijn om te voldoen aan de aanbevelingen van GRECO. Initiatiefnemers willen prioriteit toekennen aan de wettelijke gedragscode, de toezichtsautoriteit en het adviesorgaan. Deze aanbevelingen dienen ook in onderlinge samenhang te worden gezien. De wettelijke gedragscode is noodzakelijk om te komen tot bindende regelgeving voor de bewindspersonen. De toezichtsautoriteit houdt toezicht op de naleving van de wettelijke

gedragscode en handhaaft de bepalingen. Daarnaast is het belangrijk om de bewindspersonen te beschermen. Zij moeten kunnen begrijpen welk gedrag van hen wordt verwacht en welk gedrag niet wordt getolereerd. Daarvoor is het adviesorgaan van belang.

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers om een reactie op de visie van de regering op de initiatiefnota (Kamerstuk 36 101, nr. 3). In hoeverre staan met de daarin aangekondigde acties en voornemens nog punten open en heeft de visie van de regering nog tot heroverweging geleid op specifieke punten?

Antwoord: De initiatiefnemers hebben met belangstelling kennis genomen van de visie van de regering op de initiatiefnota en merken daarover in hoofdlijnen het volgende op. Ten aanzien van de eerste aanbeveling is het kabinet van mening dat met de aangekondigde maatregelen een coherente strategie is ontstaan van toetsing van integriteitsrisico's voor, tijdens en na het ambt van bewindspersonen. De GRECO-aanbeveling is door het kabinet geïmplementeerd door de introductie van het self-assessment voor een risicoanalyse van bewindspersonen. Daarnaast spreekt de formateur met kandidaat- bewindspersonen over integriteitsrisico's. Naar het oordeel van initiatiefnemers is dit niet voldoende. Zoals de Minister zelf in de inleiding van de reactie stelt, vergt het behouden van een goede integriteit- cultuur de voortdurende aandacht. Wat onder integriteit valt, verschilt van plaats tot plaats en van tijd tot tijd. Om integriteitsschendingen te voorkomen, is het belangrijk dat er een standaardmethodologie wordt opgesteld voor de beoordeling van corruptierisico's. Aan de hand daarvan kan in de toekomst het integriteitsbeleid tijdig worden bijgesteld, zodat ook nieuwe gevallen van integriteitsschendingen tijdig in de gedragscode worden vastgelegd. Een self-assessment, gesprek met de formateur en een gedragscode zijn dan ook niet voldoende.

Ten aanzien van de tweede aanbeveling implementeert het kabinet de GRECO-aanbeveling door het opstellen van een gedragscode integriteit bewindspersonen. Over het instellen van een toezicht- en sanctiemechanisme is voorlichting gevraagd aan de afdeling advisering van de Raad van State. Het kabinet wil bezien of de grondslag voor een gedragscode een wettelijke basis moet krijgen, waarbij verdere uitwerking aan de regering wordt gelaten. Initiatiefnemers juichen het opstellen van een gedragscode integriteit bewindspersonen toe, maar willen benadrukken dat een wettelijke grondslag noodzakelijk is. Het gaat immers om regelgeving die de (grond)rechten van bewindspersonen aantast. Initiatiefnemers kunnen zich vinden in het voorstel om nadere regelgeving uit te werken in lagere regelgeving. Daarbij moet worden bezien welke onderwerpen geschikt zijn voor uitwerken in lagere regelgeving, en welke onderwerpen voorzien moeten worden van een wettelijke grondslag. Het is aan het oordeel van het parlement wat het parlement over wil laten voor nadere uitwerking aan de regering. Initiatiefnemers vinden het teleurstellend dat een concrete reactie en zienswijze ten aanzien van het toezicht- en sanctiemechanisme nog op zich laat wachten. Onafhankelijk toezicht is immers onmisbaar voor een goede werking van de gedragscode. In dat kader wijzen de initiatiefnemers erop dat in de casus van Minister van Nieuwenhuizen de Minister wel de brief ondertekende aan de formateur, waarin zij beloofde om geen andere functies te zoeken of aan te

nemen tijdens haar ambtsperiode, maar dat de Minister-President daaraan geen gevolgen verbond toen zij haar belofte duidelijk schond en toch een andere functie aanvaardde.

Met betrekking tot de derde aanbeveling merkt het kabinet op dat zal worden voorzien in de benoeming van een onafhankelijk adviseur integriteit bewindspersonen. Initiatiefnemers zien uit naar de concrete uitwerking van het adviesorgaan. Verder merkt het kabinet op dat de derde aanbeveling wordt geïmplementeerd door in de gedragscode vast te leggen dat regelmatig een gesprek over integriteit in de ministerraad zal worden gehouden. Zoals hierna zal blijken, staan initiatiefnemers overwegend positief tegenover dit voorstel, mits dit voorstel in aanvulling op de periodieke scholing en op het gesprek met de onafhankelijke adviseur plaatsvindt. In de ogen van initiatiefnemers is het belangrijk dat een onafhankelijke buitenstaander zich mengt in het gesprek over integriteit. Daarnaast vragen initiatiefnemers zich af of Staatssecretarissen steeds worden uitgenodigd als gesproken wordt over integriteit in de ministerraad. Initiatiefnemers stellen daarom voor om het idee van het kabinet zo in te vullen dat eens per maand de integriteit een agendering van de ministerraad is ter attentie en bewustwording richting bewindspersonen. Zo kan weer worden gewezen op het belang van de integriteit. Dat versterkt de bewustwording.

De vierde aanbeveling implementeert het kabinet door de gedragsregels omtrent de omgang van bewindspersonen met derden/lobbyisten in de gedragscode voor bewindspersonen op te nemen. Dat is in lijn met de initiatiefnota. Voorts zijn recent de regels omtrent het opnemen van afspraken in de openbare agenda's van bewindspersonen aangepast. Tot slot gaat het kabinet een hoogleraar om advies vragen over een lobbyregister. Uitgangspunt is dat het lobbyregister ten aanzien van bewindspersonen wordt ingevoerd. Initiatiefnemers kunnen zich niet vinden in deze voorstellen. Dit wordt nader uitgewerkt onder het kopje «voorstellen t.a.v. aanbeveling 4».

De vijfde aanbeveling wenst het kabinet te implementeren door middel van opname in de gedragscode voor bewindspersonen. Hoe deze aanbeveling concreet wordt geïmplementeerd, wordt niet duidelijk. Het kabinet roept de vraag op of belangenconflicten zich eigenlijk kunnen voordoen nu bewindspersonen sinds jaar en dag zakelijke belangen moeten afstoten of op afstand moeten plaatsen. Bewindspersonen mogen ook tijdens het ambt geen andere (neven-)functies bekleden. Zoals in het navolgende zal blijken, achten initiatiefnemers de kans inderdaad klein dat als deze regelgeving bindend wordt ingevoerd, er nog belangenconflicten ontstaan. Initiatiefnemers vinden het echter belangrijk om een restbepaling op te nemen, mocht een dergelijke situatie toch ontstaan.

Het kabinet implementeert de zesde aanbeveling in het wetsvoorstel integriteit gewezen bewindspersonen door het lobbyverbod wettelijk te verankeren voor twee jaar voor het eigen beleidsterrein en aanpalende beleidsterreinen. Voorts is het voornemen een verplichting op te nemen voor gewezen bewindspersonen om gedurende een afkoelperiode van twee jaar na het ontslag onafhankelijk advies te vragen over de toelaatbaarheid van een vervolgfunctie in de private of semipublieke sector. Tot slot mag een gewezen bewindspersoon tot twee jaar na zijn

ontslag niet in dienst treden bij zijn voormalige ministerie, noch commerciële opdrachten daar aanvaarden. Initiatiefnemers zijn blij met deze ontwikkelingen. Zij vragen zich af of het wetsvoorstel integriteit gewezen bewindspersonen en de gedragscode op den duur in dezelfde wet worden geregeld. Anders blijft er versnipperde regelgeving bestaan en dat zorgt onder meer voor onduidelijkheid bij bewindspersonen. Deze onderwerpen lenen zich er uitstekend voor om in dezelfde wet te worden geregeld. De initiatiefnemers zien uit naar de verdere invulling van het onafhankelijke advies over de toelaatbaarheid van een vervolgfunctie. Ze zijn met name benieuwd naar wie het advies gaat geven en in hoeverre het advies bindend is. Ook vragen zij zich af hoe het toezicht geregeld zal worden. Initiatiefnemers vragen zich tot slot af of een lobbyverbod ten aanzien van het eigen beleidsterrein en aanpalende beleidsterreinen voldoende is en of dat voldoende duidelijk gedefinieerd kan worden.

Ten aanzien van de zevende aanbeveling merkt het kabinet op dat deze GRECO aanbeveling al is geïmplementeerd door het staande beleid voor bewindspersonen om dergelijke financiële en zakelijke belangen te melden in het gesprek met de formateur en deze nog voor de ambtsaanvaarding af te stoten of op afstand te plaatsen. Ook heeft de Minister-President onlangs een brief aan de Tweede Kamer gezonden waarin wordt ingegaan op de afspraak voor bewindspersonen om ook tussentijds melding te maken van financiële en zakelijke belangen (Kamerstuk 35 788, nr. 174). De initiatiefnemers juichen de ontwikkeling toe dat duidelijk is gemaakt dat bewindspersonen ook tussentijds melding moeten maken van financiële en zakelijke belangen. Het is echter te betwijfelen of deze ontwikkeling voldoende is voor GRECO. GRECO merkte in het evaluatierapport immers op: «Het gesprek tijdens de formatie vindt plaats op basis van vertrouwen, daar de formateur slechts op hoofdlijnen kennis kan nemen van de gemelde problemen en het al dan niet passend zijn van de voorgestelde oplossing. Er zijn geen formele mechanismen om te controleren op welke wijze de oplossing in de praktijk wordt uitgevoerd. Het gesprek tussen de formateur en de kandidaat is strikt vertrouwelijk. Over de inhoud van het gesprek mogen in het openbaar geen mededelingen worden gedaan. De enige uitzondering op deze regel is de brief aan het begin van de ambtstermijn van een regering, waarin de Minister-President aangeeft welke regelingen bewindspersonen hebben getroffen ten aanzien van onverenigbare financiële en zakelijke belangen en welke nevenfuncties behouden blijven. Deze brief is openbaar.» Voor GRECO is de openbaarmaking van financiële en zakelijke belangen ook van significant belang. Daaraan schort het nog in de huidige regelgeving.

De opmerkingen van de regering inzake politiek assistenten en topambtenaren worden later in deze schriftelijke inbreng van een reactie voorzien.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de rol die de Tweede Kamer volgens de initiatiefnemers had kunnen en moeten vervullen bij de behandeling van de cocowet. De initiatiefnemers benadrukken terecht dat relevante informatie ten onrechte is achtergehouden. Desalniettemin zijn deze leden benieuwd in hoeverre de Tweede Kamer door een alertere

opstelling de geschetste problemen op het spoor had kunnen komen, bijvoorbeeld omdat vragen over staatssteun voor de hand hadden kunnen liggen.

