

NOG NET OP TIJD

Plan Modernisering Staatsbestel

Paul Scholten

'Het systeem werkt niet meer'

Marc Chavannes had gelijk

Zomer, 2024

Reacties richten aan modernisering.staatsbestel@gmail.com

Hoofdstuk indeling

Een appèl

Samenvatting van het plan

Het Plan Modernisering Staatsbestel:

1. Een verouderd staatsbestel
2. De toekomst
3. Wie vertrouwen schenkt, zal vertrouwen ontvangen
4. De doelstelling
5. De zes concrete moderniserings- en versterkingsmaatregelen
6. Toelichting op versterking van de Tweede Kamer met Kieswetwijziging
 - 6.1 Nooit meer dan zes fracties
 - 6.2 De Eerste Kamer blijft vooralsnog buiten beschouwing
 - 6.3 Vooruitblik
7. Versterking andere delen van het staatsbestel met Grondwetherziening
 - 7.1 De bevolking zelf kiest voortaan rechtstreeks haar Minister-President (MP)
 - 7.2 Vaste verkiezingsmomenten: om de twee jaar alternerend voor Tweede Kamer
 - 7.3 Het staatshoofd
 - 7.4 Rechterlijke toetsing van de wet aan de Grondwet door alle gerechten, een aparte Constitutionele Kamer binnen de Hoge Raad
 - 7.5 De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht versterken en beter toerusten
 - 7.6 Eventuele opheffing Eerste Kamer
8. De voorbereiding en besluitvorming van de Grondwetherziening
 - 8.1 Driemanschap, voorlichting en reactiemogelijkheid
 - 8.2 Het besluitvormingsproces
 - 8.3 De uitvoering
9. Voorafgaand referendum modernisering staatsbestel
10. Het tijdpad
 - Fase 1a: Referendum, eind 2024/begin 2025
 - Fase 1b: Kieswetwijziging eind 2025 en Kamerverkiezingen nieuwe stijl in 2026
 - Fase 1c: Voorbereiding Grondwetherziening in 2025 en 2026 door Driemanschap
 - Fase 2: Besluitvormingsproces 2027 - 2028
 - Fase 3: Feitelijke implementatie 2028 - 2030
 - Conclusie
11. Oproep aan alle Nederlanders

Een appèl

Onze overheid is de laatste jaren ernstig van slag. Grote ongelukken heeft zij begaan, grote vraagstukken komen maar niet van de grond. Aan haar wetten wordt geknaagd, haar gezag taant. Het vertrouwen in haar is, ondanks een enkele opleving, diep gezonken. Dit roept de klemmende vraag op, die elke gerespecteerde partij in de Tweede Kamer dezer dagen bezig móét houden: *hoe is dit verlies aan vertrouwen te herstellen?* Want burgers hebben feilloos in de gaten wat er gaande is en zijn op zijn minst bezorgd, eerder boos of zelfs bang. De spanning binnenshuis en op straat, loopt intussen gestaag verder op...

Laten we beginnen te erkennen, dat ons 175 jaar oude staatsbestel er niet meer goed tegenop kan. De samenleving anno 2024 is in die jaren totaal veranderd. In 1848 hadden we 3 (!) miljoen inwoners. De deksel van toen past niet meer op de bijna barstende ketel met 18 miljoen inwoners nu. Ieder van de drie belangrijkste instituten – regering, parlement en rechter – zijn door tal van ontwikkelingen te verzwakt geworden. Deze kern van ons staatsbestel van 1848 is verouderd.

Deze samenhangende instituten dienen onverwijld gemoderniseerd en versterkt te worden in de eerste plaats tot behoud van onze kwetsbare parlementaire democratie, rechtsorde en vrijheid.

De oplopende spanning in de samenleving maakt de zaak urgent. Dit plan begint daarom met dit appèl op de Regering en de Staten-Generaal om zich hierop met voorrang te beraden en bij komende Prinsjesdag en de Algemene Beschouwingen zich principieel uit te spreken voor modernisering en versterking van ons staatsbestel.

Het hierbij ontvouwde Plan Modernisering Staatsbestel laat zien aan welke concrete hervormingen gedacht zou moeten worden en hoe dit bereikt kan worden.

Tot nu toe hield veronderstelde politieke onhaalbaarheid bij voorbaat elke grote aanpassing van ons verouderde staatsbestel de afgelopen decennia steeds tegen. Maar met de kleine stapjes van de wijze Herman Tjeenk Willink redden we het nu niet meer. In zijn laatste boekje 'Het tij tegen', stelt hij nu zelf dat 'de urgentie van groot onderhoud op *alle* beleidsterreinen duidelijk is'. Daar kan dus niet meer op worden gewacht. Maar zoiets kan ook niet meer met een aantal 'kleine stapjes'. Daarvoor zijn de problemen te omvangrijk. We moeten daarom nu de onvermijdelijk geworden volgende - grote - stap durven doen tot herstel van vertrouwen van de bevolking in de overheid alsmede het gezag van de overheid bij de bevolking door een ingrijpende modernisering en versterking van de kern van ons staatsbestel.

Wil die grote stap kans van slagen hebben, dan moet eerst het groot onderhoud van die kern zelf geschieden, om vervolgens met het gerenoveerde staatsbestel 'op alle beleidsterreinen' de daar zo noodzakelijke renovatie in gang te kunnen zetten. Veronderstelde onhaalbaarheid in de Kamer van zoiets mag niet meer alles beheersend zijn. Het werkt verlamdend, en gaat alleen maar van kwaad naar erger. Wil vertrouwen over en weer, weer de basis worden voor de goede onderlinge relatie, dan wijst feitelijke nood en urgentie samen met verstand en nuchterheid hier de weg. Het zal een teken van perspectief en hoop zijn voor alle Nederlanders dit pad daarom nú in te slaan. Dan zijn we vast 'nog net op tijd'.

Het voorbeeld van zo'n plan, dat ik hiervoor schreef, gaat hierbij. Het motto is: wie vertrouwen schenkt, krijgt vertrouwen terug. Dat was in 1848 en in 1917/19 het geval. De bevolking kreeg meer invloed, de regering werd erdoor versterkt en het land bloeide op. Ook nu in 2024 zou dat beproefde middel van toen, weer moeten worden toegepast. Laten onze politieke partijen, *al is het maar alléén hiervoor*, de komende weken de rijen sluiten. Daarna zal elke politieke partij beter haar eigen doelen kunnen bereiken. Het is de hoogste tijd voor een opdracht aan een nieuw Driemanschap.

Paul Scholten, oud-burgemeester van Delfzijl, Soest en Arnhem

Samenvatting van het plan

Gelet op de bovenstaande tekst van het appèl wordt in deze samenvatting volstaan met een daaruit volgende opsomming van de concrete doelstelling, de zes grote moderniserings- en versterkingsmaatregelen en een korte, bijbehorende toelichting. Met de oproep aan de Tweede Kamer om bij de komende Algemene Beschouwingen over het plan met de regering in gesprek te gaan is mijn dringende verzoek. Wie meer wil weten leze de daarna volgende beschrijving van het plan.

1. De doelstelling

Het appèl roept op tot een grondige vernieuwing van ons 175 jaar oude staatsbestel, die nodig is. Het past niet meer op de samenleving van 2024. Dit samenhangende moderniserings- en versterkingsplan heeft de volgende concrete doelen: **de stabiliteit van het landsbestuur te vergroten, de grote maatschappelijke vraagstukken effectiever aan te pakken en de parlementaire democratie en rechtsorde te versterken.** Beide instituten moeten ieder hun taken weer goed kunnen vervullen. Vanwege de principiële eis van een democratie van spreiding van macht, moet een nieuw evenwicht tussen regering en Tweede Kamer worden gevonden.

Het beoogd effect: met een verhoging van het democratisch gehalte van de Tweede Kamer en de functie van Minister-president wordt het bestuurlijk-politieke gewicht van de Tweede Kamer en van het Minister-presidentschap versterkt.

Hiermee moet het ernstig verminderd vertrouwen in de overheid zich kunnen gaan herstellen. Het gekozen leiderschap heeft daar alle belang bij en zal het met kracht willen bevorderen.

2. De zes samenhangende moderniserings- en versterkingsmaatregelen zijn als volgt:

Vooraf: er is sprake van een samenhangende set maatregelen, die als geheel het beoogde effect sorteren. 'Cherry-picking' d.w.z. slechts er een enkele uitpikken, leidt tot structurele onevenwichtigheden, die vermeden moeten worden.

1. **Voortaan Kamerverkiezingen in twee ronden met als resultaat nooit meer dan zes fracties in de Tweede Kamer. Door de versplintering van de laatste jaren in maar liefst 15 à 20 fracties is haar macht en daarmee de invloed van de bevolking aanmerkelijk gedaald. Deze andere methode van kiezen zal deze macht en invloed aanmerkelijk kunnen versterken.** In de eerste, de voorronde kunnen de kiezers stemmen op een van de vele toegelaten partijen. In de tweede, een maand later, kunnen zij stemmen op de kandidaten van de kieslijsten van een van zes grootste partijen uit de voorronde. Met het gewenste resultaat.

Slechts een eenvoudige Kieswetwijziging is hier voor nodig.* Zes grote fracties met gemiddeld 25 zetels per fractie kunnen het zware Kamerwerk weer goed aan. Heeft de ene fractie bijvoorbeeld 10 zetels meer, kan een andere 10 zetels minder hebben. 15 zetels is

toch wel het minimum om het zware Kamer werk nog goed te kunnen doen. Vandaar zes fracties en niet meer. Het is als bij de Olympische Spelen: alleen de eerste zes van de halve finale, gaan door naar de finale, een algemeen geaccepteerde, eerlijke en bekende selectiewijze. Zes grote fracties kunnen de vier grote politieke stromingen van de groene sociaal-democratie, een brede christen-democratie, de sociaal/liberalen en als vierde de conservatieven goed vertegenwoordigen met daarbij de mogelijkheid van nog twee fracties extra. Voor onze geïndividualiseerde samenleving waarschijnlijk nooit, maar voor het goed functioneren van de Tweede Kamer is hiermee de vereiste verscheidenheid van de politiek geborgd. Democratie moet in de bestuurspraktijk ook hanteerbaar blijven. Denk hierbij aan het Europees Parlement als goed voorbeeld van breed gespreide fracties al zijn er vele verschillen met het onze. In ons land worden de huidige kleinere fracties hierdoor gestimuleerd zich bij een van hen op welke losse of vastere vorm ook aan te sluiten met het voordeel voor hen, dat hun geluid zeker niet minder, eerder meer gehoord wordt. De huidige grote fracties worden er groter door, hetgeen voor hen dus ook aantrekkelijk is. Een grondwettelijk verbod op fractie-afsplitsing is hierbij het uiteindelijk sluitstuk.

