

Bureau Kabinetsformatie  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Kenmerk: 202100233

Den Haag, 19 april 2021

Geachte fractievoorzitter,

Op 6 april 2021 heeft de Tweede Kamer mij de opdracht gegeven om te verkennen op welke wijze de vorming van een kabinet kan plaatsvinden en hierbij in het bijzonder te onderzoeken of en, zo ja, onder welke voorwaarden er voldoende vertrouwen tussen partijen bestaat of weer kan ontstaan om een breed gedragen weg uit de ontstane impasse vinden en hierover binnen uiterlijk drie weken verslag uit te brengen aan de Tweede Kamer.

Tegen die achtergrond heb ik op 8 en 9 april 2021 achtereenvolgens met u allen mogen spreken. Ook heb ik overlegd met de directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Nationale Ombudsman, de voorzitter van de Sociaal Economische Raad, de demissionaire ministers van Financiën, Economische Zaken en Klimaat en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de vicepresident van de Raad van State en de president van de Algemene Rekenkamer.

Mede op grond van deze gesprekken heb ik een notitie geschreven die in het bijzonder betrekking heeft op het eerste deel van mijn opdracht. Ik stuur u de notitie hierbij toe. Deze zal ook deze middag bekend gemaakt worden via de website van de kabinetsformatie.

Ik zou het buitengewoon op prijs stellen deze week met u te spreken over deze notitie en meer in het bijzonder van gedachten te wisselen over de drie afzonderlijke onderwerpen:

1. Het karakter van het regeerakkoord als basis voor een nieuwe bestuursstijl
2. De betekenis van een andere bestuursstijl en meer dualisme voor het vertrouwen
3. De inhoudelijke prioriteiten voor de volgende fase van de informatie.

Deze gedachtewisseling kan bijdragen aan het tweede deel van mijn opdracht.

Met vriendelijke groet,



H.D. Tjeenk Willink

## Notitie voor gesprekken met de fractievoorzitters (19 april)

### 1. Introductie

'Uiteindelijk gaat het om de maatschappelijke problemen die opgelost moeten worden. Op dit moment vragen velen zich af: wanneer krijg ik eindelijk 'm'n prik' en jongeren voelen zich klemgezet. Dat is nu. Ondernemers maken zich zorgen over het fundament onder hun bedrijf en over de voortzetting dan wel afbouw van de overheidssteun. Wat gebeurt er in de komende maanden? En dan zijn er nog de grote problemen die al langer spelen en steeds meer mensen benauwen: de groeiende maatschappelijke tegenstellingen, het klimaat vraagstuk, het functioneren van de overheid zelf' (ontmoeting met de pers, 7 april 2021).

Vertrouwen van burgers in de overheid is afhankelijk van de zekerheid die de overheid kan bieden bij de oplossing van maatschappelijke problemen; nu, in de komende maanden, in de jaren die voor ons liggen. Zekerheid dat de overheid doet wat ze zegt en zegt wat ze doet. De formatie moet in dienst van dat vertrouwen staan. Anders is dat andere vertrouwen – het vertrouwen tussen partijen uit mijn opdracht – niet nodig. Tegen die achtergrond probeer ik die opdracht uit te voeren.

### 2. De opdracht

De opdracht die mij op 6 april 2021 is verstrekt luidt: "in gesprekken met vertegenwoordigers van alle fracties te verkennen op welke wijze de vorming van een kabinet kan plaatsvinden en hierbij in het bijzonder te onderzoeken of en zo ja onder welke voorwaarden er voldoende vertrouwen tussen partijen bestaat of weer kan ontstaan om een breed gedragen weg uit de impasse te vinden (en) hierover binnen uiterlijk drie weken verslag uit te brengen aan de Tweede Kamer".

