

VIJFDE EVALUATIERONDE

Voorkoming van corruptie en bevordering van integriteit
binnen
centrale overheden (hoogste bestuurlijke functies) en
rechtshandavingsinstanties

ADDENDUM BIJ HET TWEEDE NALEVINGSVERSLAG

NEDERLAND



Goedgekeurd door GRECO
tijdens de 99e plenaire vergadering (Straatsburg, 17-19
maart 2025)



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption



I. INLEIDING

1. GRECO's Vijfde Evaluatieronde heeft betrekking op "Voorkoming van corruptie en bevordering van integriteit bij centrale overheden (hoogste bestuurlijke functies) en rechtshandavingsinstanties".
2. In dit addendum bij het Tweede nalevingsverslag worden de maatregelen beoordeeld die de Nederlandse overheden hebben getroffen ter nakoming van de aanbevelingen uit het verslag van de vijfde evaluatieronde over Nederland dat werd aangenomen tijdens de 81e plenaire vergadering van GRECO (7 december 2018) en dat na goedkeuring door Nederland op 22 februari 2019 openbaar is gemaakt. Het bijbehorende Nalevingsverslag werd aangenomen tijdens de 87e plenaire vergadering van GRECO (25 maart 2021) en is na goedkeuring door Nederland op 6 juli 2021 openbaar gemaakt. Het Tweede nalevingsverslag werd aangenomen tijdens de 94e plenaire vergadering van GRECO (9 juni 2023) en is na goedkeuring door Nederland op 17 oktober 2023 openbaar gemaakt. GRECO concludeerde dat Nederland de aanbevelingen in het verslag van de vijfde evaluatieronde onvoldoende naleefde en verzocht het hoofd van de Nederlandse delegatie verslag uit te brengen over de voortgang bij de tenuitvoerlegging van de openstaande aanbevelingen.
3. Zoals vereist volgens de procedureregels van GRECO¹ hebben de Nederlandse instanties een verslag over de stand van zaken ingediend met betrekking tot de getroffen maatregelen ter uitvoering van de aanbevelingen. Dit verslag is op 30 september 2024 ontvangen en diende samen met later aangeleverde informatie als grondslag voor dit addendum bij het Tweede nalevingsverslag.
4. GRECO koos Noorwegen (met betrekking tot hoogste bestuurlijke functies in centrale regeringen) en Servië (met betrekking tot rechtshandavingsinstanties) voor het aanwijzen van rapporteurs voor de nalevingsprocedure. De heer Jens-Oscar NERGÅRD, namens Noorwegen, en mevrouw Bojana SMARTEK, namens Servië, zijn aangewezen als rapporteurs. Bij het opstellen van dit tweede nalevingsverslag werden zij bijgestaan door het secretariaat van GRECO.

II. ANALYSE

5. GRECO deed Nederland in haar Evaluatieverslag van de vijfde ronde zestien aanbevelingen. In het Tweede nalevingsrapport concludeerde GRECO dat zeven van de zestien aanbevelingen naar tevredenheid waren uitgevoerd of afgehandeld, te weten de aanbevelingen v, ix-xi, xiii, xiv en xvi. Zeven aanbevelingen waren gedeeltelijk uitgevoerd, te weten de aanbevelingen i-iv, vi, xii en xv, en twee aanbevelingen, vii en viii, waren geheel niet uitgevoerd. De uitvoering van de openstaande aanbevelingen wordt hieronder besproken.

Voorkoming van corruptie en bevordering van integriteit bij centrale overheden (hoogste bestuurlijke functies)

¹ Op de nalevingsprocedure van GRECO's vijfde evaluatieronde zijn de gewijzigde procedureregels van toepassing: Herziene Regel 31 bis en herziene Regel 32 bis.

Aanbeveling i

6. *GRECO raadde de ontwikkeling aan van een gecoördineerde strategie met betrekking tot de integriteit van personen met een topfunctie in de uitvoerende macht, gebaseerd op een risicoanalyse, gericht op voorkoming en beheer van verschillende vormen van belangenverstrengeling, onder andere door middel van responsieve maatregelen op het gebied van advies, toezicht en naleving.*
7. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in het tweede nalevingsverslag gedeeltelijk was uitgevoerd. GRECO heeft geconstateerd dat een self-assessment en risicoanalyse van de integriteit van kandidaat-ministers en -staatssecretarissen was ontwikkeld, wat een positieve ontwikkeling was. GRECO heeft ook kennis genomen van het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in april 2023 aangeboden integriteitsbeleid dat een aantal beleidsvoornemens bevatte ter verbetering van de integriteit van de overheid in brede zin. GRECO verwachtte echter informatie te ontvangen over gerichte maatregelen ten aanzien van personen met de hoogste bestuurlijke functies. GRECO herinnerde eraan dat een strategie elementen moet bevatten zoals specifieke maatregelen voor personen met een topfunctie in de uitvoerende macht, de tijdlijn voor invoering, indicatoren voor de resultaten, verantwoordelijke instellingen, met toezichts- en handhavingsmaatregelen.
8. De Nederlandse instanties verwijzen naar verschillende beleidsnota's die de afgelopen jaren tot stand zijn gekomen die ernaar streven verschillende vormen van belangenverstrengeling voor ministers en staatssecretarissen te voorkomen en te beheersen. Deze beleidsnota's hebben betrekking op de verschillende fases tijdens de ambtstermijn van ministers en staatssecretarissen. Eerst is een self-assessmentprocedure ingevoerd waarbij de beoogde bewindspersonen voor hun toetreding tot de regering mogelijke integriteitsrisico's en andere kwetsbaarheden onderzoeken. De regering ziet deze self-assessmentprocedure op de allereerste plaats als een basis voor een beter gecoördineerde risicogerichte strategie, overeenkomstig de aanbeveling. Op de tweede plaats geldt de gedragscode voor bewindspersonen voor ministers en staatssecretarissen tijdens hun ambtstermijn. De gedragscode bevat regels over de analyse van het integriteitsrisico voorafgaand aan het aantreden, nevenfuncties, geschenken,² het gebruik van publieke middelen, financiële belangen en handel in effecten, contacten met derde partijen, functies na het aftreden en aanwezigheid bij officiële gelegenheden en commerciële of sportevenementen. Op de derde plaats is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend betreffende functies die ministers en staatssecretarissen aanvaarden na hun ambtstermijn (zie aanbeveling vi hierna). Dit voorstel bevat een lobbyverbod van twee jaar, een draaideurverbod en een verplichting om onafhankelijk advies te vragen over de aanvaardbaarheid van het aangaan van een nieuwe functie.

