

Vergaderjaar 2025-2026

CLXX Voorstel voor een Gedragscode ongewenste omgangsvormen Eerste Kamer der Staten-Generaal

F **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEDE VERSLAG**
Ontvangen 4 december 2025

1. Inleiding

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden op de gestelde vragen. Hierover hebben deze leden nog een beperkt aantal aanvullende vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging en wensen naar aanleiding hiervan nog enkele vragen te stellen.

Het College heeft met interesse kennisgenomen van de aanvullende vragen en zal deze hieronder beantwoorden.

2. Sancties

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat naar aanleiding van de gestelde vragen de gedragscode wordt aangepast voor wat betreft de op te leggen sancties. In de aangepaste gedragscode wordt het mogelijk om ook een ‘vertrouwelijke berisping’ op te leggen. In het oorspronkelijke voorstel was bepaald dat een berisping altijd openbaar wordt gemaakt door middel van een openbare brief aan de Kamer.

De balans tussen de op te leggen sancties, openbaar versus vertrouwelijk, is met deze aanpassing verschoven naar meer opties voor vertrouwelijkheid. Er zijn nu namelijk twee vertrouwelijke sancties (een waarschuwing en een berisping) en er is slechts één openbare sanctie, namelijk de openbare berisping. Openbaarheid kan juist ook helpen bij het doel van de gedragscode, namelijk naleving van de afgesproken regels bevorderen en ongewenst gedrag ontmoedigen. Is overwogen om ook een ‘openbare waarschuwing’ toe te voegen als optie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is hier niet voor gekozen?

Ja, het College heeft dit overwogen, maar er om de volgende reden niet voor gekozen. Beslotenheid en openbaarheid zijn niet los te zien van de trapsgewijze verzwaring van de sancties genoemd in artikel 18, eerste en tweede lid, en 21, tweede tot en met vierde lid, al naargelang de aard en ernst van de ongewenste gedragingen. Een openbare waarschuwing past daar niet in, want zij kan door het openbare karakter gezien worden als een zwaardere sanctie dan een vertrouwelijke berisping, terwijl tegelijkertijd een berisping zwaarder moet worden geacht dan een waarschuwing. Een waarschuwing is immers een zakelijk oordeel en een berisping een verwijtend oordeel.

3. Begrippen en algemene bepalingen

De leden van de PVV-fractie lezen op pagina zeven van de nota naar aanleiding van het verslag het volgende: “Als de Kamer niet zou beschikken over een Gedragscode, dan zou in de tweede plaats iemand in de organisatie die meent dat hij/zij te maken heeft gehad met een mogelijke vorm van discriminatie bij gebrek aan alternatieven zich eerder gedwongen kunnen voelen om aangifte te doen. Dat is een grote en zware stap voor alle betrokkenen, waarbij bijvoorbeeld ook onzeker is of het Openbaar Ministerie tot vervolging overgaat en of de ervaren discriminatie daadwerkelijk een strafbaar feit oplevert.”.¹

Nu het de vraag is óf er sprake is van een strafbaar feit bij ‘ervaren discriminatie’ kan dit betekenen dat de Gedragscode verstrekkender van aard is dan wat strafrechtelijk bepaald is. Kan worden aangegeven of de Gedragscode hiermee niet haar doel voorbijschiet en er bij het toepassen van de

¹ Kamerstukken I 2024/25, CLXX, C, p. 7.

Gedragscode bij een dergelijk geval van 'ervaren discriminatie' - die dus niet per definitie strafrechtelijk van aard is - er ook verstreckende consequenties voor betrokkenen zich aan kunnen dienen?

Discriminatie is ongewenst en verboden, maar niet alle discriminatoire gedragingen zijn strafbaar in de zin van de wet. In die zin hebben de vragenstellers gelijk als zij stellen dat de reikwijdte van de voorgestelde Gedragscode 'verstrekender' is. Zij is dat in die zin dat de lijst van ongewenste gedragingen groter is dan die van strafbare gedragingen. Dat is ook zo bij bijvoorbeeld pesten, dat ongewenst is en door de Gedragscode wordt verboden, maar slechts in uitzonderingsgevallen (bijvoorbeeld in combinatie met bedreiging) strafbaar zal zijn.

