

Toespraak van Geert Jan Hamilton, Griffier van de Eerste Kamer, bij de presentatie van het gedenkboek 'Tweehonderd jaar Eerste Kamer, VEELZIJDIG IN DEELTIJD, De laatste 25 jaar in het vizier', op 9 oktober 2015 in de Oude Zaal van de Tweede Kamer¹.

Geachte Voorzitters, Dames en heren,

Op 21 september jl was het 200 jaar geleden dat de Tweede Kamer en de Eerste Kamer voor het eerst elk afzonderlijk en vervolgens gezamenlijk in Brussel in vergadering bijeenkwamen. Graag was ik deze boekpresentatie begonnen met een pakkend citaat uit de eerste toespraak in de eerste vergadering tot de Eerste Kamer gericht door de eerste Voorzitter, Charles Ignace Philippe Graaf de Thiennes de Lombise. Helaas, de vergaderingen van de Eerste Kamer vonden toen nog achter gesloten deuren plaats. Er zijn dus geen Handelingen van die vergadering. Gemeten naar wat zich op hetzelfde tijdstip in de eerste vergadering van de Tweede Kamer afspeelde, waarvan wel Handelingen beschikbaar zijn, mag verondersteld worden dat er ook in die eerste vergadering van de Eerste Kamer geen gloedvolle speeches zijn afgestoken. Er waren wat procedurele handelingen en de Kamers hebben elkaar in de vergadering over en weer kennis gegeven dat ze zich hadden geconstitueerd. De Tweede Kamer heeft vervolgens de Eerste Kamer uitgenodigd zich bij haar te voegen om Zijne Majesteit af te wachten voor een verenigde zitting, een uitnodiging waaraan, zo lezen we in de Handelingen van de Tweede Kamer, de Eerste Kamer terstond wilde voldoen.

Vervolgens vond de eerste Verenigde Vergadering plaats ter opening van een bijzondere zitting van de Staten-Generaal die een week zou duren. Het was voor de Koning al de derde troonrede die hij in 1815 voor de Staten-Generaal hield. Op 16 maart hield Willem I, in de aanloop naar het congres van Wenen, een rede waarbij hij de koninklijke waardigheid aanvaardde. Op 8 augustus, dat was na de slag bij Waterloo, deelde hij mee dat de gezamenlijke Mogendheden van Europa de oprichting van een nieuwe Monarchie die ook België zou omvatten, ondersteunden en dat hij een nieuwe

¹ De tussen haken geplaatste passages [] zijn om tijds wille niet uitgesproken.

Grondwetscommissie had ingesteld om - kort gezegd - die nieuwe Monarchie te faciliteren. De herziene Grondwet die het tweekamerstelsel instelde, werd op 24 augustus door de Koning geproclameerd en op die 21ste september verscheen hij voor het eerst in de Verenigde Vergadering van de beide Kamers. De eerste zin van deze rede luidde: "Edel Mogende Heeren! De dag, op welken ik dezen troon omringd mag zien van Staten-Generaal, gekozen uit al de Nederlandsche provincien, vervult een der vurigste wenschen van mijn hart". Voor goed begrip: het was de Koning zelf die alle leden van de Staten-Generaal had gekozen, want het zou nog een aantal jaren duren voor de Tweede Kamer voor het eerst door de Provinciale Staten van de provincies kon worden gekozen, zoals in de nieuwe Grondwet was bepaald. Deze Troonrede werd beantwoord door de Voorzitter van de Verenigde Vergadering, tevens Voorzitter van de Eerste Kamer,- en nu kan ik toch De Thiennes de Lombise citeren. De eerste zin van zijn antwoord luidde: "De Staten-Generaal van uw Koninkrijk brengen aan de voeten Uwer Majesteit de betuigingen over van hunnen eerbied en van hunne onbegrensde verknochtheid." Vervolgens begaven de Staten-Generaal zich naar een andere zaal waar de inhuldiging van Willem I als Koning plaatsvond.

