



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Verlag doeltreffendheid en effecten Regeling toezicht en handhaving Gedragscode

28 februari 2024

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Samenvatting	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Beperkte reikwijdte evaluatie.....	4
2 Totstandkoming Gedragscode en Regeling	5
2.1 Voorgeschiedenis	5
2.2 Plenair debat over de Gedragscode en de Regeling	5
2.3 Onafhankelijk adviseur integriteit	6
2.4 Inhoud van de Regeling	6
3 Ervaringen in de praktijk	7
3.1 Eerste jaarverslag College	7
3.2 Tweede jaarverslag College	8
3.3 Rapportages na tweede verslagperiode (2023)	10
4 Aanbevelingen College en onafhankelijk adviseur integriteit.....	12
4.1 Aanbevelingen College	12
4.2 Aanbevelingen onafhankelijk adviseur integriteit	13
5 Voorstellen tot wijziging	14
5.1 Verhelderen van de rollen van het College, het Presidium en de melder	14
5.2 Werkwijze van het College	16
5.3 Sanctiemogelijkheden en toezicht op de handhaving van sancties	17

Samenvatting

Op 22 september 2020 stelde de Tweede Kamer de Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: Gedragscode) en de Regeling toezicht en handhaving Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: Regeling) vast.¹ De Gedragscode en de Regeling zijn op 1 april 2021 in werking getreden.² Artikel 17 van de Regeling bepaalt dat de Kamer twee jaar na de inwerkingtreding van deze regeling een verslag opstelt over de doeltreffendheid en de effecten van deze regeling in de praktijk.

Dit verslag heeft een beperkte reikwijdte. Het is gericht op de doeltreffendheid en de effecten van de Regeling in de praktijk. Het betreft niet een evaluatie van de Gedragscode zelf. Daarmee is nog beperkte ervaring opgedaan. Het is belangrijk om hiervoor de nodige tijd te nemen. De Gedragscode en bijbehorende toelichting vormen immers een levend document, dat in de praktijk verdere invulling krijgt, zoals ook bij de totstandkoming ervan aangegeven.

Dit verslag schetst in hoofdstuk 2 de hoofdlijnen van de totstandkoming van de Gedragscode en de Regeling. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 aan de hand van het tweetal jaarverslagen van het College van onderzoek integriteit (hierna: College) dat sinds de inwerkingtreding van de Regeling is verschenen in op de ervaringen in de praktijk. Het gaat in op de meldingen die bij het College zijn binnengekomen, de verschenen rapportages van het College en de meer algemene opmerkingen die het College in de verschenen jaarverslagen heeft gemaakt.

De aanbevelingen die het College en de onafhankelijk adviseur integriteit in hun jaarverslagen doen, komen in hoofdstuk 4 aan de orde. Vervolgens doet het Presidium in hoofdstuk 5 een aantal voorstellen tot verbetering van de Regeling. Het gaat daarbij om verbeteringen ten aanzien van de reikwijdte van de Gedragscode en de Regeling, de positie van degene die een overtreding van de Gedragscode meldt, een verfijning van sanctiemogelijkheden en het toezicht op de handhaving van sancties. Een wijzigingsvoorstel ten aanzien van de Regeling toezicht en handhaving Gedragscode wordt zo snel mogelijk aan de Kamer voorgelegd, waarna behandeling in de Kamer plaatsvindt.

¹ Kamerstuk 35 351, nrs. 1 en 5; Handelingen 2020/21, nr. 4, 18 en 19.

² Kamerstuk 35 351, nrs. 9 en 10.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 22 september 2020 stelde de Tweede Kamer de Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: Gedragscode) en de Regeling toezicht en handhaving Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: Regeling) vast.³ De Gedragscode en de Regeling zijn op 1 april 2021 in werking getreden.⁴

Artikel 17 van de Regeling bepaalt dat de Kamer twee jaar na de inwerkingtreding van deze regeling een verslag opstelt over de doeltreffendheid en de effecten van deze regeling in de praktijk. Hieraan geeft het onderstaande gevolg.⁵

Het Presidium besloot tijdens zijn vergadering van 24 mei 2023 een voorstel tot verduidelijking van de Regeling uit te werken, waarbij de ervaringen en aanbevelingen van het College van onderzoek integriteit (hierna: College) worden betrokken. Ook de aanbevelingen gedaan door de adviseur Integriteit worden meegenomen. Het Presidium gaat bij dit verslag uit van de aard en functie van de Regeling zoals deze besproken zijn bij de totstandkoming en vaststelling van de Gedragscode en de Regeling. Het Presidium informeerde de Kamer hierover bij brief van 30 mei 2023.⁶ Daarbij werden als aandachtspunten voor dit verslag genoemd onder andere de wijze van publiceren van rapportages en het jaarverslag, de sanctiemogelijkheden en de handhaving van de sancties. Ook de communicatie over doel en intentie van de Regeling werd genoemd.

1.2 Beperkte reikwijdte evaluatie

Dit verslag is gericht op de doeltreffendheid en de effecten van de Regeling in de praktijk. De evaluatie heeft daarmee een beperkte reikwijdte. Het betreft niet een evaluatie van de Gedragscode zelf. Eventuele uitbreiding of verbreding, bijvoorbeeld in het kader van grensoverschrijdend gedrag, is hier dus niet meegenomen.⁷ Alleen een enkele aanscherping van de reikwijdte van de Gedragscode wordt voorgesteld. Met de Gedragscode is nog beperkte ervaring opgedaan. Het is belangrijk om hiervoor de nodige tijd te nemen. De Gedragscode en bijbehorende toelichting vormen immers een levend document, dat in de praktijk verdere invulling krijgt, zoals ook bij de totstandkoming ervan aangegeven.

³ Kamerstuk 35 351, nrs. 1 en 5; Handelingen 2020/21, nr. 4, 18 en 19.

⁴ Kamerstuk 35 351, nrs. 9 en 10.

