



Toespraak van Voorzitter van de Eerste Kamer, mr. A. Broekers-Knol, op 5 september 2013 bij de afsluiting van de Montesquieu Instituut Zomerconferentie

Dames en heren,

Hartelijk welkom in de plenaire zaal van de Eerste Kamer. Voor het vierde jaar op rij vindt de afsluiting van de Zomerconferentie van het Montesquieu Instituut in dit Huis plaats. Binnen het thema *Weg met de achterkamertjes? Alles openbaar? Transparantie: kansen en risico's* is er gedurende anderhalve week georeerd, gedebatteerd en gefilosofeerd over de kansen en risico's van openheid.

Vandaag zal ik samen met mevrouw Erna Scholtes als laatsten in de lange reeks van sprekers hier nog enige woorden aan toevoegen. Ik voel mij enigszins als de zesde vrouw van Hendrik VIII, Catharina Parr: *"I am aware that something is expected from me, but how, how can I make a difference?"*

Ik wijs u graag op de medaillons op het plafond van deze zaal. Door de vensters kijken groepjes mensen nieuwsgierig naar binnen. Het zijn de handelspartners van de toenmalige Republiek der Verenigde Nederlanden: Polen, Perzen, Turken, Spanjaarden, Mexicanen, Fransen, Italianen, Russen en Duitsers. Bij het ontwerpen van deze zaal in de 17e eeuw is hier bewust voor gekozen. Was dit met de gedachte: "kom maar eens kijken hoe belangrijk het is wat wij hier doen?" of was met de gedachte dat iedereen mag weten wat hier wordt besproken?

Hoe de Eerste Kamer in het verleden is omgegaan met transparantie, is voor een andere keer. Waar ik op in zal gaan vandaag is de manier waarop de Eerste Kamer hier in de 21e eeuw mee omspringt. Hoe transparant zijn wij eigenlijk? Ik ben mij ervan bewust dat de Eerste Kamer vanwege haar reflecterende rol en vanwege het feit dat de aandacht vaak op de Tweede Kamer is gericht, niet meteen open en toegankelijk oogt. Maar wij zijn het wel. Door u één en ander toe te lichten van hoe het instituut met transparantie om gaat, probeer ik u vandaag een wat meer volledig beeld te geven van de mate van openheid en transparantie van de Eerste Kamer. De eindafweging is uiteraard aan u.

Formele verplichtingen

Laat ik beginnen met de formele kant van de zaak: wat is er zoal vastgelegd? Voor de Eerste Kamer geldt net als voor de Tweede Kamer artikel 66 van de Grondwet, waarin staat dat de vergaderingen van de Staten-Generaal openbaar zijn. Hier kan van



af worden geweken wanneer een tiende van de aanwezige leden dit verzoekt of wanneer de Kamervoorzitter dit nodig acht. Dit heet: in comité-generaal behandelen. In het verleden werd dit gedaan bij de raming van de uitgaven van de Kamers, maar ook bijvoorbeeld ten tijde van de Eerste Wereldoorlog werd er besloten vergaderd. Sinds 1973 heeft de Eerste Kamer hier geen gebruik meer van gemaakt.

Naast deze bepaling uit de Grondwet bevat ons Reglement van Orde enkele bepalingen over het openbaar maken van notulen en schriftelijke vragen en het bijwonen van plenaire vergaderingen en hoorzittingen.

De praktijk

Tot zover onze formele verplichtingen. Maar wat betekent dit in de praktijk? In de praktijk doen we ons uiterste best om actief gevolg te geven aan deze verplichtingen en met de opkomst van internet is dat ook steeds eenvoudiger.

Zo zijn sinds februari 2011 de plenaire vergaderingen van de Kamer via internet te volgen. Een geïnteresseerde burger is dus niet langer afhankelijk van de tribunes die u hier links en rechts van mij ziet, maar kan het debat vanuit *the comfort of his own home* bekijken. De praktijk is ook dat het zo gaat. Een steeds bredere groep geïnteresseerden, waaronder de media, volgen onze debatten via internet. Om een voorbeeld te geven: het debat over ritueel slachten werd door ongeveer 2000 mensen op de *livestream* gevolgd.