Initiatiefnemers vinden het terecht dat de leden van de SGP-fractie op de rol van de Tweede Kamer wijzen in de coco-affaire. Als medewetgever heeft de Tweede Kamer natuurlijk een controlerende rol en kan zij ook scherpe vragen stellen over de totstandkoming van wetten.

Op 12 juni 2014 is deze wetgeving middels de eerste nota van wijziging (Kamerstuk 33 950, nr. 4) ingebracht in de fiscale verzamelwet 2014 (Kamerstuk 33 950). Op 13 juni 2014 is de inbreng geleverd door de Kamer waardoor de meeste partijen geen aandacht besteed hebben aan de nota van wijziging (Kamerstuk 33 950, nr. 5).

De nota van wijziging over de coco's is ronduit misleidend te noemen. De regering spiegelt de Kamer voor dat er geen aanvullende kosten zijn door dit voorstel en dat de Nederlandse regering andere landen volgt. Letterlijk zegt de regering: « Hierdoor is het budgettaire effect van het voorstel nihil.» En « Voor zover bekend zal de coupon over aanvullend tier 1-kapitaal in andere lidstaten aftrekbaar zijn. Het kabinet wil de andere lidstaten hierin volgen.»

De nota van wijziging werd niet voorgelegd aan de Raad van State, zodat de Kamer geen juridisch advies kreeg, terwijl Aanwijzingen 7.15 van de Aanwijzingen voor de regelgeving dat wel voorschrijft bij ingrijpende wetswijzigingen. Verder is er ook geen internetconsultatie geopend. Ofwel, de regering heeft bewust besloten om elke *check and balance* in dit geval bewust uit te sluiten, het voor te doen als een betekenisloze nota van wijziging (er waren er drie bij dat wetsvoorstel (Kamerstuk 33 950, nrs. 4, 7 en 8)) en geen van de beide Kamers heeft dat opgemerkt. De Kamer is waarschijnlijk niet aangeslagen op staatssteun, omdat de regering deed alsof andere landen ongeveer hetzelfde handelden.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere duiding van de status van de aanbevelingen de GRECO. Zijn de initiatiefnemers van mening dat aanbevelingen te allen tijde onverkort moeten worden uitgevoerd of kunnen er situaties zijn waarin staten gemotiveerd afwijken van aanbevelingen, bijvoorbeeld omdat de specifieke aard van het politieke systeem om een andere benadering vraagt? Het woord aanbevelingen lijkt niet lukraak gekozen.

Antwoord: De initiatiefnemers zijn van oordeel dat de aanbevelingen niet onverkort hoeven te worden overgenomen. De aanbevelingen van GRECO zijn niet juridisch bindend. Tegelijkertijd is Nederland met een reden aangesloten bij de Raad van Europa. De initiatiefnemers zijn van mening dat het uitgangspunt is dat de aanbevelingen serieus worden overwogen. De aanbevelingen zijn afkomstig van een gewichtig orgaan en moeten niet te gemakkelijk gepasseerd worden. Daarbij is het evaluatieproces van GRECO van belang. Een team van deskundigen wordt door GRECO aangesteld voor de evaluatie van een bepaalde lidstaat. Dit betekent dat een specifiek aangesteld team onderzoek doet naar het politieke systeem van Nederland en wat er in dat systeem verbeterd kan worden. De analyse van de situatie in een

land wordt uitgevoerd op basis van schriftelijke antwoorden op een vragenlijst en op basis van informatie die wordt verzameld tijdens ontmoetingen met onder meer overheidsfunctionarissen tijdens een bezoek ter plaatse aan het land. Na het bezoek ter plaatse stelt het team van deskundigen een verslag op dat voor commentaar aan het onderzochte land wordt toegezonden voordat het uiteindelijk ter bestudering en goedkeuring aan GRECO wordt voorgelegd. Bij het doen van de aanbevelingen houdt GRECO dus ook rekening met de specifieke aard van het politieke systeem van een land. Daarom zien initiatiefnemers niet snel reden om af te wijken van de aanbevelingen van GRECO en de daaruit voortgevloeide aanbevelingen van de initiatiefnemers. Ook moet worden opgemerkt dat GRECO haar leden controleert op voet van gelijkheid, door middel van een dynamisch proces van wederzijdse evaluatie en *peer pressure*. Dat betekent dat Nederland deelneemt in het geven van aanbevelingen aan andere landen. Alle leden nemen immers deel aan en onderwerpen zich zonder enige beperking aan de procedures van wederzijdse evaluatie en naleving. Als het kabinet ervoor kiest de GRECO-aanbevelingen niet na te leven, verliest het kabinet het morele gezag om andere landen te wijzen op integriteitsproblemen. Er moet dus voorzichtig worden omgegaan met het besluit om een GRECO-aanbeveling niet te implementeren.

Op het moment dat het kabinet besluit om de aanbevelingen niet over te nemen, dan moeten ze gemotiveerd aangeven waarom zij dat niet doen. Daar kan de Kamer vervolgens over debatteren. We naderen de deadline waarop GRECO de geplande naleving van de aanbevelingen van Nederland verwacht en daarmee ook het moment waarop de Kamer de Minister ter verantwoording kan roepen ten aanzien van de genomen maatregelen.

Tot slot merken de initiatiefnemers op dat op zich vaak voorkomt dat landen niet alle aanbevelingen geheel overnemen. Echter Nederland heeft op alle acht aanbevelingen over integriteit bij de regering acht keer een «niet geïmplementeerd» gehaald. Geen enkele keer is het zelfs maar deels geïmplementeerd. Zo'n score is zeldzaam en doet in ieder geval geen recht aan het serieuze werk van GRECO en aan de ook in Nederland geconstateerde tekortkomingen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de initiatiefnemers het gegeven duiden dat andere landen, waaronder België en Frankrijk, een beduidend hoger aantal aanbevelingen hebben gekregen. Kan bij de trage vooruitgang de wet van remmende voorsprong een rol gespeeld hebben, namelijk dat Nederland een betere uitgangspositie had dan veel andere landen en dat de gevoelde urgentie mede daardoor beperkter was?

Antwoord: Elk land wordt beoordeeld naar het eigen politieke systeem en de eigen situatie. De landen kunnen niet beoordeeld worden op basis van het aantal aanbevelingen dat is gedaan. Dat Nederland minder aanbevelingen had dan onder meer Frankrijk, wil dus niet zeggen dat Nederland een betere uitgangspositie had. Het in deze context benadrukken van het aantal aanbevelingen doet afbreuk aan de focus op de aanbevelingen. Waar het om gaat is dat een land zich inspant om corruptie beter te voorkomen en integriteit te verbeteren, op basis van het systeem en de wetten van dat land en de specifieke uitdagingen waarmee het land wordt geconfronteerd. Daarbij kan het land zich laten inspireren door ervaringen en uitkomsten van vergelijkbare landen in vergelijkbare situaties.

Ook los van de uitvoering van andere landen, oordelen de initiatiefnemers het ondermaats dat jaren nadat de aanbevelingen zijn gedaan, er nog geen enkele aanbeveling correct geïmplementeerd is. Initiatiefnemers wijzen er nadrukkelijk op dat het gaat om aanbevelingen van een gerespecteerd Europees orgaan op basis van een systeem van peer review. Initiatiefnemers zien het als essentieel om dit te verbeteren, zodat er goed bestuurd en gecontroleerd kan worden.

3. Politiek assistenten en topambtenaren

De leden van de VVD-fractie merken op dat de initiatiefnota betrekking heeft op bewindspersonen, en gedeeltelijk op topambtenaren en politiek assistenten van bewindspersonen. Waarom zou voor topambtenaren en politiek assistenten niet volstaan kunnen worden met het aanvullen van specifiek voor ambtenaren geldende weten regelgeving? Welke regels stellen de initiatiefnemers specifiek voor als het gaat om politiek assistenten?

Antwoord: De indieners sluiten zich aan bij het standpunt van de leden van de VVD-fractie dat het een mogelijkheid is om de aanbevelingen te verwerken in reeds bestaande bindende wet- en regelgeving. Indieners wensen de Ambtenarenwet en de Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) aan te passen om de aanbevelingen daarin te verwerken. In de initiatiefnota is per aanbeveling aangegeven of deze ook van toepassing is op topambtenaren en politiek assistenten, waarbij onderbouwing wordt gegeven waarom dit de meest legitieme vormgeving is in de ogen van de indieners.

Voor politieke assistenten stellen zij de volgende aanvullende regelgeving voor:

- **Er moet een strenge en duidelijk gecoördineerde standaardmethodologie voor de beoordeling van corruptierisico's op basis van risicoanalyses komen;**
- **De wettelijke gedragscode moet ook gedeeltelijk op politiek assistenten van toepassing zijn, namelijk in die situaties waarin zij invloed kunnen uitoefenen op het beleid van de bewindspersoon. Voor zover dat het geval is, kunnen zij dan ook advies vragen aan het adviesorgaan en kan de handhavingsautoriteit ook de bevoegdheden toepassen op politiek assistenten;**
- **Politiek assistenten dienen bij aanstelling gebrieft te worden over integriteitskwesies en moeten binnen drie maanden na aanstelling een open gesprek voeren met het adviesorgaan;**
- **Periodieke bijscholing wordt verplicht;**
- **Er moeten normen komen over hoe politiek assistenten moeten omgaan met lobbyisten;**
- **Politiek assistenten moeten ad hoc melding doen bij de toezichtsautoriteit van een ontstane situatie waarin mogelijk sprake is van een conflict tussen persoonlijke belangen en officiële belangen, voor zover het weer gaat over beslissende invloed;**
- **Er moet een wettelijk verbod komen voor politiek assistenten om als belangenbehartiger op hetzelfde werkterrein buiten de publieke sector te gaan werken voor achttien maanden na aftreden;**
- **Politiek assistenten moeten gedurende twee jaar verplicht een oordeel vragen aan de toezichtsautoriteit bij het aanvaarden**

- van werk in de particuliere sector of in andere sectoren (afkoelperiode met verplicht advies);
- Lobbyactiviteiten worden verboden voor een periode van twee jaar na aftreden;
 - Toegang tot informatie moet worden ontzegd na uitdiensttreding.

De regelgeving kan veelomvattende consequenties hebben. Het gaat er om dat de politiek assistent beslissende invloed heeft op het beleid van de bewindspersoon. Politiek assistenten dienen zich dan bewust te zijn van de manier waarop hun adviezen meewegen. Zolang politiek assistenten zich enkel bezighouden met partijpolitieke kwesties, is er geen reden om zulke vergaande regelgeving op te leggen. Ook voor politiek assistenten moet dus elke situatie separaat worden beoordeeld.

Initiatiefnemers hebben daarnaast lang nagedacht over de invulling van integriteitsbeleid voor politiek assistenten en zien dat de positie van politiek assistenten anders is dan die van bewindspersonen. Initiatiefnemers staan daarom zeker open voor een nader gesprek over de positie van politiek assistenten en andere ideeën over de invulling van deze positie.