⁵ Dit verslag is opgesteld door het Presidium met ondersteuning van de Dienst Analyse en Onderzoek.

⁶ Kamerstuk 35 351, nr. 16.

⁷ Zie ook de brief van het Presidium van 17 november 2023 over onder meer het idee van een gedragscode over omgangsvormen tussen parlementsleden en ambtenaren naar Brits voorbeeld, Kamerstuk 36 221, nr. 14.

2 Totstandkoming Gedragscode en Regeling

2.1 Voorgeschiedenis

De Gedragscode en de Regeling zijn op 1 april 2021 in werking getreden, nadat de Kamer beide op 22 september 2020 vaststelde.⁸ Daaraan vooraf gingen de werkzaamheden van de werkgroep 'Integriteit Leden van de Tweede Kamer', die het Presidium in 2013 instelde naar aanleiding van de motie-Heijnen c.s.⁹ De werkgroep betrok bij haar werkzaamheden de aanbevelingen van de 'Groep Staten Tegen Corruptie' (GRECO, orgaan van de Raad van Europa) van juni 2013 en presenteerde in oktober 2014 haar rapport.¹⁰ Een GRECO-nalevingsverslag leidde op verzoek van het Presidium in november 2018 opnieuw tot een rapport met aanbevelingen van deze werkgroep.¹¹ Dat rapport bevat onder meer een overzicht van (de toenmalige) integriteitsregels in enkele andere parlementen.¹²

Tijdens het debat over de Raming voor 2020 werd het rapport van de werkgroep behandeld.¹³ Dat leidde tot de motie-Van der Molen c.s., die met algemene stemmen werd aangenomen.¹⁴ Die motie verzocht het Presidium met een voorstel te komen om maatregelen voor toezicht en handhaving nader uit te werken. Het Presidium bood vervolgens de Gedragscode en daarna ook een voorstel voor een regeling inzake toezicht en handhaving aan de Kamer aan.¹⁵ De Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken stelde hierover een aantal vragen aan het Presidium.¹⁶ Op 10 september 2020 vond vervolgens een plenair debat over de Gedragscode en de Regeling plaats.

2.2 Plenair debat over de Gedragscode en de Regeling

Tijdens het plenaire debat over de Gedragscode en de Regeling werd, aan de hand van twee amendementen, nadrukkelijk stilgestaan bij de vraag wie een melding van overtreding van de Gedragscode kan indienen en in hoeverre de mogelijkheid van schorsing van een Kamerlid gewenst was. Een amendement om enkel Kamerleden (in plaats van iedereen) het recht te geven om een melding in te dienen werd voor de stemming ingetrokken, net als een amendement dat de schorsing als sanctie uit de

⁸ Kamerstuk 35 351, nrs. 1, 5, 9 en 10; Handelingen 2020/21, nr. 4, 18 en 19.

⁹ Kamerstuk 28 844, nr. 69.

¹⁰ Kamerstuk 33 400 VII nr. 78; Kamerstuk 33 924, nr. 15.

¹¹ Kamerstuk 35 166, nr. 5.

¹² Zie bijlage 4.

¹³ Kamerstuk 35 166, nr. 21. Ook is er een schriftelijk overleg gevoerd over de aanbiedingsbrief van het Presidium bij het rapport van de werkgroep, zie: Kamerstuk 35 166, nr. 8.

¹⁴ Kamerstuk 35 166, nr. 20; Handelingen 2018/19, nr. 94, 8.

¹⁵ Kamerstuk 35 351, nrs. 1, 2 en 5.

¹⁶ Kamerstuk 35 351, nrs. 3 en 4.

Regeling schrapte.¹⁷ Een amendement dat een evaluatiebepaling toevoegde aan de Regeling kwam wel in stemming en werd aangenomen.¹⁸

2.3 Onafhankelijk adviseur integriteit

Daarnaast benoemde het Presidium op basis van de aanbevelingen van de werkgroep per 1 januari 2020 een onafhankelijk adviseur integriteit.¹⁹ Kamerleden kunnen de onafhankelijk adviseur benaderen voor vertrouwelijk, schriftelijk advies over de uitleg en toepassing van de regels op het gebied van integriteit. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om vragen of dilemma's omtrent het aangaan van nevenfuncties of hoe om te gaan met belangen of geschenken. De adviseur stelt jaarlijks een geanonimiseerd jaarverslag op, dat aan het Presidium wordt gezonden en vervolgens openbaar wordt gemaakt. In het jaarverslag kan de adviseur aanbevelingen doen voor verbetering van de integriteitsregels.

2.4 Inhoud van de Regeling

Kern van de Regeling, zoals die in april 2021 in werking trad, is dat iedereen een klacht kan indienen over niet-naleving van de Gedragscode door een Kamerlid, waarna het College die melding behandelt. Onderzoek door het College leidt tot een rapportage met bevindingen. Het College kan daarbij aanbevelen om een sanctie op te leggen. De sanctie kan bestaan uit een aanwijzing, een berisping of een schorsing. De Kamer beslist over het opleggen van de aanbevolen sanctie.

De Regeling stelt verschillende eisen aan meldingen. Zo moeten de naam en het postadres van de melder zijn vermeld, net als de naam van het Kamerlid over wie de melding gaat en de feiten die tot het doen van de melding hebben geleid.²⁰ Het College kan besluiten een melding niet in behandeling te nemen wanneer niet is voldaan aan deze vereisten, wanneer het deze kennelijk ongegrond acht of wanneer eenzelfde melding door verschillende melders is gedaan.²¹ Het College kan verder geen meldingen in behandeling nemen over mogelijke overtredingen waarbij in het Reglement van Orde op andere wijze in het toezicht is voorzien, zoals uitspraken en gedragingen van Kamerleden tijdens debatten.²² Hetzelfde geldt voor meldingen over mogelijke strafbare feiten.²³ In die gevallen is er immers al een andere vorm van toezicht beschikbaar. De Regeling is bedoeld om lacunes op te vullen waarvoor nog geen vorm van toezicht bestond.²⁴

¹⁷ Kamerstuk 35 351, nrs. 6 en 7; Handelingen 2020/21, nr. 4, 19.

