

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum
19 april 2010

Uw kenmerk

Ons kenmerk
Rob 2010-0000264525

Inlichtingen bij
Kees Breed

Doorkiesnummer
070 - 426 7540

Bijlagen

Onderwerp
Kabinetsformatie 2010

Geachte voorzitter,

De Raad voor het openbaar bestuur heeft in februari 2010 zijn advies 'Vertrouwen op democratie' gepresenteerd. In dat advies constateert de Raad dat burgers weliswaar nog steeds vertrouwen hebben in de dragers van ons democratisch bestel, zoals de regering en de het parlement. Maar zij geven tegelijk aan dat ze politieke partijen en politici veel minder vertrouwen. Een aanzienlijk deel van de bevolking heeft weinig vertrouwen in de mensen die hen vertegenwoordigen in het parlement en bestuur. Daardoor dreigt ook het draagvlak voor de besluiten die worden genomen af te kalven. De legitimiteit van deze besluiten neemt dan af. De Raad acht dit een gevaarlijke ontwikkeling. Het vermeende disfunctioneren van politieke partijen en politici kan andere instituties meeslepen in een vrije val. Om het tij te keren stelde de Raad voor dat politici en politieke partijen nieuwe verbindingen zoeken met de gehorizontaliseerde samenleving. Tot dusver zijn politici en politieke partijen blijven denken en handelen langs vooral verticale gezagsverhoudingen. Daarom is een omslag nodig. Oude en nieuwe voorstellen daarvoor moeten indringend worden besproken en (her-)overwogen. Niets doen is geen optie, aldus de Raad.

Kort nadat het bovengenoemde advies werd uitgebracht viel het kabinet Balkenende IV en werden nieuwe verkiezingen uitgeschreven. Een nieuw kabinet komt na de verkiezingen voor ongekende uitdagingen te staan. Zo

zal er zeer scherp moeten worden bezuinigd op de begroting. Dat maakt het des te meer noodzakelijk om nu het tij te keren. Het is eens te meer van belang dat de besluiten van dat kabinet voldoende steun, begrip en acceptatie bij de bevolking kunnen verwerven. De Raad acht het tegen deze achtergrond dringend noodzakelijk, om na de verkiezingen een omslag tot stand te brengen in de verhouding tussen de Haagse politiek en de burgers in het land. Het mandaat dat de kiezers hun politieke vertegenwoordigers op 9 juni a.s. zullen geven is formeel wel, maar feitelijk niet ongeclausuleerd voor vier jaar geldig. Het zal dag na dag moeten worden bestendigd en verdiept. Al tijdens het (in-)formatieproces kan en moet daarmee een begin worden gemaakt. De Raad reikt daartoe in deze brief een aantal concrete voorstellen aan. De verkiezingen kunnen dan met recht een keerpunt vormen voor de democratische en bestuurlijke vernieuwing in ons land. Zonder een dergelijke omslag is een daadkrachtig bestuur, op een moment dat het land dat meer dan ooit nodig heeft, volgens de Raad niet goed te realiseren. Gebrek aan vertrouwen maakt een democratie vleugellam.

Nieuwe verbindingen

Het vertrouwen van burgers bleek in de afgelopen jaren zo veranderlijk als het weer, maar is – gezien over een langere periode – tanend. In 2002 was minder dan vijftig procent van de bevolking tevreden met de regering. In de jaren daarna schieten de cijfers bij specifieke incidenten en gebeurtenissen omhoog en weer omlaag. De hoge cijfers van de jaren '90 (soms tot tachtig procent tevreden burgers) werden echter nimmer geëvenaard. De Raad heeft in zijn eerdere advies geanalyseerd wat de achterliggende, diepere oorzaak voor het weglekken van vertrouwen is. Kort gezegd is de samenleving sterk veranderd en is zij steeds meer georganiseerd rondom horizontale netwerken. Individualisering, een hoger opgeleide bevolking en de (informatie)technologie hebben bijgedragen aan deze 'horizontalisering'. Het politieke bestuur heeft zich slechts in geringe mate aangepast aan deze nieuwe werkelijkheid. Het blijft nog steeds als vanouds, dus uitgaande van verticale, hiërarchische gezagsverhoudingen opereren. Dat wringt. Politici staan nu voor dezelfde urgente opgave als andere maatschappelijke actoren met een traditioneel verticale oriëntatie, zoals bedrijven, vakbonden, maar ook gezondheidsinstellingen en religieuze instituties. Het is een illusie te denken dat belangrijke besluiten die ingrijpen op de levenssfeer van burgers nog kunnen worden genomen in de geïsoleerde bestuurskamers van banken, bedrijven, zorginstellingen – of louter in de politieke cockpit van ons land: de ministerraad en het parlement. Voorstellen voor democratische en bestuurlijke vernieuwing zijn in de afgelopen jaren weliswaar op tafel gelegd en besproken maar leidden niet tot daadwerkelijke ingrijpende veranderingen. Door dit

