

**Gedrag en omgangsvormen
tijdens de debatten
in de Tweede Kamer**

Vera Bergkamp
Voorzitter Tweede Kamer
11 februari 2022

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Hoofdstuk 1. Bevoegdheden van de Voorzitter ten aanzien van ordehandhaving.....	7
Hoofdstuk 2. Waardigheid en goede omgangsvormen	12
Hoofdstuk 3. Het aansporen tot onwettige handelingen.....	14
Hoofdstuk 4. Beledigende uitdrukkingen	16
Nawoord.....	20

Inleiding

Betekenis en aanleiding

De Tweede Kamer vertolkt de politieke opinie in het land. De Tweede Kamer geeft ruimte aan politiek debat en vorm aan politieke besluiten. Zij is medewetgever, controleur van het kabinet, en volksvertegenwoordiging. Het zijn de kerntaken van de Kamer.

De Kamerleden doen hun dagelijkse werk niet in het luchtledige, maar in een welhaast permanente interactie, zowel binnen de Kamer als daarbuiten, met de regering, kiezers, uiteenlopende betrokkenen, journalisten en adviseurs. De intensiteit van die interactie is toegenomen, ook door de mogelijkheden die (sociale) media bieden.

Onze representatieve democratie kent een grote vrijheid toe aan Kamerleden om in het parlementaire debat hun mening te uiten. Die vrijheid is van zeer grote waarde. Op het scherp van de snede maken Kamerleden zich in debat sterk bij de uitvoering van hun kerntaken. Juist ook het vrije woord gaat niet zonder respect, voor zowel elkaar als voor de Kamer als instituut. In de meeste debatten leggen Kamerleden dat respect aan de dag en verlopen de debatten waardig, zeg ik hier uitdrukkelijk.

Niettemin is er tegelijkertijd sprake van een groeiend gevoel van onbehagen over de verruwing van het parlementaire debat. De grens van wat nog respectvol of toelaatbaar is, is in de afgelopen jaren steeds verder opgerekt. Deze verruwing van de parlementaire omgangsvormen doet afbreuk aan de stevige en gezaghebbende rol die de Tweede Kamer heeft te vervullen in een democratie en in de samenleving. Er leven in het land breed zorgen over het debatklimaat. Ik maak dat ook op uit de vele e-mails en brieven die ik als Voorzitter krijg. Mensen verbazen zich erover dat we weinig naar elkaar lijken te luisteren, onze toevlucht lijken te zoeken in beledigende woorden, de negativiteit en over een gebrek aan wil tot samenwerking. Veel mensen merken op dat ze daarom niet graag meer naar onze debatten kijken. Sommigen haken permanent af. Docenten die met leerlingen op de publieke tribune zitten of met hun klas naar een debat kijken, delen hun zorgen over onze voorbeeldfunctie. Zorgen zijn er ook over de weerslag van die verruwing in het debat op de samenleving. Want de omgang in de Kamer kan ook de samenleving raken, het vertrouwen van mensen in een goede omgang met elkaar.

De werkgroep Van der Staaij heeft in haar recent gepresenteerde rapport vastgesteld: 'Het versterken van de Tweede Kamer als instituut gaat niet alleen over het verbeteren en efficiënter maken van de wijze waarop de Kamer met wetgeving, controle of vertegenwoordiging omgaat. De werkgroep constateert dat de inspanningen die worden geleverd om de uitoefening van de grondwettelijke taken van de Kamer te verbeteren en het parlementaire ambachtswerk in commissies of als rapporteurs meer naar voren te brengen, ernstig worden belemmerd als tegelijkertijd het aanzien van de Kamer onder druk staat door de wijze waarop het parlementaire debat wordt gevoerd'.¹

¹ Kamerstukken II, 35 922, nr. 1, Rapport werkgroep Van der Staaij, Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 16 december 2021, p. 53.

Ook bewindspersonen, te gast bij ons, geven aan in het debat persoonlijke aanvallen te ervaren die haaks staan op het bereiken van een redelijke en constructieve gedachtewisseling tussen regering en parlement.

Steeds vaker hoor ik, en zie ik, Kamerleden de behoefte hebben om andere leden op gedrag aan te spreken. En daarbij ook van de Voorzitter verwachten dat deze meer normeert.

Er lijkt een nieuw gevoel van urgentie te zijn ontstaan, zeker ook aangewakkerd door de toename van het aantal bedreigingen gericht aan het adres van Kamerleden en bewindspersonen.

Bij elkaar genomen, is dit de reden waarom ik alle fracties eind november 2021 per brief heb uitgenodigd voor een gesprek over hoe we met elkaar het politieke debat willen voeren.² Want wij, alle 150 Kamerleden, dragen hier voltallig een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Laten we met elkaar de geest weer in de fles krijgen.

Doel van de notitie

Incidenten in het politieke debat raken niet alleen de omgangsvormen maar ook 'de vraag wanneer dit uitmondt in intimidatie', schreef ik in de brief waarmee ik alle fractievoorzitters uitnodigde om met mij te bespreken hoe met elkaar het politieke debat te voeren.³ Ook is 'over de omgangsvormen in eigen huis' door het lid Van der Plas (BBB) een debat aangevraagd, mede op basis van de uitkomst van deze gespreksronde.⁴

Met deze notitie wil ik een concreet vervolg geven aan de gesprekken die ik met u voerde. Het doel van de notitie is drieledig. In de eerste plaats hecht ik eraan enkele spelregels en afspraken, zoals die zijn vastgelegd in ons Reglement van Orde - of die daaruit voortvloeien – (opnieuw) onder uw aandacht te brengen. In de tweede plaats geef ik meer duiding aan een aantal specifieke voorschriften, met oog op een duidelijker normering en handhaving in de praktijk. Op deze manier hebben alle deelnemers aan het debat en alle voorzitters (Voorzitter, Ondervoorzitters en voorzitters van de commissies) meer handvatten om een waardig debat te voeren en te leiden.