¹⁸ Kamerstuk 35 351, nr. 8; Handelingen 2020/21, nr. 4, 19.

¹⁹ Brief van het Presidium inzake benoeming onafhankelijk adviseur integriteit d.d. 28 november 2019.

²⁰ Artikel 6, tweede lid.

²¹ Artikel 6, derde lid.

²² Artikel 6, vierde lid.

²³ Artikel 6, vijfde lid.

²⁴ Zie ook: Kamerstuk 35 351, nr. 2, p. 2.

3 Ervaringen in de praktijk

3.1 Eerste jaarverslag College

Sinds de inwerkingtreding van de Regeling zijn twee jaarverslagen van het College verschenen, die inzicht bieden in de ervaringen van het College met toepassing van de Regeling.²⁵ In de eerste verslagperiode (van 1 april 2021 tot en met 31 januari 2022) zijn bij het College in totaal 108 meldingen binnengekomen.²⁶ Verreweg de meeste meldingen hebben betrekking op gedragingen die niet vallen onder de Gedragscode.²⁷ Twee meldingen zijn door het College behandeld.

Verschenen rapportages in eerste verslagperiode (2021)

De eerste melding²⁸ betrof overtreding van coronaregels en daarmee van de huisregels van de Kamer. Hierbij was er sprake van het vermoeden van een strafbaar feit, omdat overtreding van de coronaregels strafbaar was gesteld. Het College heeft de melding ontvankelijk geacht, aangezien het Openbaar Ministerie aan het College had aangegeven geen vervolging te zullen instellen. In de ogen van het College was daarmee voldaan aan de formele vereisten voor meldingen.²⁹ Het College deed daarop onderzoek naar de melding en verklaarde die vervolgens ongegrond. De Gedragscode was naar het oordeel van het College dus niet geschonden.

De tweede melding³⁰ betrof het niet registreren van nevenfuncties en was ten tijde van het verschijnen van het jaarverslag nog niet afgerond.

Het College merkte verder in zijn eerste jaarverslag op dat enkele Kamerleden niet de medewerking verleenden aan onderzoek die van hen mocht worden verwacht.³¹ De Regeling vereist die medewerking expliciet.³²

²⁵ Te vinden via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/integriteit-en-openbare-registers/college-van-onderzoek-integriteit-0>.

²⁶ Jaarverslag College van onderzoek integriteit 2021, p. 3.

²⁷ Jaarverslag College van onderzoek integriteit 2021, p. 4.

²⁸ Kenmerk COI.2021.0003, 28 oktober 2021. De rapportages van het College zijn te vinden via:

<https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/integriteit-en-openbare-registers/college-van-onderzoek-integriteit-0>.

²⁹ Zie de vereisten uit artikel 6.

³⁰ Kenmerk COI.2021.0021, 22 februari 2022.

³¹ Jaarverslag College van onderzoek integriteit 2021, p. 6.

³² Artikel 7, tweede lid: "Het Kamerlid verleent medewerking aan dat verzoek [om informatie]." en artikel 8, vierde lid: "Het Kamerlid verleent de medewerking die door het College in het kader van zijn onderzoek wordt verlangd."

3.2 Tweede jaarverslag College

Het tweede jaarverslag had betrekking op de periode 1 februari 2022 tot en met 31 december 2022. In die periode kwamen bij het College in totaal 314 meldingen binnen.³³ Dat betekent dat het totaal aantal meldingen sinds de inwerkingtreding van de Regeling tot eind 2022 422 bedraagt.

Ook in 2022 had het grootste aantal meldingen betrekking op gedragingen die niet vallen onder de Gedragscode.³⁴ Er zijn tien meldingen in behandeling genomen.³⁵ Over drie meldingen is een rapportage verschenen. Daarnaast werd de behandeling van één melding uit de vorige verslagperiode afgerond. De behandeling van zes meldingen was ten tijde van het tweede jaarverslag nog niet afgerond en één melding is onderzocht, maar gaf geen aanleiding voor een rapportage.

Verschenen rapportages in tweede verslagperiode (2022)

De verschenen rapportages hebben betrekking op het niet registreren van nevenfuncties en eventuele neveninkomsten.³⁶ De melding uit de vorige verslagperiode verklaarde het College gegrond, waarop een aanbeveling volgde om het betreffende Kamerlid een aanwijzing tot registratie en een berisping te geven.³⁷ Op 15 maart 2022 besloot de Kamer daartoe.³⁸

De drie meldingen uit verslagjaar 2022 zijn gevoegd behandeld en hebben betrekking op drie Kamerleden.³⁹ Het College verklaarde de meldingen gegrond voor zover die betrekking hadden op het niet registreren van nevenactiviteiten. Het College heeft niet kunnen vaststellen of er sprake was van neveninkomsten en sprak over dat deel van de melding daarom geen oordeel uit. Het College deed daarop de aanbeveling om de drie Kamerleden een aanwijzing tot registratie te geven en een berisping. Ten aanzien van één van de Kamerleden oordeelde het College dat er sprake was van verzwarende omstandigheden, omdat het College in een eerdere rapportage een melding over hetzelfde onderwerp (niet registreren van nevenfuncties) gegrond verklaarde, het Kamerlid registratie weigert en hij eveneens medewerking aan het onderzoek weigert. Dat leidde tot de aanbeveling om het betreffende Kamerlid, naast de aanwijzing tot registratie en een berisping, een schorsing op te leggen van zeven kalenderdagen, waarbij het Kamerlid is uitgesloten van het deelnemen aan plenaire vergaderingen (behoudens stemmingen), aan commissievergaderingen of aan andere activiteiten die door of namens de Kamer worden gehouden. Op 18 oktober 2022 besloot de Kamer daartoe.⁴⁰

³³ Jaarverslag College van onderzoek integriteit 2022, p. 3.