² Ten aanzien van geschenken ontvangen door bewindspersonen vermeldt de gedragscode dat elk geschenk met een waarde van meer dan 50 EUR moet worden geregistreerd en bewaard door het protocolbureau van het ministerie in kwestie. Deze regel geldt ook voor geschenken die de partner van een bewindspersoon ontvangt.

9. GRECO neemt kennis van de door de Nederlandse instanties verstrekte informatie die een beschrijving is van hetgeen al uiteengezet was in het vorige verslag. Hoewel de genoemde beleidsmaatregelen (self-assessment risicoanalyse, gedragscode, beperkingen na afloop van de ambtstermijn) zeker positieve stappen vormen, kunnen deze geen vervanging zijn voor een allesomvattende strategie voor de integriteit van personen met topfuncties in de uitvoerende macht. Bovendien gelden deze maatregelen niet voor politiek assistenten die naast hun adviserende rol mogelijk invloed hebben op personen met topfuncties. GRECO herhaalt dat het noodzakelijk is een gericht integriteitsbeleid in te voeren dat geldt voor alle personen met een topfunctie in de uitvoerende macht en dat gericht is op gebieden waar de risico's van belangenverstrengeling en corruptie met name een uitdaging vormen.
10. GRECO concludeert dat aanbeveling i nog steeds gedeeltelijk is uitgevoerd.

Aanbeveling ii

11. *GRECO raadde de ontwikkeling aan van een integrale gedragscode voor personen met een topfunctie in de uitvoerende macht, aangevuld met passende richtsnoeren betreffende belangenverstrengeling en integriteitsgerelateerde kwesties (bijv. geschenken, externe activiteiten, contact met derden, lobbyen), deze gedragscode voor het publiek gemakkelijk toegankelijk te maken en (ii) aan deze gedragscode een toezicht- en sanctiemechanisme te koppelen.*
12. We herinneren eraan dat deze aanbeveling gedeeltelijk was uitgevoerd in het Tweede nalevingsverslag. GRECO was verheugd over de goedkeuring van een gedragscode voor bewindspersonen in december 2022 en ze was van mening dat de recent aangenomen gedragscode, samen met de Gedragscode Integriteit Rijk, voldeed aan het doel van de aanbeveling. GRECO concludeerde derhalve dat het eerste deel van de aanbeveling naar tevredenheid was uitgevoerd. Aangezien echter een gericht systeem voor toezicht en sancties ontbreekt, was GRECO van mening dat deel (ii) van de aanbeveling nog niet uitgevoerd was.
13. Met betrekking tot het tweede deel van de aanbeveling herhalen de instanties dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State verzocht is om advies over de invoering van een toezichts- en sanctiesysteem voor de gedragscode. Overeenkomstig het advies van de Raad van State van 28 november 2022 ziet de Nederlandse regering geen ruimte voor invoering van een extern of intern toezichts- en sanctiesysteem. In zijn advies blijft de Raad van State erbij dat de oprichting van een autoriteit belast met extern toezicht op en handhaving van integriteitsregels voor ministers een ingrijpende wijziging zou vormen van het grondwettelijk systeem. De Raad pleit voor een bredere aanpak die recht doet aan de morele dimensie van integriteit die een duidelijk en ordelijk normatief kader vereist. De Raad van State benadrukt dat de aanbeveling van GRECO over een 'integrale' integriteitscode een belangrijke toegevoegde waarde heeft. De Raad voert aan dat er inspanningen nodig zijn om een uitgebreider integriteitssysteem te ontwikkelen, gericht op training, risicoanalyse, vertrouwenspersonen en ethisch leiderschap. Naar de mening van de instanties dragen de informatie verstrekt in aanbeveling i, de benoeming van twee onafhankelijke vertrouwensfunctionarissen (zie

aanbeveling iii) en het voornemen om een trainingssessie over integriteit in de ministerraad te organiseren (zie aanbeveling iii) bij aan een cultuur waarin integriteitskwesaties bespreekbaar kunnen zijn.

14. GRECO merkt op dat de regering ten aanzien van deel (ii) van de aanbeveling nog steeds van mening is dat de invoering van een extern of intern toezichts- en sanctiesysteem met betrekking tot de gedragscode ongewenst is. Aangezien er geen sprake is van voortgang, blijft deel (ii) van de aanbeveling niet uitgevoerd.
15. GRECO concludeert dat aanbeveling ii nog steeds gedeeltelijk is uitgevoerd.

