

# TRANSFORMATIE IN TWEESPRAAK: DYNAMIEK IN HET GRIFFIERSVAK

ARTIKEL

BOUKE WIJMA

Trainee 'De toekomst van Brabant' bij gemeente Uden

**E**r verandert veel in de rol van de overheid en dus ook in de rol van de volksvertegenwoordiging. Wat betekenen deze veranderingen voor de griffie en de griffier? Op een zonnige donderdagochtend in april werd hierop bij het CAOP in Den Haag gereflecteerd door Klaas de Vries en Willem Hendrik de Beaufort.<sup>2</sup>

## De griffier van inhoudelijk ondersteuner naar manager

Klaas de Vries: 'Als lid van de Tweede en Eerste Kamer ben ik natuurlijk altijd betrokken geweest bij het functioneren van de ambtelijke ondersteuning van de Kamers. In de loop der jaren is de griffiersfunctie steeds meer verschoven van inhoudelijke ondersteuning naar het managen

---

2 Klaas de Vries was van 1973 tot 1988 en van 2002 tot 2006 Lid van de Tweede Kamer. Van 1998 tot 2002 was hij minister, eerst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en daarna van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Van 2007 tot 2015 was hij Lid van de Eerste Kamer.

Willem Hendrik de Beaufort is bijna veertig jaar in dienst geweest van de Tweede Kamer. Hij was assistent-griffier van 1966 tot 1970 en daarna plaatsvervangend griffier tot 1987. Van 1987 tot 1993 was hij eerste plaatsvervangend griffier en directeur der Griffiediensten. Van 1993 tot 2004 was hij Griffier van de Tweede Kamer.

van een steeds uitdijende organisatie. In de jaren '70 werkten er zo'n honderd mensen bij de griffie en in 2002 waren het er honderden. Zo'n groot apparaat moet natuurlijk geleid worden, maar het aansturen van de medewerkers zou in mijn ogen vooral door onderbazen van griffiers moeten gebeuren. Ik kijk met enige zorgen naar het vak van de griffier, omdat in mijn ogen de verschuiving naar de managende taak ten koste gaat van de aandacht voor de kwaliteit van het functioneren van het instituut. Het is een teken aan de wand dat de laatstbenoemde griffier weinig ervaring had met het Kamerwerk. Het is de vraag hoe je dan op die hoogste ambtelijke functie goed kunt functioneren in een instituut met een geschiedenis van tweehonderd jaren waarin regels en gewoonten cruciaal zijn voor de kwaliteit.

De aandacht voor de kwaliteit van het Kamerwerk is ook geleidelijk afgenomen. Vroeger keek de griffie naar de kwaliteit van Kamervragen. Nu worden die zonder meer doorgezonden. Daardoor is het verzoek om te worden ingelicht verworden tot een middel om de eigen mening te ventileren en de krant te halen. Zelfs dat laatste lukt overigens niet meer. De vraag is wie nog inhoudelijk aandacht heeft voor de kwaliteit van de processen, wie daarover nog een mening heeft en naar wie men moet luisteren. Bij de Tweede Kamer is de zorg voor de kwaliteit van hetgeen men met elkaar presteert bij niemand meer in goede handen. Fractieleden in de Tweede Kamer voelen zich hiervoor nauwelijks verantwoordelijk. In de Eerste Kamer is die situatie beter. Het Presidium van de Tweede Kamer is niet gericht op de vraag 'hoe doen we het met elkaar', maar vooral op het bewaken van specifieke belangen van fracties. Ook de Kamervoorzitter heeft de laatste jaren aan gezag verloren. Hij is een scheidsrechter geworden die bij ruw spel niet meer mag affluiten. Daardoor verliest de hele Kamer gezag. Die trend zou men moeten keren door te onderkennen dat de griffier vooral tot taak heeft de Kamer bij te staan om de kwaliteit van het politieke spel te bewaken.'