³⁴ Jaarverslag College van onderzoek integriteit 2022, p. 4.

³⁵ Jaarverslag College van onderzoek integriteit 2022, p. 5.

³⁶ Kenmerk COI.2021.0021, 22 februari 2022; Kenmerk COI.2022.0139, 0140, 0141, 28 september 2022.

³⁷ Kenmerk COI.2021.0021, 22 februari 2022.

³⁸ Handelingen 2021/22, nr. 60, 18.

³⁹ Kenmerk COI.2022.0139, 0140, 0141, 28 september 2022.

⁴⁰ Handelingen 2022/23, nr. 13, 13.

De zes meldingen die in behandeling zijn genomen in 2022, maar nog niet zijn afgerond, betroffen het niet registreren van nevenactiviteiten (drie meldingen), het overtreden van regels van de Kamer (twee meldingen) en het aannemen van ongewenste giften en gunsten (één melding).

Doorlooptijd

Het College merkte verder in zijn jaarverslag 2022 op dat de doorlooptijd van meldingen in veel gevallen is toegenomen, sterk varieert en vooraf lastig te bepalen is.⁴¹ Van meldingen die niet in onderzoek zijn genomen (bijvoorbeeld omdat ze kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk zijn of doordat het College niet bevoegd is), noemt het College een doorlooptijd “tussen de vier weken tot zelfs vier maanden”. Van meldingen die wel in onderzoek worden genomen, kan dit nog met enkele maanden toenemen, zo merkte het College op, bijvoorbeeld in het geval van complexe materie of doordat betrokkenen moeten worden gehoord. Het College noemt de doorlooptijden (te) lang en wijdt dat behalve aan de procedurele vereisten in de Regeling aan personele onderbezetting tijdens de verslagperiode. Het jaarverslag vermeldt dat de werkdruk voor zowel de Collegeleden als de ondersteunende medewerkers in de verslagperiode aanzienlijk is toegenomen, gelet op het toenemende aantal meldingen.⁴² Het College heeft verzocht om uitbreiding van het aantal secretariaatsuren. Het College werkte verder aan een efficiënte afhandeling door het opstellen van standaardformuleringen en door niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde meldingen enkelvoudig af te doen.

Beperkte onderzoeksmogelijkheden College bij onderzoek naar neveninkomsten

Ook merkte het College op dat het beperkte onderzoeksmogelijkheden heeft in een onderzoek naar eventuele neveninkomsten.⁴³ Dat is naar het oordeel van het College ook niet nodig, omdat in de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer een goede regeling is opgenomen tussen Kamer en de Belastingdienst en forensisch onderzoek aan andere instanties bij wet is opgedragen. Het College is aangewezen op informatie uit (semi-)openbare bronnen, zoals de registers van de Kamer van Koophandel, en op informatie door partijen verstrekt. Het College merkte op dat in onderzoeken over neveninkomsten de conclusie daarom vaak zal zijn dat het College de feiten niet heeft kunnen achterhalen, waardoor het geen oordeel over dat onderdeel van de melding kan geven.

Medewerking Kamerleden: laat in aantal gevallen te wensen over

Net als in het eerste jaarverslag merkte het College ook ten aanzien van de tweede verslagperiode op dat het van een aantal Kamerleden niet de vereiste medewerking aan zijn onderzoeken heeft gekregen.⁴⁴ Het College gaf aan dat het niet meewerken als

⁴¹ Jaarverslag College van onderzoek integriteit 2022, p. 5.

⁴² Jaarverslag College van onderzoek integriteit 2022, p. 3.

⁴³ Jaarverslag College van onderzoek integriteit 2022, p. 8.

⁴⁴ Jaarverslag College van onderzoek integriteit 2022, p. 9.

een verzwarende omstandigheid kan gelden die van invloed kan zijn op de aanbevolen sanctie bij gegronde meldingen.

3.3 Rapportages na tweede verslagperiode (2023)

Sinds het verschijnen van het tweede jaarverslag van het College over 2022 heeft het Presidium in 2023 vijf rapportages van het College naar de Kamer gestuurd. De eerste rapportage heeft betrekking op het aannemen van geschenken, zoals de ontvangst van toegangsbewijzen voor sportevenementen.⁴⁵ Het College concludeerde geen schending van gedragsregel 1 van de Gedragscode (onafhankelijk en in het algemeen belang uitoefenen van het ambt) en/of gedragsregel 2 (geen giften of gunsten accepteren die bedoeld zijn om het handelen van een Kamerlid in het ambt te beïnvloeden).

De tweede rapportage heeft betrekking op het niet registreren van nevenfuncties.⁴⁶ Hoewel het College een overtreding van de Gedragscode constateerde, deed het geen aanbeveling, omdat de betreffende persoon inmiddels geen Kamerlid meer is. Zoals in een eerdere rapportage heeft het College niet kunnen vaststellen of er neveninkomsten zijn ontvangen, waardoor het geen oordeel uitsprak over de registratie daarvan.

Een derde rapportage heeft betrekking op vier Kamerleden, van wie er één ten tijde van het verschijnen van de rapportage geen Kamerlid meer was.⁴⁷ De melding betrof eveneens het niet registreren van nevenfuncties. Het College constateerde een schending van de Gedragscode en beval aan de drie zittende Kamerleden een aanwijzing tot registratie, een berisping en een schorsing van zeven aaneengesloten kalenderdagen op te leggen. Daarbij speelde een rol dat de betreffende leden niet meewerkten aan het onderzoek van het College en er sprake is van recidive ten aanzien van het niet naleven van geldende registratieverplichtingen. Het College deed geen aanbeveling ten aanzien van degene die geen Kamerlid meer was. Op 19 december 2023 stemde de Kamer in met de aanbevelingen van het College.⁴⁸

Ook de vierde rapportage heeft betrekking op het niet registreren van nevenfuncties en neveninkomsten.⁴⁹ Het College constateerde een schending van de Gedragscode. Het ging hierbij om nevenfuncties als (voormalig) Statenlid en lid van de gemeenteraad. Het College merkte op dat de ontvangst van de neveninkomsten vaststaat, nu die volgt uit wettelijke regels.⁵⁰ Ook merkte het College als verzwarende omstandigheden op dat het Kamerlid geen medewerking heeft verleend aan het onderzoek van het College en dat er sprake is van recidive ten aanzien van het niet naleven van

⁴⁵ Kenmerk COI.2022.0423, 3 oktober 2023.