Op 16 oktober 1815 komen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer voor het eerst in Den Haag bij elkaar, de Eerste Kamer in de Trêveszaal en de Tweede Kamer in deze zaal. Weer gaat er ter vergadering een uitnodiging van de Tweede Kamer aan de Eerste Kamer uit zich bij haar te voegen. En zo vindt in deze zaal op die dag de eerste Verenigde Vergadering van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer in Den Haag plaats ter opening van de gewone zitting van het parlement, waarbij de koning zijn vierde troonrede dat jaar hield. Het historische feit van de eerste Verenigde Vergadering in Den Haag zal volgende week vrijdag met een Bijzondere Verenigde Vergadering in de Ridderzaal herdacht en gevierd worden.

U merkt: constitutioneel gingen de zaken snel in 1815, zoals ook al in 1814 het geval was geweest.

De herziene Grondwet van 1815, evenals die van 1814 voorbereid door een Grondwetscommissie onder leiding van Gijsbert Karel van Hogendorp, creëerde, vooral op aandringen van de leden uit de zuidelijke Nederlanden van

de commissie, het tweekamerstelsel. Nederland heeft de oudste geschreven Grondwet van Europa en het oudste op een geschreven Grondwet gebaseerde tweekamerstelsel in Europa.

[The Mother of all Parliaments, die van het Verenigd Koninkrijk, is in ouderdom niet te evenaren, maar berust niet op een geschreven Grondwet. Vele landen in Europa en elders in de wereld hebben in de 19e eeuw tweekamerparlementen ingesteld. De oudste gecodificeerde geschreven nationale grondwet met twee parlementaire huizen ter wereld is die van de Verenigde Staten, een Republiek die zich wat betreft vrijheidsrechten, zoals we weten, weer sterk heeft laten inspireren door onze vroegere Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden.]

De Tweede Kamer kreeg het recht van initiatief en behield het recht om over alle wetsvoorstellen te beslissen. De Eerste Kamer had niet het recht van initiatief, maar mocht alleen 'ja' of 'nee' zeggen tegen wetsvoorstellen. De leden (maximaal 60) van de Eerste Kamer werden voor het leven benoemd door de Koning uit de 'aanzienlijksten' van het land.

De formulering van de redengeving in het rapport van de Grondwetscommissie voor de instelling van een Eerste Kamer blijft fraai. Ik citeer de bekende woorden: "Ten einde dan alle overijling in de raadpleging te voorkomen, in moeilijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen, den Troon te omringen door een bolwerk, waar tegen alle partijen afstuiten, aan de natie eene volkomen zekerheid te waarborgen tegen alle willekeurige uitbreiding van gezag, oordeelden wij het nuttig, Sire! de Vertegenwoordiging des Volks in twee kamers afteedeelen."

Vervolgens noemt de commissie 'voorzichtigheid en wijsheid' de grote vereisten die aan de leden van de Eerste Kamer gesteld worden.

Nu kom ik tot ons boek. Wat ik zojuist gezegd heb, klinkt in het boek door. Tweeëneenhalf jaar geleden, zo na de inhuldiging van de Koning, begon ook in de Eerste Kamer het denken over het 200 jarig bestaan van de Staten-Generaal dat uiteraard samen met de Tweede Kamer gevierd moest worden. Als parlement zijn de twee Kamers een twee-eenheid, maar het zijn ook afzonderlijke Hoge Colleges van Staten. Wat betreft een eventueel gedenkboek konden wij er niet om heen dat 25 jaar geleden, bij het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer, een zeer kloek gedenkboek was verschenen onder leiding van

toenmalig senator en hoogleraar Prof. Andries Postma. Voorts zijn in de afgelopen 25 jaar omvangrijke proefschriften over de Eerste Kamer verschenen van de hand van Bert van de Braak en F. de Vries. We konden bij 200 jaar met een wat bescheidener boek volstaan. Daarom heb ik de toenmalige Huishoudelijke Commissie van de Eerste Kamer, de commissie van de Kamer bestaande uit de Voorzitter en de Ondervoorzitters, voorgesteld dat de Griffie een gedenkboek zou maken. Die Commissie onder leiding van de heer Fred de Graaf had weinig tijd nodig om conform dit voorstel te beslissen. Dat was een mooi mandaat. Iets meer tijd kostte het mij om al mijn collega's te overtuigen dat het toch wel erg leuk zou zijn om samen een boek over de Eerste Kamer te maken. Maar ook daar was toch spoedig veel draagvlak.

