

Ten behoeve van de gesprekken met de fractievoorzitters van VVD, PvdA, CDA, D66 en GroenLinks heb ik geprobeerd te benoemen wat hen zou kunnen binden in plaats van scheiden. Daarbij heb ik een verdeling gemaakt in:

- a) Onloochenbare feiten
- b) Mogelijke gemeenschappelijke uitgangspunten
- c) De positie van het kabinet in relatie tot de Kamer
- d) De kwaliteit van het openbaar bestuur

A. Onloochenbare feiten

- 1) In de campagne, die aan de verkiezingen van 9 juni 2010 voorafging, lag sterk de nadruk op de financieel-economische problemen die moeten worden opgelost. De achterliggende oorzaken van de financiële en economische crises kregen aanmerkelijk minder aandacht. De ecologische crisis kwam slechts zijdelings ter sprake. De bestuurlijke (vertrouwens)crisis kwam nauwelijks aan de orde. Die vertrouwenscrisis is geen louter Nederlands verschijnsel en ook niet van vandaag of gisteren (1994; 2002). De crises hebben direct te maken met de manier van leven en samenleven, de verwevenheden van economieën, het evenwicht tussen overheid, markt en burgersamenleving alsmede de verhouding tussen overheid en burgers. Burgers hebben het gevoel greep te missen op de ontwikkelingen in de eigen omgeving waarvoor zij de overheid verantwoordelijk houden. Zij geloven vaak niet meer dat hun volksvertegenwoordigers wel invloed hebben op de gang van zaken in eigen land en de ontwikkelingen in Europa.
- 2) De crises hebben gemeen dat ze niet door en in Nederland alleen zijn op te lossen. Juist Nederland is zeer afhankelijk van ontwikkelingen elders, allereerst de ontwikkelingen binnen Europa. De Nederlandse open economie is kwetsbaar, al is de laatste jaren wel eens een andere indruk gewekt. Financiële markten trekken zich weinig aan van de soevereiniteit van afzonderlijke staten. Een onduidelijke situatie in de binnenlandse politiek en het uitblijven van maatregelen die op korte termijn noodzakelijk zijn, zullen effect kunnen hebben op het vertrouwen van financiële markten met directe gevolgen voor de positie van onze financiële instellingen, waarvoor de Nederlandse staat garant staat. Verdere aantasting van hun vermogenspositie zal niet zonder gevolgen blijven voor de kredietverlening en direct het grote en kleine bedrijfsleven, de werkgelegenheid en de sociale cohesie raken. De kwetsbaarheid van de Nederlandse economie kan door maatregelen op Europees niveau worden verminderd. Een evenwichtig functionerende interne EU markt is een levensader van onze economie. Een stabiele euro is daarmee onlosmakelijk verbonden. Nederland zal zich in de EU dan ook moeten inzetten voor een effectieve afstemming van het financieel economisch beleid. Maar dan moet Nederland ook zelf helderheid geven over zijn eigen financieel-economische beleid en over zijn visie op de verdere ontwikkeling van de Europese Unie, de Nederlandse inbreng daarin, het Nederlandse belang daarbij. Dat dwingt tot het aantreden op een zo kort mogelijke termijn van een breed gedragen stabiel kabinet. Ook op andere terreinen dan het financieel-economische geldt dat Nederland weerbaarder wordt door gezamenlijke maatregelen op Europees niveau. Naast het evenwichtig functioneren van de interne markt is de politieke en justitiële samenwerking een voorbeeld.

- 3) Overheden en centrale banken hebben een ineenstorting van het financieel-economische systeem weten te voorkomen. Dit dankzij een expansief begrotingsbeleid, steun aan het bankwezen en een ruim monetair beleid van centrale banken. Hierdoor zijn begrotingstekorten in Nederland en elders hoog opgelopen. Bestuurders van centrale banken worstelen met de vraag welke exit strategie straks te volgen bij het terugdringen van de nu nog noodzakelijke voorziening in ruime en goedkope liquiditeit. Kernvraag voor het volgende kabinet is in welk tempo en via welke maatregelen het begrotingstekort moet worden weggewerkt en duurzame economische groei kan worden gestimuleerd. De noodzaak de openbare financiën op orde te brengen maakt dat de (financieel-economische) zekerheden die partijen de kiezers hebben proberen te geven hoogst onzeker zijn. De voornaamste eis die aan het nieuwe kabinet wordt gesteld, is het vermogen om met nieuwe onzekerheden adequaat om te gaan, in te spelen op nieuwe, thans nog onvoorzienbare, ontwikkelingen en daarover de bevolking tijdig uitleg te geven.

B. Mogelijke gemeenschappelijke uitgangpunten

- 1) Een coalitieakkoord op hoofdlijnen moet niet alleen de coalitiepartijen maar ook burgers zekerheid bieden. Burgers willen weten waar zij letterlijk, ook op termijn, mee te rekenen hebben. Zij willen door de overheid serieus worden genomen en tijdig worden geïnformeerd. Als een duidelijke en eerlijke lijn wordt gevolgd, kan vertrouwen gewonnen worden en kan het regeerakkoord kort zijn. Daarom moet helderheid worden geboden over:
 - a) Aard, omvang en tempo van maatregelen om de overheidsfinanciën te saneren:
 1. De totale opgave om de overheidsfinanciën op lange termijn gezond en houdbaar te maken, is eerder dit jaar door het Centraal Planbureau *vooralsnog* becijferd op ongeveer 29 miljard euro.
 2. De budgettaire opgave voor deze komende periode wordt mede bepaald door de vereisten van het Stabiliteits- en Groeipact.
 3. In het licht van de huidige omstandigheden en onzekerheden dient het tempo van tekortreductie in ieder geval in de pas te lopen met ons omringende landen.
 - b) De beleidscriteria waaraan budgettaire ingrepen op de korte termijn zullen worden getoetst, zijn onder meer een evenwichtige verdeling van lusten en lasten (tussen ouderen en jongeren, tussen hen die werk hebben en zij die dat niet hebben, tussen hogere en lagere inkomens), de gevolgen voor de arbeidsmarkt, de bevordering van (duurzame) economische groei, de bescherming van het milieu, et cetera.
 - c) Structurele hervormingen die voor de langere termijn nodig zijn. Te denken valt in ieder geval aan: pensioenen, woningmarkt, studiefinanciering, arbeidsmarkt en het tempo waarin, en de sociaal - economische randvoorwaarden waaronder, deze hervormingen moeten worden gerealiseerd. Juist bij grote structurele hervormingen willen burgers tijdig weten waar ze ook op langere termijn aan toe zijn, zodat zij de inrichting van hun leven daarop kunnen afstemmen (bijvoorbeeld op het gebied van pensioenen).
 - d) De balans tussen bezuinigingen en lastenverzwaring, investeren en hervormen, kansen en bedreigingen vanuit een gemeenschappelijk toekomstperspectief, economisch, maatschappelijk en cultureel. Daarom moeten overeenkomstig de aanbeveling van de Europese Commissie uit 2008 de uitdagingen op economisch en

ecologisch terrein en de financiële problemen in onderlinge samenhang worden gezien. Daarop moet beleid worden gevoerd. Het brede welvaartsbegrip kan daarbij behulpzaam zijn.

Tevens kan het coalitieakkoord de onderwerpen bevatten waarover de coalitiepartijen het niet op voorhand eens zijn onder vermelding van de wijze waarop met die verschillen zal worden omgegaan, hetzij door uitruil van programmatische wensen, hetzij door deze wensen tot vrije kwesties te verklaren, hetzij door een combinatie van deze twee mogelijkheden (vergelijk Britse coalitieakkoord).