De leden van de SGP-fractie zouden graag reactie ontvangen op de bezwaren van de regering om topambtenaren onverkort te scharen onder de regels die van toepassing (moeten) zijn op bewindspersonen. Ook de initiatiefnemers onderkennen dat de GRECO verschil ziet tussen de positie van bewindspersonen en van topambtenaren. In hoeverre is het verschil in juridische positionering ook voor de initiatiefnemers aanleiding om nadere differentiatie toe te passen?

Antwoord: De initiatiefnemers begrijpen de bezwaren van de regering om topambtenaren onverkort te scharen onder de regels die van toepassing zijn op bewindspersonen. Zij vallen immers onder de verantwoordelijkheid van de relevante bewindspersoon en voor hen geldt een andere juridische status dan voor bewindspersonen. Ook zijn andere integriteitsregels op topambtenaren van toepassing.

Het GRECO-rapport is echter gericht aan bewindspersonen, topambtenaren en in voorkomende gevallen aan politiek assistenten. Een aantal aanbevelingen van GRECO zien echter slechts op bewindspersonen, aangezien de regelgeving voor topambtenaren reeds volstaat. De initiatiefnemers hebben zich aangesloten bij de aanbevelingen zoals GRECO die heeft gedaan. In de eerste plaats zijn de aanbevelingen in de initiatiefnota gericht op bewindspersonen. Voor zover de aanbevelingen ook gericht zijn op politiek assistenten of topambtenaren, is dit expliciet benoemd. Topambtenaren worden dus niet onverkort geschaard onder de regels die van toepassing moeten zijn op bewindspersonen. Slechts op enkele punten raden initiatiefnemers een aanpassing van de regels vastgelegd in de Gedragscode Integriteit Rijk en de Ambtenarenwet aan.

Topambtenaren kunnen in vergaande mate een invloed op het gevoerde beleid hebben. Initiatiefnemers zijn daarom van mening dat topambtenaren op hoofdlijnen moeten voldoen aan dezelfde integriteitsnormen als bewindspersonen. De toezichtsautoriteit die initiatiefnemers voorstellen houdt echter slechts toezicht op bewindspersonen (en in voorkomende gevallen op politiek assistenten). Daarmee blijft de verantwoordelijkheid van de bewindspersonen over de topambtenaren in tact. Ook het adviesorgaan is niet van toepassing op topambtenaren. Zij dienen

een gesprek te voeren met de aangestelde vertrouwenspersoon. In hoofdlijnen dienen dezelfde integriteitswaarborgen te gelden, maar initiatiefnemers zien het verschil in juridische positie. Topambtenaren zijn geen verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal en wel hiërarchisch ondergeschikt. Daarom zijn onder meer het adviesorgaan en de toezichtsautoriteit niet van toepassing voor de topambtenaren.

4. Voorstellen t.a.v. aanbeveling 1

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel dat betrekking heeft op het implementeren van een gecoördineerde strategie voor de integriteit van de personen die de hoogste leidinggevende functies bekleden. Deze leden onderstrepen het belang van een duidelijke gecoördineerde strategie voor bewindspersonen. De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorbeeld van de Franse Anticorruptie Autoriteit (hierna: AFA), dat de initiatiefnemers hebben aangehaald in hun nota. Deze leden hebben begrepen dat AFA vanuit een interdepartementale aanpak anticorruptie programma's ontwikkelt en uitvoert. Zij vragen aan de initiatiefnemers welke andere (omringende) landen soortgelijke constructies hebben van een nationale anticorruptie autoriteit? Welke van deze voorbeelden zouden ook van toepassing kunnen zijn binnen de Nederlandse bestuurlijke context? Kunnen de initiatiefnemers ook de anticorruptie autoriteit van de Europese Unie meenemen in hun beantwoording?

Antwoord: Italië kent net als Frankrijk een nationaal orgaan dat zich bezighoudt met het bestrijden van corruptie binnen de overheid. Dat is de Autorità Nazionale Anticorruzione (ANNC).¹ Dit orgaan is belast met: (i) het opstellen van een anticorruptie-strategie van preventieve aard; (ii) het monitoren van de anticorruptie-strategieën van de verschillende Italiaanse publieke entiteiten; (iii) het garanderen van transparantie bij publieke entiteiten; (iv) het garanderen van de integriteit van ambtenaren en het verspreiden van een cultuur van integriteit en rechtvaardigheid. De ANNC heeft bestuurlijke en toezichthoudende bevoegdheden en ook enkele sanctiemogelijkheden. De ANNC heeft een functie voor de gehele Italiaanse overheid en heeft de verplichting om te rapporteren aan het Italiaanse parlement. De systematiek van de ANNC kent elementen die in lijn zijn met de aanbevelingen die de initiatiefnemers hebben gedaan in de initiatiefnota. Bijvoorbeeld het garanderen van transparantie in publieke organisaties en toezicht op afspraken van bewindspersonen en eventuele belangenverstrengelingen. Onderdelen van deze constructie en invulling zouden van toepassing binnen de Nederlandse context.

Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) is onderdeel van de Europese Commissie, maar met een onafhankelijke onderzoekende taak.² Het mandaat van OLAF strekt zich uit over EU-instituten en lichamen en ondersteun die in het bestrijden van fraude. OLAF kent wel een andere werkwijze dan de initiatiefnemers voor ogen hebben voor de Nederlandse bestuurlijke context. Zo ligt de nadruk bijvoorbeeld op de EU-instellingen, waar de initiatiefnota ziet op bewindspersonen, topambtenaren

¹ Autorità Nazionale Anticorruzione, geraadpleegd op 13 september 2022 via ANAC Tasks (anticorruzione.it).

² Europees Bureau voor fraudebestrijding, geraadpleegd op 13 september 2022 via Europees bureau voor fraudebestrijding (europa.eu).

en politiek assistenten. Een ander voorbeeld waar OLAF afwijkt van het voorstel van de initiatiefnemers is dat OLAF slechts aanbevelingen doen en geen bindende sancties kan opleggen. OLAF kan dus slechts in beperkte mate worden betrokken bij de Nederlandse bestuurlijke context.

Het lid van de BBB-fractie stelt dat op pagina 36 een voorstel wordt gedaan tot een strenge en duidelijke gecoördineerde standaardmethodologie voor de beoordeling van corruptierisico's op basis van risicoanalyses. Aan de hand van deze analyses kunnen dan corrigerende maatregelen vastgesteld worden. Kunnen de initiatiefnemers voorbeelden van maatregelen geven waaraan gedacht kan worden?

Antwoord: In de initiatiefnota wordt inderdaad het voorstel gedaan tot het instellen van een strenge en duidelijk gecoördineerde standaardmethodologie voor de beoordeling van corruptie-risico's op basis van risicoanalyses. Deze methodologie kan onder meer bestaan uit een risicokaart. Aan de hand van de risicoanalyse worden corrigerende maatregelen vastgesteld. De risicoanalyse en corrigerende maatregelen dienen in ieder geval te zien op contacten met lobbyisten, nevenactiviteiten, vermogensverklaringen, aansprakelijkheden en geschenken, als ook beperkingen na uitdiensttreding.

Een voorbeeld betreft een bewindspersoon waarbij een belangenconflict wordt geconstateerd. De initiatiefnemers nemen als voorbeeld de Minister voor Klimaat en Energie. Deze Minister heeft familiale banden met de bestuurder van een grote energiematschappij. Met deze Minister moeten dan afspraken worden gemaakt over de manier waarop in contact mag worden gehouden met deze grote energiematschappij en welke mate van transparantie daarbij geboden is, bijvoorbeeld dat een vier-ogen-principe geldt bij eventuele contacten tussen de bewindspersoon en de energiematschappij. Daarnaast kan bij corrigerende maatregelen worden gedacht aan het afstoten van financiële en zakelijke belangen.

De corrigerende maatregelen zijn afhankelijk van de omstandigheden van het specifieke geval, maar indieners hopen hiermee een bevredigend voorbeeld te hebben gegeven.

5. Voorstellen t.a.v. aanbeveling 2

Aanbeveling 2 heeft onder andere betrekking op het instellen van een toezichtsautoriteit. Voorgesteld wordt onder andere om deze autoriteit «personen onder ede» te kunnen laten horen. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers om de mogelijkheid van het horen «onder ede» door de toezichtsautoriteit (nader) te motiveren.

Antwoord: het horen onder ede door de toezichtsautoriteit houdt in dat als er valse verklaringen worden afgelegd tijdens het onderzoek door de toezichtsautoriteit, de betreffende persoon meened pleegt. Meened betreft het afleggen van een valse verklaring, zowel mondeling als schriftelijk. Een valse verklaring is een verklaring die is afgelegd in strijd met de waarheid, dan wel waarbij informatie is verdraaid of essentiële informatie is weggelaten. Indieners zijn van oordeel dat het horen onder ede aanspoort om eerlijke en complete antwoorden te geven tijdens een dergelijk onderzoek. Het afleggen van een eed dient dus als waarborg voor de waarheid van een verklaring en als waarborg voor een complete verklaring, zodat geen informatie achter kan

worden gehouden. Met het strafbaar stellen van meened – het vals verklaren onder ede – is beoogd de openbare trouw te beschermen. Meened ondermijnt de waarheidsvinding in een rechtsstaat.

Wat is de toezichtsautoriteit voor een soort bestuursorgaan? Wordt hier een zelfstandig bestuursorgaan voorgesteld?

Antwoord: Indieners hebben de concrete invulling voor de toezichtsautoriteit nog opengelaten en stellen voor om daarover nader advies te vragen. Voor de invulling kan een voorbeeld worden genomen aan het College onderzoek en integriteit van de Tweede Kamer.

De autoriteit moet handhaven volgens het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid. Wat wordt daarmee bedoeld? Hoe gaat dat in zijn werk? Deze autoriteit zou ook bestuurlijke boetes moeten kunnen opleggen als het systeem van de ministeriële verantwoordelijkheid niet werkt. Wanneer werkt het systeem van de ministeriële verantwoordelijkheid, volgens de initiatiefnemers, niet? Gaarne krijgen deze leden een reactie op de hier gestelde vragen.

Met betrekking tot het toezichts- en sanctiemechanisme hebben de leden van de VVD-fractie verder de volgende vraag. Beogen de initiatiefnemers bij overtredingen onderscheid te maken tussen enerzijds de wijze van sanctioneren ten tijde van het uitoefenen van het ambt en anderzijds het sanctioneren bij overtredingen ná het aftreden van bewindspersonen? Zo ja, op welke wijze? Gaarne krijgen deze leden een reactie.

De leden van de D66-fractie vragen aan de initiatiefnemers in hoeverre de toezichtsautoriteit niet beter belegd kan worden bij een onafhankelijke (anticorruptie) orgaan? Bovendien zouden zij graag meer willen weten over het type en de zwaarte van de sancties die de initiatiefnemers voor zich zien. Zouden zij hierbij voorbeelden kunnen noemen uit andere landen die zij zien als navolgingswaardig.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de initiatiefnemers in staatsrechtelijk opzicht de positie van de voorgestelde autoriteit zien in relatie tot de controlerende taak van het parlement. Anders dan bij onderzoeken en rapporten van andere toezichthouders gaat het hier immers om aspecten die de kern van de vertrouwensregel raken en dat brengt een grotere gevoeligheid met zich mee.

