

De staat van de Tweede Kamer

Leo Klinkers, 25 augustus 2023

Geachte heer Polman en overige aanwezigen,

We zijn hier bijeen voor de presentatie van Peter Hovens' boek aan de Voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Het boek met de titel: *'SamenWereld. Hoe het geloof in de politiek en het vertrouwen in de overheid terugkeren'* De Raad opereert op het snijvlak van de wetenschap over en de praktijk van het openbaar bestuur. Een betere plek om het boek aan te bieden is niet denkbaar. Voor een goed begrip van wat ik ga zeggen over de 'staat van de Tweede Kamer' is het goed dat u iets van mijn achtergrond weet.

In 1970 werd ik binnen het instituut voor staats en administratief recht van de juridische faculteit in Utrecht belast met de opzet van het onderwijs en onderzoek in de bestuurskunde. Dat was het begin van onderzoek naar het functioneren van het hart van het politieke systeem, de Tweede Kamer. Een bijzonder gebeurtenis in het jaar daarvoor was daartoe de aanleiding. Daarover straks meer.

Na een aantal publicaties over dat onderwerp heb ik na zo'n vijftig jaar op 1 april jl. mijn onderzoek afgesloten met een boek over de slechte kwaliteit van de Tweede Kamer als oorzaak van de diepste crisis van ons politiek systeem. De titel is: *'Over bekwaamheid en geschiktheid van politieke ambtsdragers.'* Met als ondertitel: *'Alleen voor ongeschoolde arbeid en het politieke ambt is nog geen diploma vereist.'*

Ik bespreek daarin de bittere noodzaak om het begrip 'vertegenwoordiging van het volk' opnieuw uit te vinden. Onder meer door de creatie van een volmaakt nieuwe Tweede Kamer, die qua bekwaamheid en geschiktheid in de verste verte niet lijkt op wat nu zitting heeft in het hart van het Huis van Thorbecke. Het hart klopt nog wel, maar de ziel is allang vertrokken.

Peter Hovens gaat met zijn boek binnen dat Huis op zoek naar wat daar aan verval te noteren valt en toont niet minder dan 31 politiek-filosofische, constitutionele en institutionele systeemfouten van dat Huis. Voorts geeft hij duidelijk aan hoe op die punten vernieuwing moet plaatsvinden. Ik veroorloof mij de metafoor dat Peter laat zien dat het fundament van dat Huis is verzakt, de ramen en deuren niet meer sluiten, de muren en plafonds scheuren vertonen, dat het dak lekt, de bedrading kapot is en qua duurzaamheid het label Z heeft. Mijn boek maakt duidelijk dat dit de schuld is

van decennialang achterstallig onderhoud door de huisbaas en de bewoners van dat Huis.

Als u mij nu vraagt om een uitspraak te doen over de staat van de Tweede Kamer dan antwoord ik: het is de staat van totale politieke leegte. De leegte van onwetendheid, onwetend in de zin van niet weten wat goed of fout is. De leegte van domheid, de domheid om steeds weer dezelfde fouten te maken. De leegte van angst, de angst voor de repercussies als men toch het goede zou doen.

Het functioneren van de Tweede Kamer is in de afgelopen vijftig jaar meerdere malen aan de orde geweest. Nooit heeft het iets anders opgeleverd dan voortgaan in de stijl van Wiegels uitspraak: *"Beter een verkeerde beslissing dan geen beslissing"*.

De Tweede Kamer is klinisch dood. In een sluipend proces van vijftig jaar is het platgetrapt door het besturende systeem. De uitvoerende macht - overheerst door CDA en VVD - domineert al tientallen jaren de wetgevende macht en probeert daarnaast ook nog met geitenpaadjesbestuur de rechtsprekende macht - zowel de civiele als de bestuursrechter - te manipuleren. Rechtmatig handelen in de zin van het begrip rechtsstaat - respect voor de rule of law - is verkruid onder de druk van de bestuurlijke waan van de dag.