⁴⁶ Kenmerk COI.2022.0156, 5 oktober 2023.

⁴⁷ Kenmerk COI.2023.0428, 0434, 0435, 0436, 19 oktober 2023.

⁴⁸ Handelingen nog niet beschikbaar, zie ongecorrigeerd stenogram via

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2023A07768.

⁴⁹ Kenmerk COI.2023.0440, 19 oktober 2023.

⁵⁰ Kenmerk COI.2023.0440, 19 oktober 2023, p. 4.

registratieverplichtingen. Daar staat tegenover, zo overwoog het College, dat het in dit geval gaat om het niet registreren van twee publieke nevenfuncties. Deze nevenfuncties en de genoten neveninkomsten zijn ten gevolge daarvan kenbaar voor het publiek, aldus het College. Ook met die omstandigheid hield het College rekening. Op basis daarvan kwam het College tot de aanbeveling om een aanwijzing tot registratie en een berisping op te leggen. Op 19 december 2023 stemde de Kamer in met de aanbevelingen van het College.⁵¹

De vijfde rapportage betrof twee meldingen ten aanzien van één Kamerlid, over het niet registreren van nevenactiviteiten en het schenden van coronaregels.⁵² Het College concludeerde een schending van de registratieverplichtingen, doordat belangen in een restaurant niet zijn geregistreerd. Het Kamerlid heeft de deelneming op afstand geplaatst door middel van een stichting administratiekantoor (STAK). Het College is echter van oordeel dat het Kamerlid zijn belang afzonderlijk had moeten registreren. Het College heeft niet kunnen vaststellen of het Kamerlid al dan niet neveninkomsten heeft ontvangen en heeft daarover derhalve geen oordeel. Het College achtte het niet opportuun om een sanctie aan te bevelen.

Over het schenden van coronaregels concludeerde het College geen overtreding van de Gedragscode. Na een positieve COVID-test is het betreffende Kamerlid niet vijf dagen in quarantaine of zelfisolatie gegaan, zoals op dat moment de COVID-richtlijnen van het RIVM voorschreven, waaraan iedereen in Nederland dringend verzocht was zich te houden. Deze verplichting was op dat moment echter niet wettelijk of anderszins voorgeschreven, zo overwoog het College. Daarom was er geen sprake van een overtreding van de Gedragscode. Wel merkte het College op dat van het Kamerlid verwacht had mogen worden zich aan de COVID-richtlijnen van het RIVM te houden. Gelet op zijn voorbeeldfunctie had het Kamerlid de voorgeschreven termijn thuis moeten blijven of in zelfisolatie moeten gaan, aldus het College.

⁵¹ Handelingen nog niet beschikbaar, zie ongecorrigeerd stenogram via

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2023A07768.

⁵² COI.2022.0158(a+b), 0159(a+b), 19 oktober 2023.

4 Aanbevelingen College en onafhankelijk adviseur integriteit

4.1 Aanbevelingen College

In de beide jaarverslagen doet het College verschillende aanbevelingen ter verbetering van de toepassing van de Regeling.

Communicatie over bevoegdheid College en afbakening gedragsregels

Ten eerste beval het College in het eerste jaarverslag aan om bij het formulier op de website waarmee een melding kan worden ingediend te vermelden dat het College niet bevoegd is voor uitingen en gedragingen tijdens Kamerdebatten.⁵³ Bijna de helft van de ontvangen meldingen had hierop betrekking.⁵⁴ De betreffende webpagina is inmiddels aangevuld. Desalniettemin had ook in de tweede verslagperiode een aanzienlijk deel van de meldingen betrekking op uitlatingen gedaan tijdens Kamerdebatten.

In het tweede jaarverslag stelde het College voor om duidelijker vast te leggen welke integriteitsregels in gedragsregel 5 precies worden bedoeld.⁵⁵ Deze gedragsregel bepaalt: "Het Kamerlid handelt conform de regels van de Kamer". Naar het oordeel van het College is "niet erg duidelijk" welke regels hier precies worden bedoeld. Het Presidium deelt deze appreciatie en stelt daarom voor om deze gedragsregel te schrappen.

Op dit moment ontvangt het College veel meldingen over zaken die niet onder de Gedragscode vallen. Het Presidium kiest er daarom voor om een onduidelijkheid in de Gedragscode op te lossen, zodat de tekst van de Gedragscode beter aansluit op waar deze voor bedoeld is: integriteit in enge zin. Voorgesteld wordt om het onderdeel Reikwijdte te schrappen uit de Gedragscode ("... al het handelen in het ambt van Kamerlid, waaronder tevens wordt begrepen gedragingen die het gezag of de waardigheid van de Kamer in ernstige mate schaden.").

Uitbreiding van sancties

Ten aanzien van de mogelijke sancties merkte het College op dat met name de stap tussen een berisping en een schorsing nu wel erg groot lijkt. Het wil voorstellen na te denken over verfijning van het repertoire aan sancties en mogelijke subtielere en effectievere sancties. Aanpassing van de sanctiemogelijkheden dient naar het oordeel van het College idealiter deel uit te maken van de meer algemene herziening van de Gedragscode en Regeling die het College nodig acht. Daarover merkte het College op dat het gedurende zijn bijna tweejarig functioneren (ten tijde van het verschijnen van het tweede jaarverslag) heeft geconstateerd dat de Gedragscode en Regeling (op

⁵³ Jaarverslag College van onderzoek integriteit 2021, p. 6.