*Een aanvulling van de Grondwet van 1938 heeft de vormgeving van verkiezingen door de gewone wetgever mogelijk gemaakt, mits de evenredigheid gehandhaafd blijft bij de verkiezing van de kandidaten op de respectievelijke kieslijsten zoals artikel Grw 53,1 luidt. En dat is hier het geval. Want bij de voorafgaande 'partijverkiezingen' is er geen sprake van een verkiezing van kandidaten en geldt die eis niet, al komt de selectie van de grootste zes eveneens naar evenredigheid naar het aantal uitgebrachte stemmen tot stand. In de tweede ronde is pas sprake van kandidaten op een kieslijst.

- 2. Met Grondwetherziening kiest de bevolking voortaan voor vier jaar rechtstreeks haar Minister-President (afgekort: MP). Tot nu toe *stemmen we wel, maar kiezen niet de belangrijkste bestuurder van het land. Een kleine meerderheid in de Kamer maakt tot nu toe uit wie MP wordt. In een volwassen democratie past niet meer deze historisch bepaalde gang van zaken rond zijn benoeming (!!). Het is een belangrijke bron van het verminderd vertrouwen van de bevolking in de overheid, die hiermee gedempt wordt.*** Dit is recent onderstreept met de benoeming van een ongekozen MP, tegenwoordig in de EU volstrekt ondenkbaar. De Kieswet bevat dan de procedure hoe te werk gegaan moet worden: ook in twee ronden. In de eerste ronde mag elke Nederlander, die aan een paar minimumeisen voldoet, meedoen. Een maand later komen de twee met de meeste stemmen uit de eerste ronde nu in een tweede ronde tegen elkaar uit. Diegene met de meeste stemmen, wordt voor de volle vier jaar MP. Met dat mandaat vormt hij zijn regering en kan hij met zijn regering binnen een paar weken aan de slag. Zijn persoon en verkiezingsprogramma zijn vóór deze MP-verkiezingen ruim bekend gemaakt. Hij en zijn beleid zijn volledig democratisch gelegitimeerd. Een transparant en overzichtelijk proces. Zie ook de 'Nadere toelichting'.

Het Koningschap zal daarbij overgeheveld worden van het grondwettelijk lidmaatschap van de regering naar de nu wel grondwettelijk vast te leggen functie van Staatshoofd. Dat is feitelijk altijd al het geval, maar het staat tot nu toe nergens in de Grondwet vermeld. Vanwege de rechtstreekse verkiezing van de MP is deze niet meer primus inter paris (een onder zijns gelijken, de leden van de regering) maar volwaardig Regeringsleider, die de leden van zijn regering benoemt en ontslaat. De Koning kan daarom niet meer als lid van de regering 'onder' hem dienen. De feitelijke functie van de koning als staatshoofd dient daarom nu wel in de Grondwet te worden vermeld. Het is de sluitsteen van de poort naar een modern Koninkrijk der Nederlanden. Ook voor de duidelijkheid in de

relatie van de Koning tot de MP en diens regering, is die vermelding nodig met inbegrip van een omschrijving van zijn bevoegdheid t.o.v. de regering en omgekeerd de ministeriële verantwoordelijkheid voor de Koning en zijn voorgangster en zijn directe gezinsleden.

*NB: Ook op het lokaal niveau is modernisering en versterking van het bestuur nodig. Een aansprekend realiseerbaar voorbeeld op lokaal niveau kan zijn om **burgemeesters van gemeenten van vooralsnog boven 100.000 inwoners rechtstreeks te gaan verkiezen**. De Grondwetgever heeft niet lang geleden aan de gewone wetgever daar de mogelijkheid voor geboden.*

- 3. Er komen vaste verkiezingsdata. Om de twee jaar alternerend voor Tweede Kamer resp. de Minister-President;** de ontbindingsmogelijkheid van de Tweede Kamer door de regering vervalt. Geen tussentijdse val van het kabinet kan meer ontregelend werken. De dringend nodige stabiliteit wordt bevorderd.
- 4. Met Grondwetherziening: bij elke gerechtelijke procedure vindt voortaan een rechterlijke toetsing van de wet aan de Grondwet plaats met in hoogste instantie de beoordeling door een aparte Constitutionele Kamer binnen de Hoge Raad.** Niet een losstaand, al gauw overbelast Constitutioneel Hof zonder enige voorselectie van zaken door rechtbanken en hoven.
- 5. De onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie t.o.v. regering en parlement wordt versterkt; de bezetting van de gehele juridische keten wordt vanwege haar geloofwaardigheid waar nodig fors uitgebreid om weer naar behoren te kunnen functioneren.** Dit met inbegrip van tekortschietende handhavingsorganisaties als politie, het openbaar ministerie, rijksinspecties en penitentiaire inrichtingen.
- 6. Na het nemen van de maatregelen 1 t/m 5 is het op uitnodiging van de Tweede Kamer aan de Eerste Kamer, zichzelf al of niet op te heffen.** Met name de Eerste Kamer zelf zal er dan overtuigd van moeten zijn of zij nog van toegevoegde waarde is in afweging met de belangrijk versterkte Tweede Kamer. Zo niet dan blijft ze na modernisering van haar huidige verkiezings- en functioneringswijze al of niet aangepast met een terugzendingrecht, bestaan. Zo ja, dan volgt de grondwettelijk voorgeschreven Grondwetherzieningsprocedure.

Zijn we met deze modernisering en versterking van ons staatsbestel nog net op tijd? Dat gebeurde in 1848 en in 1917 nog wel, waarom niet in 2024? Het wachten is op komende Prinsjesdag en de Algemene Beschouwingen in de Tweede Kamer. Bewindslieden en Kamerleden geef de bevolking met dit plan hoop op terugkeer van het vertrouwen in haar overheid. Dat is in ons aller belang. Daar moet het de komende weken om gaan.

Alleen al het beluit een grondige modernisering van het staatsbestel te gaan starten zal groeiende onrust in de samenleving kunnen dempen en de mensen nieuw perspectief bieden. Niets doen is geen optie meer. Alleen de toetsing van de wet aan de Grondwet of deels districtsgewijze verkiezingen brengt het gezonken vertrouwen nog niet terug. Laten

we ons niet rijk rekenen. De kern van het staatsbestel met zijn drie instituten, regering, parlement en rechter, is nu aan de orde.

NB: In dit plan wordt om bovengenoemde volgorde alleen voor de Tweede Kamer voorstellen gedaan. Mocht de Eerste Kamer besluiten voort te blijven bestaan, zal daarna haar verkiezingswijze en functioneren moeten worden bezien.

Bijlage met korte nadere toelichting op de zes voorstellen

1. Nooit meer dan zes partijen in de Tweede Kamer i.p.v. een versplintering in 15 à 20

fracties. Het voorstel betreft een wijziging van de Kieswet. Grondwetherziening is er niet voor nodig. Dat scheelt. Het beperkt het aantal partijen in de Tweede Kamer tot zes, hetgeen met fracties van gemiddeld 25 leden de effectiviteit van het zware Kamerwerk, de invloed op het beleid en het gezag van de volksvertegenwoordiging als geheel zeer ten goede komt. Dit wordt overigens nog meer versterkt, wanneer ook besloten wordt de Eerste Kamer op te heffen (zie punt 6). Besluiten van de Tweede Kamer – die dan kortweg ‘de Staten-Generaal’ genoemd mag worden – leiden dan direct tot afkondiging in het Staatsblad. De vrije tweede keus van de kiezers maakt bovendien een heroverweging van de partijkeus van de kiezers mogelijk door alsnog te stemmen op een kandidaat van een van de (andere) zes partijen. De uitslag van de eerste ronde kan voor de kiezer een gereede aanleiding daarvoor zijn. Van een nieuwe evenwichtige machtsbalans tussen beide is sprake met rechtstreekse verkiezing van de Minister-president (MP). Zie daarvoor hier onder punt 4.

2. Rechtstreekse verkiezing van de MP brengt duidelijkheid, stabiliteit en verhoogt het democratisch gehalte van de regering. Goede redenen om de door Tjeenk Willink gesignaleerde ‘urgentie op alle beleidsterreinen’ vervolgens samen met de Kamer mee te lijf te gaan. Kiezers krijgen, zoals dat in een volwassen democratie behoort, directe invloed op de keuze van de belangrijkste bestuurder van het land, wiens verkiezingsprogramma de basis vormt voor het regeringsprogramma. De MP krijgt een mandaat van de bevolking voor vier jaar en kiest zelf de ministers van zijn regering. Daarbij zal hij altijd rekening houden met het verkrijgen van noodzakelijke steun van de Tweede Kamer om het wetgevingsprogramma van de regering gerealiseerd te krijgen. De MP is niet meer de primus inter paris – de eerste onder zijns gelijken, maar met zijn rechtstreekse verkiezing echt de regeringsleider. Democratie en leiderschap krijgen er de zo noodzakelijke impuls mee. Bij het huidige feitelijk getrapte systeem van benoeming van de belangrijkste bestuurder van het land, wijst de nieuw gevormde coalitie in de Kamer informeel een kandidaat-Minister-President (MP) aan, die zelfs niet gekozen (!) kan zijn, waarna de Kroon (de koning met de MP zelf!) benoemt. In de huidige tijd van volwassen democratie een gekunsteld overblijfsel van een ver verleden. In de Europese Raad van politiek gekleurde en vrijwel altijd rechtstreeks verkozen regeringsleiders is zo iets niet in het Nederlands belang: zeker niet, een ongekozen MP, die in die kring nergens bij hoort. Alle aanleiding om met rechtstreekse verkiezing het fundament onder die functie te versterken. Juist daarmee kan het wantrouwen van de Nederlanders in ‘den Haag’ voor een belangrijk deel worden weggenomen. Een regentesk overblijfsel in het staatsbestel worden definitief verwijderd uit ons huidige 175 jaar oude bestel.