Antwoord: De indieners waarderen de vragen naar het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid. Indieners benadrukken dat zij lang hebben stilgestaan bij de inrichting van de voorgestelde toezichtsautoriteit. Een dergelijke autoriteit ligt namelijk uitermate gevoelig: het parlement controleert de regering en kan bewindspersonen naar huis sturen als er geen vertrouwen is. Dat raakt de kern van de rechtsstaat. Initiatiefnemers vinden het daarom belangrijk dat dit in stand blijft en dat de autoriteit handhaaft volgens het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid. Uitgangspunt is dat de autoriteit onderzoek mag doen naar zittende bewindspersonen, maar alleen de Staten-Generaal een sanctie op kunnen leggen. In het geval de toezichtsautoriteit naar aanleiding van een onderzoek concludeert dat een integriteitsschending is begaan, kan de autoriteit de betreffende bewindspersoon waarschuwen en eisen dat het gedrag wordt gecorrigeerd. Als dat niet gebeurt, dan rapporteert de autoriteit aan de Minister-President en aan de Tweede Kamer. In beginsel kan de handhavende autoriteit dus geen sanctie opleggen en slechts rapporteren aan de Kamers. Het is dan aan de Kamers om

te bepalen of er een sanctie moet volgen (bijvoorbeeld door het stellen van de vertrouwenskwestie). Als de Kamer ervoor kiest om de kwestie te laten rusten en geen sanctie op te leggen, dan kan de autoriteit niet alsnog een sanctie opleggen, ook niet na afloop van de ambtsperiode van de betreffende persoon.

Het systeem, het hierboven beschreven uitgangspunt, werkt alleen als een bewindspersoon niet is afgetreden. Op dat moment is de bewindspersoon immers geen verantwoording meer schuldig aan het parlement en kan het parlement geen consequenties meer verbinden aan het gedrag van de bewindspersoon. Als de bewindspersoon al is afgetreden, dan kan de handhavende autoriteit bij laakbaar gedrag boetes en sancties opleggen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het overtreden van het lobbyverbod en bij kwesties omtrent de afkoelperiode. De hoogte van de boete en het soort sanctie moeten afhankelijk zijn van de ernst van de overtreding.

Uit dit verschil tussen de ministeriele verantwoordelijkheid die geldt tijdens de ambtsperiode en dat de ministeriele verantwoordelijkheid niet werkt na de ambtsperiode, volgt automatisch een verschil in het systeem van sanctioneren bij overtredingen tijdens het uitoefenen van het ambt en overtredingen na het aftreden van bewindspersonen. Tijdens de ambtsperiode kan een bewindspersoon dus alleen door de Kamer(s) gesanctioneerd worden door het stellen van de vertrouwenskwestie of het eisen van maatregelen en na afloop van de ambtsperiode kan een bewindspersoon niet meer worden gesanctioneerd door de Kamer(s), maar kunnen er boetes en sancties door de handhavingsautoriteit worden opgelegd.

Het voorgestelde systeem van handhaving ondervangt twee leemtes. Onder het huidige systeem komt het niet automatisch naar buiten als de Minister-President beloftes en regels niet handhaaft. Toen Van Nieuwenhuizen zich niet hield aan de belofte om niet te solliciteren, ondernam de Minister-President geen actie toen hij over de nieuwe baan als lobbyist werd geïnformeerd. In het voorgestelde systeem rapporteert de toezichtsautoriteit aan de Kamer. De tweede leemte die hiermee wordt opgevuld is het toezicht op de gedragingen van de Minister-President zelf.

Kroatië kent een wettelijk kader inzake integriteit voor de hoogste bestuurlijke functies. De wet is onder meer van toepassing op Ministers. In deze wet zijn bepaalde verplichtingen voor onder meer Ministers vastgelegd die van toepassing zijn voor een periode na afloop van de ambtstermijn, waaronder de verplichting om binnen een jaar na afloop van de ambtstermijn geen benoeming in/verkiezing voor/betrekking bij een rechtspersoon te aanvaarden waarmee het lichaam waarin hij een openbaar ambt uitoefende een zakelijke relatie had. Niet nakoming van dergelijke verplichtingen leidt tot sancties bestaande uit een waarschuwing, schorsing van het salaris, boetes of verbeurdverklaring van illegaal verkregen bedragen. De initiatiefnemers wijzen op het evaluatierapport van Kroatië uit de vijfde evaluatieronde van GRECO. Dit voorbeeld laat zien dat het in andere landen reeds mogelijk is om boetes en sancties op te leggen voor overtredingen begaan tijdens of na uitdiensttreding.

Initiatiefnemers staan ervoor open om een onafhankelijk corruptieorgaan in te stellen dat meer taken krijgt toegewezen dan enkel het handhaven van de wettelijke gedragscode. Er zijn meerdere manieren om invulling te geven aan de aanbeveling van GRECO om een toezicht- en handhavingsmechanisme in te stellen en initiatiefnemers vinden zowel een aparte toezichtsautoriteit, als een meer omvattend corruptieorgaan goede oplossingen, zolang ze in volledige onafhankelijkheid kunnen functioneren. Bij het meeromvattende corruptieorgaan moet daarbij worden gelet op dat het voldoende financiële en andersoortige middelen tot diens beschikking heeft om alle taken precies uit te kunnen voeren. Initiatiefnemers stellen daarbij voor om een andere naamgeving te hanteren. Er is immers niet veel corruptie in de politiek. Een onafhankelijke toezichtsinstantie met enkele taken, waarbij de taken breder kunnen worden getrokken dan reeds voorgesteld, behoort echter tot de mogelijkheden.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de voorstellen om een integrale bindende (wettelijke) gedragscode op te stellen, en in het verlengende daarvan een toezicht- en handhavingsautoriteit te installeren waar bewindspersonen en politieke assistenten in vertrouwelijkheid advies kunnen krijgen over de gedragscode. Deze leden vragen zich echter af in hoeverre de uitvoering van een coherent integriteitbeleid gebaat is bij allerlei aparte functionarissen, adviescolleges en toezichtautoriteiten die maar een onderdeel uitvoeren van het totale beleid. Zij zien ook de waarde van specialisatie, maar menen dat versnippering, en daarmee verzwakking en onduidelijkheid op de loer ligt. Zij vragen de initiatiefnemers dan ook te reflecteren op de (bevoegdheden en taken van) reeds bestaande instituties en de vraag hoe tot een optimale bundeling van krachten kan worden gekomen.

Antwoord: De initiatiefnemers waarderen de vraag van D66 naar de mogelijkheden om taken bij reeds bestaande instituties neer te leggen. Initiatiefnemers nodigen de D66-fracties graag uit om mee te denken bij welke bestaande instituties bepaalde taken neergelegd kunnen worden. In de initiatiefnota hebben de initiatiefnemers ook de mogelijkheid besproken om geen apart adviesorgaan of apart toezichtsorgaan in te stellen, maar de taken te beleggen bij reeds bestaande instituties, zoals bij de Algemene Rekenkamer. Vanwege het belang van de autoriteiten en het belang van specialisatie, geven de initiatiefnemers echter de voorkeur aan nieuw op te richten autoriteiten. Daarbij merken de initiatiefnemers het volgende op. Advies en handhaving dienen naar GRECO-uitgangspunt strikt gescheiden te worden en niet bij dezelfde autoriteit te worden neergelegd. Vandaar dat initiatiefnemers zijn gekomen tot twee aparte organen, namelijk een adviesorgaan en een handhavingsautoriteit. De taken van beide organen moeten strak worden afgebakend, zodat geen onduidelijkheid kan ontstaan over de bevoegdheden van de autoriteiten. Voorts is gekozen voor een aparte lobbyfunctionaris, omdat het lobbyregister in de voorstellen van de indieners niet is gericht op de bewindspersonen, maar op de lobbyisten. Het ligt niet voor de hand om de toezichtsautoriteit bevoegd te verklaren om toezicht te houden op het lobbyregister. De toezichtsautoriteit houdt dan immers toezicht op zowel bewindspersonen als op lobbyisten. Initiatiefnemers geven er de voorkeur aan om een aparte autoriteit aan te stellen om toezicht te houden op bewindspersonen.

De leden van de D66-fractie zijn voorstander van een coherent strategisch integriteitsbeleid voor bewindspersonen. Deze leden vragen ook aan de initiatiefnemers of coherent strategisch integriteitsbeleid niet beter opgesteld kan worden door een onafhankelijk toezichtsorgaan zoals de AFA? Zij vragen de initiatiefnemers specifiek om nader te reflecteren op een onafhankelijk toezichtorgaan, waarbij advisering en naleving van de gedragscode voor bewindspersonen maar een onderdeel is van een groter pakket aan taken en bevoegdheden?

Antwoord: Initiatiefnemers kunnen zich gedeeltelijk vinden in het voorstel van de leden van de D66-fractie om coherent en strategisch integriteitsbeleid te laten opstellen door een onafhankelijk toezichtsorgaan zoals de AFA. Initiatiefnemers stellen in de initiatiefnota immers reeds voor om de toezichtsautoriteit de bevoegdheid te geven periodiek de toepassing van de gedragscode te evalueren en ten alle tijden aanbevelingen te kunnen doen over nodige aanpassingen. Het onafhankelijk toezichtsorgaan dient zich in elk geval te richten op adequate toetsing van integriteitsbeleid en (ex ante en ex post) signalering van integriteitsrisico's. Aangezien het gaat om een wettelijke gedragscode, kan de uiteindelijke bevoegdheid niet bij het onafhankelijk toezichtsorgaan worden neergelegd.

Desalniettemin kan een onafhankelijk toezichtsorgaan dus een grote rol vervullen bij het beoordelen van corruptierisico's. Door middel van een onafhankelijk toezichtsorgaan, zoals AFA, kan invulling worden gegeven aan de aanbeveling om een strenge en duidelijk gecoördineerde standaardmethodologie voor de beoordeling van corruptierisico's op te stellen.

Daarbij moet echter worden opgemerkt dat advisering en handhaving naar aanbeveling van GRECO niet bij hetzelfde orgaan neergelegd moeten worden. Tot slot merken initiatiefnemers op dat in de initiatiefnota voor het adviesorgaan en de toezichtsautoriteit een aantal bevoegdheden en taken zijn neergelegd. Daarmee is niet getracht een limitatieve lijst voor de betreffende organen op te nemen, maar is slechts beoogd om de eerste stap te zetten. Andere taken en bevoegdheden kunnen aan beide organen worden toegekend. Initiatiefnemers zien daar ook de meerwaarde van in, zolang er genoeg middelen ter beschikking worden gesteld aan de autoriteiten zodat de autoriteiten de taken volledig kunnen uitoefenen.