Wij zijn bij het maken van het boek uitgegaan van het gegeven dat de eerste Kamer zich de laatste jaren in veel grotere publieke belangstelling mag verheugen dan vroeger wel het geval was. Dat komt natuurlijk door een uitgekiend communicatiebeleid van de Kamer zelf (*met ironie*). Via de websites, de jaarberichten, pers- en nieuwsberichten is de laatste jaren gepoogd meer zichtbaar te maken wat de Eerste Kamer doet. Maar we beseffen goed dat de toegenomen belangstelling ook valt verklaren uit de actuele politieke verhoudingen in de Eerste Kamer en de relatie tot de kabinetten die ons land thans heeft en daarvoor heeft gehad. Wij hebben een compact boek willen maken dat tegemoet komt aan de breder levende behoefte aan meer kennis over de Eerste Kamer. Voor wie de Eerste Kamer kent, is het boek hopelijk een feest der herkenning, niet in de laatste plaats omdat het rijk geïllustreerd is met meer dan 300 foto's en afbeeldingen. De helft van alle foto's zijn gemaakt door de huisfotograaf van de Eerste Kamer, Hans Kouwenhoven.

[Het boek geeft een beeld van 200 jaar Eerste Kamer, maar gelet op het bestaan van de boeken die ik noemde, is de focus gelegd op de laatste 25 jaar. Vandaar de subtitel 'de laatste 25 jaar in het vizier'. Een concies historisch hoofdstuk voert de lezer niettemin door twee eeuwen heen, met aandacht voor de grote grondwetswijzigingen en de markante omslagpunten in onze politieke geschiedenis. Een zeer belangrijk kantelmoment is uiteraard 1848, toen de Koning zijn politieke macht verloor, de ministeriële verantwoordelijkheid werd ingevoerd en de basis werd gelegd voor de rechtstreekse verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Van de Staatsman Thorbecke is bekend dat hij geen voorstander was van handhaving van de Eerste Kamer. De door hem voorgezeten Staatscommissie adviseerde de Eerste Kamer wel te behouden. Zij adviseerde ook deze rechtstreeks te laten kiezen. Een

meerderheid van de Tweede Kamer koos er voor de Eerste Kamer te laten kiezen zoals zijzelf tot 1848 werd gekozen: door de Provinciale Staten van de provincies. Toen dit voorstel in de Eerste Kamer kwam, staakten de stemmen. Een aanzienlijk deel van de Kamer wenste vast te houden aan het benoemingsrecht van de Koning. Nog een keer oefende de koning (Koning Willem II) druk uit op het stemgedrag van de Eerste Kamer en wel om vóór het wetsvoorstel te stemmen. Een nipte meerderheid stemde bij de herstemming voor en zo vond de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer ingang die we tot dusver kennen. Waarmee de bestendige lijn die sinds 1464 heeft bestaan van enige invloed vanuit de provincies op de samenstelling van de Staten-Generaal tot op de dag van vandaag is gehandhaafd.]