onvermogen tot handelen is de politiek zelf onderdeel van het probleem geworden in plaats van het startpunt van een oplossing.

De opdracht is om nieuwe verbindingen met de samenleving te zoeken en te realiseren. Dat wil niet zeggen dat politici het doorgeefluik moeten worden voor alle wensen en meningen uit de samenleving, maar wel dat ze de burgers serieus moeten nemen, blijven luisteren naar wat er leeft en het gesprek niet uit de weg mogen gaan. Zij moeten tegelijk ook veel meer gebruik maken van de kennis en kunde die in de maatschappij aanwezig is bij de voorbereiding en realisatie van de ingrijpende besluiten die zij zullen gaan nemen.

De reacties die de Raad na het uitbrengen van het advies heeft mogen ontvangen, in de media en blogs, tijdens discussiebijeenkomsten en op onze eigen website, ziet de Raad als een bevestiging van deze analyse. De analyse werd door velen onderschreven. De urgentie van de uitdaging werd onderstreept. De discussie spitste zich vooral toe op de vraag wat er gedaan kan worden, op korte termijn en meer structureel op de lange termijn, om de verdere teloorgang van het vertrouwen te keren en daadwerkelijk tot nieuwe verbindingen te komen. In zijn advies schetste de Raad zelf al enkele oplossingsrichtingen en hefboomen voor verandering:

- De politiek moet vooral gaan opereren vanuit waarden en beginselen
- De mensen moeten aanzienlijk meer invloed krijgen op beleid en besluitvorming
- Burgers moeten meer invloed krijgen bij de keuze van hun politieke leiders.

Nu is het tijd om enkele van deze oplossingsrichtingen verder uit te werken en te concretiseren. In de kern gaat het erom dat politici en bestuurders meer in verbinding treden met de samenleving en minder gefixeerd blijven op elkaar in de Haagse arena. Het gaat om het organiseren van een betekenisvolle dialoog op basis van de feiten. Kennis en ervaring uit de samenleving moet veel beter worden benut. Langs welke wegen kan dat gestalte krijgen? Na de verkiezingen staat de Tweede Kamer allereerst voor de vraag hoe op basis van de verkiezingsuitslag een nieuw kabinet kan worden gevormd. Zowel het proces waarlangs dat geschiedt als de producten van dat proces (een regeerakkoord en een nieuw kabinet) zijn cruciaal voor de legitimiteit van het nieuwe kabinet. Beide zijn van belang om burgers te laten zien dat hun uitgebrachte stem telt, ertoe doet en in de nieuwe Tweede Kamer wordt verwoord en gehoord.

Maak de formatie meer transparant

Vanaf de dag dat de nieuwe kamerleden worden geïnstalleerd, kan een begin worden gemaakt met een andere, meer transparante werkwijze van de Tweede Kamer. In een plenair debat, voorafgaand aan het (in-)formatieproces kunnen alle partijen aangeven en met elkaar bespreken welke conclusies zij verbinden aan de verkiezingsuitslag en hoe het informatieproces nu verder moet worden vormgegeven. Hun waarden en politieke prioriteiten hebben zij vanzelfsprekend al voorafgaand aan de verkiezingen gepresenteerd. Welke inhoudelijke thema's moeten nu prioriteit krijgen? Welke opties zijn er voor het vormen van een nieuw kabinet? Welke coalities zijn mogelijk of dienen te worden onderzocht? Is een meerderheidskabinet of juist een minderheidskabinet wenselijk? Welke beginselen zouden leidend moeten zijn? Zo kunnen alle stemmers zich herkennen in het gevoerde debat. En voelen stemmers op partijen die niet bij een (besloten) formatieproces worden betrokken zich niet meteen buiten spel gezet.

