

Eindverslag

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 heb ik geprobeerd 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 een eerste ronde van gesprekken met de voorzitters van de 17 fracties in de Tweede Kamer, van klein naar groot. In deze gespreksronde is mij gebleken dat zij in overgrote meerderheid in de volgende fase van de kabinetsformatie de nadruk willen leggen op de inhoud, de grote problemen die dringend om een oplossing vragen, voorop het opvangen van de gevolgen van de coronacrisis. Daarnaast werd door velen een pleidooi gehouden voor een meer dualistische verhouding tussen Kamer en kabinet en een open bestuursstijl. Met de directeur van het Sociaal- en Cultureel Planbureau en de Nationale ombudsman sprak ik vervolgens op 13 april over de verhouding burger – overheid. In het overleg op respectievelijk 14 april en 15 april met de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad en 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 op 19 april de rol van de Hoge Colleges van Staat in de democratische rechtsstaat.

Mede op basis van deze gesprekken heb ik een notitie geschreven die vooral betrekking had op het eerste deel van mijn opdracht. Daarin heb ik de lijn die de meerderheid van de fractievoorzitters voor ogen staat uitgewerkt en de consequenties van het pleidooi voor een open bestuursstijl en meer dualistische verhoudingen geschetst, te beginnen met een regeerakkoord op hoofdlijnen. Die notitie heb ik bekendgemaakt en vervolgens op 20 en 21 april met de fractievoorzitters besproken. Ze waren het op hoofdlijnen met de uitwerking eens. Zij realiseren zich dat een regeerakkoord op hoofdlijnen geen eenvoudige opgave zal zijn, maar dat een dichtgetimmerd akkoord niet past bij meer dualistische verhoudingen.

In de gesprekken op 20 en 21 april heb ik ook uitdrukkelijk met de fractievoorzitters stilgestaan bij het tweede deel van mijn opdracht: de vraag 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. Mijn conclusies uit die gesprekken heb ik in dit verslag verwerkt in paragraaf 6.

Enkele malen heb ik de Voorzitter van de Tweede Kamer ingelicht over de voortgang van mijn werkzaamheden. Op 23 april heb ik daarover Z.M. de Koning geïnformeerd.

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: een omvangrijk akkoord bestaande uit gedetailleerde regelingen. 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. In een omvangrijk akkoord kan elke coalitiepartner 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. Te vaak blijken in de formatie afgesproken regelingen te complex en moeilijk uitvoerbaar. Dat levert direct of op termijn problemen op waarvan burgers het slachtoffer worden. Een dichtgeregeld akkoord draagt ook bij aan de verknoping van het bestuur en de politieke controle op het bestuur. Uitgebreid wekelijks coalitieoverleg op maandagochtend accentueert die verknoping. Fractievoorzitters en Kamerleden spelen daarin hun eigen rol. Dat strijdt met de wens tot meer dualisme en gaat ten koste van het in ambtelijke commissies en ministeriële onderraden voorbereide 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.

Aan de (goede) redenen die tot een gedetailleerd coalitieakkoord leiden kan worden ontkomen door de formatie niet te beginnen met de vraag 'wie met wie' en vervolgens te onderhandelen over regelingen, maar te starten met de inhoud; de problemen die bij voorrang moeten worden aangepakt. In die benadering konden de fractievoorzitters zich vinden. Met hen besprak ik een proces in een aantal stappen. In de praktijk kunnen deze stappen in elkaar overlopen, of meer of minder samengenomen worden.

- a. Is er overeenstemming mogelijk over een duidelijke, met geobjectiveerde feiten onderbouwde definitie van elk van de grote vraagstukken 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? Welke (internationale) samenwerking is daarbij nodig? Die inventarisatie zou de opdracht aan een informateur kunnen zijn. Daarover zou een politiek debat in de Kamer kunnen worden gevoerd. Voor de feiten kan geput worden uit een breed scala van bestaande rapporten, kennis van instituten en bevindingen van ambtelijke commissies.
- b. Vervolgens zou de informateur kunnen inventariseren op welke (alternatieve) wijzen de oorzaken van de problemen respectievelijk de belemmeringen zouden kunnen worden weggenomen. Ook daarover zou een politiek debat in de Kamer kunnen worden gevoerd.
- c. Op basis van die debatten kan duidelijk worden welke partijen aan de oplossingen voor de geïnventariseerde problemen 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 (regeerprogramma).