De leden van de D66-fractie vragen aan de initiatiefnemers om te reflecteren op het antwoord van de Minister, of het wenselijk is om de gedragscode voor bewindspersonen wettelijk vast te leggen gezien het langdurige proces en gebrek aan flexibiliteit? Welke andere mogelijkheden zien zij, die gelegen zijn tussen de juridische status van het «pdf'je op een website» dat het nu is en een aparte wet.

Antwoord: Initiatiefnemers zetten met de nota in op wettelijke verankering van de gedragscode voor bewindspersonen, omdat de (grond)rechten van bewindspersonen met deze bindende regelgeving worden beperkt. De beperking van grondrechten heeft altijd een wettelijke grondslag nodig. In de Wet rechtspositie Ministers en Staatssecretarissen kan een paragraaf worden toegevoegd waarin wordt voorzien in de wettelijke grondslag. In de paragraaf kan worden vastgelegd dat bij algemene maatregel van bestuur een gedragscode wordt vastgesteld en welke onderwerpen in ieder geval in de gedragscode behandeld. Het zou

volgens indieners logisch zijn – voor zover de machtenscheiding het toelaat – als de Kamer(s) betrokken zijn en blijven bij de voorgestelde AMvB via een voorhangprocedure. Daarnaast is het van belang dat er een praktische leidraad, een toelichting, bij de AMvB komt, waarin een praktische uitwerking wordt gegeven. Deze leidraad kan worden vastgesteld door de ministerraad. De toezichtsautoriteit kan hiertoe aanbevelingen doen.

Tot slot moet acht worden geslagen op Aanwijzing 5.9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving krachtens welke een zelfstandig bestuursorgaan bij of in bijzondere gevallen krachtens de wet wordt ingesteld en het toekennen van openbaar gezag geschiedt bij of in bijzondere gevallen krachtens de wet.

De leden van D66-fractie vinden het een goed initiatief dat bewindspersonen de mogelijkheid krijgen om vertrouwelijk advies in te winnen over integriteitsvraagstukken. Deze leden vragen aan de initiatiefnemers welke positionering van deze onafhankelijke adviseur integriteit voor bewindspersonen zij het meest geschikt achten.

Het adviesorgaan kan genoemd worden in de Gedragscode, naar voorbeeld van de integriteitsadviseur in de Tweede Kamer op grond van de Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

6. Voorstellen t.a.v. aanbeveling 3

Aanbeveling 3 gaat onder andere over het vergroten van de bewustwording met betrekking tot integriteitskwesaties, onder andere door training. Er wordt gememoreerd dat in Luxemburg topfunctionarissen en adviseurs opleidingen en trainingen moeten volgen om hen bewust te maken van de bepalingen van de gedragscode. Is het de initiatiefnemers bekend hoe effectief die opleidingen en trainingen zijn, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Kunnen zij daar inzicht in verschaffen?

Antwoord: Het is de initiatiefnemers niet bekend hoe effectief de opleidingen en trainingen zijn. Initiatiefnemers willen daar aan toevoegen dat wanneer dit systeem in Nederland wordt ingevoerd, het van belang is om de effectiviteit van de trainingen en opleidingen te evalueren en na te gaan hoe ze (nog) beter ingericht kunnen worden.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat bijscholing kan bijdragen aan de bewustwording van aan integriteit gerelateerde kwesaties in alle organisaties. Deze leden vragen aan de initiatiefnemers of zij kunnen reflecteren op het implementatievoorstel van de Minister, om vaker in de ministerraad dit onderwerp met de bewindspersonen te bespreken? Deze leden vragen aan de initiatiefnemers of zij van mening zijn dat gesprek over integriteitsdilemma's voldoende is, of dat het wenselijke is dat ook bewindspersonen periodieke scholing krijgen?

Antwoord: Met de voorstellen uit de nota zetten de initiatiefnemers in op het periodiek bijscholen van bewindspersonen, topambtenaren en politiek assistenten om de bewustwording over integriteitskwesaties te behouden en te vergroten. Daarnaast staan de initiatiefnemers overwegend positief tegenover het implementatievoorstel van de Minister, mits dit voorstel in aanvulling op de periodieke scholing en op het gesprek met de onafhankelijke adviseur plaatsvindt. In de ogen van initiatiefnemers is het belangrijk dat een onafhankelijke buitenstaander

zich ook mengt in het gesprek over integriteit. Zo kan de toezichtsautoriteit of het adviesorgaan uitleggen hoe zij bepaalde normen interpreteren en welke situaties daar wel en welke situaties daar niet onder vallen. Dat heeft als voordeel dat bewindspersonen zo meer duidelijkheid en dus rechtszekerheid verkrijgen, dan dat zij krijgen door het enkel met elkaar overleggen.

Daarnaast vragen initiatiefnemers zich af of Staatssecretarissen steeds worden uitgenodigd als gesproken wordt over integriteit in de ministerraad. Het is immers ook van belang om met Staatssecretarissen te spreken over integriteit.

Het lid van de BBB-fractie merkt op dat op pagina 48 een voorstel wordt gedaan tot periodieke bijscholing, gericht op onder andere ethische normstelling, belangenconflictanalyse en praktische voorbeelden. De adviescommissie stelt dit materiaal ter beschikking voor bewindspersonen en politiekassistenten. Ligt er al materiaal klaar om gebruikt te worden vanuit bijvoorbeeld de GRECO / de Raad van Europa of dient dit materiaal nog ontwikkeld te worden?

Antwoord: Ieder land voert een eigen integriteitsbeleid en het is belangrijk dat de periodieke bijscholing daarop is gericht. Initiatiefnemers merken op dat als het integriteitskader vorm heeft gekregen, dit kader als leidraad kan dienen voor de periodieke bijscholing. Daarnaast kan aan de hand van voorbeelden uit de praktijk materiaal worden ontwikkeld.

Voorts heeft de Raad van Europa in april 2022 een nieuwe online cursus ontwikkeld, getiteld «Introduction to Corruption Prevention», met modules over onder meer ethische beginselen en gedragscodes, belangenconflicten, beperkingen na tewerkstelling, geschenken en andere voordelen, vermogensverklaringen en lobbyen.

7. Voorstellen t.a.v. aanbeveling 4

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om een lobbyregister voor bewindspersonen in te voeren en om een onafhankelijke lobbyfunctionaris aan te stellen die verantwoordelijk is voor de naleving, maar ook de mogelijkheid heeft om te sancties op te leggen bij overtreding van de regelgeving. Deze leden hebben nog wel de nodige vragen bij de precieze uitwerking. Dit achten zij van des te groter belang nu de naleving en het toezicht daarop groter gewicht gaat krijgen. Zij vragen de initiatiefnemers dan ook nader toe te lichten welke «andere derden» bewindspersonen spreken die er «niet naar streven regeringsprocessen en -besluiten te beïnvloeden». Oftewel, zij vragen een specifiekere afbakening of definitie van de groep die beoogd wordt te vallen onder het voorgestelde register. Zij vragen dit vanwege de rechtszekerheid, maar ook vanwege het risico op schijnzekerheid dat van een dergelijk register kan uitgaan. Zij vragen in dit licht ook graag een reactie op de volgende stelling: «De meest effectieve lobbyisten zijn geen lobbyist». Bovendien zouden zij graag een betere toelichting ontvangen op de aard of intensiteit van het contact die naar de opvatting van initiatiefnemers nodig is om de drempel van «registratie plichtig» (in de zin van aanbeveling 4.2) te halen.

Antwoord: Initiatiefnemers merken op dat het lobbyregister van toepassing is op derden die wel ernaar streven om regeringsprocessen en -besluiten te beïnvloeden.

De verplichting tot registratie en rapportage strekt zich uit tot eenieder die zich – direct dan wel indirect en frequent dan wel

niet-frequent – mengt in het beïnvloeden van beleidsprocessen. Middels wettelijke verankering wordt gedefinieerd wie zicht dient te registreren, waarbij zowel vrijstellingen als drempels kunnen worden opgenomen. Met het onderscheid tussen lobbyisten en andere derden, wordt een onderscheid gemaakt tussen commerciële lobbyactiviteiten en andersoortige belangenbehartiging zoals Koninklijke Horeca Nederland. GRECO heeft namelijk het oog op lobbyen in ruime zin, dus niet slechts op commerciële lobbyactiviteiten. Het lobbyregister dient daarom breed te worden ingezet. In de initiatiefnota is nog niet gekomen tot een sluitende definitie van personen of partijen die zich moeten registreren. Initiatiefnemers nodigen de andere partijen uit om daarover mee te denken. Zij sluiten zich aan bij de D66-fractie dat die groep duidelijk afgebakend moet worden, omdat er anders rechtsonzekerheid en het risico op schijnzekerheid bestaat.

Daarbij maken de initiatiefnemers zichzelf geen illusies dat een lobbyregister afdoende zal zijn in het controleerbaar maken van (oneigenlijke) beïnvloeding van beleidsprocessen die ten goede zou moeten komen aan het publieke belang. Een wettelijk lobbyregister dient ingevoerd te worden om de controleerbaarheid van beïnvloeding van beleidsprocessen te optimaliseren. Door middel van definities en drempels moet geprobeerd worden om alle effectieve lobbyisten onder het register te laten vallen. Dat is een langdurig proces van evaluatie en bijstelling. Belangrijk is in ieder geval dat de drempels nauwkeurig en duidelijk gedefinieerd worden. Zonder nauwkeurige en duidelijke definities, is het immers makkelijk voor lobbyisten om te stellen dat ze niet onder de definitie of drempel vallen en zich dus niet hoeven te registreren. Daarom is het niet voldoende om te zeggen dat diegene wiens primaire doel is om beleidsmakers te beïnvloeden, zich moet laten registreren. Dan ligt het immers het oordeel of aan deze drempel is voldaan in de handen van degene die aan de regelgeving onderworpen moet worden. De drempels voor registratie moeten dan ook kwantificeerbaar zijn zoals bijvoorbeeld het ontvangen van een bepaald bedrag aan financiële compensatie of een bepaald aantal lobbycontacten met beleidsmakers. Op deze drempels moeten tijdsperiodes van toepassing worden verklaard, bijvoorbeeld het aantal lobbycontacten per kwartaal, per half jaar of per jaar. Op dit punt en voor de volgende punten willen initiatiefnemers benadrukken dat het belangrijk is dat inhoudelijk wordt gekeken naar wie lobbyist is of een lobbygesprek voert en niet zo zeer welke titel iemand draagt. Er is immers geen strikt onderscheid tussen lobbyisten en bijvoorbeeld de CEO van een bedrijf. Contacten met bestuurders vallen onder lobbyactiviteiten. Sterker nog, vaak heeft de CEO zelf en niet de lobbyist contacten met bijvoorbeeld bewindspersonen. De CEO moet dus ook onder het lobbyregister vallen. De meldplicht is dus een open norm: belangrijke contacten moeten gemeld worden. Daarbij moeten minimumnormen worden aangelegd wat eronder valt. De indieners vermoeden dat die normen soms verbeterd moeten worden, maar dat het belangrijk en goed is om ermee te beginnen. Indieners gaan graag het gesprek aan over concrete minimumnormen.

