

06 — De zeven van Bern — een collegiale democratie als sluitsteen

In het eerste artikel van deze editie verwees ik naar 七つ道具 — de zeven gereedschappen van Benkei, de krijgermonnik die met zeven verschillende wapens een brug verdedigde. In dit afsluitende artikel verwijs ik naar zeven andere mensen. Niet zeven wapens van één persoon, maar zeven personen die samen één land besturen. Het zijn de **Bondsraden van Zwitserland**, gekozen voor vier jaar door het parlement, ieder met een eigen departement, en met een voorzitterschap dat **jaarlijks rouleert** tussen hen.

Wie deze zeven naast de Benkei-zeven legt, ziet niet alleen een literaire parallel. Hij ziet de oplossing voor wat alle voorgaande artikelen in deze editie hebben blootgelegd.

De Amerikaanse ontwerp-fout

In 1787 ontwierpen de Founding Fathers in Philadelphia een grondwet die voor zijn tijd vooruitstrevend was. Scheiding der machten, een tweekamerstelsel, indirecte verkiezing van de president via het kiescollege, een onafhankelijke rechterlijke macht. Maar op één punt namen zij een keuze die de tand des tijds slecht heeft doorstaan: zij concentreerden de uitvoerende macht in **één persoon**, gekozen voor **vier jaar**, met dóórlopende reële macht over een immens apparaat.

De Founders waren zich zelf bewust van de risico's. James Madison waarschuwde in *Federalist Paper nr. 10* uitdrukkelijk voor wat hij *factions* noemde — groeperingen die hun eigen kortcyclische belangen kunnen laten domineren over het algemene welzijn. Wat hij niet kon voorzien was wat de massamediale democratie van de twintigste eeuw met deze concentratie zou doen: één persoon wint een populariteitsverkiezing op één of twee dominante thema's, en krijgt vervolgens vier jaar lang uitvoerende macht over alle thema's tegelijk. De stemmer die in het stemhokje denkt aan migratie of belastingverlaging, geeft daarmee impliciet zijn fiat aan beslissingen over halfgeleiderbeleid, infrastructuur, monetaire koers en buitenlandse handel — onderwerpen waarover hij niet werd gevraagd en waarover hij doorgaans geen oordeel kan vormen.

Dit is precies de rangorde-fout die ik in artikel 03 — *De vergeten orde* — heb beschreven, nu op het hoogste niveau van het politieke ontwerp. Eén populariteitsstem wordt vermenigvuldigd over alle ordes tegelijk. Een derde-orde-bezorgdheid verheft een persoon tot eerste-orde-besluitnemer.

De Zwitserse correctie van 1848

In 1848 vergaderde de Zwitserse grondwetscommissie in Bern. Zij keken naar de Amerikaanse grondwet als model. Zij namen er veel uit over: federale opbouw, bicameraal parlement, scheiding der machten, fundamentele grondrechten. Maar op het punt van de uitvoerende macht weken zij bewust af.

Waar Amerika één president installeerde, koos Zwitserland voor **zeven Bondsraden** — een *collegiaal* uitvoerend orgaan. Elk lid leidt één van de zeven federale departementen. Het voorzitterschap — het Zwitserse *Bundespräsident* — wisselt elk jaar tussen de zeven, op basis van anciënniteit. Niemand bouwt persoonlijke macht op. Niemand wordt charismatisch leider.

De *Bundespräsident* is letterlijk *primus inter pares* — eerste onder gelijken — voor één jaar, en treedt dan terug.

Daarbovenop bouwden de Zwitsers nog een tweede correctie in. Waar de Amerikanen via getrap kiesrecht een filter installeerden tussen volk en president, kozen de Zwitsers voor het tegenovergestelde: **directe democratie op concrete vragen**. Drie tot vier keer per jaar krijgen Zwitserse burgers een specifiek voorstel voorgelegd — een wet, een grondwetswijziging, een internationaal verdrag — en zij stemmen ja of nee. Geen vermomming van een politieke voorkeur via een persoon. Geen blanco cheque. Eén onderwerp tegelijk, helder geformuleerd, één stem.

Het effect van deze twee ontwerpkeuzes is dat in Zwitserland een rangorde-fout buitengewoon moeilijk te maken is. Wie wil dat een eerste-orde-beslissing wordt genomen via een derde-orde-stemming, moet eerst zeven Bondsraden uit verschillende partijen overtuigen, daarna twee parlementaire kamers, en eventueel daarna nog een referendum waarin de burger niet op een persoon maar op de inhoud stemt. Het systeem heeft een ingebouwd filter dat derde orde van eerste orde scheidt.