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. Naast een financieel kader geldt ook het waardenkader dat elk overheidshandelen normeert: de democratische rechtsorde.

Afspraken over aanpassingen of een "midterm review" zijn eerder geopperd.

Het feit dat een probleem niet wordt opgenomen in een coalitieakkoord betekent natuurlijk niet dat het probleem niet serieus wordt genomen. Een coalitieakkoord op hoofdlijnen is niet uitputtend. Daarvoor is ook het regeerprogramma. De uitwerking van dit coalitieakkoord op hoofdlijnen is aan het nieuwe kabinet. Het tot stand komen en de inhoud van het coalitieakkoord bepaalt in belangrijke mate de ruimte voor een andere bestuursstijl en meer dualisme.

5. Een andere bestuursstijl en meer dualisme als basis voor onderling vertrouwen

Wederzijdse afhankelijkheid kan niet zonder vertrouwen. Dat geldt in de relatie tussen overheid en burgers, tussen Kamer en kabinet en tussen partijen. Die relaties staan niet los van elkaar. Het gebrek aan vertrouwen in de ene relatie werkt vroeg of laat door in de andere. De vertrouwensrelatie tussen burger en overheid staat onder druk. Het evenwicht binnen de trias politica is verschoven. In de nieuw verkozen Tweede Kamer leeft het verlangen naar een andere bestuursstijl en meer dualisme. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Wat is daarvoor nodig (zie bijlage 1)?

Overheid-burger

In de verhouding tussen burger en overheid zal de burger de overheid alleen vertrouwen als deze betrouwbaar is en uitgaat van vertrouwen in burgers. De gemeenschappelijke basis hiervoor is gelegen in de democratische rechtsorde die, mede door de sociale grondrechten, ook een sociale rechtsorde is. Het functioneren van de overheid als een bedrijf dat "gemanaged" moest worden met de burger als klant en kostenpost, heeft deze gemeenschappelijke basis aangetast. De kinderopvangtoeslagaffaire is uitzonderlijk in zijn rampzalige gevolgen voor burgers maar geen uitzondering. Niet alleen kabinet en Kamer moeten zich dit aantrekken. Ook instituties, zoals de Hoge Colleges van Staat, moeten zich afvragen of zij voldoende tegenwicht tegen deze aantasting hebben geboden. Een betere toegang tot het recht, juist van burgers in een kwetsbare positie, kan aan herstel van vertrouwen bijdragen. Erkenning van en steun aan burgerinitiatieven (maatschappelijke democratie) zijn blijken van vertrouwen. Maar bovenal wordt vertrouwen gediend door duidelijkheid over de verwachtingen over en weer, van burgers en overheid; een nieuw sociaal contract.

Kamer-kabinet

De verknopingen van het bestuur en de politieke controle op het bestuur komen niet alleen tot uiting in dichtgeregelde regeerakkoorden, maar ook in de afhankelijkheid van de controleur (de Kamer) van de informatie afkomstig van de gecontroleerde (het kabinet). Dat gaat ten koste van de systematische controle op de uitvoering en de effecten van beleid en wetgeving op de burger.

Meer dualisme heeft gevolgen voor de taken en werkwijze van Kamer en kabinet. Als de controleur (de Kamer) niet verandert, zal ook de gecontroleerde (het kabinet) hetzelfde blijven. Zonder versterking van de *Kamer als instituut* zal van een 'tegenmacht' geen sprake zijn.

