



Toespraak van Voorzitter van de Eerste Kamer, mr. G.J. de Graaf, op 7 september 2012 bij de sluitingsceremonie van de Montesquieu Instituut Zomerconferentie
'Bouwen aan vertrouwen: de kloof tussen beeld en werkelijkheid'

Geachte aanwezigen,

Een warm, hartelijk welkom hier in de plenaire zaal van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Reeds vier jaar vindt de afsluiting van de conferentie van het Montesquieu Instituut in dit Huis plaats en ook dit jaar stellen wij weer met alle plezier de deuren open voor deze conferentie, die een instituut op zich begint te worden.

Aangezien het onderwerp dit jaar 'Kloof tussen beeld en werkelijkheid' is, wil ik u graag even meenemen naar pagina 4 van het programmaboekje. Hier staat "Ter afsluiting van de Montesquieu Instituut Zomerconferentie 2012, maken (...) aan de rustige kant van het Binnenhof de Voorzitter van de Eerste Kamer en de Nationale Ombudsman de balans op." Ik kan u verzekeren dat dát beeld niet altijd strookt met de werkelijkheid. We hebben dat kort voor het reces weer mogen ervaren met wetsvoorstellen over onder meer ritueel slachten, de nationale politie en de AOW-verhoging. Maar als met 'rustig' beheerst, gematigd of reflecterend wordt bedoeld; dat is ons handelsmerk en dat willen wij graag zo houden.

Het thema van deze conferentie is mijns inziens buitengewoon goed gekozen en actueel. Het raakt aan de relatie met burgers en vertrouwen en ook aan de discussie of 'het allemaal wat minder kan'. Wat ik vandaag graag wil doen, is u aan de hand van een drietal stellingen tonen welke kloof er kan bestaan tussen beeld en werkelijkheid van de Eerste Kamer. Deze stellingen geven steeds een bepaald beeld weer, dat in de media en in de samenleving leeft. En met de voornoemde discussie 'of het allemaal wat minder kan', sla ik gelijk de brug naar de eerste stelling.



De eerste stelling luidt: *'De Eerste Kamer kan toe met minder leden'*

Op 13 juli 2012 heeft de Ministerraad ingestemd met een wetsvoorstel dat het aantal leden van de Eerste Kamer terugbrengt van 75 naar 50 en het aantal leden van de Tweede Kamer van 150 naar 100. Op 13 augustus jongstleden is het voorstel ingediend aan de overzijde. Dit wetsvoorstel moet worden gezien in het licht van kabinetsmaatregelen die gericht zijn op de totstandbrenging van een kleinere en efficiëntere overheid. Een kleinere overheid met minder ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers zou volgens de Memorie van Toelichting leiden tot financiële besparingen en minder bestuurlijke drukte. Zo is ook vaak het beeld in de media, blijkens de krantenkoppen "*Kamer kan met minder mensen toe*" (Het Parool, 11 januari 1993) en "*De twee Kamers kunnen wel wat kleiner*" (NRC Handelsblad 9 juli 2011). De Raad van State heeft zich echter recent sterk tegen dit wetsvoorstel uitgesproken. Nu bent u wellicht benieuwd hoe ik hier zelf tegenover sta. Uiteraard moet dit wetsvoorstel zijn loop hebben, maar enkele observaties wil ik u niet onthouden.

Men kan zich afvragen of een dergelijk voorstel ook daadwerkelijk leidt tot de beloofde besparingen. Uit mijn eigen ervaringen hier in de Senaat kan ik afleiden dat er zich in de loop der jaren ten aanzien van de inhoudelijke voorbereiding van wetsvoorstellen een goede balans heeft ontwikkeld. Deze balans bestaat uit enerzijds inhoudelijke, ambtelijke ondersteuning (circa 30 man) en anderzijds de 75 *parttime* Kamerleden zélf. En *parttime* moet u zo verstaan dat een Senator een bezoldiging geniet die een vierde is van die van een Tweede Kamerlid. De Voorzitter heeft een iets grotere 'aanstelling'. Oneerbiedig gezegd, bestaat de Senaat uit 20 FTE. Ter vergelijking: in België is dit 71 FTE. In Frankrijk, een land met vier keer zoveel inwoners als Nederland, 348 FTE. Met de omvang van onze Senaat valt het dus nog erg mee.