⁵⁴ Jaarverslag College van onderzoek integriteit 2021, p. 5.

⁵⁵ Jaarverslag College van onderzoek integriteit 2022, p. 9.

onderdelen) moeten worden aangepast of herzien, waarover het in gesprek treedt met het Presidium.

4.2 Aanbevelingen onafhankelijk adviseur integriteit

De onafhankelijk adviseur integriteit is per 1 januari 2020 met haar werkzaamheden gestart. Zij heeft drie jaarverslagen aangeleverd.⁵⁶ In het eerste jaarverslag deed de adviseur aanbevelingen over de toegankelijkheid van informatie over integriteitsregels en een permanente voorlichtingscampagne richting Kamerleden (niet enkel na verkiezingen). Het Presidium nam deze aanbevelingen over.⁵⁷

Het tweede en derde jaarverslag bevatten geen expliciete aanbevelingen over de Regeling. Wel merkte de adviseur op dat het verstrekken van (meer) informatie aan Kamerleden over de registers zoals genoemd in het Reglement van Orde en over de Gedragscode wenselijk is.

De adviseur integriteit is per 1 juni 2023 teruggetreden.⁵⁸ In afwachting van de uitkomsten van de evaluatie van de Regeling heeft het Presidium besloten de waarnemend Griffier aan te stellen als tijdelijk onafhankelijk adviseur integriteit. Na zijn terugtreden als waarnemend Griffier heeft het Presidium hem benoemd als onafhankelijk adviseur.⁵⁹

⁵⁶ Bijlages bij Kamerstuk 35 752, nr. 5; Kamerstuk 36 062, nr. 4; Kamerstuk 36 062, nr. 18.

⁵⁷ Kamerstuk 35 752, nr. 5.

⁵⁸ Kamerstuk 35 351, nr. 15.

⁵⁹ Kamerstuk 35 351, nr. 24.

5 Voorstellen tot wijziging

Naar aanleiding van het tweede jaarverslag heeft het College zoals toegezegd de eerste ervaringen met toepassing van de Regeling gedeeld met het Presidium. Het College heeft daarbij een aantal aandachtspunten geformuleerd die naar het oordeel van het College tot aanpassing van de Regeling nopen. Het Presidium deelt de opvatting van het College dat de eerste ervaringen met de Regeling laten zien dat verbeteringen van de Regeling mogelijk zijn. Het Presidium heeft in zijn vergadering van 24 mei 2023 gesproken met de leden van het College over het jaarverslag en over mogelijke verbeteringen van de Regeling en doet, naast het hiervoor vermelde **schrapen van gedragsregel 5 uit de Gedragscode en het onderdeel 'Reikwijdte'**, de volgende voorstellen.

5.1 Verhelderen van de rollen van het College, het Presidium en de melder

Onafhankelijkheid College en verzending rapportages en jaarverslagen door het Presidium

Zoals uitdrukkelijk vastgelegd in de Regeling, is het College onafhankelijk.⁶⁰ Desalniettemin kan de huidige Regeling op dit punt mogelijk voor verwarring zorgen, omdat niet het College zelf, maar het Presidium rapportages en jaarverslagen aan de Kamer zendt.

De Regeling bepaalt momenteel dat het College zijn jaarverslag aan het Presidium zendt en dat het Presidium het jaarverslag openbaar maakt.⁶¹ Een rapportage zendt het College aan het Presidium en aan het Kamerlid dat het betreft.⁶² Het College kan bij de toezending bepalen dat delen ervan vertrouwelijk blijven in verband met zwaarwegende redenen. Het Presidium maakt de rapportage uiterlijk vier weken na de toezending ervan openbaar, voor zover het College heeft bepaald dat deze openbaar kan worden.⁶³ Binnen twee weken na ontvangst van een rapportage kan een Kamerlid in beroep gaan tegen een rapportage.⁶⁴ In dat geval maakt het Presidium de rapportage niet openbaar tot het oordeel in beroep. Het Presidium maakt het oordeel in beroep onverwijld na de toezending ervan tezamen met de rapportage openbaar.⁶⁵

Het Presidium benadrukt dat het op basis van de huidige Regeling geen beslissingsvrijheid heeft en zowel het jaarverslag als rapportages openbaar

⁶⁰ Artikel 2, tweede lid.

⁶¹ Artikel 4, eerste en derde lid.

⁶² Artikel 9, eerste lid.

⁶³ Artikel 9, tweede lid.

⁶⁴ Artikel 10, eerste lid.

⁶⁵ Artikel 10, vijfde lid.

moet maken.⁶⁶ Het Presidium is wat rapportages betreft bovendien gebonden aan strikte termijnen. Voor deze route via het Presidium is eerder gekozen, omdat deze weg de meest praktische was, gelet op het feit dat de betreffende documenten onder alle leden moeten worden verspreid en de voorgestelde sancties op de stemmingslijsten moeten worden vermeld. **De onafhankelijkheid van het College staat voor het Presidium buiten kijf.**

