
Boekrecensie



Pieter Omtzigt | CDA

Omtzigts appèl. Liberalen moeten zich weer druk maken om macht en tegenmacht

door Maartje Schulz

Bespreking van Pieter Omtzigt, Een nieuw sociaal contract, Prometheus, Amsterdam, 2021, ISBN 978 90 446 4805 8.

Nederland mag dan een perfect aangeharkt land lijken, maar het is totaal nog niet af als het gaat om de rechtsstaat, zo is de conclusie van CDA-Kamerlid Pieter Omtzigt in zijn in maart dit jaar uitgebrachte boek *Een nieuw sociaal contract*. Het grootste probleem met de huidige Nederlandse politiek en maatschappij volgens hem? Een gebrek aan tegenmacht. De gevolgen er-

van zagen we volgens hem recentelijk het meest schrijnend in de toeslagenaffaire. Volgens Omtzigt moeten we burgers weer beter beschermen tegen de almacht en willekeur van de staat. Als er niks verandert, zullen dit soort schandalen, waarbij burgers ernstig worden getroffen, elkaar blijven opvolgen, meent hij (Omtzigt 2021, 67).

De kern van het huidige probleem beschrijft Omtzigt als volgt. “De politiek is een steeds kleinere zelfstandige kaste geworden die steeds minder geworteld is in, en onderdeel is van, de maatschappij. Politieke partijen wa-

ren altijd machtsmachines én bewegingen. Zij worden steeds meer enkel machtsmachines. Deze macht ondervindt nauwelijks tegenmacht, hooguit een beetje hindermacht. Maar niet genoeg van kritische, onafhankelijke media. Niet van het middenveld, dat bestaat uit clubs die vaak hun inkomsten krijgen uit de subsidieruif van de staat of uit een loterij. En ook de rechterlijke macht, het parlement en de ombudsman laten forse steken vallen bij hun functie om de burger, het gezin te beschermen tegen de almacht en de willekeur van de staat” (Omtzigt 2021, 9).

Het is dat de CDA'er nog nadruk legt op 'het gezin' aan het eind van de bovenstaande passage, maar anders zou je verwachten dat een liberaal deze tekst zou hebben opgetekend. Macht en tegenmacht is immers een klassiek liberaal thema. Want alleen een systeem met grondrechten en macht en tegenmacht kan ervoor zorgen dat de individuele vrijheid – dé kernwaarde van het liberalisme – goed wordt gewaarborgd. De staat is aan de ene kant nodig voor de borging van deze (grond) rechten, maar tegelijkertijd is hiervoor nodig dat de macht van de staat binnen de perken wordt gehouden. Door tegenmacht kan tirannie van de staat worden voorkomen en blijft de liberale democratie functioneren.

Verdeling van de macht is hierbij de sleutel. Dat wist de Franse Verlichtingsfilosoof Charles de Montesquieu in de 18e eeuw al. Montesquieu beargumenteerde in 1748 in het boek *De l'Esprit des Lois* (Over de Geest der Wetten) dat er een scheiding der machten moest zijn. En wel in een wetgevende, een

uitvoerende en een rechtsprekende macht. De welbekende *trias politica*. In Nederland bestaat er overigens geen strikte scheiding der machten. De uitvoerende macht – de regering – heeft immers ook wetgevende taken. Het gaat in de Nederlandse context dan ook meer om een zekere machtsbalans, waardoor de macht niet naar één kant doorslaat. Machtspreiding en *checks and balances* dus.

Overigens hield niet alleen de Franse Montesquieu zich bezig met de zoektocht naar een goede machtsverdeling. Ook de Nederlandse liberaal Johan Rudolph Thorbecke dacht na over macht en tegenmacht in het politieke systeem. Zo vond hij, in zijn poging de Nederlandse staatsinrichting te veranderen, dat regering en volksvertegenwoordiging wezenlijk gescheiden moesten zijn. In zijn politiek testament *De Narede* (1869) beschreef Thorbecke zijn ideale systeem: “Een verband van elkaar wederkeerig beperkende organen, aangelegd om met vrijheid zamen te werken tot een wetgeving en een bestuur, die aan de eischen van een juist, regtvaardig, nationaal verstand beantwoorden.”

In Omtzigts toespraak dit jaar, toen hij door de JOVD tot 'Liberaal van het jaar' werd bekroond, haalde hij Thorbecke ook aan. Zo sprak Omtzigt: “De tegenmacht is uitgeschakeld: coalitiepartijen zijn gecommiteerd en maatschappelijke organisaties zijn gebonden middels maatschappelijke akkoorden. En pas dan verneemt Nederland en de burger wat het akkoord is. Hoe ze tot stand gekomen zijn blijft vaak geheim en een echte publieke discussie blijft uit. De gang van

zaken rondom de akkoorden wijkt in geheimhouding niet af van de Leidse gemeenteraad die Thorbecke zag: gesloten deuren voor de betrokken burger. Een gevolg is dat de cultuur van controle, van tegenmacht, langzaam uit Nederland verdwijnt.”

Het verbaast dan ook niet dat Omtzigt zelf vaak hamert – of dat nu in zijn nieuwe boek, achter de interruptiemicrofoon in de Tweede Kamer of in mediaoptredens is – op de noodzaak tot transparantie en openheid van informatie en op de onafhankelijke, kritische en controlerende rol die Kamerleden volgens hem zouden moeten spelen. Zeker de afgelopen jaren lijkt hij zelf redelijk succesvol – blijkens zijn belangrijke rol in het naar boven halen van de toeslagenaffaire – zich te gedragen naar dit eigen ideaalbeeld van hoe een Kamerlid zich dient op te stellen.

Maar de Tweede Kamer als geheel lijkt daar minder in te slagen. Platform voor onderzoeksjournalistiek Investico onderzocht de effectiviteit van het Kamerwerk gedurende de laatste regeerperiode (Kuijpers, Muntz en Salomons 2021). Daaruit blijkt dat de Kamer weinig effectief is in het volbrengen van eigen voorgestelde wetten (van alle 56 initiatiefwetten onder Rutte III werden er slechts negen aangenomen) en dat de Kamer steeds minder tijd en aandacht besteedt aan het controleren van nieuwe wetten. Debatten over wetgeving worden verdrongen door actuele problemen die de plenaire agenda domineren, zo blijkt uit een data-analyse. Ze verdwijnen uit het zicht naar een klein commissiezaaltje. In de plenaire zaal gaat het vaak over de waan

van de dag, waarbij Kamerleden kunnen scoren met *oneliners* en zo de media halen. Het verplaatsen van debatten over wetgeving naar kleine zaaltjes is een politieke overwinning van het bestuur op de controlerende macht, zei Voermans tegen Investico. “Het is *killing* voor het parlement. Kamerleden mogen nu in een achterkamertje, waar niemand hen ziet, meedenken over een nieuwe wet. Maar politiek kapitaal gaan ze er niet van krijgen. En zonder politiek kapitaal ben je als volksvertegenwoordiger vleugellam.”

Daarnaast volgen individuele Kamerleden (zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer) van regeringspartijen doorgaans de lijn van de coalitie, of zij nu zelf werkelijk als individuele Kamerleden achter die lijn staan of niet. Dat bleek al uit een geschrift van de TeldersStichting uit 2013 en is nog steeds het geval (Van de Velde e.a. 2013, 104). Die praktijk is waarschijnlijk goed voor de stabiliteit van het kabinet, maar wat minder goed voor de kritische, onafhankelijke en controlerende houding van Kamerleden. Dit remt het vrije debat in de politieke arena en daarmee de tegenmacht ten aanzien van de regering. Sowieso krijgt de Tweede Kamer ten opzichte van ministers, met hun leger aan ambtenaren, relatief weinig ondersteuning. Qua hoeveelheid middelen is ‘de strijd’ tussen Kamer en regering – die er sowieso door een sterk monistische traditie (verwevenheid tussen parlement en regering) met meerderheidscoalities en dichtgetimmerde akkoorden al nauwelijks is – geen eerlijke.

Het zijn allemaal geen nieuwe fenomenen.

In 1999 werd er bijvoorbeeld al uitgebreid in een artikel, getiteld ‘De technocraat overziet de polder’, in dagblad *Trouw* over geschreven. Zo schreef journalist Marcel ten Hooven: “We zijn gewend geraakt aan fractiediscipline, stemdwang, Torentjesoverleg en regeerakkoorden waarin coalitiefracties zich tot in details verplichten aan het te voeren beleid. In plaats van ongebonden controleurs zijn de coalitiefracties eerder waterdragers van de regering, met als belangrijkste taak een efficiënt en doeltreffend bestuur” (Ten Hooven 1999). Ten Hooven trok in dit artikel de conclusie die Omtzigt nu in feite ook maakt: “Een politiek stelsel dat verstoken blijft van tegendruk, is een kwetsbaar stelsel waarin machtsmisbruik op de loer ligt.”