Idealiter wijst de Kamer vervolgens zelf een (in-)formateur aan zoals dat bij sommige gemeenteraden is gebeurd na de laatste verkiezingen. De Kamer debatteerde in maart 2010 in dit verband al over een voorstel terzake ingediend door de Kamerleden Van der Ham en Van Gent. Als een directe aanwijzing van de informateur nog een stap te ver blijkt te zijn, dan zou de Kamer toch tenminste het initiatief moeten nemen om met de benoemde (in-)formateur publiek in gesprek te gaan *voorafgaand* aan dat (in-)formatieproces en niet *pas nadat* deze zijn rapport heeft opgesteld en aangeboden aan de Koningin. Dat het daarop volgende (in-)formatieproces zich voor een deel achter gesloten deuren voltrekt is begrijpelijk. Maar bij elke (tussen-)stap in het proces om tot een nieuw kabinet te komen is het belangrijk dat de Tweede Kamer daarover publiekelijk discussieert en politieke conclusies trekt.

Betrek maatschappelijke deskundigen bij het formatieproces

De Raad heeft aanbevolen dat de Tweede Kamer en het kabinet veel meer gebruik maken van de kennis en ervaring uit de samenleving. De wijze waarop de huidige Tweede Kamer zich in interactie met professionals en deskundigen uit het veld een oordeel vormt over ontwikkelingen in de jeugd- en gezinszorg is daarvan al een uitstekend voorbeeld. Dit initiatief vloeide voort uit de zelfreflectie van de Tweede Kamer op het eigen functioneren. Een dergelijke aanpak zou in de toekomst veel meer de regel en niet langer de spreekwoordelijke uitzondering moeten zijn. Niets belet de Kamer om vanaf zijn eerste zittingsdag deskundigen uit te nodigen om in openbare hoorzittingen in de Kamer hun visie te geven op de problematiek waarop het nieuw te vormen kabinet een antwoord moet geven, in de zorg, de sociale zekerheid, het onderwijs, de integratie en

noem maar op. Zo kan de Kamer weer het centrum worden van de maatschappelijke discussies en besluitvorming. De Kamer zet zich er voor in om langs verschillende wegen burgers meer te betrekken bij zijn beraadslagingen en besluitvorming.

Ook de (in-)formateur kan maatschappelijke kennis en ervaring benutten bij het uitvoeren van zijn taak. Dan gaat het vooral om deskundigheid. Tot dusver beperkte het werk van de informateur zich meestal tot het vergelijken van verkiezingsprogramma's en het zoeken naar moeizame compromissen. Alle andere beschikbare kennis en adviezen bleven onbenut. Het is goed denkbaar dat een (in-)formateur bij het uitvoeren van zijn taak openbare bijeenkomsten met topdeskundigen uit het veld en de wetenschap afwisselt met besloten onderhandelingsmomenten. Alle inzichten die uit die gesprekken voortvloeien worden ook gedeeld met de Kamer. Naast professionals uit het veld en wetenschappelijke deskundigen kunnen ook 'Haagse' adviseurs (planbureaus, adviesraden, topambtenaren) worden gehoord. Het huidige taboe op het horen van ambtenaren door Kamerleden moet dan worden doorbroken. Dat hoeft aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor het optreden van ambtenaren niet af te doen. (Top)ambtenaren zijn daarbij zeer wel in staat de staatsrechterlijke grenzen in acht te nemen. Dat alles leidt tot kwalitatief beter doordachte besluiten. Bovendien krijgen burgers zo beter zicht op de politieke afwegingen die in elke fase van het formatieproces worden gemaakt. Dit draagt bij aan het draagvlak voor de besluiten die in de Tweede Kamer en in het nieuwe kabinet worden genomen.