- 2) Waar de komende jaren financieel-economische zekerheden niet te geven zijn, zal de burger op andere wijze zekerheid moeten worden geboden. Als veranderingen snel gaan en minder voorspelbaar zijn, neemt de behoefte aan zekerheid toe. Veranderingen doorvoeren en zekerheden bieden, moeten samengaan. Kenmerkend voor een democratische rechtsstaat is zekerheid voor de burger: zekerheid dat ieder zijn zegje kan doen en gehoord wordt, maar ook dat het recht wordt gehandhaafd; zekerheid dat de overheid haar eigen regels in acht neemt, maar ook instaat voor de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van publieke diensten; zekerheid dat de overheid de individuele vrijheden beschermt, maar ook in actie komt als het algemeen belang dat vraagt; zekerheid door grenzen te stellen en te handhaven. Voorspelbaarheid én bestendigheid. De praktijk leert dat juist in tijden van crises de neiging groot is niet méér maar juist minder aandacht te besteden aan deze zekerheden met als argument dat de snelheid en effectiviteit van het bestuur moeten worden vergroot. Daarmee is het vertrouwen in de democratische rechtsstaat niet altijd gediend. Onvoldoende wordt beseft dat als dat vertrouwen in de democratische rechtsstaat wordt aangetast veranderingen moeilijker te realiseren zijn. Het nieuwe kabinet zal zich daarvan bewust moeten zijn en daarnaar moeten handelen.

Handhaven en bevordering van de grondrechten en waarden waarop deze berusten zijn essentieel in de verhouding tussen burgers en overheid en tussen burgers onderling. Daarover valt niet te marchanderen. Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. De overheid treedt de burgers en de ingezetenen van ons land tegemoet zonder discriminatie naar ras, godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, geslacht of op welke grond dan ook. Dit geldt voor toelating en uitzetting van vreemdelingen, de inburgering en naturalisatie van ingezetenen en de rechtspleging. De godsdienstvrijheid omvat de gelijke behandeling door de overheid van alle godsdiensten en levensovertuigingen. De overheid handhaaft de grondwettelijke, statutaire en Europese rechtsorde en bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

C. De positie van het kabinet in relatie tot de Kamer

- 1) Bij het oplossen van de crisis gaat het om meer dan ingrijpende financieel-economische maatregelen. Het gaat om een antwoord op de vraag waar het met Nederland in de komende tien jaar maatschappelijk, cultureel en economisch heen moet en wat de rol van de overheid, markt en burgersamenleving, nationaal en Europees, zal zijn en hun onderlinge verhouding. Deze fundamentele vragen vereisen niet alleen een bestuurlijk maar allereerst een politiek-inhoudelijk antwoord en dwingen in een vertegenwoordigende democratie tot een politiek-inhoudelijk debat in het parlement. Dit politieke debat over fundamentele vragen verhoogt ook de kans dat maatschappelijke tegenstellingen kunnen worden overbrugd. Er is een toenemende tegenstelling tussen mensen die in de veranderende samenleving vooral de kansen zien en mensen die die veranderingen vooral als bedreiging ervaren. Die tegenstelling valt niet (meer) samen met de oude partijgestellingen. Het politiek-inhoudelijke debat blijft echter uit, zolang kabinet en kamermeerderheid nauw aan elkaar verbonden blijven door strakke coalitieakkoorden. Partijen ontnemen zich dan de kans om over hun eigen schaduw heen

te springen. Uitgebreide coalitie-akkoorden zijn, zo is in het verleden gebleken, vaak een belemmering voor een adequate reactie van een kabinet op gewijzigde omstandigheden of op ontwikkelingen die niet zijn voorzien. Die ontwikkelingen zullen, zeker in de komende periode, voorkomen. Er moet een nieuw evenwicht worden gevonden tussen een open politieke debatcultuur en de bestuurlijke discipline die elke coalitie eist en waarvoor coalitieakkoorden bedoeld zijn. Dat nieuwe evenwicht kan ontstaan bij een kabinet dat op enige afstand van de Kamer staat, waarin in ieder geval niet alle politieke leiders van de coalitiepartijen zitting hebben en dat aantreedt met een zeer beperkt coalitieakkoord op (financiële) hoofdlijnen waaraan fracties zich gebonden weten. Een beperkt akkoord geeft ook ruimte aan een inhoudelijke inbreng van de fracties in de Kamer die niet in het nieuwe kabinet vertegenwoordigd zijn, waaronder de grootste winnaar van de verkiezingen. Kwesties die niet in het regeerakkoord zijn opgenomen, zijn vrij en kunnen dus niet tot een kabinetscrisis leiden. Het contraseign op initiatieven vanuit de Kamer wordt geweigerd als de beginselen van de democratische rechtsstaat, de internationale positie van Nederland of de financiële uitgangspunten van het beleid in het geding zijn.