Wat de cijfers zeggen

Het effect van dit ontwerpverschil is in koud cijferwerk zichtbaar. Zwitserland — een klein land zonder grondstoffen, zonder zeehaven, met vier officiële talen en complexe interne tegenstellingen — staat op vrijwel elke welvaartsmaatstaf in de top drie ter wereld. Het BBP per inwoner bedraagt in 2024 ongeveer **106.000 dollar** — meer dan anderhalf keer dat van Nederland (65.000) en ruim twee keer dat van Duitsland (52.000). De productiviteit per gewerkt uur ligt op 98,5 dollar (PPP) — vergelijkbaar met Singapore en boven elke EU-lidstaat.

Belangrijker dan deze ene cijfers is het patroon dat zichtbaar wordt wanneer we de **NEPK** van Zwitserland naast die van andere landen leggen. NEPK — *Netto Externe Productieve Kern* — is een maatstaf die ik in eerder werk heb ontwikkeld om door het BBP-cijfer heen te kijken naar wat een land werkelijk *zelf produceert en houdt voor zijn burgers*, los van doorvoer, financiële schaduwboekhouding en buitenlands eigendom van de productieve middelen.

Wat de grafiek toont is geen toeval. Twee landen staan aan de top: **Singapore** en **Zwitserland**. Beide hebben rangorde-bescherming ingebouwd in hun bestuursstelsel — Singapore via een dominant-partij-technocratie met expliciete legitimatie voor lange-termijn-economisch-beleid, Zwitserland via collegiale macht en directe democratie op zaken. Twee tegenovergestelde wegen, hetzelfde resultaat: een productieve kern die groot is en stabiel groeit.

In de bovenste middenmoot staan Taiwan, Zuid-Korea en — kleurrijk genoeg — China, alle drie met groene delta-getallen die wijzen op een nog groeiende productieve kern, gebouwd op de Japanse kwaliteitsdiscipline die in het eerste artikel werd besproken.

Bijzonder zijn ook twee EU-laggards die juist *niet* laggards blijken te zijn. **Polen** scoort met 8,5 procent gelijk aan Australië, maar met een aanmerkelijk grotere jaarlijkse stijging van +0,4 procentpunt — de hoogste in de hele Europese Unie. Polen heeft sinds 2004 zijn maakindustrie systematisch opgebouwd in nauwe samenwerking met de Duitse industrieële keten, en is daarmee de stille winnaar van de Europese herschikking. **Estland** — een klein land met slechts 1,3 miljoen inwoners — toont met +0,2 een vergelijkbare stijging op een lager niveau,

opgebouwd via een digitaal-economisch ontwerp (e-residency, digitale overheid, ICT-gerichte export). Polen en Estland zijn de twee Europese landen die in de laatste vijf jaar bewust rangorde-discipline op productiviteit hebben gevoerd, en de cijfers tonen het resultaat.

De overige Europese laggards — Duitsland, Frankrijk, Italië, VK, Nederland, Malta, Portugal — tonen oranje en rode kleuren. Niet alleen Nederland verliest productieve kern; vrijwel heel Europa doet het. Maar Nederland staat met **4,2 procent** vooraan in de onderhelft, met de op één na grootste jaarlijkse daling van **0,4 procentpunt per jaar**. Alleen Zuid-Afrika — een land dat door industriële instabiliteit en politieke turbulentie wordt geteisterd — daalt sneller.

Letland staat met 4,5 procent en stabiele delta net iets boven Nederland — een Baltisch land dat geen daling vertoont en dus structureel sterker scoort dan ons land in 2026. Opvallend is verder **Ierland**: met een BBP per inwoner ver boven Nederland, scoort het op NEPK juist mager (6,5 procent), omdat veel van de Ierse productie multinational-doorvoer is die voor de Ierse burger niet als blijvende koopkracht beschikbaar komt.

Dit is geen ranglijst om trots op te zijn. Het is een waarschuwing.

De drie Europese laggards

Wat de grafiek bovendien laat zien, en wat in de Nederlandse pers nooit zo wordt gepresenteerd, is dat de drie grote Europese economieën met de zwaarste centralistische bestuursstructuur — Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland — alle drie in de onderste helft staan en alle drie dalen. Wat zij gemeen hebben is niet hun grootte of hun ligging. Wat zij gemeen hebben is een sterk gepersonaliseerd bestuursstelsel met dominante uitvoerende leiders — een Franse president, een Britse premier, een Nederlandse minister-president — die elk de Amerikaanse ontwerp-fout herhalen in eigen variant.