Een regeerakkoord op hoofdlijnen

Het resultaat van het formatieproces is uiteindelijk een coalitieakkoord tussen enkele fracties in de Tweede Kamer. Maar dat akkoord hoeft geen dichtgetimmerd en gedetailleerd contract te zijn tussen deze fracties, waaraan tijdens de komende kabinetsperiode niet meer getornd kan worden. Zulke akkoorden zijn eerder een bewijs van onderling wantrouwen dan een bewijs van vertrouwen en gezamenlijke wil. De houdbaarheid van zo een akkoord is bovendien beperkt. Gedetailleerde afspraken zijn soms al achterhaald op de dag nadat het akkoord is gesloten. Dat is dan het gevolg van niet voorziene ontwikkelingen in de samenleving en in de wereld, zoals recent de financiële en economische crisis. En hoewel je ze niet concreet kunt voorzien, weet je vrijwel zeker dát die zich zullen voordoen. Onverwachte ontwikkelingen leiden tot dusver onmiddellijk tot spanningen in de coalitie en gezwaai met het coalitieakkoord. Het is ook daarom beter om een globaal akkoord te formuleren waarin hoofdlijnen, gedeelde waarden, uitgangspunten, prioriteiten en een financieel kader worden gepresenteerd. Zo weten burgers wat zij van het kabinet kunnen verwachten zonder dat

schijnzekerheid wordt gewekt met gedetailleerde beloften die vervolgens niet houdbaar blijken. Zo een akkoord draagt uiteindelijk meer bij aan het vertrouwen van burgers in politieke actoren. Dit is geen contract tussen de coalitiefracties, maar heeft veeleer het karakter van een ‘verklaring van geen bezwaar’: op basis van dit document hebben de betrokken fracties geen bezwaar tegen deelname van partijgenoten aan het nieuw te vormen kabinet. Een dergelijke ‘verklaring van geen bezwaar’ schept ook ruimte voor een meer open debat in de Kamer en voor dualistische verhoudingen, die passen bij de eigen, te onderscheiden verantwoordelijkheden van kabinet en Kamer. Een dergelijk globaal akkoord maakt het tevens mogelijk dat het nieuwe kabinet bij de uitwerking ervan meer in dialoog gaat met zowel de samenleving als het parlement. Het is ook denkbaar dat een minderheidskabinet regeert op basis van een globaal akkoord dat met wisselende meerderheden in de Kamer wordt uitgewerkt. Zo een akkoord biedt ook houvast bij onverwachte gebeurtenissen en ontwikkelingen, zonder dat het een keurslijf is. Een bijkomend voordeel is dat het formatieproces langs deze weg waarschijnlijk ook sneller kan worden afgerond. Niet alle potentiële pijnpunten hoeven tot in detail en op basis van onderlinge uitruil met elkaar te worden uitonderhandeld.

Een krachtig sturend kabinet

Een kabinet dat van start gaat met een globaal coalitieakkoord op hoofdlijnen kan alleen succesvol zijn als het bestaat uit krachtige ministers, die de prioriteiten in dialoog met de samenleving en het parlement kunnen omzetten in een daadkrachtig uitvoeringsprogramma. Zij paren visie aan gezag en overtuigingskracht en kunnen goed met elkaar samenwerken. De Raad beveelt aan dat kandidaat-ministers voorafgaand aan hun definitieve beëdiging worden gehoord door de Tweede Kamer. De kabinetsprioriteiten worden in de vorm van programma’s toebedeeld aan ministers die verantwoordelijk zijn voor de uitwerking ervan. Wanneer een kabinet zes of zeven prioriteiten benoemt vormen de hiervoor verantwoordelijke ministers, samen met de minister-president en de minister van financiën een kernkabinet. In dit kernkabinet is ook de Nederlandse inbreng in de EU belegd. Zij bespreken wekelijks met elkaar de gemaakte voortgang bij het uitwerken van het coalitieakkoord. Tegelijk trekken zij tijd uit voor de dialoog met de samenleving. Daarbij gaat het om een tweezijdig gesprek en niet om een PR-campagne. Het kabinet moet zichtbaar maken wat het met de resultaten van die dialoog vervolgens doet. De Kamer zou na afloop van deze ‘gestructureerde dialoog in de samenleving’ moeten beoordelen of het proces van voldoende kwaliteit is geweest en welke conclusies daaraan door de volksvertegenwoordiging worden verbonden. Dat alles vergt tijd en aandacht. Een aantal maanden na zijn aantreden kan een minister in de Kamer zijn visie en de globale lijnen van het voorgenomen beleid schetsen en het debat daarover voeren.