3. **De formatie van een regering duurt nog slechts enkele weken en tussentijdse complete regeringscrises zijn niet meer mogelijk.** Het voorgestelde plan maakt een einde aan onverantwoord lang slepende kabinetsformaties. Een stabiel en voorspelbaar regeringsbeleid voor de komende vier jaar wordt beter gewaarborgd. De Tweede Kamer behoudt haar volledige wetgevende en controlerende macht binnen dit systeem, en de vertrouwensregel blijft onveranderd van kracht. Een minister, die het vertrouwen van de Kamer verliest, wordt door de MP vervangen.
4. **De feitelijk versterkte wetgevende en controle-macht van de Tweede Kamer komt door de versterking van de functie van de MP met zijn rechtstreekse verkiezingsmandaat weer in het juiste machtsevenwicht tussen beide instituten. De macht en tegenmacht van regering en parlement dienen altijd in een zekere balans en wederzijdse afhankelijkheid van elkaar te zijn.** Dit draagt bij aan een verantwoorde scheiding van de staatsmacht in drie delen, die essentieel is voor een democratie. Hoewel er bezwaren kunnen zijn tegen het incidenteel regeren met een politieke meerderheid in de Kamer die verschilt van de politieke kleur van de MP, kan dit in een democratie nu eenmaal voorkomen, waar de democratische staatsmacht dus gespreid is over meerdere instituties. Daarom een MP maar niet rechtstreeks kiezen, past niet meer in een volwassen moderne democratie. In de huidige praktijk van zogenaamd kiezen van de MP - *de mensen stemmen wel, maar kiezen niet* - lopen we achter de harde feiten aan met als gevolg voortdurend vertrouwensverlies.
5. **De rechtstaat, en daarmee de rechtsorde, wordt versterkt.** Deze versterking omvat de eerder al bepleite rechterlijke toetsing van de wet aan de Grondwet, waardoor ook vanwege haar preventieve werking de Grondwet beter wordt beschermd en ook de wetten zelf. De toetsing wordt toegepast bij elke gerechtsprocedure, van de laagste rechter tot in hoogste instantie door de Hoge Raad. Dit versterkt de rechtseenheid en is organisatorisch efficiënt. Bij een Constitutioneel Hof is er geen voorselectie van zaken door lagere rechters met alle gevolgen van dien. De versterking van haar onafhankelijkheid is gezien ervaringen elders in Europa verstandig. Dit betreft met name het benoemings- en ontslagbeleid. Verder is een belangrijke versterking van de gehele juridische keten vanaf het benoemen van meer rechters en officieren van justitie tot en met personele versterking voor handhaving van wetten en regels en uitvoering van vonnissen vereist, opdat de wettelijk opgelegde taken naar behoren kunnen worden vervuld en daarmee dat deel van de rechtsorde weer verzekerd is.

Het planproces begint met een referendum. De door de regering aan de bevolking voor te leggen vraag luidt: bent u voor of tegen modernisering en versterking van het huidige 175 jaar oude staatsbestel. Deze vraag wordt voorzien van een korte toelichting. Dit referendum is cruciaal om te bepalen of de bevolking een mogelijke modernisering in principe steunt. Een speciaal wetje is nodig mede ter facilitering van het referendum.

Na een geslaagd referendum mag redelijkerwijs verwacht worden, dat het zijn vervolg krijgt vanuit de regering met een wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet of de Tweede Kamer met een initiatiefwetsvoorstel in de zin als hierboven is voorgesteld: Kamerverkiezingen in twee ronden. Daarna volgt het proces tot herziening van de Grondwet. Met een eerst versterkte Tweede Kamer is daar meer kans op.

Tot slot

Laten we toch beseffen, dat we normaliter de komende zes jaar - vier jaar maximale proceduretijd en twee jaar voor implementatie - nog ongewijzigd moeten doorploeteren, voordat een modernisering met Grondwetherziening echt effectief is. Gelukkig kan de regering de Grondwetherzieningsprocedure-snelheid belangrijk verkorten door vroegtijdige ontbinding van de Tweede Kamer en nieuwe verkiezingen. Met de uitkomst daarvan kan het eindoordeel van de Staten-Generaal veel eerder geveld worden.

Geachte lezer, voelt u zich vrij uw oordeel over dit plan en eventuele suggesties te delen met de auteur door een e-mail te sturen naar modernisering.staatsbestel@gmail.com.

Hieronder volgt de volledige tekst van het plan

Het Plan Modernisering Staatsbestel

1. Een verouderd staatsbestel

Wat is de situatie, waarin we verkeren? De samenleving van 2024 is compleet anders dan die van 175 jaar geleden, waarop ons huidige staatsbestel nog steeds is gebaseerd.

De bevolking is van 3 miljoen inwoners in 1848 naar 18 miljoen nu verzesvoudigd! De welvaart van de bevolking is over de gehele breedte onvergelijkbaar veranderd. Haar opleidingsniveau staat gemiddeld niet in verhouding tot die van toen. De communicatiemogelijkheden inclusief informatie-uitwisseling tot over de landsgrenzen heen zijn enorm toegenomen. De deelname aan de EU en de NAVO is een realiteit, enz., enz. We zouden oppervlakkig kunnen denken: niets aan de hand... maar er is zeker de laatste decennia tussen grote groepen van de bevolking een sterk groeiend verschil in rijkdom enerzijds en armoede anderzijds zichtbaar. Grote vraagstukken als die van de zorg, volkshuisvesting of zorg worden steeds ernstiger. De spanning tussen wat het staatsbestel aankan en wat de samenleving behoeft loopt dan ook op.

De recente signalen van het SCP in haar jongste kerstrapport over de stemming in het land zijn onderwijl onrustbarend. Door het langdurige en maar voortgaande karakter van schandalen als de Toeslagen-affaire, Groninger aardbevingsproblematiek of jeugdzorg schiet het hiermee uitgezaaide wantrouwen van de samenleving in de overheid steeds dieper wortel.

Voortwoekerende bureaucratie doet daarbij de nodige duit in het zakje.

Ook de controlerende taak van de overheid blijft ver onder de maat. Rijksinspecties zijn te gering van omvang en kwaliteit, uitvoeringsorganisaties zuchten onder personeelsgebrek, gemeenten onder toegeschoven rijkstaken zonder genoeg bijbehorende financiële middelen. Een financieel drama, het ravijnjaar 2025!, dreigt daar. De beveiligende taak van de politie, het OM, het gevangeniswezen, de douane, de hele krijgsmacht tot en met de kustwacht voegen zich naadloos in dit rijtje.

Onderwijl worden de verschillen tussen rijk en arm groter en groter. De onderlinge spanning in de samenleving stijgt daardoor navenant. Protesten nemen in heftigheid, aantal en omvang toe. Studenten moeten enorme schulden meedragen in hun daaropvolgende levensfase. Het onderwijspeil op basis en middelbaar niveau daalt jaar in, jaar uit. Nutsvoorzieningen als beschikbaarheid van elektriciteit of openbaar vervoer staan zwaar onder druk. Om maar één voorbeeld te noemen: door de rechter uitgesproken gevangenisstraffen voor stevige misdaden kunnen niet meer worden uitgevoerd door welke oorzaak dan ook. Handhaving van wetten en regels staat in vele sectoren onder druk. De rechterlijke macht loopt er hijgend achteraan. De geloofwaardigheid van de overheid wordt erdoor aangetast. Uitwassen als zware georganiseerde criminaliteit of grof geweldgebruik mogen niet de overhand krijgen. De rechtsorde als geheel wordt sluipenderwijs ondermijnd. Het vertrouwen van de bevolking in het landsbestuur wordt ook juist daardoor te ernstig geschaad. Het gezag van de overheid wordt aangetast, het hek raakt van de dam. De algemene kritiek zwelt aan, de spanning in de maatschappij stijgt stap voor stap verder door. Bij elkaar samen is het allemaal veel te veel.

De overheid moet echt gaan oppassen. Kamerverkiezingen blijken met het huidige kiesstelsel geen kentering in de al zo lang bestaande versplinterde Tweede Kamer te kunnen bereiken. Anti-democratische tendensen groeien tot politieke partijen uit. Grote volatiliteit onder de kiezers laat onzekerheid en instabiliteit zien. Hechte coalitievorming in loyale samenwerking van verschillende regeringspartners komt in tijden van individualisering, polarisatie en versplintering niet meer van de grond. Het formeren van kabinetten steunend op een stevige meerderheid lijkt nauwelijks meer mogelijk. De tijdsperiode tussen uitslag en kabinet op het bordes duurt veel en veel te lang. Een kabinetsformatie met regeerakkoord en uitgewerkt uitvoeringsplan kost al gauw 1,5 jaar, waardoor wantrouwen en scepsis in de bevolking alleen maar nog verder stijgen.

Onderwijl worden belangrijke wetgevingsprojecten, die naar hun aard niet kunnen wachten - toegegeven: soms ook door moeilijk beïnvloedbare oorzaken als vergrijzing of het structurele tekort aan arbeidskrachten - naar de toekomst verschoven. Denk aan het voorkòmen of beperken van onafwendbare klimaatschades, de dringend noodzakelijke beperking van de zorgkosten, de bestrijding van de woningcrisis of de tijdrovende opbouw van het defensieapparaat tegen snel opkomende bedreigingen van buiten. De zorgen van 'de mensen in het land' en die van jongeren in het bijzonder nemen hierdoor nog meer toe. 'Wanneer krijg ik na tien jaar nu eindelijk eens een woning voor mijn gezin?', is met een woningtekort van maar liefst 400.000 woningen, een te vaak gehoorde wanhoopskreet.

Herman Tjeenk Willink

Ons aller leidsman in dit soort zaken moet als slot van zijn recente boekje 'Het tij tegen' zelfs concluderen: '*op alle beleidsterreinen is er sprake van urgentie van groot onderhoud*'. Voordat een voorzichtig man als hij zoiets zegt en daaraan toevoegt, dat het slecht functioneren van de Tweede Kamer als '*griezelig*' moet worden gekwalificeerd, kan een heldere gevolgtrekking niet achterwege blijven.

De tijd van Tjeenk Willink's '*groter denken*' is nooit voorbij, de tijd van '*kleiner doen*' ligt noodgedwongen achter ons. Er mag gerust gesproken worden van een *vertrouwenscrisis*. Crisis betekent volgens Van Dale's woordenboek 'gevaarlijke toestand'. Voor een op vertrouwen gebaseerd landsbestuur is dat op zijn minst zorgwekkend. Het is met al deze onzekerheden en bedreigingen nodig om ons meest kostbare, nationale bezit - de parlementaire democratie, rechtsstaat en grondrechten - goed te blijven beschermen en daarmee voor lange tijd te behouden. Alle reden om na te gaan of de grondslag van ons landsbestuur, ons staatsbestel, nog wel is opgewassen tegen deze gevaren.

2. De toekomst

Beoogd perspectief

Dit 'Plan Modernisering Staatsbestel' beoogt: de onvermijdelijke volgende grote stap te durven zetten. Niet alleen om erger te voorkomen, maar vooral om nieuw perspectief te scheppen, om hoop te bieden op een sterk en vrij Verenigd Nederland. Democratisch sterk en bestuurlijk stabiel met betrouwbaar en toekomstgericht leiderschap.

