

# INHOUD

<b>Samenvatting</b>	11
<b>1. Weeffouten in de Grondwet</b>	
1. Falend overheidsbeleid	13
2. Onvermijdelijkheid en berusting	18
3. Een ander sociaal contract	21
<b>2. Sociaal contract theorieën</b>	
1. Trias Politica	24
2. De pre-montesquieuianen	25
3. De Trias Politica van Montesquieu	33
4. De uitwerking op de staatsinrichting	
4.1 Uitwerking in de Verenigde Staten van Amerika	42
4.2 Uitwerking in Nederland	48
5. Er is verandering nodig	56
<b>3. De controle op de regering</b>	
1. De controle op de begroting	58
2. De controle op de verantwoording	59
3. Andere grondwettelijke controlemiddelen	74
4. Een voorbeeld: de Toeslagenaffaire	79
5. De onduidelijkheid in de Grondwet	86
6. Een andere controleomgeving	92
<b>4. De huidige staatsinrichting nader bezien</b>	
1. De bestuurscrisis	98
2. Enkele constitutionele dwalingen uit 1848	101
3. Maatschappelijke ontwikkelingen vanaf 1848	106
4. Casuïstiek	110
5. De staatsinrichting is aan herziening toe	131
<b>5. De nieuwe staatsinrichting</b>	
1. Veranderde instituties	132
2. Een ander fundament van beleidsvorming	134
3. De Wetgevingskamer	140

4.	De Controlekamer	156
5.	De regering	168
6.	De Koning	188
7.	De rechterlijke macht	193
8.	De lagere overheden	203
9.	Slotopmerkingen	217
<b>6.</b>	<b>Wijzigingen in de Grondwet</b>	<b>223</b>
<b>Nawoord</b>		<b>259</b>
<b>Noten</b>		<b>263</b>
Bijlage 1:	Overzicht wijziging grondwetsartikelen	294
Bijlage 2:	Schematische weergave Doelmatigheidsonderzoek en Verantwoordingsonderzoek	
Bijlage 3:	Argumentatieschema Falend Overheidsbeleid	

## Samenvatting

Nederland is een mooi land. We hebben het goed en op de wereld-index van gelukkige landen staat Nederland hoog genoteerd<sup>1</sup>. Maar er gaat ook veel mis. Ons land kampt op dit moment met een veelheid aan crises en de Nederlandse overheid lijkt in haar beleid om deze crises te bezweren steeds meer stuurloos te zijn.

In dit boek betoog ik dat daarvoor bestuurlijk twee oorzaken zijn aan te wijzen: (i) wij hebben in Nederland een verouderd bestuursmodel en (ii) een lange-termijn-visie model ontbreekt. Deze zijn beiden terug te voeren naar één hoofdoorzaak: wij hebben een verkeerd ingeregelde Grondwet.

Het verouderde bestuursmodel gaat helemaal terug naar de oerversie van onze Grondwet in 1848 opgetuigd door Thorbecke. Bij Thorbecke was er niet - zoals bij Montesquieu - een scheiding van wetgevende en uitvoerende macht. Dat was ook niet nodig, want de hoofdlijnen van het regeringsbeleid betroffen in die tijd de veiligheid op straat en de verdediging van de landsgrenzen. De controlerende functie van het parlement op de regering had derhalve in die tijd niet veel betekenis.

Nadien is de verzorgingsstaat zich gaan ontwikkelen en heeft de regering een veel ruimere uitvoerende macht gekregen. De controle-middelen die het parlement vanuit de Grondwet had, zijn daarop nooit aangepast. De gevolgen daarvan kwamen onder meer aan het licht in de Toeslagenaffaire en de Groninger-gas-crisis. Zij liggen ook onder de woningbouwcrisis en de stikstofcrisis en zijn zelfs terug te voeren naar de verantwoordelijkheid voor de Srebrenica genocide.

Wanneer wij het verouderde bestuursmodel omvormen naar een gescheiden wetgevende macht en uitvoerende macht, de controle-functie van het parlement herstellen en een kaderstellend lange termijn beleidsplan zouden invoeren, zou het bestuurlijke proces in ons land belangrijk verbeteren. Het zou de transparantie van het beleid vergroten en daarin ook meer evenwicht brengen. Daarnaast zou de democratische onbalans worden hersteld en zou het regeringsbeleid meer zichtbaar opgesteld worden vanuit onze normen en waarden.

Dit gaat bijdragen aan het bezweren van een groot aantal crises die zich op dit moment voordoen en zal zeker een aantal nieuwe crises in de toekomst helpen voorkomen.

# 1. WEEFFOUTEN IN DE GRONDWET

## 1.1 Falend overheidsbeleid

Toen in juli 2023 het kabinet Rutte IV haar ontslag aanbood vanwege interne onenigheid over maatregelen om de asielinstroom te beperken, was het vertrouwen van Nederlanders in de politiek en in de regering tot een absoluut minimum gedaald. Uit onderzoek naar sociale samenhang en welzijn van het CBS bleek dat in het laatste kwartaal van 2022 slechts 25 procent van alle 15-plussers vertrouwen in de Tweede Kamer had. Dit was het laagste niveau sinds 2012, toen dit onderzoek voor het eerst werd uitgevoerd. Begin 2020 piekte dit nog richting 60%. Ook het vertrouwen in politici kwam met 21 procent aanzienlijk lager uit dan in voorafgaande jaren<sup>1</sup>.