De SP-fractie merkt op dat zij in het kader van de voorgestelde lobbyregeling ook meteen het grootste verschil van inzicht met de indieners van de initiatiefnota zien. Hoewel indieners namelijk van mening zijn dat wettelijke maatregelen een belangrijke bijdrage kunnen leveren, is volgens de deze leden daarbij ook van belang dat er een fundamenteel

andere visie zou moeten komen op wat lobby is en welke plek lobby zou moeten hebben in het openbaar bestuur. Zij vragen daarom aan de initiatiefnemers of zij delen dat er een fundamenteel verschil is tussen belangenbehartiging en commerciële lobbyactiviteiten? Kunnen zij dit verschil duiden? Kunnen initiatiefnemers daarbij tevens aangeven waarom commerciële lobbyactiviteiten überhaupt wenselijk zouden zijn binnen het publieke domein? Daarbij wijzen deze leden erop dat dit immers niet betekent dat commerciële belangen niet meer behartigd worden; ook daar bestaan immers organisaties voor (zoals VNO-NCW, Koninklijke Horeca Nederland en MKB-Nederland).

Antwoord: De leden van de SP-fractie merken terecht op dat er wellicht een fundamenteel andere visie zou moeten komen op wat lobby is en welke plek lobby zou moeten hebben in het openbaar bestuur. Dit merken deze leden terecht op, hoewel het verschil van opvatting met de initiatiefnemers wellicht kleiner is dan zij mogelijk vermoeden. De initiatiefnemers delen namelijk de mening dat er een fundamenteel verschil is tussen belangenbehartiging en commerciële lobbyactiviteiten. De initiatiefnemers zien commerciële lobbyactiviteiten als activiteiten die enkel, of voornamelijk het commerciële belang van een individueel bedrijf of groep bedrijven behartigt. Bij belangenbehartiging staan de commerciële belangen niet altijd voorop. Er zijn ook bedrijven die belangen behartigen, die zowel commercieel als publiek zijn. Denk aan een bedrijf dat een grote werkgever is of een bedrijf met een voor Nederland of Europa uniek product of dienst dat een publiek belang dient. Er kan samenloop plaatsvinden.

De initiatiefnemers zijn van mening dat er een betere balans moet zijn in het openbaar bestuur, waar niet alleen commerciële belangen een rol spelen. Het openbaar bestuur is er immers niet voor louter individuele commerciële belangen, maar voor de publieke zaak. De toegang tot het openbaar bestuur moet democratischer en transparanter. Het is immers van belang dat bestuurders in contact staan met de samenleving. Tegelijkertijd is het ondoenlijk om iedere individuele burger of organisatie te horen. Daarom worden belangen gebundeld en worden burgers, beroepsgroepen of andere samenwerkingsverbanden vertegenwoordigd door belangenbehartigers. Belangenbehartigers spelen een essentiële rol in het democratisch proces. We zien nu alleen dat de invloed van commerciële lobbyactiviteiten buitensporig is en bovenal, onevenredig is vergeleken met de invloed van belangenbehartigers zonder commerciële doeleinden. In een optimaal functionerend democratisch proces zou de toegang tot de bewindspersoon in evenwicht zijn en worden alle partijen even veel en grondig gehoord.

Het inzichtelijk krijgen van wie er lobbyt en voor welke specifieke doelen kan hieraan bijdragen. Dat is een eerste stap. Maar de initiatiefnemers zijn het met de leden van de SP-fractie eens, dat opnieuw gekeken moet worden wie lobbyen en wat we wenselijk vinden. We nodigen deze leden dan ook graag uit om deze discussie met ons aan te gaan tijdens de behandeling van de initiatiefnota.

Aanbeveling 4 heeft betrekking op lobbyen. In dat kader wordt een onafhankelijke lobbyfunctionaris voorgesteld. Wat is de onafhankelijke lobbyfunctionaris voor een soort orgaan? Wie stelt deze functionaris aan? Waar wordt deze ingesteld? Werkt deze functionaris voor de rijksoverheid als geheel of is het de bedoeling om per departement een lobbyfunctio-

naris aan te stellen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hier meer inzicht in.

Antwoord: De indieners stellen voor de onafhankelijke lobbyfunctionaris in te richten als een zelfstandig bestuursorgaan en te laten benoemen door de regering (bij koninklijk besluit). Belangrijk is dat er na de benoeming onafhankelijkheidswaarborgen in plaats zijn, waardoor de lobbyfunctionaris onafhankelijk kan opereren als hij eenmaal is aangesteld. De lobbyfunctionaris dient ingesteld te worden in op te stellen regelgeving omtrent het lobbyregister. De lobbyfunctionaris werkt voor de rijksoverheid als geheel. Zo houdt maar een autoriteit toezicht en wordt een overzichtelijk register opgesteld. Zo wordt de consistentie gewaarborgd. Daarbij kan een lobbyist bij verschillende bewindspersonen lobbyen. Die informatie kan in een totaal register overzichtelijk worden gepresenteerd.

De initiatiefnemers stellen dat agenda's van bewindspersonen op de websites slecht worden bijgehouden. In de reactie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt d.d. 11 juli 2022 wordt aangegeven dat het voornemen is om de agenda's gebruiksvriendelijker te maken. Hoe kijken de initiatiefnemers tegen dit voornemen dan wel deze ontwikkelingen aan, één en ander in relatie tot de door hen gedane voorstellen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie.

Antwoord: De initiatiefnemers moedigen deze ontwikkeling aan, maar vinden het niet voldoende. Met openbare agenda's wordt bij lange na niet voldoende transparantie geboden. In agenda's kunnen bijvoorbeeld onderwerpen heel breed omschreven worden, waardoor alsnog geen daadwerkelijk inzicht wordt geboden in de gemaakte afspraken. Zoals in de initiatiefnota uiteen is gezet, is uitonderzoek gebleken dat agenda's slecht worden bijgehouden en dat essentiële informatie zoals het onderwerp van het gesprek ontbreekt. Lobbyen is met deze regelgeving feitelijk oncontroleerbaar. Initiatiefnemers achten het van belang dat onder meer wordt gerapporteerd welk specifiek onderwerp is besproken, de naam van de lobbyisten en hoeveel geld er is betaald aan de lobbyisten voor de lobbyactiviteit. Om (de invloed van) lobbyen daadwerkelijk controleerbaar te maken is dus een uitgebreide registratieverplichting en rapportageverplichting van belang. Daarnaast is het van belang dat een functionaris toezicht houdt op de nauwkeurigheid, volledigheid en tijdigheid van deze registraties en rapportages.

Verder wijzen initiatiefnemers erop dat zij de voorkeur geven aan een lobbyregister en rapportageverplichting voor lobbyisten. Bewindspersonen hebben wellicht tijd om kort een onderwerp van gesprek in te vullen over een agenda, maar niet genoeg tijd om voldoende inzicht in de afspraken te verschaffen opdat lobbyen transparanter wordt. Daarnaast kunnen bewindspersonen alleen gesanctioneerd worden door middel van het systeem van ministeriele verantwoordelijkheid. Indieners kunnen zich slecht voorstellen dat een situatie waarin gebrekkig rapporteren of registreren meteen leidt tot het in meerderheid stemmen voor een motie van wantrouwen. Er zal daarom bijna niet gesanctioneerd kunnen worden als de verplichting bij bewindspersonen wordt neergelegd. Leg je de verplichting neer bij lobbyisten zelf, dan kan een lobbyfunctionaris boetes en sancties

opleggen afhankelijk van de ernst van de gebreken in de rapportages en verplichtingen. Van sanctivering gaat een generale en preventieve werking uit en daarmee wordt de transparantie ten aanzien van lobbyen verder gewaarborgd.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van de initiatiefnemers om ten minste een adviescommissie, onafhankelijke toezichtsautoriteit en lobbyfunctionaris aan te stellen, en financiële middelen daarvoor vrijmaken. Deze leden vragen aan de initiatiefnemers om in het kader van toekomstig coherent integriteitsbeleid een schema te maken waarin wordt weergegeven wat de taken en bevoegdheden zijn van deze stakeholders, inclusief sanctiemogelijkheden, en hoe deze stakeholders zich tot elkaar verhouden?

Antwoord:

Orgaan	Lobbyfunctionaris	Toezichtsautoriteit	Adviesorgaan
T.a.v.	Lobbyisten	Bewindspersonen en in voorkomend geval politiek assistenten	Bewindspersonen en in voorkomend geval politiek assistenten
Taken en bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> - Waarborgt de naleving van de lobbyregelgeving (houdt toezicht op de naleving); - Is verantwoordelijk voor ontvangst van de vereisten aangiften van registraties en rapportages; - Controleert de nauwkeurigheid, volledigheid, tijdigheid van registraties. - De functionaris waarschuwt een lobbyist als sprake is van een gebrekkige indiening. - De functionaris ontwikkelt een classificatie-, coderings- en kruisindexeringssysteem om de transparantie te vergroten. - De functionaris beheert de registraties en rapporten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Toetsen naleving van de wettelijke richtsnoeren; - Periodiek de toepassing van de gedragscode evalueren en te allen tijde aanbevelingen te doen over nodige aanpassingen; - Iedere zes maanden en een vooraf bepaald aantal dagen of weken voor het einde van het mandaat van de regering verslag uitbrengen over de naleving van de code aan de Minister-President en richting de Kamer, waarover vervolgens in de Kamer gedebatteerd wordt; - Rapporteren bij het aantreden en aftreden van een bewindspersoon aan de Minister-President en de Kamer; - Op eigen initiatief en op basis van reële meldingen van derden (niet zijnde anonieme derden) onderzoek instellen - Schriftelijke uitleg verlangen van iedere bewindspersoon of politiek assistent die de autoriteit ervan verdenkt in strijd te handelen met de wettelijke richtsnoeren; - Stukken opvragen van andere partijen en personen dan de bewindspersoon; - Personen onder ede horen; - De betreffende bewindspersoon of politiek assistent bij integriteitsschending waarschuwen en eisen dat dit gedrag wordt gecorrigeerd; - In geval van minimale overtreding een aanwijzing kan geven om tot een oplossing te komen en als de aanwijzing wordt nageleefd de zaak te sluiten; - Als sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit, zal de toezichtsautoriteit de regering, de Minister-President en de Tweede Kamer informeren. - Waarborgen dat bij overtreding van de integriteitswetgeving dit wordt gepubliceerd op de website van de rijksoverheid en eventueel zelf daartoe kan overgaan. 	<ul style="list-style-type: none"> - Geeft advies over hoe met integriteitskwesaties moet worden omgegaan; - Stelt een risicoanalyse op en tuigt een gecoördineerde strategie op voor integriteit van bewindspersonen en topambtenaren, bijvoorbeeld door het aanleveren van richtsnoeren en een risicokaart; - Doet onderzoek naar factoren die het vertrouwen in de politiek en de regering beïnvloeden en publiceert daarover jaarlijks in onderzoeksrapportages; - Doet aanbevelingen ter bevordering van de GRECO-aanbevelingen en verhoging van de integriteit.