De toekomst van de parlementaire democratie begint bij het verleden

We waren in 1848 en 1917/1919 nog net op tijd, in 2024 ook? In Nederland waren we in 1848 inderdaad nog net op tijd, toen tegen de gevestigde orde in bijna heel Europa onlusten en opstanden uitbraken. De zittende macht van de Nederlandse vorst en zijn trouwe volgelingen in vooral de Eerste Kamer, kochten op het laatste moment eieren voor hun geld, waarmee het tij voor Nederland keerde. Onder invloed van Thorbecke c.s. schonk Koning Willem II op het laatste moment zijn macht aan de vertegenwoordiging van het volk, de Staten-Generaal. Het kiesrecht was echter nog beperkt tot een relatief kleine groep. Opstand of oorlog als in Duitsland of Frankrijk bleef ons land gespaard. We bleven er nog net van gevrijwaard. Ook in 1917 resp. 1919 kozen Kamers en regering voor een tweede zeer belangrijke modernisering, weer net op tijd. De intussen sterk opkomende arbeidersbeweging wilde meer invloed. Het gevaar van een opkomende revolutie vanuit het Russische rijk was niet meer ver weg. Troelstra eiste in de Tweede Kamer het aftreden van de jonge Koningin Wilhelmina, maar die gaf geen krimp. Wel moest de heersende politieke elite toestaan, dat het vooral voor haar aanhang gereserveerde kiesrecht werd opengesteld als een recht voor iedereen, het zgn. algemeen kiesrecht. De elitemacht nam af, die van de bevolking nam toe. Met een mooi woord noemen we dat nu democratisering. Het bracht (samen met de gelijkberechtiging van het bijzonder onderwijs) rust in het land, een gewelddadige revolutie ging ons voorbij. Wat kunnen we leren van deze voorafgaande geschiedenis van ons staatsbestel?

In 2024 ook nog net op tijd?

Hoe kunnen de kostbare verworvenheden uit het verleden als de parlementair-democratische vormgeving, de rechtsstaat en de grondrechten beter beschermd worden nu zij zo kwetsbaar worden? Hoe kan het geschonden en gezonken vertrouwen in de overheid weer hersteld worden?

Van de hervormingen van 1848 en 1917/19 zouden we inderdaad veel kunnen leren. Net op tijd bracht overdracht van macht in twee stappen: met beperkt kiesrecht aan de volksvertegenwoordiging (1848) en aan alle mannelijke kiezers in 1917 en aan alle vrouwelijke kiezers in 1919. Het nuchtere verstand, waar de Nederlander om bekend werd, zegevierde. De politiek durfde het aan en de rust keerde weer en het land bloeide op. Die twee voorbeelden kunnen onze leidraad zijn voor 2024: zowel voor de volksvertegenwoordiging als voor de regering, hun beider democratisch gehalte in een nieuwe balans versterken. We mogen zelfs de belangrijkste bestuurder van het land niet rechtstreeks zelf kiezen. Zijn we dan toch nog steeds geen volwassen democratie?

Ook de rechtsstaat, beter de rechtsorde, staat als onmisbaar fundament onder de parlementaire democratie, onder druk. De rechten van burgers verdienen meer bescherming. Bij het toeslagenschandaal gingen betrokken rechters zelfs ook niet geheel vrijuit! Het optreden van de rechter bij zaken tegen de overheid, die de politiek aan de eigen gemaakte wetten moet (!) houden, wordt ten onrechte door diezelfde politiek, die de rechterlijke macht daartoe eerst heeft opgedragen, nu volstrekt ten onrechte bekritiseerd. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht verdient in de eerste plaats, zo leren ons de recente ontwikkelingen in Polen en Hongarije, versterking in haar onafhankelijkheid. Het benoemings- en ontslagbeleid verdient daartoe aanpassing. Gelukkig lijkt rechterlijke toetsing van wetten en regels aan de Grondwet

met vooral haar preventieve werking in zicht te komen. De rechterlijke macht als bewaker van wetten en regels bij uitstek is door bezuinigingen en de hoeveelheid te behandelen zaken als organisatie ernstig verzwakt. De rechterlijke keten moet in al haar geledingen worden versterkt. Haar geloofwaardigheid is vanwege de ernstige tekortkomingen aangetast. Het gegeven voorbeeld van het niet ten uitvoer kunnen brengen van opgelegde straffen is voor het normaal functioneren van het staatsbestel niet aanvaardbaar. Er vallen te veel gaten bij alle ketenpartners.

Alles tezamen laat het onvoldoende functioneren van de parlementaire democratie een structureel patroon zien, dat niet meer alleen door een verbetering van de bestuurscultuur doorbroken kan worden. Het systeem - het staatsbestel - werkt niet meer naar behoren, zoals Marc Chavannes terecht vaststelde. Voldoende vertrouwen van de burgers in hun overheid is in een democratie onmisbaar. En dat ontbreekt juist al zo lang. Het is voor een verantwoorde werking inderdaad aan structurele versterking en vernieuwing toe. Onze zo kostbare verworvenheden - de parlementaire democratie, rechtsstaat en grondrechten - zijn in de huidige opzet van ons staatsbestel te kwetsbaar geworden. Het valt niet meer te ontkennen dat ons staatsbestel verouderd en verzwakt is. Het past inderdaad niet meer op de huidige samenleving van 2024. Wij moeten dat hardop durven te zeggen en ernaar handelen. Dan maar weer niets of te weinig doen is geen optie meer. Een brede modernisering met stevige versterking van het democratisch gehalte van het overheidsbestuur is onvermijdelijk. Alleen erkenning van noodzaak en urgentie door de politiek zal de opening daartoe kunnen zijn. Het vertrouwen moet worden hersteld. Een urgente zaak, die geen uitstel duldt.

Of we nu weer op tijd zullen kunnen zijn zal de toekomst leren. Modernisering van het staatsbestel met Grondwetsherziening kost zeker tegenwoordig op zijn minst vier tot zes jaar. We moeten dus niet te laat beginnen, wanneer we gedurende die jaren nog met de huidige situatie zitten opgescheept. Er daarom maar van afzien en slechts met kleine stapjes tevergeefs doorploeteren? Dat leek tot nu toe steeds de beste weg, zoals de wijze Tjeenk Willink hem ons wees. Randmaatregelen als meer districtsgewijs verkiezingen organiseren of de wet aan de Grondwet toetsen, raken de kern van de problemen niet. Het functioneren van de Tweede Kamer respectievelijk de regering en hun onderlinge relatie evenmin. Daarom kan die weg niet naar het vereiste resultaat leiden. We lopen vandaag of morgen echt vast. Laten we niemand er de schuld van geven, maar leren van de geschiedenis, die ons eerder de weg wees. Leaders toon moed. Hervormen is echt geen schande. Modernisering, hoe eerder hoe beter. Want,

'Het systeem werkt niet meer'

zoals de eminence-grise van de journalistiek, mr. Marc Chavannes kort voor zijn overlijden vaststelde (NRC 20/1/24). Zijn bezonken oordeel over de werking van ons staatsbestel luidde: *"Nu polderen niet meer blijkt te werken, werkt ook het systeem niet meer. Het geeft geen antwoord meer op de drastische dialoog van tractorboeren of vastlijmen aan wegdek of schilderij. Burgers zijn boos, wantrouwen is een deel van het systeem geworden."* Chavannes had gelijk.

3. Wie vertrouwen schenkt, zal vertrouwen ontvangen

Voor herstel van het zo geslonken vertrouwen van de bestuurden in hun bestuurders leert ons niet alleen die geschiedenis van 1848 en 1917. De aloude regel geldt nog steeds: *wie vertrouwen schenkt, zal het ontvangen*. Allereerst zal daarvoor de vertegenwoordiging van de bevolking, het zo bij voortduring versplinterde parlement, versterkt moeten worden. Daarnaast zal de politiek met afstaan van een deel van haar macht aan de bevolking - met een nieuwe ronde van democratisering 'pur sang' - vertrouwen in haar burgers kunnen schenken.

Met opruiming van de regenteske overblijfselen van eertijds – het niet rechtstreeks verkiezen van de belangrijkste bestuurder van het land, de Minister-President, maar ook die van steeds belangrijker wordende burgemeesters, te beginnen met die van gemeenten van 100.000 inwoners of meer, hoort daartoe. Dat is niet het oppoetsen van een stoffig kroonjuweel van een partij, maar de onvermijdelijkheid van een moderne Europese democratische samenleving. Wat doet een ongekozen ambtenaar als Minister-President te midden van collega's met een vol mandaat van hun bevolking? Nederland plaatst zich hiermee buiten spel, er moet voor worden gefloten inclusief een rode kaart als signaal: zo kan je niet meer meedoen. Dat lijkt even lastig voor de zittende Nederlandse politiek, maar een grondige aanpassing van het bestel is wel de sleutel voor behoud van onze kernwaarden, voor onze positie in de democratische wereld. Zij zal er zelf bij welvaren. Het is realiteit en noodzaak.

Slechts een nieuwe democratiseringsslag zal nieuw vertrouwen van de politiek in de kiezers kenbaar kunnen maken. Met het positieve effect, dat - omgekeerd - het vertrouwen van de kiezers in de politiek daarmee weer kan gaan groeien.

4. De doelstelling

Gelet op bovengenoemde bezwaren van veroudering van ons staatsbestel, de feitelijke ontwikkelingen van de laatste jaren en de verwachtingen voor de toekomst is de doelstelling van dit moderniseringsplan:

1. **Beter beschermen van onze historisch verworven parlementaire democratie, rechtsstaat en grondrechten** door versterking van haar instituties, hun onderling werking en een betere scheiding/spreiding van de bekende drie machten: wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht.
2. **Bevorderen van een meer stabiel en democratischer landsbestuur** door:
 - a. Het structureel tegengaan van de versplintering van de Tweede Kamer
 - b. Het houden van verkiezingen voor Tweede Kamer resp. de MP beide voor vier jaar op vaste alternerende momenten.
3. **Het meer onafhankelijk functioneren van de rechterlijke macht** ten opzichte van regering en tweede Kamer, alsmede naar behoren kunnen functioneren van de gehele juridische keten.

Met modernisering en versterking van het democratisch gehalte van Tweede Kamer en Regering alsmede versterking van de rechtsstaat* moet het mogelijk worden de grote maatschappelijke vraagstukken effectiever aan te pakken en de parlementaire democratie en rechtsorde te versterken en daarmee het ernstig verminderde vertrouwen in het landsbestuur te herstellen,**

* **definitie rechtsstaat:** 'het institutionele arrangement, waarin periodiek verkiezingen worden gehouden, de politieke macht geweldloos wordt overgedragen, de meerderheid beslist en een rechter zonder vooringenomenheid oordeelt.

