

Vergaderjaar 1996–1997

25 038

Regels ten aanzien van nevenfuncties van Kamerleden

Nr. 7

BRIEF VAN HET PRESIDIUM

Aan de leden

Den Haag, 25 februari 1997

De Kamer heeft op 2 oktober jl. een motie aanvaard (stuk 25 038, nr. 5, verder te noemen motie Wolffensperger) die het Presidium dan wel de Commissie voor de Werkwijze uitnodigt om «te onderzoeken of, en zo ja op welke wijze, een kader kan worden geschapen waarin handelingen van Kamerleden van te voren dan wel achteraf kunnen worden getoetst aan de afgelegde eed dan wel belofte en/of ongeschreven regels terzake». Het Presidium heeft zich enkele malen over dit verzoek beraden en deze notitie vastgesteld ter behandeling in de Kamer.

Het Presidium heeft de bestaande mogelijkheden geïnventariseerd en daarbij geconcludeerd dat de procedures voor de beide registers ter Griffie aanscherping behoeven. Op twee onderdelen is het Presidium niet tot een eensluidend oordeel kunnen komen. Dit betreft de wenselijkheid en mogelijkheid van een Gedragscode en de wenselijkheid en mogelijkheid van een toetsing van nevenfuncties en handelingen in dat kader door het Presidium zelf.

Buitenlandse voorbeelden

Het Presidium heeft vastgesteld dat de problematiek waarop de motie slaat in veel parlementen over de gehele wereld aan de orde is geweest. In het algemeen wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen nevenactiviteiten waarbij Kamerleden een financieel belang hebben en andere nevenactiviteiten.

Het Europees Parlement heeft vorig jaar in een bijlage bij het verslag van de heer Jean-Thomas Nordmann (document NE/RR/303/303621 PE 216.868) een overzicht gegeven van de voorschriften inzake aangifte van financiële belangen geldende in nationale parlementen. Uit dit overzicht blijkt dat alle nationale parlementen tenminste enkele procedureregels kennen voor dit doel.

In Denemarken, Nederland, Finland en Zweden behelzen die regels een facultatieve registratie waaraan dus geen sanctie is verbonden. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kennen in het geval een lid nalatig is geweest bij het doen van de voorgeschreven melding, de mogelijkheid van een openbare berisping door een interne instantie van het parlement. In Spanje en Ierland kunnen de Voorzitters van iedere Kamer, in Portugal kan de Assemblée zelf, in Frankrijk kan de Constitutionele Raad (op verzoek van het Presidium van iedere Kamer) en in Oostenrijk kan het Constitutioneel Hof een afgevaardigde zijn mandaat (voor een bepaalde tijd) ontnemen. Tenslotte bestaat in België en in Italië de mogelijkheid van een boete, in Griekenland die van gevangenisstraf.

Voorzover bekend is slechts het Britse Lagerhuis overgegaan (op 24 juli vorig jaar) tot de aanvaarding van een Gedragscode voor zijn leden, zulks op basis van een voorstel van een Commissie, voorgezeten door een rechter, Lord Nolan. De laatste zes onderdelen van deze Gedragscode hebben wederom uitsluitend betrekking op activiteiten waarbij leden een financieel belang hebben. Hieraan vooraf gaan echter zeven algemene beginselen van Openbare functies (dus geldende voor een grotere groep functionarissen dan alleen Kamerleden) en twee regels met een bredere strekking dan alleen het financieel belang.

Volgens de eerste van deze beide regels

«moeten Kamerleden hun gedrag baseren op overwegingen van algemeen belang, conflicten tussen hun persoonlijk belang en het algemeen belang vermijden en een eventueel conflict direct oplossen ten gunste van het algemeen belang».

De tweede van deze beide algemene regels schrijft Kamerleden voor

«om zich te allen tijde te gedragen op een wijze die het vertrouwen («trust and confidence») van het publiek in de integriteit van het Parlement handhaaft en versterkt en om nooit enige actie te ondernemen die het Lagerhuis of in het algemeen de Leden daarvan een slechte naam kan geven».