In de loop van een zittingsperiode kan een dergelijke uitwisseling met de Kamer periodiek worden herhaald.

In aanvulling op het kernkabinet kunnen staatssecretarissen zich richten op de overige zaken die weliswaar niet in het regeerakkoord zijn benoemd maar natuurlijk wel gewoon moeten worden voortgezet of uitgevoerd.

De niet in het regeerakkoord benoemde beleidsvragen hoeven niet wekelijks in het kernkabinet te worden besproken. De Kamer van zijn kant moet de leden van het kernkabinet overigens wel in staat stellen om hun politieke en maatschappelijke taken naar behoren te vervullen en ze niet voor elk wisselwasje naar de Kamer roepen. Het ligt ook voor de hand dat die bewindspersonen, die op de departementen de verantwoordelijkheid voor 'going concern' dragen daarop ook rechtstreeks door de Kamer zullen worden aangesproken. Bovendien zal, wanneer de Kamer ook zelf meer in dialoog met de samenleving treedt, daaraan misschien ook minder behoefte bestaan. Politici zijn dan niet langer louter gefixeerd op elkaar in het Haagse, maar meer gericht op het oplossen van de maatschappelijk beleefde vraagstukken. Het lokale bestuur heeft een grote ervaring met deze, meer constructieve betrokkenheid van de volksvertegenwoordigers bij het dagelijks bestuur.

Departementale ondersteuning

Bij de uitwerking van het coalitieakkoord maakt het kabinet niet alleen gebruik van ambtelijke ondersteuning maar doet het ook een beroep op kennis en kunde die in de samenleving aanwezig is¹. De ambtelijke organisatie moet erop worden ingericht dat een minister niet alleen met zijn collega's in de ministerraad en met het parlement, maar ook structureel met de samenleving spreekt en overlegt. Voor zover nodig worden tijdelijke programma-organisaties (met zelfstandige topambtelijke aansturing en een eigen begroting) in het leven geroepen die een kernminister ondersteunen bij zijn werk. De rijksdienst moet zo worden ingericht dat departementale organisaties per kabinetsperiode flexibel kunnen worden ingezet voor het ondersteunen van de kernministers en overige bewindslieden. De grenzen tussen de bestaande departementen zullen daarbij minder rigide moeten worden en op den duur vervagen of geheel verdwijnen (één rijksdienst).

Het is wenselijk dat de inbreng van maatschappelijke kennis en kunde steeds ook voor de Tweede Kamer toegankelijk wordt gemaakt. Ook moet de Kamer toegang krijgen tot de kennis van ambtenaren. De Kamer kan

¹ Hierbij doelt de Raad vooral op professionals in de diverse domeinen en wetenschappelijke deskundigen en dus niet in de eerste plaats op kennis en kunde van externe adviseurs en adviesbureaus.

daarnaast ook zelf deskundigen raadplegen. Een verdere versterking van het onderzoeksbureau van de Kamer moet worden overwogen.