Tot slot doe ik ook een aantal voorstellen om ons Reglement van Orde aan te passen.

Eerst zal ik echter, ter afronding van deze inleiding, kort stilstaan bij het belang van vrijheid van meningsuiting binnen de Kamer, van parlementaire immuniteit en van onderling respect. Vervolgens ga ik in op de uitkomst van de gevoerde gesprekken. Tot slot licht ik de opbouw van de rest van deze notitie toe.

² Brief van de Kamervoorzitter aan de fractievoorzitters over verruiming debat in de plenaire zaal, 23 november 2021, tweedekamer.nl.

³ Uit: brief van de Voorzitter aan de Fractievoorzitters d.d. 23 november 2021.

⁴ Door het lid Van der Plas (BBB), met steun van VVD, D66, PvdA, GL, FvD, SGP: Regeling van werkzaamheden, d.d. 23 november 2021.

Over vrijheid van meningsuiting in de Kamer, parlementaire immuniteit en onderling respect

Het publieke debat, en dus ook het parlementaire debat, wordt gekenmerkt door een voortdurende spanning tussen het recht op vrijheid van meningsuiting in de Kamer en het waarborgen van een open en faire gedachtewisseling, waaraan iedereen op gelijke voet kan deelnemen en zich ongeacht overtuiging of persoonlijke achtergrond gerespecteerd voelt.

Uit de gesprekken is mij duidelijk gebleken dat alle leden de vrijheid van meningsuiting in de Kamer en vrije oordeelsvorming zeer hoog in het vaandel hebben. Het is een historisch en staatsrechtelijk gegeven dat juist voor Kamerleden deze vrijheid groot moet zijn. Volgens Thorbecke vloeit dit voort uit de bijzondere taak van de volksvertegenwoordiging om de daden van het landsbestuur te controleren. In die zin heeft 'de parlementaire taal hare eigenaardigheid', aldus de liberale staatsman.

Bij de Grondwetsherziening van 1848 is expliciet vastgelegd dat volksvertegenwoordigers recht hebben op een ongehinderd debat (lees: vrijheid van meningsuiting binnen de Kamer). Juist ook in de volksvertegenwoordiging mag het debat vurig, fel en onwelgevallig zijn op de inhoud. Een scherpe oppositie is van vitaal belang voor een goed functioneren van de parlementaire democratie. Het publieke debat wordt bij uitstek gevoerd door Tweede Kamerleden. In parlementaire vergaderingen en geschriften moeten zij vrijelijk hun mening kunnen geven zonder dreiging hiervoor in een gerechtelijke procedure te worden vervolgd: de parlementaire immuniteit. Artikel 71 van de Grondwet bepaalt daarom dat de leden van de Staten-Generaal niet 'in rechte kunnen worden vervolgd of aangesproken' voor dat wat zij in de vergaderingen van de Kamers of van Kamercommissies zeggen en evenmin voor wat zij daar schriftelijk inbrengen. Concreet betekent deze parlementaire immuniteit dat Kamerleden tijdens de Kamervergaderingen meer kunnen zeggen dan daarbuiten.

Maar deze vrijheid vraagt ook om voldoende wederzijds respect. De Tweede Kamer heeft dit onlangs niet voor niets nog eens expliciet voor zichzelf vastgelegd, door aan het Reglement van Orde het volgende artikel toe te voegen: '*Ieder lid gedraagt zich in de vergadering op een wijze die getuigt van onderling respect, en die geen afbreuk doet aan de waardigheid van de Kamer*' (artikel 8.14 RvO). Dit artikel vat in de kern samen wat wij van onszelf, en mensen van ons mogen verwachten als het gaat om gedrag en omgangsvormen tijdens debatten in de Tweede Kamer.

Uitkomst gesprekken

Onlangs rondde ik, samen met de Griffier, de serie gesprekken af met nagenoeg alle fractievoorzitters⁵. Graag wil ik benadrukken dat ik uw openhartigheid hierin zeer heb gewaardeerd, en niet minder de brede steun die hierin naar voren kwam voor het met elkaar zoeken naar manieren om op dit punt het gezag van de Tweede Kamer te versterken. De gesprekken gaven mij waardevolle inzichten, die, samen met mijn eigen reflecties, de basis vormen voor deze notitie.

⁵ De gesprekken vonden plaats in de periode december 2021-februari 2022. Buiten de PVV namen alle fracties deel.

De belangrijkste uitkomsten uit de gesprekken zijn:

- Vrijheid van meningsuiting in de Kamer is een groot goed;
- De Kamer moet meer uiting geven aan artikel 8.14 van het Reglement van Orde: *'ieder lid gedraagt zich in de vergadering op een wijze die getuigt van onderling respect, en die geen afbreuk doet aan de waardigheid van de Kamer'*.
- Er is behoefte aan meer duidelijkheid over waar de grenzen liggen wat wel en niet toelaatbaar is op grond van ons Reglement van Orde en wat de rol van de Voorzitter en leden kan zijn;
- Er zijn zorgen over de veiligheid van Kamerleden en bewindspersonen in relatie tot de verruiming van het debat;
- De Kamer zou het Reglement van Orde moeten aanpassen, om de Voorzitter nog meer concrete instrumenten in handen te geven.

Opbouw van de notitie

In het vervolg van deze notitie worden deze aspecten verder beschreven en uitgewerkt.