De vragenstellers lijken te suggereren dat vanwege het verderstreckende karakter van de voorgestelde Gedragscode en het bestaan van wettelijke normen en de mogelijkheid om aangifte van eventuele strafbare gedragingen te doen, de vermelding van discriminatie in de Gedragscode beter achterwege kan blijven. Het College is het daarmee niet eens. Het strafrecht moet worden beschouwd als ultimum remedium; alleen als is gebleken dat geen enkel ander middel geschikt is, dient te worden gekozen voor de inzet van het strafrecht. Het is vanuit de zorg voor een sociaal veilige werkomgeving zeer gewenst dat gedragingen die weliswaar niet strafbaar zijn, maar wel ongewenst zijn, met een Gedragscode worden gesignaleerd en in de toekomst worden voorkomen. Een Gedragscode is verder bedoeld om op een laagdrempelige manier (ongewenste) gedragingen bespreekbaar te maken en de onderlinge verhoudingen op de werkvloer van de Eerste Kamer werkbaar te houden. Het College verwijst bovendien naar wat zij daarover op pagina 7 in de nota naar aanleiding van het verslag stelde. Ook herhaalt het dat discriminatie standaard wordt genoemd in codes die ongewenste omgangsvormen moeten tegengaan.

Voorts lezen deze leden op pagina acht van de nota naar aanleiding van het verslag het volgende met betrekking tot het begrip gast: "Wanneer dit evenwel niet het geval is, dan vallen die gedragingen wél onder de Gedragscode en kunnen door de onafhankelijke klachtencommissie worden onderzocht en beoordeeld. Over het advies ter zake besluit het College."

Kan meer duiding worden gegeven aan situaties waarbij bijvoorbeeld geen sprake is van een commissievergadering of een plenair debat, maar bijvoorbeeld het in ontvangst nemen van een petitie in of buiten het gebouw, waarbij een gast een klacht indient voor bijvoorbeeld 'ervaren discriminatie'? Of bij iemand die zich richtend Kamerleden opdringerig opstelt bij de ingang van het Kamergebouw met vragen of verzoeken?

De situaties die de vragenstellers zeer globaal aanduiden zien niet op een commissievergadering of een plenaire vergadering. In de nota naar aanleiding van het verslag (p. 12) stelde het College eerder: '[...] ook gedragingen door een Kamerlid tijdens een werkbezoek in het land, bij een petitieaanbieding voor het Kamergebouw of op een door de Kamer georganiseerde receptie, kunnen vallen onder de Gedragscode'. De door deze leden globaal aangeduide situaties vallen op het eerste gezicht onder het toepassingsbereik van de Gedragscode en de uitsluitingsgrond van artikel 4, eerste lid, is in dat geval niet aan de orde. Een externe persoon die dus aan de petitieaanbieding deelneemt, of iemand die voor de deur van het Kamergebouw een Kamerlid aanspreekt, zou kunnen besluiten een melding te doen bij de vertrouwenspersoon over ongewenste gedragingen door een Kamerlid en hierover vervolgens een klacht in te dienen bij de klachtencommissie. Deze bepaalt of zij de klacht ontvankelijk vindt en wel of niet inhoudelijk in behandeling neemt. De Gedragscode biedt een Kamerlid overigens niet de mogelijkheid te klagen over de 'opdringerige opstelling' van een burger voor de ingang.

Ook wordt op pagina acht gesteld: "(...) interpreteren het woord «schuldig» in de voorgestelde Gedragscode ten onrechte als een exclusief strafrechtelijk begrip. (...) Maatregelen zijn bovendien niet bedoeld als straf, maar erop gericht dat een slachtoffer van ongewenste omgangsvormen zich veiliger kan voelen of dat een Kamerlid dat zich schuldig heeft gemaakt aan ongewenste omgangsvormen zich bewuster wordt van zijn of haar gedrag en dat verandert."

Hoe komt het College tot deze conclusie als in dezelfde alinea nog nadrukkelijk wordt gesproken over 'sanctie'. Wat wordt dan met 'sanctie' bedoeld als het geen straf is? En als 'schuld' niet juridisch bedoeld is, met welke afwegingscriteria wordt schuld dan door het College vastgesteld?

De door deze leden geciteerde passage betrof een reactie op de opmerking van deze leden in het verslag als zou het bij het woord 'schuldig' gaan om een exclusief strafrechtelijk begrip. Deze opvatting deelt het College niet en het verwees daarbij in de nota naar aanleiding van het verslag (p. 8) naar de definitie uit Van Dale.