Daarbij ligt het zwaartepunt van de inhoudelijke voorbereiding, gelukkig, nog altijd bij de parttime Senatoren. Gelukkig zeg ik, want de inhoudelijke voorbereiding van wetsvoorstellen en Europese dossiers door Kamerleden zelf leidt niet alleen tot zeer gedegen, inhoudelijke debatten maar zeker ook tot meer democratisch gelegitimeerde besluitvorming. Wanneer er immers minder Kamerleden zijn, dient de ambtelijke ondersteuning te worden vergroot om de pluraliteit aan wetsvoorstellen en Brusselse conceptwetgeving afdoende te kunnen voorbereiden. Kamerleden zullen hierdoor in toenemende mate afhankelijk zijn van dat wat de ambtelijke ondersteuning aan het licht brengt en samenstelt. En zij zullen overigens ook in sterkere mate afhankelijk zijn van wat er op het departement aan voorbereiding plaatsvindt. Wanneer wij spreken over 'bouwen aan vertrouwen', betekent dit dat de burger er op dient te kunnen vertrouwen dat de vertegenwoordigers die hij/zij kiest, rechtstreeks of getrapt, ook daadwerkelijk diegenen zijn die de wetsvoorstellen kritisch bekijken en voorbereiden, alvorens zij overgaan tot een besluit. Vertrouwen van burgers is gebouwd op democratische legitimiteit.

Daarnaast kan overigens ook betwist worden of het terugdringen van het aantal Kamerleden leidt tot financiële besparingen. Het geld dat men bespaart met het terugdringen van het aantal politici dient immers zoals gezegd weer te worden geïnvesteerd in het vergroten van de ambtelijke organisatie. Doet men dit niet, dan loopt men het risico dat de huidige snelheid en effectiviteit in het wetgevingsproces ernstig worden afgeremd.

Ik stel dit alles niet (alleen) om u te overtuigen van nut en noodzaak van het huidige aantal zetels, maar om u ervan te doordringen dat maatregelen die op het eerste gezicht lijken te leiden tot efficiëntie, dit lang niet altijd daadwerkelijk bewerkstelligen. Het is dus zeer de vraag of met een



dergelijk wetsvoorstel gewerkt wordt aan meer vertrouwen bij burgers. De keerzijde is wel dat wanneer het beeld bestaat dat 'het met minder kan', de Eerste Kamer dus actiever moeten laten zien wat zij doet. Daarom is de Eerste Kamer de afgelopen jaren zelf al veel zichtbaarder geworden, vooral ook door haar uitstekend ingerichte website. Geïnteresseerde burgers kunnen op de voet volgen hoe de Eerste Kamer werkt en wat de stand van zaken is in de behandeling van wetsvoorstellen. Journalisten weten de weg naar de Eerste Kamer ook beter te vinden. Dit komt natuurlijk deels door het feit dat het kabinet Rutte I niet op voorhand op een meerderheid in de Eerste Kamer kon rekenen. En daarnaast door het feit dat hier in de Kamer de laatste tijd weer heftige debatten zijn gevoerd over belangrijke maatschappelijke onderwerpen, die daarmee ook de aandacht van de media trekken. Ik noemde al het ritueel slachten, de leeftijdsverhoging AOW en de nationale politie, kort voor de zomer.

Dat was voor de zomer, we zitten nu in het najaar. We hebben het nu allemaal over de verkiezingen en de kabinetsformatie en dat brengt mij meteen op de tweede stelling van vanmiddag: *'De Eerste Kamer speelt een marginale rol in de kabinetsformatie'*

Op 12 september, dus over 5 dagen, mogen wij weer naar de stembus om een nieuwe Tweede Kamer te kiezen. Daarna begint het proces van de formatie van een nieuw kabinet. Over de rol van de Eerste Kamer tijdens het formatieproces zei mijn voorganger, René van der Linden, tijdens een conferentie in de Tweede Kamer ooit het volgende: "Voor de Eerste Kamer past bij de formatie uiteraard gepaste bescheidenheid, met de nadruk op het woord gepast."

Ik sluit me volledig aan bij deze woorden. Tegelijkertijd wil ik ervoor waarschuwen dat ze wel correct geïnterpreteerd moeten worden: mijn voorganger zei dus niet dat je de