Een Gedragscode voor leden van de Tweede Kamer?

De motie Wolffensperger vraagt niet om (onderzoek naar) een Gedragscode als in Engeland. De meerderheid van het Presidium meent toch dat het zinvol kan zijn om de beide zojuist geciteerde regels ook in Nederland van toepassing te verklaren. Zij geven de Voorzitter en, zo nodig, het Presidium een handvat om leden in geval van wangedrag terecht te wijzen.

Er blijven dan echter vele casusposities denkbaar waarop deze regels niet slaan maar die toch in aanmerking komen voor toetsing. Mede omdat de motie Wolffensperger aan het slot spreekt van «ongeschreven regels», acht het Presidium een uitwerking van de algemene norm, neergelegd in de eed en de belofte die elk Kamerlid bij de aanvaarding van zijn ambt aflegt, niet wenselijk. Zo'n uitwerking zou trouwens noodgedwongen moeten bestaan uit een grote, maar toch altijd weer onvolledige reeks van voorbeelden en is om die reden ook eigenlijk niet mogelijk. Wel kan worden aangegeven langs welke wegen in elke casuspositie, toetsing mogelijk is en beoordeling plaatsvindt. Hierop wil het Presidium in het navolgende ingaan.

Eigen verantwoordelijkheid van de leden

De algemene norm is in eed en belofte aldus geformuleerd:

«dat ik om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen».

Inherent aan de plechtige aflegging van de eed en belofte is dat elk Kamerlid zich dient af te vragen of een bepaald extern optreden – waaronder het aanvaarden van een nevenfunctie en elk handelen in het kader van nevenfuncties – beschouwd kan worden als een handeling «in het ambt van Kamerlid» en of zich in zijn of haar verhouding met derden (personen, bedrijven, instellingen) verschijnselen voordoen of afspraken worden gemaakt die kunnen worden beschouwd als «het aannemen van een geschenk of belofte». Daarbij dient elk Kamerlid te bedenken dat deze oude formule in de huidige tijd geïnterpreteerd moet worden naar zijn bedoeling.

Met name moet het «handelen in het ambt van Kamerlid» niet zo eng worden geïnterpreteerd dat het alleen betreft parlementaire activiteiten geregeld in Grondwet en/of Reglement van Orde, zoals het voeren van het woord in de Kamer of in fracties, het stemmen of het stellen van vragen. Leden verrichten hiernaast ook individueel ombudsachtige taken, zij bemiddelen, oriënteren zich op maatschappelijke ontwikkelingen en participeren in maatschappelijke verbanden. Ook bij dergelijke, niet altijd openbare activiteiten kunnen zich situaties voordoen zoals in de eedsformule bedoeld.

Dit neemt niet weg dat leden uiteraard niet in al hun handelingen als zodanig optreden en dat zeker niet het enkele feit dat een handeling verricht wordt door een Kamerlid, die handeling maakt tot een «handeling in dat ambt». Elk lid zal hierbij voor zichzelf naar eer en geweten een grens moeten trekken, maar zal zich daarbij ervan bewust moeten zijn dat een Kamerlid door anderen vaak niet los gezien kan worden van het politieke mandaat, ook als het Kamerlid zelf te goeder trouw meent dat een bepaald optreden geheel los van dat mandaat staat. Het verdient aanbeveling dat dit lid zulks dan expliciet aangeeft.

