

---

Vergaderjaar 2013–2014

---

**CX**

**Verslag van de tijdelijke commissie  
GRECO-rapport**

**A**

**VERSLAG VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRECO-RAPPORT**  
Vastgesteld 13 mei 2014

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRECO-RAPPORT**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2014

Op 8 oktober 2013 heeft de Eerste Kamer de tijdelijke commissie GRECO-rapport ingesteld naar aanleiding van de vaststelling door de Group of States against Corruption (GRECO) van de Raad van Europa van een evaluatierapport met betrekking tot Nederland over de preventie van corruptie onder parlementariërs, rechters en leden van het Openbaar Ministerie. Deze bijzondere commissie kreeg de taak een reactie van de Eerste Kamer op het GRECO-rapport voor te bereiden, daaronder begrepen het eventueel ontwerpen van regelgeving voor de Eerste Kamer zoals bedoeld in de aanbevelingen in het rapport. Ik kan u mededelen dat de commissie op 15 april 2014 haar werkzaamheden heeft afgerond. Met genoegen bied ik u hierbij het verslag van de commissie aan, ter bespreking in het College van Senioren. Ik adviseer u het verslag vertrouwelijk te behandelen, in ieder geval tot aan deze bespreking.

Voorzitter van de tijdelijke commissie GRECO-rapport,  
W.L.J. Bröcker

# VERSLAG VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRECO-RAPPORT

## 1. Inleiding

Tijdens haar 60e plenaire vergadering te Straatsburg van 17–21 juni 2013 heeft de Group of States against Corruption (verder: GRECO) van de Raad van Europa een evaluatierapport met betrekking tot Nederland vastgesteld over de preventie van corruptie onder parlementariërs, rechters en leden van het Openbaar Ministerie. Het rapport is op 18 juli 2013 openbaar gemaakt en vloeit voort uit de vierde evaluatieronde van de GRECO, die op 1 januari 2012 gestart is. Het GRECO-rapport bevat aanbevelingen die (ook) betrekking hebben op leden van de Eerste Kamer.<sup>1</sup> De Eerste Kamer heeft op 8 oktober 2013 een bijzondere commissie in de zin van artikel 34, tweede lid, van het Reglement van Orde ingesteld en deze opgedragen een reactie van de Eerste Kamer op het GRECO-rapport voor te bereiden, daaronder begrepen het eventueel ontwerpen van regelgeving voor de Eerste Kamer zoals bedoeld in de aanbevelingen in het rapport.<sup>2</sup>

Deze tijdelijke commissie GRECO-rapport bestond uit de volgende leden:

- Prof. dr. S.C. van Bijsterveld (CDA)
- Mr. W.L.J. Bröcker (VVD), voorzitter
- M.H.M. Faber-Van de Klashorst (PVV)<sup>3</sup>
- Mr. Th.C. de Graaf (D66)
- Mr. G. Holdijk (SGP), ondervoorzitter
- Prof. dr. R.A. Koole (PvdA)
- Dr. A. Vliegenthart (SP)

De commissie heeft uitgebreid gesproken over het rapport en de daarin opgenomen, voor de Eerste Kamer relevante aanbevelingen. De voorzitter van de commissie heeft tevens van gedachten gewisseld met de voorzitter<sup>4</sup> van de werkgroep Integriteit leden Tweede Kamer die de Tweede Kamer heeft ingesteld. De tijdelijke commissie GRECO-rapport brengt bijgaand verslag uit van haar werkzaamheden, die zij op 15 april 2014 heeft afgerond. De commissie heeft zich over de volgende vier aanbevelingen gebogen:

- i. *that codes of conduct for the members of both Chambers of Parliament be developed and adopted with the participation of their members and be made easily accessible to the public (including notably guidance on prevention of conflicts of interest, gifts and other advantages, accessory activities and financial interests, disclosure requirements, misuse of information, contacts with third parties such as lobbyists) (paragraph 36);*
- ii. *that (i) current disclosure requirements applicable to the members of both Chambers of Parliament be reviewed with a view to increasing the categories of interests and the level of detail to be reported, so as to provide all the relevant and necessary information on interests of members of Parliament (e.g. outside activities and positions, assets, liabilities) and (ii) that consideration be given to widening the scope of disclosure to include information on spouses and dependent family*

<sup>1</sup> Zie voor het rapport de bijlage bij Kamerstukken I 2012/13, 33 400 VII, G.

<sup>2</sup> Handelingen I 2013/14, nr. 3, item 2, p. 11.

<sup>3</sup> Dit lid heeft een actieve bijdrage geleverd aan dit verslag, maar kan het niet ondersteunen vanwege principiële bezwaren met betrekking tot de aanbeveling betreffende openbaarheid van afspraken binnen de fracties over integriteit.

<sup>4</sup> Mr. F. van Oosten (VVD).

*members, as appropriate (it being understood that such information would not necessarily need to be made public) (paragraph 55);*

- iii. *that appropriate measures be taken to ensure supervision and enforcement of the existing and yet-to-be established declaration requirements and other rules of conduct of members of Parliament (paragraph 61);*
- iv. *in respect of both Chambers of Parliament, (i) the establishment of a specific source of confidential counselling with the mandate to provide parliamentarians with guidance and advice on ethical questions and possible conflicts of interests in relation to specific situations; and (ii) the provision of specific and periodic training for all parliamentarians on ethical questions and conflict of interests (paragraph 64).*

## **2. Belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de commissie**

De commissie heeft geconstateerd dat het GRECO-rapport enerzijds complimenten aan het adres van Nederland bevat voor zijn tamelijk effectieve systeem voor de bewaking van integriteit van parlementariërs, maar anderzijds vier aanbevelingen doet om dit systeem te verbeteren. De commissie heeft deze aanbevelingen besproken in het licht van een aantal belangrijke uitgangspunten:

- het lidmaatschap van de Eerste Kamer is een deeltijdfunctie;
- er geldt een individuele verantwoordelijkheid van de leden van de Kamer, maar er bestaat tevens een gezamenlijk belang van deze leden bij de reputatie van de Kamer als geheel;
- er zijn verschillende manieren en niveaus om integriteit te waarborgen en
- gelet op de Grondwet zijn de mogelijkheden voor dwang en sancties jegens senatoren beperkt, maar niettemin aanwezig, vooral op fractieniveau.

Voor de commissie staat vast dat het goed is dat leden van de Eerste Kamer doorgaans andere functies naast het lidmaatschap van de Kamer uitoefenen. Dat stelt hen in staat met een andere bril naar wetsvoorstellen en beleidsdossiers te kijken dan de leden van de Tweede Kamer, voor wie het lidmaatschap van hun Kamer een fulltime functie is. Juist door het bekleden van ook andere functies staan Eerste Kamerleden midden in de maatschappij. De commissie is evenwel niet blind voor het gegeven dat het juist deze combinatie van functies is die senatoren kwetsbaar maakt voor verwijten van «dubbele petten» en belangenconflicten. Of deze verwijten nu terecht zijn of niet, het is zaak ze serieus te nemen en na te denken over maatregelen om belangenconflicten zo veel mogelijk te voorkomen en integriteit van senatoren – en daarmee van de Eerste Kamer als geheel – te waarborgen. Het GRECO-rapport bood de commissie een goede gelegenheid hierop te reflecteren en de commissie adviseert het College van Senioren deze reflectie voort te zetten, en dan structureel tenminste eenmaal iedere zittingsperiode.