** **definitie rechtsorde:** de waarden, waar burgers en overheid op kunnen worden aangesproken. Gedacht moet worden aan tolerantie, goede trouw, rechtvaardigheid, redelijkheid, openbare orde. En de klassieke en sociale grondrechten. Beide definities zijn afkomstig uit 'Het tij tegen' van Herman Tjeenk Willink. (Uitg. Prometheus, 2023).

Daarvoor is een grondige vernieuwing van het 175 jaar oude staatsbestel nodig. Het past niet meer op de samenleving van 2024. De politiek van goed bedoelde kleine stappen is daar onvoldoende voor en zal daarom een grotere onvrede over het functioneren van de overheid tot gevolg hebben. Niets of te weinig doen is geen optie meer. Willen we nog net op tijd zijn dan moeten we nu beginnen. Welke ingrijpende maatregelen zijn nodig?

5. De zes concrete moderniserings- en versterkingsmaatregelen

Met Kieswetwijziging:

1. Voortaan zijn er slechts zes fracties in de Tweede Kamer, te realiseren door Kamerverkiezingen in 2 rondes:
Eerst een voorronde: de kiezers stemmen op de partij van hun voorkeur.
Tweede ronde (een maand later): kiezers stemmen op een van de kandidaten uit de kieslijsten van de zes grootste partijen uit de eerste ronde.

NB Een verbod op fractieafplitsing vormt bij eerstkomende Grondwetherziening het sluitstuk op het tegengaan van de versplintering van de Tweede Kamer.

Met Grondwetherziening:

2. Voortaan kiest de bevolking voor vier jaar zelf rechtstreeks haar Minister-President. Met dat mandaat formeert hij zijn regering. De Tweede Kamer kan het vertrouwen in ministers opzeggen, vanwege dat mandaat niet meer in de MP. De tussentijdse val van de hele regering is niet meer mogelijk. Vervanging van ministers is wel mogelijk. Het koningschap wordt overgeheveld van het lidmaatschap van de koning van de regering in grondwettelijke bevestiging van zijn feitelijk staatshoofdschap.
3. Vaste verkiezingsmomenten, eens in de twee jaar alternerend voor Tweede Kamer resp. Minister-President. De ontbindingsmogelijkheid van de Tweede Kamer door de regering verval. Fractieafplitsing met zetelbehoud wordt onmogelijk.

4. Het toetsingsverbod van de wet aan de Grondwet schrappen. In plaats daarvan een toetsingsplicht van de wet aan de Grondwet door elke rechter.
5. De onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie t.o.v. de regering en parlement versterken alsmede haar organisatie inclusief het Openbaar Ministerie, de politie, de rijksinspecties en penitentiaire inrichtingen zodanig uitbreiden dat zij hun taken weer naar behoren kunnen vervullen.
6. De Eerste Kamer alleen met haar eigen instemming als sluitstuk van het moderniseringsproces opheffen

Gevolg: meer stabiliteit, meer democratie, meer rechtszekerheid, meer vertrouwen van de bevolking.

6. Toelichting op versterking van de Tweede Kamer met kieswetwijziging

6.1 Nooit meer dan zes fracties

Daarom: om de vier jaar Kamerverkiezingen in twee rondes. Eerst een voorronde met verkiezingen, welke zes partijen in de definitieve ronde mogen meedoen. Een maand later de tweede ronde met verkiezingen van de 150 Kamerleden uit de kieslijsten van de zes grootste partijen uit de eerste ronde.

Het doel is met fracties van gemiddeld 25 leden het zware Kamerwerk van wetgeving en controle op de regering per fractie weer goed uit te kunnen voeren, opdat ook de Kamer als geheel beter gaat functioneren. De beperking tot een zestal ligt besloten in genoemde gemiddelde, waarbij rekening gehouden is met bijv. 10 zetels meer voor de een en 10 zetels minder voor de ander. 15 leden per fractie moet toch het minimum worden geacht om de voorliggende zware werklast als fractie met 4.000 moties en amendementen en honderden wetsontwerpen per jaar naar behoren te kunnen vervullen. Vandaar zes fracties met in totaal 150 leden. De logische consequentie van het beperken van het aantal fracties is dat fractieafplitsing bij de eerstkomende Grondwetherziening onmogelijk wordt gemaakt.

In deze opzet is er plaats voor vier fracties, die ieder de grote stromingen van de contemporaine parlementaire geschiedenis, de sociaaldemocratie, de christendemocratie, de sociaal/liberalen en met als nieuwe vierde de conservatieven kunnen behelzen. Daarnaast is er alle ruimte voor nog twee andere fracties.

Natuurlijk zullen kleinere partijfracties zich afvragen of hun belang hiermee gediend is. Onder hen zullen er zeker zijn, die beseffen, dat hun invloed groter zal kunnen zijn, wanneer zij zich in hecht of lossere verband aansluiten bij één van de grote partijfracties om dan samen meer invloed te kunnen uitoefenen. De noodzakelijke bestuurskracht en het onmisbare gezag van de volksvertegenwoordiging zal er aanzienlijk mee toenemen terwijl de grote politieke stromingen goed zichtbaar worden. De kleinere fracties worden er, als gezegd, mee gestimuleerd aansluiting

te zoeken bij grotere (groepen van) partijen. Ook omgekeerd kan dat het geval zijn. Een belangrijk voorbeeld daarvan is bekend, PvdA/Groen Links nu tweede partij.

De vereiste evenredigheid van artikel 53.1 van de Grondwet tussen het aantal

uitgebrachte stemmen en de toe te kennen zetels. Bij de Grondwetherziening van 1938 is de mogelijkheid van aanpassing van dit vereiste geheel in handen gelegd van de *gewone* wetgever. Artikel 53.1 is toen aangevuld met de woorden: *binnen de grenzen van de wet*. Bij de vele Grondwetherzieningen na WOII is deze aanvulling steeds gehandhaafd. Het is dus zeker geen 'dode letter'. De Grondwet spreekt in artikel 53.1 van het verkiezen van '*de leden* van beide kamers', waaraan de evenredigheidseis is gesteld. Bij feitelijke partijverkiezingen in een voorronde, voorafgaande aan de verkiezing van Kamerleden, zoals mijn voorstel luidt, is die eis dus niet aan de orde, al wordt de grootte van de zes deelnemende partijen in de tweede ronde evenredig bepaald aan de hand van de uitgebrachte stemmen. De beperking van het aantal deelnemende partijen tot de zes grootste uit de eerste ronde, is bij de verkiezing in de tweede ronde, van de kandidaten uit de zes verschillende kieslijsten van die partijen, sinds 1938 geheel aan de Kieswetgever overgelaten en kan dus bij gewone Kieswetswijziging worden ingevoerd. De Grondwetseis van evenredigheid wordt overigens geheel geëerbiedigd. In de tweede ronde heeft elke kiezer dus weer een geheel vrije tweede - eventueel strategisch andere - keus binnen een van de zes kieslijsten, de uitslag van de voorverkiezingen kennende. Deze selectiemethode is wereldwijd aanvaard als eerlijk en transparant. Het is als bij de Olympische Spelen: er gaan er na een eerlijke strijd zes door naar de finale. Democratie moet in de bestuurspraktijk nu eenmaal hanteerbaar blijven.

Ter vergelijking het Franse kiesstelsel:

Verkiezingen van Assemblée Nationale gaan daar in twee ronden. *Eerste ronde:* algemene verkiezingen. Een week later *de tweede ronde:* dan gaan alleen die partijen door met een uitslag boven de kiesdrempel van maar liefst 12% of meer van de uitgebrachte stemmen. Veel kleine partijen mogen dus niet meedoen in de tweede ronde. Er wordt per district één afgevaardigde voor de Assemblée gekozen, die de meeste stemmen in het betreffende district heeft vergaard. De kiezers zijn in die tweede ronde vrij om op de kandidaat van een andere partij te stemmen. Na de eerste ronde kunnen per kiesdistrict partijen zich terugtrekken ten gunste van een andere, die meer kans lijkt te hebben in het betreffende district de afgevaardigde te worden. Frankrijk heeft een Assemblée Nationale (Tweede Kamer) van maar liefst 577 (!) leden. In het in dit moderniseringsplan voorgestelde nieuwe Nederlandse systeem blijven wel alle uitgebrachte stemmen in beide ronden van waarde, want hier geldt het democratische uitgangspunt dat elke behoort te tellen. Voor de tweede ronde een maand later doen bij ons zes grote of uiterlijk vóór de tweede ronde eventueel combinatie-partijen mee. Voordeel daarvan is dat de kiezers van te kleine partijen uit de eerste ronde kunnen kiezen op een partij, die hun het meest nabij is. Dat laatste komt dan weer overeen met het Franse systeem.

Bij de te maken afwegingen past aandacht voor twee alternatieven:

1. vergroting van het zetelaantal van de Tweede Kamer tot 250 of zelfs 300;
2. of de invoering van een kiesdrempel.

Beide dienen te worden afgewezen, temeer daar er met het twee-rondensysteem wel een goed alternatief is. De vergroting van het zetelaantal, omdat de versplintering van de Kamer in dan nog steeds te kleine fracties blijft bestaan, het wetgevingsproces nog veel meer vergadertijd zal kosten, de kans groter wordt op nog meer moties dan het al veel te hoge aantal van 4.000 p/j nu, plus een grote vermeerdering van de bijbehorende ambtelijke bureaucratie. En niet onbelangrijk, een dergelijke vergroting zal gauw een verdubbeling van de jaarlijkse kosten in vergoedingen voor elk Kamerlid meebrengen. Een onvermijdelijke verdubbeling van huisvesting, terwijl de renovatie van het Binnenhofcomplex op basis van het huidige aantal Kamerleden in volle gang is, leidt tot grote problemen. De renovatie is al tijdrovend en schrikbarend duur, nog eens jaren langer wachten en wederom een flinke verhoging van de kosten daarvan is prohibitief, te meer nu er een goed alternatief is.

Ook is de invoering van bijvoorbeeld een 5% kiesdrempel als alternatief geopperd. Principieel is zo'n drempel echter al onaanvaardbaar, omdat al gauw maar liefst een half miljoen (!) uitgebrachte stemmen onder de aangebrachte drempel voor de toedeling van zetels dus niet meetellen. Frustratie bij die kiezers wordt er alleen maar mee gevoed. Sowieso is dat in een democratie, waar elke stem telt, verwerpelijk en onaanvaardbaar. Aanleiding voor invoering van een kiesdrempel was de groeiende ondemocratische invloed van nationaalsocialistische partijen in de Tweede Kamer tegen te gaan. In het onderhavige plan wordt dus zeer bewust niet voor een kiesdrempel gekozen. Bovendien levert een 5% kiesdrempel nooit het resultaat op van het voorgestelde kiesstelsel in twee ronden, dat veel verder reikt. Een hoge kiesdrempel is helemaal uit den boze, omdat dan tot een paar miljoen uitgebrachte stemmen geen waarde hebben. Principieel en praktisch niet doen dus. Elke uitgebrachte stem heeft democratische waarde en verdient meegeteld te worden. In het twee-ronden systeem is dat het in beide ronden het geval.