De klager is melder, geen partij in een juridisch geschil

Daarnaast merkt het Presidium het volgende op over de rol van een klager. Een klager doet melding van een mogelijke overtreding van de Gedragscode. **Klager draagt met de melding van een klacht bij aan de handhaving van de Gedragscode.** De daarin vervatte verplichtingen, bijvoorbeeld tot de registraties die het ambt een Kamerlid oplegt, dienen het publiek belang. Zij zijn bedoeld om transparantie te betrachten bij de uitoefening van het Kamerlidmaatschap en ervoor te zorgen dat het Kamerlid enkel het algemeen, en geen persoonlijk, belang dient. Met een melding start de procedure uit de Regeling, waarna het College de melding onderzoekt en met bevindingen komt. De Regeling is niet bedoeld voor de toepassing van een rechterlijk geschil, waarbij gelijkwaardigheid van partijen essentieel is. De Regeling heeft als oogmerk een aanvullend handhavingsmechanisme te zijn voor de integriteitsregels uit de Gedragscode ten aanzien van Kamerleden, naast bestaande toezichtsmechanismen zoals uit het Reglement van Orde of via het strafrecht. In die gevallen kan het College meldingen niet in behandeling nemen. De mogelijkheid voor het betreffende Kamerlid om gedurende een procedure een zienswijze in te dienen is een waarborg dat alles wat relevant is naar voren kan worden gebracht in de betreffende kwestie.⁶⁷ De melder heeft hiervan reeds bij het indienen van de melding gebruik kunnen maken. De rol van de klager is in de ogen van het Presidium kortom gericht op de handhaving van de Gedragscode en het melden van mogelijke overtredingen, en is derhalve een andere dan de positie van het Kamerlid over wie de klacht gaat of die van een partij in een (juridisch) geschil. Om dit te verduidelijken **stelt het Presidium voor om voortaan in de Regeling te spreken over 'melding' en 'melder'** in plaats van over 'klacht' en 'klager', zoals ook in dit verslag al zo veel mogelijk is toegepast.

Rapportage voortaan ook naar de melder

Wel kan het Presidium zich voorstellen dat het wenselijk is dat een rapportage ook naar een melder wordt gezonden. Nu zendt het College een rapportage enkel naar het Presidium en het Kamerlid op wie de rapportage betrekking heeft. De reden daarvoor is dat het Kamerlid nog (binnen twee weken) beroep kan aantekenen tegen de rapportage.⁶⁸ **Nu een melder met het indienen van een melding de procedure heeft opgestart, kan het Presidium zich voorstellen dat het gewenst is dat diegene ook van de uitkomst op de hoogte wordt gebracht.** Het Presidium doet daartoe onderstaand voorstel, op basis waarvan het College de melder een rapportage toestuurt op het moment dat dit niet meer verstorend kan werken voor de lopende procedure. Daarbij is van belang dat de periode van twee weken waarin een Kamerlid

⁶⁶ Zie ook: Kamerstuk 35 351, nr. 3, p. 13.

⁶⁷ Zie de toelichting bij artikel 8 van de Regeling.

⁶⁸ Artikel 10.

in beroep kan tegen een rapportage wordt afgewacht, omdat in dat geval de rapportage nog niet openbaar wordt.

5.2 Werkwijze van het College

Geen uitbreiding onderzoeksbevoegdheid College

Het Presidium heeft mede naar aanleiding van de jaarverslagen de onderzoeksbevoegdheid van het College nog eens gezien. Die onderzoeksbevoegdheid is in de Regeling in algemene zin geformuleerd.⁶⁹ Het College is daarmee niet beperkt tot bepaalde onderzoeksbevoegdheden. Het College is vrij om binnen de kaders van de Regeling meldingen te onderzoeken op de voor hem noodzakelijke wijze. Daarbij moeten bevoegdheden vanzelfsprekend proportioneel worden ingezet, gelet op de taak van het College om een melding te onderzoeken. Het gaat dan in veel gevallen om een mogelijke schending van registratieverplichtingen, waarvoor relatief geringe onderzoeksbevoegdheden nodig zijn. Het is daarom naar het oordeel van het Presidium niet nodig om specifieke(re) bevoegdheden in de Regeling op te nemen. Dat heeft immers tot gevolg dat daarin niet opgenomen bevoegdheden niet (meer) ter beschikking staan. **Het Presidium stelt daarom voor om de onderzoeksbevoegdheid van het College zoals geformuleerd in de Regeling in stand te laten.**

Waarnemingsregeling

Verder heeft het Presidium gezien in hoeverre het wenselijk is om een waarnemingsregeling in het leven te roepen voor het geval van afwezigheid en/of ziekte bij leden van het College. Leden van het College worden door de Kamer benoemd op voordracht van het Presidium.⁷⁰ Het Presidium meent dat hiermee **voldoende mogelijkheden bestaan om in geval van langere afwezigheid of ziekte te voorzien in vervanging** en ziet geen noodzaak voor een afzonderlijke waarnemingsregeling.

Geen uitbreiding bevoegdheid van het College in relatie tot het strafrecht

Ook heeft het Presidium de verhouding tussen de Regeling en het strafrecht nogmaals tegen het licht gehouden en gezien of het wenselijk is om de bevoegdheid van het College op dit punt uit te breiden.

Het College kan op basis van de huidige Regeling geen meldingen in behandeling nemen over mogelijke strafbare feiten.⁷¹ Daarvoor staat immers de strafrechtelijke weg open. De Regeling is bedoeld om te voorzien in destijds bestaande lacunes in het toezicht op de integriteitsregels van de Kamer. Dit toezicht komt dus niet bovenop het toezicht dat al op een andere manier is geregeld, zoals via het strafrecht. Hetzelfde geldt voor de ordebevoegdheden van de Kamervoorzitter. Omdat het Reglement van

⁶⁹ Artikel 8.

⁷⁰ Artikel 2, eerste lid.

⁷¹ Artikel 6, vijfde lid.

Orde daar reeds in voorziet, kan het College ook geen meldingen in behandeling nemen over uitspraken en gedragingen van Kamerleden tijdens debatten.⁷² Gelet daarop, acht het Presidium het ook **onwenselijk dat het College meldingen in behandeling kan nemen na afloop van een strafrechtelijk traject, dat bijvoorbeeld heeft geleid tot een sepot of een vrijspraak**. Het Presidium onderstreept hierbij daarom nadrukkelijk dat meldingen over mogelijke strafbare feiten niet in behandeling kunnen worden genomen. Wel kan het College een melder met een melding van een mogelijk strafbaar feit doorverwijzen naar het Openbaar Ministerie.⁷³

5.3 Sanctiemogelijkheden en toezicht op de handhaving van sancties

Uitbreiding van sancties: voorwaardelijke schorsing

Zoals opgemerkt in zijn tweede jaarverslag, is het College voorstander van een uitbreiding en verfijning van de sanctiemogelijkheden. Ook het Presidium meent dat de drie soorten sancties die het College kan voorstellen – een aanwijzing, een berisping of een schorsing – te beperkt zijn gebleken. Van belang is dat een sanctie in verhouding staat tot de vastgestelde schending van de Gedragscode. Daarvoor is een verdere nuancering van de sanctiemogelijkheden naar het oordeel van het Presidium wenselijk.