Orgaan	Lobbyfunctionaris	Toezichtsautoriteit	Adviesorgaan
Sanctie	De functionaris kan een bestuurlijke boete en sancties 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 overtreeden 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 ontzeggen 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.	Handhaving volgens het systeem van ministeriele verantwoordelijkheid. In gevallen waarin het systeem van ministeriele verantwoordelijkheid niet werkt, bestuurlijke boetes en sancties waarvan de hoogte en strafmaat afhankelijk is van de ernst van de overtreding.	Geen sanctiemogelijkheid.

8. Voorstellen t.a.v. aanbeveling 5

Mede dankzij de motie van het lid Sneller (Kamerstuk 35 925 III, nr. 9) hebben de nieuw aangetreden bewindspersonen alle nevenfuncties kenbaar gemaakt en beëindigd. Verder hebben zij hun zakelijke belangen afgestoten, dan wel op afstand geplaatst. Tijdens hun zittingstermijn mogen bewindspersonen geen nevenfuncties bekleden en als hun zakelijke belangen veranderen dan zijn zij verplicht een melding te maken. De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de vraag van de Minister of met deze nieuwe regelgeving het überhaupt nog mogelijk is dat dergelijke belangenconflicten ontstaan. Deze leden vragen de initiatiefnemers hoe zij zouden antwoorden op de vraag van de Minister en indien zij die bevestigend beantwoorden of zij hier een aantal voorbeelden van zouden kunnen geven.

Antwoord: Initiatiefnemers achten de kans klein dat als deze regelgeving bindend wordt ingevoerd en wordt nageleefd, er nog belangenconflicten ontstaan. Initiatiefnemers vinden het echter belangrijk om een restbepaling op te nemen, mocht een dergelijke situatie toch ontstaan. Tijdens de zittingsperiode kunnen immers situaties voordoen die toch leiden tot een belangenconflict. Hierbij kan worden gedacht aan het voorbeeld dat is opgenomen in de initiatiefnota over de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Als de Minister trouwt met iemand die partner is bij een groot architectenbureau dat nieuwbouwprojecten ontwikkelt en een lobbytak opzet en lobbyt bij de Minister voor nieuwe wetgeving over de beoordeling van nieuwbouwaanvragen. In een dergelijke situatie kan worden

gesteld dat mogelijk sprake is van een conflict tussen persoonlijke belangen en officiële belangen.

9. Voorstellen t.a.v. aanbeveling 6

In punt 8 wordt een wettelijk verbod voorgesteld om als behartiger op hetzelfde werkterrein buiten de publieke sector te gaan werken voor een periode van achttien maanden na aftreden. In punt 10 wordt voorgesteld lobbyactiviteiten te verbieden voor een periode van twee jaar na aftreden. Waarom is in de ene situatie gekozen voor achttien maanden en waarom in de andere situatie voor twee jaar, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Waarom wordt voorgesteld lobbyactiviteiten voor oud-bewindspersonen gedurende twee jaar na het aftreden in zijn totaliteit te verbieden, zo vragen deze leden.

Antwoord: Bij een functie als lobbyist ontstaat altijd de schijn van belangenverstrengeling. De vraag kan dan immers worden gesteld of de contacten die zijn opgedaan tijdens de ambtsperiode gebruikt worden voor voordelen voor de lobbyactiviteiten. Dat is anders bij belangenbehartiging op hetzelfde werkterrein. Daar hoeft niet per se de schijn van belangenverstrengeling aan de orde te zijn. Daarom achten initiatiefnemers het gerechtvaardigd om in deze situaties een onderscheid te maken. Ook willen initiatiefnemers het niet voor te lange termijn lastig maken voor bewindspersonen om voor de baan te solliciteren die zij wensen. Initiatiefnemers kunnen zich echter ook vinden in de door de Minister voorgestelde termijn van twee jaar. Twee jaar achten de initiatiefnemers in ieder geval voldoende tijd om de schijn van belangenverstrengelingen te voorkomen. Met een gelijke termijn voorkom je daarnaast onduidelijkheden zoveel mogelijk.

Tot slot achten initiatiefnemers het noodzakelijk om lobbyactiviteiten in de totaliteit te verbieden, omdat de schijn van belangenverstrengeling zich voordoet. Een uitzonderingsmogelijkheid is daarom niet wenselijk. De schijn van belangenverstrengeling doet immers afbreuk aan het vertrouwen van de burgers in de politiek. Bij de termijn van het lobbyverbod is aangesloten bij het voorstel van de Minister.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om de integriteit van gewezen bewindspersonen wettelijk te verankeren. Deze leden ondersteunen het voornemen om het lobbyverbod, het draaideurverbod, de afkoelperiode stevig te verankeren. Dit heeft de Kamer ook uitgesproken. Zij vragen de initiatiefnemers of zij de mening delen dat dit gewoon in het reeds toegezegde wetsvoorstel dat dit najaar aan de Kamer zou worden gestuurd dient te worden geregeld.

Antwoord: De initiatiefnemers staan positief tegenover een zo spoedig, maar zorgvuldig mogelijke, wettelijke verankering en vinden inderdaad dat het lobbyverbod, het draaideurverbod en de afkoelperiode in het reeds toegezegde wetsvoorstel geregeld moeten worden. Initiatiefnemers benadrukken dat zij reeds lange tijd bezig waren met het schrijven van de initiatiefnota voordat de Minister concrete stappen zette en dat daarnaast de voorstellen van de Minister niet tegemoetkomen aan alle aanbevelingen van GRECO aan Nederland aangaande de politiek-bestuurlijke integriteit.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie aan de initiatiefnemers om te reflecteren op de verhouding tussen het recht van vrije arbeidskeuze (Artikel 10 van de Grondwet) en de gevoelige overstappen van topambte-

naren en politiek assistenten? Deze leden vragen of de initiatiefnemers in de toekomst voorzien dat de Grondwet hierop zou moeten worden aangepast?

Antwoord: De toezichtsautoriteit ziet toe op de mate waarin het voornemen tot het accepteren van een nieuwe baan van een voormalig bewindspersoon in strijd is met regelgeving omtrent de afkoelperiode. De leden van de D66-fractie verwijzen naar artikel 10 van de Grondwet wanneer zij spreken over het recht van vrije arbeidskeuze. Artikel 10 van de Grondwet gaat over de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, waar artikel 19, derde lid, Grondwet de vrije arbeidskeuze beschermt. De initiatiefnemers nemen aan dat de leden van de D66-fractie bedoelde te verwijzen naar artikel 19 lid 3 van de Grondwet. Dit artikel kent twee dimensies: de afwezigheid van beperkingen op de toegang tot (bepaalde typen) arbeid en de afwezigheid van dwang ten aanzien van de aanvaarding van die arbeid. De eerste dimensie speelt hier eventueel een rol. Het uitgangspunt is dat een ieder, dus ook voormalig bewindspersonen en hun politiek assistenten, in beginsel niet beperkt mag worden in de toegang tot bepaald werk.

Grondrechten zijn daarentegen niet absoluut en kunnen bij wet of krachtens de wet beperkt worden. De initiatiefnemers zijn van mening dat er rechtvaardiging bestaat voor het beperken van de vrije arbeidskeuze van voormalig bewindspersonen (en mogelijk, hun politiek assistenten), gelet op de maatschappelijke belangen die daarbij gediend zijn. Dit is nader uiteengezet in de initiatiefnota. Zij verwachten niet dat hiervoor de Grondwet moet worden aangepast, maar het is wel vereist dat deze beperking een wettelijke grondslag heeft.

Initiatiefnemers wijzen er tot slot op dat in arbeidsovereenkomsten vaak concurrentiebedingen en relatiebedingen zijn opgenomen. Een beperking van functies na uitdiensttreding is dus niet vreemd. Hoewel het groot lijkt in deze nota, betekenen de voorstellen dat slechts een zeer klein aantal functies uitgesloten is voor voormalige bewindspersonen.

De leden van de SP-fractie onderschrijven een groot deel van de maatregelen die indieners wensen. Daarbij merken deze leden wel op dat integriteit niet enkel wettelijk kan worden afgedwongen. Indien er immers geen morele afweging bij bestuurders wordt gemaakt, of de interne cultuur die moraliteit niet kent, zullen er altijd wegen te vinden zijn om niet integer te kunnen handelen. Wettelijke maatregelen kunnen uiteraard een belangrijke bijdrage leveren aan het bevorderen van de integriteit maar bij niet-integer handelen vereist dat volgens de genoemde leden ook extra maatregelen om eventuele geitenpaadjes te kunnen afsluiten. Zo stellen de initiatiefnemers voor dat de Minister-President ontheffing kan verlenen indien een bewindspersoon als belangenbehartiger op hetzelfde werkterrein buiten de publieke sector aan de slag wil. Deze leden wijzen op de recente geschiedenis waarbij de Minister-President heeft goedgekeurd dat voormalig bewindspersonen lobbyactiviteiten ontplooiden op hetzelfde werkterrein. Waarom hebben indieners voor deze uitzonderingsmogelijkheid gekozen? Waarom is een uitzonderingsmogelijkheid überhaupt wenselijk volgens de indieners en zou deze mogelijkheid dan niet met meer waarborgen omkleed moeten worden?

Antwoord: Initiatiefnemers sluiten zich aan bij het standpunt van de SP-fractie dat integriteit niet enkel wettelijk kan worden afgedwongen. Een omslag in de cultuur is inderdaad vereist. De initiatiefnemers waarderen de vraag van de SP-fractie naar de ontheffingsmogelijkheid van de Minister-President. Initiatiefnemers benadrukken dat de ontheffingsmogelijkheid moet worden gezien als een hardheidsclausule. Het uitgangspunt is dat het niet gebeurt om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. Als (de schijn van) belangenverstrengeling niet aan de orde is, moet de ruimte er zijn om daarvan ontheffing te verlenen en geen disproportionele beperking van het recht op vrije arbeidskeuze op te leggen. De ontheffingsmogelijkheid is neergelegd bij de Minister-President, omdat dit passend is in het huidige systeem.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de Kamer en het toezichtsorgaan controleren of de uitzonderingsmogelijkheid correct wordt gebruikt. Bij waarborgen omtrent de ontheffingsmogelijkheid kan dan ook worden gedacht aan dat de Minister-President verplicht advies moet vragen aan de toezichtsautoriteit en dat dit advies openbaar wordt gepubliceerd.

10. Voorstellen t.a.v. aanbeveling 7

Aanbeveling 7 heeft betrekking op het in het openbaar opgave doen van financiële en zakelijke belangen. Thans is het al zo dat zakelijke en financiële belangen van bewindspersonen op afstand moeten worden gezet dan wel worden afgestoten. Hoe wegen de initiatiefnemers het aspect van de privacy van personen die straks eventueel in het openbaar opgave moeten doen van hun financiële en zakelijke belangen?