Eerste Kamer bij de kabinetsformatie wel buiten beschouwing kunt laten. Tijdens de formatie van het kabinet dat dit voorjaar is gevallen, leek het er echter wel eens op dat de verhoudingen in de Eerste Kamer uit het oog verloren werden. Het beeld dat ik waarnam, zowel onder politici als in de media, was nogal eens: de Eerste Kamer stelt zich toch terughoudend op, dus het is voor een kabinet niet zo belangrijk of het ook over een meerderheid in de Senaat beschikt. Enkele collega-senatoren meenden dat dit beeld ook leefde bij de toenmalige kabinetsinformatie, die afstevende op een kabinet zonder meerderheid in de Eerste Kamer. Deze senatoren, de voorzitters van diverse Senaatsfracties, hebben toen in een tamelijk ongebruikelijke actie - ik zeg dit in neutrale zin - een brief aan de informatieur gezonden en hem erop gewezen dat de Eerste Kamer - ik citeer - "zonder enige terughoudendheid bevoegd is te oordelen over ingediende wetsvoorstellen en deze te verwerven". Terughoudendheid is dus een keuze, geen verplichting. Een stabiele meerderheid in de Eerste Kamer is dan ook wel degelijk van belang voor een te formeren kabinet. Het kabinet heeft dat in 2010 meteen mogen ondervinden, bijvoorbeeld bij de Algemene Politieke Beschouwingen die kort na zijn aantreden plaatsvonden. Maar ook bij de behandeling van het Belastingplan, waar de Eerste Kamer zich in meerderheid keerde tegen de onmiddellijke verhoging van de BTW op de podiumkunsten en een uitstel van invoering van de maatregel met een half jaar afdwong. Een kabinet moet kunnen samenwerken met Tweede én Eerste Kamer. Dit kan eveneens worden teruggelezen in de formatieopdracht die de Koningin in het verleden steeds verstreekte: gestreefd moet worden naar een kabinet dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de (gehele) Staten-Generaal.

Met deze verwijzing naar ons staatshoofd maak ik een bruggetje naar een ander aspect van de kabinetsformatie. Tot in maart van dit jaar was het zo dat de Koning (sedert 32 jaar Hare Majesteit Koningin Beatrix) onder anderen



aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer advies vroeg over een nieuw te vormen kabinet. De Kamervoorzitters treden hierbij op als onafhankelijk adviseurs. Op basis van de adviezen van haar vaste adviseurs en van de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer gaat de Koningin vervolgens over tot de benoeming van een of meer informateurs of formateurs. Uit hun onderhandelingen met de vertegenwoordigers van de Tweede Kamerfracties ontstaat uiteindelijk een nieuw kabinet. Op 27 maart jongstleden wijzigde de Tweede Kamer echter haar Reglement van Orde in dier voege dat informateurs en formateurs voortaan rechtstreeks door de Tweede Kamer zullen worden benoemd. De Tweede Kamer stelt, volgens dit Reglement, ook hun opdracht vast. De rol van de Koning is in deze opzet voortaan beperkt tot het benoemen en ontslaan van de nieuwe ministers en staatssecretarissen, helemaal aan het einde van het formatieproces. Dat minister-president, ministers en staatssecretarissen bij koninklijk besluit worden benoemd, ligt overigens in de Grondwet vast. Daaraan valt niet te tornen. Of en in hoeverre de Voorzitter van de Eerste Kamer nog een adviserende rol te spelen heeft, moet worden afgewacht.

Het beeld dat in de maatschappij leeft - en dat ook door de initiatiefnemers achter de Reglementswijziging wordt opgeroepen - is dat deze wijziging zorgt voor een meer democratische en transparante procedure. Men kan zich afvragen of dit in de op handen zijnde kabinetsformatie ook daadwerkelijk het geval zal zijn. Een lastig punt hierbij is dat de nieuwe Tweede Kamer, die de benoeming van de formateur of informateur moet verrichten, pas acht dagen na de verkiezingen wordt geïnstalleerd. Een land, en zeker een land in crisis, kan eigenlijk niet acht dagen wachten, en het formatieproces zal waarschijnlijk direct na de verkiezingen al beginnen. Of de onderhandelingen dan in alle openbaarheid worden gevoerd, zal moeten blijken. Critici van de Reglementswijziging hebben al gewaarschuwd voor achterkamertjespolitiek. We zullen daarnaast



nog moeten zien of de Tweede Kamer erin slaagt zelf een informateur of formateur te benoemen. In 1971 slaagde zij er, ter uitvoering van de zogenaamde motie-Kolfschoten, in elk geval niet in een persoon bij de Koningin voor te dragen. Ik wacht het met u in spanning af.