In een aantal andere parlementen (zoals het Britse House of Commons, het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden, het Europees Parlement en de Duitse Bondsdag) bestaat meer variëteit in de sancties die kunnen worden opgelegd. Te denken valt aan:

- Gradaties van berispingen, bijvoorbeeld een ernstige berisping;
- Een verplichting om schriftelijk of mondeling excuses aan te bieden aan de Kamer;
- Het ontzeggen van het gebruik van bepaalde diensten en voorzieningen van de Kamer;
- Het vergoeden van verkeerd gebruikte voorzieningen (zoals kantoorartikelen);
- Een verplichting om een training bij te wonen;
- Het ontnemen van bepaalde parlementaire rechten;
- Het ontnemen van het lidmaatschap van een commissie;
- Een verbod om de Kamer te vertegenwoordigen in internationale gremia;
- Het opleggen van een boete of ontnemen van (een deel van) het salaris;
- Gradaties van schorsingen, zoals:
 - o Een gedeeltelijke schorsing, bijvoorbeeld schorsing voor debatten over het beleidsterrein waaraan iemands niet-geregistreerde nevenfunctie raakt of waarop belangenverstremming is aangetoond, schorsing van deelname aan commissievergaderingen, of schorsing van deelname aan plenaire vergaderingen;

⁷² Artikel 6, vierde lid.

⁷³ Zie ook artikel 6, vijfde lid.

- Een voorwaardelijke schorsing, bijvoorbeeld schorsing wanneer een registratieverplichting niet binnen een bepaalde termijn wordt nagekomen;
- Een langere schorsingsduur: in plaats van de huidige maximale schorsingsduur van een maand,⁷⁴ kan gedacht worden aan een maximum van drie maanden.

Hierbij wordt opgemerkt dat voor het opnemen van financiële sancties in de Regeling, zoals een boete of een korting op de schadeloosstelling, een wijziging van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer in beeld komt. Het Presidium heeft deze mogelijkheid overwogen en staat hier positief tegenover. Een wetswijziging vergt echter een langdurig traject. Omdat deze evaluatie een beperkte reikwijdte heeft, is dat op dit moment niet meegenomen. Het Presidium laat het aan de Kamer om met voorstellen hiertoe te komen.

Gelet op het bovenstaande stelt het Presidium voor om een voorwaardelijke schorsing toe te voegen aan de sanctiemogelijkheden uit de Regeling. Een Kamerlid wordt dan geschorst wanneer een opgelegde aanwijzing, bijvoorbeeld om alsnog aan een registratieverplichting te voldoen, niet binnen een bepaalde termijn wordt nagekomen. Op deze wijze worden de sanctiemogelijkheden verfijnd en kunnen ze beter aansluiten bij de omstandigheden van een geconstateerde schending van de Gedragscode. Overigens is ook binnen de huidige sanctiemogelijkheden verdere verfijning mogelijk, bijvoorbeeld in de zin dat een aanwijzing in verschillende vormen kan worden voorgesteld of een schorsing een uiteenlopende duur of reikwijdte kan hebben.

Toezicht op de handhaving van sancties

Voor wat betreft het toezicht op de handhaving van sancties merkt het Presidium op dat indien een Kamerlid een aanwijzing, bijvoorbeeld om een nevenfunctie alsnog te registreren, niet opvolgt, dat momenteel zonder gevolgen kan blijven. Dat is onwenselijk en doet afbreuk aan het belang van de Gedragscode en het aanzien van de Tweede Kamer. De introductie van een voorwaardelijke schorsing, zoals hiervoor voorgesteld, kan hiervoor een oplossing bieden. Het College acht zich niet bevoegd om meldingen over het niet opvolgen van een aanwijzing in behandeling te nemen. In zijn jaarverslag heeft het College de verantwoordelijkheid van de Kamer benadrukt bij het toezicht op de handhaving van sancties.

Het Presidium stelt voor om **in de Regeling op te nemen dat leden verplicht zijn om door de Kamer opgelegde aanwijzingen en andere sancties getrouw en binnen een redelijke termijn op te volgen. Daarmee ontstaat een expliciete grondslag voor het College om ook meldingen over niet-uitvoering van aanwijzingen te onderzoeken en zo nodig een aanvullende sanctie voor te stellen aan de Kamer.** Het College kan daarbij de niet-uitvoering van een eerdere aanwijzing als verzwarende omstandigheid meewegen bij een aan te bevelen sanctie, net als het dat nu al doet ten aanzien van de weigering om medewerking te verlenen.

⁷⁴ Artikel 11.

Tot slot

Het Presidium gaat ervan uit dat met deze voorstellen de Regeling verder verbeterd wordt. Een wijzigingsvoorstel ten aanzien van de Regeling toezicht en handhaving Gedragscode wordt zo snel mogelijk aan de Kamer voorgelegd, waarna behandeling in de Kamer plaatsvindt. Deze evaluatie heeft zoals gezegd een beperkte reikwijdte en is gericht op de doeltreffendheid en de effecten van de Regeling in de praktijk. Met deze voorstellen verwacht het Presidium enkele praktische knelpunten rondom de Regeling weg te nemen. Het betreft niet een evaluatie van de Gedragscode zelf. De Gedragscode en bijbehorende toelichting vormen zoals aangegeven een levend document, dat in de praktijk verdere invulling krijgt.