

Aan: Presidium van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Datum: 7 februari 2022
Betreft: Jaarverslag 1 april 2021 t/m 31 januari 2022
Oms kenmerk: COI.jaarverslag.2021-2022

Dit jaarverslag

Hierbij ontvangt u het eerste jaarverslag van het College van onderzoek integriteit (hierna: het College) van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Volgens de Regeling Toezicht en handhaving Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: de Regeling), artikel 4 lid 1, dient het College jaarlijks in februari zijn jaarverslag over het voorgaande jaar aan het Presidium te zenden.

Dit jaarverslag heeft betrekking op de periode vanaf de formele instelling van het College op 1 april 2021 tot en met 31 januari 2022.

Samenstelling van het College

Gedurende de verslagperiode heeft het College bestaan uit de volgende personen:

- mevrouw mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt, voorzitter
- de heer drs. F.M.H. van Dijk, lid
- de heer dr. P. Overeem, lid

Zij zijn op 20 april 2021 door de Tweede Kamer benoemd voor een periode van respectievelijk vijf, vier en zes jaar. Informatie over hun relevante (eerdere) functies is te vinden op de website van de Tweede Kamer, onder 'Kamerleden en commissies' > 'Integriteit en openbare registers'.

Taak en werkwijze

"Het College heeft tot taak klachten aangaande overtreding van de Gedragscode door Kamerleden te behandelen" (Regeling, artikel 3). In zijn werkzaamheden laat het College zich leiden door de genoemde Regeling en houdt het zich aan de geldende wet- en regelgeving. In het bijzonder handelt het College zo veel mogelijk in de geest van hoofdstuk 9 (Klachtbehandeling) van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Zoals in de Regeling bepaald (artikel 6), kan eenieder een klacht indienen over een vermeende schending van de Gedragscode door een Kamerlid. Een klacht wordt schriftelijk aangebracht (via de website of per post) en dient een aantal standardelementen te bevatten, zoals de naam en het postadres van de klager, de naam van het Kamerlid over wie de klacht gaat en de feiten die tot het doen van de klacht hebben geleid.

Het College kan geen klachten in behandeling nemen:

- over andere personen dan Tweede Kamerleden (zoals ministers of staatssecretarissen);
- over mogelijk strafbare feiten;
- over mogelijke overtredingen waarbij het Reglement van Orde op een andere wijze het toezicht regelt, zoals uitspraken en gedragingen van Kamerleden tijdens debatten;
- wanneer de uitspraken of gedragingen waarover de klacht gaat vóór de instelling van het College op 1 april 2021 hebben plaatsgevonden.

Voor de inhoudelijke beoordeling van klachten is de Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: de Gedragscode), vastgesteld in maart 2021, voor het College leidend. Ter interpretatie van de Gedragscode gebruikt het College de vastgestelde Toelichting bij de Gedragscode, alsmede de nog uitvoeriger brochure 'Integriteit en openbare registers voor de Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal'. Indien nodig maakt het College ook gebruik van andere relevante parlementaire en niet-parlementaire (bijvoorbeeld academische) bronnen.

Het werk van het College is zeer vertrouwelijk. Het College wil transparant zijn over zijn werkwijze, maar tegelijk uiterst discreet over de zaken die het onderzoekt. Alles wat het College over zaken naar buiten brengt, staat in de betreffende rapportages en het jaarverslag; verder zal geen externe communicatie over klachten en onderzoeken plaatsvinden (conform artikel 5 lid 2 van de Regeling: "Het College maakt geen informatie openbaar"). Het College legt eenmaal per jaar met zijn jaarverslag publiekelijk verantwoording af.

Ondersteuning en afstemming

Het College heeft in de verslagperiode ondersteuning gekregen vanuit de Griffie van de Tweede Kamer. Dit betrof secretariële ondersteuning, juridisch advies, informatievoorziening, woordvoering en ICT-ondersteuning. Ten bate van de onafhankelijkheid van het College is besloten op korte termijn een secretaris van buiten de Griffie aan te trekken.

Het College heeft een kennismakingsoverleg gehad met de Adviseur integriteit van de Tweede Kamer, mw. J. Biesheuvel-Vermeijden. Zij adviseert Kamerleden vooraf over integriteitskwesies, preventief dus. Volgens de Regeling (artikel 8 lid 2) kan het College slechts gemotiveerd besluiten tot een onderzoek indien een klacht betrekking heeft op gedragingen waarover de Adviseur het betreffende Kamerlid eerder heeft geadviseerd en het Kamerlid dit advies heeft opgevolgd. Deze bepaling maakt het noodzakelijk dat het College, wanneer een klacht in behandeling wordt genomen, bij het Kamerlid informeert of van zulk advies sprake is geweest. Afsproken is dat qua werkzaamheden en ondersteuning een inhoudelijk duidelijke scheiding tussen het College en de Adviseur zal worden aangehouden.