De controle op het functioneren van de regering in Nederland laat in vele opzichten te wensen over. Als gevolg hiervan is het beheer van ons land een speelbal geworden op de golven van de vele crises, waarin ons land verkeert en die elkaar in rap tempo opvolgen. We hebben (i) crises waar we min of meer zijn ingerold en waarvan het ontstaan buiten de competentie van de regering viel. Voorbeelden hiervan zijn de Covid-crisis, de Oekraïne-crisis en de energiecrisis. Wel heeft de regering vele ongelukkige keuzes gemaakt in haar pogingen deze crises te bezweren. Zo heeft zij in de Covid-crisis in verregaande mate ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer van mensen en als je dat afzet tegen hoe daar in andere landen mee is omgegaan, was dat niet altijd even succesvol. Er zijn daarbij ook beslissingen genomen, waarvan je je mag afvragen of de regering daartoe gerechtigd was<sup>2</sup>.

We hebben (ii) crises die door het kabinet zelf zijn veroorzaakt, zoals de Groninger gas crisis, de toeslagenaffaire en de landbouwcrisis. Bij de laatste werden boeren bewust decennia lang door de regering misleidend voorgelicht. Was bij elk van deze crises de regering a priori al in grove mate laakbaar, bij de aanpak van deze crises heeft de regering een nog beschamender rol gespeeld. Er ontstond een patroon, waarin problemen stelselmatig werden ontkend en gebagatelliseerd. Een meer falend beleid om deze crises aan te pakken was nauwelijks denkbaar.

We hebben (iii) crises die het gevolg zijn van halfslachtig overheidsbeleid, zoals de woningbouwcrisis, de asielcrisis, de arbeidsmarktcrisis en de klimaatcrisis. Bij elk van deze crises heeft de regering stelselmatig beslissingen voor zich uit geschoven en het ene gat met het andere gevuld. Door trage besluitvorming en het niet inspelen

op veranderende omstandigheden in de samenleving, is zo een tekort op de woningmarkt ontstaan van vele honderdduizenden woningen. En zo konden ook de mensonterende omstandigheden in de asielopvang ontstaan.

Al deze crises hebben een enorme impact op de samenleving. Neem de woningbouwcrisis. De bouw van starterswoningen en woningen in de sociale woningbouw is volkomen stil komen te liggen door de toenemende regeldruk, het uitmelken van de woningbouwverenigingen, het volledig aan de marktwerking overlaten van woningbouwbeleid en het door de regering negeren van negatieve adviezen over de aanpak van het stikstofbeleid. Honderdduizenden jongeren wonen al tot hun dertigste verplicht bij hun ouders, omdat er geen woningen zijn. En ondertussen neemt de vraag naar woningen toe vanuit de asielopvang en de arbeidsmigratie. Neem de energiecrisis, waarbij bedrijven als gevolg van de torenhoge energielasten noodgedwongen hun deuren moesten sluiten en waarbij grote aantallen gezinnen in financiële moeilijkheden raakten, omdat zij de energienota niet meer konden betalen. Neem de toeslagenaffaire, waarbij grote aantallen mensen werden vermalen tussen de tandwielen van een meedogenloze Belastingdienst, die hen ten onrechte als fraudeur aanmerkte en vaak onterecht astronomische bedragen terugvorderde. Het is door deze crises - en dan met name door de rol die de overheid daarin heeft gespeeld - niet vreemd dat het vertrouwen in de politiek zoveel is gedaald.

\* \* \* \* \*

Er is de afgelopen tijd veel geschreven over de verwevenheid van de vele crises waarin ons land verkeert en daardoor de onmogelijkheid om deze crises op te lossen en uit de problemen te geraken. Nu zijn er inderdaad hier en daar wat oorzaak-gevolg relaties tussen enkele crises aan te wijzen<sup>3</sup>, maar het veld van de belangrijkste crises overziende, staan de meeste crises behoorlijk op zichzelf<sup>4</sup>. Hoe komt het dat de overheid in al deze crisissituaties zoveel de plank mislaat? Hoe komt het dat wij er niet in slagen om een bestuursmodel zó in te richten, dat daarmee deze crises wél effectief kunnen worden aangepakt? En dat wij in ons land de regie weer terug krijgen?

Ik wil in dit boek betogen dat zo'n beter bestuursmodel mogelijk is. Mijn stelling is dat er één oorzaak is ... en één oorzaak alleen ... die dit verhindert. Eén oorzaak die ten grondslag ligt aan het ontstaan van de meeste van deze crises: onze Grondwet is op een aantal punten volkomen verkeerd ingericht.

\* \* \* \* \*

Voor deze stelling heb ik twee argumenten. Het eerste argument is dat wij in Nederland een verouderd bestuursmodel hebben. De Nederlandse staatsinrichting was van aanstonds af al geen sterk ontwerp. Thorbecke - onder wiens regie de Grondwet van 1848 was opgesteld - had naar zijn zeggen zijn Grondwet naar Montesquieuiaans model ingericht, gebaseerd op een machtenscheiding van wetgevende macht, uitvoerende macht en rechtsprekende macht. Maar zoals het heeft uitgewerkt in de huidige tijd zijn de wetgevende macht en de uitvoerende macht in een gekunstelde relatie tussen regering en parlement verdeeld, waarin het parlement nauwelijks zeggenschap heeft. De basis daarvoor is gelegd in de Grondwet van 1848: al vanaf dát moment waren wetgevende macht en uitvoerende macht in één hand in de Koning verenigd.

De negatieve impact hiervan viel in eerste instantie helemaal niet zo erg op: in die tijd was de uitvoerende macht met hele andere dingen bezig dan waar het vandaag de dag over gaat. Wat destijds heel belangrijk was, was of de burgerrechten wel voldoende werden beschermd. Dat ging heel sterk over persoonlijke veiligheid. Maar ook over bescherming tegen aanvallen door vijandige buurlanden. Voor de rest waren er wat binnenlandse zaken waar men aandacht voor had: dat waren voornamelijk zaken die betrekking hadden op infrastructuur<sup>5</sup>.

Maar in de loop van bijna tweehonderd jaar is in de regeringstaken heel veel verandering gekomen. De uitvoeringstaken die het kabinet nu heeft, verschillen wezenlijk van die taken honderdtachtig jaar geleden. Dat betekent dat de oorzaak van de Grondwet (het sociale contract) en de uitwerking van regelingen in de Grondwet (de ministeriële verantwoordelijkheid en de inlichtingenplicht), wezenlijk anders zijn komen te liggen.