Omtzigt doet in zijn boek dan ook een aantal voorstellen om de rechtsstaat opnieuw te ‘kalibreren’ (Omtzigt 2021, 67). Een van de

ideeën is het instellen van een grondwettelijk hof, waarbij aangenomen wetten zouden kunnen worden getoetst aan de Nederlandse Grondwet. Op dit moment kunnen wetten alleen worden getoetst aan rechtstreeks doorwerkende internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Maar de drempel om dat te doen ligt hoog, concludeert Omtzigt. Het is in de praktijk dus vooral aan het parlement om te zorgen dat grondrechten van burgers goed worden geborgd in het wetgevingsproces, maar een garantie dat de wet wordt ingetrokken of aangepast wanneer deze de rechten van burgers schendt, is er niet. Zo schrijft Omtzigt: “Coalitiepartijen zijn vaak gebonden aan uitgebreide regeerakkoorden en maatschappelijke akkoorden, waardoor deze toetsing naar de achtergrond verdwijnt, zelfs wanneer de Raad van State waarschuwt” (Omtzigt 2021, 189).

In de Tweede Kamer | CDA





Het instellen van een constitutioneel hof zou de klassieke Nederlandse grondrechten van burgers volgens hem beter beschermen. Eerder werd er in *Liberale Reflecties* (mei 2020) door VVD'er en jurist Erik Verweij voor constitutionele toetsing gepleit. Het is voor liberalen – die de bescherming van klassieke grondrechten hoog zouden moeten hebben zitten – op zijn minst interessant om een vorm van constitutionele toetsing te overwegen. Maar mogelijk zijn er ook andere methoden te bedenken die zouden kunnen leiden tot betere bescherming van de rechten van burgers in wetgeving. Bijvoorbeeld door de rol van de Raad van State zo proberen in te richten dat deze, met een onaf-

hankelijke juridische blik, meer tanden krijgt om de grondrechten van burgers te borgen.

Daarnaast pleit Omtzigt er in zijn boek voor om als Kamer meer tijd te nemen voor het wetgevingsproces (Omtzigt 2021, 191). Nu spreken portefeuillehouders zich namelijk alleen generiek uit over of ze het met een wet eens zijn of niet, maar vaak geldt; *the devil is in the details*. Vragen zoals “klopt de afbakening van mensen die ergens recht hebben of niet?” zijn misschien niet zo spannend, maar wel belangrijk stelt Omtzigt (2021, 191). Bijvoorbeeld voor de zorgvuldigheid en daarmee een goede uitvoering van wetten. De Kamer zou wat Omtzigt betreft daarom vaker de mogelijkheid voor een wetgevingsoverleg moeten inzetten, waarbij wetten artikelsgewijs worden behandeld. Ook voormalig VVD-fractie leider Klaas Dijkhoff kwam, vlak voor zijn vertrek uit de politiek, met het idee om wetgeving serieuzer te behandelen. Zo sprak hij in de Tweede Kamer: “misschien moeten we gewoon één dag in de week de actualiteit en de politiek doen, en drie dagen in de week saaie dingen die echt belangrijk zijn.”

Omtzigt komt nog met een aantal andere nuttige voorstellen, zoals het doorbreken van de traditie dat de regering altijd haar eigen adviescommissies instelt (Omtzigt 2021, 62). Extern toezicht moet een stuk onafhankelijker. Zo legt Omtzigt uit dat toezicht vaak onder de minister valt die zelf ook verantwoordelijk is voor de dienst of het ministerie waarop toezicht wordt gehouden (Omtzigt 2021, 197). Daarnaast pleit hij voor minder subsidie-afhankelijkheid van

en verwevenheid van maatschappelijke organisaties met de overheid (Omtzigt 2021, 198). Maatschappelijke organisaties zouden weer zoveel mogelijk zelfstandige verenigingen moeten worden waarvan mensen lid kunnen zijn. Een voorstel dat ook mooi past in de liberale traditie van vrijwillige verbanden. Ook pleit Omtzigt voor minder voorlichters en meer denktanks (Omtzigt 2021, 201). Volgens hem ligt de verhouding tussen mensen die zich bezighouden met communicatie versus mensen die zich bezighouden met vrije denkvorming totaal scheef. Als voorbeeld in het boek noemt hij onder meer de relatief kleine omvang van wetenschappelijke instituten van politieke partijen, maar bijvoorbeeld ook van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