Het bovenstaande geldt zowel voor gehonoreerde nevenfuncties als voor functies waaraan slechts een onkostenvergoeding is verbonden, als voor functies zonder enige financiële compensatie. Hoewel de Britse Gedragscode grotendeels betreft de omgang met financiële belangen, blijkt uit de beide eerder geciteerde onderdelen van die Code dat het probleem breder is. De motie Wolffensperger maakt dit onderscheid ook niet. Bij wijze van voorbeeld kan gedacht worden aan de situatie dat een Kamerlid gevraagd wordt voor het bestuur van een artistieke instelling of het comité van aanbeveling voor een bepaald evenement. Hieraan zal meestal geen financieel belang verbonden zijn. Toch is niet uit te sluiten dat het bekleden van dergelijke (ere)functies of handelingen in dat kader getoetst behoren te worden aan de bedoelingen van de eedsformule. Bij een dergelijke toetsing kan dan natuurlijk blijken dat de (ere)functie uitsluitend samenhangt met de persoonlijke kwaliteiten van betrokkene, los van zijn Kamerlidmaatschap maar meestal zal dit laatste tenminste mede een rol hebben gespeeld bij het verzoek aan betrokkenen.

Bestaande mogelijkheden tot toetsing

Het Presidium heeft, blijkens bovenstaande beschouwing, het «kader» waar de motie naar verwijst niet opgevat als een nieuw (of uitgewerkt) normatief kader maar als een structuur die toetsing desgewenst mogelijk maakt. Naar de mening van het Presidium bestaan er reeds op dit moment verschillende elementen voor zo'n structuur. Elk afzonderlijk of gezamenlijk kunnen zij een rol spelen. Omdat deze elementen voorzover bekend nog nooit in hun onderling verband zijn onderkend – met name niet bij de behandeling van het wetsontwerp waarin de eedsformule is bevestigd – is het geheel ervan waarschijnlijk nooit als structuur onderkend. Dit is in zoverre ook niet nodig geweest, omdat vele elementen vanzelfsprekend zijn en zonder expliciete vermelding in de praktijk hun werking hebben.

Het Presidium beschouwt de verschillende mogelijkheden tot toetsing als van zodanig belang dat het besloten heeft om bij de introductie van nieuwe leden zowel na verkiezingen als tussentijds hieraan systematisch aandacht te besteden. Dit zal worden opgenomen in de desbetreffende cursus (het «klasje» van de Voorzitter).

Toetsing door fracties en politieke partijen

Het is het Presidium bekend dat verschillende politieke partijen bij de kandidaatstelling verklaringen vragen inzake nevenfuncties en nevenactiviteiten. Bovendien hebben verschillende fracties eigen regelingen getroffen om hun leden te helpen. Het feit dat aan die regelingen geen andere sancties kunnen worden verbonden dan maatregelen binnen de partij of de fractie, betekent nog niet dat dergelijke regelingen niet als onderdeel van de structuur van toetsing mogen worden beschouwd. Het Presidium meent juist dat zij integendeel een gewichtig element daarbij kunnen zijn.

De Kamer is niet bevoegd om van partijen of fracties te vragen dergelijke regelingen openbaar te maken dan wel te rapporteren over concrete toepassingen ervan. Partijen en fracties zijn echter vrij om dit te doen en individuele leden zijn vrij om hiervan melding te maken bij hun optreden als Kamerlid. Het Presidium dringt er bij alle fracties op aan om intern verantwoordelijkheidsgevoel te tonen door regelingen te treffen die de leden helpen bij hun beslissingen en daarmee de fractie zelf beschermen. Met name dringt het Presidium erop aan dat fracties zich verantwoordelijk achten voor de volledigheid van de opgave van nevenfuncties en reizen bij de griffie voor de desbetreffende registers.

Toetsing door collega's

Een tweede element is hiermee verwant. Dit bestaat uit intercollegiale toetsing. Elk lid kan daartoe te rade gaan bij een ervaren medelid al of niet van de eigen fractie of bij de Voorzitter. Dit medelid kan natuurlijk weigeren om zich uit te spreken, maar dit ligt niet voor de hand. Bij het geven van advies zal het medelid bij voorkeur afspraken moeten maken over het eventueel openbaar maken van de consultatie. In dat geval aanvaardt het medelid een zekere medeverantwoordelijkheid voor handelen overeenkomstig het gegeven advies.