Antwoord: Initiatiefnemers stellen voor om een wettelijk kader op te nemen over het melden en openbaar maken van financiële en zakelijke belangen door bewindspersonen. In dat wettelijk kader wordt opgenomen welke bezittingen, inkomsten, verplichtingen en andere belangen moeten worden aangegeven (en welke eventueel op afstand moeten worden geplaatst). Voor het grootste deel sluiten de voorgestelde bezittingen, inkomsten, verplichtingen en andere belangen aan bij wat reeds tijdens de formatie op afstand moet worden geplaatst en bekend wordt gemaakt in de brief van de Minister-President aan de Tweede Kamer, waarin wordt gemeld welke regelingen bewindspersonen hebben getroffen ten aanzien van (neven-)functies en van onverenigbare financiële, zakelijke en andere belangen. De voorgestelde regelgeving moet vooral worden gezien als een aanvulling t.a.v. hetgeen reeds tijdens de kabinetsformatie gebeurt. Tijdens de kabinetsformatie moet de kandidaat-bewindspersoon problematische belangen bij de formateur melden en stuurt de Minister-President een brief naar de Tweede Kamer waarin hij bekendmaakt welke belangen van wie op afstand zijn gezet. Blijkens een brief van de Minister-President moeten bewindspersonen bij het aanvaarden van een zakelijk of financieel belang tijdens de ambtstermijn een voorziening treffen en melding maken aan de Tweede Kamer. Tijdens de functieoefening kunnen zich immers relevante wijzigingen in de private belangen voordoen. Het gaat dus vooral om een aanvulling op het reeds bestaande kader. Als daarbij een helder kader wordt opgesteld welke financiële en zakelijke belangen gemeld moeten worden, wordt de bewindspersoon ook beschermd, omdat de

bewindspersoon zo rechtszekerheid heeft welke belangen gemeld moeten worden.

Bij wet mogen beperkingen worden gesteld op het recht op privacy. In dit geval moet het recht op privacy worden afgewogen tegen de voordelen van transparantie inzake financiële en zakelijke belangen. Door het openbaar maken van deze belangen kan controle worden uitgeoefend dat bewindspersonen (en politiek assistenten) zich in hun besluitvorming niet laten leiden door persoonlijke belangen. Dit is aldus een zwaarwegend belang van de samenleving. Initiatiefnemers vinden daarom ook dat dit belang in zwaar moet wegen. Initiatiefnemers vinden echter ook dat een inbreuk op het recht op privacy niet verder moet gaan dan strikt noodzakelijk is. Daarom is het belangrijk om in het wettelijk kader vast te leggen welke zakelijke en financiële belangen gemeld en openbaar moeten worden. Immers, voor niet elk financieel of zakelijk belang geldt dat deze relevant kunnen zijn voor de besluitvorming.

Waarom wordt het openbaar opgave doen ook voorgesteld voor echtgenoten van bewindspersonen? Echtgenoten van bewindspersonen zijn toch zelfstandige individuen. Hoe zien de initiatiefnemers dat?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel, om ook een melding te doen van de zakelijke belangen van partners en afhankelijke familieleden van bewindspersonen. In het implementatievoorstel van de Minister wordt aangegeven dat zakelijke belangen van familie niet worden meegenomen als de bewindspersoon daar geen zeggenschap over heeft. Deze leden vragen aan de initiatiefnemers om te reflecteren op de reactie van de Minister. Zij vragen aan de initiatiefnemers om nader toe te lichten in hoeverre zij de mening van de Minister delen dat geen zeggenschap in zakelijke belangen van familie, voldoende is om de schijn van belangenverstremgeling tegen te gaan? Tevens zouden zij graag willen weten wanneer naar de opvatting van initiatiefnemers de balans tussen het recht op privacy enerzijds en het belang van adequate bewaking van de integriteit van de publieke sector anderzijds precies goed is bij kwesties als deze. Specifiek zijn zij benieuwd wanneer de initiatiefnemers zouden menen dat de vraag om transparantie te ver zou gaan in deze.

Antwoord: Initiatiefnemers wijzen erop dat slechts wordt voorgesteld om opgave te doen van de relevante, economische, commerciële of financiële belangen van echtgenoten/partners en afhankelijke familieleden. De details van deze opgaven hoeven echter in beginsel niet openbaar te worden gemaakt, gelet op het recht op bescherming van het privéleven en persoonsgegevens. Dit wordt voorgesteld om te voorkomen dat (de schijn van) belangenverstremgeling kan ontstaan. Door de informatie niet openbaar te maken, wordt geen vergaande inbreuk gemaakt op het recht van privacy van de echtgenoten/partners en afhankelijke familieleden en kan de Tweede Kamer wel controle uitoefenen. Daarom menen initiatiefnemers dat de vraag om transparantie in deze niet te ver zou gaan. De initiatiefnemers streven naar een optimale openbaarheid, binnen de bestaande wettelijke en regelgevende kaders inzake privacy. Daarbij wordt aldus een afweging gemaakt tussen het publieke belang van transparantie en controleerbaarheid dat moet bijdragen aan de integriteit enerzijds en het belang op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en bescherming van persoonlijke gegevens anderzijds. De initiatiefnemers stellen zich daarbij op het standpunt

dat openbaarmaking van gegevens van familieleden doorgaans te ver gaat. In principe hoeven de gegevens niet openbaar te worden gemaakt. Zodra sprake is van de schijn van belangenverstremgeling, kunnen er beheersmaatregelen worden getroffen. Initiatiefnemers wijzen wel op uitzonderingen. Een omstandigheid voor openbaarmaking van belangen van de echtgenoot is bijvoorbeeld de volgende. Als beiden onroerend goed gemeenschappelijk bezitten en dat in de gemeenschap van goederen valt, is het enkel op naam zetten van de partner die geen Minister wordt vlak voor de benoeming, juist een reden om het wel openbaar te maken.

Initiatiefnemers merken op dat situaties van elkaar verschillen en dat individuele situaties altijd aan een bepaalde context gebonden zijn. Individuele situaties dienen om die reden optimaal controleerbaar te zijn. Van een belangenconflict is sprake wanneer een bewindspersoon een persoonlijk belang heeft dat van invloed kan zijn op de uitvoering van zijn of haar taken en bevoegdheden als bewindspersoon. Persoonlijke belangen kunnen eigen privébelangen zijn, maar ook belangen van echtgenoten/partners. Initiatiefnemers delen dan ook niet de mening dat geen zeggenschap in zakelijke belangen van familie, voldoende is om de schijn van belangenverstremgeling tegen te gaan. Ook de belangen van familie kunnen immers een rol spelen op beslissingen van de Minister of het doen lijken alsof die belangen een rol spelen. De Minister merkt hierover op ervan uit te gaan dat mensen in de huidige maatschappij als zelfstandige individuen worden beschouwd die geacht worden economisch onafhankelijk te zijn. Ondanks dat dit normatief gezien in lijn ligt met de opvatting van de initiatiefnemers, kunnen zij zich aldus niet aan de realiteit onttrekken dat dit niet altijd het geval is. Belangen van familie kunnen daadwerkelijk invloed uitoefenen op de beslissingen van bewindspersonen of die schijn opwerpen, het ontbreken van zeggenschap is niet voldoende om dat tegen te gaan. Dat moet controleerbaar zijn voor de Tweede Kamer en de Tweede Kamer kan deze controletaak slechts uitoefenen als ze op de hoogte zijn van de belangen van deze personen. Daarnaast hoeft niet eens daadwerkelijke belangenverstremgeling een rol te spelen, maar is ook een schijnbaar geval van belangenverstremgeling kwetsbaar voor het vertrouwen van de burgers in de politiek. Deze gevallen moeten daarom ook voorkomen worden en ook daar moet controle op worden uitgeoefend.

Wordt het in het openbaar doen van opgave van financiële en zakelijke belangen ook voor politiek assistenten voorgesteld, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Waarom zou hier niet volstaan kunnen worden met eventuele aanpassing van de voor ambtenaren geldende wet- en regelgeving?

Antwoord: Initiatiefnemers stellen in lijn van GRECO voor om de verplichting tot in het openbaar doen van opgave van financiële en zakelijke belangen ook op politiek assistenten van toepassing is. Deze verplichting dient namelijk vastgelegd te worden in de voorgestelde wettelijke gedragscode. Deze gedragscode is ook van toepassing op politiek assistenten, voor zover de belangen van invloed kunnen zijn op de besluitvorming en de politiek assistenten daarin een beslissende invloed kunnen uitoefenen. Deze openbaarmaking voor politiek assistenten zal dus niet snel van toepassing zijn.

Initiatiefnemers hebben, zoals gezegd, lang nagedacht over de invulling van integriteitsbeleid voor politiek assistenten en zien dat de positie van politiek assistenten anders is dan die van bewindspersonen. Dit speelt ook met betrekking tot het openbaar doen van opgave van financiële en zakelijke belangen een rol. Initiatiefnemers staan open voor een nader gesprek over de positie van politiek assistenten en andere ideeën over de invulling van deze positie.

Initiatiefnemers menen dat ook kan worden volstaan met aanpassingen van de geldende wet- en regelgeving voor politiek assistenten. Initiatiefnemers achten het overzichtelijker om de wettelijke gedragscode ook deels van toepassing te verklaren op politiek assistenten, namelijk in bovengenoemde situatie.

11. Voorstellen t.a.v. aanbeveling 8

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om zo spoedig mogelijk de wetsvoorstellen die worden voorbereid op de Ministeries van Justitie en Veiligheid, en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de Kamer te sturen. Deze leden hebben uit de reactie van de Minister ervan kennisgenomen dat de Kamer in het najaar een hoofdlijnenbrief ontvangt. Zij vragen aan de initiatiefnemers om te reageren op het implementatievoorstel van de Minister. Kunnen de initiatiefnemers toelichten wat de impact hiervan zal zijn op toekomstige evaluaties van GRECO?

Antwoord: Initiatiefnemers merken op dat het voorstel om zo spoedig mogelijk de wetsvoorstellen die worden voorbereid op de Ministeries van Justitie en Veiligheid, en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de Kamer te sturen, ziet op de wetsvoorstellen inzake aanpassing van de regeling van vervolging van ambtsmisdrijven. De Minister heeft daar inderdaad over opgemerkt dat de Kamer in het najaar een hoofdlijnenbrief ontvangt. De inhoud van de GRECO-aanbeveling is meegenomen in het rapport dat de Commissie Fokkens heeft uitgebracht. De initiatiefnemers menen dat als de aanbevelingen uit dat rapport worden gevolgd, voldaan wordt aan de GRECO-aanbeveling. Voor de toekomstige evaluatie zal een hoofdlijnenbrief naar verwachting echter niet genoeg zijn. Over het algemeen waardeert GRECO alleen concrete stappen positief en zijn beleidsvoornemens niet genoeg om een positieve evaluatie van GRECO te ontvangen.

Wat dat betreft is de Nederlandse regering ten opzichte van alle aanbevelingen veel te laat, omdat er geen enkele wet is ingediend. GRECO zal dan ook in het tweede evaluatierapport moeten concluderen dat er op de meeste punten geen vooruitgang is gemaakt.