### 3. De gesprekken

Ter uitvoering van die opdracht ben ik op donderdag 8 en vrijdag 9 april 2021 begonnen met gesprekken met ieder van u. Ik wil u bedanken voor de openheid waarmee u deze gesprekken heeft gevoerd. Daarbij is mij gebleken dat de overgrote meerderheid in deze fase van de kabinetsformatie de nadruk wil leggen op de inhoud, de grote problemen die dringend om een oplossing vragen, voorop het opvangen van de gevolgen van de coronacrisis door middel van een herstelplan. Daarnaast heeft u een pleidooi gehouden voor een meer dualistische verhouding tussen Kamer en kabinet en een open bestuursstijl. Met de directeur van het SCP en de Nationale ombudsman sprak ik vervolgens over de verhouding burger – overheid. In het overleg met de voorzitter van de SER en daarna de ministers van Financiën, van Economische Zaken en Klimaat en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kwam de relatie tussen het crisis – en herstelbeleid aan de orde. Met de vicepresident van de Raad van State en de president van de Algemene Rekenkamer besprak ik de rol van de Hoge Colleges van Staat in de democratische rechtstaat.

### 4. Een coalitieakkoord op hoofdlijnen als basis voor een nieuwe bestuursstijl

Bij iedere formatie wordt de oprechte wens geuit snel een akkoord op hoofdlijnen te bereiken. De werkelijkheid is meestal een andere. Daar zijn ook goede redenen voor. Lange onderhandelingen zijn ook een middel om wantrouwen weg te nemen. Door een strak akkoord wordt een parlementaire meerderheid veiliggesteld. Elke coalitiepartner moet kunnen aangeven wat is binnengehaald en deelname aan het kabinet de moeite waard maakt. Allemaal overwegingen die ook nu opgeld doen. De nadelen gaan echter steeds meer knellen. Een gedetailleerd akkoord gaat ten koste van het politiek inhoudelijke debat in de Kamer en een open bestuursstijl.

Essentieel voor de legitimatie en de geloofwaardigheid van het beleid bij burgers. Een strak akkoord draagt ook bij aan de verknoping van het bestuur en de politieke controle op het bestuur. Uitgebreid wekelijks coalitieoverleg accentueert die verknoping. Dat strijdt met de wens tot meer dualisme en gaat ten koste van het collegiaal overleg in de ministerraad. Een dichtgetimmerd coalitieakkoord belemmert tenslotte de strategische wendbaarheid die nodig is in een tijd waarin de onzekerheden groot zijn, de geopolitieke spanningen oplopen en het Europese antwoord daarop moet worden geformuleerd.

Hoe te ontsnappen aan de (goede) redenen die tot een gedetailleerd coalitieakkoord leiden?

Met u wil ik verkennen hoe de aanpak van de formatie kan bijdragen aan de vorming van een coalitieakkoord op hoofdlijnen. Dat kan door de onderhandelingen tussen partijen niet direct toe te spitsen op gedetailleerde 'regelingen', maar op de 4 à 5 grote problemen die bij voorrang moeten worden aangevat. Ik denk aan een proces in drie stappen.

- a. Is er overeenstemming mogelijk over een duidelijke, met feiten onderbouwde definitie van elk van de 4 à 5 grote problemen en hun oorzaken? Is er een gemeenschappelijk doel dat moet worden bereikt (of een eerder gemaakte afspraak die moet worden nagekomen) en welke belemmeringen staan het bereiken daarvan in de weg? Die inventarisatie zou de opdracht aan een informateur kunnen zijn. Daarover zou, aan de hand van zijn eindverslag, het politieke debat in de Kamer moeten gaan.
- b. Op basis van de uitkomsten van dat debat zou een informateur kunnen inventariseren op welke (alternatieve) wijzen de oorzaken van de problemen respectievelijk de belemmeringen zouden kunnen worden weggenomen. Ook daarover zou, aan de hand van haar eindverslag, het politieke debat in de Kamer moeten worden gevoerd.
- c. Op basis van dat debat kan duidelijk worden welke partijen aan die oplossingen willen bijdragen en mogelijk een coalitie willen vormen. Pas daarna zou moeten worden nagegaan of, behalve over het financieel kader, afspraken over afzonderlijke (wettelijke) regelingen moeten worden gemaakt of dat dat aan het te vormen kabinet kan worden overgelaten (regeringsprogramma).