Aanbeveling iii

16. *GRECO deed de volgende aanbevelingen: (i) opzet van begeleiding op vertrouwelijke basis voor personen met een topfunctie in de uitvoerende macht omtrent integriteitsgerelateerde kwesties, belangenverstrengeling etc. en (ii) vergroting van de bewustwording van integriteitskwesaties bij deze personen, onder andere door middel van periodieke trainingen.*
17. We herinneren eraan dat deze aanbeveling gedeeltelijk was uitgevoerd in het Tweede nalevingsverslag. GRECO constateerde dat er veelbelovende maatregelen op komst waren voor invoering van vertrouwelijke advisering en vergroting van de bewustwording over integriteitskwesaties bij bewindspersonen, zoals de aanstelling van een vertrouwenspersoon en jaarlijkse integriteitstrainingen voor bewindspersonen, evenals een jaarlijkse bijeenkomst van de ministerraad die gewijd is aan kwesties waarop de Gedragscode betrekking heeft. De vertrouwenspersoon was echter nog niet benoemd en de eerste vergader- en trainingssessie over integriteitskwesaties moest nog plaatsvinden.
18. De instanties melden nu dat de regering in maart 2024 twee voormalige ministers heeft benoemd tot vertrouwensfunctionarissen.³ Bewindspersonen kunnen hen om advies vragen over integriteitskwesaties waar zij tegenaan lopen in hun functie. Alles was de vertrouwensfunctionaris en de minister of staatssecretaris bespreken, blijft vertrouwelijk. Ministers en staatssecretarissen blijven verantwoordelijk voor hun eigen acties, ook na raadpleging van de vertrouwensfunctionaris. Wat het vertrouwelijk advies voor politiek assistenten betreft, geven de instanties aan dat voor hen dezelfde regels gelden als voor alle ambtenaren (d.w.z. de Gedragscode Integriteit Rijk, GIR, artikel 8.4). Politiek assistenten kunnen derhalve gebruikmaken van het vertrouwelijke advies dat beschikbaar is voor alle ambtenaren.
19. Ten aanzien van het tweede deel van de aanbeveling delen de instanties mee dat er als gevolg van de demissionaire status van het vorige kabinet tijdens het tweede halfjaar van 2023 en het eerste halfjaar van 2024 geen integriteitstraining heeft plaatsgevonden. Tijdens een vergadering van de ministerraad van dit kabinet op 6 oktober 2023 is gewezen op de relevante regels die ministers in acht zouden moeten nemen bij het zoeken naar een volgende functie. Het is de bedoeling om in het voorjaar van 2025 een

³ <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-28844-272.html#extrainformatie>

sessie te organiseren met de ministers en staatssecretarissen van de nieuwe regering. Tijdens deze sessie dient het belang van integriteit in de regering te worden benadrukt en moeten integriteitsdilemma's aan de orde komen. Een voormalig minister, niet een van de twee vertrouwensfunctionarissen, moet toezicht houden op de sessie. De twee vertrouwensfunctionarissen moeten de sessie bijwonen en hun rol en beschikbaarheid toelichten aan de leden van de nieuwe regering.

20. GRECO is verheugd over de benoeming van twee vertrouwensfunctionarissen die bewindspersonen kunnen raadplegen over kwesties in verband met integriteit, zoals vereist in de aanbeveling. GRECO neemt er ook kennis van dat politiek assistenten vertrouwelijk advies kunnen vragen over dergelijke kwesties. Het eerste deel van de aanbeveling is derhalve naar tevredenheid uitgevoerd. Wat het tweede deel van de aanbeveling betreft, zit er een eerste trainingssessie in de pijplijn voor verhoging van het bewustzijn over integriteitskwesties bij personen met een topfunctie in de uitvoerende macht. GRECO blijft de hoop houden dat een dergelijk initiatief inderdaad snel vruchten afwerpt en wacht op meer informatie over de uitvoering ervan.
21. GRECO concludeert dat aanbeveling iii nog steeds gedeeltelijk is uitgevoerd.

Aanbeveling iv

22. *GRECO deed de volgende aanbevelingen: (i) invoering van regels en richtlijnen over de wijze waarop personen met een topfunctie in de uitvoerende macht in contact treden met lobbyisten en andere derden die ernaar streven regeringsprocessen en -besluiten te beïnvloeden, en (ii) vergroting van de transparantie ten aanzien van contacten en onderwerpen met betrekking tot het lobbyen bij personen met een topfunctie in de uitvoerende macht.*
23. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in het Tweede nalevingsverslag gedeeltelijk was uitgevoerd. GRECO heeft kennis genomen van de diverse getroffen maatregelen om de contacten tussen overheidsfunctionarissen en derde partijen, waaronder lobbyisten, te reguleren. GRECO heeft er ook kennis van genomen dat bewindspersonen nu verplicht zijn alle afspraken met derde partijen openbaar te maken en zo de transparantie te vergroten door meer informatie te verstrekken over de activiteiten van ministers en staatssecretarissen. Er moesten echter nog steeds nadere regels en richtsnoeren worden ingevoerd over hoe personen met een topfunctie in de uitvoerende macht omgaan met contacten met lobbyisten.
24. De instanties herinneren eraan dat op grond van artikel 3.6 van de gedragscode voor bewindspersonen een bewindspersoon transparantie dient na te streven in zijn/haar contacten met derde partijen en inzicht dient te geven in zijn/haar agenda door deze te publiceren op de website van de regering. De bewindspersoon moet zich bewust zijn van zijn/haar privécontacten en wanneer deze een integriteitsrisico zouden kunnen opleveren. Daarnaast melden de instanties dat in juni 2023 de invoeringsrichtlijn inzake de openbare agenda van ministers is aangepast.⁴ De gerechtvaardigde gronden voor

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/28/bijlage-1-uitvoeringsrichtlijn-openbare-agenda-bewindsliden>

uitzondering van publicatie zijn opgesomd in de richtlijn. Elke te publiceren afspraak (met uitzondering van de ministerraad en onderraden) moet ten minste het onderwerp bevatten en een toelichting op de afspraak, evenals een contactpersoon voor als er meer informatie gewenst is.