In het uiterste geval zal de Tweede Kamer straks na de verkiezingen weer terug moeten vallen op de oude, vertrouwde procedure. Het beeld dat dat niet democratisch en weinig transparant is, behoeft enige nuancering. De adviezen van de fractievoorzitters aan het staatshoofd zijn gewoon openbaar, al meer dan veertig jaar lang. In die zin zou er dus weinig of niets veranderen. Bovendien is volledige openbaarheid, vanuit het perspectief van onderhandelaars, ook niet altijd verstandig. Voor politieke verhoudingen geldt immers dat hoe minder openlijk je beïnvloedingsmogelijkheid is, hoe groter de ruimte is die je hebt om het proces te sturen. Wanneer je openlijk je beïnvloedingsmogelijkheden aanwendt, leg je zagezegd 'je kaarten op tafel' en loop je het risico dat het proces in zijn geheel stagneert. In deze moeilijke tijd, met een versplinterd politiek landschap en een voortdurende crisis, moet dat risico zoveel mogelijk vermeden worden. En wat het democratisch aspect betreft: de Koningin nam in het formatieproces weliswaar zelfstandig beslissingen, maar zij staat daarbij boven de partijen en haar beslissingsruimte is beperkt, want begrensd door de adviezen van anderen. De tijd dat de Koning zijn ministers benoemde en ontsloeg 'naar welgevallen' ligt ver achter ons.

Kortom, ik wens de Tweede Kamer aanstonds veel wijsheid en sterkte toe en hoop dat zij door zelf initiatief te nemen kan bouwen aan vertrouwen bij burgers, maar vooral ook dat er vaart wordt gemaakt.

Een derde en tevens laatste stelling: *'De Eerste Kamer vertraagt het wetgevingsproces'*



In de media wordt van tijd tot tijd het beeld gepresenteerd dat de Eerste Kamer de wetgevingsprocedure zou vertragen. Zo blijkt ook uit de volgende krantenkop "*Eerste Kamer vertraagt wetsvoorstel*" (Algemeen Dagblad, 27 januari 2011). Dit beeld heeft voor een groot deel te maken met het feit dat slechts een beperkt aantal mensen op de hoogte is van wat de werkzaamheden en bevoegdheden van de Eerste Kamer precies inhouden. Zo is er ook een beeld ontstaan dat de Eerste Kamer wetsvoorstellen zou kunnen terugzenden naar de Tweede Kamer. Dit is echter pertinent onjuist; ik hoop dat ieder van u uiteraard niet uit te leggen. De Senaat heeft de bevoegdheid om een wetsvoorstel aan te nemen dan wel te verwerpen. Bij een verwerping is het echt 'einde oefening'. Dit vetorecht maakt de Senaat in theorie machtiger dan de meeste andere Europese Senaten.

Nu zijn de Eerste Kamerleden er uiteraard niet op uit om in één klap de soms jarenlange voorbereiding van een ministerie en de Tweede Kamer teniet te doen. Zij zullen steeds op zoek gaan naar manieren om het voorliggende wetsvoorstel zodanig aan te passen, dat het voldoet aan de door de Senaat gehanteerde toetsingscriteria. (Name-lijk: rechtmatigheid, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit.) Binnen de Senaat geldt het adagium 'Wat goed is: overeind houden. Wat slecht is: er uit halen.'

Hiermee kom ik gelijk op de beïnvloedingsmogelijkheden die de Kamer tot haar beschikking heeft. Zo kan zij een bewindspersoon er toe uitnodigen een toezegging te doen dat een bepaald onderdeel van de wet niet in werking zal treden of althans nóg niet in werking zal treden. Een goed voorbeeld daarvan betreft de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie, die in mei 2011 door de Eerste Kamer werd aangenomen. De Eerste Kamer stemde pas in nadat de verantwoordelijke minister had toegezegd dat bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel voorlopig niet in werking zouden treden en bovendien dat deze onderde-



len bij nieuwe wetsvoorstellen nog eens goed tegen het licht zouden worden gehouden in een evaluatie, en dat inwerkingtreding "geen automatisme" zou zijn.

Een meer ingrijpend alternatief is dat de Kamer er toe besluit het voorliggende wetsvoorstel aan te houden in afwachting van een zogeheten 'novelle'. De Eerste Kamer stelt dan de plenaire behandeling uit of schorst deze tot de novelle door de Tweede Kamer is aanvaard. Novelles waren aanvankelijk bedoeld om technische gebreken in een wetsvoorstel te herstellen, maar worden de laatste jaren steeds vaker gebruikt om politieke bezwaren van de Eerste Kamer te ondervangen. Een mooi voorbeeld betreft de nog steeds aanhangige voorstellen over een verbod op het houden van pelsdieren. De Eerste Kamer heeft met betrekking tot het oorspronkelijke wetsvoorstel niet één, maar zelfs twee novelles bewerkstelligd.

