

# Het regeerakkoord in een vervlochten bestuur

## Beter omgaan met grote maatschappelijke vraagstukken bij de opstelling van een regeerakkoord

Arno F.A. Korsten en Jan F. Schrijver<sup>1</sup>

3 maart 2017

### Samenvatting

*In dit artikel worden met behulp van een indeling in **typen beleidsproblemen** aanbevelingen gedaan voor de inrichting van een nieuw regeerakkoord. De schijnwerper wordt vooral gericht op één categorie, de **'wicked problems'**. Die groeiende categorie complexe, 'duivelse' problemen vereist in een hedendaags regeerakkoord een procesmatige behandeling met binding van actoren uit **beleidsnetwerken** want de rijksoverheid kan een probleemaanpak **alleen** niet afdwingen en realiseren.*

*Tot nu toe werd die gewenste procesmatige aanpak **niet** vaak genoeg in een akkoord uitgewerkt of op gang gebracht. Samenwerking met allerlei 'partijen' is gewenst want 'Den Haag' is geen 'cockpit'. Wie steun bij ontwerp en uitwerking negeert, zal zien dat de kans op stranding van wat coalitiepartners willen groot is. Geen goede aanpak van bij voorbeeld energietransitie zonder medewerking van energieleveranciers en andere organisaties en burgers. Geen goede terugdringing van de groei van zorgkosten zonder steun van de zorgverzekeraars, specialisten, huisartsen, ziekenhuisdirecties, farmaceuten, enz.*

*De verwerking van deze **deal making-aanpak** vond bij coalitiepartners in het verleden te weinig plaats. Wil een regeerakkoord zoden aan de dijk zetten, dan moet voor de aanpak van complexe problemen - die tal van overheden en andere 'spelers' in een vervlochten bestuur raken - , rekening gehouden worden met de inzichten uit interactief gericht netwerkmanagement.*

### Inleiding

De centrale vraag in dit stuk is wat voor regeerakkoord op nationaal niveau passend is voor controversiële kwesties van deze tijd waarbij geen overheidsorganisatie alleen over doorzettingsmacht beschikt. Wat is aan te bevelen aan de coalitiepartners voor het inrichten van een regeerakkoord: dat onderhandelaars komen tot een uitgewerkte maatregelenbox of vooral procesafspraken maken om althans bij 'wicked problems' (complexe, duivelse problemen) te komen tot netwerkproductiviteit en nuttige deliberatie? Die vraag komt niet aan de orde in de literatuur over coalitievorming en regeerakkoorden. Daarom gaan we er hier op in.

Eerst zullen de functies en beperkingen van een regeerakkoord worden bekeken. Dan zoomen we in op de reikwijdte van uitspraken in het regeerakkoord, naar gelang de aard van de problematiek. Hierbij zal in het bijzonder worden gekeken naar de moeilijkste van alle kwesties, de *wicked*

---

<sup>1</sup> **Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten** is honorair hoogleraar Bestuurskunde bij de Faculteit Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Maastricht. Tevens Emeritus hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit. Voormalig lid van de Raad voor het openbaar bestuur. E-mail: afa.korsten@planet.nl. **Dr.mr. Jan F. Schrijver** is voormalig ambtenaar van het ministerie van BZK en oud-gastdocent aan de Universiteit van Amsterdam. E-mail:jfschrijver@gmail.com. Een uitgebreidere versie van dit artikel is te vinden op [www.arnokorsten.nl/downloads/politiek\\_en\\_democratie](http://www.arnokorsten.nl/downloads/politiek_en_democratie).

*problems*. Aan het eind keren we de blik naar de harde werkelijkheid, in het bijzonder door een vergelijking met het laatste regeerakkoord, van het kabinet-Rutte II, om de kans te taxeren dat onze aanbevelingen over een optimaal regeerakkoord in de praktijk worden benut.

### **Wat is een regeerakkoord**

Een regeerakkoord is in Nederland een coalitieakkoord, een politieke overeenkomst tussen de fracties van twee of meer politieke partijen in de Tweede Kamer die een coalitieregering vormen. Een regeerakkoord is een politiek-inhoudelijk document. Het akkoord is het resultaat van de informatiefase van een kabinetsformatie. Het bevat een meerjarige agenda voor het kabinet en geeft daarmee politieke uitgangspunten voor de komende kabinetsperiode.

Afzonderlijke ministers moeten zich binden aan het akkoord. Ze kunnen in het *constituerend beraad* soms nog wat aanpassen door middel van inhoudelijke of procesmatige kanttekeningen maar nooit afstand nemen tot de kern van het akkoord en wat dit voor hen vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid betekent. Ook voor fractieleden van de coalitiepartijen is de inhoud van het regeerakkoord 'heilig'. Alles wat er niet in staat, vormt voor hen een 'vrije kwestie'.