NB 1. Overigens is de logische consequentie van het beperken van het aantal fracties, dat fractieafplitsing bij de eerstkomende Grondwetherziening onmogelijk wordt gemaakt.

NB 2. Wel dient er met voorrang bijzondere aandacht gegeven te worden aan meer gekwalificeerde ambtelijke bijstand voor Kamerleden en de eventuele oprichting van een algemeen wetenschappelijk bureau juist ter ondersteuning van Kamerleden, al valt dit buiten het directe kader van dit plan.

6.2 De Eerste Kamer blijft vooralsnog buiten beschouwing

Haar medewerking is onmisbaar om deze moderniseringsslag mogelijk te maken. Of zij daarna kan (en wil!) worden ontmanteld zal aan het eind van het traject pas moeten blijken. Het versterken van de Tweede Kamer en het schrappen van het toetsingsverbod van de wet aan de Grondwet is daar in ieder geval een voorwaarde voor. Of dat gaat gebeuren, hangt uiteindelijk af van diezelfde Eerste Kamer. Te veel afwijken van ingenomen standpunten van de Tweede Kamer maakt een ongestoord voortbestaan de Eerste Kamer minder solide. Aan een dubbele politieke beoordeling kleven naast voordelen van een second opinion ook vele bezwaren. Alleen al het gezag, dat van het parlement als belangrijkste instituut in een parlementaire democratie uit

behoort te gaan, wordt er in ieder geval niet groter op, eerder vermindert dat bij te veel van elkaar afwijkende politieke standpunten tussen beide Kamers. Het bijzondere is bij een opheffingsvoorstel, dat de Eerste Kamer daar ook zelf tot twee keer toe over gaat. Wijsheid, die senatoren wordt toegedicht, is te zijner tijd hier geboden. Dat zij wil meewerken de eerste vijf van de voorstellen constructief te beoordelen staat haar aloude reputatie garant voor.

NB: In dit plan wordt voor de duidelijkheid alleen over de Tweede Kamer gesproken, waar het de beide Kamers soms zou kunnen betreffen. Dus uitdrukkelijk niet om daarmee een standpunt over het voortbestaan van de Eerste Kamer reeds weer te geven. Als slot van dit plan is wel een route aangegeven hoe daarover een besluit door de Eerste kamer zelf genomen zou kunnen worden. Bij de wijziging van de Kieswet en de Grondwet is zij gewoon betrokken.

6.3 Vooruitblik

Vooruitlopende op de kern van het onderhavige moderniseringsplan vast een korte vooruitblik. Deze Kieswetaanpassing zal meer kans bieden op een democratische doorbraak in ons verouderde bestel om het geschonden vertrouwen van de bevolking in de politiek te kunnen herstellen. Een brede vernieuwing van ons verouderde staatsbestel komt er meer mee in het vizier. De horde van de vereiste twee/derde meerderheid van Grondwetwijziging schrikt tot nu toe velen af aan modernisering dan ook maar te denken, al zien ook zij de noodzaak heus wel van in. Wanneer de versterking van de Tweede Kamer een feit is kan met meer kans op succes dan tot op heden de volgende grote moderniseringshorde genomen worden.

7. Versterking andere delen van het staatsbestel met Grondwetherziening

7.1 De bevolking zelf kiest voortaan rechtstreeks haar Minister-President (MP)

Volgens de Grondwet stemmen we bij Kamerverkiezingen op personen (kandidaten) van een bepaalde partij. Met het uitbrengen van onze stem kiest het overgrote deel van de kiezers in feite slechts een partij. Daarna kiest de fractie van die partij geheel zelfstandig wat er bij de belangrijkste keuze, waar zij voor staat - de coalitievorming - met onze uitgebrachte stem gebeurt. En dat kan vaak heel anders uitpakken, dan de kiezer mocht verwachten. Onvermoede coalities, waterige compromissen of botte uitruil van programmapunten leiden dan tot onvrede en voedt de gedachte: *we stemmen wel, maar kiezen niet*. We worden ons daar steeds meer van bewust door de feitelijke gang van zaken na verkiezingen. Democratie, zo leert iedereen op school, betekent invloed van de bevolking. Daarvan is in feite maar beperkt – in feite getrap - sprake. In een moderne parlementaire democratie is dat niet meer te verkopen, zeker nu de meningen zo heftig botsen en stevige regeringscoalities nauwelijks meer te vormen zijn en de zaak spaak begint te lopen. De kiezers krijgen dat steeds beter door, te velen van hen haken af of

radicaliseren. Dit is voor een parlementaire democratie een zeer ongewenste ontwikkeling, die gekeerd moet worden.

Regeringsvorming en daarmee het met succes kunnen aanpakken van grote vraagstukken komt meer en meer in de knel. Niet alleen de 175 jaar oude vormgeving van het parlement is aan modernisering toe, maar ook de vorming van een regering en de wijze van regeren staat onder druk. Nog steeds heeft de Minister-president als voorzitter slechts 1 stem in de allesbepalende ministerraad net als alle andere ministers, terwijl het belang van zijn functie die van de anderen verre overschrijdt. Met zijn wekelijks optreden op TV of als Nederlands enige vertegenwoordiger in de top van de EU of elders in de wereld, ziet iedereen hoe belangrijk die functie is geworden. Deze belangrijkste functie van het land wordt echter niet door verkiezing ingevuld, maar onderling in de coalitie bedisseld. Zelfs iemand die geen lid is van een partij kan het zomaar worden, zo bleek onlangs. Met alle kwetsbare gevolgen tot in de Raad van minister-presidenten van de EU. Het soort van getrapte MP-verkiezing is dus niet meer wenselijk. De rechtstreekse democratische legitimatie ontbreekt en dat schuurt.

Hoe kan dit probleem worden opgelost? Het zo gedaalde vertrouwen van de kiezers in de politiek kan slechts terugkeren, wanneer omgekeerd diezelfde politiek haar vertrouwen aan hen schenkt. Het is daarom tijd afstand te doen van de informele, feitelijke rol van de coalitiepartners voor de benoeming van de MP hierbij. De Koning, onder politieke verantwoordelijkheid van de a.s. MP, benoemt in feite samen met de MP diezelfde MP. Een gekunstelde procedure die niet meer van deze tijd is. Het is in een volwassen democratie van 2024 de hoogste tijd voor een rechtstreeks gekozen Minister-President, zeker als we bedenken, dat met voldoen aan alle grondwettelijke vereisten en voorbereiding de huidige procedure nog vier jaar moet voortduren. De transparantie en het te creëren draagvlak die met eerlijke verkiezingen gepaard gaan, zijn er zeer mee gediend. De regeringsvorming en het regeren zelf is met rechtstreekse verkiezing van de MP voor vier jaar zeer gebaat. In de huidige labiele situatie is meer stabiliteit voor het opbouwen van nieuw vertrouwen onder de kiezers essentieel. De verantwoordelijkheid van de zittende macht is groot aan dit onvermijdelijke veranderingsproces leiding te geven.

Spoedig na zijn verkiezing worden door de MP de ministers onder goedkeuring van de Tweede Kamer, aangesteld. Hij moet daarbij naast de vereiste kennis en ervaring oog hebben voor een passende politieke bemensing willen de wetgevingsplannen van zijn regering ook in het parlement haalbaar zijn. Zijn verkiezingsprogram, waarmee hij zijn verkiezing won, is de basis voor het regeringsprogramma voor de komende vier jaar. Binnen een aantal weken staat een nieuwe regering op het bordes en kan het aan de slag. Tussentijdse kabinetcrises met nieuwe verkiezingen en onduidelijke vormgeving als extraparlementair of anderszins zijn er mee uit den boze. Eindeloze vertraging kan niet meer optreden. Slecht functionerende ministers kunnen tijdens de rit door de MP worden vervangen.

De Tweede Kamer behoudt net als nu haar wetgevende en controlerende macht, zoals dat bij spreiding van macht in een democratie een eerste vereiste is. De zeer dringende opgaven van deze tijd - zoals zorg, huisvesting, defensie, criminaliteit, gevolgen van klimaatverandering, bescherming natuur en milieu, onderwijs - vragen om sterke stevig gefundeerde regeringen met voorspelbaar beleid. Regeren met dit nieuwe systeem maakt meer zekerheid en snelheid mogelijk. Natuurlijk blijft een 'cohabitation' d.w.z. een politiek tegengestelde MP ten opzichte van een meerderheid van de Tweede Kamer met in meerderheid een andere politieke kleur mogelijk. Dat zal vaak lastig zijn, maar niet onmogelijk. Het is de consequentie van democratie, waarvan de

staatsmacht nu eenmaal gespreid moet zijn. Dat kan zich in een andere vorm overigens ook voor het huidige stelsel voordoen met coalitieregeringen, die geen hecht regeringsteam kunnen vormen, vanwege te grote onderlinge tegenstellingen en onwil om het landsbelang boven het eigen partijbelang te stellen. Uiteendrijvende krachten als de invloed van kwaadwillig gebruik van sociale media, leugens of nepnieuws dragen ertoe bij. Ook daartegen is verweer met een sterker stelsel noodzakelijk.

7.2 Vaste verkiezingsmomenten: om de twee jaar alternerend voor Tweede Kamer

De verkiezingen van de MP resp. de Tweede Kamer geschieden alternerend om de twee jaar. Voor beide dus voor een periode van vier jaar. De verkiezingen voor de MP gaan eveneens in twee rondes. De eerste ronde mag in principe iedereen, die aan minimumeisen voldoet, kandidaat zijn. In de tweede - een week later - nemen alleen de twee met de grootste steun uit de eerste ronde het tegen elkaar op. Elke stem telt in elk van de beide rondes. In de tweede ronde heeft iedere kiezer wederom een vrije keuze tussen de twee overgebleven kandidaten. Zijn vier jaar durende mandaat van de kiezers brengt stabiliteit en voorspelbaarheid met zich mee, nu hij niet tussentijds kan worden weggestuurd. Voor het te voeren beleid een groot voordeel. Het biedt stabiliteit en zekerheid en daar is in het huidige tijdsgewricht grote behoefte aan gelet op de grote vraagstukken, die alleen al de komende decennia voorliggen en de urgentie die ermee gepaard gaat.