Hoofdstuk 1 van deze notitie verheldert waar de Voorzitter formeel wel en niet over gaat, doet de bevoegdheden van de Voorzitter om de orde en omgangsvormen in de Tweede Kamer te bewaken nog eens uit de doeken en gaat in op de vraag of de Voorzitter meer bevoegdheden nodig heeft.

De hoofdstukken 2, 3 en 4 gaan dieper in op drie sleutelartikelen in ons Reglement van Orde: de plicht van een ieder om elkaar en de waardigheid van de Kamer te respecteren (artikel 8.14 RvO); het voorschrift om niet aan te sporen tot onwettige handelingen (artikel 8.16, eerste lid, sub e RvO) en ten slotte het voorschrift om geen beledigingen te uiten (artikel 8.16, eerste, sub a RvO).

Met als afsluiting een nawoord.

Hoofdstuk 1. Bevoegdheden van de Voorzitter ten aanzien van ordehandhaving

Het Reglement van Orde bevat een nauwkeurige opsomming van de taken van de Voorzitter. Toch bestaan er in de praktijk misverstanden over de reikwijdte van het voorzitterschap. In dit hoofdstuk attendeer ik u allereerst op de zaken waarover de Kamervoorzitter formeel wel en niet gaat. Vervolgens ga ik dieper in op de orde-handhavende taak en bevoegdheid van de Voorzitter.

A. Waar gaat de Voorzitter wel en niet over?

Het Reglement van Orde (artikel 3.2) schrijft voor:

‘de Voorzitter is belast met:

- a. het leiden van de werkzaamheden van de Kamer en het Presidium;
- b. het doen naleven van dit Reglement;
- c. het uitvoeren van door de Kamer genomen besluiten;
- d. het vertegenwoordigen van de Kamer;
- e. de overige taken die op grond van dit Reglement of de wet aan hem zijn toegeedeeld.’

Hieruit volgt:

Wel

De Voorzitter gaat **wel** over de orde gedurende een vergadering van de Tweede Kamer in de plenaire zaal dan wel de commissiezaal. De Voorzitter verleent het woord, kan interrupties toestaan, handhaaft afgesproken maximumspreektijden, kan de vergadering schorsen of sluiten indien deze dat wenselijk acht, geeft waarschuwingen voor ongeoorloofd gedrag en kan daarbij sancties toepassen.⁶ Ten aanzien van de beslissingen van de Voorzitter is geen beroep mogelijk (artikel 8.19 RvO).

De Voorzitter is daarnaast in het algemeen verantwoordelijk voor de handhaving van de huisregels in het gebouw van de Tweede Kamer en ziet erop toe dat de orde van een vergadering van de Kamer niet verstoord wordt door toehoorders en overige aanwezigen. Bij overtredingen kan deze de overtreders of desnoods overige toehoorders doen laten vertrekken. Een eventueel besluit om, in geval van buitengewone omstandigheden, bezoekers tijdelijk de toegang te ontzeggen is aan het Presidium.⁷

⁶ Zie paragraaf 8 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

⁷ Zie paragraaf 15 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Niet

De voorzitter gaat **niet** over al datgene wat *buiten* de vergaderingen van de Tweede Kamer geventileerd wordt, bijvoorbeeld via sociale media of op (partij)bijeenkomsten. Zowel onder Kamerleden als daarbuiten leeft soms de veronderstelling dat de Kamervoorzitter een algemene rol heeft in het beoordelen van het doen en laten van leden, ook buiten de plenaire zaal. De invloedssfeer van het Reglement van Orde is echter formeel beperkt. Het is een regeling van de werkwijze die alleen van toepassing is op vergaderingen in de Tweede Kamer. Het Reglement heeft geen externe rechtsgeldigheid.

Voor uitingen die *buiten* een vergadering van de Tweede Kamer gedaan worden – dus ook tijdens een schorsing of kort na sluiting van de beraadslaging – zijn parlementariërs net zo goed als ieder ander straf- en tuchtrechtelijk vervolgbaar, dan wel civielrechtelijk aansprakelijk. Hier zijn het openbaar ministerie en de rechter bevoegd. De parlementaire immuniteit beperkt zich immers strikt tot het gesproken en geschreven woord, voor zover aan de orde in een parlementaire vergadering. Het is in die zin een ‘plaatselijk’, dat wil zeggen ruimtelijk gelokaliseerd, voorrecht, dat iedereen – ook bewindslieden en eventuele andere personen – toekomt die aan een parlementaire beraadslaging deelneemt.

College van onderzoek integriteit

Sinds september 2020 kent de Tweede Kamer een afzonderlijke Gedragscode, waarin nog eens de integriteitsregels zijn samengenomen die voortvloeien uit het Statuut, de Grondwet, diverse wetten en het Reglement van Orde.⁸ Eenieder die meent dat bepaalde gedragingen van Kamerleden tegen deze Gedragscode indruisen, kan hierover een klacht indienen bij het onafhankelijk College van onderzoek integriteit.⁹

Het is aan het College zelf te bepalen of het een klacht in behandeling neemt. In de onderliggende regeling is vastgelegd dat het College in elk geval geen klachten in behandeling kan nemen die zien op strafbare feiten; hiervoor staat de strafrechtelijke weg open. Voor ambtsmisdrijven bestaat bovendien een aparte regeling. Ook klachten over de orde tijdens plenaire en commissievergaderingen worden door het College niet in behandeling genomen omdat de Kamervoorzitter krachtens het Reglement van Orde hierop toeziet.¹⁰

B. Welke orde-handhavende taken en bevoegdheden heeft de Voorzitter en welke sancties kan de Voorzitter opleggen?

De Voorzitter heeft, in de woorden van de werkgroep Van der Staaij, de ‘actief geformuleerde taken’ om de werkzaamheden van de Kamer te leiden, en daarbij het Reglement te doen naleven.¹¹

⁸ Kamerstuk II, 35 351, nr. 1.