Door het grotere aantal fracties van verschillende omvang, worden al langer bestaande vragen prangend: hoe kan de wetgevende functie beter worden vervuld, hoe kan de controle op de effecten van het beleid verbeteren (rapport tijdelijke commissie uitvoering (TCU); kabinetsreactie rapport parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK)), wat houdt de vertegenwoordigende functie in ten aanzien van burgers wier stem zwak tot Den Haag doordringt?

Meer dualisme en de grote problemen waarmee de overheid te maken heeft, stellen hoge eisen aan bewindspersonen, hun deskundigheid, hun kennis van het 'eigen veld', hun zicht op de politiek-ambtelijke verhoudingen en hun 'constitutionele geletterdheid' (staatscommissie Remkes). Het is raadzaam over die eisen tijdig in de formatie overeenstemming te bereiken.

Op de departementen moet dringend de inhoudelijke deskundigheid worden versterkt. Dat beperkt ook de afhankelijkheid van derden bij het afwegen tussen deelbelangen en algemeen belang.

Bij al het voorgaande is de kwaliteit van de uitvoering cruciaal. Het echte tegenwicht tegen beleidsmatig en "managementgedreven" overwicht komt niet van de Kamer maar van de professionals op de werkvloer. Hun vakmanschap moet ruimte krijgen. Zij moeten gehoord worden voordat beleid en regels worden vastgesteld (traject 'Werk aan Uitvoering'). Hierbij hoort tussen uitvoering en burger, zoals de Nationale ombudsman het uitdrukt, ook een "recht op menselijk contact".

De democratische rechtsorde is gebaseerd op vertrouwen en matiging. Het lijkt er echter op dat vertrouwen en matiging hebben plaatsgemaakt voor wantrouwen en escalatie. 'Verantwoording vragen' wordt vervangen door 'schuldigen zoeken' en 'van fouten leren' wordt vervangen door 'afrekenen'. Wie een andere bestuursstijl predikt, moet uitgaan van vertrouwen. Vertrouwen dat ieder zijn eigen functie kent, competent is die functie uit te oefenen, de grenzen van die functie in acht neemt en beseft dat elke macht zonder tegenmacht absoluut dreigt te worden, ook de macht van de democratisch gekozen meerderheid.

6. Vertrouwen tussen partijen

Het tweede deel van mijn opdracht betreft de vraag "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 te vinden". Deze impasse is ontstaan in het debat op 1 april 2021 waarin een motie van afkeuring tegen de fractievoorzitter van de VVD, tevens demissionair minister-president, breed werd gesteund (alleen de VVD-fractie stemde tegen), nadat daarvoor een motie van wantrouwen tegen de demissionair minister-president was verworpen. In staatkundige zin veranderde er niets (er is vertrouwen tot door het aanvaarden van een motie van wantrouwen het tegendeel blijkt), politiek des te meer, al bleef het toen onduidelijk hoe diep de vertrouwensbreuk was en is. Impasse.

De vraag of en zo ja, onder welke voorwaarden er voldoende vertrouwen tussen partijen bestaat of weer kan ontstaan, kan op tenminste 3 manieren worden beantwoord:

- a. Door een gemeenschappelijke aanpak van de grote problemen;
- b. Door gemeenschappelijk gedeelde waarden of fundamentele verschillen tussen partijen;
- c. Door de personen die partijen vertegenwoordigen

Een overgrote meerderheid van de fractievoorzitters wil in de komende fase van de formatie de nadruk leggen op het eerste: de gemeenschappelijke aanpak van grote problemen met als prioriteit het opvangen van de gevolgen van de coronacrisis. Overeenstemming daarover kan aan herstel van vertrouwen tussen partijen bijdragen. De opdracht voor de volgende fase in de formatie is op die gemeenschappelijke aanpak gericht.