7.3 Het staatshoofd

De Koning is in ons Koninkrijk der Nederlanden het staatshoofd. Als zodanig is hij de eerste vertegenwoordiger van ons land in binnen- en buitenland. Dat staat niet expliciet in de Grondwet, maar wordt breed zo ervaren en geaccepteerd, al zijn er altijd wel tegengeluiden te horen. In 1848 is ervoor gekozen, dat de Koning lid is van de regering, echter zonder aan ministerraadvergaderingen te mogen deelnemen en zonder stemrecht. De Koning heeft het ongeschreven recht 'de regering te adviseren, bemoedigen en waarschuwen' (de ook in ons land geldende leer van de Engelsman Bagehot). Hij is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk.

Door de rechtstreekse verkiezing van de MP, kan de Koning straks geen lid meer zijn van diens regering. Hij kan als staatshoofd niet 'onder' hem functioneren. Bij Koning Willem II, die vanwege zijn eerdere absolute regeerstijl na zijn 'Wende' in 1848 met zijn lidmaatschap van de regering door de regering onder controle gehouden kon worden, vond men dat nog nodig. Nu geldt die situatie al lang niet meer. Bij de vorming of restauratie van een kabinet is van de laatst overgebleven feitelijk politieke macht met een koninklijke aanwijzing van een (in)formateur sinds het aantreden van Koning Willem-Alexander, geen sprake meer. Ook daarom is er voor zo'n koninklijk lidmaatschap van de regering geen grond. De beëindiging ervan betekent, dat zijn positie van feitelijk staatshoofd nu wel in de Grondwet wordt vastgelegd, met inbegrip van zijn staatsrechtelijke verhouding tot de regering. Daarover mag nooit een misverstand ontstaan.

Zijn onschendbaarheid en de ministeriële verantwoordelijkheid voor zijn doen en laten blijft bestaan. Zijn huidige rechten en plichten blijven in principe in stand, al zal de Troonrede op

Prinsjesdag in aanwezigheid van de Koning, de Koningin en de Prins(es) van Oranje voortaan door de MP worden voorgedragen. Ook daarin een terechte modernisering. Maar 'geen Oranje voor de franje', daaraan heeft Nederland, al is het maar vanwege de kosten, geen enkele behoefte. Niet iemand met een hoe ook politiek gekleurd verleden. Wel een die van jongs af aan boven partijen staat met oog voor alle Nederlanders, zich bewust van zijn verantwoordelijkheid en goed opgeleid en gemotiveerd met enige armslag zijn hoogwaardige ambt kan vervullen. Dat is modern koningschap in een gemoderniseerd staatsbestel.

7.4 Rechterlijke toetsing van de wet aan de Grondwet door alle gerechten, een aparte Constitutionele Kamer binnen de Hoge Raad

Of parlement en regering zich voortaan aan de eigen wetten en regels houden wordt met een vaste toetsing van de wet door elke rechter aan de Grondwet met haar preventieve en repressieve werking goed verzekerd. Dit geldt in het bijzonder de bewaking van de grondrechten van de burgers. Om op dit onderwerp eenheid en duidelijkheid in rechtstoepassing door de rechter te verkrijgen, wordt als hoogste instantie binnen de gehele gang van de rechtspraak een Constitutionele Kamer binnen de Hoge Raad opgericht, zoals door de voormalige President van de Hoge Raad Geert Corstens eerder is bepleit. De kans op ooit politiek gekleurde benoemingen van constitutionele rechters is dan veel minder. Het leidt ook tot minder bureaucratie en kosten. Dit kan door inbedding in de gehele rechterlijke organisatie voorkomen worden. De rechtsstaat, waarin wij als door wet en recht beschermde burgers willen verkeren, krijgt zo weer nieuwe glans. De Bestuursrechtspraak gaat - gelet op de principieel gewenste grotere scheiding der machten - van de Raad van State over naar de rechterlijke macht. Ook andere zelfstandig opererende rechtscolleges worden qua beheer, benoeming en ontslag overigens tot de rechterlijke macht gerekend en vallen dus in hoogste instantie ook onder het gezag van de Hoge Raad.

7.5 De onafhankelijkheid van de rechterlijke organisatie versterken en beter toerusten

Het beleid omtrent het beheer van de organisatie van de rechterlijke macht dient meer onafhankelijk van de regering door de eigen Raad voor de Rechtspraak (RvR) gevoerd te kunnen worden, om op deze manier elke politieke beïnvloeding van rechters bij de uitoefening van hun ambt te voorkomen. Ook andere zelfstandig opererende rechtscolleges dienen qua beheer, benoeming en ontslag voortaan tot de rechterlijke macht te worden gerekend. De waarde van een onafhankelijke rechtsspraak kan niet genoeg worden benadrukt. Wij leren van EU-staten als Polen of Hongarije, dat met een bindende voordracht van het rechtspreekorgaan waarin van een vacature sprake is, de benoeming en ontslag van rechters door de Raad voor de Rechtspraak de voorkeur verdient boven benoeming door de Kroon i.c. een politiek gestuurde regering. De benoeming van de leden van de RvR geschiedt voortaan door een vertegenwoordiging uit de rechterlijke macht zelf. De voor de rechterlijke organisatie benodigde financiële middelen worden door de RvR vastgesteld en ongewijzigd in het wetsontwerp Rijksbegroting van ieder jaar opgenomen, ter goedkeuring door het parlement. Een commissie uit de Tweede Kamer zal

in regelmatig openbaar gesprek met de RvR haar gevoerde beleid moeten kunnen volgen en met haar bespreken. De verantwoordelijkheid van de regering c.q. de minister van Justitie voor de rechtspraak is ermee verlegd. De minister zal zich vooral kunnen concentreren op preventief veiligheidsbeleid en de aansturing van OM en politie. En in toenemende mate de internationale component ervan.

7.6 Eventuele opheffing Eerste Kamer

Na de realisatie van 6 van de 7 voorstellen is het tijd voor de beslissing om de Eerste Kamer op te heffen. Of haar betekenis met de genoemde moderniseringsmaatregelen voldoende wordt gecompenseerd hangt allereerst af van het oordeel van de Tweede Kamer. Hierbij speelt een groot aantal factoren mee. O.a. de getrapte wijze van verkiezing van de Eerste Kamer die niet meer van deze tijd is, de activiteiten van de leden daarbuiten kunnen tot ongewenste belangenverstrengeling leiden, de werklast als nevenfunctie naast een volwaardige baan is met name voor de vele kleine fracties zwaar en nog vele andere aspecten. Last but not least ondergraaft een tweede politieke wegging van wetsvoorstellen naast die van de Tweede Kamer het groter geacht gewicht van de Tweede Kamer, al is op zichzelf een second opinion over belangrijke wetsvoorstellen zinvol. Dit is zeker het geval wanneer de coalitie van de regeringspartijen in de Eerste Kamer niet de meerderheid vertoont als die in de Tweede Kamer. Hoezeer ook een tweede deskundig oordeel op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, financiële degelijkheid en juridische kwaliteit zinvol is, lijkt met de invoering van de rechterlijke toetsing van de wet aan de Grondwet en met een meer zorgvuldig onderbouwde regeringsopvatting over het advies van de Raad van State over het betreffende wetsontwerp, een definitief besluit over het verdere bestaan van de Eerste Kamer mogelijk. Onder grote dankzegging van de meer dan 220 jaar lang het land bewezen gewichtige diensten (vanaf 1815) hangt het uiteindelijk af van wijze zelfreflectie van die Eerste Kamer. Het is nu al wel tijd voor een grondig onafhankelijk onderzoek naar de waarde van de Eerste Kamer in het staatsbestel van nu en in de toekomst. De uitkomst zal ongetwijfeld behulpzaam zijn bij de uiteindelijke oordeelsvorming. Juist als de Eerste Kamer overtuigd is van haar betekenis behoort zij daar geen bezwaar tegen te maken.

8. De voorbereiding en besluitvorming van de Grondwetherziening

8.1 Driemanschap, voorlichting en reactiemogelijkheid

De Raad van State zal vanwege het grote belang door de regering gevraagd kunnen worden een voordracht te doen voor de benoeming van de voorzitter en de twee leden van een 'tweede' Driemanschap Grondwetherziening. Op verzoek van de regering zal dit Driemanschap uiterlijk binnen 1,5 jaar een voorstel voor het herzieningsontwerp van de Grondwet uitbrengen, waarvan de in dit plan genoemde zes grote moderniserings- en versterkingsmaatregelen de kern vormen. De start met bijbehorende benoeming van de voorzitter en de twee leden zal direct na een positief resultaat van het referendum (zie hiervoor hoofdstuk 10) kunnen plaatsvinden. De regering toont zich hiermee bereid het uitgebrachte voorstel samen met haar commentaar als

concept naar buiten te brengen. Zij heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor het voorlichtingsaspect aan de bevolking. Een handleiding voor door de regering te faciliteren informatie, voorlichting en reacties van burgers, instellingen of bedrijven over dit project is onmisbaar. Hiervoor is na het uitbrengen van het concept een half jaar beschikbaar. Daarna stelt de regering definitief het wetsvoorstel vast en legt het aan de Tweede Kamer ter behandeling voor.

8.2 Het besluitvormingsproces

Het besluitvormingsproces dient conform de in de Grondwet voorgeschreven herzieningsroute plaats te vinden: na de eerste aanvaarding van het wetsontwerp Grondwetherziening door beide Kamers der Staten-Generaal volgen ontbinding van de Tweede Kamer, verkiezingen voor de Tweede Kamer en vervolgens moet de belangrijkste barrière geslecht worden van de goedkeuringseis met twee/derde meerderheid van de uitgebrachte stemmen van de leden van beide Kamers der Staten-Generaal, de zgn. 'tweede lezing'.

8.3 De uitvoering

De laatste stap betreft de uitvoering van de (grond)wettelijk en organisatorisch te nemen maatregelen. De rechtstreekse verkiezing van de MP wordt spoedig na aanvaarding van de Grondwetherziening gehouden. Hij is verantwoordelijk voor de verdere uitvoering van de verder te nemen maatregelen. Een zeer belangrijk en lastig punt in die fase is de al of niet opheffing van de Eerste Kamer. Of de Eerste Kamer zelf het inzicht zal hebben, zal dan vooral van haar eigen oordeel afhangen.