25. De instanties benadrukken hun inzet voor continue verbetering van de openbare agenda's van ministers en de lobbyparagrafen in de memoranda van toelichting bij wetsvoorstellen. Naar hun mening vormen de openbare agenda's van ministers en de lobbyparagrafen de uitvoering van het onderliggende idee van een lobbyregister: inzicht bieden in de contacten met derde partijen (transparantie) en in de opname van input van derde partijen (verantwoording). De instanties melden verder dat een professor onlangs de effectiviteit van de hiervoor genoemde verbeteringen heeft geëvalueerd. De evaluatie van professor Braun is in december 2024 naar de Tweede Kamer gestuurd en daardoor openbaar gemaakt.⁵ De conclusie van de evaluatie luidde dat een betere toepassing van bestaande instrumenten noodzakelijk is, evenals coherentie tussen bestaande en nieuwe instrumenten, met duidelijke doelstellingen. Daartoe doet professor Braun een aantal aanbevelingen, waaronder de combinatie van openbare agenda's met een transparantieregister gebaseerd op organisatorische kenmerken en de verbetering van openbare agenda's waarbij een korte toelichting zou moeten worden gevoegd over wat wel en niet is opgenomen en een concretere beschrijving van de besproken onderwerpen. Op grond hiervan moet de regering afwegen of er nog steeds een lobbyregister moet worden ingevoerd. Parallel daaraan heeft er een assessment plaatsgevonden om na te gaan welke elementen van lobbyregisters uit andere landen effectief en uitvoerbaar zouden zijn in de Nederlandse context. In dit verband wordt ook goed gekeken naar voorstellen van de Europese Commissie ter bevordering van transparantie en bestrijding van heimelijke invloed.
26. GRECO erkent de inzet van de instanties voor vergroting van de transparantie en verantwoording van lobbyisten en door lobbyisten benaderde personen, met inbegrip van bewindspersonen. GRECO erkent de inspanningen van de instanties ter verbetering van de openbare agenda's van ministers. Constaterend dat de reflectie van de regering over dit onderwerp nog niet volledig is afgerond, moedigt GRECO de instanties aan om deze inspanningen voort te zetten. Om preciezer te zijn, is GRECO van mening dat, zoals gezegd in de aanbeveling, de regels en richtlijnen over de wijze waarop personen met een topfunctie in de uitvoerende macht in contact komen met lobbyisten en derde partijen moeten worden uitgebreid.
27. GRECO concludeert dat aanbeveling iv nog steeds gedeeltelijk is uitgevoerd.

Aanbeveling vi

28. *GRECO beval aan algemene regels in te voeren betreffende beperkingen na uitdiensttreding voor personen met een topfunctie in de uitvoerende macht en die na beëindiging van hun functie in de publieke sector in de private sector een nieuwe betrekking zoeken en/of op het punt staan die betrekking te aanvaarden.*

⁵ [Rapport Mozaïek van Belangen - Naar beter inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

29. We herinneren eraan dat deze aanbeveling gedeeltelijk was uitgevoerd in het tweede nalevingsverslag. GRECO heeft met tevredenheid geconstateerd dat er verschillende maatregelen zijn aangekondigd om vervolgfuncties van voormalige bewindspersonen te regelen in een kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer. Hoewel de uitbreiding van het lobbyverbod die werd aangekondigd in de kamerbrief onmiddellijk van kracht is geworden, merkte GRECO op dat het draaideurverbod en de afkoelingsperiode met verplicht advies alleen zijn vastgelegd in een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en nog in de wet moesten worden verankerd. GRECO heeft de instanties opgeroepen deze regels vast te leggen in een wet en de reikwijdte van de regels voor na de ambtstermijn uit te breiden naar de politiek assistenten, voor zover dit op zijn plaats is.
30. De instanties geven aan dat in het voorjaar van 2024 het toenmalige kabinet een wet⁶ heeft voorgelegd aan de Tweede Kamer betreffende regels over het aanvaarden van nieuwe functies na hun ambtstermijn voor ministers en staatssecretarissen. Dit voorstel legt de maatregelen voor vervolgfuncties voor voormalige bewindspersonen vast in wettelijke bepalingen die in november 2021 werden aangekondigd in een kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁷ Dit voorstel bevat een lobbyverbod en een draaideurverbod en een verplichting om onafhankelijk advies te vragen over de aanvaardbaarheid van een nieuwe betrekking; dit geldt gedurende twee jaar na de ambtstermijn. Het lobbyverbod voor voormalige bewindspersonen betreft niet alleen hun voormalige ministerie, maar ook aanpalende beleidsterreinen waarbij de voormalig bewindspersoon actief betrokken was toen deze in functie was. Het draaideurverbod betekent dat voormalige bewindspersonen na afloop van hun ambtstermijn twee jaar lang niet in dienst mogen treden bij hun voormalige ministerie of een ander ministerie, voor zover zij intensief betrokken waren bij de beleidsterreinen van dat ministerie. De instanties melden dat op dit moment de schriftelijke behandeling van dit voorstel plaatsvindt. De bewindslieden van het vorige kabinet hadden hiermee al ingestemd en in het openbaar verklaard dat zij, vooruitlopend op het van kracht worden van de wet, zich al hieraan zullen houden. Voor de politiek assistenten gelden dezelfde regels als voor ambtenaren, d.w.z. de GIR, dat een afkoelingsperiode voorschrijft in geval van een gevoelige overstap naar een andere functie (artikel 4.6).
31. GRECO neemt er kennis van dat een voorstel tot wettelijke vastlegging van regels voor na de ambtstermijn van voormalige bewindslieden in behandeling is bij het parlement. Dit is een positieve stap. De regels zijn nog in ontwikkeling en onderwerp van discussie. Om ervoor te zorgen dat ze effectief zijn, is het belangrijk dat ze ook regelingen bevatten over handhaving en toezicht.⁸
32. Vooralsnog concludeert GRECO dat aanbeveling vi nog steeds gedeeltelijk uitgevoerd is.