Duitsland staat iets hoger door zijn federalisme, dat een afgezwakte versie is van wat Zwitserland in extremis heeft doorgevoerd. Maar ook Duitsland verliest, met 0,3 procentpunt per jaar. Dat is geen toeval. Duitsland heeft sinds 2018 zijn productieve kern actief uitgehold door energiebeleid, regelgeving en het afstoten van industriële capaciteit naar Polen en Tsjechië. De Bondskanselier — de Duitse versie van de gepersonaliseerde leider — heeft daarbij beslist over dossiers waarover hij niet in zijn verkiezingscampagne is bevraagd. Een collegiaal Zwitsers ontwerp zou zulke beslissingen niet zomaar mogelijk hebben gemaakt.

Naast elkaar gezet zijn de twee bestuursontwerpen op vrijwel elk punt elkaars tegenpool. Nederland ontwerpt om compromis: een formatie van maanden, een coalitieakkoord als grootste-gemene-deler, een minister-president die compromisbewaker is, een kabinet dat bij elke crisis valt of nieuwe compromissen moet sluiten. Zwitserland ontwerpt om besluit: een vaste verdeelsleutel naar partijgrootte, een collegiale Bondsraad waarin meerderheid van vier voldoende is, en éénmaal genomen — alle zeven staan erachter. Het verschil zit niet in de mensen. Het zit in het ontwerp.

Wat dit voor Nederland zou kunnen betekenen

Een Zwitsers ontwerp zonder meer overnemen is voor Nederland onhaalbaar. De geschiedenis van Nederland is anders, de bevolking is gewend aan andere structuren, en de Europese context dwingt tot bepaalde keuzes die Zwitserland kan vermijden door geen lidstaat van de EU te zijn.

Maar **elementen** van het Zwitserse ontwerp zijn wel degelijk overdraagbaar, en op die elementen kan Nederland binnen één generatie een fundamenteel andere koers varen.

Drie concrete elementen, in volgorde van haalbaarheid:

Eerste — Onafhankelijke technocratische instituten met expliciete domeingebonden legitimatie. Nederland heeft er al een paar: De Nederlandsche Bank, het Centraal Planbureau, de Rekenkamer. Zij werken vanuit afstand tot de politieke dagkoers. Wat in Zwitserland gangbaar is en in Nederland zou kunnen worden uitgebreid: meer domeinen waarin een onafhankelijk instituut op afstand van populariteitsstemmen de eerste-orde-rangorde bewaakt. Een onafhankelijk Onderwijsinstituut. Een onafhankelijke ICT-autoriteit. Een onafhankelijke Stikstof- en Klimaatautoriteit, niet als beleidsmaker maar als rangorde-bewaker — die het kabinet kan dwingen tot expliciete verantwoording wanneer beleid een derde-orde-factor laat domineren.

Tweede — Directe democratie op concrete vragen. Niet als vervanging van het parlementaire stelsel, maar als correctie wanneer eerste-orde-vragen door een populariteitsbonus van politici dreigen te worden meegesleept in derde-orde-besluiten. Het bindende correctief referendum — bestaande wetgeving die in 2018 is afgeschaft — zou een eerste stap zijn. Een tweede zou zijn: voor elke wet boven een bepaalde drempel van blijvende impact, een verplichte burgerraadpleging op de specifieke inhoud, niet op de partij.

Derde — Collegiaal premierschap. Dit is de zwaarste stap, maar ook de zuiverste. Een Nederlands kabinet bestaat formeel al uit collegiaal opererende ministers — maar in de praktijk is de minister-president dominant geworden. Een ontwerpkeuze om het premierschap, naar Zwitsers model, **jaarlijks te laten rouleren** tussen de partijen van een coalitie, zou de personificatie van macht structureel breken. Geen Rutte-doctrine, geen Schoof-koers — alleen het kabinet als geheel, gelijkwaardig, en het voorzitterschap rouleert.