In meer algemene zin pleit Omtzigt voor een mentaliteitsverandering in Nederland. Dus zowel bij burgers, als bij bijvoorbeeld media en politiek (“politici die niet uit ijdelheid, uit machtsbehoud, uit routine in de frontlinie staan, maar uit dienstbaarheid, om maatschappelijke belangen te dienen”). Daar zou wat mij betreft specifiek aan mogen worden toegevoegd dat partijen bij zichzelf ook te rade mogen gaan over op basis van welke persoonlijkheidscriteria Kamerleden worden geselecteerd. Is dat vooral op loyaliteit en ‘*team spirit*’ of is er ook ruimte voor het meer kritische, onafhankelijke type? En waarom komt het eigenlijk in de praktijk nooit voor dat Eerste en Tweede Kamerleden binnen hun fractie anders stemmen; zou daar niet meer individuele vrijheid mogelijk zijn?

Een minder vruchtbaar voorstel vanuit liberaal oogpunt is Omtzigts idee voor een nieuw kiesstelsel gebaseerd op kieskringen langs provinciale lijnen. Vanuit deze provinciale kieskringen zou volgens Omtzigts plan het gros van de Kamerleden moeten voortkomen. Dit idee leidt volgens hem tot een betere band tussen kiezer en gekozene. Maar daar moeten toch een paar kanttekeningen bij worden geplaatst. Ten eerste moet worden opgemerkt dat geografie nog geen band veronderstelt. En ten tweede hoeft die geografische band, als die er al is, helemaal geen belangrijke factor te zijn voor een kiezer. Een kiesstelsel dat sterk regionaal gericht is dwingt de stemmer in een mal van provincialisme en beperkt daarmee de keuzevrijheid van de individuele stemmer. Zo zou het de kiezer belemmeren te kiezen voor iemand die over de kwaliteiten beschikt die hem of haar zeer aanspreekt, maar in een andere provincie woont. Dat zou toch jammer zijn. Omtzigt is overigens zelf een goed voorbeeld om bij dit argument aan te halen: de meeste van zijn stemmers zullen niet op hem hebben gestemd omdat hij uit Overijssel komt, maar omdat hij in de ogen van velen zo’n goed onafhankelijk, controlerend Kamerlid is. Als je het directe mandaat van volksvertegenwoordigers zou willen versterken, zijn er ook andere, meer liberale, kiesstelsels mogelijk. Bijvoorbeeld een systeem waarbij de uiteindelijke lijstvolgorde binnen een fractie volledig wordt bepaald door het aantal stemmen dat individuele kandidaat-Kamerleden behaalden in de verkiezingen.

Niet elk idee in het boek van Omtzigt is

dus al een scherpgeslepen diamant. Al zijn voorstellen zijn nog slechts grofmazig op papier gezet. Maar als Omtzigt met zijn nieuwe boek een ding duidelijk maakt, dan is het dat het de hoogste tijd is om ons in ieder geval te *bekommeren* over onze politieke cultuur, rechtsstaat en inrichting van de democratie. Werk aan de winkel dus. Zeker ook voor liberalen. Het kan namelijk niet zo zijn dat een christendemocraat de luidste stem vertolkt op klassiek-liberale thema's als de rechtsstaat en macht en tegenmacht.

- De Montesquieu, C., *De l'Esprit des Lois*, Genève, 1748.
- Thorbecke, J.R. *De Narede*, Deventer, 1869.
- Verweij, E., 'De rechtsstaat in vrijheid. Inperking van het constitutioneel toetsingsverbod', *Liberaal Reflecties*, 2020, nr. 1 (mei), pp. 65-74.

Maartje Schulz is politicoloog en wetenschappelijk medewerker bij de TeldersStichting.

Literatuurlijst

- Van den Akker, J., Van den Berg, C., Van Schie, P., Van de Velde, M., Zilverentant, H., *De plicht der politieke partijen: kiezers, partijleden en politici in een open partijdemocratie*, geschrift 118 van de Prof.mr. B.M. TeldersStichting, Den Haag, 2013.
- Ten Hooven, M., 'De technocraat overziet de polder', *Trouw*, 29 mei 1999, URL: <https://www.trouw.nl/nieuws/de-technocraat-overziet-de-polder~b6b6baae/>.
- Kuijpers, K., Muntz, T., Salomons, M., 'Wat geeft de wetgever om de wetten', *Investico*, 11 maart 2021, URL: <https://www.platform-investico.nl/artikel/wat-geeft-de-wetgever-om-de-wetten-geannoteerd-verhaal/>.