Na het aantreden van een nieuw kabinet legt de minister-president in de Tweede Kamer een *regeringsverklaring* af. Het gaat dan om verantwoording over de kabinetsformatie en het regeerprogramma, dat bestaat uit het regeerakkoord met aanvullingen van het nieuwe kabinet.

### **Functies van een regeerakkoord**

De kabinetsformatie en het daaruit voortkomend regeerakkoord heeft in ons staatsbestel een aantal belangrijke functies. Hierbij onderscheiden we interne en externe functies: de rol die het regeerakkoord speelt tussen de betrokken politieke partijen en fracties en de betekenis ervan voor de samenleving.

Voor de betrokken partijen is van groot belang dat duidelijk wordt welke politieke groeperingen met vrucht een coalitie kunnen vormen, die steunt op een meerderheid in de Tweede Kamer (en eigenlijk naar verwachting ook de Eerste Kamer) en welke afvallen omdat onvoldoende programmatische overeenstemming kan worden bereikt. De voorbereiding van een regeerprogramma kan deze selectie mogelijk maken. De belangrijkste functie is vervolgens dat de fracties van de overblijvende partijen zich aan de inhoud van het akkoord verbinden. Deze interne functie draagt uiteindelijk bij aan de stabiliteit van de coalitie en daarmee aan de regeerbaarheid van het land.

Voor de samenleving biedt een regeerakkoord daarnaast kansen om punten op de agenda te krijgen. Als men de juiste kanalen weet te bevaren, kunnen wensen onder de aandacht van de onderhandelaars worden gebracht en vervolgens in het regeerakkoord belanden om te worden gerealiseerd. Het moment van kabinetsformatie is een van de belangrijkste *windows of*

*opportunity* in de kunst van het agenderen van politiek relevante thema's, preferenties en belangen. Ten slotte is een kwaliteit van een regeerakkoord dat de samenleving hierdoor weet wat men aan beleid kan verwachten in de komende kabinetsperiode. Dit draagt bij aan de kenbaarheid van beleid op middellange termijn.

Een regeerakkoord kent ook beperkingen. Per definitie kan hierin niets worden gemeld over onvoorzienbare gebeurtenissen en 'events'. Hele onderwerpen kunnen blijken node te ontbreken. Actuele voorbeelden zijn onder meer het internationale vluchtelingenvraagstuk en de positie van Afrika, de terrorismedreiging, het klimaatvraagstuk, de eurocrisis, Brexit, het optreden van Rusland onder Poetin, talloze Haagse bananenschillen en incidentjes en het scala van vraagstukken op het vlak van crises zoals rampen, rellen, gijzelingen, hoog water en droogte, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Voor politiek effectief optreden van een kabinet zijn juist deze en andere 'disruptive events' steeds belangrijker. Bovendien zullen bij de onderwerpen die wel zijn geregeld ook al spoedig verrassingen optreden door veranderde omstandigheden of inzichten. Een gedetailleerd regeerakkoord riskeert alleen al daardoor al gauw in de la te belanden. Oud-premier Dries van Agt zei ooit dat zo'n document 'na een halfjaar belegen is, vergeeld en verdamp't' (De Volkskrant, 11 juli 1998). De kunst van het improviseren krijgt allengs de overhand boven het braaf uitvoeren van de afspraken in het regeerakkoord. Daarbij is ook nog eens de kwaliteit van de personen (bewindslieden) en hun onderlinge chemie in het kabinet en coalitie van groot belang.

Regeerakkoorden vormen naar hun aard ook een inperking voor de vrije beslissingsruimte voor de afzonderlijke parlementariërs wier fracties zich aan de inhoud gebonden achten. Daardoor kan een uitholling van het dualisme en van de open beraadslaging in het parlement plaatsvinden. Dit is de keerzijde van het voordeel van de regeerbaarheid van het land.

### **Regeerakkoord een blijvertje**

De pluspunten zijn zo krachtig dat een kabinet zonder regeerakkoord, voor voorstanders van dualisme misschien een wensbeeld, voorlopig toch een illusie zal blijven. Er zijn nog wel praktische argumenten voor het vermijden van zo'n akkoord te noemen: wat als een meerderheidscoalitie in 2017 de samenwerking van vier of vijf partijen vergt? Dan wordt het wel een puzzel, maar het is geen onoverkomelijk bezwaar. En in theorie is misschien wel een minderheidskabinet te bedenken dat al ijsschotsen springend wisselende meerderheden zoekt, zoals premier Rutte in de slotfase van het kabinet-Rutte II al een beetje heeft geprobeerd. Maar in onze tijd met zijn politieke hunkering naar onzekerheidsreductie zal een kabinet bij voorkeur niet zo met een dergelijk ongewis avontuur beginnen.