## Verantwoordelijkheid van Kamerleden voor het functioneren van de democratie

Willem Hendrik de Beaufort: 'Ik ben het niet eens met je impliciete conclusie dat de Kamer de laatste tien à twintig jaar slechter is gaan functioneren en presteren. Veel beter dan in het buitenland ziet ons parlement nog steeds op één of andere manier kans om compromissen te sluiten over moeilijke vragen. Mijns inziens is dit een belangrijk criterium voor

een democratisch instituut. Ik ben het er ook niet mee eens dat de reputatie van de Kamer als geheel de verantwoordelijkheid van de griffier zou zijn. Dat reken ik tot de verantwoordelijkheid van de leden en van de politieke partijen die aan die leden richting geven.'

Klaas de Vries: 'Is de reputatie van de Tweede Kamer volgens jou slecht?'

Willem Hendrik de Beaufort: 'Een parlement krijgt nooit veel erkenning, laat staan lof. In ons democratisch bestel krijgt nu eenmaal kritiek veel aandacht. Maar het is een feit dat nog steeds 60% à 70% opkomt bij Tweede Kamerverkiezingen. Daaruit valt te concluderen dat mensen nog steeds gemotiveerd zijn. Ook krijgt de Tweede Kamer veel publiciteit, al is het soms rare, die niets met politiek te maken heeft. Het gaat vaak over jonge, succesvolle Kamerleden en hoe zij zichzelf verkopen. Maar dat is altijd belangrijk geweest. Thorbecke bijvoorbeeld, dat was een man waar mensen bang voor waren, Troelstra idem dito. Zulke persoonlijkheden blijven gelukkig altijd tevoorschijn komen.'

Wel kunnen bepaalde procedures verbeteren. Dit hoort echter via organen als het Presidium te gaan of de Commissie Werkwijze. Pogingen van griffiers zelf, los van de politieke organen, werken averechts. Zelf heb ik dat ook wel eens geprobeerd, met weinig succes. Maar zo hoort het ook te gaan. Politici worden gekozen en de griffier wordt aangesteld om het proces te faciliteren. In het eerste deel van mijn loopbaan als griffier moest ik bij Kamercommissies leden ondersteunen. Gelijke behandeling van leden is hier altijd een belangrijk punt geweest waarop griffiers wel moeten letten. Vooral kleine partijen en oppositiepartijen worden meer geholpen. Die hebben meer belang bij het goed functioneren van de democratie.'

Klaas de Vries: 'Dat kan niet waar zijn. Ook de Kamermeerderheid heeft vitaal belang bij het goed functioneren van de democratie, maar omdat partijen zich hebben opgesloten in coalities doen ze daar niet aan. Voor alle Kamerleden geldt dat democratische belang. Elk disfunctioneren wekt meer wantrouwen in het politieke proces.'

Willem Hendrik de Beaufort: 'Misschien heb ik me wat ongelukkig uitgedrukt, je zegt op een andere manier hetzelfde. Partijen sluiten zichzelf inderdaad op via coalities. Er komen veel meer schriftelijke vragen uit de oppositie dan uit regeringspartijen. De oppositie heeft daarmee het meest profijt bij een goed gestroomlijnd proces van schriftelijke vragen.'

## De rol van de Kamervoorzitter en de griffier bij het functioneren van de Kamer

Klaas de Vries: 'Ik noemde al de veranderende rol van de Kamervoorzitter. Voorheen was die meer de scheidsrechter op het speelveld, maar tegenwoordig kiest men voor een lijdelijke rol. Kamerleden proberen elkaar veel te vaak het spel onmogelijk te maken maar er wordt nooit meer een gele kaart uitgereikt. Vroeger kreeg je in acht van de tien gevallen ingediende Kamervragen terug met terechte opmerkingen van de griffier. Je mocht het recht op het inwinnen van inlichtingen niet gebruiken om suggestieve en opiniërende vragen te stellen.'