⁹ Kamerstukken II, 35 351 nr. 5, 8 en 10.

¹⁰ Regeling Toezicht en handhaving Gedragscode leden van de Tweede Kamer, vastgesteld 22 september 2020, artikelen 6, vierde en vijfde lid, en artikelsgewijze toelichting. De Regeling is in werking getreden 1 april 2021.

¹¹ Kamerstukken II, 35 322, nr. 10, Nota van toelichting, en nr. 11 Nota van wijziging.

De artikelen 8.15 en 8.16 (eerste lid, sub a t/m e) RvO) bepalen dat de Voorzitter kan ingrijpen bij:

- Afwijking van het onderwerp waarover wordt beraadslaagd;
- Het gebruik van beledigende uitdrukkingen;
- Het verstoren van de orde;
- Het niet in acht nemen van afspraken over geheimhouding (in geval van een besloten vergadering of een vertrouwelijk stuk);
- Het betuigen van instemming met of aansporen tot onwettige handelingen.

De eventuele sancties worden beschreven in de artikelen 8.16, tweede lid, 8.17 en 8.18 RvO. De Voorzitter kan in geval van bovengenoemde gedragingen:

- 1) Een lid waarschuwen en in de gelegenheid stellen om terug te komen op zijn/haar woorden of gedrag.
- 2) Een spreker het woord ontnemen.
- 3) Een lid uitsluiten van verdere bijwoning van de vergadering op die dag.

In de toelichting op de Gedragscode (gedragsregel 5) worden deze bevoegdheden als volgt uitgelegd¹²:

‘Ingeval een spreker zich onheus gedraagt, wordt hij/zij door de Voorzitter in eerste instantie teruggeroepen tot de behandeling van het onderwerp dan wel vermaand en in de gelegenheid gesteld de woorden die tot de waarschuwing aanleiding hebben gegeven, terug te nemen. Indien het lid van deze gelegenheid geen gebruik maakt, kan de Voorzitter hem/haar het woord ontnemen en vervolgens besluiten tot uitsluiting van de verdere bijwoning van de vergadering op de dag waarop de uitsluiting plaats heeft.

Ieder ander lid – dat geen spreker is – kan direct worden uitgesloten van verdere bijwoning van de vergadering indien hij/zij zich onheus gedraagt. De voorzitter van een commissievergadering heeft dezelfde bevoegdheden als de Voorzitter, met dien verstande dat een uitsluiting (...) slechts geldt voor de openbare vergaderingen van die commissie gedurende de dag waarop de uitsluiting plaats heeft.’

Het Reglement van Orde biedt de Voorzitter ook mogelijkheden om te normeren zonder te sanctioneren, door zelf met een opmerking of afkeuring over bepaald gedrag kenbaar te maken of door een debat kort te schorsen.

¹² [Gedragscode leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 30 maart 2021, tweedekamer.nl.](#)

Heeft de Voorzitter meer bevoegdheden nodig?

De afgelopen periode is geregeld de vraag opgeworpen of de Voorzitter meer bevoegdheden nodig heeft. Zijn er meer sanctiemogelijkheden nodig? of moeten verdwenen sanctiemogelijkheden terugkeren?

Het huidige orde-handhavende instrumentarium bestaat sinds 1934. De gronden om in te grijpen zijn sindsdien ongewijzigd. Van de oorspronkelijke sancties zijn er eind 20^e-begin 21^e eeuw twee uit het Reglement van Orde geschrapt:

1. Tot 1994 kon de Tweede Kamer (op voorstel van het Presidium) in een uiterst geval besluiten om de uitsluiting van een lid te verlengen, van een extra dag tot maximaal een maand. Dit was de zwaarste sanctie bij onheus gedrag, en nog nooit toegepast. Bij de algehele herziening van het Reglement in 1992-1993 stemde de Kamer ermee in deze sanctiemogelijkheid te laten vervallen. Als belangrijkste reden voor dit voorstel noemde de commissie voor de Werkwijze de overtuiging dat er in dit geval geen sprake meer is van een ordemaatregel maar van een strafmaatregel; dat zou overschrijden wat in het Reglement kan worden geregeld.¹³

2. Tussen 1934 en 2001 beschikte de Voorzitter over de mogelijkheid om de woorden die aanleiding hadden gegeven tot een waarschuwing, uit de Handelingen te schrappen (in de wandelgangen destijds 'lijken' genoemd). Van deze mogelijkheid hebben Voorzitters in het interbellum frequent gebruik gemaakt, tot midden jaren zestig regelmatig en daarna nog slechts sporadisch. In 1992 gebeurde dit voor het laatst.

In 2001 besloot de Tweede Kamer deze mogelijkheid uit het Reglement te halen. Het voorstel daartoe kwam van het Presidium, dat redeneerde dat de Voorzitter ook zonder dit artikel over voldoende mogelijkheden beschikte om leden tot de orde te roepen. Ook het argument dat het schrappen van uitlatingen uit het verslag in het huidige informatietijdperk op geen enkele manier kon verhinderen dat de woorden het publiek bereikten, woog zwaar. Het Presidium vreesde eerder het averechtse effect van extra publiciteit.