Het coalitieakkoord blijft aldus beperkt tot oplossingen op hoofdlijnen voor duidelijk gedefinieerde en met feiten onderbouwde problemen met duidelijke doelen, een financieel kader en mogelijk enkele specifieke thema's waarover partijen het niet op voorhand eens zijn, onder vermelding van de wijze waarop met die verschillen zal worden omgegaan. Ook afspraken over aanpassingen of een midterm review zijn eerder geopperd. De uitwerking van dit coalitieakkoord op hoofdlijnen is vervolgens aan het nieuwe kabinet in een regeerprogramma. Het tot stand komen en de inhoud van het coalitieakkoord bepaalt in belangrijke mate de ruimte voor een andere bestuursstijl en meer dualisme.

##### *5. De betekenis van een andere bestuursstijl en meer dualisme voor het vertrouwen.*

Essentieel in het staatsbestel is het besef van evenwicht en wederzijdse afhankelijkheid. Het evenwicht tussen overheid en samenleving en hun *wederzijdse afhankelijkheid*. Het evenwicht binnen de trias politica en de *wederzijdse afhankelijkheid* van wetgever, bestuur en rechter. Die evenwichten zijn verschoven, de grenzen zijn vervaagd. Publieke en private verantwoordelijkheden lopen in elkaar over. Het is onduidelijk geworden waarop burgers bij de overheid kunnen rekenen. Dat zet de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid onder druk. De verknoping van bestuur en politieke controle op het bestuur doorbreekt het evenwicht binnen de trias politica.

Ook dat doet afbreuk aan het vertrouwen van burgers. 'Het is één pot nat'. Wederzijdse afhankelijkheid kan niet zonder vertrouwen. Dat geldt in de relatie tussen overheid en burgers, tussen ministers en ambtenaren en tussen partijen. Die relaties staan niet los van elkaar. Het gebrek van vertrouwen in de ene werkt vroeg of laat door in de andere. Vrij algemeen leeft in de nieuw verkozen Kamer dan ook het verlangen naar een andere bestuursstijl en naar meer 'dualisme'.

### *Burger-Overheid*

De burger zal de overheid alleen vertrouwen als die overheid betrouwbaar is en, zonder naïef te zijn, uitgaat van vertrouwen in burgers. Vertrouwen geven is voorwaarde voor vertrouwen krijgen. De gemeenschappelijke basis is de democratische rechtsorde, een normatief concept. Het gaat om de grondregels voor de wijze waarop de overheid met zijn burgers omgaat en de burgers met elkaar. Die grondregels zijn gebaseerd op fundamentele beginselen en waarden: tolerantie, goede trouw, rechtvaardigheid, redelijkheid, grondrechten. De democratische rechtsorde sluit in ("ieder telt mee"), niet uit. De democratische rechtsorde is ook een sociale rechtsorde. Daarom zijn sociale grondrechten in 1983 in de Grondwet opgenomen. Ze zijn sindsdien nauwelijks meer in het politieke debat aan de orde geweest. Het functioneren van de overheid zelf heeft de democratische rechtsorde aangetast. De overheid was een bedrijf dat goed gemanaged moest worden met de burger als klant en kostenpost. De negatieve gevolgen daarvan komen de laatste jaren steeds duidelijker aan het licht. De kinderopvangtoeslagenaffaire is uitzonderlijk in zijn rampzalige effecten voor burgers maar is geen uitzondering. Niet alleen Kamer en kabinet moeten zich die gevolgen aantrekken (zie hierna) maar ook instituties, zoals de Hoge Colleges van Staat, moeten zich afvragen of ze voldoende tegenwicht tegen de aantasting van de democratische rechtsorde hebben geboden. Waarom hebben hun tegengeluiden in Kamer en kabinet zo weinig uitgehaald? Hoe kan hun stem krachtiger klinken? Ook een betere toegang tot het recht, juist van burgers in een kwetsbare positie die vaak van de overheid afhankelijk zijn, moet aan herstel van vertrouwen bijdragen. Waarom zouden zij anders nog in de democratische rechtsorde geloven? Erkenning en steun van de overheid aan burgerinitiatieven (de maatschappelijke democratie) zijn een blijk van vertrouwen van de overheid in haar burgers. Het sluit aan bij de Nederlandse traditie. Te vaak is een burgerinitiatief nu een 'hordenloop'. Meer in het algemeen moet duidelijk worden wat de burger van de overheid mag verwachten (aan zorg en zeggenschap) en de overheid van de burger (aan inzet en onderlinge solidariteit); een nieuw sociaal contract en openheid over de wederzijdse verwachtingen.