Dat laatste - die rechtmatigheid - voert mij terug naar een uitspraak van Donner, de oude Donner wel te verstaan. Ik herinner mij uit zijn boek Nederlands Bestuursrecht de zin *"Het toppunt van rechtmatigheid valt samen met het toppunt van doeltreffendheid."* Ik trek die zin iets verder door en stel: *"Waar rechtmatigheid binnen het politieke systeem door het besturende deel niet langer wordt gezien als de maat van besturen, daar wordt doeltreffendheid van het openbaar bestuur beschadigd en betaalt het volk daarvoor de prijs."*

Dat maken we nu mee. Crises, vastgelopen beleid, in uitzichtloze administratieve en digitale doelhoven ronddwalende burgers. Een besturend systeem - het Kabinet - zonder verstand, zonder geweten en zonder compassie. En een politiek deel - de Tweede Kamer - zonder, door richtinggevend besef van door menselijke waarden gedreven vertegenwoordiging van het volk.

De zogenaamde bestuurderspartijen - CDA en VVD - begrepen niet dat besturen een afgeleide moet zijn van politieke besluitvorming door hen die geacht worden het volk te vertegenwoordigen. Maar als de leiders van die twee bestuurderspartijen tientallen jaren de Tweede Kamer infantiliseren - mede met ondemocratische

Regeerakkoorden - is er weinig kennis van psychoanalyse nodig om te begrijpen dat die Tweede Kamer gaandeweg is volgestroomd met personen die daar niet in thuis horen.

Of, zoals een ervaren griffier in 2006 aan mij toevertrouwde: "Na elke verkiezing komt er een Tweede Kamer die nog slechter is dan de vorige." Nadien is de Kamerdeur zelfs geopend voor cryptofascisten.

En nadat die twee bestuurderspartijen de Tweede Kamer hebben beroofd van de mogelijkheid om op basis van waarden-volle politiek het volk te vertegenwoordigen is het hele besturende systeem dan nu eindelijk zelf, door zijn eigen systeemfouten, geïmplodeerd. En gedegradeerd tot waarde-loos bestuur. De allang voorspelde crisis van het totale politieke systeem is gearriveerd. Nota bene door een op menselijke waarden gebaseerde opstelling van de kleinste partij in het Kabinet. Een reprise van David versus Goliath. Met dit verschil dat Goliath met opzet in de baan van de steen is gaan staan om zichzelf als slachtoffer te kunnen profileren, in plaats van dader.

Voor de wetenschappelijke onderbouwing van de manier waarop dit proces van 'verellendinging' zich heeft voltrokken verwijs ik naar de begrippen positieve feedback - zelfversterkende afwijking - uit de systeemleer, het begrip entropie - chaos, verval - uit thermodynamica en het begrip identiteitscrisis uit organisatieleer. Ik kan dat nu niet verder toelichten. Daarvoor verwijs ik naar mijn eerder genoemde boek van 1 april jl.

Uit dat proces van gestaag verval van het politieke systeem haal ik slechts één gebeurtenis en één citaat aan.

De gebeurtenis.

Voordat ik de bestuurskunde ging doen in Utrecht was ik in 1969 begonnen als ambtenaar van de gemeente Amersfoort. In die tijd speelde een van de standpunten van D66: het benoemen van wethouders van buiten de gemeenteraad. Dat leek me wel wat omdat ik te maken had met enkele slecht functionerende wethouders.

In de Volkskrant verscheen een artikel van Willem Drees, de oude Drees, wel te verstaan. Drees wees het benoemen van wethouders van buiten de raad af, maar ik begreep zijn argumenten niet. Ik schreef hem een brief met de vraag of hij mij, jong ambtenaar, met sympathie voor het streven van D66 om de Tweede Kamer van binnenuit te vernieuwen, kon uitleggen waarom hij tegen dat benoemen van buiten

de Raad was. Hij schreef me meteen terug in een handschrift waar ik nog steeds jaloers op ben. Zijn argument was: als je zwakke of slecht functionerende wethouders hebt dan ligt de oorzaak in de zwakte en het slecht functioneren van de gemeenteraad. Dáár moet je je probleem oplossen. In dat oorzakelijk complex. Nergens anders.