⁶ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D18103>;
<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D18104>

⁷ Kamerbrief over maatregelen inzake vervolgfuncties van voormalige bewindspersonen (29 november 2021), te vinden op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/11/29/kamerbrief-over-integriteitsbeleid-voormalige-bewindspersonen>; zie het [Tweede nalevingsverslag](#) van GRECO, paragraaf 41-44.

⁸ Zie ook [EU Verslag over de rechtsstaat 2024 – Landenhoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Nederland](#), p. 17.

Aanbeveling vii

33. *GRECO deed de volgende aanbevelingen: (i) dat personen met een topfunctie in de uitvoerende macht worden verplicht periodiek in het openbaar opgave te doen van hun financiële belangen, (ii) dat wordt overwogen om ook financiële gegevens inzake echtgenoten en afhankelijke familieleden in die opgave op te nemen (met dien verstande dat deze gegevens niet noodzakelijkerwijs openbaar hoeven te worden gemaakt), en (iii) dat voor die opgaven een passend toetsingsmechanisme wordt ingesteld.*
34. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in het Tweede nalevingsverslag niet was uitgevoerd. GRECO heeft geconstateerd dat er in de Gedragscode voor bewindspersonen een verplichting is opgenomen om nieuwe financiële belangen die mogelijk leiden tot belangenverstrengeling tijdens de ambtstermijn te melden. Opgemerkt is echter dat over het geheel genomen de situatie onveranderd is sinds het evaluatieverslag, aangezien in de wet nog steeds geen financiële opgaven van bewindspersonen tijdens hun ambtstermijn zijn vastgelegd. Met betrekking tot echtgenoten en afhankelijke familieleden heeft GRECO opgemerkt dat het standpunt en de argumenten van de instanties niet lijken af te wijken van het standpunten en de argumenten ten tijde van de goedkeuring van het evaluatieverslag. Tot slot betreunde GRECO het dat met betrekking tot deel (iii) van de aanbeveling geen maatregelen waren gerapporteerd om grondige controle van financiële opgaven te waarborgen.
35. De instanties wijzen erop dat tijdens het gesprek van de formateur met kandidaat-ministers en -staatssecretarissen hun relevante financiële en zakelijke belangen en de omgang daarmee aan de orde komen. Daarnaast bevat de hiervoor genoemde self-assessment-risicoanalyse over het onderwerp integriteit voor kandidaat-ministers en -staatssecretarissen ook vragen over de financiële (en zakelijke) belangen van de kandidaten. De formateur brengt aan de Tweede Kamer verslag uit over de regelingen die de ministers en staatssecretarissen hebben getroffen met betrekking tot onverenigbare financiële, zakelijke en andere belangen. Deze procedure is ook tijdens de coalitievorming in 2024 gevolgd. Ministers zijn ook verplicht zelf de Tweede Kamer te informeren over wijzigingen in hun zakelijke en/of financiële belangen (zoals een nalatenschap) tijdens hun ambtstermijn. Bovendien heeft de minister-president in een kamerbrief van 6 december 2024 gemeld dat hij van plan is het bestaande kader inzake de opgave van financiële belangen te herzien ten behoeve van toekomstige formaties.⁹
36. Gelet op het ontbreken van concrete vooruitgang concludeert GRECO dat aanbeveling vii nog steeds niet uitgevoerd is.

Aanbeveling viii

37. *GRECO beval aan ervoor te zorgen dat procedures die voorzien in het onderzoek naar en de strafrechtelijke vervolging van ambtsmisbruik (waaronder passieve omkoping) geen belemmering vormen voor de strafrechtspleging ten aanzien van bewindspersonen die*

⁹ De brief is hier te vinden: <https://open.overheid.nl/documenten/807889e6-d873-43e6-89bd-b677077dfef5/file>.

ervan worden verdacht met corruptie samenhangende strafbare feiten te hebben gepleegd.

38. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in het tweede nalevingsverslag niet was uitgevoerd. GRECO heeft in het licht van bovenstaande aanbeveling kennis genomen van een bestaand initiatief voor herziening van de wetgeving inzake de vervolging en berechting van ministers en staatssecretarissen voor tijdens de ambtstermijn gepleegde strafbare feiten.
39. De instanties herhalen dat de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, die is opgericht om advies te geven over de fundamentele herziening van de wetgeving inzake de vervolging en berechting van Kamerleden en ministers en staatssecretarissen voor tijdens de ambtstermijn gepleegde strafbare feiten, de aanbeveling van GRECO heeft opgenomen in haar advies. De commissie heeft haar rapport in juli 2021 aangeboden aan de (voormalig) minister van Justitie en Veiligheid en de (voormalig) minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die als reactie op het advies van de commissie een hoofdlijnenbrief naar de Kamer hebben gestuurd. Overeenkomstig dit advies concludeerden de twee voormalige ministers dat de wetgeving inzake de vervolging en berechting van Kamerleden en ministers en staatssecretarissen voor tijdens de ambtstermijn gepleegde strafbare feiten achterhaald is en gemoderniseerd dient te worden.¹⁰
40. De instanties benadrukken dat de vervolging en berechting van deze strafbare feiten gedeeltelijk geregeld is in de Grondwet en gedeeltelijk in gewone wetgeving. Aangezien een grondwetswijziging twee lezingen vereist in beide Kamers en daardoor veel tijd kost, terwijl een herziening van de huidige bepalingen op korte termijn wenselijk is, heeft de commissie aangeraden twee 'trajecten' te volgen: Traject I bevat voorstellen voor wijzigingen in het onderzoek, de vervolging en berechting van strafbare feiten tijdens de ambtstermijn binnen het kader van de huidige Grondwet. Er is met name aanbevolen om de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: PGHR) te belasten met het onderzoek van door Kamerleden en bewindspersonen gepleegde ambtsmisdrijven met de mogelijkheid om verder te gaan met ambtshalve onderzoeken.¹¹ Traject II bevat voorstellen voor grondwetswijzigingen en onderzoek, vervolging en berechting na die grondwetswijziging. De commissie heeft aangeraden artikel 119 van de Grondwet te schrappen en de 'normale' strafrechtelijke procedure van toepassing te verklaren, zodat berechting in drie instanties mogelijk wordt. Daarnaast heeft de commissie aanbevolen