Verder heeft het College kennismakingsgesprekken gevoerd met twee vertrouwenspersonen van de ambtelijke organisatie van de Kamer, waarbij is gesproken over de wederzijdse taakafbakening.

Vergaderingen

Het College heeft in de verslagperiode in totaal 11 keer vergaderd. Dit betrof in de regel één reguliere vergadering per maand en incidenteel (als daar noodzaak toe was) een extra ingelaste vergadering. Ook vindt telefonisch en via e-mail onderlinge afstemming plaats.

Binnengekomen klachten

In de verslagperiode zijn bij het College in totaal 108 klachten binnengekomen. Deze klachten zijn afkomstig van 98 verschillende klagers, afkomstig uit heel Nederland.

Alle klachten zijn via het webformulier aangebracht; geen enkele klacht is via de post binnengekomen.

De aard van de ingediende klachten is velerlei. Onderstaande tabel 1 laat zien op welk type gedragingen de klachten betrekking hebben.

Tabel 1. Gedragingen waarover is geklaagd

Gedraging genoemd in de Gedragscode		12
1. Bevordering privébelangen	-	
2. Ongewenste giften en gunsten	-	
3. Schending registratieverplichting	4	
4. Misbruik vertrouwelijke informatie	-	
5. Overtreding regels van de Kamer	8	
- Grondwet, wetten, RvO	4	
- Huisregels, coronaregels	4	
Gedraging niet genoemd in de Gedragscode		96
Uiting tijdens vergadering	49	
Uiting buiten vergadering	29	
- Gedaan op Twitter	27	
Gedrag tijdens vergadering	3	
Gedrag buiten vergadering	3	
Wijze van voorzitten vergadering	9	
Algehele onvrede over de politiek	2	
Onduidelijk welke gedraging	1	
Totaal		108

In deze tabel is per klacht steeds alleen het belangrijkste type gedraging waarover wordt geklaagd geteld. Veel klachten gaan over meerdere gedragingen tegelijk of gaan weliswaar over één specifieke gedraging, maar zijn door klager aangevuld met meer algemene

klachten over een Kamerlid, de Kamer of de politiek in het algemeen. Het zou veel dubbeltellingen en daardoor een vertekend beeld geven wanneer die meer algemene klachten in dit overzicht werden meegenomen.

Zoals in tabel 1 te zien is, heeft de grote meerderheid van klachten betrekking op gedragingen die niet worden genoemd in de Gedragscode. Burgers zoeken een kanaal om hun onvrede te uiten over gedragingen en uitingen van Kamerleden, zowel binnen als buiten de Kamer, en menen die bij het College gevonden te hebben.

Het College merkt op dat veel van de klachten zijn ingediend naar aanleiding van incidenten die zich in de Kamer hebben voorgedaan en veel publiciteit hebben gekregen. De klachten zijn dan ook merendeels gericht op de enkele Kamerleden die bij die incidenten betrokken waren. Tegen veruit de meeste Kamerleden zijn geen klachten ingediend.

Afhandeling klachten

De in de verslagperiode binnengekomen klachten zijn op diverse manieren afgehandeld. Tabel 2 laat zien wat het College met de binnengekomen klachten heeft gedaan.

Tabel 2. Afhandeling van de klachten

Klacht niet in behandeling genomen:		106
- Voldoet niet aan formele vereisten	7	
- Kennelijk ongegrond	4	
- Betreft niet-Kamerlid	3	
- Betreft mogelijk strafbaar feit	-	
- Betreft orde van vergadering	11	
- Betreft gedraging vóór 1 april 2021	-	
- Betreft politieke uiting	79	
- Reeds ingediend en behandeld	2	
Klacht wel in behandeling genomen:		2
- Onderzocht, geen rapportage	-	
- Onderzocht, wel rapportage	1	
- Onderzoek nog niet afgerond	1	
Totaal		108

In tabel 2 is bij de redenen om een klacht niet in behandeling te nemen steeds alleen de belangrijkste reden geteld. Veel klachten hebben meerdere aspecten en vooral bij de grote groep klachten betreffende 'politieke uitingen' zou er volgens klagers vaak ook sprake zijn van een mogelijk strafbaar feit (discriminatie, haatzaaien, opruiing). In zulke gevallen heeft het College in zijn reactie aan klagers laten weten dat van strafbare feiten aangifte

kan worden gedaan bij het Openbaar Ministerie. Het zou veel dubbeltellingen en daardoor een vertekend beeld geven wanneer alle bijkomende redenen om een klacht niet te behandelen in dit overzicht werden meegenomen.