Het woord ontnemen en vervolgens uitsluiten voor de betreffende vergadering of voor de duur van een dag, worden gezien als zware sancties – gelet op het vrije mandaat van een volksvertegenwoordiger. Het feit dat er sinds 1950 nooit meer een Kamerlid voor een hele dag is uitgesloten, geeft aan dat de Voorzitter hier niet lichtvaardig mee omgaat of moet omgaan. Daar komt bij: de instrumenten die het Reglement van Orde biedt, hebben als doel de orde handhaven en niet straf geven. Het schrappen van gewraakte uitlatingen uit het officiële verslag was in 2001 al niet effectief meer, en zou dat nu nog minder zijn – onder andere vanwege het feit dat debatten live te zien zijn en alles op social media kan worden gedeeld. Toch zat er in de kern wel een symbolische waarde in om een correctiemogelijkheid te hebben bij 'parlementair onwaardig' of 'ontoelaatbaar' taalgebruik. De nadruk ligt nu nog meer op zelfbeheersing en zelfcorrectie. In lijn hiermee is bij de laatste herziening van het Reglement van Orde een actieve plicht geformuleerd over waardigheid. Zie hierover meer in hoofdstuk 2.

¹³ Zie voor de argumentatie van de commissie voor de Werkwijze voor het voorstel deze artikelen (destijds art. 70-71) te laten vervallen Kamerstukken II, 1992-1993, Kamerstuk 22 590, nr. 5, p 69.

Op basis van de gesprekken zie ik dat breed in de Kamer de wens leeft dat artikel 8.16 van het RvO nog eens grondig bekeken wordt. Is het compleet? Is het expliciet genoeg? In elk geval zou explicieter gemaakt kunnen worden dat intimidatie en bedreiging ontoelaatbaar zijn.

Daarnaast is ook de suggestie gedaan om net als in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer, een bepaling toe te voegen aan ons Reglement van Orde dat de leden zich enkel tot de Voorzitter richten. Voordeel is dat dit een matigende invloed kan hebben als het debat te persoonlijk wordt.

Voor de rest biedt het Reglement van Orde voldoende mogelijkheden om de orde te kunnen handhaven door de Voorzitter.

Hoofdstuk 2. Waardigheid en goede omgangsvormen

Sinds de laatste herziening van ons Reglement van Orde opent paragraaf 8.2.2 ('Gedrag in de vergadering') met een nieuw artikel:

Ieder lid gedraagt zich in de vergadering op een wijze die getuigt van onderling respect, en die geen afbreuk doet aan de waardigheid van de Kamer (artikel 8.14 RvO).

In dit hoofdstuk geef ik meer duiding aan dit artikel, met oog op een duidelijker normering en handhaving in de praktijk.

In de woorden van de werkgroep Van der Staaij wordt met dit nieuwe artikel benadrukt dat de leden 'een actieve plicht' hebben 'om het debat met wederzijds respect te voeren'. 'Het hanteren van goede omgangsvormen in de vergadering en daarmee het beschermen van de waardigheid van de Tweede Kamer als instituut is een verantwoordelijkheid van alle Kamerleden.'¹⁴ Er zijn geen directe sanctiemogelijkheden aan gekoppeld, zoals bij artikel 8.16 van het Reglement van Orde wel het geval is.

De leden zijn dus verantwoordelijk voor de waardigheid van de Tweede Kamer. De Voorzitter kan de leden hierop wijzen.

Wat zijn goede omgangsvormen?

De crux is natuurlijk: wat zijn goede omgangsvormen, in de context van het parlementaire debat? En wat is waardigheid? Er is geen absolute norm voor parlementair taalgebruik of parlementair gedrag. Wat vroeger als onwaardig werd beschouwd, is dat nu soms niet meer, en wellicht ook omgekeerd. In elk tijdsgewricht, bij elke volksvertegenwoordiger kunnen de grenzen anders liggen. Soms verschilt het zelfs per debat. Toch weten we allemaal gevoelsmatig wel wat de bandbreedte is waar binnen we zouden moeten (willen) blijven, vanuit het gemeenschappelijke doel het vrije debat te dienen en het publieke aanzien van de Tweede Kamer hoog te houden.

De geschreven en ongeschreven regels die wij met elkaar hebben afgesproken om de debatten in goede banen te leiden, vormen daarvoor een belangrijk houvast. Het is van belang dat de leden zich daaraan houden en niet de discussie daarover voeren. De Voorzitter handhaaft strikt maar rechtvaardig de procedurele afspraken.

¹⁴ Kamerstukken II, 35 322, nr. 10, Nota van toelichting en nr. 11 Nota van wijziging, Kamerstukken II, 35 922, nr. 1, Rapport werkgroep Van der Staaij, Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 16 december 2021, p. 53.

Bijdragen aan de waardigheid van het parlementaire debat zit soms in grote, maar veel vaker in kleine dingen. Nog eens de werkgroep Van der Staaij: 'Het gaat daarbij ook om de goede gebruiken als het spreken via de voorzitter (om afstand te creëren), de toon waarop wordt gedebatteerd, geen debat te voeren via het 'tweede scherm' van sociale media en een kort en bondig gebruik van interrupties.'¹⁵

De in het vorige hoofdstuk besproken bevoegdheden van de Voorzitter bieden bewust ook de nodige interpretatieruimte, om rekening te kunnen houden met de toon waarop, de intentie waarmee en de context waarin een uitlating gedaan wordt. Het voorzitten van een vergadering is geen exacte wetenschap en elk debat is weer anders. Dat gegeven vraagt ook om de mogelijkheid om feedback te geven, en intern van gedachten te wisselen over ons eigen functioneren. Dat kan op dit moment al in het Presidium en de commissie voor de Werkwijze. Mijn voornemen is om daarnaast een aantal overleggen in te plannen om het gesprek over het functioneren van de Tweede Kamer in algemene zin te blijven voeren.

¹⁵ Kamerstukken II, 35 922, nr. 1, Rapport werkgroep Van der Staaij, Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 16 december 2021, p. 53.