¹⁰ Het belangrijkste bezwaar tegen de huidige regels is dat artikel 119 van de Grondwet het besluit over de vervolging van een parlamentslid of bewindspersoon wegens een ambtsmisdrijf in handen legt van politieke instanties: de regering of de Tweede Kamer. Een ander bezwaar is dat het fundamentele recht om in beroep te gaan bij een hoger gerecht ontbreekt, aangezien op grond van artikel 119 van de Grondwet Kamerleden en bewindspersonen in eerste en enige aanleg worden beoordeeld door de Hoge Raad.

¹¹ Op grond van de huidige wetgeving raakt de PGHR alleen betrokken als deze opdracht krijgt van de regering of de Tweede Kamer om de vervolging voort te zetten. Als gevolg van een protocol van de minister van Justitie en Veiligheid is de PGHR echter ook betrokken bij (oriënterend) onderzoek met het oog op de voorbereiding van een besluit van de regering over eventueel onderzoek of vervolging van een mogelijk strafbaar feit. De PGHR is een onafhankelijke instantie en is op grond van de Grondwet (artikel 117) gegarandeerd benoemd voor het leven.

het onderzoek en de bevoegdheid om te bevelen tot vervolging in geval van ambtsmisdrijven op te dragen aan de PGHR.

41. De vorige regering heeft besloten gehoor te geven aan de aanbevelingen van de commissie, behalve ten aanzien van de aanbeveling om artikel 119 van de Grondwet te schrappen. In plaats daarvan heeft de voormalige regering voorgesteld om artikel 119 van de Grondwet te wijzigen en daarin de grondwettelijke garantie op te nemen dat de PGHR beslist over de vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een officieel strafbaar feit. De huidige regering heeft voor beide trajecten in 2024 wetsvoorstellen voorbereid. Beide wetsvoorstellen zijn op 6 januari 2025 gepubliceerd voor openbare consultatie.¹² De voorstellen worden voor advies naar de Raad van State gestuurd na verwerking van de reacties uit de consultatiefase.
42. GRECO neemt kennis van de publicatie van twee wetsvoorstellen voor openbare raadpleging gericht op wijziging van de Grondwet en de relevante wetgeving. Volgens deze voorstellen moet de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: PGHR) belast worden met het onderzoek van ambtsmisdrijven door Kamerleden en bewindspersonen en de beslissing over de vervolging van dergelijke ambtsmisdrijven. Invoering van deze voorstellen zou een stap in de goede richting zijn, maar moet nog werkelijkheid worden. Derhalve is GRECO van mening dat vooralsnog slechts gedeeltelijk is voldaan aan de vereisten van deze aanbeveling.
43. GRECO concludeert dat aanbeveling viii gedeeltelijk is uitgevoerd.

Voorkoming van corruptie en bevordering van integriteit bij rechtshandhavingsinstanties

44. In verband met dit verslag verstrekken de instanties informatie over maatregelen die bij de Nederlandse Nationale Politie (NP) zijn getroffen ter bevordering van de integriteit en een passende aanpak van corruptie. In 2023 zijn bijna alle aanbevelingen uitgevoerd uit het interne rapport uit 2020, dat leidde tot de opzet van een vernieuwd integriteitssysteem en interne onderzoeken. Daarnaast heeft de tijdelijk aangestelde programmamanager in september 2023 een vaste aanstelling gekregen als directeur integriteit. De directeur heeft tot taak het vormen van een centrale afdeling integriteit en structurele borging van het vernieuwde integriteitssysteem binnen de politieorganisatie. Deze afdeling integriteit omvat ook een meldpunt voor klokkenluiders, een anticorruptie-eenheid en een nationaal team voor complexe interne onderzoeken. De afdeling faciliteert verdere ontwikkeling van beleidsnota's inzake interne onderzoeken, klachten en het vernieuwde integriteitssysteem. De oprichting van de afdeling integriteit moet in het eerste kwartaal van 2025 afgerond zijn.
45. De ontwikkeling van het vernieuwde integriteitssysteem verloopt tegelijkertijd via twee trajecten. Het eerste traject bestaat uit integriteit bevorderende maatregelen zoals de oprichting van een nationaal team voor complexe interne onderzoeken, een nieuw informatiesysteem voor betere registratie en monitoring en de mogelijkheid van

¹² Voorstel voor de grondwetswijzigingen: [Overheid.nl | Consultatie Grondwetsvoorstel vervolging ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen](#), en 'gewoon' wetsvoorstel: [Overheid.nl | Consultatie Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen](#)

thematische analyses, de versterking van het leervermogen van de organisatie en gerichte acties voor (herhalings)trainingen voor medewerkers. Het tweede traject is gericht op het achterhalen en voorkomen van corruptie bij de politie en bestaat uit zes praktische ontwikkellijnen. Zo werkt de NP bijvoorbeeld aan verbeterde registratie en analyse van signalen over specifieke risico's en verschijnselen afkomstig uit beschikbare operationele data. In 2024 werd op basis van deze strategische analyses een enquête naar corruptie bij de Nationale Politie voorbereid. Deze wordt in 2025 verder ontwikkeld. Daarnaast is de NP lid van het Internal Criminal Investigations Network (ICIN), dat primair als doel heeft om methoden en technieken te delen voor corruptieonderzoek binnen politieorganisaties. Juridisch onderzoek naar de aard en omvang van deze specifieke vorm van corruptie wordt ook uitgebreid en in overleg met de Politieacademie wordt nu ook gekeken naar hoe de NP hieraan bijdragen. Tot slot volgen medewerkers weerbaarheidstrainingen gericht op het herkennen van corruptie aan de hand van praktijkvoorbeelden.