Vierde — Ministers werven uit de maatschappij, niet uit de politiek. Dit is het meest concrete ontwerp-element en het meest urgent. Vandaag worden Nederlandse ministers gerekruteerd vanuit de Tweede Kamer, vanuit het partijapparaat, of vanuit de kringen die zich aan hen hebben verbonden. Hun deskundigheid op het departement dat zij gaan leiden is doorgaans secundair aan hun politieke loyaliteit. Het gevolg is dat een minister bij aantreden vakinhoudelijk afhankelijk is van zijn eigen ambtenaren — hij weet over het dossier minder dan zijn directeur-generaal. In de praktijk wordt de minister daarmee een ambassadeur van het ambtenarenapparaat naar de Kamer, in plaats van een leidinggevende met inhoudelijk gezag.

De oplossing ligt niet in betere training achteraf. Zij ligt in de werving zelf. **Verlaat de Balkenende-norm en zet het ministerschap open als een bedrijfsdirectie-positie.** Een vakgerichte sollicitatieprocedure, met een markt-conform salaris dat de bestuurder uit de top van een industriële onderneming, een ziekenhuis, een infrastructureel bedrijf of een academische instelling kan aantrekken. Aanstelling op basis van bewezen bestuurlijke ervaring en domeinkennis, niet op basis van politieke verkiezingsuitslag. Een minister Financiën die een bank of een groot accountantskantoor heeft geleid; een minister Volksgezondheid die een ziekenhuis-bestuurder is geweest; een minister Onderwijs die een onderwijsinstelling heeft gerund; een minister Klimaat en Groene Groei die de petrochemie of een netbeheerder van binnenuit kent.

De Balkenende-norm — ingevoerd in 2006 om publieke beloningen te begrenzen — was bedoeld om excessen te voorkomen, maar heeft als onbedoeld neveneffect gehad dat het Nederlandse ministerschap voor topbestuurders uit de marktsector financieel onaantrekkelijk is geworden. Een directeur die in zijn huidige functie drie tot vijf keer het Balkenende-maximum verdient, zal zijn vak niet voor vier jaar opgeven voor een functie waarin hij financieel terug moet en bovendien zijn vakinhoudelijk overwicht verliest aan zijn ambtenaren. Het resultaat is dat ons land structureel ministers krijgt die hun ambtelijk apparaat *niet* aankunnen — die de onderdanen zijn van hun eigen directeur-generaal, in plaats van diens leidinggevende.

Dit is in vrijwel elk land waarmee we in de NEPK-grafiek concurreren anders geregeld. Zwitserse Bondsraden komen vrijwel altijd uit het bedrijfsleven, het leger of het kantongebied; in Singapore is het ministerschap een topbestuurlijke loopbaan met topbestuurlijke beloning; in Polen en Estland is een ministerie een carrièrestap die je vanuit bestuurservaring binnenrolt. Alleen in Nederland, en in een handvol vergelijkbare West-Europese democratieën, is het ministerschap structureel een politieke beloning in plaats van een vakdirectie. Het zijn niet toevallig dezelfde landen die in de NEPK-grafiek dalen.

Dit is een radicale gedachte. Het is ook precies wat Zwitserland in 1848 deed, in een tijd waarin het Amerikaanse model als modernste beschouwd werd. Zwitserland keek naar Amerika, zag de ontwerp-fout, en deed het anders.

Sluitsteen

Editie 5 begon met de zeven van Benkei — zeven wapens van één persoon. Zij eindigt met de zeven van Bern — zeven personen die samen één land besturen. Tussen die twee zevenen ligt de hele argumentatie van deze editie: dat de werkelijkheid hiërarchisch verdeeld is, dat rangorde-discipline het verschil maakt tussen welvaart en verval, en dat ook politiek-democratisch ontwerp deze rangorde-discipline kan respecteren of negeren.

Wij hebben haar genegeerd. Andere volkeren hebben haar omarmd, in twee zeer verschillende vormen. De cijfers laten zien wie het beter heeft gedaan.

Dat is niet de schuld van de Nederlandse kiezer. De kiezer kan niet anders dan zijn stem uitbrengen op het systeem dat hem voorgelegd wordt. De vraag is of wij bereid zijn het systeem opnieuw te ontwerpen, of dat wij doorgaan met het verzaken van wat in Bern al 178 jaar werkt.

Bronnen: Federal Council (Switzerland) — Wikipedia; Swiss National Museum — Switzerland and the USA: sister republics; Library of Congress — Americans and the Swiss Constitution of 1848; Cato Institute — A Nation Worth Emulating; Wikipedia, List of countries by labour productivity; Worldometers GDP per capita 2024; James Madison, Federalist Paper No. 10, 1787; NEPK-cijfers: voorlopige schattingen door auteur op basis van publieke productiviteits- en exportdata.