Hoofdstuk 3. Het aansporen tot onwettige handelingen

Artikel 8.16 van het Reglement van Orde benoemt vijf categorieën (eerste lid, sub a tot en met e) van ongeoorloofde gedragingen die aanleiding kunnen geven tot een waarschuwing en eventuele aanvullende sancties. Bij twee van deze categorieën wil ik in deze notitie wat uitgebreider stilstaan, met oog op een duidelijke normering en handhaving in de praktijk. Te beginnen met het aansporen tot onwettige handelingen (8.16 eerste lid, sub e). Hoofdstuk 4 gaat over beledigende uitdrukkingen.

Het Reglement van Orde schrijft voor:

Tijdens de vergadering onthoudt een ieder zich van het instemmen met of aansporen tot onwettige handelingen (artikel 8.16, eerste lid, sub e RvO). Er ligt een taak voor de Voorzitter om in te grijpen bij het aansporen tot onwettige handelingen.

Daaronder valt ook het oproepen de wet niet na te leven of het oproepen tot burgerlijke ongehoorzaamheid. Onder “wet” dient alle wetgeving in materiële zin te worden verstaan. De Voorzitter grijpt ook in bij het instemmen met onwettige handelingen. Dit betekent concrete steun uitspreken met betrekking tot het niet naleven van de wet. Het Reglement van Orde maakt hier geen onderscheid.

Ook verdient een uitspraak waarbij de gelding(skracht) van wetgeving wordt ontkent, een interventie. Een dergelijke uitspraak gaat immers rechtstreeks in tegen het grondwettelijk verankerende wetgevingsproces, waarin is vastgelegd dat het parlement bij meerderheid van stemmen besluiten neemt over wetsvoorstellen.

Met het voorgaande wil nadrukkelijk niet gezegd zijn dat het verboden zou zijn om in algemene zin kritiek, ook forse kritiek, te leveren op het gevoerde beleid of concrete voorliggende voorstellen. Dergelijke kritiek kan bijvoorbeeld luiden dat het bedoelde beleid c.q. de voorgestelde maatregelen ongrondwettig, niet-rechtsstatelijk, e.d. zou zijn.

Bij beschuldigingen of insinuaties van misdrijven die gepleegd zouden zijn door ministers en/of Kamerleden, verwijst de Voorzitter naar de regeling met betrekking tot een ambtsmisdrijf. Dergelijke beschuldigingen kunnen als regel niet worden getolereerd; zie hiervoor ook het volgende hoofdstuk.

Onder verwijzing naar de ministerieel verantwoordelijkheid, moet ook het noemen van namen van ambtenaren worden tegengegaan.

Graag vraag ik aandacht voor de bescherming van derden in brede zin. Belangrijk is het besef dat de parlementaire immuniteit verhindert dat personen of instanties die door in een vergadering gedane uitlatingen eventueel worden geraakt, of daarvan zelfs schade ondervinden, juridisch verhaal kunnen halen. Daarmee vormt de immuniteit een inperking op een belangrijk grondrecht voor gewone burgers, namelijk toegang tot de rechter. Deze bijzondere omstandigheid schept voor de deelnemers aan beraadslagingen in het parlement een extra verantwoordelijkheid. En omdat derden zich niet rechtstreeks in de vergaderzaal tegen aantijgingen kunnen verdedigen, verdienen zij in de Kamer extra bescherming.

Het is belangrijk dat we er zorg voor dragen dat, als dat niet van te voren is afgestemd met de desbetreffende persoon, de naam bijvoorbeeld niet wordt genoemd. Ook terughoudendheid met negatieve kwalificaties kan onderdeel zijn van de extra bescherming.

Antidemocratische en antirechtsstatelijke uitingen

Moeilijker ligt het bij de categorie gedragingen waarbij niet letterlijk of rechtstreeks instemming wordt betuigd met of aangespoord tot onwettige handelingen, maar die – zeker in onderlinge samenhang – wel te verstaan zijn als een oproep om de wettigheid van onze democratie en rechtsstaat in twijfel te trekken. Het gevaar daarbij is dat de Voorzitter in een inhoudelijke discussie kan worden betrokken.

In deze categorie gaat het bijvoorbeeld om oproepen om democratische processen en legitieme instituties af te wijzen, zoals verkiezingen, rechters of de (lokale) overheid, of het actief bepleiten van alternatieve regels boven de Nederlandse wetgeving en afwijzing van fundamentele grondrechten voor bepaalde bevolkingsgroepen.¹⁶

Mocht een Kamerlid opvattingen te berde brengen die een mogelijk risico vormen voor de democratische rechtsorde, dan is het aan de leden om dit in het openbaar aan te kaarten en het debat hierover aan te gaan. De dialoog aangaan, tegenspraak bieden of confronteren is de functie van het democratisch debat. Dit zijn voorbeelden dat er veel gezegd mag worden tijdens het debat. Het is aan de Voorzitter om dit te faciliteren, maar niet om zich te mengen in een inhoudelijke discussie. De Voorzitter kan wel, bijvoorbeeld als de toon te grof wordt, artikel 8.14 RvO (waardigheid) inroepen. En als het debat ontaardt in beledigende uitingen jegens bewindspersonen of Kamerleden kan de Voorzitter corrigerend optreden. Maar zo lang er geen sprake is van evidente ordeverstoring (of onnodig grievend zijn) is het aan de leden om het debat aan te gaan.

¹⁶ Ontleend aan: Kamerstukken 28 844, nr. 190, Kamerbrief over vergroten weerbaarheid openbaar bestuur.

Hoofdstuk 4. Beledigende uitdrukkingen

De tweede categorie van ongeoorloofd gedrag die ik met oog op een duidelijker normering en handhaving in de praktijk wil uitlichten, is het gebruik van beledigende uitdrukkingen.