- 2) Om de grote vraagstukken te kunnen aanpakken en de eigen rol van regering en Staten-Generaal duidelijk accent te geven, is een homogeen kabinet nodig dat door samenstelling en onderlinge samenwerking snel gezag zal verwerven (én behouden) in de Kamers en in de samenleving. Daarvoor is openheid nodig over wat er in Nederland aan de hand is, hoe Nederland met internationale ontwikkelingen - vooral financieel-economisch - verweven is en wat van ieder wordt verwacht. Aan de samenstelling van kabinetten wordt tot nu toe maar een fractie van de tijd besteed die de onderhandelingen over coalitieakkoorden plegen te kosten. Daardoor gaat de homogeniteit van het kabinet vaak niet verder dan datgene wat in het coalitieakkoord is afgesproken en heeft deze geen eigen basis in het onderlinge vertrouwen binnen het kabinet. Daarom is het raadzaam dat in de volgende fase van de informatie wanneer de contouren van een coalitieakkoord zijn geschetst allereerst de portefeuillevverdeling en de personele samenstelling worden besproken. Dat kan een bijdrage zijn aan het onderling vertrouwen en daarmee aan een werkelijk beperkt akkoord op hoofdlijnen.
- 3) Een homogeen kabinet wordt bevorderd door onder meer:
 - Afspraken over de eisen waaraan de bewindslieden, individueel en collectief, moeten voldoen, waaronder financieel-economische geletterdheid. Daarbij ware te bedenken dat wanneer er meer ruimte wordt gelaten aan de Kamer, ervaren Kamerleden meer dan ooit in de Kamer zelf nodig zijn, al was het maar om de invloed van ambtenaren, belangengroepen en adviseurs terug te dringen.
 - Geen partijleiders in het kabinet, anders dan bij gemotiveerde uitzondering. Landsbelang staat boven partijbelang.
 - Een grotere gemeenschappelijke verantwoordelijkheid bij de personele samenstelling van het kabinet.
 - Een gemeenschappelijk - door alle ministers en staatssecretarissen gedragen regeringsprogramma op hoofdlijnen, uitkomst van een werkelijk constituerend beraad met een uitwerking in de begroting 2011.
 - Een gemeenschappelijke (onderlinge) gedragscode voor contacten met de media.