Daarnaast leeft vrij breed het verlangen naar een andere bestuursstijl en meer dualisme. Dat stelt eisen aan de Kamer als instituut en aan het kabinet. De gemeenschappelijke bereidheid om in de praktijk die andere bestuursstijl te beproeven en, onder meer door een ander karakter van het regeerakkoord, ruimte te bieden aan het politiek-inhoudelijke debat in de Kamer, is ook een uiting van vertrouwen. In die algemene lijn (zie bijlage 1) kunnen partijen zich vinden. Over de verschillende onderdelen en hun eigen bijdrage aan de ontwikkeling naar meer dualisme hebben partijen zich nog niet uitgesproken.

Uitdrukkelijk wordt in de komende fase van de formatie niet de vraag 'wie met wie' vooropgesteld. In een daarop volgende fase kan een antwoord op de vraag welke partijen bereid zijn met elkaar een coalitie te vormen, niet worden ontlopen. Met een beroep op fundamentele verschillen sluiten de fractievoorzitters van VVD, D66, CDA, SP, PvdA, GL, Volt, Denk en Bij1 samenwerking met de PVV en FvD bij voorbaat uit. De fractievoorzitters van Volt, Denk en Bij1 sluiten tevens JA21 bij voorbaat uit van samenwerking. Andere partijen sluiten elkaar niet bij voorbaat uit, al achten de fractievoorzitters van de PvdD, Denk en BBB samenwerking met 'de VVD van Mark Rutte' niet geloofwaardig. De voorzitter van de PVV-fractie acht de vraag naar mogelijke samenwerking minder relevant. Hij pleit voor nieuwe verkiezingen.

Tenslotte is de vraag naar personen aan de orde. Die vraag kan op verschillende momenten worden gesteld. Breed wordt de opvatting gedeeld dat uiteindelijk partijen zelf bepalen wie mogelijk deel uit maken van een te vormen kabinet, al sluit dat een gemeenschappelijk standpunt over de eisen die aan bewindslieden mogen worden gesteld, niet uit.

De vraag naar het vertrouwen in personen spitste zich na het debat op 1 april 2021 toe op de vervulling van het ambt van de minister-president in het nieuwe kabinet (zie bijlage 2).

De fractievoorzitters van PVV, SP, en Bij1 sluiten deelname of steun aan een nieuw kabinet onder leiding van de demissionair minister-president bij voorbaat uit, waarbij de fractievoorzitters van de PvdD, Denk en BBB samenwerking met 'de VVD van Mark Rutte' niet geloofwaardig achten. Anderen gaan zover niet en laten hun oordeel afhangen van de contouren van een te voeren beleid, danwel van overeenstemming over de ontwikkeling naar een open bestuursstijl en een meer dualistische verhouding tussen kabinet en Kamer. Kan de thans demissionaire minister-president daarin een geloofwaardige rol spelen? Meer dualisme en een open bestuursstijl eisen een andere invulling van het minister-presidentschap. Ik heb daarover met de demissionair minister-president gesproken. Hij realiseert zich dat die omslag het nodige zal vragen niet alleen van Kamerleden en ministers of van fractievoorzitters, maar vooral ook van de toekomstige minister-president. Hij heeft aangegeven daarover na te denken en aangekondigd zijn gedachten op korte termijn naar voren te zullen brengen.

7. De transitie van crisis naar herstel

Al enige tijd wordt door de directeurs van de planbureaus, de voorzitter van de SER en anderen bepleit het crisisbeleid op het herstelbeleid af te stemmen. Dat pleidooi wordt inmiddels ook politiek ondersteund. Nagenoeg alle fracties noemden een weg uit de crisis als prioriteit.

Het demissionaire kabinet is 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 verdergaand voorstel voor herstel- of transitiebeleid kan niet van hem worden verwacht. Wat tot dat beleid moet behoren is een politieke keuze waarover de meningen uiteenlopen. Tegelijkertijd kan met dat transitiebeleid 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 transitiebeleid 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), om investeringen en hervormingen te ondersteunen.

Een transitiebeleid kan niet los worden gezien van een aantal al veel langer bestaande problemen in economie en samenleving waarop de coronacrisis het vergrootglas heeft gelegd. Veel genoemd werden de kansengelijkheid in het onderwijs (invulling Nationaal Programma Onderwijs (NPO)) en de tegenstellingen op de arbeidsmarkt (rapport commissie-Borstlap). Voor herstel van de bedrijvigheid is het ook nodig op korte termijn de stikstofcrisis aan te pakken en de woningmarkt vlot te trekken.

Naast mogelijke onderwerpen voor een transitiebeleid zijn verschillende andere grote problemen genoemd die om een oplossing vragen zoals klimaat, migratie en versterking van de democratische rechtsorde zelf. Een aantal van deze onderwerpen heeft ook een Europese dimensie.

Gelet op mijn opdracht en op grond van het door mij verrichte onderzoek zoals toegelicht in dit verslag, kan het onderzoek naar 'de vorming van een kabinet' starten met de aanwijzing van een informateur met de volgende opdracht:

in samenwerking met de departementen en gebruikmakend van bestaande rapporten en adviezen van diverse instellingen en betrokkenen brede politieke overeenstemming te zoeken voor een herstel/transitiebeleid.

Daarnaast zou zij/hij kunnen worden belast met een inventarisatie van de (andere) urgente, grote problemen die naar het oordeel van partijen die elkaar niet hebben uitgesloten, in eventuele 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.

Tenslotte zou zij/hij de opdracht kunnen krijgen bij diezelfde partijen na te gaan welke afspraken er bij voorrang gemaakt moeten worden om de democratische rechtsorde te herstellen en te versterken.

Mijn advies aan de Kamer luidt derhalve een informateur met afstand tot de actuele politiek en de partijen en met een breed, sociaal-economisch profiel te belasten met de bovengenoemde opdracht.

Met de aanbieding van dit verslag beschouw ik mijn werkzaamheden als informateur als beëindigd. Ik dank u en de voorzitters van de 17 fracties in de Tweede Kamer voor het in mij gestelde vertrouwen. Gaarne ben ik bereid een debat over dit verslag bij te wonen en de leden van de Tweede Kamer dan desgevraagd inlichtingen te verstrekken.

Bijlage 1

Een andere bestuursstijl en meer dualisme als basis voor onderling 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 Kamer en kabinet 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'. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Onder welke voorwaarden maken een andere bestuursstijl en meer dualisme een kans?

Burger-Overheid

De burger zal de overheid alleen vertrouwen als die overheid betrouwbaar is en 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 – per geval – steeds meer 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; van instituties en ambtenaren. Hun taken en verantwoordelijkheden moeten duidelijk zijn. Als daarover misverstanden bestaan of verwachtingen ongefundeerd blijken -en dat is geregeld het geval- tast dat ook het vertrouwen aan.

De Kamer spreekt periodiek over haar functioneren (rapporten van de commissies Dolman, Deetman, Verbeet, van der Staay), maar zelden over haar functies en wat daarvoor nodig is. Er rijzen vragen als: Hoe kan de wetgevende functie beter worden vervuld door een Kamer met een veelheid aan partijen van verschillende omvang? Kwaliteit van wetgeving is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van regering en parlement. Hoe kan de controle op de uitvoering en de effecten van beleid verbeteren (Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU); kabinetsreactie op rapport Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (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, zolang een Constitutioneel Hof (staatscommissie Remkes) ontbreekt, de constitutionele toetsing van wetsvoorstellen meer expliciet aandacht krijgen? Op die vragen moet de Kamer zelf een antwoord geven. Zonder versterking van de Kamer als instituut (van Dam en Bosman, in Buitenhof 4 april 2021) zal van een 'tegenmacht' geen sprake zijn.

In mijn gesprekken met de fractievoorzitters is opgemerkt dat ook samenwerking tussen fracties in de Kamer daartoe kan dienen en dat de wil om de ter beschikking staande instrumenten te hanteren belangrijker is dan het creëren van nieuwe.