9. Voorafgaand referendum modernisering staatsbestel

Gepaard met duidelijke en modern te verspreiden informatie over het plan met de bijbehorende zes voorstellen zal het gehele moderniseringstraject voorafgegaan worden door een 'referendum modernisering staatsbestel', als niet mis te verstane signaal van de bevolking aan de politiek. Slechts met een spoedwetje is dit mogelijk te maken. De politiek pakt met het maken van dit wetje haar verantwoordelijkheid, want zonder dat geen referendum, hooguit een petitie en waarschijnlijk geen sprake van een zo noodzakelijke modernisering van het staatsbestel. Ik ontom daarom niet aan een welgemeende waarschuwing, dat met het al zo ernstig geslonken vertrouwen in 'Den Haag', de gegroeide spanning in het land dan verder zal kunnen oplopen met inbegrip van de kans op een groot staatsrechtelijk ongeluk. We moeten nu op tijd zijn en niet te laat. Bij gebleken referendumsteun zal, zo is mijn inschatting, politiek 'Den Haag' in lijn hiermee de handschoen oppakken en het hierna geschetste moderniseringstraject in gang zetten. Wil het beoogde eindresultaat in vier jaar het Staatsblad kunnen halen, zal dit referendum eind 2024/begin 2025 gehouden moeten worden. Met Prinsjesdag 2025 zal dan het eerste deel met een initiatiefvoorstel tot Kieswetwijziging gepresenteerd kunnen worden. Welke Kamerleden durven zo'n voorstel in te dienen?

10. Het tijdpad

De vijf fases

Met de onderstaande fasering moge duidelijk zijn dat inclusief medewerking van het parlement voor het hele proces minstens vier tot zes jaar (of meer) nodig is. Daarom er maar niet aan beginnen is geen optie. Zo moge uit het voorafgaande duidelijk zijn. Gelukkig is er de mogelijkheid spoedig de eerste stap te nemen met een op zich eenvoudige wijziging van de Kieswetgeving. Het oogmerk daarvan is in eerste instantie versterking van de Tweede Kamer. Het biedt dan het perspectief dat aansluitend een Grondwetherziening met meer kans op succes in gang gezet kan worden. Het voorafgaande referendum zal het startschot kunnen zijn om de zaak in beweging te brengen.

Dat er alleen al serieus aan modernisering van ons landsbestuur begonnen gaat worden, kan het zo geschonden vertrouwen van de burger in haar overheidsbestuur weer doen toenemen. Dat moet doorslaggevend zijn voor de politiek om hiermee aan de slag te gaan. We moeten echt net nog op tijd hiermee gereedkomen.

Fase 1a: Referendum, eind 2024/begin 2025

Voorafgaand aan de behandeling van het initiatiefwetsontwerp Kieswetwijziging in de Tweede Kamer wordt het referendum gehouden. Het gaat dan over de vraag of een brede modernisering van ons staatsbestel wenselijk is. In de verwachting dat 20% zich van stem onthoudt, lijkt een uitslag met meer dan 40% van de uitgebrachte stemmen vóór de grote moderniseringsvoorstellen genoeg om regering en parlement hier niet aan voorbij te kunnen laten gaan al is het referendum niet bindend. Uiteraard zal de nodige informatie over de hierna volgende aanpak en voorstellen gecommuniceerd moeten worden. Zo ja, dan zal de politiek zich gesteund weten stap drie te doen. Doet zij dat niet, dan draagt zij wel een heel grote verantwoordelijkheid voor de niet te onderschatten gevolgen onder de bevolking. Nog net op tijd, is niet een loze aansporing.

Fase 1b: Kieswetwijziging eind 2025 en Kamerverkiezingen nieuwe stijl in 2026

a. Kieswetwijziging

De versplintering van de Tweede Kamer wordt allereerst en met de hoogste prioriteit beëindigd. Met voorafgaande verkiezingen (eerste ronde) op de partij van ieders keuze wordt het aantal aan de Kamerverkiezingen deelnemende partijen beperkt tot zes. Een maand later heeft de kiezer bij de definitieve Kamerverkiezingen (tweede ronde) wederom een vrije keuze uit de kandidaten van een van de zes grootste partijen uit de voorverkiezingen, ongeacht zijn eerdere keus in de voorronde. Met deze aanpassing kan de Kamer haar taak weer naar behoren gaan uitvoeren en is de betekenis van de Kamer belangrijk versterkt. De zo versplinterde wetgevende *onmacht* van het parlement wordt weer werkelijk wetgevende *macht*. Met het grondwettelijk verbieden van fractieafsplitsing komt het slot op de deur.

b. Verkiezingen nieuwe stijl in 2026

Deze bestaan dus uit twee rondes en worden om de vier jaar gehouden. De eerste verkiezingen nieuwe stijl worden direct aansluitend op het definitief worden van de Kieswetwijziging gehouden:

De 1^{ste} ronde: de voorverkiezingen van de politieke partijen die met de daarna volgende Kamerverkiezingen mogen meedoen. Elke kiezer kan de partij van zijn voorkeur kiezen. De grootse zes gaan door naar:

De 2^{de} ronde, die een maand later gehouden wordt. Daarin worden de Tweede Kamerleden gekozen uit de kandidatenlijsten van de zes grootste partijen uit de eerste ronde.

De Tweede Kamer wordt aansluitend op de afkondiging van de gewijzigde Kieswet en de daarna gehouden verkiezingen nieuwe stijl, ontbonden op de dag voorafgaande aan de beëdiging van de nieuwe Tweede Kamerleden.

Fase 1c: Voorbereiding Grondwetherziening in 2025 en 2026 door een 'tweede' Driemanschap

(het eerste werd gevormd voor het maken van de Grondwet voor de start van het Koninkrijk in 1814)

Aansluitend bij het definitief worden van de Kieswetwijziging volgt op advies van de Raad van State direct de benoeming door de regering van een Driemanschap Grondwetherziening belast met het maken van een Wetsontwerp van een Grondwetsherziening binnen twee jaar. Hierbij wordt in ieder geval vormgegeven aan de vijf eerdergenoemde moderniserings- en versterkingsmaatregelen inclusief een uitgebreide toelichting. Zij hebben de vrijheid ook andere voorstellen erin op te nemen, die zij, gelet op de doelstelling van de modernisering, noodzakelijk achten. Zij hebben anderhalf jaar voor het maken van een concept Grondwetsvoorstel. De regering biedt het z.s.m. aan de Tweede Kamer aan. Voorafgaand is een informatie- en inspraakprocedure voorbereid, ook financieel gefaciliteerd door de regering.

Fase 2: Besluitvormingsproces 2027 – 2028

1. Bekendmaking herzieningsvoorstel Driemanschap en mogelijkheid indiening van zienswijzen.
Zodra gereedgekomen, dient de regering het voorbereide Grondwetherzieningsvoorstel bekend te maken. Zienswijzen kunnen gedurende zes maanden ingediend worden bij het Driemanschap.
2. Bespreking van het (evt. aangepaste) Herzieningsvoorstel door een bijzondere Commissie Grondwetherziening van leden van Eerste en Tweede Kamer tezamen met het Driemanschap met zo nodig aanpassing van het voorstel door het Driemanschap.
3. Besluitvorming conform de bestaande Grondwetherzieningsregels en direct aansluitend afkondiging.

Fase 3: Feitelijke implementatie 2028 - 2030

1. Binnen 1 jaar na afkondiging Grondwetherziening eerste rechtstreekse verkiezing Minister-President uiterlijk in 2030 met de daarbij behorende gevolgwet- en regelgeving.
2. Evt. opheffing Eerste Kamer in 2030 volgens de grondwettelijke regeling.

3. Feitelijke invoering van de gevolgen van herziene Grondwetartikelen z.s.m. na 2030. Invoering van de Grondwetherzieningsbesluiten zo nodig met daarbij noodzakelijke wetgeving en/of overige maatregelen.

Bovenstaande fasering laat zien dat het gehele proces volgens de regels van wet en moderne bestuurskunst vele jaren moet doorlopen. Al met al is er veel te veel tijd mee gemoeid, meer dan verantwoord. Als gezegd: dan maar niet doen, is geen optie meer. Waar omstandigheden toe kunnen nopen, is het aan de politiek om het tijdbestek te verkorten, wanneer zij dit verantwoord acht.

Conclusie

Met de grote vernieuwing, die dit plan teweegbrengt, zullen we de veroudering van ons staatsbestel achter ons kunnen laten. Ons zo geschonden vertrouwen in het eigen landsbestuur zal met uitvoering van dit plan weer kunnen gaan groeien. Het versterkte moderne landsbestuur zal haar taak met nieuw perspectief kunnen gaan vervullen. Alleen al de kans, dat men zo'n traject wil aangaan, zal de oplopende spanning in de samenleving kunnen doen verminderen. De hoop doen groeien, dat onze historisch verworven, kostbare parlementaire democratie, rechtsstaat en grondrechten voor ons land er mee behouden kunnen worden.

11. Oproep aan alle Nederlanders

Alle Nederlanders kunnen in het referendum voorafgaande aan het gehele proces hun principiële instemming met modernisering en versterking van het staatsbestel aan regering en parlement laten blijken. In feite zal een geslaagd referendum door een grote opkomst met een positieve uitslag een dringende oproep aan ons landsbestuur zijn. Al is het alleen maar voor dit gezamenlijke doel: dit moderniseringsplan vraagt de versplinterde rijen van de politiek en samenleving te sluiten. Daarna gaat eenieder weer zijns weegs. Dan kunnen we hopelijk nog op tijd zijn. Wie pakt de handschoen op?

Geachte lezer,

Voelt u zich vrij om uw oordeel en inzichten met de auteur te delen door een e-mail te sturen naar modernisering.staatsbestel@gmail.com.

Ter informatie:

Paul Scholten (1939) is afkomstig uit een Amsterdamse juristen geslacht. Zijn grootvader, naar wie hij vernoemd is en zijn vader waren beide hoogleraren aan de toenmalige Gemeentelijke Universiteit (nu UvA). Hij begon na zijn militaire diensttijd en rechtenstudie in Leiden zijn carrière in de Rotterdams Havenbedrijf Pakhuismeesteren in 1967, (nu Vopak), gaf vanaf 1971 bij de gemeente Purmerend leiding aan de start van de uitbreiding van 20.000 richting 100.000 inwoners en werd op 32-jarige leeftijd benoemd als burgemeester van Delfzijl (1973-1980), Soest (1980-1989) en Arnhem (1989 – 2001) met na zijn pensionering nog drie waarnemingen. Hij beschreef in zijn "Schets van een Korte Grondwet" (uitgave WoltersKluwer van 2016) de eerste contouren van zijn huidige 'Plan Modernisering Staatsbestel'. Hij publiceerde de afgelopen jaren in NRC en Volkskrant en is nog steeds met voordrachten actief.