Bestuurlijke organisatie

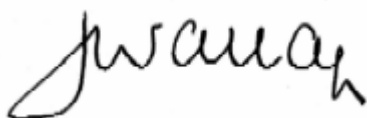
Naast de Haagse fixatie van politici op elkaar, vanuit de ministerraad en het parlement, is er ook een overmaat van overleg tussen bestuurders onderling van verschillende bestuurslagen. Deze bestuurlijke drukte (of bestuurlijke fixatie) zet niet alleen een rem op slagvaardig bestuur, maar vormt ook een belemmering voor de noodzakelijke dialoog tussen bestuurders en de samenleving, op elk bestuursniveau. Alleen al daarom is het dringend noodzakelijk om het aantal bestuurders en wellicht ook het aantal bestuurslagen terug te brengen. Daarbij spelen ook andere argumenten en overwegingen een rol, zoals het gegeven dat de EU zich heeft ontwikkeld tot een extra verdieping bovenop het Huis van Thorbecke met traditioneel al drie bestuurslagen. Ook onze internationale concurrentiepositie geeft aanleiding tot een herbezinning. Welke bijdrage kan het bestuur leveren aan het bevorderen van een vitale economie, de grondslag van onze welvaart? Hoe te bevorderen dat de overheid, in al zijn geledingen, met grotere slagvaardigheid kan reageren om permanente technologische vernieuwing en turbulentie in de ontwikkeling van de economie. De kabinetsformatie is een goed moment om daarover afspraken te maken. Maar wat eerder over het regeerakkoord is gesteld, geldt ook voor dit onderwerp: het gaat hierbij niet om gedetailleerde uitvoeringsafspraken in het akkoord zelf, maar om het benoemen van een aantal gedeelde uitgangspunten en ontwerpprincipes en het formuleren van een innovatieve procesaanpak.

De vernieuwing van de bestuurlijke organisatie was en is een taai probleem. Door een onzorgvuldige procesgang, gebrekkige voorbereiding en pogingen om met een blauwdruk vanuit Den Haag veranderingen op te leggen aan het land, is het in de afgelopen decennia niet gelukt om de noodzakelijke aanpassingen in ons bestuur te realiseren. Nederland kan zich niet nog eens zestig jaar stilstand permitteren. Uit diverse rapporten en politieke signalen blijkt dat de urgentie om te veranderen nu meer dan ooit breed wordt gevoeld. Nu is de tijd gekomen om daadwerkelijk een doorbraak te realiseren. De Raad zal binnenkort een voorstel presenteren voor de inrichting van een proces dat die doorbraak mogelijk maakt. De Raad is er van overtuigd dat niet bezuinigingsdoelstellingen, maar de maatschappelijke noodzaak tot hervorming van ons bestuur daarbij centraal moet staan. Dat hoeft overigens besparingen niet in de weg te staan.

Democratische vernieuwing

De komende kabinetsformatie dient een omslagpunt te vormen voor de democratische en bestuurlijke vernieuwing van ons land. Die is dringend noodzakelijk. De voorstellen van de Raad zijn niet de enig denkbare, maar geven wel een indicatie van de richting van de vereiste omslag. Deze voorstellen kunnen zonder meer worden doorgevoerd, als de urgentie ervan wordt onderkend en de politieke wil er is. Zij volstaan echter niet. Burgers moeten immers structureel meer invloed krijgen op beleid en besluitvorming. Om tot nieuwe verbindingen tussen de politiek en de samenleving te komen is daarom ook een ingrijpende democratische vernieuwingsagenda nodig. Diverse vormen van burgerparticipatie (via een burgerforum of langs andere wegen) moeten daarbij worden beproefd. Ook adviseert de Raad dringend dat opnieuw wordt gekeken naar eerdere voorstellen, zoals die voor een gekozen burgemeester en een gekozen minister-president, het referendum en het kiesstelsel. De adviezen van het Burgerforum en de Nationale Conventie in de vorige kabinetsperiode moeten opnieuw aan de orde worden gesteld. Over deze democratische vernieuwingsagenda moeten bij de komende kabinetsformatie geen vrijblijvende maar richtinggevende afspraken worden gemaakt. Dan zou een begin kunnen worden gemaakt met een meer overtuigende verbinding tussen de verticale besluitvorming en de horizontale samenleving.

Met vriendelijke groet,



Prof drs. J. Wallage
Voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur



Dr. C.J.M. Breed
Secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur