
Integriteit



Gedragsregels voor leden van het parlement Een zaak voor de partij of voor het parlement?

door Paul Bovend'Eert

De laatste jaren komt het steeds vaker voor dat leden van het Nederlandse parlement in opspraak komen door integriteitsschendingen. Soms gaat het daarbij om misdragingen in de functie-uitoefening, soms is sprake van een integriteitsschending in een andere (neven)functie of vorige functie, soms betreft het wangedrag in de privésfeer. Voorbeelden van (vermeende) misdragingen in de functie-uitoefening betroffen ten eerste diverse schendingen van ambtelijke geheimhoudingsplichten van Tweede Kamerleden, zoals bij het openbaar maken van vertrouwelijke informatie over begrotingsstukken (2009), over de benoeming van een nieuwe Ombudsman (2014) en over beraadslagingen in de

Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten ('commissie Stiekem', 2014). Andere misdragingen in functie betroffen de onrechtmatige besteding van fractiebudgetten (bij fracties van SP en PVV in 2014 en 2015), een ongepaste relatie met een fractiemedewerker, verzwijgen van een relatie tussen Kamerlid en partijvoorzitter, diverse gevallen van onjuiste of onzorgvuldige registratie van giften, belangen of nevenfuncties in de openbare registers van de Kamer (Bovend'Eert 2016). Ook zijn herhaaldelijk vragen gesteld over mogelijke belangenverstrengeling van Kamerleden, zoals bij Eerste Kamerleden die hun hoofdfunctie of nevenfuncties elders uitoefenen en in die hoeda-

nigheid belangen behartigen die ook in de Kamer aan de orde komen (Barkhuysen 2013).

Daarnaast is te wijzen op een aanzienlijk aantal integriteitskwesaties voor Kamerleden buiten hun directe functie-uitoefening. De praktijk biedt een zeer divers beeld van uiteenlopende integriteitsproblemen (Parlement.com 2018). Voorbeelden uit het recente verleden zijn de aangiften tegen Kamerleden wegens mishandeling en bedreiging, problemen van Kamerleden met de belastingdienst, veroordeling wegens hypotheekfraude, onzorgvuldig declaratiegedrag in een vorige functie, aanhouding wegens rijden onder invloed, problemen met de huur van een ambtswoning, en zeer recent vermeende misdragingen van een Kamerlid als eigenaar van huurpanden (Bovend'Eert 2016; Parlement.com 2018). Een enkele keer was sprake van een zeer ernstige integriteitsschending in een andere functie, zoals bij het Eerste Kamerlid Van Rey dat na zijn aftreden vanwege misdragingen als wethouder uiteindelijk veroordeeld werd voor (onder andere) het aannemen van steekpenningen.

De media spelen in de praktijk een belangrijke rol in het openbaar maken van (vermeende) integriteitsschendingen. Journalisten zijn tegenwoordig zeer actief in het achterhalen van misdragingen van Kamerleden. Politici leven wat dat betreft in een glazen huis. Schandalen uit het heden, maar ook uit een verder verleden worden opgerakeld en breed uitgemeten. Een enkel

weekblad biedt de lezer jaarlijks een handzaam overzicht van alle schandalen rond politici (De Koning 2017; 2018). Opvallend veel VVD'ers prijken op deze overzichten.

In enkele gevallen is het duidelijk welke autoriteiten optreden bij integriteitsschendingen door Kamerleden. Politie en Justitie treden op wanneer integriteitsschendingen strafrechtelijk van aard zijn, zoals bij omkoping en andere gevallen van corruptie. De procedure tegen oud-Eerste Kamerlid Van Rey biedt een voorbeeld hiervan. Voor zover strafbare feiten ambtsmisdrijven opleveren, ontstaat overigens een complicatie nu in dergelijke gevallen niet het Openbaar Ministerie, maar de Tweede Kamer (of de regering) op grond van artikel 119 van de Grondwet (Gw) moet besluiten tot vervolging. In de praktijk is gebleken dat deze procedure ernstige gebreken vertoont.¹

“... Politici leven in een glazen huis. Schandalen uit het heden, maar ook uit een verder verleden worden opgerakeld en breed uitgemeten ...”

De vraag is of en zo ja hoe ‘de politiek’ zelf (ook) kan optreden tegen integriteitsschendingen van Kamerleden, waarbij niet alleen gedacht kan worden gegeven aan aanvullend optreden in geval van strafrechtelijk verwijtbare gedragingen, maar ook aan andere misdragingen binnen en buiten de functie-uitoefening van Kamerleden. In de Nederlandse verhoudingen houdt het parlement zich grotendeels op dit punt afzijdig. Weliswaar bevat het Reglement van Orde



van zowel de Eerste en Tweede Kamer enkele voorschriften over registratie van giften, van (financiële) belangen, reizen op kosten van derden, en enkele bepalingen betreffende geheimhoudingsplichten, maar voor het overige ontbreken gedragsregels voor leden van het parlement, en wordt niet voorzien in een handhavingsmechanisme in het parlement. In de Nederlandse verhoudingen is het stellen en handhaven van integriteitsregels voor Kamerleden hoofdzakelijk een aangelegenheid van politieke partijen.

De wijze waarop politieke partijen in Nederland zich bekommeren om de integriteit van Kamerleden is nogal divers. Sommige politieke partijen hanteren een algemene gedragscode voor politieke ambtsdragers en kennen eveneens een mechanisme ter handhaving van de code. De VVD bijvoorbeeld heeft een code, getiteld *Vuistregels Integriteit*, en kent een Permanente Commissie Integriteit. De PvdA heeft eveneens een gedragscode, getiteld *Integriteit en Erecode*, alsmede een integriteitscommissie. Het

CDA maakt gebruik van een handboek met de titel *Een betrouwbare politicus: grondhouding voor volksvertegenwoordigers en bestuurders namens het CDA*. Ook sommige andere politieke partijen hebben in meer of mindere mate integriteitsregels op schrift gesteld, soms vooral gericht op de screening bij de kandidaatstelling van leden, soms voor een specifieke doelgroep, zoals voor Eerste Kamerleden (Evelo 2018). Andere partijen, zoals de PVV, kennen in het geheel geen op schrift gestelde regelingen.

Een min of meer permanent handhavingsmechanisme ten aanzien van integriteitsregels ontbreekt bij de meeste politieke partijen. Het moge duidelijk zijn dat de huidige partijpolitieke benadering van het stellen en handhaven van integriteitsregels in partijverband vrijblijvend is en weinig waarborgen biedt. Sommige politieke partijen, zoals de VVD, PvdA en CDA, spannen zich in om gedragsregels voor hun volksvertegenwoordigers te stellen en te handhaven, terwijl andere partijen niet of nauwelijks



regels stellen en handhaven. De huidige partijpolitieke benadering in Nederland van integriteitskwesaties vertoont aldus in de praktijk serieuze defecten door het ontbreken van een eenduidige aanpak. Maar ook bij politieke partijen die integriteitskwesaties wel ter harte nemen, is sprake van een aanpak die onvoldoende recht doet aan het belang om gedragsregels voor leden van het parlement te stellen en te handhaven.

De VVD, die de laatste jaren verhoudingsgewijs dikwijls geconfronteerd werd met integriteitsproblemen, biedt een interessant voorbeeld hiervan. De VVD kent sinds enige jaren een integriteitsregeling en een permanent handhavingsinstrumentarium. Hierna worden deze integriteitsregels en de wijze van handhaving ervan aan een nadere analyse onderworpen. De conclusie in het navolgende is dat ook de partijpolitieke benadering van integriteitskwesaties bij de VVD tekortkomingen vertoont. Het is dan ook wenselijk om integriteitshandhaving ten aanzien van Kamerleden bij het parlement zelf onder te brengen.

Integriteitshandhaving door politieke partijen: de praktijk bij de VVD

De *Vuistregels Integriteit*, die overigens niet alleen voor VVD-Kamerleden maar in beginsel voor alle politieke ambtsdragers van de VVD gelden, bevatten regels op onderwerpen die min of meer gangbaar zijn in Westerse parlementen die wél beschikken over gedragscodes (Bovend'Eert 2018). Een belangrijk element in dergelijke gedragscodes betreft de onafhankelijkheid en onpar-

tijdigheid van leden van het parlement. Het vrije, representatieve mandaat eist dat leden van het parlement het algemeen belang behartigen en niet persoonlijke belangen, al of niet samenhangend met bijzondere (financiële) verplichtingen jegens derden, zullen dienen. In die zin worden leden van het parlement geacht onafhankelijk en onpartijdig te zijn. De *Vuistregels* benadrukken dat betrokkenen onafhankelijk en onpartijdig moeten zijn, dat er geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat iedere schijn van vermenging van belangen wordt vermeden.

In het verlengde hiervan vermelden de *Vuistregels* dat betrokkenen geen geschenken of diensten aannemen die de onafhankelijke positie kunnen beïnvloeden. Voorts eisen de *Vuistregels* onder meer dat giften worden geregistreerd. In het kader van de noodzakelijke transparantie verlangen de *Vuistregels* opgave van (financiële) belangen. Daaraan wordt toegevoegd: 'U vervult geen nevenfuncties die een voorzienbaar risico vormen voor een integere invulling van uw functie'. Onder het kopje 'Betrouwbaar' bespreekt de gedragscode de omgang met ambtelijke informatie, meer in het bijzonder de vertrouwelijkheid van informatie en het verbod om voor eigen voordeel informatie te gebruiken. Onder de noemer 'functioneel' besteden de *Vuistregels* aandacht aan reizen op kosten van derden. Gesteld wordt onder meer: 'U vraagt zich altijd af waarom derden u voor dit soort reizen uitnodigen'. Onder het trefwoord 'zorgvuldig' vermelden de *Vuistregels* ten slotte: 'Uw handelen

is zodanig dat alle organisaties en burgers op gelijke wijze en met respect worden bejegend en dat belangen van partijen op correcte wijze worden afgewogen.

“... Als het gaat om de *Vuistregels Integriteit* blijft onduidelijk welke gedragingen voor de verschillende categorieën ambtsdragers wel of niet acceptabel zijn ...”

De *Vuistregels Integriteit* formuleren, zij het op een weinig gestructureerde wijze, een aantal min of meer gangbare gedragsregels voor volksvertegenwoordigers en bestuurders. De strekking van deze regels is veelal zeer algemeen.² Op zichzelf behoeft het stellen van gedragsregels met een algemene strekking geen probleem te zijn, mits in een nader uitgewerkte toelichting of uitleg en in toepassingen betreffende casusposities in de praktijk duidelijk wordt wat deze algemene gedragsregels in concreto betekenen. Als het gaat om de *Vuistregels integriteit* ontbreekt echter zo'n kader met een nadere uitwerking en blijft onduidelijk welke gedragingen voor de verschillende categorieën ambtsdragers wel of niet acceptabel zijn in concrete gevallen. Wanneer is sprake van vermenging met oneigenlijke belangen? Welke nevenfuncties zijn concreet wel of niet toelaatbaar voor Tweede Kamerleden, en welke voor Eerste Kamerleden of voor gemeenteraadsleden? Welke reizen op kosten van derden kunnen wel of niet door de beugel? Welke diensten voor derden beïnvloeden wel of niet de functie-uitoefening? Bij gebrek aan een meer concrete normstelling, of aan een

duidelijke uitleg van deze algemene normen in een toelichting, bestaat het risico dat betrokkenen vooraf niet goed weten wat wel mag en wat niet in zijn of haar specifieke functie.

Het ontbreken van een duidelijke normstelling beperkt zich overigens niet slechts tot de integriteitsregels binnen de VVD. Ook de andere politieke partijen, voor zover zij al integriteitsregels kennen, formuleren veelal dergelijke algemene (vage) regels voor politieke ambtsdragers, die – zonder nadere toelichting en uitwerking – voor velerlei uitleg vatbaar zijn. Het gevolg hiervan is dat van een heldere en eenvormige uitleg en toepassing van specifieke regels ten aanzien van Kamerleden geen sprake is in de Nederlandse politieke verhoudingen. Daarbij komt dat sommige partijen, zoals de VVD, de laatste jaren bij enkele integriteitsaffaires een strikte uitleg hebben gegeven aan de regels, terwijl andere partijen soepel zijn bij de uitleg van deze normen of vermeende integriteitsschendingen op hun beloop laten. Een aantal partijen heeft bovendien, zoals gezegd, in het geheel geen regels gesteld (Bovend'Eert 2016).

Een andere vraag is hoe integriteitsregels kunnen worden gehandhaafd door politieke partijen. Strikt genomen is de rol van politieke partijen ten aanzien van Kamerleden beperkt. Politieke partijen hebben vooral een functie bij de kandidaatstelling van personen voor het Kamerlidmaatschap. In de uitoefening van deze functie kunnen zij toetsen of kandidaten voldoen



aan gedragsnormen. Daarnaast kunnen politieke partijen in integriteitsschendingen aanleiding vinden om aan Kamerleden hun lidmaatschap van de partij te ontnemen. Zij hebben echter vanwege het vrije mandaat van Kamerleden (art. 67 lid 3 Gw) niet de bevoegdheid Kamerleden hun Kamerzetel te ontnemen of hen te schorsen, of hun bezoldiging in te houden (Bovend'Eert & Kummeling 2017, 132 e.v.). Evenmin zijn zij bijvoorbeeld bevoegd om Kamerleden te verbieden nevenfuncties te vervullen.

Ondanks deze strikt genomen beperkte taakstelling bij integriteitshandhaving zien politieke partijen zich in de praktijk soms genoodzaakt om integriteitsschendingen van Kamerleden voor te leggen aan een integriteitscommissie, zonder dat het oordeel van zo'n commissie op zichzelf een rechtsgevolg heeft. Het oordeel van de integriteitscommissie kan nochtans een belangrijke politieke betekenis hebben en ertoe leiden dat het Kamerlid, al of niet onder politieke druk van zijn partij, zelf consequenties ver-

bindt aan het oordeel. In de politieke werkelijkheid wordt dan al snel de vraag gesteld of het Kamerlid wel kan aanblijven.

Twee voorbeelden uit de VVD-praktijk kunnen in dit verband als illustratie dienen.

Het Kamerlid Verheijen

Begin 2015 kwam het VVD-Tweede Kamerlid Verheijen in opspraak nadat de media bericht hadden over onzorgvuldige en onjuiste declaraties in een vorige functie (in 2011 en 2012). Ook zou aangifte zijn gedaan tegen het Kamerlid wegens corruptie in een eerdere functie. De Permanente Commissie Integriteit van de VVD stelde een onderzoek in naar de integriteit van het Kamerlid, waarbij zij zich beperkte tot onjuist en onzorgvuldig declaratiegedrag, zoals door de media naar buiten gebracht (bijv. Dohmen & Van der Steen 2015).

In haar rapport van bevindingen overwoog de commissie allereerst in algemene zin dat begrippen als 'ernst' en 'verwijtbaarheid' in het strafrecht een rol speelden, terwijl het

bij integriteitskwesities meer ging om het vertrouwen van de burgers in de overheid en bestuurders. Kwesities, die wellicht in kwantitatieve zin van geringe betekenis waren, konden niettemin in dit beoordelingskader ter zake van integriteitskwesities van grote symbolische betekenis zijn.

Daarnaast wees de commissie erop dat te nemen maatregelen bij integriteitsschendingen zich formeel beperkten tot het ontnemen van het partijlidmaatschap en het niet kandideren van betrokkenen bij verkiezingen. Een recallrecht (verplichte opgave van Kamerzetel) ontbrak nu eenmaal in de Nederlandse verhoudingen. Niettemin, zo overwoog de commissie, zou het partijbestuur en de Kamerfractie een Kamerlid wel bij integriteitsschendingen kunnen verzoeken om zijn Kamerzetel op te geven. Het Kamerlid diende volgens de commissie daarbij niet alleen zijn eigen positie, maar ook het aanzien van de politiek te betrekken.

“... Het valt op dat de integriteitscommissie van de VVD nu eens wel en dan weer niet een integriteitskwesitie heeft behandeld ...”

Met betrekking tot de onderzochte gedragingen oordeelde de commissie dat het Kamerlid in drie gevallen gehandeld had in strijd met het integriteitskader van de VVD, terwijl in een ander geval sprake was van ‘schijn van onjuistheid’. Over te nemen maatregelen wenste de commissie zich niet uit te spreken. De commissie benadrukte

dat het hoofdbestuur van de partij en de Tweede Kamerfractie een oordeel over de consequenties moesten vormen. Wel merkte de commissie nog op dat bij deze beoordeling rekening moest worden gehouden met andere kwesities (onder andere de aangifte wegens corruptie) rond de integriteit van betrokkene. En het Kamerlid zelf moest volgens de commissie ook een eigen afweging maken, waarbij het aanzien van de politiek een rol moest spelen (VVD Permanente Commissie Integriteit 2015, 18). Nog voordat het partijbestuur en de Kamerfractie tot een oordeel kwamen, bood Verheijen onmiddellijk na het bekend worden van het rapport van bevindingen van de commissie ontslag aan. Enige tijd later bleek dat het Openbaar ministerie geen reden zag tot vervolging betreffende de aangifte jegens het voormalig Kamerlid.

Het oordeel van de Permanente Commissie Integriteit was in die zin opmerkelijk dat de ‘ernst en verwijtbaarheid’ van de verweten gedragingen geheel buiten beschouwing bleef en dat in plaats daarvan uitsluitend de nadruk lag op ‘het vertrouwen van burgers’ en ‘het aanzien van de politiek’. Duidelijk was dat het betrokken Kamerlid de Vuistregels overtreden had door onjuist en onzorgvuldig te declareren. Onduidelijk bleef wat de ernst van de overtreding was en welke consequenties hieraan verbonden moesten worden.

De conclusie van de commissie dat ‘ernst en verwijtbaarheid’ in het strafrecht, en niet bij het beoordelen van integriteitskwesities,

spelen is niet goed te begrijpen. In parlementen elders in Europa en de westerse wereld, waarin een gedragscode geldt voor de leden van het parlement, is de ernst en verwijtbaarheid van een gedraging een belangrijke factor bij de handhaving van gedragsregels (Bovend'Eert 2018). Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de handhaving van gedragsregels voor overheidsambtenaren in het Nederlandse ambtenarentuchtrecht. Het is min of meer vanzelfsprekend dat een instantie, belast met de handhaving van gedragsregels, zich een oordeel vormt over ernst en verwijtbaarheid van gedragingen en daaraan dan passende gevolgen verbindt voor eventueel op te leggen maatregelen. De praktijk in westerse parlementen leert dat bij lichte overtredingen van gedragsregels en geringe verwijtbaarheid bijvoorbeeld volstaan kan worden met een maatregel om te herstellen wat in strijd met de gedragsregel is gedaan. Bij ernstige overtredingen van gedragsregels kan een berisping, waarschuwing of schorsing volgen. In sommige westerse parlementen bestaat zelfs de mogelijkheid dat de betrokken kamer van het parlement een parlamentslid zijn zetel ontnemt, indien sprake is van zeer ernstige schendingen van gedragsregels, zoals omkoping en corruptie (Bovend'Eert 2018). Ook in het Nederlandse ambtenarentuchtrecht kan afhankelijk van de ernst en verwijtbaarheid van overtredingen van gedragsregels door ambtenaren hetzij volstaan worden met een lichte maatregel, zoals een berisping, hetzij met een zware maatregel zoals een ongevraagd strafontslag.

De Permanente Commissie Integriteit heeft derhalve in deze haar verantwoordelijkheid ontlopen door geen rekening te houden met de ernst en verwijtbaarheid van gedragingen en in plaats daarvan eenzijdig de nadruk te leggen op vage belangen zoals het aanzien van de politiek. Mogelijke reputatieschade voor de politiek in het algemeen, en de VVD als politieke partij in het bijzonder, bleek aldus de enige maatstaf voor beoordeling van het handelen van het Kamerlid. De facto bleef voor Verheijen als enige optie over om met het oog op het partijbelang ontslag te nemen als Kamerlid, nu er veel ophef ontstaan was in de media en de VVD daardoor schade leed. De vraag of de verweten gedragingen rechtvaardigden dat de meest vergaande consequentie, het terugtreden als Kamerlid, getrokken moest worden, bleef onbeantwoord. De negatieve stemming in het land was kennelijk doorslaggevend.

Het Kamerlid Van Haga

In 2017 kwam het VVD-Tweede Kamerlid Van Haga in opspraak, toen in de media berichten verschenen dat hij naast zijn Kamerlidmaatschap als ondernemer en verhuurder huurregels had overtreden. De Permanente Commissie Integriteit stelde een onderzoek in. In haar rapport van bevindingen benadrukte de commissie opnieuw dat bij de beoordeling van de gedragingen 'het perspectief van de burger' voorop stond. Het draaide om 'het vertrouwen van de burger in de politiek'. Ditmaal overwoog de commissie overigens in eerste instantie wel uitdrukkelijk dat haar van

overtredingen of ernstig verwijtbaar handelen niet gebleken was, terwijl zij vervolgens oordeelde dat dit moest worden beschouwd ‘vanuit de burger’.

Vervolgens overwoog de commissie zonder enige nadere motivering of argumentatie dat de omvang van nevenwerkzaamheden van het Kamerlid de schijn wekte dat deze ‘te veel omvattend’ waren. Dat de nevenwerkzaamheden de vastgoedwereld betreffen betekende volgens de commissie dat zij bovenmatig kwetsbaar waren voor problemen in het politieke domein. Ook was volgens de commissie sprake van het risico van belangenverstrengeling. Er was in die zin een onwerkbare en onwenselijke situatie ontstaan. De bevindingen leidden tot de conclusie dat het Kamerlid en zijn fractievoorzitter zich dienden te bezinnen op het op afstand plaatsen van zijn bedrijfsmatige

activiteiten. En aldus geschiedde (VVD Permanente Commissie Integriteit 2018).

In beide zaken legde de betrokken integriteitscommissie eenzijdig de nadruk op het aanzien van de politiek en het vertrouwen van de burger, zonder overigens duidelijk te maken of in casu sprake was van een ernstige inbreuk daarop. Kennelijk draaide het in beide gevallen vooral om het voorkomen van reputatieschade voor de politiek en de partij. In laatstgenoemde zaak werden bovendien, zonder dat sprake is van overtredingen van de integriteitsregels, uit het niets ‘nieuwe normen’ geïntroduceerd voor het vervullen van nevenfuncties door Kamerleden, die bij de kandidaatstelling van betrokkene kennelijk nog niet golden. Ook werd een risico van belangenverstrengeling ten tonele gevoerd, zonder dat er enige concrete aanwijzing was dat dit risico daadwerkelijk



speelde bij het betrokken Kamerlid.

De conclusie kan geen andere zijn dan dat de wijze van handhaving van gedragsregels in beide zaken gebrekkig was.

Los van de tamelijk gebrekkige handhaving van integriteitsregels in deze twee zaken valt op dat de integriteitscommissie van de VVD nu eens wel en dan weer niet een integriteitskwesitie heeft behandeld. In 2018 bijvoorbeeld kwam het VVD-Eerste Kamerlid Duthler in opspraak toen de journalistieke website *Follow the Money* berichtte dat zij in 2014 als senator meestemde met de Wet maatschappelijke ondersteuning, waarin adviezen van haar eigen bureau waren verwerkt (Kuijpers & Van Keken 2018). De integriteitscommissie van de VVD stelde nochtans geen onderzoek in naar deze serieuze beschuldiging van belangenverstrengeling. Eveneens in 2018 raakte VVD-Tweede Kamerlid Ten Broeke in opspraak toen bleek dat hij inkomsten uit PR-activiteiten niet opgegeven had in het register van de Kamer. Kort daarna stapte Ten Broeke op als Kamerlid, toen naar buiten kwam dat hij, naar eigen zeggen, een aantal jaren geleden een ‘ongelijkwaardige’ relatie had gehad met een fractiemedewerkster (*De Telegraaf* 2018). In beide gevallen bleef een onderzoek door de integriteitscommissie achterwege.

Overigens moet gezegd worden dat het handhaven van integriteitsregels bij andere politieke partijen evenmin consistent ter hand genomen wordt. Zo viel het bijvoor-

beeld op dat de integriteitsaffaire rond het niet vermelden in het register van de schenking van een appartement van D66-fractievoorzitter Pechtold geen aanleiding gaf tot een integriteitsonderzoek binnen de partij van D66. Men ging kennelijk gemakshalve uit van de juistheid van de stellingname dienaangaande van Pechtold.

Het parlement aan zet

In 2013 oordeelde de door de Raad van Europa ingestelde *Group of States against Corruption* (GRECO) voor het eerst in een evaluatierapport dat de praktijk in Nederland, waarin integriteitshandhaving een interne aangelegenheid is van politieke partijen, fracties en Kamerleden zelf, afbreuk doet aan de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van het parlement. GRECO heeft in haar rapportages van 2013, 2015 en 2018 consequent erop aangedrongen dat het parlement integriteitsvraagstukken in eigen hand neemt en niet langer vertrouwt op andere instituties. GRECO bepleit de totstandkoming van een volwaardige gedragscode in het parlement en de invoering van een toezicht- en handhavingsmechanisme (GRECO 2018).

Uit het voorgaande volgt mijns inziens dat GRECO terecht de praktijk van interne integriteitshandhaving door politieke partijen in Nederland onvoldoende acht. Die praktijk laat zien dat sommige partijen niet of nauwelijks regels stellen en handhaven, waaronder de tweede partij van het land in de Tweede kamer (PVV), terwijl andere partijen wel initiatieven ontplooiën. De re-

gelstelling en handhaving is aldus willekeurig. Voor zover partijen wel regels stellen en handhaven, laat het voorbeeld van de VVD zien, dat het een en ander bij deze, maar ook bij andere partijen de nodige gebreken vertoont.

In die zin is het gewenst de aanbevelingen van GRECO ter harte te nemen. Bedacht moet daarbij worden dat het alleszins gerechtvaardigd is dat de beide Kamers van de Staten-Generaal voor hun leden gedragsregels stellen. Immers de leden van de Staten-Generaal vervullen een publieke functie. Aan dat publieke ambt zijn rechten, maar ook verplichtingen verbonden. Onder die verplichtingen kunnen onder meer de door de Kamer te stellen gedragsregels vallen. Dat de Kamer bevoegd is regels te stellen voor zijn leden, is onomstreden (art. 72 Gw). Dat de Kamer maatregelen kan treffen jegens leden die zich niet houden aan gedragsregels, staat eveneens vast. De Kamer kan leden waarschuwen, berispen

en zo nodig bij ernstige integriteitsschendingen schorsen door hen uit te sluiten van vergaderingen.³ Voor de inhoud van de gedragsregels in een gedragscode geldt dat tegenwoordig vele goede voorbeelden uit andere parlementen voorhanden zijn. Meestal formuleren deze gedragscodes naast specifieke registratieverplichtingen algemene gedragsregels die belangenverstengeling beogen tegen te gaan. Ook valt te denken aan regels die het aanvaarden van giften of reizen op kosten van derden beperken. Voorts bevatten deze gedragscodes meestal een algemene gedragsregel dat leden van het parlement door hun publieke gedragingen het vertrouwen in en gezag van het parlement niet mogen schaden. Het is gebruikelijk dat deze algemene gedragsregels nader worden uitgewerkt in een uitgebreide toelichting en uitleg, toegespitst op concrete gevallen. Scholing en training van leden van het parlement vormen een belangrijk bestanddeel van zo'n integriteitssysteem in het parlement.



Een gedragscode voor de leden van elk der beide Kamers bevordert dat zowel burgers als Kamerleden zelf op de hoogte kunnen zijn van de gedragsregels die voor volksvertegenwoordigers gelden. De praktijk in andere westerse parlementen leert bovendien dat een handhavingsmechanisme onmisbaar is om een effectieve werking van gedragsregels in het parlement te verzekeren. Bij de meeste parlementen, die een uitgewerkte gedragscode kennen, draagt de betrokken Kamer van het parlement het toezicht op de gedragscode in eerste instantie op aan een vaste commissie uit de Kamer.

In het Britse Lager Huis heeft men daarnaast ervoor gekozen om een door het Huis te benoemen onafhankelijke instantie, de zogeheten *Parliamentary Commissioner*, exclusief te belasten met het onderzoek van klachten over schending van gedragsregels door parlementsleden. Deze onafhankelijke ambtenaar houdt tevens toezicht op de registratieverplichtingen en draagt zorg voor de toelichting op en uitleg van de gedragsregels en de evaluatie ervan. De betrokken onafhankelijke ambtenaar stelt bij een klacht een onderzoek in en brengt vervolgens advies uit aan de vaste commissie in het Lager Huis, belast met de naleving van de gedragscode. Uiteindelijk dient het Lager Huis te beslissen over een op te leggen maatregel (Bovend'Eert 2018). De Britse regeling van handhaving van de gedragscode functioneert al jaren naar tevredenheid. Met name de sterke positie van de onafhankelijke klachteninstantie draagt ertoe bij dat het

riscio van politisering van de handhaving van gedragsregels in het parlement beperkt blijft. Kortom, het Britse voorbeeld, maar ook andere voorbeelden van buitenlandse parlementen, kunnen zeker een goed aanknopingspunt bieden voor een regeling in het Nederlandse parlement.

Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert is Hoogleraar Staatsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Literatuurlijst

- Barkhuysen, T., 'Dubbele petten af in de Eerste Kamer', *Nederlands Juristenblad*, 2013, nr. 11, pp. 663.
- Bovend'Eert, P.P.T., 'Hoe is het gesteld met de ambtelijke integriteit van leden van het parlement?', *Nederlands Juristenblad*, 2016, nr. 42, pp. 3104-3114.
- Bovend'Eert, P.P.T., 'Publieke functie en publiek vertrouwen: integriteitsregels voor leden van het parlement. Vier parlementen vergeleken', *Tijdschrift voor Constitutioneel recht*, 2018, pp. 4-36.
- Bovend'Eert, P.P.T., Kummeling, H.R.B.M., *het Nederlandse parlement*, Deventer, 2017.
- Dohmen, J., Van der Steen, P., 'VVD'er Verheijen declareerde ten onrechte duizenden euro's', *NRC*, 11 februari 2015.
- Evelo, K., 'Overzicht integriteitsmaatregelen bij politieke partijen', *De Hofvijver*, 2018, vol. 8, nr. 82.

- GRECO, *Eighteenth General Activity Report (2017). Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America*, Straatsburg, 2018.
- De Koning, B., 'De politieke integriteitsindex', *Vrij Nederland*, maart 2017.
- De Koning, B., 'De politieke integriteitsindex', *Vrij Nederland*, maart 2018.
- Kuijpers, D., Van Keken, K., 'Senator Duthler (VVD) stemde over wet waar eigen bedrijf aan meeschreef', 2018, URL: <https://www.ftm.nl/artikelen/duthler-advies-wmo?share=1>, geraadpleegd op 29 oktober 2018.
- Parlement.com, *Kamerleden in opspraak*, 2018, URL: https://www.parlement.com/id/vjrke3l9bt-mo/kamerleden_in_opspraak, geraadpleegd op 29 oktober, 2018.
- *De Telegraaf*, 'Ten Broeke uitgezwaaid in Kamer: Pijn in het hart', 2018, URL: <https://www.telegraaf.nl/nieuws/2517192/ten-broeke-uitgezwaaid-in-kamer-pijn-in-het-hart>, geraadpleegd op 29 oktober 2018.
- VVD Permanente Commissie Integriteit, *Vuistregels Integriteit*, 2013, URL: <https://www.vvd.nl/de-commissie-integriteit/>, geraadpleegd op 29 oktober 2018.
- VVD Permanente Commissie Integriteit, *Rapport van bevindingen*, Den Haag, 2015.
- VVD Permanente Commissie Integriteit, *Rapport van bevindingen dhr. Wybren van Haga*, Den Haag, 2018.

1. Zie *Kamerstukken II 2015/16, 34340, nr.2 (commissie van Onderzoek na lekken uit 'Commissie stiekem')*.

2. Wellicht hangt dit samen met de brede reikwijdte van Vuistregels voor alle ambtsdragers van de VVD.

3. Voor een schorsing met inhouding van bezoldiging, een niet ongebruikelijke straf in andere westerse parlementen, is een wetswijziging (*Wet Schadeloosstelling*) vereist. Het doen vervallen van het Kamerlidmaatschap bij zeer ernstige integriteitsschendingen, is zonder een grondwetswijziging niet mogelijk.