Het kabinet. Een regeerakkoord op hoofdlijnen stelt hoge eisen aan bewindslieden, ministers en staatssecretarissen, 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, maar ook door de grote mobiliteit 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 en beperkt het collectieve geheugen (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.

Voor de geloofwaardigheid van overheid en publieke dienstverlening is de kwaliteit van de uitvoering cruciaal. Het echte tegenwicht tegen het beleidsmatig overwicht komt niet van de Kamer - vaak is het tegendeel het geval - maar van de professionals op de werkvloer. Zij zijn het gezicht van de overheid. De stelselmatige aandacht voor hun ervaringen en de problemen die zij in hun werk ondervinden is tot nu toe bedroevend gering. Zij moeten de ruimte krijgen om in hun contacten met burgers de menselijke maat hoog te houden. Zij moeten de mogelijkheid krijgen zich te laten horen, vóórdat over regelingen wordt beslist. Het werkprogramma van het traject 'Werk 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'.

Tenslotte

De democratische rechtsorde is gebaseerd op vertrouwen en matiging. Het lijkt er echter op dat vertrouwen en matiging hebben plaatsgemaakt voor het wantrouwen en escalatie. 'Verantwoording vragen' wordt vervangen door 'schuldigen zoeken' en 'van fouten leren' wordt vervangen door 'afrekenen'. Uitvoerende ambtenaren krijgen de schuld toegeschoven voor fouten die op politieke beslissingen zijn terug te voeren. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt niet meer gezien als een risicoaansprakelijkheid maar als schuldaansprakelijkheid. Er is onbegrip over wat het ambt van minister inhoudt en waarover zij een antwoord paraat moeten hebben. Dit geldt ook voor de ambtelijke functie. Gevolg: niet alleen ministers maar ook SG's en DG's omringen zich met bureaus om alles onder controle te houden respectievelijk de beeldvorming te bewaken (de zogenoemde 'bontkragen'). Zij vergroten de afstand tot ambtenaren die het eigenlijke werk moeten doen nog verder. Een bron van wantrouwen. De roep om totale transparantie versterkt deze ontwikkeling. Dat holt de democratische rechtsorde verder uit. Wie een andere bestuursstijl predikt moet uitgaan van vertrouwen. Vertrouwen dat ieder zijn functie kent en competent is die functie uit te oefenen, de grenzen van die functie in acht neemt en beseft dat elke macht zonder tegenmacht absoluut dreigt te worden, ook de macht van de democratisch gekozen meerderheid.

Bijlage 2

Een andere bestuursstijl en de rol van de minister-president

In tegenstelling tot andere ministers heeft de minister-president slechts een beperkt aantal eigen taken en bevoegdheden; zijn departement is klein en kent geen grote uitvoeringsorganisaties. Hij vertegenwoordigt de collectieve verantwoordelijkheid van een coalitiekabinet. Door tal van feiten en omstandigheden zijn de verwachtingen over hetgeen de minister-president moet en kan toegenomen: Europa, de wekelijkse persconferenties, crises, monisme, langjarige ervaring. De minister-president is zichtbaarder dan ooit en dat heeft ook gevolgen voor zijn optreden in de Kamer. Het aantal malen dat de minister-president op parlementair verzoek in de Kamer aanwezig is drastisch gegroeid. Hij wordt meer president dan minister. Constitutioneel is het omgekeerde het geval: meer minister dan president. Ook voor hem blijft de regel gelden: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Bij zijn optreden zijn bijna altijd ook de taken en bevoegdheden van collegae ministers in het geding. Voor het overbruggen van de spanning tussen formele taken en bevoegdheden enerzijds en beelden en verwachtingen bij de bevolking, in de media, in de Kamer anderzijds, hangt veel af van de persoonlijke invulling van het ambt, de waarden van waaruit dat ambt wordt uitgeoefend en het besef van de beperkingen daarvan. Dat geldt ook voor de Kamer. Door de discussies in het afgelopen jaar is dat voor ieder weer duidelijker geworden.