Aanbeveling xii

46. *GRECO beval aan dat de procedures in situaties waarin geschenken en voordelen van een bepaalde omvang zijn aangeboden/aangenomen worden versterkt, in het bijzonder door voor de melding/opgave van aangeboden/aangenomen geschenken en voordelen een standaardformulier in te voeren, dat deze worden geregistreerd en dat daarop toezicht wordt gehouden.*
47. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in eerdere verslagen als gedeeltelijk uitgevoerd werd beschouwd. Het leek er met name op dat bij de NP geen standaardprocedure bestond voor melding of registratie van aangenomen geschenken. Wat de Koninklijke Marechaussee (KMar) betreft, heeft GRECO kennis genomen van het standpunt van de instanties die tegen een formeel systeem waren voor melding en centrale registratie van aangenomen geschenken of melding van schending van de regels met betrekking tot geschenken. GRECO heeft echter herhaald dat een vorm van een formele procedure noodzakelijk was om toezicht te houden op geschenken voor volledige uitvoering van de aanbeveling.
48. De instanties herinneren eraan dat de NP naar aanleiding van de aanbeveling van GRECO haar beroepscode in 2023 heeft aangepast met een aanvullend document (themapagina) over geschenken. Dit document bevat een standaardprocedure, uitleg van de regels, richtlijnen en bespreking van praktische dilemma's aan de hand van gevalsanalyses. Deze beleidsregel over de omgang met geschenken is gepubliceerd op de intranetpagina van de NP en geldt voor alle NP-medewerkers, ook leidinggevendenden/management. Daarnaast melden de instanties dat de huidige Richtlijn omgaan met geschenken¹³ momenteel herzien wordt. Nuttige elementen uit de [Gedragscode integriteit Rijk](#) zullen onder andere worden gebruikt voor uitbreiding van de richtlijn. De NP benadrukt dat de huidige richtlijn al een standaardprocedure bevat met betrekking tot de waardebepaling, de verplichting om ontvangen geschenken te melden aan de leidinggevende, een formeel toetsingskader voor managers en een

¹³ Omgaan met geschenken 2014: Toetsingskader voor medewerkers en leidinggevendenden omtrent de aanname van geschenken van derden.

duidelijke methode voor teruggave van geschenken die niet zijn toegestaan. Tot slot zal de invoering van een nieuw Human Resources-informatiesysteem in 2025 vastlegging van verschillende soorten meldingen en toezicht daarop door leidinggevendenden/managers vergemakkelijken. Door middel van aanvullende opleiding en trainingen zal de NP de meldingsbereidheid van medewerkers verbeteren. In het licht van deze ontwikkelingen overweegt de NP de invoering van een verplicht registratiesysteem (voor de registratie van geschenken tot € 50), maar er bestaat enige twijfel over de effectiviteit van een dergelijk systeem, omdat medewerkers van de NP al geen geschenken boven de € 50 mogen accepteren.

49. Wat de KMar betreft, benadrukken de instanties dat een formele registratieplicht (en bijbehorende meldplicht) niet los van de rest van het ministerie van Defensie kan worden ingevoerd, gezien het defensiebrede beleid inzake geschenken. Het mandaat voor het ondernemen van een dergelijke actie ligt bij het ministerie van Defensie dat - in reactie op het herhaalde standpunt van GRECO - bereid is het potentiële nut te onderzoeken van een centraal register onder toezicht naast de bestaande gedragsregels. In overleg met het ministerie van Defensie heeft de KMar een pilot ontwikkeld voor de centrale, digitale registratie van geschenken. Dit omvat een standaardformat voor registratie. Een eerste demo van het register vond plaats op 21 januari 2025. In februari/begin maart 2025 worden er aanpassingen ingevoerd in het systeem waarna het programma in gebruik wordt genomen. De integriteitsadviseur van het Cluster integriteit KMar is verantwoordelijk voor het toezicht op het register. Bij constatering van een schending van de gedragsregels moet de integriteitsadviseur contact opnemen met de persoon die de registratie heeft gedaan en deze op de hoogte stellen. De proef moet na een jaar geëvalueerd worden.
50. GRECO neemt er kennis van dat er ontwikkelingen op komst zijn, met name de herziening van de Richtlijn omgaan met geschenken bij de NP en de invoering van een pilot met centrale registratie van geschenken bij de KMar. GRECO moedigt de instanties aan de inspanningen op dit gebied voort te zetten.
51. GRECO concludeert dat aanbeveling xii nog steeds gedeeltelijk is uitgevoerd.