Een ander punt was dat ten tijde van Thorbecke het kiesrecht was voorbehouden aan een slechts kleine groep vermogende mannen, zodat het parlement ook niet echt een volksvertegenwoordiging kon worden genoemd. Dit is een belangrijk element in de sociaal contract theorieën, omdat in al die theorieën de overdracht van de macht aan een Koning of een soeverein, in ruil voor de veiligheid op straat, juist vanuit het volk moest komen. Bij Thorbecke ontbrak deze vrijwillige machtsoverdracht. Nu was Thorbecke ook geen democraat<sup>6</sup> en had hij er geen enkel probleem mee om het volk deze Thorbeckiaanse

Grondwet als een sociaal contract in de maag te splitsen: deze Grondwet die de paragraaf bevatte waarin de regering en het parlement gezamenlijk de wetten gingen maken. En hoewel nadien verschillende grondwetswijzigingen hebben plaatsgevonden, hebben de regelingen hierin nooit deze dubbelfunctie opgelost: deze paragraaf staat anno nu nog steeds in de Grondwet. Ik zal in hoofdstuk twee en in hoofdstuk vier uiteenzetten dat de beleidsvorming in Nederland hierdoor verkeerd tot stand komt en aantonen dat deze een aantal van de crises in ons land tot gevolg heeft gehad en in stand houdt.

\* \* \* \* \*

Het tweede motief rond de verkeerd ingeregelde Grondwet is dat in ons bestuursmodel een langetermijnvisie ontbreekt. Dat was voor Thorbecke geen groot probleem. Zoals hierboven al aangehaald ging het in die tijd om de veiligheid op straat. En daarnaast moest de vijand buiten de landsgrenzen worden gehouden. Daar was geen langetermijnvisie voor nodig. Vanuit de Franse overheersing in het begin van de 19e eeuw bestond er een politiedienst in de grote steden. Daar kwam later een veldwachterskorps bij voor het platteland. En de politietaken werden gecoördineerd vanuit het eveneens in het begin van de 19e eeuw opgerichte Corps de Marechaussée<sup>7</sup>. Zodra er zich ordeproblemen begonnen voor te doen, moesten deze diensten onmiddellijk in actie komen. Hier zat geen langetermijnbeleid in.

Dat werd anders toen vrijwel gelijktijdig in onze maatschappij twee ontwikkelingen zich begonnen voor te doen: de verzorgingsstaat<sup>8</sup> deed haar intrede. Er ontstonden woningbouwverenigingen om de sociale woningbouw te faciliteren, er werden ziekenhuizen en verpleeginrichtingen opgericht om de vraag in de zorg te reguleren, er ontstonden lagere scholen, MULO, HBS en andere vormen van middelbaar en hoger onderwijs en er werden sociale voorzieningen ingesteld voor mensen die door ziekte of werkloosheid niet meer in staat waren om in hun levensonderhoud te voorzien. Daarnaast werden onder verantwoordelijkheid van de overheid een aantal staatsbedrijven opgericht waaronder de Staatsmijnen, de Gasunie, Luchthaven Schiphol, de Nederlandse Spoorwegen, de PTT, het ABP, De Nederlandsche Bank en Havenbedrijf Rotterdam. Door de uitbreiding van de verzorgingsstaat en de verantwoordelijkheid voor de staatsbedrijven werd het werkveld van de uitvoerende macht behoorlijk uitgebreid.

Het tweede fenomeen dat zich voordeed was dat politieke partijen zich begonnen te ontwikkelen. Deze hadden niet zozeer de veiligheid op straat en de nationale defensie op hun programma staan, maar veeleer de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Zo'n programma werd per politieke stroming bepaald in beleidspunten. De christelijke partijen hadden over hun gewenste verzorgingsstaat met name conventionele kerkelijke opvattingen, de socialisten wilden hun Marxistisch gedragen ideeën realiseren en hadden aandacht voor de minder bedeelden in de samenleving en de liberalen streefden naar een hoogwaardige verzorgingsstaat, maar vonden dat de staatsinmenging daarin vooral minimaal moest zijn. In de eerste helft van de twintigste eeuw manifesteerden deze beleidspunten zich met name op de fundamentele voorzieningen.

Vanaf de zestiger jaren van de vorige eeuw begonnen regeerakkoorden het beleid te domineren: kortetermijnakkoorden, afgesloten voor de termijn van vier jaar. Zo'n regeerakkoord omvatte ook het verzorgingsstaatbeleid. En dat kon, afhankelijk van de politieke kleur van het ene kabinet, ten opzichte van de kleur van het opvolgende kabinet, behoorlijke gevolgen hebben voor beleidswisselingen.

Dat kon natuurlijk niet goed gaan: Het beleid over de inrichting van de verzorgingsstaat is geen kortetermijnbeleid. Het kan partijpolitiek beleid zijn, maar niet in de zin van een opzet, waarin de ene kabinetsperiode een links progressieve regering de koers bepaalt en de opvolgende regering een rechts-conservatieve signatuur heeft. Het beleid inzake de verzorgingsstaat moet langetermijnbeleid zijn. Er kunnen natuurlijk wel in het kortetermijnbeleid elementen van de realisatie van de verzorgingsstaat zijn opgenomen, van zaken die in een regeerperiode geëffectueerd moeten worden. Dat zijn dan zaken die je moet zien als uitvoering van beleid. Dat is ook wat een regering moet doen: beleid uitvoeren.