De procedures, maatregelen en sancties uit de voorgestelde Gedragscode zijn niet strafrechtelijk van aard. Strafrecht en klachtrecht zijn te onderscheiden domeinen. Bij de voorgestelde Gedragscode gaat het om een Kamerregeling op grond van artikel 131 van het Reglement van Orde. In een zorgvuldige procedure bij de onafhankelijke klachtencommissie wordt een klacht over ongewenst gedrag onderzocht, waarbij nauwgezet hoor en wederhoor wordt toegepast. De klachtencommissie geeft in haar advies een oordeel of de klacht ongegrond, deels gegrond of gegrond is. En dus niet: schuldig of onschuldig in strafrechtelijke zin.

Ook kan de klachtencommissie, wanneer zij de klacht (deels) gegrond acht, een voorstel voor een sanctie of maatregelen doen. Wanneer de commissie in die gevallen een sanctie of maatregel op zijn plaats acht, kan zij in het voorstel enkel kiezen voor een waarschuwing aan de beklaagde of een vertrouwelijke of openbare berisping. De in artikelen 17, vierde lid onder f, en 18, derde lid, genoemde maatregelen hebben geen sanctionerend karakter. Het College neemt het advies over, tenzij het zwaarwegende redenen heeft om hiervan af te wijken. Hoewel de sancties uit de Gedragscode dus een corrigerend karakter hebben, zijn ze onvergelijkbaar met de straffen die door een rechter worden opgelegd wanneer in een strafrechtelijk proces een verdachte schuldig wordt bevonden. Een sanctie is in de Gedragscode simpelweg een correctieve reactie op ongewenst gedrag en op schending van de norm.

“Fracties kunnen dus zelf over een gedragscode ongewenste omgangsvormen beschikken. Zo’n code zal fractiemedewerkers kunnen beschermen tegen ongewenst gedrag door medewerkers die in dienst zijn van en Kamerleden die lid zijn van die fractie. Maar niet tegen ongewenste omgangsvormen door een Kamerlid dat deel uitmaakt van een andere fractie, die immers niet gebonden kan worden aan een regeling van de fractie.”, lezen de PVV-fractieleden op pagina negen van de nota naar aanleiding van het verslag.

Kan het College bevestigen dat deze Gedragscode geen betrekking heeft op de fractiemedewerkers van de eigen fractie?

Nee, dat kan het College niet. De voorgestelde Gedragscode heeft betrekking op fractiemedewerkers voor zover zij op grond van artikel 2, onder I, worden gedefinieerd als ‘medewerker’. Zij kunnen derhalve een melding doen van ongewenst gedrag door een Kamerlid (ook van de eigen fractie) en desgewenst hierover vervolgens een klacht indienen bij de klachtencommissie. In het omgekeerde geval, bij eventuele ongewenste omgangsvormen door de fractiemedewerker zelf, ligt het voor de hand hierover te melden of te klagen bij de werkgever van de desbetreffende fractiemedewerker, zijnde de fractie. De nu voorgestelde Gedragscode regelt een melding of klacht over een fractiemedewerker immers niet.

4. Klachtencommissie

De leden van de PVV-fractie lezen op pagina 26 van de nota naar aanleiding van het verslag het volgende: “Diversiteit gaat over de verschillen tussen mensen (in onder andere gender, leeftijd of etnisch-culturele achtergrond). Dat de commissie deze diversiteit zoveel als mogelijk weerspiegelt, en niet eenzijdig is samengesteld, draagt bij aan een gezaghebbend optreden en vertrouwen in haar onafhankelijke en onpartijdige werkwijze en beoordeling.”.

Kan het College onderbouwen wat deze diversiteitsscorekaart bijdraagt aan ‘gezaghebbendheid’ en is zij voornemens de commissie gericht langs dergelijke lijnen in te vullen? Zo ja, in welke verhoudingen, op welke wijze en met welke criteria wordt de ‘etnisch-culturele achtergrond’ geselecteerd? En wat zegt dit diversiteitsprofiel over inhoudelijke kwaliteit? Kunnen bovendien culturele uitingen worden uitgesloten die de onafhankelijkheid en onpartijdigheid in twijfel kunnen trekken?