Het Reglement van Orde schrijft voor:

Tijdens de vergadering onthoudt een ieder zich van het gebruik van beledigende uitdrukkingen (artikel 8.16, eerste lid, sub a RvO)

Wat een belediging is en wat niet, is tot op zekere hoogte subjectief. Deze definitievraag speelt wanneer de Voorzitter moet ingrijpen of wanneer een lid een persoonlijk feit maakt of het debat hierover voert. Het betreft hier een complexe en gevoelige materie; meer duidelijkheid is daarom gewenst.

Ik ga eerst wat dieper in op de algemene context van het verschijnsel ‘belediging’ binnen de Kamer. Daarna geef ik meer concreet aan wat daaronder in elk geval kan worden verstaan.

Algemene context

Beledigingen in de breedste zin van het woord vormen van oudsher de relatief meest voorkomende categorie van ‘onparlementaire’ uitingen. Het gaat daarbij met name om persoonlijke aanvallen of kwetsende beledigingen, en om uitlatingen die zich het beste laten omschrijven als insinuaties en ongefundeerde beschuldigingen.

De parlementaire immuniteit waarborgt, als gezegd, dat Kamerleden tijdens debatten vrijelijk hun mening kunnen geven. De parlementaire immuniteit vormt echter geen vrijbrief voor ongehinderd beledigen of ander onheus gedrag. De immuniteit houdt in dat niet de rechter, maar de Voorzitter – op grond van het Reglement van Orde - over dit gedrag te oordelen heeft en dat andere Kamerleden zich tijdens het debat erover kunnen uitspreken.

Het vertrekpunt van beoordeling is hier altijd het recht op de vrijheid van meningsuiting. Een Kamerlid mag in beginsel zijn/haar standpunten ongehinderd naar voren brengen, ook als die provocerend of shockerend zijn. Zolang er in brede zin raakvlakken zijn met het beleid of het functioneren van verantwoordelijke personen of instanties, en zolang er geen sprake is van een evidente ordeverstoring, is er zeer veel ruimte om iets uit te spreken; meer dan buiten de Kamer. Hoe grof de uitspraak ook mag zijn: als de kritiek zich richt op beleid of functioneren zal het recht op een ongestoord debat zwaar wegen.

Of een bepaalde uitlating een beledigend karakter heeft, wordt steeds in de context van het debat gewogen. Deze afweging is in eerste plaats een verantwoordelijkheid van de leden zelf. De lat om bezwaar te maken ligt laag. Een lid dat zich door een bepaalde uitspraak persoonlijk beledigd voelt, kan een persoonlijk feit maken¹⁷, of – samen met anderen – het inhoudelijke debat aangaan.

De Voorzitter kan zich los daarvan genoodzaakt voelen in te grijpen als er sprake is van uitlatingen die (veel) verder gaan dan een robuust parlementair debat vereist, die evident ordeverstoring zijn, en/of door een morele ondergrens zakken door op de persoon te spelen, te intimideren of te bedreigen, en door onnodig grievend te zijn.

Wat onder belediging te verstaan?

Dan nu de vraag wat onder een beledigende uitdrukking in de zin van het Reglement van Orde moet worden verstaan? Het strafrecht biedt hier enkele nuttige aanknopingspunten.

Belediging is een misdrijf in de zin van het Wetboek van Strafrecht. Er bestaat daarbij een onderscheid tussen eenvoudige belediging (artikel 266 Sr.) en smaad (artikel 261 Sr.). De strafmaat voor smaad is hoger dan voor eenvoudige belediging. Het bijzondere aan smaad is dat er sprake moet zijn van aanranding van de eer of goede naam door het ten laste leggen van een bepaald feit. Een en ander moet bovendien opzettelijk gebeuren.

Nu is de Voorzitter geen officier van justitie of rechter en het Reglement van Orde is niet het Wetboek van Strafrecht. Als er sprake zou zijn van het gebruik van beledigende uitdrukkingen in een Kamerdebat, hoeft de Voorzitter niet, zoals in een rechtszaak wel het geval is, aan te tonen dat er precies is voldaan aan de delictomschrijving en dat er sprake is van opzet. Niettemin biedt de strafrechttoepassing wel enige aanknopingspunten voor de toepassing van artikel 8.16, eerste lid, sub a, RvO.

Zo zijn de maatschappelijke opvattingen over wat in woord en geschrift betamelijk is, de laatste decennia onmiskenbaar veranderd. Enerzijds mag er meer dan vroeger en wordt er in dat opzicht ook meer gedifferentieerd: publieke ambtsdragers moeten meer kunnen hebben dan gewone burgers; met een reëel beroep op het publieke debat is ook veel toegestaan. Anderzijds wordt het gebruik van als beledigend ervaren uitdrukkingen zeker in de richting van bepaalde bevolkingsgroepen juist minder getolereerd.

Concrete handvatten

Uit het voorgaande kunnen enkele concrete handvatten gedestilleerd worden voor de Voorzitter voor de toepassing van artikel 8.16, eerste lid, sub a, RvO. Het is altijd aan de Voorzitter om te bepalen wanneer en hoe er wordt ingegrepen. Daarbij geldt, zoals eerder aangegeven, dat voorzitten geen exacte wetenschap is en de context altijd een rol speelt.

¹⁷ Zie artikel 8.10 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

1. Ongeoorloofd op de persoon spelen

Een eerste handvat betreft het ongeoorloofd op de persoon spelen. Ik denk dan aan het gebruik van kwalificaties als “gek” en “idiot”. Om als minister als persoon “knettergek” te worden genoemd, kan gezien worden als een beledigende uitdrukking.

In termen van het strafrecht: het betreft hier vormen van eenvoudige belediging (artikel 266 Sr.).