Maar het beleid over hoe de verzorgingsstaat eruit moet zien, is langetermijnbeleid. We praten hier over beleid dat zich uitstrekt over een periode van tien tot twintig jaar. Of wellicht nog langer. Dat beleid is geen regeringsverantwoordelijkheid: dat is verantwoordelijkheid van een parlement. Alle karakteristieke elementen van deze verzorgingsstaat zouden feitelijk in een visie-plan moeten worden neergelegd. Dat plan zou tot stand moeten komen in een vergadering van de volksvertegenwoordiging, om vervolgens te worden verheven tot wet. En dan is er vervolgens een regering, die uitvoering gaat geven aan die wet.



Op dit moment is het gebruik dat een regering voor de duur van haar regeerperiode zelf een regeerakkoord formuleert. Bestuurlijk is dat een zwakke constructie. Het betekent dat het kabinet feitelijk niet echt kan worden afgerekend op de zaken die zij gerealiseerd hebben: het kabinet heeft een contract met zichzelf. Sterker zou zijn wanneer het parlement een regeerakkoord formuleert, gebaseerd op een visie-plan en dat vervolgens een regering wordt aangezocht om dat regeerakkoord uit te voeren. Dan komt ook de controlerende taak van het parlement beter tot haar recht en kan het kabinet - na afloop van haar kabinetsperiode - door het parlement worden afgerekend op de gerealiseerde punten uit het regeerakkoord. Ik zal in hoofdstuk drie en in hoofdstuk vijf uiteenzetten hoe zo'n visie-plan kan bijdragen aan de beheersing van het regeringsbeleid door het parlement.

## **1.2 Onvermijdelijkheid en berusting**

In 'Een nieuwe sociaal contract' geeft Omtzigt<sup>9</sup> een analyse van de problemen in Nederland met macht en tegenmacht. De mechanismen van de rechtsstaat functioneren niet goed meer en het weefsel van de rechtsstaat moet worden onderzocht en gerepareerd. Politieke partijen waren altijd machtsmachines en bewegingen. Zij worden steeds meer enkel machtsmachines. Deze macht ondervindt nauwelijks tegenmacht, hooguit een beetje hindermacht<sup>10</sup>.

De problematiek van macht en tegenmacht is ook een van de thema's in dit boek. Maar mijn analyse gaat verder dan die van Omtzigt: de problematiek wordt veroorzaakt door fouten in de Grondwet. Omtzigt heeft dezelfde fouten in de Grondwet geconstateerd, maar schiet in zijn analyse tekort. Hij spreekt over de controlefunctie van het parlement op de regering, maar hij benoemt niet de controlemiddelen die hij nodig heeft. Dat komt omdat hij die niet heeft! Hij zit met handen en voeten gebonden aan twee onduidelijke grondwetsartikelen<sup>11</sup> en een regeerakkoord, die hem als parlementariër monddood maken.

Omtzigt spreekt over een nieuw sociaal contract. Maar wij hebben natuurlijk helemaal geen sociaal contract. Wij hebben een Grondwet en daarin staan onze fundamentele burgerrechten. Hij noemt het sociaal contract 'de impliciete afspraak tussen overheid en samenleving die ervoor zorgt dat de macht van de overheid ook alleen voor het doel van het publieke recht wordt aangewend'<sup>12</sup>. Dat contract staat voor hem model voor een vertrouwensbasis. Omtzigt geeft vervolgens een opsomming van tien - wat hij noemt - 'concrete

voorstellen' om tot een nieuw sociaal contract te komen. De meeste van deze voorstellen betreffen echter eerder adviezen en aanwijzingen dan voorstellen tot contractwijziging<sup>13</sup>.

Een van de verschijnselen die Omtzigt waarneemt, waardoor er dingen verkeerd gaan, is dat het parlement zelf geen controledienst heeft en dat bij misstanden door de regering, de regering zelf extern haar eigen handelen moet laten onderzoeken<sup>14</sup>. Dit is daarom een probleem, omdat dit politiek gevoelige onderzoeken zijn. Als er forse misstanden zijn, heeft de regering de natuurlijke neiging om de onderzoeksvraag zó te stellen, dat een deel van de problematiek niet op tafel komt<sup>15</sup>. Omtzigt wil nu afdwingbare regels stellen dat de regering niet meer haar eigen onderzoeksvraag mag bepalen. Even samenvatten: Omtzigt wordt door zekere bepalingen in de Grondwet [PW: art. 68 GW] gehinderd om zijn controletaak als parlementariër naar behoren uit te voeren, de regering lacht hem recht in zijn gezicht uit en belazert hem, maar als er wat afdwingbare regels worden gesteld, vindt hij het verder geen probleem hoe de Grondwet zijn controleomgeving ondermijnt. En kan hij daarin berusten.

Een ander punt dat Omtzigt opmerkt is dat in Nederland de rechter niet de wetten - die door het parlement zijn aangenomen - mag toetsen aan de Grondwet<sup>16</sup>. Dat is constitutioneel bepaald en dat tast de rechten van de burger aan. Die toetsing van wetten aan de Grondwet gebeurt nu noodgedwongen door de wetgever, dus door het parlement en de regering. En als een wet eenmaal in werking is getreden is er dus in Nederland geen mogelijkheid voor een burger om zich te beklagen, als hij zich door die wet aangetast voelt in zijn grondwettelijke rechten. Dit betekent nogal wat. Zeker als je bekijkt welke cruciale rol het kabinet speelt in de totstandkoming van wetten. Omtzigt stelt nu voor om een Constitutioneel Hof in te voeren. Zo'n Hof kan deze toetsing aan de Grondwet wél uitvoeren. Even samenvatten: Omtzigt constateert dat een grondrecht van de burgers is aangetast, door een dubieuze bepaling die al sinds 1848 in de Grondwet zit. Maar als er een Constitutioneel Hof wordt opgericht, vindt hij het verder geen probleem dat er zo'n misser in de Grondwet zit en kan hij daarin berusten<sup>17</sup>.