Die les is bepalend geweest voor mijn werk om een bestuurskunde methode te ontwerpen – met als kern het ontwerpen van oorzakenanalyses – waarmee je tot in detail het functioneren van overheden kunt analyseren en verbeteren. Ik ontdekte aan de hand van een twintigtal disciplines wat naar wetenschappelijke maatstaven niet deugde in de werkwijze van de Tweede Kamer en waarom dat oorzakelijk was voor de afnemende kwaliteit van opeenvolgende kabinetten. Het verval van de kwaliteit van de Tweede Kamer als oorzaak van het verval van zichzelf en van het besturende deel van het politieke systeem.

Nu het eerder beloofde citaat.

In Binnenlands Bestuur van 6 maart 1981 schreef ik een artikel met als titel: *‘Tweede Kamer met 150 ministers’*. Daarmee legde ik uit dat de Tweede Kamer al in die tijd was opgehouden met het vertegenwoordigen van het volk en zich had gestort op besturen. Als laatste zin schreef ik: *“Zonder het te beseffen – enkele uitzonderingen daargelaten – is de Tweede Kamer bezig zichzelf te laten ontploffen.”* Dat vindt dan nu plaats, onder meer door het opvallende vertrek van lijsttrekkers en fractieleden van coalitie en oppositie.

De grondoorzaak van het verval van de kwaliteit van het functioneren van de Kamer – en dan nu van de uiteindelijke diepste crisis van ons politieke systeem sinds de Tweede Wereldoorlog – bestaat uit twee delen.

Het eerste deel begon begin jaren zeventig met een stortvloed van beleidsnota’s. Kamerleden stortten zich op die toevloed, maakten met de introductie van het staatrechtelijke niet-bestaande begrip ‘amenderingsmotie’ ruzie met de toenmalige minister Gruyters bij de behandeling van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, zetten Kamervoorzitter Vondeling onder druk om de werkdruk te verlagen, Vondeling introduceerde in 1976 het stelsel van sectorale beleidscommissies, de werkdruk werd toen nog hoger, de generalisten in de Tweede Kamer maakten plaats voor beleidsspecialisten, de Kamer ging met het Kabinet concurreren op het maken van beleid en zakte door het politieke niveau heen naar het niveau van meebesturen en tegenbesturen. Tot vandaag.

Dit is het proces van de 'departementalisering' van de Tweede Kamer. Een Kamer die in sectorale beleidscommissies discussieert over de beleidsagenda van een minister en daarmee met de rug naar het volk zit, in plaats van binnen dat volk te verkeren.

Het tweede deel van het oorzakelijk complex dat heeft geleid tot een Tweede Kamer die klinisch dood is, ontstond een jaar later in 1977: het begin van 46 jaar politiek monopolie van CDA en VVD. Andere partijen in de diverse regeringen werden met ondemocratische regeerakkoorden in het pak genaaid. Ook de twee termijnen van Kok: de PvdA moest de ideologische veren afschudden, koos voor de derde weg, het neoliberalisme, en schoof van links naar het centrum.

In mijn boek toon ik een plaatje dat dit politiek monopolie helder maakt.

Elk monopolie corrumpeert. Een politiek monopolie het meest. Het maakt niet uit of het rechts of links is. Het monopoliseren als zodanig brengt het totale systeem in verval. De effecten daarvan zijn:

- Opeenhoping van soort zoekt soort.
- Smoren van afwijkend denken.
- Concentratie van macht, autocratisering.
- IJdelteit, ego's en hoogmoed.
- Veelpraters, geen wijsdenkers.
- Rem op vernieuwing, waardoor steunpilaren onder de staat wegens hun naderende eigen identiteitscrisis steeds meer moeite hebben hun werk waar te maken. Denk hierbij aan de belastingdienst, de politie, het openbaar ministerie, de rechterlijke macht en gemeenten die geen sluitende begroting meer kunnen leveren.
- Extreme aandacht voor besturen i.p.v. vertegenwoordigen van het volk.
- Toename van verval door een giftige cocktail van elkaar versterkende systeemfouten en stapeling van onoplosbare, uitzichtloze beleidsproblemen.