Bepaald beleid of concrete wetsvoorstellen kan wel gekwalificeerd worden als “gek” of “idiot”.

2. Intimidatie en bedreiging

Intimidatie of bedreiging van een collega-Kamerlid, een bewindspersoon, ambtenaar of burger is in het Reglement van Orde niet expliciet opgenomen als een ontoelaatbare uiting. Laten we met elkaar vaststellen dat hier in onze plenaire of commissie zaal geen ruimte voor is. Het is aan de Voorzitter om te bepalen of hier sprake van is.

Omdat bedreiging in het strafrecht een zwaarder misdrijf kan zijn dan een belediging, lijkt het mij gerechtvaardigd het Reglement zo uit te leggen dat onder het verbod op belediging ook een verbod op bedreiging wordt verstaan.

Verder kan de Voorzitter ook de algemene norm gesteld in artikel 8.14 RvO invoeren: “Ieder lid gedraagt zich in de vergadering op een wijze die getuigt van onderling respect, en die geen afbreuk doet aan de waardigheid van de Kamer”. Nu is dit een algemene norm zonder directe specifieke sancties; er kan echter wel worden gesteld dat schending van die norm door intimidatie of bedreiging ook een verstoring van de orde van de Kamer (artikel 8.16, eerste lid, sub b RvO) kan inhouden, hetgeen valt onder handhaafbaar ongeoorloofd gedrag.

3. Onnodig grievend

Het Reglement van Orde spreekt zich evenmin expliciet uit over uitlatingen in de sfeer van groepsbelediging, discriminatie of racisme. Het mag duidelijk zijn dat het exact definiëren hiervan ook bijzonder complex is. Ook in de strafrechtpraktijk blijkt het moeilijk scherp te krijgen waar precies de grens loopt tussen controversiële bijdragen aan het politiek-maatschappelijke debat en strafbare uitlatingen. De Voorzitter is bovendien geen rechter; van haar of hem kan niet verwacht worden hierover een oordeel te vellen.

De Voorzitter kan niettemin ingrijpen als een uitspraak onnodig grievend is. Het bagatelliseren van de Holocaust is daarvan een concreet voorbeeld. Ook uitlatingen die in de richting gaan van smaad – strafrechtelijk een zware vorm van belediging – kunnen aanleiding zijn voor ingrijpen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het beweren of suggereren dat iemand betrokken is bij een misdrijf. Wederom geldt echter: op de Voorzitter rust hier niet de bewijslast waarin het OM in dit soort gevallen moet voorzien, op grond waarvan de rechter zich een oordeel vormt. De Voorzitter kan bij dergelijke uitlatingen bezwaar maken en normeren.

Wat op dit vlak (on)acceptabel of (on)fatsoenlijk is, is echter bij uitstek ook onderwerp van het politieke debat. In de gesprekken met fracties merk ik dat wat voor de een beledigend is of kan overkomen, dit voor de ander nog onderdeel is van een kritisch debat. Dat zal blijven schuren. En moet daarom primair worden uitgediscussieerd in onderling debat.

Tot slot vraag ik nog aandacht voor een specifiek onderwerp, te weten onveiligheid.

Ik maak mij ernstig zorgen over het signaal dat ik krijg van onze veiligheidsinstanties. Die geven te kennen dat de verruwing van sommige van onze debatten en bijbehorende uitingen op sociale media bijdragen aan het op scherp stellen van de maatschappelijke verhoudingen. Dat lijkt ook door te werken in een toename aan bedreigingen van Kamerleden en bewindspersonen. Dit zou een aansporing moeten zijn voor ieder Kamerlid om zich de vraag te stellen: wanneer zorgt mijn vrijheid voor de onveiligheid van een ander? Meer onderzoek hierover is nodig. We weten wel al uit onderzoek dat het 'dehumaniseren' van mensen, kan aanzetten tot haat en zelfs geweld. Daarom wil ik hier in het bijzonder aandacht voor vragen van een ieder.

Nawoord

Over de omgangsvormen in eigen huis gaat de Kamer nu met zichzelf in debat. Een debat in de Tweede Kamer is zo nodig fel, om feiten en meningen over het voetlicht te brengen, elkaars nieren te proeven, elkaar te overtuigen. Maar er is in de Tweede Kamer geen ruimte voor vijandschap. Alleen zo kan de Kamer haar kerntaken vervullen en een voorbeeld zijn voor het vrije debat in een vreedzame samenleving.

Misschien voelt u zich als het gaat over verruwing van het debat niet aangesproken, of kunt u zich niet in al het bovenstaande even goed vinden. Dat kan en mag. Ons parlement kenmerkt zich niet voor niets door een sterke traditie van pluriformiteit. Toch wil ik ieder van u vragen om de boodschap van deze notitie te laten bezinken. Laten we ervaring met elkaar opdoen, reflecteren en leren. De werkgroep Van der Staij beveelt aan dat het onderwerp van goede omgangsvormen moet worden besproken in een periodiek overleg tussen mij en de commissievoorzitters. Deze aanbeveling neem ik graag over.

Ik wil tot slot de hoop uitspreken die ik heb om tot een sterkere Tweede Kamer te komen. Ik hoop op veel debatten waarbij echt wordt geluisterd naar elkaar, waarin opvattingen worden uitgewisseld, (scherpe) kritiek wordt geleverd, maar ook wordt samengewerkt, en waarbij we de persoon heel laten. Het is aan ons allemaal, alle 150 Kamerleden, of we echt iets aan onze cultuur willen doen. Ik geef u als volksvertegenwoordiger graag veel ruimte, maar dring ook aan op het besef dat u een bijzondere verantwoordelijkheid draagt.