\* \* \* \* \*

Ik denk vaak dat we met z'n allen een richting op rennen, maar dat we helemaal niet weten waarheen. En dat we voortgeduwd worden door mechanismes en systemen, die ons werktuigelijk dingen laten doen, zoals we ze doen, omdat we dat zo gewend zijn. We lopen

vaak over Nederland te roepen dat we zo progressief en zo vernieuwend zijn, maar dat is helemaal niet wat we zijn. Heel duidelijk zichtbaar is dat in ons bestuurlijk bestel. Zelfs in tijden dat de overheid volkomen faalt in haar beleid en ons van de ene crisis in de andere stort, blijven we gedwee de dingen doen zoals we ze doen. Op een bepaalde manier lijkt het of we daarin berusten. We willen geen staatkundige vernieuwingen ... en zeker voor wat betreft de Grondwet willen we vooral alles bij het oude laten.

Kent u de fabel<sup>18</sup> van de leeuw en de gazelle ...?

*Every morning in Africa, a gazelle wakes up. It knows it must run faster than the fastest lion or it will be killed. Every morning in Africa a lion wakes up. It knows it must outrun the slowest gazelle or it will starve to death.*

*So it doesn't matter whether you are a lion or a gazelle: when in Africa the sun comes up, you'd better be running.*

Deze metafoor staat voor onvermijdelijkheid. Accepteren dat de dingen nou eenmaal zijn zoals ze zijn. Berusting. De leeuw heeft 's ochtends geen plan voor de maaltijd van de dag. Hij zal moeten eten om de dag te overleven. Noch heeft de gazelle een plan om deze dag gegeten te worden. Toch lopen ze allebei risico om het niet te redden in de jungle. Dus onvermijdelijk rent zowel de gazelle, als de leeuw ... vandaag ... zoals ze gisteren renden ... en ook morgen zullen rennen ... als ze vandaag hebben overleefd ...

Kent u het verhaal van het parlementslid en de minister ...?

\* \* \* \* \*

Aan wie zich afvraagt wat mij ertoe gebracht heeft om dit boek te schrijven, kan ik het volgende meegeven: ik kan niet erin berusten dat we afdrijven naar de waterval ... ik kan niet lijdzaam toezien hoe klungelige en incapabele bestuurders ons land te gronde richten ... over de rand van de waterval de diepte in. Ik wil de incompetentie een halt toeroepen. Ik heb daartoe niet de status van parlementslid of van staatsrechtgeleerde. Ik ben wat je - denk ik - zou kunnen noemen een 'gewone man'. Ik ben accountant, hoe gewoon is dát? Maar met precies díe achtergrond heb ik gekeken naar wat er in Den

Haag allemaal mis gaat. De neerslag van die analyse treft u aan in dit boek.

Die analyse gaat over misslagen in de Grondwet. Ik zal aantonen dat er fouten in de Grondwet staan ... ook zal ik laten zien dat er in de Grondwet artikelen met onzichtbare inkt zijn geschreven ... onze Grondwet lijkt te zijn ontaard in een Harry Potter-verhaal! Weer andere artikelen hebben een tekst die door staatsrechtgeleerden heel anders wordt uitgelegd, dan dat een 'gewone man' deze zou lezen. Waarom is dit voor mij belangrijk?

Er is een verband tussen deze misslagen in de Grondwet en de vele crises waarin wij zitten. Dat verband wil ik duidelijk maken. En ik wil laten zien dat het eigenlijk helemaal niet zo moeilijk is om daar wat aan te doen.

Ik geef aanwijzingen hoe wij verbeteringen in de bestuurlijke onderdelen van de staatsinrichting kunnen aanbrengen. Enerzijds doe ik dat door gericht aan te geven, welke artikelen in de Grondwet zouden moeten worden gewijzigd. Ik heb een grondige analyse van de Grondwet gemaakt: op slechts vijf artikelen stel ik een significante wijziging voor. Anderzijds beschrijf ik hoe wij de staatsinrichting anders kunnen vormgeven. Het parlement en de regering gaan daarin zich weer bezighouden met hun kerntaken. De besluitvorming zal daardoor verbeteren en ... er gaat weer nagedacht worden voordat we de dingen doen<sup>19</sup>. Niet door beleidsnota's en ontwikkelmodellen, maar door goed bestuur en gezond verstand.

En dát gaat het draaipunt worden. Dát gaat maken dat we weer gewoon huizen gaan bouwen, dat er op de scholen weer gewoon les gegeven gaat worden, dat we rationeel omgaan met stikstof vervuilers, dat de zorg beter betaalbaar wordt ... en zo zal stukje bij beetje de spanning in de samenleving gaan verminderen.

### **1.3 Een ander sociaal contract**

Het fundament voor de huidige Grondwet kwam in 1848 tot stand, toen de basis werd gelegd voor ons huidige parlementaire stelsel en voor de bestuurlijke inrichting van ons land. Sindsdien hebben er enkele grondwetsherzieningen plaatsgevonden. De Grondwetsherzieningen van 1887 en 1917 stonden vooral in het teken van het kiesrecht en het onderwijs. In de periode na 1945 was de dekolonisatie reden voor herzieningen. In 1983 kwam een algehele herziening van de Grondwet tot stand, waarbij onder meer de opzet ervan

werd gewijzigd en nieuwe grondrechten werden vastgelegd. Nadien vonden nog enkele aanpassingen op onderdelen plaats<sup>20</sup>.

Grondwetsherzieningen zijn in ons land niet populair. De procedure is zwaar en op de een of andere manier laten parlementariërs zich steeds leiden door een sterk conservatisme. In de ruim 175 jaar na de totstandkoming van onze oer-Grondwet heeft geen enkele herziening plaatsgehad van werkelijke staatkundige vernieuwing<sup>21</sup>. En zo zitten wij anno 2024 met een Grondwet waarin een artikel over ministeriële verantwoordelijkheid staat, dat alleen door staatsrechtgeleerden wordt begrepen<sup>22</sup>. Daarnaast is er een artikel over de inlichtingenplicht van ministers, dat door ministers anders wordt uitgelegd dan door parlementsleden. Ik denk met Omtzigt dat het tijd is voor een nieuw sociaal contract. Ik noem dit een 'ander sociaal contract', omdat het tijd is voor verandering. In hoofdstuk zes doe ik een groot aantal voorstellen voor grondwetsherziening. Dat is mijn 'ander sociaal contract'.