Toetsing door het Presidium

Er is één vorm van intercollegiale toetsing waarmee voorzover bekend nog geen ervaring is opgedaan, en wel de toetsing door het Presidium zelf. Het stond en staat alle leden vrij om zich bij twijfel over de aanvaard-

baarheid van een nevenfunctie of van een handeling in het kader van een nevenfunctie tot het Presidium te wenden. Dat zulks nooit gebeurd is, is naar de mening van de meerderheid van het Presidium te verklaren doordat de eerder genoemde toetsingen afdoende zijn en doordat betwijfeld kan worden of het Presidium wel geschikt is voor de beslissing over andere dan procedurele en huishoudelijke kwesties. Ook binnen het Presidium zelf bestaan hierover verschillende opvattingen. De meerderheid van het Presidium acht het vanwege die twijfel onverstandig om verder te gaan dan alleen de vermelding van de mogelijkheid van toetsing door het Presidium. Elke verdere uitwerking daarvan wekt verwachtingen die misschien niet kunnen worden waargemaakt.

Naar de mening van een minderheid van het Presidium is de oorzaak van het nog nooit gekozen zijn van deze weg juist dat de bij het Presidium te volgen procedure niet vaststaat. Om onzekerheid hierover weg te nemen, stelt die minderheid voor dat het Presidium zich beschikbaar stelt voor advisering aan leden die daaraan behoefte hebben en die hun dilemma schriftelijk aan het Presidium melden. Als een lid deze weg kiest, aanvaardt hij ook de volgende fases van de procedure.

De eerstvolgende fase is dan dat het Presidium advies uitbrengt op schrift, zodat hierover later geen misverstand kan bestaan. Het advies kan luiden dat het Presidium geen enkel bezwaar ziet, dan wel dat het lid er goed aan doet om in de Kamer bij een debat (of in een commissievergadering) melding te maken van een bepaalde nevenfunctie of andere betrokkenheid, dan wel dat een bepaalde handeling wordt ontraden, dan wel dat de aanvaarding (het aanhouden) van een nevenfunctie ontraden wordt. Het lid is uiteraard vrij om het advies al of niet op te volgen. Het Presidium kan met het desbetreffende lid afspraken maken over de openbaarmaking van de gevolgde procedure. Deze zal in ieder geval na 25 jaar uit de archieven bekend worden. Dit is echter onvoldoende en daarom stelt de minderheid uit het Presidium voor dat jaarlijks, in de toelichting op de Raming, geanonimiseerd verslag van zijn optreden wordt gedaan. Hiermee kan een zekere «jurisprudentie» ontstaan die andere leden en fracties kan helpen.

Beoordeling door de pers

Vrijwel elk optreden van een Kamerlid, of dit nu een optreden is als zodanig of naar de mening van het Kamerlid zelf in een andere hoedanigheid, krijgt aandacht in de publiciteit. Dit verschijnsel is inherent aan de moderne democratie en is zelfs onmisbaar voor het goed functioneren van de democratie. Elk Kamerlid zal er dus op voorbereid moeten zijn dat de eigen toetsing, de fractietoetsing, de intercollegiale toetsing dan wel die door het Presidium in het openbaar gevolgd kan worden door oordelen van de media. Overigens kan deze beoordeling nooit beslissend zijn, omdat de pers, bijvoorbeeld vanwege onvolledige informatie een vertekend beeld kan geven.

In het verleden hebben perspublicaties er enkele malen toe geleid dat van Regeringswege en/of op verzoek van de Kamer bepaalde geruchten aan een onderzoek werden onderworpen, nadat deze in de pers veel aandacht hadden gekregen. Dit gebeurde o.a. toen enkele Kamerleden en oudbewindslieden ervan beschuldigd werden koopsompolissen te hebben gekocht, hiermee gebruik makend van een toen nog in het geheel niet aangepakte fiscale onvolkomenheid (zie Kamerstukken 14 983 en Handelingen TK 77/78 pag. 800–1100). Ook gebeurde het toen leden ervan beschuldigd werden gunsten en geschenken te hebben aanvaard van vliegtuigbouwers in de periode dat besloten moest worden over grote militaire aankooporders (zie Handelingen TK 1974/75 blz. 698 en volgende

alsmede de Kamerstukken 12 994 II blz. 129, 250, 251, 698–708 en 13 600 hs. XVI; II blz. 679J; niet gedrukt). Het Presidium wil niet uitsluiten dat dergelijke onderzoeken in de toekomst opnieuw gehouden moeten worden, maar het vestigt de aandacht erop dat zulks pas aan de orde komt als preventieve vormen van toetsing niet zijn gebruikt of hebben gefaald.