Een ander middel dat de Senaat tot zijn beschikking heeft, waar tot op heden spaarzaam gebruik van wordt gemaakt, is het uitlokken van de toezegging dat een wet na verloop van tijd komt te vervallen. Hiertoe dient een zogeheten 'horizonbepaling' in het wetsvoorstel te worden opgenomen. We praten nu nog steeds over het 'kwartje van Kok' dat nooit zou zijn terug gegeven. Maar heel actueel is bijvoorbeeld ook de BTW verhoging in 2013. Vanuit mijn gemeentelijke praktijk is het niet ongebruikelijk om een horizonbepaling op te nemen, opdat burgers weten waar zij aan toe zijn. Zij weten dan ook dat het actiepoint voor het al dan niet doen vervallen van de regeling bij het bestuur ligt, en niet afhankelijk is van hun eigen oplettendheid.

Toch bestaat kennelijk (nog steeds) het beeld dat de Eerste Kamer de boel alleen maar vertraagt, en soms met onzuivere motieven. Begin 2011 berichtte een actualiteitenprogramma dat senatoren een wetsvoorstel over wijziging van het Burgerlijk Wetboek zouden traineren. In het



voorstel was een amendement opgenomen dat het aantal commissariaten dat iemand kan bekleden bij een vennootschap of stichting inperkt. De beschuldiging aan het adres van de Eerste Kamer was dat het Old Boys Network, waartoe veel senatoren zouden behoren, hier bezig was de eigen nevenfuncties veilig te stellen door het wetsvoorstel op te houden. In werkelijkheid wachtte de Eerste Kamer al tien maanden op antwoorden van de regering. Informatie die op de website van de Senaat te vinden was, maar kennelijk niet geraadpleegd is. Het voorstel is uiteindelijk gewoon aangenomen, nog geen maand na ontvangst van de memorie van antwoord en met maar één tegenstem. De beeldvorming strookte hier niet met de realiteit.

Om een zo volledig en correct mogelijk beeld van de werkzaamheden en bevoegdheden naar buiten te brengen, beschikt de Eerste Kamer over allerlei communicatiemiddelen waaronder de zo-even genoemde website. Ook beschikken wij over onze eigen Twitteraccount met pakweg tweeduizend volgers. Hoewel ik zelf geen fervent twitteraar ben (wellicht tot grote opluchting van velen), heb ik mij er van laten verzekeren dat dit een niet te onderschatten invloed heeft. Op onze website kunnen de debatten die in deze zaal iedere dinsdag worden gevoerd live worden gevolgd en zijn vervolgens alle wetgevingsdossiers te vinden die wij behandelen, inclusief doorlooptijd.

Aan de doorlooptijden van wetsvoorstellen wordt ook altijd aandacht besteed in de jaarberichten van de Eerste Kamer. Het jongste jaarbericht vermeldt een gemiddelde doorlooptijd van 91 dagen. Dat was sneller dan in de jaren ervoor. De kortste doorlooptijd bedroeg 5 (!) dagen, de langste 964. In het laatste geval ging het om een wetsvoorstel over de slimme energiemeter waarbij de Eerste Kamer van de 964 dagen er 649 in afwachting was van stukken van de regering, zoals de novelles en memories van antwoord.



Door haar werkzaamheden open en transparant te presenteren, hoopt de Eerste Kamer het vertrouwen van de burger te winnen in het indirect door haar verkozen instituut. Dit is immers ook de hoofdtaak van politici. Door duidelijk en zeker ook consistent te zijn in waar je voor staat, kan er krediet worden opgebouwd. Een oud spreekwoord stelt dat als je 'op iemand staat kunt maken', je op iemand kunt vertrouwen. Dat gaat voor politici in een democratische rechtstaat zeker op.

Kortom, de beelden die bestaan over het politieke proces en over de Eerste Kamer in het bijzonder staan soms los van de werkelijkheid. Minder Eerste Kamerleden is niet per se beter, adviezen bij de kabinetsformatie zijn er niet voor niets en uit feiten blijkt dat de Eerste Kamer snel en efficiënt kan werken. Ook al hebben we daar, zoals vlak voor het reces, vier keer in twee weken een nachtelijke vergadering voor nodig. De Eerste Kamer doet het. Dat gezegd hebbende, besef ik wel dat je vertrouwen steeds weer moet verdienen. Niet op je blauwe ogen, maar op je wapperende handen. Blijft u ons in het vervolg dus vooral kritisch volgen.