Behandelde klachten

In de verslagperiode zijn twee klachten in behandeling genomen.

De eerste klacht (kenmerk COI.2021.0003) betreft overtreding van de coronaregels, namelijk van de veilige-afstandsnorm (de anderhalve meter) en de mondkapjesplicht. Het College heeft hierover geconcludeerd dat deze coronaregels weliswaar zijn overtreden, wat op zichzelf in een schending van de huisregels van de Kamer inhoudt, maar dat deze schending plaats vond buiten het functioneren als Kamerlid (tijdens de schorsing van een vergadering, in een persoonlijk moment) en dat de gedragingen (felicities met zonen aan een fractiegenoot) niet van zodanige aard waren dat zij het gezag en de waardigheid van de Kamer in ernstige mate hebben aangetast, zoals de Gedragscode voor niet-ambtshalve gedragingen vereist. Het College heeft daarom de klacht op beide onderdelen ongegrond verklaard. De rapportage over deze klacht is door het College aan het Presidium, aan het Kamerlid en aan de klager gestuurd. Het Presidium heeft de rapportage doorgestuurd aan de Kamer.

De tweede klacht (kenmerk COI.2021.0021) die in behandeling is genomen, betreft het niet registreren van nevenfuncties. De behandeling van deze klacht is op de einddatum van de verslagperiode nog niet afgerond.

Veel klachten over uitingen in Kamerdebatten

Bijna de helft van alle klachten die het College heeft ontvangen gaan over uitspraken gedaan in Kamerdebatten en de orde van vergaderingen. Vooral na heftige incidenten in de Kamer die veel aandacht krijgen via de (sociale) media, geven veel burgers middels een klacht blijk van hun soms felle verontwaardiging. Het College deelt de breed levende bezorgdheid over de verruwing van het parlementaire klimaat en constateert dat er in debatten uitingen worden gedaan die zich slecht verdragen met de voorbeeldfunctie die leden van de Tweede Kamer hebben. Tegelijk merkt het College op dat de meeste klachten hierover op slechts enkele Kamerleden zijn gericht en dat tegen de grote meerderheid van de Kamerleden géén klachten van deze aard zijn ingediend.

Klachten over uitingen in Kamerdebatten kan en wil het College niet in behandeling nemen, omdat het Reglement van Orde al op een andere wijze in toezicht voorziet: de Voorzitter is belast met het handhaven van de orde tijdens vergaderingen en heeft daartoe ook verschillende middelen, waaronder het ontnemen van het woord aan een Kamerlid en zelfs het uitsluiten van een Kamerlid van de vergadering op de betreffende dag. (Dit geldt ook voor de voorzitter van een vergadering van een commissie van de Kamer.) In de Grondwet is opgenomen dat Kamerleden immuniteit genieten voor uitspraken die zij in de Kamer doen. En de Gedragscode bevat (volgens het College terecht) geen gedragsregels die betrekkingen hebben op uitingen tijdens Kamerdebatten. Gezien de bevoegdheden van de Voorzitter is te verwachten dat ook diens handelen onderwerp is van discussie (en van klachten bij het College). De beoordeling van de invulling van het Voorzitterschap is echter aan de Kamer zelf.

In zijn antwoorden aan klagers probeert het College dit alles kort en goed uit te leggen. Het zou evenwel aanbeveling verdienen om op de website bij het klachtformulier expliciet te vermelden dat het College niet bevoegd is voor uitingen en gedragingen in Kamerdebatten (als toevoeging aan de huidige voorbeelden van niet-bevoegdheid).