Dus uitgaande van de politieke realiteit van het regeerakkoord, kunnen we ons beter druk maken over aanbevelingen voor het type regeerakkoord dat beter werkt dan voor andere. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden naar de aard van de vraagstukken die men erin wil opnemen.

## Waarover kan regeerakkoord gaan

Per definitie zou men van de onderwerpen in een regeerakkoord verwachten dat er verschil van mening over bestaat. Het gaat dan niet alleen over een kennistekort over de feiten (en vooral verwachtingen over de toekomst, natuurlijk), maar in het bijzonder ook over de waarderingen van 'de feiten' (ruimer: de beschikbare kennis). Dat maakt het immers tot politiek relevante verschillen. Als in beide domeinen verschil van mening bestaat, herkennen we de kenmerken van *wicked problems*, waar over de feiten een kennistekort en over de relevante waarden dissensus bestaat. Daarnaast zijn er echter ook andere categorieën vraagstukken waarover partijen afspraken zullen willen maken. Wij gebruiken voor de categorisering van problemen de matrix van beleidsproblemen (Hisschemöller, 1993: 28; Hoppe, 2011).

Figuur 1: De matrix van beleidsproblemen

	Geen verschil van inzicht over in geding zijnde waarden: <b>consensus</b>	Wel onenigheid over in geding zijnde waarden: <b>dissensus</b>
Geen kennistekort en geen verschil van inzicht over van belang zijnde kennis: <b>kennis plus</b>	++ 1. Technisch oplosbaar probleem. Eenvoudig probleem (Gestructureerd probleem)	- + 2. Politiek conflict. Slecht gestructureerd probleem
Onduidelijkheid of onenigheid over van belang zijnde kennis: <b>kennis min</b>	- + 3. Nader onderzoek nodig. Matig gestructureerd probleem	-- 4. <b>Weerbarstig probleem in vervlochten bestuur</b> = 'wicked problem'

Bij de aanpak van beleidsproblemen kan men zich afvragen wie eigenlijk zeggenschap en middelen in handen hebben om de oplossing van problemen te realiseren. Door de fragmentering van het overheidsbestuur zullen steeds minder onderwerpen binnen het kennisdomein en machtsveld van slechts één actor vallen. De meeste vraagstukken in de onderste twee cellen zullen niet door de rijksoverheid *alleen* kunnen worden behartigd. Ze spelen in een context van vervlochten bestuur waarin ook andere overheidspartijen en private partijen en burgers in allerlei rollen betrokken zijn. Denk aan bestrijding van voetbalvandalisme. Er zijn veel invalshoeken en belangen aan verbonden en ook formeel zal doorzettingsmacht van één actor doorgaans ontbreken.

Op voorhand kan vanuit dit bestuurskundig perspectief een aantal uitspraken worden gedaan over de wijze waarop deze categorieën vraagstukken in een regeerakkoord kunnen worden opgenomen.

## Bruikbaarheid van regeerakkoord per onderwerpcategorie

1. Van eenvoudige gestructureerde problemen kan men zich afvragen of deze wel in een regeerakkoord thuishoren. Er bestaat veel kennis over en er is nauwelijks verschil van mening over. Het zijn meer zaken die men in de jaarlijkse begrotingsstukken zou verwachten dan in een politiek akkoord. Wij noemen dit het regeerakkoord als *maatregelenbox*. Het kan weinig kwaad

om voor eenvoudige vraagstukken een oplossing in een regeerakkoord op te nemen, maar voegt ook weinig toe aan de kerntaak van een regeerakkoord, dat wil zeggen aan het selecteren van de meest stabiele en bestuurskrachtige regeringscoalitie (deze partijen kunnen wel samenwerken, andere passen minder in het team) en het binden van de fracties aan inhoudelijke kwesties. Een bestuurskundige zal in recente regeerakkoorden al gauw de neiging van bureaucratische organisaties herkennen om te streven naar een irritante vorm van volledigheid. Ieder departementaal beleidsonderdeel dat zichzelf respecteert, lijkt net als in de rijksbegroting een passage in het regeerakkoord te moeten claimen, wat de leesbaarheid niet ten goede komt. Ook vanuit de maatschappij stellen belangengroepen het op prijs hun preoccupaties in zulke officiële stukken te herkennen. Regeerakkoorden zijn sinds de introductie ervan in 1918 door Ruijs de Beerenbrouck niet meer akkoorden op hoofdlijnen. Ze werden veel gedetailleerder en ook letterlijk steeds dikker, aldus Paul Boven d'Eert (1988, 2011, 2014).