Kijk ook naar moties in de Kamer, bijvoorbeeld een motie Verdonk, waarin zij sprak over 'Marokkaans tuig'. Ik vind het een schande dat zo iets in de Kamer geaccepteerd wordt. Kamerleden zijn onschendbaar, maar de Kamervoorzitter moet ervoor zorgen dat normen van buiten de zaal ook binnen de zaal gelden. Kamerleden hebben in dat opzicht een voorbeeldrol. Die rol wordt in mijn ogen steeds minder waargemaakt, mogelijk door een gebrek aan besef van de ernst. De Kamer heeft onvoldoende het besef een Hoog College van Staat te zijn, een instituut dat een bloedserieuze rol vervult. Ik vind het dan ook dramatisch als je kijkt hoe debatten worden gevoerd.'

Willem Hendrik de Beaufort: 'Ik constateer dat Klaas de Vries zich vooral richt tegen de Kamervoorzitter, het presidium en niet tegen de griffier.'

Klaas de Vries: 'Nou nee, ik vind dat de griffier op dat punt een belangrijke rol zou moeten spelen.'

Willem Hendrik de Beaufort: 'Ik ben het met je eens dat de motie die jij noemt niet met die formulering had mogen worden toegelaten. Als ik op zulke momenten naast de Kamervoorzitter zat, dan had ik zo onopvallend mogelijk de Kamervoorzitter erop gewezen dat bepaalde opmerkingen onacceptabel zijn. Maar het feit dat er camera's op je gericht zijn maakt functioneren in het griffiersvak moeilijker. Wanneer de griffier de Kamervoorzitter influistert en dit wordt opgepakt door de media, dan doet dit afbreuk aan de rol van de Kamervoorzitter en maakt dit ook de verhouding tussen de griffier en de voorzitter moeilijker.'

Ik hanteerde wel altijd als criterium dat schriftelijke vragen in correct Nederlands werden geformuleerd. Een ander criterium was dat de betreffende schriftelijke vraag niet al door iemand anders was gesteld. De service van de griffier in die tijd ging zo ver dat er werd gezocht naar nieuwe elementen voor vragen, om toch de vraag te kunnen stellen. Meestal gaat het niet om het antwoord op de vraag maar om het stellen van de vraag, om aan de achterban te kunnen verantwoorden wel de vraag te hebben gesteld. Dus als de griffie eraan morrelde was dat geen probleem, zolang de vraag maar kon worden gesteld. Maar ook toen al was het niet vol te houden om alle vragen serieus aandacht te geven, er waren simpelweg te veel vragen. Daarbij komt dat het vragenrecht een individueel recht van Kamerleden is, dus je moet als griffier ervoor waken dit te beperken door je te inhoudelijk met vragen te bemoeien. De vraag is of je als griffier moet ingrijpen bij vragen die nergens op slaan of die als grap bedoeld zijn. Ik zou dat niet doen, zo gaat het nou eenmaal.

Het probleem doet zich ook voor bij wetgevingsprocedures. In de schriftelijke fase komt een voorlopig verslag tot stand met bijdragen van iedere fractie. Dit bevat eindeloze herhalingen, omdat iedere fractie zijn eigen bijdrage wenst terug te lezen, bij voorkeur zonder op een hoop te zijn geveegd met de vragen van andere fracties. Het is dan een vrijwel onmogelijke klus voor een griffier om dit leesbaar te krijgen, wat slecht is voor de reputatie, met name bij ambtenaren van de ministeries die de antwoorden moeten voorbereiden.'

## Frustraties

Klaas de Vries: 'Als we dan aannemen dat toch het hele proces verslechtert, wie moet dit dan constateren? En wie moet dan voorstellen doen om hierin verandering te brengen? Ik kan me voorstellen dat er bij een Commissie Werkwijze, die zich zou moeten buigen over vraagstukken van kwaliteitsbewaking en innovatie, wel eens de behoefte opkomt om bijvoorbeeld de behandeling van wetsvoorstellen of debatten anders te organiseren. Vanaf de publieke tribune bezien lijkt een Kamerdebat momenteel een rituele dans, waarbij men een verhaaltje doet en weer verdwijnt. Er zou een niet-politieke instantie moeten zijn, naar mijn mening de griffie, die kijkt hoe de Kamer zich als geheel manifesteert, hoe dat in andere landen gaat en zich bezint op mogelijkheden tot verbetering.'

Willem Hendrik de Beaufort: 'Wat de Commissie Werkwijze betreft moet ik een frustratie kwijt. Deze commissie heeft goed gefunctioneerd eind jaren zestig en begin jaren zeventig. Alleen al het bijeenroepen van de Commissie om een probleem te bespreken was later een moeizame onderneming. Leden geven geen prioriteit aan deze commissie. Kleine partijen vormen nog wel eens een uitzondering, zoals de SGP die de reputatie heeft zich sterk te maken voor het goed functioneren van de Kamer. De ervaring leert dat wanneer zich een actueel politiek probleem aandient, men hier prioriteit aan geeft boven kwesties rond het functioneren van de Kamer.'

Klaas de Vries: 'De frustratie die ik zou willen delen heeft betrekking op de kwaliteit van debatten. Die kwaliteit wordt negatief beïnvloed door het verschijnsel van 'kapot-interrumpen'. In plaats van dat men geïnteresseerd is in wat een spreker te vertellen heeft, wil men hem of haar zo snel mogelijk onderuithalen. Iemand met vijf minuten spreektijd staat tegenwoordig gerust anderhalf uur op het spreekgestoelte. In sommige landen is het niet toegestaan om een betoog te onderbreken. Het is nu immers bijna onmogelijk om een gedachte te ontwikkelen zonder dat iemand dat wil verstoren. Hier is het nodig om in te grijpen en daar is overeenstemming over nodig. Juist omdat een Kamervoorzitter zich nauwelijks met het debat mag bemoeien zou een griffier in het Presidium moeten zeggen: ik ben in dienst van dit instituut, ik wil bijdragen aan de kwaliteit en ik wijs erop dat het democratische spel op deze manier verslechtert in plaats van verbetert.'

## Anders vergaderen

Willem Hendrik de Beaufort: 'Ik hoor vooral commentaar op het plenair vergaderen. In de laatste 25 jaar vergaderen commissies ook in het openbaar. Hier doen de genoemde problemen zich minder voor. Het is hier gebruikelijker om met externe partijen uit bijvoorbeeld het bedrijfsleven of de wetenschap bij elkaar te zitten. De verhoudingen zijn ook vriendschappelijker. Het publiek dat erbij zit is veelal gespecialiseerd en snapt wat zich daar afspeelt in die discussies. Interrumpen is hier minder gericht op scoren van punten door andermans betoog kapot te maken, maar meer om er gezamenlijk uit te komen.'

Wat zowel plenaire vergaderingen als commissievergaderingen betreft, maakt het Reglement van Orde het overigens mogelijk om zelf als spreker te voorkomen dat een ander je betoog onderbreekt met een interruptie. Dit doen Kamerleden echter niet graag, omdat het een laffe indruk maakt.’

Klaas de Vries: ‘Het is interessant om het functioneren van de Eerste Kamer te vergelijken met de Tweede Kamer. In het College van Senioren in de Eerste Kamer is het gebruikelijk om elke plenaire vergadering kort te evalueren, om te bezien wat er mogelijk misging. Als daar consensus over ontstaat, dan stuurt men hierop bij toekomstige vergaderingen. Wanneer er bijvoorbeeld veel teveel is geïnterrupteerd, bespreekt men dat met mekaar en zal dat helpen om zoets na te laten. Het contrast met de Tweede Kamer is hier scherp, omdat daar de fractieleiders geen verantwoordelijkheid nemen voor het algemene functioneren van de Kamer. Het is er moeilijk om elkaar aan te spreken, omdat men te druk is met eigen profilering. Maar krijgt niet iedereen te lijden onder het gebrekkig functioneren van de Tweede Kamer? Ook in een toneelstuk is het van belang om andere spelers tot hun recht te laten komen, in plaats van enkel geïnteresseerd te zijn in je eigen bijdrage. Hier moet wat aan gebeuren en fractieleiders zouden hier een verantwoordelijkheid in moeten nemen. Die zouden ze niet moeten delegeren aan secretarissen of fractieleden die niet genoeg te doen hebben.’

## Ontwikkelingen en escalaties

Klaas de Vries: ‘Een goede ontwikkeling die in dit kader niet onvermeld mag blijven is de mogelijkheid van de mini-enquête. Hiervoor heb ik altijd ijverig gepleit. Het zoeken naar achtergronden en samenhang is essentieel voor het Kamerwerk. Vroegere enquêtes namen echter meteen jaren in beslag alhoewel vaak viel te voorspellen wat de uitkomst zou zijn.’

Willem Hendrik de Beaufort: ‘Het enquêterecht is ook mijns inziens een voorbeeld van een positieve ontwikkeling. Een bijkomend voordeel hiervan is ook de nadruk op gezamenlijkheid. Leden ervaren het als voldoende samen iets te produceren. Toch plaats ik een kanttekening die ook voor de griffier van belang is. Ook al duren enquêtes minder lang, het worden er steeds meer. Daarmee sla ik de brug naar een andere discussie, namelijk inzake de kiesdrempel. Ik heb vaak in het openbaar betoogd dat kleine partijen voordelen bieden, zoals de relatief hoge kwaliteit van

de Kamerleden, maar ook de vertolking van geluiden uit de samenleving. Maar in de laatste vijftien jaar heeft de aanwezigheid van steeds meer kleine partijen in de Kamer het verbeteren van de procedure bemoeilijkt. Een partij met twee zetels bijvoorbeeld heeft niet de mankracht om overal aanwezig te zijn, zoals bij commissievergaderingen. Dat er dan geen plenair debat meer zou zijn na een commissievergadering zou voor hen onaanvaardbaar zijn, omdat ze pas daar iets kunnen zeggen. Ik beschouw het als een onding dat afgesplitste partijen dezelfde rechten krijgen als de andere fracties. Afsplitsen is Grondwettelijk toegestaan en er is veel voor te zeggen dat het moet kunnen, maar toekenning van dezelfde rechten qua spreektijd en ondersteuning als andere fracties, vind ik echt teveel van het goede. De desbetreffende leden kozen er zelf voor om niet in de fractie waarvoor zij op het stembiljet stonden te blijven, dus ligt het voor de hand om hen niet te behandelen als fractie.

Er is sprake van meerdere escalaties: Steeds meer enquêtes, steeds meer afsplitsingen en steeds meer schriftelijke vragen. De tijd is mijns inziens rijp voor een paar grote partijen om hier gezamenlijk iets aan te doen.'

## De toekomst van het griffiersvak

Klaas de Vries: 'Dat vormt een mooie brug naar de toekomst van het griffiersvak. Het was onvermijdelijk dat de druk van het management toenam. Denk alleen al aan ontwikkelingen op het gebied van veiligheid en op technisch gebied, zoals automatisering en nieuwe manieren van communicatie, die goed management noodzakelijk maakten. Maar ik zou wensen dat de taak van de griffier, inzake het kwalitatief begeleiden van het verloop van het politieke spel, veel meer reliëf krijgt. De griffier mag dan formeel een ambtenaar zijn, maar zijn taak is anders dan die van de ambtenaar op een departement. In de Kamer is het ambt van griffier niet dienstbaarheid aan één persoon, maar aan het hele instituut. Die dienstbaarheid gaat niet samen met een afwachtende houding, maar verlangt continu bezig te zijn met innovatieve voorstellen om te zorgen dat het instituut bij de tijd blijft. In die zin zou de functie meer inhoudelijke componenten moeten hebben. De Vereniging van Griffiers zou een statuut kunnen maken waarin staat wat er van een griffier mag worden verwacht. Hierin zou beslist moeten staan dat van de griffier wordt verwacht dat hij niet zijn mond houdt wanneer er iets fout gaat en dat hij bevordert dat er constant gewerkt wordt aan het verbeteren van het functioneren van het instituut. Ten behoeve van de samenleving.'



Willem Hendrik de Beaufort: Daar sluit ik mij bij aan. Dan wordt duidelijker wat de plaats en rol van de griffier is. Als de griffier continu voorstellen doet, en op- en aanmerkingen heeft ter verbetering van een Kamer of raad, biedt dat voordelen voor Kamerleden en raadsleden én voor het functioneren van de democratie.'