\* \* \* \* \*

Ik heb dit essay twee motto's meegegeven. Het eerste heb ik ontleend aan een essay van de Amerikaanse schrijfster en journalist Joan Didion, getiteld 'Holy Water'<sup>23</sup>. Didion had een gepassioneerde belangstelling voor water. Ze woonde in California-USA, een staat die van oudsher werd geplaagd door perioden van droogte in de zomer en rivieren die in de winters buiten hun oevers traden. En Didion vertelde over de grote waterbouwkundige projecten die vandaag de dag de waterhuishouding reguleerden. En hoe vele gespecialiseerde technici er elke dag voor zorgden dat iedereen in de staat gedurende elk seizoen over voldoende water kon beschikken.

Didion stelt dat mensen hun leven inrichten naarmate zij beschikking hebben over water. Leef je in een waterrijk gebied, dan leer je omgaan met de mogelijkheden die het water je biedt. Leef je in een droogtegebied, zoals een woestijn of bergachtig gebied, ook dan leer je omgaan met de waterhoeveelheid die beschikbaar is, al ben je waarschijnlijk aangewezen op het aanleggen van buffers of voorraden voor de slechte tijden die kunnen aanbreken. Dit geldt overigens ook voor het doel waarvoor je het water gebruikt. Sommigen gebruiken het water om te drinken of hun voedsel te bereiden, anderen gebruiken het om te wassen. Er zijn bedrijven die het water in

productieprocessen gebruiken, er zijn schippers die waterstromen bevaren en er zijn zwemmers die water gebruiken om te recreëren en te sporten.

Het kunnen beschikken over die referentiehoeveelheid water waarmee je hebt leren omgaan, is voor ieder van ons vanzelfsprekend. We denken er niet bij na ... tot het moment dat er serieus tekorten dreigen ... tot het moment dat het er ineens niet meer is. Dan vervalt de vanzelfsprekendheid en wordt water ineens belangrijk.

Hetzelfde verschijnsel nemen wij waar met controle.

\* \* \* \* \*

Voor wat betreft het tweede motto heb ik een vermoeden dat mijn essay door veel beroepspolitici en staatsrechtgeleerden met een meewarige glimlach zal worden ontvangen ... over zoveel onkunde over hoe in Nederland de politieke processen werken en hoe de bestuurlijke hazen lopen. En dan zo'n grondwetsherziening!

'De overheid kan niet bestuurd worden als een bedrijf', stelt Tjeenk Willink<sup>24</sup>. Ik denk dat dat klopt. De dynamiek in het bedrijfsleven is anders dan die bij de overheid en dat heeft gevolgen voor de besturing van de processen. Maar de overheid kan wel erg veel leren van de wijze waarop bedrijven bestuurd worden. Zeker in een overheidsomgeving waarin de controlerende mechanismes falen en door de veelheid aan crises het water hen aan de lippen staat.

Maar het is waar: ik heb werkelijk 'zero' politieke ervaring. Ik heb dan ook geen keus, dan mij door hen die politiek ervarener zijn dan ik, eens flink de oren te laten wassen. Maar als dat gebeurd is, blijft toch dat wij nog steeds in crisissituaties zitten, met een regering die de sturing kwijt is ... en een parlement dat hierover geen controle heeft. Dan kijk ik uitnodigend naar diezelfde staatsrechtgeleerden en beroepspolitici. Zij hebben het geheel van de grondwetswijzigingen gezien dat door mij wordt voorgesteld, en zullen licht honend dit boek als 'madness' karakteriseren. Op dat moment heb ik een kleine hoop dat tenminste enkele van hen gelijk Polonius naar het zijtoneel zullen gaan, en in de coulissen fluisteren<sup>25</sup>: "Though this be madness, yet there is method in 't ...".

# NOTEN

## Noten Samenvatting

1. Op de ranglijst van 'gelukkigste landen van de wereld 2024' stond Nederland op de zesde plaats.  
Bron: The World Happiness Report 2024, published by The Wellbeing Research Centre at the University of Oxford, UK.

## Noten Hoofdstuk 1

1. Bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/19/minste-vertrouwen-in-tweede-kamer-in-10-jaar-tijd>
2. De regering heeft op ongekenke wijze ingegrepen in de vrijheidssfeer ... het volledig sluiten van scholen, winkels, restaurants, café's, theaters ... en de invoering van een avondklok ... omvangrijke beperkingen in de werksfeer, in openbare gebouwen en in openbaar vervoer ... zelfs het verbod om in je eigen huis meer dan drie mensen te ontvangen. Er stonden straffen op het niet opvolgen van deze maatregelen. Het is sterk de vraag of deze maatregelen allemaal wel legitiem waren.
3. Enkele van deze oorzaak-gevolg relaties zijn dat de doorstroom in de sociale woningbouw ernstig wordt belemmerd door de grote instroom van migranten en de asielcrisis en dat de bouw van nieuwe woningen grote hinder ondervindt van de beperkingen vanuit de stikstofcrisis, die op haar beurt voornamelijk voortkomt uit de landbouwcrisis. Voorts is de armoedecrisis deels terug te voeren op de energiecrisis, die op haar beurt weer voortkomt uit de Oekraïne-crisis.
4. Er wordt vaak beweerd dat in de vele crises waarmee wij in ons land te maken hebben, alles-met-alles-samenhangt. Ik denk dat dit geen terechte constatering is. In onderstaand overzicht heb ik geprobeerd van enkele crises het onderliggende probleem te duiden. Duidelijk zichtbaar is dat elk van deze crises onderscheiden oorzaken heeft:

Woningbouwcrisis	- geen regie op provinciale en gemeentelijke inmenging / stikstofprobleem buiten woonsector om veroorzaakt / migrantenhuisvesting / verwaarlozing sociale woningbouw / regeldruk
Kinderopvangcrisis	- geen oog voor de burger / machtswellust / probleemontkenning / misleiding en tegenwerking door kabinet en de ambtenarij
Landbouwcrisis	- overproductie van voedsel / problematiek kalvermesterijen / decennia bedrog en beloften aan boeren over toekomstvooruitzichten / macht voedingsmiddelenindustrie
Opvangcrisis	- geen regie op gemeentelijke inmenging / ongecontroleerde instroom / besluit om opvangcentra te ontmantelen / woningnood
Asielcrisis	- ongecontroleerde instroom / ongecoördineerde afspraken en toezeggingen / internationale afspraken
Groninger gas crisis	- geen oog voor de burger / energieprobleem / probleemontkenning / probleemgebied ver van Den Haag
Stikstofcrisis	- 'kort-door-de-bocht' oplossingen / internationale afspraken / negeren waarschuwingssignalen Raad van State / laksheid om grote vervuilers aan te pakken

- |                    |  |
|--------------------|--|
| Energiecrisis      | - afhankelijkheid van één leverancier / gasprijns op wereldmarkt / geen alternatieve energiebron   |
| Armoedecrisis      | - energiecrisis / betaalbare gezondheidszorg / woningnood / geen oog voor de burger  |
| Coronacrisis       | - besmettingsrisico / laks inentingsproces (inkoop en prikken) / eenzijdig medisch-technische benadering Corona maatregelen / infrastructuur IC bedden / leugenachtige voorlichting (onder meer over werking mondkapjes) / verscheping mondkapjes naar China |
| Arbeidsmarktcrisis | - geen regie op scholing en opleiding / migratieafhankelijkheid / verwaarloosd arbeidsmarktbeheer  |
| Oekraïne crisis    | - ongecontroleerd solitair optreden demissionair minister president / ongecoördineerde afspraken en toezeggingen / machtswellust van een gevaarlijke Russische gek   |
| Onderwijscrisis    | - lerarentekort / geen regie op scholing en arbeidsmarkt / te volle klassen / slechte kwaliteit PaBo onderwijs / passend-onderwijs probleem / grensvervaging zorg en onderwijs   |
5. In de tweede helft van de 19e eeuw bestonden kabinetten - buiten twee kerkelijke ministeries - uit slechts zeven ministeries, waarvan het Ministerie van Oorlog en het Ministerie van Marine er twee waren. Daarnaast had je ook het Ministerie van Koloniën, die op de een of andere manier ook onderdeel leek uit te maken van de departementen die de defensie regelden. De landsverdediging was kennelijk een van de hoofdonderwerpen waar de regering zich mee bezig hield. Voorts was er een Minister van Justitie voor de binnenlandse veiligheid. Dit waren de vakministeries. Daarnaast had je nog Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken en Financiën.
  6. Henk te Velde, Stijlen van leiderschap, persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl, (2002) Wereldbibliotheek, Amsterdam - blz 24-25
  7. Bron: <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/geschiedenis-van-de-politie-in-nederland>
  8. Bron: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Verzorgingsstaat>
  9. Pieter Omtzigt, Een nieuw Sociaal Contract (2021), Prometheus, o.m. pag 67, pag 127 ev, en pag 183 ev.
  10. Pieter Omtzigt, Een nieuw Sociaal Contract (2021), Prometheus, pag. 9
  11. Het gaat hier om art 83 GW inzake de inlichtingenplicht en art. 42 GW inzake de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit zou het instrumentarium zijn waarmee het parlement de regering kan controleren. Maar hij staat als parlementariër gewoon met lege handen.
  12. Pieter Omtzigt, Een nieuw Sociaal Contract (2021), Prometheus, pag. 184
  13. Pieter Omtzigt, Een nieuw Sociaal Contract (2021), Prometheus, pag. 185 ev. Omtzigt noemt onder meer:
    - het creëren van een levendig onafhankelijk middenveld
    - minder planbureaus / minder modellen
    - een nieuw kiesstelsel voor een betere band met de kiezer
    - meer openheid over informatie
    - volksvertegenwoordiging die haar kerntaken als wetgeving en controle op de regering serieus neemt
    - serieus nemen van grondwettelijke taken als onderwijs en volkshuisvesting
 Dit zijn allemaal serieuze zaken, maar ik mis de contractwijzigingen. Concreet: wat moet er gebeuren? De mechanismen van de rechtsstaat functioneerden niet meer. Daarom



moesten we een nieuw sociaal contract hebben. De kathedraal is ernstig verzakt. Om dat te herstellen zijn serieuze aanpassingen in de Grondwet nodig. Die mis ik bij Omtzigt.

14. Pieter Omtzigt, Een nieuw sociaal contract (2021), Prometheus, pag 197. Omtzigt stelt (citaat) *dat de regering bij misstanden verzocht wordt haar eigen handelen extern te laten onderzoeken. Dit zijn politiek gevoelige onderzoeken en als er forse misstanden zijn, heeft de regering de natuurlijke neiging om de onderzoeksvraag zo te stellen dat een deel van de problemen niet boven water komt. Er moeten daarom nieuwe, afdwingbare regels komen waardoor de regering niet meet zelf de onderzoeksvraag bepaalt.* (einde citaat).

Op grond van welke bepaling eigent de regering zich überhaupt het recht toe om deze onderzoeksvraag zelf te formuleren?! Dát is de vraag die Omtzigt had moeten stellen. Er moeten helemaal geen 'nieuwe afdwingbare regels komen' ... de regering moet zich schikken naar een onderzoek als het parlement dat noodzakelijk vindt. Dát is wat er mis is in de Grondwet. De inlichtingenplicht van art. 68 is schromelijk achterhaald en moet als een misstand in onze Grondwet worden beschouwd.