Aanbeveling xv

52. *GRECO beval aan (i) het huidige meldingsregime te verbeteren door ten aanzien van het topmanagement van de Nationale Politie (NP) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) een verplichting in het leven te roepen om zowel bij aanvaarding van de functie als periodiek daarna financiële belangen volgens een vooraf bepaald formulier te melden, (ii) functies aan te wijzen die het risico van belangenverstrengeling met zich meebrengen, en (iii) te voorzien in passend toezicht.*
53. GRECO herinnert eraan dat deze aanbeveling in het Tweede nalevingsverslag gedeeltelijk was uitgevoerd. GRECO heeft er kennis van genomen dat ten aanzien van de NP de beleidsregel financiële belangen op 29 juni 2022 van kracht is geworden. Hierin is aangegeven welke functionarissen verplicht zijn hun financiële belangen te melden. Melding is verplicht bij aanvaarding van een functie en jaarlijks daarna, maar ook

onmiddellijk als zich nieuwe omstandigheden voordoen die zouden kunnen leiden tot belangenverstrengeling. Er is ook een medewerker financiële compliance aangesteld die toezicht houdt op het meldingsproces en er zijn verschillende maatregelen getroffen om bewustwording te kweken over de nieuwe regels. GRECO was daarom van mening dat de aanbeveling naar tevredenheid was uitgevoerd ten aanzien van de NP. Wat de KMar betreft, heeft GRECO er kennis van genomen dat alle medewerkers voor wie een veiligheidsscreening (VGB) onderdeel uitmaakt van de aanstellingsprocedure verplicht zijn financiële belangen te melden die mogelijk de belangen van de KMar raken. Er bestond echter bij de KMar geen procedure voor centrale registratie van financiële belangen en GRECO meende daarom dat verdere maatregelen noodzakelijk waren voor volledige uitvoering van de aanbeveling.

54. De Nederlandse instanties melden dat er, voor zover het gaat om de KMar, op dit moment een defensiebreed plan in voorbereiding is voor uitbreiding van de meld- en registratieplicht die al is vastgelegd in de rechtspositieregelingen van het ministerie van Defensie. De instanties wijzen erop dat het gebrek aan voortgang tot nu toe te wijten is aan concurrerende prioriteiten en beperkte capaciteit. De verwachting is dat het proces voor goedkeuring van de nieuwe regeling begin 2025 van start gaat.
55. GRECO merkt op dat ten aanzien van de KMar de situatie niet is veranderd; er bestaat geen procedure voor centrale registratie van financiële belangen. Er moet een nieuwe regeling voor melding en registratie van financiële belangen worden ingevoerd, maar deze is nog niet goedgekeurd. GRECO is daarom van mening dat de aanbeveling nog steeds gedeeltelijk is uitgevoerd ten aanzien van de KMar.
56. GRECO concludeert dat aanbeveling xv nog steeds gedeeltelijk is uitgevoerd.

III. CONCLUSIES

57. **Gezien het bovenstaande concludeert GRECO dat Nederland zeven van de zestien aanbevelingen uit het Vijfde ronde-evaluatieverslag naar tevredenheid heeft uitgevoerd of afgehandeld.** Acht aanbevelingen zijn gedeeltelijk uitgevoerd en een helemaal niet.
58. Om precies te zijn, zijn de aanbevelingen v, ix-xi, xiii, xiv en xvi op bevredigende wijze uitgevoerd, aanbevelingen i-iv, vi, viii, xii en xv gedeeltelijk uitgevoerd en is aanbeveling vii niet uitgevoerd.
59. Ten aanzien van de topfuncties in de uitvoerende macht is slechts beperkt vooruitgang geboekt sinds de goedkeuring van het Tweede nalevingsverslag. De regering heeft in maart 2024 twee voormalige ministers benoemd tot vertrouwensfunctionarissen voor bewindspersonen. Daarnaast is aan het parlement een wetsvoorstel voorgelegd waarin regels zijn vastgelegd voor voormalige bewindspersonen voor na hun ambtstermijn en zijn twee wetsvoorstellen gericht op wijziging van de Grondwet en van de wetgeving inzake de vervolging en berechting van ministers en staatssecretarissen voor tijdens de ambtstermijn gepleegde strafbare feiten gepubliceerd voor openbare raadpleging. Dit

neemt echter niet weg dat concrete en robuuste acties noodzakelijk zijn in de ontwikkeling van een strategie voor de integriteit van personen met een topfunctie in de uitvoerende macht, de invoering van een toezicht- en sanctiesysteem voor de gedragscode van bewindspersonen en de invoering van een systeem van regelmatige financiële verklaringen van kabinetsleden tijdens hun ambtstermijn.

60. Ten aanzien van rechtshandhavingsinstanties zijn zes aanbevelingen naar tevredenheid uitgevoerd en twee nog steeds gedeeltelijk. Er is actie vereist voor de invoering van verdere maatregelen voor de melding en centrale registratie van aangenomen geschenken. Ten aanzien van de KMar moet zo spoedig mogelijk een nieuwe regeling voor melding en registratie van financiële belangen worden ingevoerd.
61. Gelet op het bovenstaande concludeert GRECO dat Nederland de aanbevelingen uit het Vijfde ronde-evaluatieverslag in de zin van het herziene artikel 31, paragraaf 10 van het Reglement van Orde onvoldoende heeft uitgevoerd. GRECO besluit bijgevolg om artikel 32, paragraaf 2 (i) toe te passen en verzoekt het hoofd van de Nederlandse delegatie uiterlijk 31 maart 2026 verslag uit te brengen over de voortgang bij de tenuitvoerlegging van de openstaande aanbevelingen (d.w.z. de aanbevelingen i-iv, vi-viii, xii en xv).
62. Daarnaast nodigt GRECO overeenkomstig herzien artikel 32, paragraaf 2 (ii.c) van het Reglement van Orde de secretaris-generaal van de Raad van Europa uit een brief te sturen aan de minister van Buitenlandse Zaken van Nederland - met een kopie aan het hoofd van de Nederlandse delegatie - om deze te wijzen op de niet-nakoming van de relevante aanbevelingen en de noodzaak om gerichte actie te ondernemen teneinde zo spoedig mogelijk tastbare vooruitgang te boeken.
63. Tot slot verzoekt GRECO de Nederlandse overheid zo spoedig mogelijk in te stemmen met de publicatie van dit verslag, het te vertalen naar het Nederlands en deze vertaling openbaar te maken.