D. De kwaliteit van het openbaar bestuur

1. Een krachtige overheid heeft, wil zij democratisch zijn, zelfbewuste burgers nodig en een krachtige burgersamenleving. Overheid en burgers zijn *wederzijds* van elkaar afhankelijk. Betrokkenheid van burgers kan van onderop worden ontwikkeld, te beginnen in eigen stad of buurt of bij de eigen school. De voorwaarden zijn bekend: versterk de kleinschalige verbanden, ga uit van vragen, oplossingen en activiteiten van de burgers zelf en biedt daarvoor ruimte, accepteer dat de uitkomsten (daardoor) per provincie, stad of straat verschillend kunnen zijn, wees als overheid normerend en stimulerend en toon als bestuurders waardering voor de eigen inbreng van burgers. Dat vereist een andere wijze van besturen vanuit het besef van wederzijdse afhankelijkheid. Wederzijdse afhankelijkheid vereist vertrouwen. Vertrouwen veronderstelt de bereidheid, naast de eigen werkelijkheid ook andere werkelijkheden, naast het private belang ook het publieke belang, naast de politieke opvatting van de meerderheid ook de politieke opvatting van de minderheid te erkennen en te respecteren. Die erkenning en dat respect vormen de essentie van een democratie waarin niemand een natuurlijk recht op de macht heeft; de essentie van de rechtsstaat met zijn vier vrijheden: vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, vrijwaring van nood en gebrek, vrij zijn van angst en vrees.
2. Om zijn verantwoordelijkheden bij het bestrijden van de crises waar te kunnen maken, moet het kabinet kunnen rekenen op inhoudelijk deskundige ambtenaren. Die deskundigheid is binnen het openbaar bestuur de laatste decennia teruggelopen. Het openbaar bestuur is, naar veler oordeel, op verschillende beleidsterreinen geen inhoudelijke gesprekspartner meer. Dat schaadt haar geloofwaardigheid en belemmert de ingrijpende veranderingen (waaronder de financiële bezuinigingen) die nodig zijn. Het nieuwe kabinet zal moeten investeren in kennis op de ministeries en zal een ander personeels- en promotiebeleid moeten voeren waarin ook de EU een belangrijke rol speelt. De kosten van deze investeringen zijn terug te verdienen door verminderde inhuur van externe consultants, terugbrengen van het aantal (proces)managers, schrappen van verantwoordings- en controlemechanismen. Daarbij gaat het niet in de eerste plaats om de ministeries maar, per beleidsterrein, om de gehele beleidsketen. Beginnen met omvangrijke departementale herindelingen zou ten koste gaan van de aandacht van bestuurders en ambtenaren voor de grote hervormingen waar het nieuwe kabinet voor staat.
3. Schrappen van het aantal verantwoordings- en controlemechanismen zal ook ten goede komen aan de eigen verantwoordelijkheid van de professionele uitvoerder, de onderwijzer, de dokter, de wijkverpleegster, de politieagent. Zij ervaren door de vele - steeds wisselende - voorschriften en controlemechanismen 'de overheid' steeds meer als een tegenstander en haken af. Dat tast de geloofwaardigheid van de overheid aan. Door de verantwoordelijkheid van deze professionele uitvoerders voorop te stellen, kan ook de betrokkenheid van burgers worden gestimuleerd. In de woorden van Dorien Pessers: "Alleen de onderste laag van de professionele werkvloer kent nog de reële condities waarin burgers leven: de wijkagenten, de onderwijzers, de artsen, de hulpverleners. Maar inmiddels liggen daar demotivatie, cynisme en opportunisme op de loer. Met het gezonde verstand heeft het openbaar bestuur ook zijn goede trouw verloren."¹
4. Om de crises, nationaal en Europees, het hoofd te bieden, zijn ingrijpende veranderingen nodig. Die veranderingen zijn alleen uitvoerbaar wanneer daarvoor een breed maatschappelijk draagvlak ontstaat. Juist in tijden van crises moeten nieuwe mogelijkheden van onderop een kans krijgen. Vernieuwingen komen altijd uit de marge. In onzekere situaties is het ook verstandig niet alles op één kaart te zetten.

¹ Lezing door Dorien Pessers voor de Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, 12 september 2006

Nieuwe mogelijkheden dienen zich ook aan, bijvoorbeeld in de grote gemeenten, bij ondernemers, in het onderwijs, in de zorg, in de landbouw, in de sociale zekerheid. Zij representeren een andere werkelijkheid en doorbreken ingesleten patronen. Zij zijn vaak beter én toch goedkoper. Het nieuwe kabinet zal zich de mogelijkheden moeten verschaffen om deze vernieuwingen een kans te geven, niet zozeer financieel maar vooral door binnen het bestaande stelsel daarvoor ruimte te creëren en ertegen te waken dat bestaande posities en belangen deze vernieuwingen van onderop onmogelijk maken. Dat betekent een andere stijl van besturen, door vertrouwen te geven en risico te nemen. Wie vertrouwen wil winnen, moet vertrouwen geven. Dit geldt niet alleen tussen overheid en burgers maar ook tussen overheden onderling.

H.D.Tjeenk Willink
Juni 2010