15. Ik wil hier bepleiten dat er een Rijksdienst Onderzoeksaanbestedingen wordt ingesteld, die de aanbestedingen van onderzoeken uitvoert en coördineert. Deze dienst heeft geen mening te hebben over de uit te voeren onderzoeken, maar zij dient ervoor te zorgen dat de onderzoeken de juiste onderzoeksvragen hebben en dat de randvoorwaarden juist worden ingevuld. Voorts adviseert zij de opdrachtgever van het onderzoek in zaken als het onderzoekstraject, de te interviewen populatie, de veldwerkzaamheden en de wijze van rapportering. Daarnaast dient zij te waken voor 'dubbele onderzoeken' en zo mogelijk vervolgonderzoeken op eerdere onderzoeken. De dienst zou in een risicoanalyse de risico's moeten aangeven als zo'n onderzoek mogelijk niet tot een goed resultaat kan leiden. Tot slot geeft zij een taxatie van een redelijke prijs voor dit onderzoek. De onderhandelingen gebeuren steeds door de opdrachtgever, niet door de dienst.

Met de opdrachtgever wordt na afloop van het onderzoek vervolgens nog een evaluatie inzake uitvoering en rapportage van het onderzoek gehouden om na te gaan of het onderzoek heeft opgeleverd wat ervan werd verwacht.

16. Pieter Omtzigt, Een nieuw sociaal contract (2021), Prometheus, pag 187 ev.
17. Saillant detail: Om het Constitutioneel Hof op te richten en haar het recht te geven om wetten aan de Grondwet te kunnen toetsen dient een grondwetswijziging te worden ingediend. Met meer gemak had Omtzigt kunnen voorstellen om art. 120 inzake de constitutionele toetsing aan te passen. Deze aanpassing is eenvoudig: Schrappen dat artikel!
18. De bron van deze fabel is onbekend. Zij zou vooreerst opgetekend zijn in het artikel "Lions or gazelles?" door securities analyst Dan Montano in Economist Magazine in 1985. Onduidelijk is of hij de fabel heeft bedacht. Waarschijnlijker is dat hij schatplichtig is aan een vermoedelijk Afrikaanse wijsgeer, die de diepliggende drijfveren van de psyche perfect wist te doorgronden en onder woorden te brengen.
19. Voor mij een rechtstreeks gevolg van het institutionaliseren en formuleren van een langetermijn-visieplan, waar het parlement hiertoe besluit en de regering hiervan de uitvoering voor haar rekening neemt.
20. Bron: [https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vh8Inhrqszxn/grondwets\\_herzieningen\\_1815\\_heden](https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vh8Inhrqszxn/grondwets_herzieningen_1815_heden)
21. Ik wil niemand tekort doen in zijn of haar beleving van wat belangrijke staatkundige herzieningen van de Grondwet zijn, maar voor mij horen daar niet bij:
  - het verlenen van kiesrecht voor de gemeenteraad aan een niet-Nederlandse ingezetene
  - de verkiezing van de Kamervoorzitters door de Kamers zelf

- vierjarige zittingsperiode Eerste Kamer en gelijktijdige verkiezing van alle leden
- het afschaffen van het ceremonieel van opening en sluiting van parlementszittingen
- het afzien van voorrang van zonen bij de troonsopvolging
- de verlaging van de minimumleeftijd Tweede en Eerste Kamer van 25 naar 18 jaar

Toch beschouwt men dit als de belangrijkste staatkundige herzieningen in de Grondwet tot nu toe. Voorts is een zaak als de invoering van vrouwenkiesrecht in 1917 een belangrijke herziening, maar voor mij is dit geen belangrijke staatkundige herziening. In hoofdstuk 6 doe ik een aantal voorstellen tot wijziging van de Grondwet die wél kunnen worden aangemerkt als belangrijke staatkundige herzieningen van de Grondwet. Dit betreft de artikelen:

- Art. 42. Ministeriële verantwoordelijkheid
  - Art. 43. Benoeming, ontslag ministers
  - Art. 45. Ministerraad & minister-president
  - Art. 47. Ondertekening wetten en Kamerbesluiten
  - Art. 64. Kamerontbinding
  - Art. 65. Rijkskadernota, Rijksbegroting
  - Art. 68. Inlichtingen- en verantwoordingsplicht ministers en staatssecretarissen
  - Art. 68a. Inlichtingen- en verantwoordingsplicht uitvoeringsorganisaties
  - Art. 81. Vaststelling wetten
22. De kern van art. 42 lid 2 GW is letterlijk 'wat er niet staat'. De tekst van dit artikel luidt: "De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk". Dit is wat staatsrechtgeleerden de *vertrouwensregel* noemen. Deze regel houdt in dat als ministers, staatssecretarissen of het hele kabinet niet langer het vertrouwen genieten van de Tweede Kamer, zij hun ontslag moeten aanbieden. Ik weet niet wie dit zo begrijpt, maar ik haal deze betekenis er niet uit. Deze rebus is een van de fundamentele artikelen uit onze Grondwet. De Grondwet hoort goed leesbaar te zijn en voor iedereen eenvoudig te begrijpen. Dit artikel moet dan ook als een semantische blunder in onze Grondwet worden gezien.
  23. Joan Didion - The White Album (1979) uit het essay 'Holy Water'
  24. Herman Tjeenk Willink, Kan de overheid crises aan? (2021), Prometheus pag. 116
  25. William Shakespeare - Hamlet (1600) Act II, sc 2. Strikt genomen betreft in de tragedie van Shakespeare de madness de persoon van Hamlet. In mijn citaat betreft de madness de strekking en uitwerking van dit boek.