De website van de Eerste Kamer is voor onze transparantie een heel belangrijk middel. De site stelt bezoekers in staat om op elk moment van de dag inzage te verkrijgen in de voortgang van de behandeling van wetsvoorstellen. Alle openbare stukken zijn voor burgers en belanghebbende organisaties toegankelijk en worden gepresenteerd in onderlinge samenhang. Ook biedt de website inzicht in de activiteiten van de Eerste Kamer als instituut, zoals het ontvangen van buitenlandse staatshoofden.

De zoekmachine is voor de website cruciaal. Tik bijvoorbeeld de term 'verworpen wetsvoorstellen' in en u krijgt een helder overzicht van alle wetsvoorstellen die de Eerste Kamer sinds 1945 heeft verworpen, keurig gerubriceerd per kabinet. Aan u de taak om deze vorm van transparantie zelf te testen!



De website van de Eerste Kamer is veruit ons belangrijkste communicatiemiddel en ook continu in beweging. Niet alleen naar buiten toe, maar ook intern is dit voor ons hét archief van al onze officiële stukken. Dat vormt voor ons een extra stimulans om de informatie zo nauwkeurig en overzichtelijk mogelijk in te richten. Alle nieuwsberichten en stemmingsuitslagen die op de website worden gepubliceerd, delen wij ook via Twitter. Zo attenderen wij onze volgers (ongeveer 4000 man) binnen aantal minuten op de laatste ontwikkelingen.

Ook biedt de Eerste Kamer al ruim tien jaar via een afzonderlijke website www.europapoort.nl inzicht in de Europese beleidsvorming en de invloed van het Nederlandse parlement op afzonderlijke Europese dossiers. Hierin is de Eerste Kamer echt een voorloper geweest binnen Europa. In combinatie met een nieuwsbrief over de controlerende taak van de Eerste Kamer over Europese beleidsvorming en regelgeving biedt Europapoort.nl burgers en belanghebbenden inzicht in de samenhang tussen nationaal en Europees beleid.

De inhuldiging van Koning Willem-Alexander vormde aanleiding om in februari 2013 de website www.staten-generaal.nl te ontwikkelen. Deze site geeft burgers inzicht in activiteiten waarbij de Eerste Kamer en de Tweede Kamer gezamenlijk optreden. Ook voor de komende Prinsjesdag staat er interessante informatie op.

Openstellen

Via al deze digitale middelen haalt de Eerste Kamer burgers naar zich toe. Dit brengt mij op het volgende punt. Mevrouw Scholtes stelt terecht in haar proefschrift: "Transparantie duidt op het zich openstellen voor input van buiten, op de bereidheid te luisteren". De Eerste Kamer moet zich (en doet dat ook!) - zeker met het oog op democratische legitimiteit - openstellen voor signalen uit de samenleving: positief en negatief. Montesquieu stelde in zijn levenswerk *'De l'esprit des lois'* dat de wetgevende macht eigenlijk bij het volk in zijn geheel zou moeten berusten. "Maar aangezien zoiets in grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan."

Dit trachten wij als parlementariërs dan ook met volle overtuiging en integriteit te doen. Niet voor niets leggen wij bij ons aantreden hiertoe een eed of belofte af. Transparant zijn over het parlementaire proces komt in de eerste plaats ten goede aan het



werk van de Kamer. "*Transparent government tends to produce just government*" zei WikiLeaks oprichter Julian Assange. Maar openheid komt ook ten goede aan een positiever beeld van de Kamer. Als burgers weten hoe en waarop wij wetsvoorstellen beoordelen en als zij weten dat zij ook een luisterend oor kunnen krijgen, dan voelen zij zich sterker verbonden met de Eerste Kamer en hebben zij meer vertrouwen in de manier waarop hun belangen hier worden behartigd en vertegenwoordigd.

Wat ik in de 12 jaar van mijn Kamerlidmaatschap heb gemerkt, is dat de bevolking (of 'het volk' om met de aanduiding van Montesquieu te spreken) de weg naar de Eerste Kamer bij spraakmakende onderwerpen steeds vaker weet te vinden. Dit hebben wij het afgelopen jaar mogen ervaren bij bijvoorbeeld de debatten over het ritueel slachten en de pelsdierhouderij. Ook betreft de Eerste Kamer steeds vaker deskundigen bij de oordeelsvorming voorafgaand aan de besluitvorming, door bijvoorbeeld hoorzittingen en expertbijeenkomsten te organiseren. De stem van de samenleving klinkt ook hier - terecht - steeds luider.

Transparantie in het wetgevingstraject

U hebt nu enig inzicht verkregen in hoe de Eerste Kamer transparantie actief bevordert en burgers ook een stem probeert te geven. Nu terug naar uw thema: achterkamertjespolitiek in relatie tot transparantie. Laat ik vooropstellen dat de meningen hierover behoorlijk uiteenlopen. Vanuit het ene uiterste van een oud-minister die zei: - u kent hem al - "Wetten zijn als worstjes. Je kunt maar beter niet zien hoe ze gemaakt zijn."¹ tot de eerder genoemde Assange die vindt dat burgers vrijwel onbeperkt recht hebben op overheidsinformatie.

Ik denk dat de ideale situatie ergens in het midden ligt. Voordat ik daar verder op in ga, wil ik een citaat met u delen van een aflevering van *Yes, Prime Minister* van juli dit jaar:

Sir Humphrey:

"While it is true that in principle the activities of procedures of government should be conducted with irrefutable transparency and indeed punished with unmitigated vigour, it would be unrealistic and indeed foolish to ignore the possibility that under the pressure

¹ Minister Donner: <http://www.nrc.nl/stevendejong/2011/05/06/journalisten-activisten-en-oppositie-verontwaardigd-over-wob-plan-minister-donner/>



of unforeseen events, circumstances can arise in which the principle of transparency - if too literally applied - could consecrate a series of consequences which might not only cause grave embarrassment to the government, but also inflict severe damage on the national interest. (...)"

Prime minister:

"Sweep it under the carpet, you mean?"

Transparantie in het wetgevingstraject vereist uiteraard een zo groot mogelijke openheid over politieke discussies. Maar te veel openheid bemoeilijkt wél het sluiten van compromissen. Er dient een evenwicht te zijn tussen openheid en beslotenheid: transparant waar het kan, besloten waar het moet.

Transparantie betekent voor mij vooral dat de Eerste Kamer de taak heeft om helder te maken wat er met een wet wordt bedoeld, wat de effecten daarvan zijn, of de argumentatie deugdelijk is en of de gevolgen acceptabel zijn. Rechtmatige, handhaafbare en uitvoerbare wetten: daar gaat het in de kern om.

Dat proces van wetten transparant maken voert het parlement in belangrijke mate uit in het schriftelijke en vervolgens in het mondelinge debat met de regering. Door consequent te vragen: wat is het idee achter deze wetsbepaling? Wat zijn de gevolgen daarvan? Is het voorstel in overeenstemming met andere regelgeving? Hoe kan de bepaling worden gehandhaafd?

Dit leidt er niet alleen toe dat wetsbepalingen of zelfs hele wetsvoorstellen worden aangepast, maar het leidt er ook met name toe dat er een zo helder en correct mogelijke wet komt. Dat burgers (moeten kunnen) weten waaraan zij zich moeten houden en wat de consequenties zijn als zij dit niet doen.

Grenzen aan transparantie

"Transparantie lijkt de maatschappelijke multivitamine. Het is overal goed voor en je hebt er niet gauw te veel van." Zo stelt mevrouw Scholtes in haar proefschrift. Toch zijn er grenzen aan transparantie. Ik had het zojuist al even over het vinden van het juiste evenwicht. In hoeverre kan de Eerste Kamer zich bijvoorbeeld openstellen voor participatie van de samenleving in het proces van besluitvorming over wetsvoorstellen? Kamerleden stellen zich weliswaar open op, maar hebben zij hier voldoende tijd voor? En tot op welke hoogte kan de Kamer inzicht geven in welke



discussies er binnen fracties, tussen Kamerleden onderling en tussen Kamerleden en nationale en internationale organisaties vooraf gaan aan het wel of niet aannemen van een wetsvoorstel?

Om een fictief voorbeeld te geven: er ligt een wetsvoorstel voor het heffen van accijns op koffie. Binnen een fractie heerst hierover verdeeldheid. En nu rijst de vraag: stemt de fractie voor of tegen, of is het een vrije stemming? De interne discussie verschijnt vervolgens op internet en leidt helaas tot een rel. Met chocoladeletters staat het in de krant: "Fractie-X ruziet over koffie accijns!" Dat is niet best voor het imago van de fractie en van de partij. De indruk ontstaat dat de verhoudingen in de fractie ernstig verstoord zijn, terwijl dat geenszins het geval is. Er wordt gewoon - en dat is de gebruikelijke gang van zaken - grondig gediscussieerd binnen fracties.

Er is dus een grens aan transparantie - vooral in de oordeel vormende fase - en daar is wat mij betreft niets mis mee. De burger moet kunnen vertrouwen op de integere en zorgvuldige afwegingen van Kamerleden. Het vertrouwen in de publieke sector is in Nederland overigens relatief hoog.² De organisatie *Transparency International* heeft in 2012 een *Corruption Perception Index* gepubliceerd van 176 landen. Nederland staat in deze lijst op de negende plaats, na de Scandinavische landen, Nieuw-Zeeland, Singapore, Zwitserland en Australië.

Gedragcode

Daarmee wil ik niet zeggen dat het Nederlandse parlement nooit kritiek krijgt of niet open zou moeten staan voor kritiek. Die kritiek wordt vaak verwoord door de media. Net zoals de Eerste en Tweede Kamer een controlerende functie hebben ten aanzien van de regering, zo hebben de media een controlerende functie ten aanzien van de Eerste en Tweede Kamer. De media vervullen een waakhondfunctie.

Maar daar mag je als zichzelf respecterende organisatie het nooit bij laten, je moet ook je eigen verantwoordelijkheid nemen. Zelf tijdig acteren is beter dan te laat gecorrigeerd worden. Genoegzaam achterover leunen is uit den boze.

² <http://cpi.transparency.org/cpi2012/> Ter vergelijking: de lijst wordt aangevoerd door Denemarken en afgesloten door Somalië.



Op 18 juli 2013 heeft de GRECO (*Groupe d'Etats contre la corruption*) een rapport gepubliceerd waarin het Nederlandse parlement wordt verweten dat zij té sterk vertrouwt op de controlerende functie van de media en de eigen verantwoordelijkheid van Kamerleden en fracties bij ethische kwesties.³ De transparantie van het wetgevingsproces als zodanig wordt geprezen; hier is vrijwel niets op aan te merken. Maar de gedragsnormen binnen het parlement laten te wensen over, met als gevolg dat er onvoldoende transparantie is over bijvoorbeeld de eventuele belangenverstrengeling van parlementariërs.

De GRECO beveelt Nederland dan ook aan om een gedragscode voor parlementariërs te ontwikkelen. Dit dient een overkoepelende codificatie te zijn van hoe parlementariërs om moeten gaan met onder andere giften, misbruik van informatie en contact met lobbyisten. Door een dergelijke code op te stellen, wordt zowel voor Kamerleden onderling als voor burgers 'van buitenaf' duidelijk aan welke voorschriften of registratieplichten Kamerleden zich moeten houden. Transparantie!

Ik zal u vandaag mijn mening over het rapport nog even moeten onthouden. Niet omdat ik er geen mening over heb, maar omdat dit rapport kort voor de zomer is gepresenteerd en momenteel bij de Eerste Kamer in behandeling is. Als Kamer zullen wij dus nog met een reactie komen op de hierin opgenomen aanbevelingen.

Ik wil er in het algemeen wel dit over zeggen: het voorkomen en tegengaan van corruptie is gebaseerd op vertrouwen tussen burgers en politici, openheid over besluitvorming en publieke kritiek. Dit zijn complexe constructies die niet altijd het best gediend zijn met nog meer regels. Regels op zich vormen geen garantie voor normconform gedrag.

Het komt naar mijn idee veel meer aan op de *mindset*, de daadwerkelijke intentie en zuivere houding van Kamerleden, de cultuur en de afspraken in hun politieke partij en het openstaan voor - soms verschuivende - opvattingen in het publieke debat. Regelgeving kan bijdragen aan transparantie en daarmee het gewenste resultaat opleveren. De discussie over topinkomens in de publieke sector is daar een voorbeeld van. Maar meer dan dat moet bij betrokkenen zelf, al dan niet als gevolg van een publiek debat,

³http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Internationaal/GrecoEval_4_2012_7_The_Netherlands_EN.PDF



het besef zijn doorgedrongen dat de norm hout snijdt.

Macht en transparantie

Dit brengt mij op het punt 'macht en transparantie'. De stelregel is dat de hoeveelheid beschikbare informatie proportioneel dient te zijn aan de mate waarin de organisatie of het instituut publieke belangen vertegenwoordigt.⁴ Voor mij betekent transparantie: geen beslissingen nemen waar je niet mee naar buiten zou durven komen.

Daarbij is transparantie vooraf minstens zo belangrijk als transparantie achteraf. Op die manier neem je mensen mee in het besluitvormingsproces. Achteraf bekend maken dat een wetsvoorstel is aangenomen heeft weinig zin. Bekend maken dat een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer in behandeling is, dat er een schriftelijke procedure aanhangig is en dat het bijvoorbeeld volgende week plenair wordt behandeld, wat vervolgens dan weer *live* gevolgd kan worden; *dát* heeft wel zin.

Transparant zijn betekent ook: duidelijke taal gebruiken. Wat de teksten van wetsvoorstellen betreft, is de wetgever gebonden aan juridisch taalgebruik. Dat geldt niet voor de Memorie van Toelichting en voor de taal die wordt gebruikt bij de behandeling van een wetsvoorstel in het parlement. Dan is het onze opdracht om zo helder mogelijk taalgebruik te hanteren. Zo kunnen wij proberen te voorkomen dat transparantie alleen maar meer vragen oproept.

Uitstapje: transparantie in de rechtspraak

Als jurist en als iemand die jarenlang studenten heeft opgeleid in het effectief pleiten, vind ik het altijd interessant om een vergelijking te maken met de rechtspraak. De rechter moet ervoor zorgen dat niet alleen collega's, de griffier, de advocaat of de Officier van Justitie de uitspraak begrijpen: partijen moeten de uitspraak begrijpen. Tegelijk moet in de uitspraak met kracht van argument worden uitgelegd waaróm iemand bijvoorbeeld schuldig wordt geacht aan een strafbaar feit en waaróm een bepaalde strafmaat hierbij passend is. Of waarom bijvoorbeeld in een kort geding het belang van de ene partij zwaarder weegt dan dat van de andere.

⁴ Bron: Infotopia, *Unleashing the Democratic Power of Transparency*, Archon Fung, Harvard University, Cambridge, MA, USA.



Een heel andere vorm van transparantie, één die wij in Nederland niet kennen, is die van de *dissenting opinion*. Zoals u weet houdt dit in dat wanneer meerdere rechters een zaak behandelen, in het vonnis niet alleen het oordeel van de meerderheid van de rechters staat, maar óók het oordeel van één of meerdere rechters die daarvan afwijken. Vandaar de term *dissenting opinion*. Zo wordt het iedereen duidelijk dat er ook op een andere manier naar de zaak kan worden gekeken en dat daar in raadkamer over is gesproken. Bekend zijn de *dissenting opinions* van het Amerikaanse Hooggerechtshof.

In wezen is een plenair debat zoals wij hier bijna elke dinsdag voeren de ultieme vorm van het uitdragen van uiteenlopende opvattingen, van transparantie dus. Het wordt voor de burger, de samenleving, duidelijk dat de regering weliswaar een bepaalde motivering voor (het geheel of bepaalde onderdelen van) een wetsvoorstel heeft, maar dat daar ook anders over kan worden gedacht. Vervolgens kan bijvoorbeeld uit stemverklaringen duidelijk worden dat niet alleen bij fracties onderling, maar ook binnen fracties verschillend over een onderwerp kan worden gedacht. De tekst is dan: "de meerderheid van mijn fractie is van mening dat..." enzovoort.

Tot slot

Tot slot: ik heb wel eens gezegd dat transparantie een modewoord van onze tijd is. De gedachte er achter is wel degelijk van alle tijden. Transparant zijn schept vertrouwen, zorgt voor verbondenheid en dwingt tot het afleggen van verantwoording. Zoals ik al zei: neem nooit een besluit dat je achteraf niet kunt uitleggen. Daarbij kan regelgeving bijdragen aan transparantie, maar dit is alleen effectief als het een codificatie is van heersende opvattingen, al dan niet tot stand gekomen in een publiek debat.

De Eerste Kamer werkt hard aan transparantie door de regering via schriftelijke vragen en mondeling debat uit te dagen om wetsvoorstellen toe te lichten op drie punten: rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. De Eerste Kamer heeft zelf ook de plicht als volksvertegenwoordiging om open te zijn over de manier waarop wetsvoorstellen hier worden behandeld. In vroeger tijden door middel van medaillons, tegenwoordig met websites en andere communicatiemiddelen. Ik heb u vandaag toegelicht op welke manier de Kamer dit doet. Indien u hier opmerkingen over heeft, dan staan wij daar zeker open voor.