Het begrip ‘diversiteitsscorekaart’ is van de vragenstellers en is niet opgenomen in de voorgestelde Gedragscode. De geciteerde zinsnede van het College over diversiteit was een reactie op een eerdere vraag van deze leden wat onder diversiteit moet worden verstaan. Dat laat onverlet dat het College van mening is dat wanneer een klachtencommissie zoveel als mogelijk een afspiegeling is van de verschillen tussen mensen op de werkvloer van de Eerste Kamer en in de samenleving, tegelijkertijd de benodigde deskundigheid bezit, en onafhankelijk en onpartijdig optreedt, dit bijdraagt aan een gezaghebbend en vertrouwenwekkend optreden. Op grond van artikel 9, tweede lid, van de voorgestelde Gedragscode is het de Kamer die, op voorstel van het College, de voorzitter, de plaatsvervangend voorzitter en de overige leden van de klachtencommissie benoemt en ontslaat. Het is dus uiteindelijk de Kamer die bij benoeming de geschiktheid van de kandidaat-leden in relatie tot de vereiste kwaliteiten en competenties toetst en in samenhang weegt.

5. Besluit van het College

Op pagina 36 van de nota naar aanleiding van het verslag lezen de leden van de PVV-fractie dat “Hoewel een openbare berisping mogelijk is, zal deze naar verwachting alleen in ernstige gevallen van ongewenste omgangsvormen worden opgelegd.”.

Kan het College een nadere duiding geven van ‘ernstige gevallen’?

Factoren die kunnen meewegen om een gedraging of bejegening als ernstig geval te kwalificeren zijn de ernst van de gedraging(en), duur en herhaling van de gedragingen, bewust en/of opzettelijk gedrag, machtsmisbruik door de beklaagde en de kwetsbaarheid van de klager, het aantal betrokkenen, de impact op de organisatie en het ontbreken van zelfinzicht bij de beklaagde.

Voorts lezen deze leden het volgende: “Het onpartijdige optreden van het College is verder gewaarborgd doordat Collegeleden in concrete gevallen worden vervangen wanneer een Collegelid zelf klager of beklaagde is, (...).”.

Kan het College in het kader van onpartijdigheid uitsluiten dat in dat geval de vervanger een fractiegenoot van het Collegelid is indien in de casus een partijpolitieke context meespeelt?

Allereerst wenst het College nog eens te benadrukken dat de klachtenprocedure leidt tot een schriftelijk advies van de onafhankelijke en onpartijdige klachtencommissie aan het College. Op grond van artikel 19, tweede lid, neemt het College het advies over, tenzij het zwaarwegende redenen heeft om hiervan af te wijken. Er is dus niet of nauwelijks (politieke) manoeuvreerruimte voor het College bij het vaststellen van zijn besluit.

De aan het woord zijnde leden wensen uit te sluiten dat wanneer een klacht tegen een Collegelid is ingediend, diens vervanger in het College voor deze zaak lid is van dezelfde fractie. Het College wijst er in dit verband op dat van een lid dat voor deze zaak tijdelijk deel uitmaakt van het College verwacht mag worden dat hij of zij onpartijdig is en boven de partijen staat in de functie-uitoefening. Hoewel de tijdelijke vervanger formeel niet is gekozen op grond van de profielschets van de Kamervoorzitter en de beide Ondervoorzitters, mag van hem of haar worden verwacht dat hij of zij zich dienovereenkomstig gedraagt.

Onpartijdigheid wordt ook geborgd doordat gekozen is voor een vaste vervangingsregeling in zo’n geval en de overblijvende Collegeleden niet zelf een vervanger kiezen uit de overige niet-betrokken Kamerleden. Een vervangingsregeling die bovendien aansluit bij artikel 6, eerste lid, onder c van het Reglement van Orde en artikel 10, zesde lid, van de Gedragscode integriteit.

Tot slot is het in dit verband goed op te merken dat ook in die gevallen waarin sprake is van een klacht tegen een niet-Collegelid het om een fractiegenoot van een van de Collegeleden kan gaan.

6. Nota van wijziging

De nota van wijziging² stelt bij onderdeel A: “(...) de subjectieve ervaring dient een grond te hebben in het feitelijk gedrag dat het Kamerlid heeft vertoond.”.

Kan het College aangeven hoe dit ‘feitelijk gedrag’ bewijsbaar moet worden geacht, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

Verschillende zaken kunnen aannemelijk maken dat ongewenst gedrag of bejegening heeft plaatsgevonden: de verklaringen van klager en beklaagde, verklaringen van eventuele getuigen, verklaringen van deskundigen, videobeelden, foto’s, uitgewisselde berichten op social media, telefoongegevens en andere gegevensdragers.

Namens het College van Voorzitter en Ondervoorzitters,

Voorzitter
Mei Li Vos

² Kamerstukken I 2024/25, CLXX, D, onderdeel A.