De titel van het boek is 'Veelzijdig in deeltijd'. Het lidmaatschap van de Eerste Kamer is een parttime activiteit, althans een op parttime basis bezoldigde activiteit. Dat staat niet in de Grondwet, maar in de Wet Vergoedingen Leden Eerste Kamer. De honorering van een Eerste Kamerlid ligt op een vierde van die van een Tweede Kamerlid; bovendien bouwen Eerste Kamerleden vanuit het Kamerlidmaatschap geen pensioen op. Zij hebben na afloop van hun Kamerlidmaatschap geen recht op wachtgeld. Het is voor Kamerleden in de kracht van hun leven haast onontkoombaar dat zij andere, ook bezoldigde, maatschappelijke activiteiten vervullen naast het Kamerlidmaatschap. De meeste Kamerleden hebben hun hoofdfunctie elders. Hierdoor is er in de Eerste Kamer een veelzijdig palet aan kennis en maatschappelijke ervaring aanwezig, die ingezet kan worden voor de hoofdtaak van de Eerste Kamer: het in tweede instantie beoordelen van wetsvoorstellen zoals die, vaak na een lang proces van wetgeving - met advisering, wijziging, amendering enz. - de Tweede Kamer zijn gepasseerd. De staatkundige opvatting die in ons land steeds aan het stelsel van twee Kamers ten grondslag heeft gelegen, is dat het de wetgevingskwaliteit ten goede komt, als de eindteksten van wetsvoorstellen aan het eind van het wetgevingsproces nog eens met een frisse blik door een andere groep volksvertegenwoordigers op juridische kwaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, worden beoordeeld.

In het boek wordt uiteengezet hoe de Eerste Kamer daarbij te werk gaat.

In het openingshoofdstuk wordt ingegaan op een viertal trends zoals die zich in de afgelopen 25 jaar in de Eerste Kamer hebben voorgedaan

- Meer methodische aandacht voor de wetgevingskwaliteit.

[In het begin van de periode kwam toenmalig minister van Justitie (en later eerste Kamerlid) Hirsch Ballin met zijn nota 'Zicht op wetgeving' die gaat over de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van de overheid en haar beleid in algemene zin. De nota noemt een reeks kwaliteitseisen waarvan het wenselijk is dat alle deelnemers aan het wetgevingsproces deze in acht nemen. De Eerste Kamer toonde grote belangstelling voor deze nota en bij haar groeide de behoefte bij haar toetsing van wetsvoorstellen over een eigen toetsingskader te beschikken. Dat is er gekomen in de vorm van aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit, die, zonder dat het een keurslijf is, op de achtergrond bij de oordeelsvorm een zekere rol spelen.]

- Meer aandacht voor gedelegeerde regelgeving.

[De Nederlandse wetgeving hanteert, meer dan wetgevers in andere landen, de figuur van de uitwerking van normen in lagere regelgeving: Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen. De Eerste Kamer heeft zich in toenemende mate kritisch opgesteld, wanneer kernnormen van een wetgevingscomplex niet in de wet zelf, maar in lagere regelingen worden opgenomen. De Kamer heeft ook steeds vaker verlangd dat uitwerkingen in lagere regelgeving betrokken kunnen worden bij de oordeelsvorming over de wetsvoorstellen zelf. Taboe verklaard zijn regels in wetten die het de kroon of ministers mogelijk maken in lagere regelgeving van de wet zelf te gaan afwijken. Een boeiende trend, die rond de gedelegeerde regelgeving.]

- Meer grondig voorbereide beleidsdebatten.

- De steeds verder toegenomen invloed van de Europese Unie op de nationale wetgeving.

[Het Europees recht brengt mee dat nationale wetgevers Europese richtlijnen in hun nationale wetgeving moeten verwerken. Kritiek op vorm en inhoud van die richtlijnen komt in de fase van implementatie als mosterd na de maaltijd. Die implementatie moet gewoon gebeuren. De Eerste Kamer heeft in Europa voorop gelopen in het verlangen van grotere invloed van nationale parlementen op het begin van het Europese wetgevingsproces. Sinds het Verdrag van Lissabon is die invloed ook geïnstitutionaliseerd.]

Het boek wijdt een hoofdstuk aan de werkzaamheden van de Eerste Kamer die op Europa en de Europese Unie zijn gericht. Alle Kamercommissies zijn daar inmiddels bij betrokken. Ook is er een hoofdstuk over de overige internationale en interparlementaire activiteiten van de Eerste Kamer die onder de noemer 'parlementaire diplomatie' vallen.

In het boek wordt geconstateerd dat de trend dat er nu en dan discussie over nut en noodzaak van de Eerste Kamer zich de afgelopen 25 jaar heeft voortgezet. Een hoofdstuk gaat over de beeldvorming over de Eerste Kamer met boeiende observaties van een bekende journalist, een bekende oud-topambtenaar uit de Rijksdienst en een bekende hoogleraar parlementaire geschiedenis.

Ook is een hoofdstuk gewijd aan de aandacht die de Eerste Kamer heeft gegeven aan de nieuwe staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden dat behalve uit Nederland ook bestaat uit het Caribisch deel van Koninkrijk.

[Ook de Caribische eilanden Aruba, Bonaire Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten, maken deel uit van het Koninkrijk, sommige als zelfstandige landen, andere als een soort bijzondere Nederlandse gemeenten. De Kamer betoont onverminderd aandacht voor de uitvoering van de regelgeving die rond 2010 is tot stand gekomen en leden van haar commissie Koninkrijksrelaties zijn actieve spelers in het interparlementaire Koninkrijksoverleg dat op gezette tijden plaatsvindt.]

Een van de hoofdstukken is gewijd aan het gebouw waarin de Eerste Kamer is gehuisvest. Enkele jaren geleden verscheen al het boek 'Huis van de Senaat' over het monumentale, historische deel van het Binnenhof waar de Eerste Kamer haar werkzaamheden verricht. Fasegewijs heeft de Eerste Kamer de afgelopen 25 jaar belangrijke restauraties en renovaties in haar gebouw kunnen realiseren.

[Zo werd in 1994/1995 de vergaderzaal gerestaureerd: de oudste en een van de mooiste parlementaire vergaderzalen van de wereld. In de afgelopen jaren kwam de Amalia van Solmsgalerij tot stand en werden de Handelingenkamer, de Oude Bibliotheek, het Mary Stuartkabinet, zalen in de Mauritsstoren en de vleugel die deels is overgenomen van de Raad van State onder handen genomen.]

Zoals bekend zullen er ook in de komende jaren nieuwe renovaties aan het Binnenhof nodig zijn, al zullen die zich vooral toespitsen op de technische installaties, kabels, leidingen, riolen en brandveiligheid. De Eerste Kamer is fasegewijze renovaties gewend.

Het laatste hoofdstuk gaat over de ambtelijke ondersteuning van de Eerste Kamer: de Griffie. Het is de eerste keer dat daaraan in een gedenkboek

aandacht wordt geschonken. Transparantie over de Kamer als politiek instituut is ook gediend met duidelijkheid over hoe het ondersteunende werk is georganiseerd.

Met 75 parttime senatoren (20 'FTE' Senator) en 50 medewerkers is de Nederlandse Eerste Kamer een van de kleinste parlementaire instellingen ter wereld, maar wel een met een in ons staatsbestel gemarkeerde positie. Hopelijk geeft het boek een goed beeld van de rol die dit Huis in de Nederlandse rechtsstaat speelt.