### *Kamer – kabinet*

De verknoping van bestuur en politieke controle op het bestuur komt niet alleen tot uiting in dichtgeregelde akkoorden maar ook in de afhankelijkheid van de controleur (de Kamer) van informatie afkomstig van de gecontroleerde (het kabinet). Door steeds meer Kamervragen te stellen en informatie te vragen neemt die afhankelijkheid toe. Dat gaat ten koste van de systematische controle op de uitvoering en de effecten van beleid en wetgeving voor de burger. In alle parlementaire onderzoeken komt de Kamer dan ook zichzelf tegen.

Dualisme heeft een juridische dimensie die – in enge zin – bestaat uit de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van kabinet en Kamer en – in ruime zin – uit een staatkundig onderscheid in positie, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dat onderscheid is vervaagd. Politiek is vooral besturen en besturen vooral regelen geworden. De aandacht voor de wetgevende taak van de Kamer is teruggelopen (Investico onderzoek). De parlementaire controle op de uitvoerbaarheid van het beleid en het doen-vermogen van de burger is op het moment dat het er toe doet, beperkt.

Het dualisme heeft ook een normatieve betekenis: een dynamische verhouding met 'checks and balances'; het besef dat macht zonder tegenmacht absoluut wordt, evenwicht zonder tegenwicht niet bestaat en samenspraak zonder tegenspraak een monoloog is. Meer dualisme en een andere bestuursstijl hangen met elkaar samen. Als de controleur (de Kamer) niet verandert, zal ook de gecontroleerde (het kabinet) dezelfde blijven. Een nieuwe bestuursstijl heeft gevolgen voor de taken en werkwijze van de Kamer en van het kabinet, inclusief het ambtelijk apparaat.

De Kamer spreekt periodiek over haar functioneren (Dolman, Deetman, Verbeet, van der Staay), maar zelden over haar functies en wat daarvoor nodig is. Er rijzen vragen: Hoe kan de wetgevende functie beter worden vervuld door een Kamer met een veelheid aan partijen van verschillende omvang? Hoe kan de controle op de uitvoering en de effecten van beleid verbeteren (TCU; kabinetsreactie op POK). Wat houdt de vertegenwoordigende functie in ten aanzien van burgers die van de overheid afhankelijk zijn maar wier stem zwak tot Den Haag doordringt? Hoe kan, bij het ontbreken van een Constitutioneel Hof, de constitutionele toetsing van wetsvoorstellen meer expliciet aandacht krijgen (Remkes)?

Zonder versterking van de Kamer als instituut (van Dam; Bosman) zal van een 'tegenmacht' geen sprake zijn.

Een regeerakkoord op hoofdlijnen stelt hoge eisen aan bewindslieden, hun inhoudelijke deskundigheid, hun kennis van het eigen 'veld', hun zicht op de politiek- ambtelijke verhoudingen en hun 'constitutionele geletterdheid' (Remkes). Het is raadzaam over die eisen tijdig in de formatie overeenstemming te bereiken.