Beoordeling door bewindslieden

Bijzondere voorzichtigheid is geboden als het gaat om handelingen van een Kamerlid in relatie met bewindslieden. Ook dan is het mogelijk dat dit niet handelingen zijn verricht in de hoedanigheid van Kamerlid; maar omdat Kamerleden toch in de eerste plaats in een staatsrechtelijke en politieke relatie met bewindslieden verkeren, is misverstand hier gauw mogelijk. Misverstand is natuurlijk niet mogelijk als een Kamerlid de middelen bezigt voorzien in Grondwet en Reglement van Orde. De bewindspersoon mag er dan van uitgaan dat persoonlijke belangen hierbij geen rol spelen. Misverstand is echter wel mogelijk in geval van contacten tussen een Kamerlid en een bewindspersoon in andere situaties zoals toevallige ontmoetingen. Het Kamerlid doet er dan goed aan expliciet te vermelden of hij in die hoedanigheid een vraag stelt of een opmerking maakt.

Het Presidium meent echter dat in die specifieke situatie ook een specifieke vorm van toetsing aanwezig is, namelijk de ministeriële verantwoordelijkheid. In geval van twijfel zal een bewindspersoon zelf er goed aan doen te vragen of het Kamerlid zich ook in die hoedanigheid tot hem of haar wendt. Bovendien is de bewindspersoon geheel verantwoordelijk voor elke beslissing die hij of zij vervolgens neemt.

Openbare registers

De motie betreft de toetsing van «handelingen» van Kamerleden. Hoewel het aanvaarden en het aanhouden van een nevenfunctie als handelingen kunnen worden beschouwd, heeft het Presidium in het bovenstaande toch vooral aangeknoopt bij de tekst van de eedsformule. Deze slaat op alle «doen en nalaten», ongeacht of dit samenhangt met een nevenfunctie. Dit neemt niet weg dat de behoefte aan toetsing toch vooral vaak zal ontstaan bij (de vervulling van) nevenfuncties. Daarom vestigt het Presidium de aandacht op de wenselijkheid dergelijke functies tijdig en precies op te geven bij de griffie voor het desbetreffende register. Het betreft hier alle nevenfuncties ongeacht of voor het vervullen ervan enigerlei vergoeding wordt gegeven.

Om de mogelijkheid van toetsing te bevorderen, stelt het Presidium voor jaarlijks einde januari de opgave van nevenfuncties in de Staatscourant te publiceren en daarbij ook de commissielidmaatschappen te vermelden. Dit sluit aan bij de gewoonte van andere colleges zoals de Raad van State. Voorts zal het Presidium deze lijst jaarlijks als bijlage bij de Raming publiceren, omdat zij niet alleen een externe functie vervult maar ook door de leden onderling kan worden gebruikt.

Tenslotte vestigt het Presidium de aandacht op een tweede register dat eveneens bij de Griffie wordt bijgehouden en waarin leden buitenlandse reizen kunnen aanmelden. Uiteraard hoeven puur privéreizen, vakanties en dergelijke niet te worden opgegeven. Als echter gastvrijheid wordt genoten van bedrijven of instellingen (waaronder ook overheidsin-

stellingen) die waarschijnlijk wordt aangeboden omdat betrokkene Kamerlid is, verdient het aanbeveling dit te vermelden.

P. Bukman,
Voorzitter

W. H. de Beaufort,
Griffier