Een door ambtelijke medewerkers geschreven boek is uiteraard neutraal en niet politiek. Het politieke geluid klinkt niettemin wel degelijk door in het boek. Als een lint lopen door het boek interviews met een politiek gevarieerd gezelschap van vroegere senatoren en enkele huidige senatoren (en ook een Tweede Kamerlid). Daaronder zijn behalve de huidige Kamervoorzitter ook vier vroegere voorzitters. Juist hun uitspraken geven, lijkt mij, jeu aan het boek. Zo vertelt een oud-senator waarom hij aan het begin van zijn politieke loopbaan, meer dan veertig jaar geleden, in de Tweede Kamer een motie indiende gericht op afschaffing van de Eerste Kamer en waarom hij in de loop van zijn politieke carrière anders is gaan denken over Eerste Kamer. Een andere oud-senator kijkt terug op een naar hem genoemde nacht. Nog een senator blikt terug op zijn aftreden als minister nadat de Eerste Kamer een in zijn ogen cruciale wet had verworpen en legt uit waarom hij nu toch met groot genoegen lid van de Eerste Kamer is. Een oud-voorzitter argumenteert waarom er naar haar mening niet getornd hoeft te worden aan de bevoegdheden van de Eerste Kamer. Een Tweede Kamerlid dat een initiatiefwet in de Eerste Kamer zag stranden, meent juist dat de Eerste Kamer een herbezinning op haar taak verdient. Een andere oud-voorzitter komt met adviezen hoe de Eerste Kamer haar eigen functie en eigen karakter het beste kan bewaren. Enige vrolijkheid heeft het boek gekregen door een aantal spotprenten van gerenommeerde cartoonisten die de afgelopen 25 jaar zijn verschenen.

Tenslotte: het boek is geschreven door medewerkers van de Griffie. Alle bij het primair proces betrokken collega's - dat is de helft van onze staf - hebben eraan meegewerkt. Ik kan ze niet allemaal noemen, maar ik noem wel de leden van de redactie die van alle tekstbijdragen een boek heeft gemaakt:

Stephan Vos organiseerde zeer nauwgezet het werk. Hij gaf namens de redactie schrijfp opdrachten, hield mensen aan deadlines, vaak met succes, maar niet altijd;

In *Korné Boerman* hadden wij een zeer toegewijde stagiaire. Hij schreef teksten en onderzocht wanneer, waarom en met welk resultaat er de laatste decennia debatten zijn gevoerd over het functioneren van de Eerste Kamer; de neerslag van zijn werk is een reader op zich waarvan toekomstige onderzoekers of commissies nog plezier kunnen hebben. Inmiddels heeft hij op 24-jarige leeftijd drie master degrees binnen gehaald, dus zijn toekomst lijkt er zonnig uit te zien;

Peter Ordning verzamelde met de ijver die wij van onze informatiespecialisten kennen, documentatie en droeg gegevens aan voor de statistische gegevens die in het boek zijn verwerkt. Wees niet bang: er zijn niet te veel statistieken in het boek;

Dr. Ilse van de Driessche die met haar Belgische nationaliteit een brug slaat naar de historische wortels van de Eerste Kamer, leverde belangrijke tekstbijdragen (o.m. over Europa) en nam kritisch bijdragen van anderen door.

Twee collega's hebben de totstandkoming van het boek in het bijzonder gedragen: onze senior stafmedewerker *dr. Laurens Dragstra* en onze persvoorlichter *Gert Riphagen*. De laatste is geen dr. maar heeft in Den Haag wel een zekere reputatie als notadokter verworven.

Laurens kwam met de suggestie voor de titel en heeft met zijn brede staatsrechtelijke achtergrond niet alleen stukken aangeleverd die zo in het boek konden, hij heeft ook de grofkorrelige bijdragen van anderen omgewerkt tot hoofdstukken die in het boek passen. Ook mijn persoonlijke dank daarvoor, Laurens.

Dankzij Gert heeft het boek zijn speelse karakter gekregen. Hij kwam met het idee van de interviews en heeft de meeste daarvan ook zelf afgenomen. Ook bij de selectie van het beeldmateriaal, waaronder de cartoons, speelde hij, met Laurens, de belangrijkste rol. Hij beleefde er zichtbaar plezier aan. Dank, Gert.

Uitgeverij Boom, ontwerper VormVijf en drukkerij Graphius te Gent dank ik voor hun vakkundige werk en de plezierige samenwerking

Zelf neem ik als Griffier de verantwoordelijkheid voor het boek als geheel en ik kan er, zo nodig, door het politieke niveau van de Eerste Kamer op worden afgerekend.

Het is mij een groot genoegen het eerste exemplaar nu aan mijn eigen Voorzitter te overhandigen en het tweede exemplaar aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.