Klachten over uitingen buiten de Kamer

Een andere grote categorie klachten heeft betrekking op uitingen door Kamerleden buiten de Kamer, met name op Twitter. Hiervoor geldt de grondwettelijke immuniteit van Kamerleden niet. Deze uitingen vallen onder de vrijheid van meningsuiting die – binnen de grenzen van de wet – ook voor Kamerleden geldt. Wanneer het in de ogen van klagers uitingen betreft die een mogelijk strafbaar feit opleveren (discriminatie, haatzaaien, groepsbelediging, opruiing en dergelijke) kan daarvan aangifte worden gedaan bij het Openbaar Ministerie en is de beoordeling aan de rechter. Andere uitingen maken in principe deel uit van het politieke debat dat in een democratische rechtsstaat in grote vrijheid moet kunnen worden gevoerd.

De Gedragscode geeft het College weinig handvatten om klachten over tweets en andere uitingen buiten de Kamer in behandeling te nemen. Het is echter voorstelbaar dat een uiting een overtreding inhoudt van een van de gedragsregels uit de Gedragscode, bijvoorbeeld het bevorderen van privébelangen (gedragsregel 1), het schenden van de vertrouwelijkheid van informatie (gedragsregel 3) of het overtreden van een regel van de Kamer (gedragsregel 5). In zulke gevallen zou het College tot behandeling van een klacht kunnen besluiten. In de verslagperiode heeft zich dit niet voorgedaan.

Daarnaast kunnen tweets of andere uitingen onder de Gedragscode vallen wanneer zij kunnen worden begrepen als "gedragingen die het gezag of de waardigheid van de Kamer in ernstige mate schaden". Het is niet gemakkelijk om precies te bepalen wanneer hiervan sprake is. In ieder geval moet de aantasting van het gezag en de waardigheid (ofwel het aanzien) van de Kamer "ernstig" zijn. Het gaat dus niet om kleinigheden, maar om werkelijk grove inbreuken op het aanzien van de Kamer. Ook moet het gaan om aantasting van het aanzien van de Tweede Kamer als instituut, en niet slechts van het betreffende Kamerlid, laat staan van diens fractie, partij of politieke stroming. Voor zover het bij zulke gedragingen mogelijk strafbare gedragingen betreft, is het College niet bevoegd en staat de weg van aangifte open. Voor zover het gedragingen of uitingen betreft die redelijkerwijs kunnen worden opgevat als een bijdrage aan het politieke debat, hoe aanstootgevend ook, is het College van oordeel dat de huidige Gedragscode niet bedoeld is om de grenzen van het politieke debat te bewaken en geen grond biedt om klachten hierover in behandeling te nemen. Daartussenin is evenwel een (beperkte) categorie gedragingen voorstelbaar – niet mogelijk strafbaar en geen politieke uiting, maar niettemin in ernstige mate schadelijk voor het aanzien van de Tweede Kamer – waarover klachten door het College als ontvankelijk kunnen worden beoordeeld. Een dergelijke klacht is in de verslagperiode niet binnengekomen.

Niet meewerken door Kamerleden

In de verslagperiode heeft het College van enkele Kamerleden niet de medewerking aan zijn onderzoek gekregen die van hen mocht worden verwacht. De Regeling vereist die medewerking expliciet in artikel 7 lid 2 ("Het Kamerlid verleent medewerking aan dat verzoek [namelijk om informatie].") en in artikel 8 lid 4 ("Het Kamerlid verleent de

medewerking die door het College in het kader van zijn onderzoek wordt verlangd.”). Deze eis tot medewerking is opgenomen met het oog op een goede handhaving van de vastgestelde Gedragscode en daarmee het goed functioneren van ons parlement. Het College wijst er verder op dat een gebrek aan medewerking de waarheidsvinding belemmert, hetgeen ook ten nadele kan zijn van het betreffende Kamerlid zelf.

Het College zal bij een gebrek aan medewerking hiervan altijd melding maken in zijn rapportage. Tevens zal het College in toekomstige jaarverslagen vermelden of ten aanzien van de medewerking door Kamerleden over de verslagjaren verbetering te constateren is of niet. Bij structurele of toenemende weigering om medewerking te verlenen zal het College dit bespreken met het Presidium.

Aanbevelingen verbetering Gedragscode en Regeling

Op grond van de Regeling kan het College “in zijn jaarverslag aanbevelingen doen die strekken tot een wijziging van de gedragscode of een verduidelijking geven van de gedragscode” (artikel 4 lid 2). Het College is voornemens van deze mogelijkheid gebruik te maken en later dit jaar een samenhangende set aanbevelingen voor verbetering van de Gedragscode alsook van de Regeling voor te leggen aan het Presidium. Deze kan eventuele wijzigingen van beide vervolgens aan de Tweede Kamer ter besluitvorming voorstellen.