De grote vraagstukken die in de komende periode om een oplossing vragen en de onzekerheid over wat post – Covid betekent, doen een groot beroep op de kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Door privatisering en verzelfstandiging is de inhoudelijke deskundigheid op de departementen de laatste decennia aanzienlijk teruggelopen. Kennis kan immers worden ingehuurd, was de gedachte. Dat maakt de afhankelijkheid van externe deskundigen, beroepsgroepen, lobbyisten en consultants groot. (m.m. geldt hetzelfde voor de Kamer). Een niet te onderschatten nadeel als niet de som van particuliere (deel) belangen maar het overkoepelende algemeen belang de toetssteen moet vormen. Ook inhoudelijke deskundigheid en ervaring in de uitvoering moeten bij benoemingen meetellen.

Het is voor de geloofwaardigheid van de overheid en publieke dienstverlening dringend nodig dat volksvertegenwoordiging en kabinet niet alleen incidenteel maar stelselmatig letten op de uitvoering en effecten van beleid, de eigen beleidssector ook stelselmatig vanuit de ogen van de burgers bezien en ervoor zorgen dat obstakels die burgers in hun contacten met overheid en semi publieke diensten ondervinden ook daadwerkelijk worden weggenomen. Het werkprogramma van het traject 'Werken aan Uitvoering' moet worden uitgevoerd. Meer ruimte voor de professional op de werkvloer. Want waarom zou wat in crisissituaties noodzaak is in normale situaties te riskant zijn? Het is nu een kwestie van doen. Daarbij hoort, in de woorden van de Nationale Ombudsman, 'een recht op menselijk contact'.

## 6. Van crisis naar herstel.

Al enige tijd wordt door de directeuren van de planbureaus, de voorzitter van de SER en anderen bepleit het crisisbeleid op het herstelbeleid af te stemmen. Dat pleidooi wordt inmiddels breed ondersteund. Het demissionaire kabinet is echter beperkt in zijn politieke slagkracht. Op korte termijn zal het een voorstel aan de Kamer doen voor een volgende fase van de steunmaatregelen, waaronder ook de vraag rond de opgebouwde schulden. Een voorstel voor een herstelbeleid kan niet van hem worden verwacht. Wat tot dat beleid moet behoren is een politieke keuze waarover de meningen uiteenlopen. Tegelijkertijd kan met dat herstelbeleid niet worden gewacht op een nieuw kabinet. Dat zou ten koste gaan van zowel de mensen die dreigen hun baan te verliezen (van werk naar werk; om – en bijscholing vooral voor mbo) als van het weer opstarten en herstellen van bedrijven en culturele instellingen. Vanwege de urgentie moet het herstelbeleid een centraal onderwerp in de formatie zijn. In verschillende gremia, waaronder de SER, wordt aan oplossingen gewerkt. Op Europees niveau is er de Recovery and Resilience Facility (RRF). Ook kan worden verwezen naar het Voorjaarsrapport begrotingstoezicht 2021 van de Raad van State. Het herstelbeleid kan ook niet los worden gezien van een aantal problemen in economie en samenleving waarop de coronacrisis het vergrootglas heeft gelegd: kansenongelijkheid in het onderwijs (invulling NPO) en de tegenstellingen op de arbeidsmarkt (Borstlap). Een herstelbeleid is evenmin goed denkbaar zonder de stikstofcrisis aan te pakken. Naast deze onderwerpen voor een herstelbeleid zijn er andere grote problemen die om een oplossing vragen: klimaat, migratie, versterking democratische rechtsorde. Daarbij vormen steeds vaker de inclusieve samenleving en het brede welvaartsbegrip de ijkpunten.

Het ligt voor de hand te proberen in de komende fase van de kabinetsformatie brede politieke consensus te bereiken over een herstelbeleid en daarnaast te inventariseren welke andere grote problemen in de onderhandelingen over een coalitieakkoord op hoofdlijnen aan de orde zouden moeten komen, zo precies mogelijk gedefinieerd en door feiten gestaafd, met een gemeenschappelijk doel en de belemmeringen die aan het bereiken van dat doel in de weg staan.

TjW , 19 april 2021