In het GRECO-rapport wordt – kort samengevat – aanbevolen gedragscodes voor Eerste Kamerleden vast te stellen, meer openbaarheid te geven over belangen van senatoren, een effectief systeem van toezicht en handhaving in te stellen en maatregelen te nemen om het bewustzijn ten aanzien van integriteit te verhogen. Voor de commissie vormt het GRECO-rapport aanleiding de Kamer aan te bevelen een apart hoofdstuk in het Reglement van Orde op te nemen over integriteit. Daarin dienen bepalingen te worden opgenomen over de onderwerpen belangenconflicten, het registreren van geschenken en bepaalde reizen, het geven van gedetailleerdere informatie over de functies naast het lidmaatschap van

de Kamer en het omgaan met vertrouwelijke informatie. De bepalingen in het Reglement van Orde kunnen niet alles regelen. Aanvullende leidraden van de fracties zijn daarvoor van belang. De commissie beveelt dan ook de fracties aan te inventariseren welke interne afspraken zij met betrekking tot integriteit hebben, te beoordelen of deze binnen de fractie voldoende kenbaar zijn en te bezien of de leidraden aanvulling behoeven. De commissie beveelt de fracties tevens aan om de eigen afspraken over integriteit schriftelijk vast te leggen en deze kenbaar te laten zijn voor leden, opvolgende leden en partijorganen evenals, door middel van publicatie, voor het algemeen publiek. De commissie realiseert zich dat de fracties hier een eigen afweging maken.<sup>5</sup>

Door wijziging van het Reglement van Orde, aangevuld met leidraden van de verschillende fracties, meent de commissie dat de Eerste Kamer voldoet aan de aanbeveling van de GRECO om gedragscodes voor Eerste Kamerleden vast te stellen. Door conform een door de commissie voorgestelde bepaling in het Reglement van Orde gedetailleerdere informatie over de functies naast het lidmaatschap van de Kamer te geven wordt ook grotendeels aan de tweede GRECO-aanbeveling voldaan. De commissie meent evenwel dat verplichte openbaarmaking van informatie over echtgenoten en afhankelijke familieleden van Eerste Kamerleden niet nodig en ook niet zinvol is. Voor toezicht en handhaving van de integriteitsregels vertrouwt de commissie op een systeem van intra- en intercollegiaal toezicht, waarbij lastige casus eventueel in het College van Senioren kunnen worden besproken en de Kamervoorzitter een adviseerende rol kan spelen. Integer handelen vraagt van senatoren vooral een juiste houding en een juiste mentaliteit: «Integrity is doing the right thing, even when no one is watching» (C.S. Lewis). Om het integriteitsbewustzijn te verhogen stelt de commissie een aantal maatregelen voor, variërend van introductiebijeenkomsten voor nieuwe leden speciaal gewijd aan integriteit tot herinneringen aan senatoren om de gegevens over hun nevenfuncties te actualiseren indien daar aanleiding voor bestaat.

### **3. Algemene opmerkingen**

Alvorens specifiek in te gaan op de aanbevelingen van de GRECO maakt de commissie enkele algemene opmerkingen. Het GRECO-rapport betreft meer dan alleen de preventie van corruptie onder parlementariërs in de strikte betekenis van dit woord. Bij corruptie denkt men al gauw aan strafbare feiten als omkoping. Het GRECO-rapport gaat echter vooral over het veel bredere begrip integriteit, dus over voorbeeldig, betrouwbaar en transparant handelen van parlementariërs. Het onderwerp integriteit is de Eerste Kamer niet vreemd. Nieuwe leden van de Eerste Kamer krijgen het onderwerp mee in hun introductiedossier, in de door iedere senator bij zijn installatie af te leggen eed of belofte staat integer handelen centraal en het onderwerp komt ook regelmatig – zij het nog niet structureel – aan de orde in het College van Senioren, het wekelijkse overleg van alle fractievoorzitters onder leiding van de Voorzitter van de Kamer. Het GRECO-rapport is een goede aanleiding wederom aandacht aan het onderwerp integriteit te besteden.

De GRECO merkt op dat het Nederlandse systeem voor preventie van corruptie onder parlementariërs voor een groot deel gebaseerd is op wederzijds vertrouwen, openheid en publieke controle, met name door de media. Het GRECO-rapport constateert dat dit systeem ondanks relatief weinig formele regels tamelijk effectief lijkt te zijn en dat het publieke vertrouwen in de integriteit van parlementariërs aanzienlijk hoger is dan

---

<sup>5</sup> Zie voetnoot 3.

in andere EU-lidstaten.<sup>6</sup>In het rapport worden het Nederlandse parlement en zijn leden zelfs gecompimenteerd: «The Dutch MPs and the Parliament have to be commended for attracting this level of public trust with relatively few regulations and even less supervision pertinent to integrity issues.»<sup>7</sup> De commissie wordt hierdoor bevestigd in haar opvatting dat integriteit niet alleen een kwestie van regels is, maar ook een kwestie van de juiste houding en de juiste mentaliteit. Kortom, ook een *cultuur* van integriteit is belangrijk en uit het GRECO-rapport in combinatie met het geconstateerde publieke vertrouwen kan worden afgeleid dat een dergelijke cultuur binnen het Nederlandse parlement aanwezig is. De GRECO ziet niettemin ruimte voor verbetering van het stelsel van integriteitsbewaking, hetgeen resulteert in vier aanbevelingen die moeten leiden tot betere integriteitsregels. Voor de beoordeling van deze aanbevelingen is voor de commissie een aantal uitgangspunten, specifiek gerelateerd aan de positie van de Eerste Kamer, van belang.

#### *Het lidmaatschap van de Eerste Kamer als deeltijd- en nevenfunctie*

Het lidmaatschap van de Eerste Kamer is een deeltijdfunctie. Veel senatoren hebben een hoofdfunctie elders in de maatschappij, anderen een pakket met een aantal kleinere functies, betaald of onbetaald. Sommige senatoren zijn gepensioneerd of zijn in dienst van hun politieke partij. Voor alle senatoren geldt dat hun lidmaatschap van de Eerste Kamer geen volledige werkweek in beslag neemt. Anders dan hun collega's in de Tweede Kamer zijn senatoren geen fulltime politici. Dit komt ook tot uitdrukking in de vergoeding die leden van de Eerste Kamer ontvangen: deze bedraagt iets meer dan een kwart van de schadeloosstelling die leden van de Tweede Kamer ontvangen.<sup>8</sup> Bovendien bouwen senatoren geen pensioenaanspraken op en hebben zij na hun aftreden geen recht op wachtgeld. De meerwaarde van de Eerste Kamer is juist gelegen in het feit dat Eerste Kamerleden doorgaans elders hun hoofdfunctie hebben (of hebben gehad) en hun maatschappelijke ervaring en specifieke expertise kunnen benutten bij de beoordeling van wetsvoorstellen en andere dossiers. Deze bijzondere positie van de Eerste Kamer brengt met zich mee dat integriteitsregels voor senatoren niet op alle onderdelen hetzelfde hoeven te zijn als die voor de fulltime politici van de Tweede Kamer.

#### *Gezamenlijk belang bij reputatie Eerste Kamer*

De commissie is zich er tegelijk ook van bewust dat het juist de combinatie van hoofd- en nevenfuncties met het lidmaatschap van de Eerste Kamer is die kan leiden tot discussies over «dubbele petten» en het onvoldoende vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling. Integriteit is daarom voor de Eerste Kamer en haar leden van groot belang. De Kamer is gebaat bij een onberispelijk imago. Wanneer een lid van deze Kamer wordt betrokken in een publieke discussie over niet-integer handelen, raakt dit niet slechts het betrokken lid en zijn of haar fractie, maar tevens de Eerste Kamer als geheel. De commissie is daarom van mening dat er een **gezamenlijk belang** van de leden bestaat bij de reputatie van de Kamer.

<sup>6</sup> Zie paragraaf 1 van het GRECO-rapport.

<sup>7</sup> Zie paragraaf 13 van het GRECO-rapport.

<sup>8</sup> Artikel 4 Wet vergoedingen leden Eerste Kamer; artikel 2 Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer.

### *Verschillende manieren om integriteit te waarborgen*

De commissie constateert dat integriteit op diverse niveaus kan worden gewaarborgd. Zij stelt vast dat er een primaire verantwoordelijkheid op de individuele leden rust om de geldende wet- en regelgeving<sup>9</sup> na te leven en conform de door hen afgelegde eed of belofte te handelen. Dit vereist dat senatoren zich bewust zijn van hun positie en potentiële belangenconflicten kunnen herkennen. Het vereist tevens dat zij zich, indachtig het gezamenlijke belang bij de reputatie van de Kamer, openstellen om op hun handelen te worden aangesproken.<sup>10</sup> Daarnaast kunnen op verschillende niveaus aanvullende waarborgen worden gecreëerd. Zonder het bestaan van een hiërarchie te willen suggereren merkt de commissie op dat dit kan op het niveau van de fracties<sup>11</sup>, op het niveau van het College van Senioren, op het niveau van de Eerste Kamer (bijvoorbeeld door een bepaling in het Reglement van Orde) of op het niveau van de wet of de Grondwet. Van geval tot geval moet worden bezien of naast de primaire verantwoordelijkheid van het individuele lid aanvullende waarborgen wenselijk zijn, en zo ja, op welk niveau. In de hierna volgende paragrafen zal de commissie dit per aanbeveling uit het GRECO-rapport doen. Daarbij is nog het volgende van belang.

#### *Grondwettelijk kader*

Grondwettelijk bezien is het mandaat van Eerste Kamerleden vrij. Dit uit het verbod van last<sup>12</sup> voortvloeiende vrije mandaat brengt met zich mee dat senatoren niet kunnen worden verplicht volgens de partij- of fractielijst te stemmen, niet geschorst kunnen worden en evenmin gedwongen kunnen worden hun Kamerzetel ter beschikking te stellen als zij niet-integer gedrag vertonen. Slechts in een beperkt aantal gevallen – bijvoorbeeld verlies van het Nederlanderschap of ontzetting van het kiesrecht<sup>13</sup> – wordt het lidmaatschap van de Eerste Kamer gedwongen beëindigd, in alle andere gevallen is het aan het Kamerlid zelf om al dan niet op te stappen. Noch de fracties, noch de politieke partijen, noch de Kamers zelf kunnen het vrije mandaat afnemen; alleen de grondwetgever kan dat. Voor de commissie is dit een principieel belangrijk gegeven. Het vrije mandaat is in zekere zin ook een waarborg voor integer handelen, in de zin dat het voorkomt dat senatoren gedwongen kunnen worden in strijd met hun overtuigingen te handelen.

Het voorgaande wil echter niet zeggen dat niet-integer handelen van Eerste Kamerleden nooit consequenties kan hebben. Het handelen van senatoren wordt sterk beïnvloed door hun lidmaatschap van een fractie en van een bepaalde politieke partij met een eigen programma en eigen beginselen. Fracties kunnen besluiten leden die niet-integer handelen het woordvoerderschap te ontnemen of uit de fractie zetten, politieke partijen kunnen senatoren bij dergelijk gedrag schorsen of royeren als lid van de partij, dan wel besluiten deze personen niet te kandideren bij een volgende verkiezing. Het vrije mandaat staat aan dergelijke besluiten niet in de weg. De commissie maakt deze opmerkingen over enerzijds het vrije mandaat en anderzijds de mogelijkheden die fracties en partijen hebben om op te treden omdat zij van wezenlijk belang zijn bij het vormgeven van een systeem van toezicht en handhaving van integriteitsregels. De

<sup>9</sup> Zie voor een overzicht paragraaf 4.

<sup>10</sup> Zie uitgebreider paragraaf 6.

<sup>11</sup> Zeker in het geval van een eenmansfractie zal dit ook de partij kunnen zijn, of eventueel de gezamenlijke Eerste en Tweede Kamerfracties.

<sup>12</sup> Artikel 67, derde lid, Grondwet.

<sup>13</sup> Vgl. artikel 56 Grondwet; artikel X 1 Kieswet.

opmerkingen maken duidelijk wat binnen zo'n systeem wel en niet mogelijk en/of gewenst is.<sup>14</sup>

#### **4. Aanbeveling 1 GRECO-rapport (vaststellen gedragscode)**

Aanbeveling 1 houdt in dat gedragscodes moeten worden vastgesteld voor de leden van beide Kamers en dat deze openbaar gemaakt moeten worden. In het bijzonder moet volgens deze aanbeveling worden gezorgd voor regels met betrekking tot een aantal met name genoemde onderwerpen. De volledige aanbeveling luidt:

- i. *that codes of conduct for the members of both Chambers of Parliament be developed and adopted with the participation of their members and be made easily accessible to the public (including notably guidance on prevention of conflicts of interest, gifts and other advantages, accessory activities and financial interests, disclosure requirements, misuse of information, contacts with third parties such as lobbyists).*

De commissie heeft allereerst geïnventariseerd welke regels er met betrekking tot deze onderwerpen reeds gelden die integer handelen van senatoren beogen te waarborgen. Vervolgens heeft zij gekeken hoe op deze aanbeveling gereageerd dient te worden en welke aanvullingen op welk niveau eventueel wenselijk zijn.

Integriteit wordt momenteel door diverse regels gewaarborgd. Die regels zijn onder meer te vinden in de Grondwet, de gewone wet en het Reglement van Orde van de Eerste Kamer. In het kort komen deze regels op het volgende neer. Een senator is lid van een college dat conform de Grondwet het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigt.<sup>15</sup> Hij behartigt, vanuit zijn eigen politieke ideologie en overtuiging, het algemeen belang. Een senator stemt zonder last.<sup>16</sup> Bij zijn ambtsaanvaarding legt iedere senator een eed, waaronder een eed van zuivering af.<sup>17</sup> Hij zweert of verklaart dat hij, om tot lid van de Staten-Generaal te worden benoemd, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heeft gegeven of beloofd. Hij zweert of verklaart en belooft tevens dat hij, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heeft aangenomen of zal aannemen. Verder zweert of belooft hij trouw aan de Koning, aan het Statuut voor het Koninkrijk en aan de Grondwet en zweert of belooft hij dat hij de plichten die zijn ambt hem oplegt getrouw zal vervullen. Het in strijd met de waarheid afleggen van de eed levert het delict meened op.<sup>18</sup>

Zoals aangegeven is het lidmaatschap van de Eerste Kamer een nevenfunctie, die doorgaans naast een hoofdfunctie in de maatschappij wordt uitgeoefend. Het staat een senator vrij andere functies te bekleden naast het lidmaatschap van de Kamer. De Grondwet en de wet stellen hieraan enige beperkingen in de vorm van onverenigbare functies, zogenaamde incompatibiliteiten.<sup>19</sup> Conform de Kieswet geeft een kandidaat-senator die zijn benoeming aanneemt aan de commissie voor de geloofsbrieven van de Eerste Kamer een overzicht van alle openbare betrekkingen die hij bekleedt.<sup>20</sup> Voor senatoren geldt de wettelijke verplichting alle functies die

<sup>14</sup> Zie nader paragraaf 6.

<sup>15</sup> Artikel 50 Grondwet.

<sup>16</sup> Artikel 67, derde lid, Grondwet. Zie daarover ook paragraaf 3.

<sup>17</sup> Artikel 60 Grondwet, artikel 2 Wet beëdiging Ministers en leden Staten-Generaal.

<sup>18</sup> Artikel 207 Wetboek van Strafrecht.

<sup>19</sup> Artikel 57 Grondwet, artikel 1 Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement.

<sup>20</sup> Artikel V 3 Kieswet.



zij naast het lidmaatschap van de Eerste Kamer bekleden openbaar te maken door deze te melden bij de griffie van de Kamer.<sup>21</sup> Deze plaatst de nevenfuncties vervolgens op de website van de Kamer. Een senator neemt geheimhouding in acht ten aanzien van het verhandelde in een vergadering met gesloten deuren<sup>22</sup> en respecteert de vertrouwelijkheid van documenten ten aanzien waarvan de Kamer heeft bepaald, of waarvan uit hun aard volgt, dat zij vertrouwelijk zijn.

Voor het beoordelen van de wenselijkheid van het vaststellen van gedragscodes hanteert de commissie, zoals aangegeven<sup>23</sup>, als uitgangspunt dat de individuele leden van de Eerste Kamer deze geldende wet- en regelgeving naleven. Gelet op het grote maatschappelijke belang van het onderwerp integriteit ziet de commissie evenwel aanleiding deze primaire verantwoordelijkheid op onderdelen aan te vullen met enige extra waarborgen. De commissie is van mening dat op punten het Reglement van Orde kan worden uitgebreid, terwijl op andere punten de fracties interne afspraken kunnen maken en die als leidraad aan hun leden kunnen meegeven. De aanvullingen in het Reglement van Orde betreffen de onderwerpen belangenconflicten, het registreren van geschenken en bepaalde reizen, het geven van gedetailleerdere informatie over de functies naast het lidmaatschap van de Kamer en het omgaan met vertrouwelijke informatie, onderwerpen die ook in het GRECO-rapport worden genoemd. Zie de subparagrafen 4.1 t/m 4.4 hierna.

Met deze aanvullingen wordt naar de mening van de commissie al voor een belangrijk deel tegemoet gekomen aan de aanbeveling van de GRECO om gedragscodes op te stellen, zeker wanneer deze aanvulling in een apart hoofdstuk van het Reglement over integriteit worden opgenomen, wat de commissie ook aanbeveelt. De rest van de invulling van de aanbeveling uit het GRECO-rapport is aan de fracties. Daarover merkt de commissie in algemene zin het volgende op. De commissie acht het passend bij de autonomie van de Eerste Kamerfracties dat zij zelf bezien welke vorm voor hun interne integriteitsbeleid het beste bij hen past. Zij doet niettemin de aanbeveling dat de fracties enerzijds nagaan welke interne afspraken over integriteit zij reeds hebben en beoordelen of deze afspraken binnen de fractie voldoende kenbaar zijn, en anderzijds bezien of deze afspraken aanvulling behoeven, waarbij de fracties de aanvulling naar eigen inzicht vorm kunnen geven. De commissie beveelt de fracties tevens aan om de eigen afspraken over integriteit schriftelijk vast te leggen en deze kenbaar te laten zijn voor leden, opvolgende leden en partijorganen evenals, door middel van publicatie, voor het algemeen publiek. De commissie realiseert zich dat de fracties hier een eigen afweging maken.<sup>24</sup>

Een volledig uniforme, voor alle leden geldende gedragscode in de vorm van een apart reglement van de Kamer of een door de wetgever vast te stellen «Integriteitswet» vindt de commissie te ver gaan en geen recht doen aan de autonomie en vrijheid van de individuele leden en de fracties. Teveel en te gedetailleerde regels kunnen verstikkend werken, problemen geven met uitvoering en handhaving en zelfs misbruik in de hand werken. Bovendien wenst de commissie te benadrukken dat het bij integriteitsvragen altijd gaat om morele oordelen over persoonlijke belangen die in de tijd kunnen veranderen. Wat moreel nog juist wel en juist niet meer acceptabel is, is onmogelijk voor altijd centraal vast te

<sup>21</sup> Artikel 3b Wet vergoedingen leden Eerste Kamer.

<sup>22</sup> Artikel 66 Grondwet, artikel 81 Reglement van Orde Eerste Kamer. Dergelijke vergaderingen komen overigens zelden voor.

<sup>23</sup> Zie paragraaf 3.

<sup>24</sup> Zie voetnoot 3.

leggen en dient daarom de uitkomst te zijn van een voortgaand debat. De aanbevelingen van de commissie zijn bedoeld om dat debat op de geëigende plaatsen te stimuleren, waarbij de fracties een belangrijke rol spelen en hun eigen leidraden kunnen opstellen. Een aantal bepalingen in het Reglement van Orde aangevuld met kenbare afspraken binnen de fracties zelf past daarom veel beter bij de genoemde autonomie en bij het karakter van integriteitsvraagstukken. De commissie meent dat het aan de fracties zelf is welke **naam** zij aan hun integriteitsafspraken willen geven; dit hoeft niet per se «gedragscode» te zijn.

Het onderwerp integriteit komt ook nu al aan de orde in het College van Senioren, maar dit is doorgaans naar aanleiding van concrete casus en dus niet structureel. De commissie beveelt aan het onderwerp een vaste plaats te geven. **Iedere zittingsperiode** dient tenminste één vergadering van het College geheel of overwegend gewijd te zijn aan integriteit. Dit biedt de fracties de gelegenheid om ervaringen uit te wisselen en knelpunten aan de orde te stellen. Dit kan desgewenst weer leiden tot bijstelling van de bepalingen van het Reglement van Orde en/of aanpassing van de interne afspraken van de fracties.

Ten aanzien van de in het GRECO-rapport bij aanbeveling 1 specifiek benoemde knelpunten merkt de commissie het volgende op.

#### 4.1 Belangenconflicten

De GRECO dringt onder meer aan op regels inzake het voorkomen van belangenconflicten. Voor de definitie van een belangenconflict wenst de commissie aan te sluiten bij de omschrijving in het rapport van de OVSE «Professional and Ethical Standards for Parliamentarians»:

«A conflict of interest is defined as: A conflict between the public duties and private interests of a public official, in which the public official has private-capacity interests which could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities.»<sup>25</sup>

Het gebruik van de term «improperly» (in dit verband: oneigenlijk) geeft aan dat voor een belangenconflict méér nodig is dan het in algemene zin hebben van een belang bij bepaalde besluitvorming. Anders gezegd, ook Eerste Kamerleden betalen belasting en kunnen aanspraak maken op sociale voorzieningen, maar dat betekent nog niet dat zij daarmee ook een specifiek eigen belang bij parlementaire besluitvorming daarover hebben.<sup>26</sup>

Eerder in dit verslag merkte de commissie reeds op dat Eerste Kamerleden per definitie deeltijdpolitici zijn die doorgaans elders een hoofd-functie of een reeks andere nevenfuncties hebben.<sup>27</sup> Eerste Kamerleden staan daardoor midden in de maatschappij en daarin is de toegevoegde waarde van de Eerste Kamer (mede) gelegen. Dit moet dan ook vooral zo blijven, zo meent de commissie. Zij realiseert zich echter tevens dat juist door de combinatie van verschillende functies Eerste Kamerleden kunnen worden betrokken in discussies over belangenverstrengelingen of het wekken van de schijn daarvan. De commissie zou het als volgt willen formuleren: het *hebben* van bepaalde belangen vormt op zichzelf

<sup>25</sup> Zie p. 43 en p. 78 van het rapport.

<sup>26</sup> De commissie verwijst ook naar artikel 3 van de Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest: «A conflict of interest does not exist where a Member benefits only as a member of the general public or of a broad class of persons.»

<sup>27</sup> Zie de algemene opmerkingen in paragraaf 3.

beschouwd geen probleem, het gaat erom dat leden van de Eerste Kamer prudent *omgaan* met die belangen. In bepaalde concrete gevallen zal een Eerste Kamerlid in zijn fractie de vraag aan de orde moeten stellen of hij gelet op zijn andere belangen bijvoorbeeld wel het woord kan voeren in een debat.

De commissie heeft zich de vraag gesteld of nadere regels, afspraken of beleid inzake belangenconflicten en het vermijden daarvan noodzakelijk zijn, en zo ja, op welk niveau. De commissie ziet ruimte én reden voor het opnemen in het Reglement van Orde van een bepaling die is gebaseerd op de hiervoor genoemde OVSE-definitie. Die bepaling zou als volgt kunnen leiden:

«Ieder lid geeft zich rekenschap van de belangen die hij anders dan als lid van de Kamer heeft en waakt ervoor dat deze belangen niet leiden tot het op oneigenlijke wijze uitoefenen van zijn functie.»

Deze bepaling is heel algemeen geformuleerd en geeft niet aan wanneer er precies sprake is van oneigenlijke ambtsuitoefening. Ook geeft de bepaling niet aan wat de gevolgen zijn als een lid constateert dat zijn persoonlijke belangen conflicteren met integere ambtsuitoefening. Het onderwerp belangenconflicten dient daarom verder op fractieniveau aan de orde te worden gesteld. In lijn met haar eerder genoemde algemene aanbeveling beveelt de commissie de fracties daarom meer specifiek aan te bezien welke leidraad met betrekking tot belangenconflicten (met name woordvoerderschappen en lidmaatschappen van commissies) zij reeds hebben en te beoordelen of deze leidraad aanvulling behoeft.

De commissie benadrukt nog eens dat uit het grondwettelijk systeem volgt dat uiteindelijk het individuele lid beslist of hij aan een beraadslaging of stemming deelneemt. Het lijkt de commissie gelet op het grondwettelijke vrije mandaat van Eerste Kamerleden niet mogelijk en evenmin wenselijk in het Reglement van Orde beperkingen vast te leggen ten aanzien van de mogelijkheden voor senatoren deel te nemen aan stemmingen.<sup>28</sup> Kortom, de commissie beveelt een algemene bepaling in het Reglement van Orde over belangenconflicten aan, deze bepaling kan nader worden uitgewerkt door de fracties, maar dit alles kan er juridisch bezien niet toe leiden dat het senatoren verboden wordt deel te nemen aan stemmingen. Het voorgaande laat overigens onverlet dat fracties en politieke partijen maatregelen kunnen nemen tegen senatoren die hun functie op oneigenlijke wijze uitoefenen.

#### **4.2 Giften en andere voordelen**

De GRECO dringt tevens aan op regels over giften. De commissie is van oordeel dat giften aan Eerste Kamerleden *in hun hoedanigheid als Kamerlid* openbaar gemaakt dienen te worden als zij een bepaald bedrag overschrijden. De commissie acht het onwenselijk als de verschillende fracties hieromtrent verschillende regels hanteren, met bijvoorbeeld onderling afwijkende bedragen. De commissie beveelt daarom aan de volgende bepaling over geschenken, gebaseerd op het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer op te nemen:

«Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden de door hen in hun hoedanigheid als lid van de Kamer ontvangen geschenken met een hogere waarde dan 50 euro vermelden, uiterlijk één week na ontvangst van het geschenk. Dit register ligt voor een ieder ter inzage.»

<sup>28</sup> Zie ook paragraaf 3.

De zinsnede «in hun hoedanigheid als lid van de Kamer» doet recht aan het gegeven dat Eerste Kamerleden geen fulltime politici zijn. Giften die zij in het kader van hun hoofdfunctie ontvangen vallen dan ook niet onder de bepaling.

De commissie beveelt verder aan de volgende bepaling over buitenlandse reizen, gebaseerd op het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer op te nemen:

«Ter griffie wordt een register bijgehouden waarin de leden hun in hun hoedanigheid als lid van de Kamer gemaakte buitenlandse reizen op uitnodiging en voor rekening van derden vermelden, uiterlijk één week na terugkeer in Nederland. Dit register ligt voor een ieder ter inzage. Vermelding van een buitenlandse reis kan achterwege blijven indien dit gelet op het belang van de veiligheid van het betrokken lid is aange-wezen.»

De tekst van deze bepaling over het melden van buitenlandse reizen maakt duidelijk dat het om reizen op uitnodiging en voor rekening van derden gaat. De bepaling is niet van toepassing op reizen die tot het normale Kamerwerk te rekenen zijn, zoals reizen in het kader van internationale parlementaire assemblees, interparlementaire bijeenkomsten, werkbezoeken van de Kamer e.d. Juist omdat deze reizen tot het normale Kamerwerk behoren, wordt daaraan al de nodige publiciteit gegeven door middel van verslagen op de website van de Eerste Kamer. De commissie kan zich voorstellen dat in uitzonderlijke gevallen leden hun buitenlandse reizen niet melden uit veiligheidsoverwegingen. Aan het niet-melden moeten dan wel objectieve beweegredenen ten grondslag liggen.

De registers van de Tweede Kamer over geschenken en over buitenlandse reizen zijn op grond van haar Reglement van Orde openbare registers. Het ligt in de rede dat ook de in te stellen registers voor de Eerste Kamer dat zijn. In de tekst van de voorgestelde bepalingen wordt dit duidelijk gemaakt. Uiteraard is het aan het individuele Eerste Kamerlid om te beslissen of hij een geschenk, dan wel een uitnodiging voor een reis aanvaardt, zij het dat de fracties daar interne afspraken over kunnen maken.

#### **4.3 Nevenfuncties en openbaarmaking daarvan (en van inkomsten/financiële belangen)**

Het uitgangspunt is dat Eerste Kamerleden naast hun lidmaatschap van de Kamer ook andere functies mogen uitoefenen. Dit is voor de toegevoegde waarde van de Kamer zelfs gewenst.<sup>29</sup> De term die voor deze functies doorgaans en zelfs in de wet gebezigd wordt – «nevenfuncties» – is overigens enigszins verwarrend: het is immers doorgaans juist het Kamerlidmaatschap dat een nevenfunctie is, naast een hoofdfunctie (en eventuele andere nevenfuncties) elders in de maatschappij. De Grondwet en de Wet incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement sommen de ambten op die onverenigbaar zijn met het Kamerlidmaatschap of niet gelijktijdig daarmee kunnen worden uitgeoefend. De commissie ziet gelet op de toegevoegde waarde van het uitoefenen van andere functies naast het Kamerwerk geen aanleiding voor te stellen deze

---

<sup>29</sup> Zie ook paragraaf 3 en paragraaf 4.1.

incompatibiliteiten aan te scherpen. Zij constateert dat de GRECO daar (met één uitzondering<sup>30</sup>) ook niet op aandringt in haar rapport.

Artikel 3b van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer verplicht Kamerleden hun nevenfuncties – in de praktijk dus hun hoofdfunctie en *andere* nevenfuncties – openbaar te maken door terinzagelegging van een opgave bij de griffie. De nevenfuncties worden op de website van de Eerste Kamer getoond op de pagina van het betreffende lid en zijn daar eenvoudig te vinden onder een eigen kopje. De commissie is van mening dat het, gelet op het feit dat Eerste Kamerleden geen fulltime politici zijn, niet nodig is dat zij ook de inkomsten uit hun hoofd- en andere nevenfuncties openbaar maken. Op dit punt maakt de geldende wetgeving een onderscheid tussen Eerste en Tweede Kamerleden dat de commissie onderschrijft. Voor leden van de Tweede Kamer geldt wél een verplichting tot openbaarmaking van de neveninkomsten, wat ook logisch is omdat deze in mindering worden gebracht op de schadeloosstelling.<sup>31</sup> De commissie heeft beraadslaagd over de vraag of leden van de Eerste Kamer zouden moeten aangeven of hun (neven)functies betaald of onbetaald zijn. Zij is van mening dat dit aan de individuele Kamerleden en hun fracties is en zal dan ook geen aanbeveling op dit punt doen.

De Wet vergoedingen leden Eerste Kamer laat in het midden hoeveel informatie Eerste Kamerleden vermelden bij het openbaar maken van hun nevenfuncties. Het GRECO-rapport stelt dat in bepaalde gevallen te weinig informatie verstrekt wordt (paragraaf 55):

«In one of the cases reported, an MP was providing advice to certain lobbies; declaration requirements only obliged him to declare the activity of providing advice, not to whom such advice was provided, even though this information would have proven relevant in the light of his legislative activity.»

De commissie onderkent dit verschijnsel. Zij stelt tevens vast dat aan de constatering in het GRECO-rapport tegemoet kan worden gekomen door na het noemen van de nevenfunctie een korte omschrijving te geven van de werkzaamheden die men verricht, alsmede een korte uitleg over de organisatie waarvoor men werkzaam is, althans indien dit na het noemen van de functie nog niet direct duidelijk is.<sup>32</sup> Specifiek in het geval van advieswerk kan een lid de sector noemen waarvoor hij adviseert. De volgende bepaling, in wezen een uitwerking van het genoemde artikel uit de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer, kan in het Reglement van Orde worden opgenomen:

- «1. Ieder lid maakt conform de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer zijn nevenfuncties openbaar door terinzagelegging van een opgave van deze functies bij de griffie. Deze opgave bevat tevens een korte beschrijving van de werkzaamheden die het lid verricht en van de organisatie waarvoor het lid werkzaam is.
2. De beschrijving genoemd in het vorige lid kan achterwege blijven indien de aard van de werkzaamheden en de aard van de organisatie reeds voldoende duidelijk zijn na het noemen van de functie.

<sup>30</sup> De GRECO stelt in paragraaf 96 van haar rapport, in het deel dat betrekking heeft op rechters, dat het ambt van rechter onverenigbaar gemaakt moet worden met het lidmaatschap van een van beide Kamers. De commissie stelt voor op dit punt mogelijke initiatieven vanuit de regering af te wachten.

<sup>31</sup> Artikel 5 Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer.

<sup>32</sup> Een senator die tevens burgemeester van een bepaalde gemeente is, kan bijvoorbeeld volstaan met het noemen van de functie «burgemeester van de gemeente X». Uit de functiebenaming kan immers reeds worden afgeleid welke werkzaamheden daarbij horen en voor wat voor organisatie deze worden verricht.

3. Is het lid werkzaam als adviseur, dan vermeldt het lid tevens de sector waarvoor hij adviseert.»

Het komt voor dat leden nevenfuncties hebben die functioneel verbonden zijn aan andere nevenfuncties, zogenaamde q.q.-functies. Eerste Kamerleden die burgemeester zijn, zijn bijvoorbeeld vaak q.q. voorzitter van bepaalde stichtingen of lid van bepaalde adviesraden of curatoria. Q.q.-functies kunnen wat de commissie betreft apart vermeld worden. Leden kunnen bij de griffie aangeven dat zij er prijs op stellen dat deze functies apart worden getoond op de website van de Kamer.

#### **4.4 Misbruik van en omgaan met (vertrouwelijke) informatie**

Hoewel de GRECO in haar eerste aanbeveling uitdrukkelijk verwijst naar regels in een gedragscode over «misuse of information», besteedt zij in het vervolg van haar rapport weinig aandacht aan dit onderwerp.<sup>33</sup> De commissie is van mening dat er op zichzelf geen problemen zijn met de geldende regels en praktijken binnen de Kamer inzake het omgaan met (vertrouwelijke) informatie, maar zij beveelt wel aan het Reglement van Orde op enkele punten aan te vullen, c.q. te verduidelijken. Naar het oordeel van de commissie is het omgaan met (vertrouwelijke) informatie een onderwerp dat voor de gehele Kamer uniform geregeld dient te worden. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat een vertrouwelijk stuk door sommige leden openbaar wordt gemaakt, terwijl het door andere geheim moet worden gehouden. Derhalve is het Reglement van Orde het aangewezen niveau.

Na vergelijking van het eigen Reglement van Orde met dat van de Tweede Kamer komt de commissie tot de conclusie dat het wenselijk is de volgende bepalingen in het eigen Reglement op te nemen:

##### *Geheimhouding in een plenaire vergadering met gesloten deuren*

1. Ten aanzien van de gedachtewisseling in een plenaire vergadering met gesloten deuren wordt geheimhouding in acht genomen.
2. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de Kamer haar opheft.
3. De geheimhouding kan door de Kamer, met gesloten deuren vergaderend, worden opgeheven.

[Dit artikel kan dan het geldende, veel beknoptere artikel 81 Reglement van Orde Eerste Kamer vervangen.]

##### *Geheimhouding besloten commissievergadering*

1. Ten aanzien van de gedachtewisseling in een besloten commissievergadering wordt geheimhouding in acht genomen, met uitzondering van hetgeen de commissie in haar verslag vermeldt.
2. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de commissie haar opheft.
3. De geheimhouding kan door de commissie in een besloten commissievergadering worden opgeheven.

---

<sup>33</sup> Zie paragraaf 51 van het GRECO-rapport.

### *Vertrouwelijke stukken*

1. De vertrouwelijkheid ten aanzien van de inhoud van een stuk ten aanzien waarvan de Kamer heeft bepaald, of waarvan uit zijn aard volgt, dat het vertrouwelijk is, wordt door een ieder in acht genomen.
2. Ter griffie wordt een register bijgehouden van bij de Kamer dan wel bij de commissies ingekomen vertrouwelijke stukken.

### *Schending van de geheimhouding*

1. De huishoudelijke commissie kan de Kamer voorstellen om een lid, dat de geheimhouding of de vertrouwelijkheid, bedoeld in de artikelen XXX [i.e. de voorgaande artikelen], niet in acht neemt, voor ten hoogste één maand uit te sluiten van alle vergaderingen van één of meer commissies.
2. De huishoudelijke commissie kan de Kamer eveneens voorstellen om een lid, als bedoeld in het eerste lid, voor ten hoogste de verdere duur van de zitting uit te sluiten van de kennismaking van vertrouwelijke stukken.
3. Een voorstel als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt niet gedaan dan nadat de huishoudelijke commissie het betrokken lid in de gelegenheid heeft gesteld te worden gehoord.
4. Een voorstel als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt in stemming gebracht bij de aanvang van de eerste vergadering na de dag waarop de huishoudelijke commissie tot het doen van het voorstel heeft besloten. Over dit voorstel wordt niet beraadslaagd.
5. Een besluit van de Kamer ingevolge dit artikel wordt door de Voorzitter onverwijld ter kennis gebracht van het betrokken lid.

## **4.5 Contacten met derden, zoals lobbyisten**

De GRECO meent dat regels nodig zijn over de contacten van Kamerleden met derden, waaronder lobbyisten. Contacten met derden (inclusief lobbyisten) horen bij het werk van leden van de Eerste Kamer, zo meent de commissie. Het behoort immers tot de wezenlijke taken van senatoren zich rekenschap te geven van de opvattingen die leven bij de diverse groepen in de samenleving en organisaties die worden geraakt door toekomstige wetgeving. Het ligt volgens de commissie dan ook niet voor de hand bepaalde van deze contacten te verbieden, hetzij bij formele wet, hetzij bij regeling van de Eerste Kamer (voor zover dat laatste al mogelijk zou zijn). Het is aan de fracties en de individuele leden om te bepalen met welke derden zij contacten wensen te onderhouden. Zij beslissen ook naar eigen inzicht en onder eigen verantwoordelijkheid of en hoe zij de uit deze contacten verkregen informatie bij hun parlementaire werk gebruiken.

De commissie heeft er kennis van genomen dat de Tweede Kamer een lobbyistenregister heeft ingesteld.<sup>34</sup> Dit is geen register van alle lobbyisten die binnen die Kamer actief zijn en inschrijving in het register is ook geen voorwaarde om als lobbyist op te kunnen treden. Het gaat om een «pasjesregister», een overzicht van lobbyisten die over een vaste toegangspas voor de Kamer beschikken. Oud-Kamerleden die als lobbyist optreden beschikken uiteraard al over zo'n pas en daarnaast vindt lobbywerk niet alleen binnen het Kamergebouw plaats, maar ook daarbuiten. De commissie ziet, mede gelet op het feit dat de Eerste Kamer slechts één dag per week vergadert en senatoren dus doorgaans juist buiten het Kamergebouw benaderd worden, geen aanleiding het lobbyistenregister voor de Eerste Kamer over te nemen. Het zal voor de Eerste Kamer weinig toegevoegde waarde hebben.

<sup>34</sup> Zie [http://tweedekamer.nl/over\\_de\\_tweede\\_kamer/lobbyistenregister/index.jsp](http://tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/lobbyistenregister/index.jsp)

De commissie heeft zich nog gebogen over de vraag of zogenaamde «post-employment restrictions» wenselijk zijn. Daarmee wordt concreet bedoeld op het beperken van de mogelijkheden voor senatoren om na het beëindigen van hun lidmaatschap van de Kamer bepaalde functies te bekleden. Het GRECO-rapport constateert kort dat er op dit terrein geen beperkingen voor Kamerleden gelden<sup>35</sup> en het recente Corruptiebestrijdingsverslag van de Europese Commissie pleit voor regels over belangenverstrengelingen bij gekozen ambtsdragers en bewindspersonen na het neerleggen van een ambt.<sup>36</sup> De commissie is evenwel van mening dat hier een duidelijk onderscheid gemaakt moet worden tussen leden van de Eerste Kamer en bijvoorbeeld bewindspersonen. Leden van de Eerste Kamer zijn deeltijdpolitici die slechts een beperkt deel van de week aan het Kamerwerk besteden. In dat licht gaat het beperken van de mogelijkheden voor oud-senatoren om bepaalde functies te bekleden wel erg ver. Daarnaast is een kenmerk van het lidmaatschap van de Eerste Kamer nu juist dat dit doorgaans wordt gecombineerd met andere functies. Aldus beschouwd is het zelfs enigszins merkwaardig als het bekleden van dergelijke functies ná het beëindigen van het Kamerlidmaatschap juist aan banden gelegd wordt.

Bovendien is de functie van Eerste Kamerleden wezenlijk anders dan die van Ministers en Staatssecretarissen. De Eerste Kamer is onderdeel van de volksvertegenwoordiging en de wetgevende macht, en beslist als zodanig mee over algemene regels die zich richten tot open groepen rechtssubjecten (algemeen verbindende voorschriften). Bewindspersonen zijn (ook) onderdeel van de uitvoerende macht en nemen in die hoedanigheid beslissingen die individuele belanghebbenden in concrete gevallen raken (beschikkingen). Juist in die gevallen kan ook na het einde van de ambtstermijn discussie ontstaan over belangenverstrengelingen. In het geval van senatoren ziet de commissie al met al geen aanleiding voor «post-employment restrictions».

## **5. Aanbeveling 2 GRECO-rapport (openbaarmakingsverplichtingen)**

Kort gezegd houdt deze aanbeveling in dat de reikwijdte van de geldende openbaarmakingsverplichtingen moet worden uitgebreid. De volledige aanbeveling luidt:

- ii. *that (i) current disclosure requirements applicable to the members of both Chambers of Parliament be reviewed with a view to increasing the categories of interests and the level of detail to be reported, so as to provide all the relevant and necessary information on interests of members of Parliament (e.g. outside activities and positions, assets, liabilities) and (ii) that consideration be given to widening the scope of disclosure to include information on spouses and dependent family members, as appropriate (it being understood that such information would not necessarily need to be made public) (paragraph 55);*

De commissie meent dat deze aanbeveling vooral betrekking heeft op de verplichting voor Kamerleden hun nevenfuncties openbaar te maken (artikel 3b Wet vergoedingen leden Eerste Kamer). De commissie heeft in paragraaf 4.3 al aangegeven dat het aanbeveling verdient dat in het Reglement van Orde een artikel wordt opgenomen dat bepaalt welke informatie over nevenfuncties door de Kamerleden openbaar dient te worden gemaakt. Op deze wijze wordt met name ten aanzien van advieswerk meer transparantie geboden, zo meent de commissie.

<sup>35</sup> Zie paragraaf 48 van het GRECO-rapport.

<sup>36</sup> COM(2014)38.



De commissie heeft eveneens al betoogd dat het te ver gaat van Eerste Kamerleden te verlangen hun inkomsten uit nevenfuncties (in de praktijk vaak hoofdfuncties) openbaar te maken.<sup>37</sup> Gelet op het feit dat het lidmaatschap van de Eerste Kamer een deeltijdfunctie is, acht de commissie dit niet gepast.

De commissie heeft kennisgenomen van de aanbeveling van de GRECO de openbaarmakingsverplichtingen uit te breiden met informatie over echtgenoten en afhankelijke familieleden. Het gaat hier dus om informatie over personen die zelf niet direct politiek actief zijn, terwijl de betrokken Eerste Kamerleden deeltijdpolitici zijn. Juist vanwege het deeltijdkarakter van het lidmaatschap van de Eerste Kamer zijn senatoren niet verplicht hun inkomsten uit hun andere functies openbaar te maken. Dat betekent dat er voor hen ook geen reden is bepaalde inkomsten op naam van familieleden te boeken om onder openbaarmakingsverplichtingen uit te komen. Dergelijke verplichtingen bestaan immers niet. Ook hier speelt mee dat het lidmaatschap van de Eerste Kamer geen executieve functie is, anders dan een ministerschap. Vermeende of echte belangenverstrengelingen met familieleden, waarover in het geval van bewindspersonen nog wel eens wordt bericht, zullen zich juist daar voor kunnen doen waar concrete, uitvoerende beslissingen worden genomen, bijvoorbeeld de toekenning van een subsidie of een vergunning. Bij het nemen van dat soort beslissingen zijn senatoren als lid van een orgaan met een medewetgevende en controlerende taak niet of slechts zeer indirect betrokken.

De GRECO geeft wel aan dat de informatie niet noodzakelijkerwijs openbaar gemaakt hoeft te worden<sup>38</sup>, maar dat roept bij de commissie de vraag op waarom de betreffende informatie dan überhaupt verzameld moet worden.<sup>39</sup> Indien er integriteitsvraagstukken rijzen met betrekking tot echtgenoten en afhankelijke familieleden, dan gaat de commissie ervan uit dat die op prudente wijze binnen de fracties besproken en behandeld kunnen worden.

## **6. Aanbeveling 3 GRECO-rapport (toezicht en handhaving)**

Deze derde aanbeveling heeft betrekking op toezicht en handhaving van de integriteitsregels. De volledige aanbeveling luidt:

*iii. that appropriate measures be taken to ensure supervision and enforcement of the existing and yet-to-be established declaration requirements and other rules of conduct of members of Parliament (paragraph 61);*

In paragraaf 3 heeft de commissie aangegeven dat leden van de Kamer beschikken over een vrij mandaat dat door de Grondwet gewaarborgd wordt. De commissie ziet dan ook weinig ruimte voor sancties in de trant van schorsing van senatoren of zelfs verlies van hun ambt bij schending van integriteitsregels. Dergelijke sancties zouden, indien invoering ervan al wenselijk werd geacht, bij formele wet (voor zover de Grondwet dat toelaat) of door middel van wijziging van de Grondwet moeten worden doorgevoerd. De commissie is daar geen voorstander van; integendeel, zij beschouwt dit aspect van het vrije mandaat als een belangrijke waarborg. Wel ziet de commissie enige ruimte voor minder vergaande sancties,

<sup>37</sup> Zie paragraaf 4.3.

<sup>38</sup> Paragraaf 55 van het GRECO-rapport: «It being understood that such information would not necessarily need to be made public».

<sup>39</sup> Er zit hier met andere woorden een spanning tussen «widening the scope of disclosure» en «it being understood that such information would not necessarily need to be made public».

bijvoorbeeld uitsluiting van commissievergaderingen (niet van plenaire vergaderingen) of uitsluiting van kennisname van vertrouwelijke stukken bij schending van geheimhoudingsverplichtingen. Zij heeft daarvoor ook al een voorstel geformuleerd.<sup>40</sup> Bovendien heeft de commissie in paragraaf 3 reeds aangegeven dat de fracties minder vergaande maatregelen kunnen nemen, zoals het ontnemen van een woordvoederschap of het uit de fractie zetten van leden die niet-integer hebben gehandeld. Juist bij overtreding van de door de fracties vastgestelde leidraad voor integer handelen ligt het voor de hand dat het de fracties zijn die jegens het betrokken lid actie ondernemen.

Uit de individuele verantwoordelijkheid van de leden van de Eerste Kamer vloeit voort dat zij zich openstellen om op hun handelen te worden aangesproken.<sup>41</sup> Dat zal in de eerste plaats door hun collega's binnen de fractie zijn, maar daarnaast ook door hun mede-senatoren van andere fracties, door de Kamervoorzitter en/of het College van Senioren. De commissie is van mening dat bij zorgen over belangenverstrengelingen of bij andere integriteitskwesaties eerst moet worden geprobeerd de kwestie binnen de fracties of tussen de fracties op te lossen. De commissie herhaalt dat leden ook open moeten staan voor suggesties en kritiek van collega's die deel uitmaken van andere fracties. Er bestaat immers een gezamenlijk belang bij de reputatie van de Kamer.

In laatste instantie, bij zeer serieuze kwesties, kan het College van Senioren worden benaderd. Dat beschikt weliswaar niet over formele (sanctie)bevoegdheden jegens leden, maar zijn beslissingen en adviezen zijn doorgaans op consensus gebaseerd en daardoor zeer gezaghebbend. Tussen het fractieniveau en het benaderen van het College van Senioren in ziet de commissie nog een rol voor de Kamervoorzitter. Deze kan benaderd worden om in een vertrouwelijke setting advies te geven. De commissie voelt weinig voor een formele rol voor de Voorzitter, waarin deze aan haar voorgelegde geschillen beslecht of sancties oplegt. Zo'n rol zou de boven de partijen staande Voorzitter in politieke discussies kunnen zuigen, wat de commissie ongewenst acht.

De commissie heeft nog beraadslaagd over de vraag of het reeds genoemde artikel 3b van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer over het openbaar maken van nevenfuncties van een sanctie moet worden voorzien. Momenteel is dat niet het geval. Dit is een bewuste keuze van de wetgever.<sup>42</sup> Voor het toezicht op de naleving van deze bepaling werd vertrouwd op de waakzaamheid van de media, wat strookt met de conclusie van de GRECO dat «the system relies on openness and mutual trust, as well as on the watchdog role of the media».<sup>43</sup> De GRECO vindt dit echter niet voldoende, mede omdat de media momenteel met financiële problemen zouden kampen, waardoor de onderzoekende rol van de pers niet goed uit de verf zou kunnen komen.<sup>44</sup> De commissie vindt die laatste conclusie wel erg ver gaan. Zij constateert dat de media in de praktijk vaak aanwezig zijn in en actief berichten over de Eerste Kamer. Wel zou de commissie het College van Senioren willen adviseren bij de periodieke bespreking (zie paragraaf 4) van het onderwerp integriteit tevens het toezicht op en de handhaving van de integriteitsregels te betrekken.

<sup>40</sup> Zie paragraaf 4.4.

<sup>41</sup> Zie eerder paragraaf 3.

<sup>42</sup> Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 425, nr. 6, p. 5: «In het voorliggende wetsvoorstel zijn geen sanctiebepalingen opgenomen. Verwacht wordt dat politieke ambtsdragers zich, evenals een ieder, aan de wet houden.»

<sup>43</sup> Zie paragrafen 58–61 van het GRECO-rapport.

<sup>44</sup> Zie paragraaf 59 en eerder al paragraaf 35 van het GRECO-rapport.

## 7. Aanbeveling 4 GRECO-rapport (awareness)

Deze vierde aanbeveling heeft betrekking op *awareness*, oftewel bewustzijn:

- iv. *in respect of both Chambers of Parliament, (i) the establishment of a specific source of confidential counselling with the mandate to provide parliamentarians with guidance and advice on ethical questions and possible conflicts of interests in relation to specific situations; and (ii) the provision of specific and periodic training for all parliamentarians on ethical questions and conflict of interests (paragraph 64);*

De commissie is van oordeel dat de in de aanbeveling genoemde «counselling» in de eerste plaats binnen de fracties plaats moet vinden. Zij nodigt de leden van de Eerste Kamer dan ook uit de integriteitsvraagstukken waarmee zij zitten binnen hun fracties te bespreken. Ook besprekingen waarbij leden van verschillende fracties elkaar raadplegen en aanspreken moedigt de commissie aan. Als gezicht van de Eerste Kamer en vertegenwoordiger van de Kamer naar buiten toe is de Voorzitter naar het oordeel van de commissie ook een geschikt aanspreekpunt. Zoals hiervoor reeds opgemerkt is de Voorzitter geen orgaan dat geschillen beslecht en sancties oplegt, maar wel een orgaan dat een raadgevende rol kan spelen. Integriteitskwesaties die de hele Kamer raken kunnen in het College van Senioren worden besproken. Voor juridische vragen, bijvoorbeeld over (grond)wettelijke incompatibiliteiten of de wettelijke verplichting nevenfuncties openbaar te maken, kunnen Kamerleden zich tot de Griffier wenden.

Het tweede gedeelte van de aanbeveling ziet op specifieke en periodieke training van Kamerleden inzake integriteitskwesaties. De commissie merkt op dat nieuwe leden van de Eerste Kamer op dit moment al het nodige documentatiemateriaal uitgereikt krijgen, waaronder informatie over vertrouwelijkheid in de Eerste Kamer en het openbaar maken van nevenfuncties. De commissie voegt hieraan graag de volgende aanbevelingen toe:

- De commissie beveelt aan de geldende wet- en regelgeving (hiervóór kort samengevat in paragraaf 4) niet alleen aan het begin, maar ook halverwege de zittingsperiode van de Kamer onder de aandacht van de leden te brengen, bijvoorbeeld door middel van een ambtelijke notitie;
- De commissie beveelt in het bijzonder aan bij die gelegenheid artikel 3b van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer (inzake de openbaarmaking van nevenfuncties) onder de aandacht van de leden te brengen.
- De commissie beveelt in het verlengde van de vorige aanbeveling aan de leden tenminste ieder half jaar door middel van een bericht van de Voorzitter of de Griffier te vragen hun gegevens inzake nevenfuncties te actualiseren indien daar aanleiding toe bestaat. Het is van groot belang dat deze informatie op de website correct, actueel en volledig is.
- De commissie beveelt aan na het aantreden van een nieuwe Eerste Kamer een introductiebijeenkomst te organiseren over integriteit. Daarin kan de geldende wet- en regelgeving onder de aandacht worden gebracht en kunnen de leden daarover zowel vragen stellen als met elkaar discussiëren over integriteitsvraagstukken. Deze bijeenkomst beschouwt de commissie als een goede aanvulling op de reeds geldende praktijk van het beschikbaar stellen van schriftelijke informatie.

## **BIJLAGE BIJ HET VERSLAG VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRECO-RAPPORT**

### **Belangrijkste conclusies en aanbevelingen**

#### *Algemene opmerkingen*

1. De commissie is van oordeel dat er een gezamenlijk belang van de leden bestaat bij de reputatie van de Eerste Kamer (paragraaf 3).
2. De commissie is van oordeel dat er inzake het waarborgen van integriteit een primaire verantwoordelijkheid op de individuele leden rust. Daarnaast kunnen op verschillende niveaus aanvullende waarborgen worden gecreëerd, waarbij de commissie niet wil suggereren dat er een hiërarchische relatie bestaat tussen die niveaus. Aanvullende waarborgen zijn mogelijk op het niveau van de fracties, op het niveau van het College van Senioren, op het niveau van de Eerste Kamer (bijvoorbeeld door een bepaling in het Reglement van Orde) of op het niveau van de wet of de Grondwet. Van geval tot geval moet worden bezien of naast de primaire verantwoordelijkheid van het individuele lid aanvullende waarborgen wenselijk zijn, en zo ja, op welk niveau (paragraaf 3).

#### *GRECO-aanbeveling 1 (vaststellen gedragscode)*

3. De commissie beveelt de *Eerste Kamer* aan een apart hoofdstuk in het Reglement van Orde op te nemen over integriteit en daarin de hierna onder de punten 6, 8, 9, 10 en 11 genoemde bepalingen op te nemen (paragraaf 4).
4. De commissie beveelt de *fracties* aan te inventariseren welke afspraken zij met betrekking tot integriteit hebben gemaakt, te beoordelen of deze binnen de fractie voldoende kenbaar zijn en te bezien of deze leidraden aanvulling behoeven. De commissie beveelt de *fracties* tevens aan om de eigen afspraken over integriteit schriftelijk vast te leggen en deze kenbaar te laten zijn voor leden, opvolgende leden en partijorganen evenals, door middel van publicatie, voor het algemeen publiek. De commissie realiseert zich dat de fracties hier een eigen afweging maken (paragraaf 4).
5. De commissie beveelt aan dat het onderwerp integriteit iedere zittingsperiode structureel tenminste eenmaal in het *College van Senioren* aan de orde wordt gesteld teneinde ervaringen uit te wisselen en knelpunten aan de orde te stellen (paragraaf 4).

#### *Belangenconflicten*

6. De commissie beveelt de *Eerste Kamer* aan een bepaling in het Reglement van Orde op te nemen inhoudende dat de leden zich rekenschap geven van de belangen die zij anders dan als lid van de Kamer hebben en ervoor waken dat deze belangen niet leiden tot het op oneigenlijke wijze uitoefenen van hun functie (paragraaf 4.1).
7. De commissie beveelt – in aanvulling op de vorige aanbeveling – de *fracties* aan te bezien welke leidraad met betrekking tot belangenconflicten (met name woordvoerderschappen en lidmaatschappen van commissies) zij hebben en te beoordelen of deze leidraad aanvulling behoeft (paragraaf 4.1).

#### *Giften en andere voordelen*

8. De commissie beveelt de *Eerste Kamer* aan een bepaling over het registreren van geschenken die leden in hun hoedanigheid als lid van de Kamer ontvangen in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer op te nemen (paragraaf 4.2).
9. De commissie beveelt de *Eerste Kamer* aan een bepaling over het registreren van buitenlandse reizen door leden op uitnodiging en voor rekening van derden in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer op te nemen. In uitzonderlijke gevallen kunnen leden uit veiligheids-overwegingen afzien van het melden van hun reizen (paragraaf 4.2).

#### *Nevenfuncties*

10. De commissie beveelt de *Eerste Kamer* aan een bepaling over het openbaar maken van nevenfuncties – in de praktijk: hoofdfuncties en andere functies naast het Kamerlidmaatschap – in het Reglement van Orde op te nemen, ter aanvulling van de wettelijke verplichting daartoe. De door de commissie voorgestelde bepaling houdt in dat leden een korte beschrijving van hun werkzaamheden en van de organisatie waarvoor zij werkzaam zijn geven (tenzij zo'n beschrijving overbodig is), en in het geval van advieswerk tevens de sector waarvoor zij adviseren noemen (paragraaf 4.3/paragraaf 5).

#### *Misbruik van en omgaan met (vertrouwelijke) informatie*

11. De commissie beveelt de *Eerste Kamer* aan een aantal bepalingen over besloten vergaderingen, omgang met vertrouwelijke stukken en schending van de geheimhouding in het Reglement van Orde op te nemen (paragraaf 4.4).

#### *Contacten met derden, zoals lobbyisten*

12. De commissie heeft kennisgenomen van het bestaan van een lobbyistenregister bij de Tweede Kamer, maar ziet geen aanleiding het voor de Eerste Kamer over te nemen (paragraaf 4.5).
13. De commissie ziet geen reden voor te stellen dat de mogelijkheden voor oud-senatoren om bepaalde functies te bekleden worden beperkt. Voor dergelijke «post-employment restrictions» bestaat geen noodzaak (paragraaf 4.5).

#### *GRECO-aanbeveling 2 (openbaarmakingsverplichtingen)*

14. De commissie vindt het te ver gaan de openbaarmakingsverplichtingen uit te breiden met informatie over echtgenoten en afhankelijke familieleden. Dergelijke verplichtingen passen beter bij ambten die, zoals Ministers en Staatssecretarissen, tot de uitvoerende macht behoren en concrete beslissingen nemen in specifieke gevallen (paragraaf 5).

#### *GRECO-aanbeveling 3 (toezicht en handhaving)*

15. De commissie beveelt de *individuele leden* en de *fracties* aan integriteitskwesaties eerst intra- en intercollegiaal te behandelen, en in laatste instantie, bij zeer serieuze kwesaties, door bespreking in het *College van Senioren*. Tussen het fractieniveau en het benaderen van

het College van Senioren in kan de *Voorzitter* een adviserende rol spelen (paragraaf 6).

16. De commissie beveelt het *College van Senioren* aan bij de periodieke bespreking van het onderwerp integriteit (zie punt 5) specifiek het systeem van toezicht op en handhaving van de integriteitsregels te beoordelen (paragraaf 6).

*GRECO-aanbeveling 4 (awareness)*

17. De commissie beveelt de *Eerste Kamer* aan de geldende wet- en regelgeving, in het bijzonder artikel 3b van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer (inzake de openbaarmaking van nevenfuncties) niet alleen aan het begin, maar ook halverwege de zittingsperiode van de Kamer onder de aandacht van de leden te brengen (paragraaf 7).
18. De commissie beveelt de *Eerste Kamer* aan de leden tenminste ieder half jaar door middel van een bericht van de *Voorzitter of de Griffier* te vragen de informatie over hun nevenfuncties te actualiseren (paragraaf 7).
19. De commissie beveelt de *Eerste Kamer* aan na het aantreden van een nieuwe Eerste Kamer een introductiebijeenkomst te organiseren over integriteit (paragraaf 7).