Voor het volk werd dit voelbaar in de vorm van:

- Overordening van processen en instanties.
- Bureaucratisering van procedures, protocollen en administraties.
- Versplintering van energie en financiën.
- Juridificering van bestuur.
- Straffeloze schending van rechtsstatelijke principes door overheidsinstanties.
- Kortom, de creatie van een doolhof voor burgers, een doolhof zonder uitgang en daarmee een door regels veroorzaakte machteloosheid, kenmerk van terreur.

Om deze diepste crisis van het politieke systeem te overwinnen is er een Tweede Kamer nodig met leden die zijn opgeleid om het volk te vertegenwoordigen. Niet om

te besturen of beleid te maken. Dus mensen aan wie de allerhoogste eisen van bekwaamheid en geschiktheid zijn gesteld voor het vervullen van het belangrijkste ambt ter wereld, het politieke ambt.

Daarvoor is nodig: een aanpassing van artikel 3 van de grondwet, een door politieke partijen gezamenlijk opgericht opleidingsinstituut en een curriculum dat nooit eerder ontworpen is.

Artikel 3 van de Grondwet luidt: *“Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar.”* In de praktijk impliceert dit dat je zonder een diploma het politieke ambt, het belangrijkste ambt ter wereld, kunt gaan uitoefenen. Aan het belangrijkste ambt ter wereld horen de hoogste eisen van bekwaamheid en geschiktheid te worden gesteld. Grondwettelijk gewaarborgd. Daarom moet aan artikel 3 een zinsdeel worden toegevoegd, waardoor het als volgt luidt: *“Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet.”* Bij wet moeten de eisen voor bekwaamheid en geschiktheid worden vastgelegd. Plus de manier waarop organisatorisch aan die eisen moet worden voldaan.

Dit is dus geen aanpassing van tekortkomingen van het bestaande systeem, maar een volmaakt nieuwe Tweede Kamer. De auto is niet ontwikkeld door steeds te blijven sleutelen aan een slecht functionerende fiets.

Ik formuleer 30 eisen op het gebied van de bekwaamheid en 26 eisen op het vlak van geschiktheid voor die totaal nieuwe Tweede Kamer. Het boek van Peter Hovens sluit daar op aan met de agenda van 31 politiek-filosofische, constitutionele en institutionele kwesties die een nieuw Huis van Thorbecke moeten realiseren.

Voor het schrijven van zijn boek heeft Peter een aanloop van zo'n tien jaar genomen. Elk woord is gewikt en gewogen op de schalen van zuivere en toegepaste bestuurskundige wetenschap. Met een schat aan ervaring als ambtenaar, wethouder, docent en overheidsadviseur legt hij bloot wat er vernieuwd moet worden op rijks-, provinciaal - en lokaal niveau.

Ik hoop oprecht dat de Raad voor het Openbaar Bestuur daarin een betekenisvolle rol neemt.

Dank u.

Middelburg, 25 augustus 2023

Enkele van mijn publicaties over dit onderwerp:

Tweede Kamer met 150 ministers, in: Binnenlands Bestuur 6 maart 1981.

Beleid begint bij de samenleving. Een zoektocht naar de menselijke maat. Lemma 2002.

Vakvereisten voor Politiek en Beleid. Geboden en verboden in alfabetische volgorde. KPPC 2002.

Vaarwel Volksvertegenwoordiging: <https://www.samenwereld.nl/wp-content/uploads/2021/05/Volksvertegenwoordiging-vaarwel-versie-01jan04.pdf>.

Parlement en regering. Rijp voor een nieuwe politieke levenscyclus? Deelstudie Nationale Conventie 2006.

Over bekwaamheid en geschiktheid van politieke ambtsdragers. Alleen voor ongeschoolde arbeid en het politieke ambt is nog geen diploma vereist. Politica Scripta 2023.