Deze overwegingen leiden tot de aanbeveling om naast een regeerakkoord op hoofdlijnen een soort regeerprogram (de 'maatregelenbox') op te stellen waar de plannen voor de gestructureerde beleidsproblemen verzameld worden. Dit document draagt relatief weinig bij aan het inzicht in de bestuursstijl en beleidskoers van het nieuwe kabinet.

2. Voor politieke conflictpunten, dus voor de slecht gestructureerde problemen (wel of geen kernenergie, doodstraf invoeren, kweek van stamcellen) is een regeerakkoord juist bij uitstek het geschikte document. Mits het kabinet de tijd rijp acht om over dergelijke – vaak moreel - gevoelige kwesties een knoop door te hakken, zou dat hier kunnen. Een uitruil van pijnlijke of juist diep gewenste besluiten in deze categorie behoort tot de mogelijkheden. Het is daarvoor ook functioneel om dissidenten binnen de fracties te binden met behulp van een regeerakkoord.

3. We komen bij een derde categorie beleidsproblemen. Matig gestructureerde problemen (weinig kennis, wel consensus over de richting van aanpak) vergen nader onderzoek. Denk aan de opslag van kernenergie-afval. Zij zijn nog niet beslisrijp, omdat bijvoorbeeld relevante beleidseffecten nog niet voldoende zijn verkend. De aankondiging van dat onderzoek kan worden opgenomen in een program, maar zal toch doorgaans meer thuishoren in een regeerprogram dan in een regeerakkoord. Bij deze complexe onderwerpen zal doorgaans ook de rijksoverheid niet de enige bevoegde instantie zijn. Te meer reden om in het regeerakkoord niet te veel inhoudelijke tekst over deze categorie op te nemen.

4. De 'duivelse' of ongetemde problemen vormen de meest interessante categorie om te bespreken in relatie met de inhoud van een regeerakkoord. Denk aan het voorbeeld van bestrijding van voetbalvandalisme of de klimaatproblematiek. Deze problemen scoren een 'min' op de aanwezigheid van voldoende kennis voor een probleemaanpak en een 'min' op overeenstemming tussen politieke actoren en politiek relevante maatschappelijke partijen. Daar gaat de rest van dit artikel over.

## Omgaan met verrassingen

Al jaren zijn kabinetten zich bewust van de relatieve waarde van regeerakkoorden te midden van een veranderende omgeving. De praktijk relativeert. In het eerste deel van de kabinetsperiode is doorgaans veel wat kabinet en ministers besluiten nog wel te herleiden tot het regeerakkoord. Delen van een regeerakkoord worden na de kabinetsstart echter al snel naar de spreekwoordelijke bureaulade verwezen.

Eén voorbeeld is wel heel treffend. Was bij de vorming van het kabinet-Lubbers III (7 november 1989-22 augustus 1994) voorzien dat de Berlijnse Muur enkele dagen later, op 9 november 1989, al zou vallen? Nee, maar toen de muur gevallen was, was de doorwerking groot

Van een andere orde zijn verrassingen die niet zomaar uit de hemel komen vallen, maar inherent zijn aan de aard van het onderwerp. Samenleving, economie, ecologie en bestuur ontwikkelen zich de laatste decennia meer en meer naar een 'global and risk society'. Bestuur op alle niveaus is daardoor steeds vaker bestuur van verrassingen geworden. Lokale overheden worden geconfronteerd met kwesties van openbare orde die vroeger ondenkbaar waren, zoals het Harensse examenfeestje. En premier Rutte moet regelmatig naar 'Brussel' voor een Europese top waarbij de uitkomst zich niet altijd laat voorspellen. En dan was er nog de bankencrisis en Brexit. Dat betekent dat het aantal disruptieve, plotselinge gebeurtenissen ('verrassingen') waarmee besturen te maken krijgen, sterk toeneemt. Onderwerpen waar veel actoren en beïnvloedende factoren meespelen, hebben die eigenschappen van zichzelf. Daar kunnen grillige interacties plaatsvinden, die opeens een ander licht op de zaak werpen. Zoals bij het Oekraïne-referendum, CO<sub>2</sub>-opslag in Barendrecht, de vaccinatiecampagne van het RIVM en nog veel meer voorbeelden waarin de *framing* van kwesties voorwerp is van onvoorspelbare processen binnen de samenleving. Sociale media spelen hierbij een nieuwe rol, die aanzienlijk bijdraagt aan verrassingseffecten.

## Wicked problems en beheersbaarheid

In de hedendaagse werkelijkheid zijn veel vraagstukken onvergelykbaar met de klassieke regeerakkoordafspraken als het verhogen van de maximumsnelheid op snelwegen, het verhogen van de rivierdijken en het temporiseren van de aankopen op het vlak van de ecologische hoofdstructuur (EHS); het zijn *wicked problems* (duivelse problemen). Die problemen zijn fundamenteel niet maakbaar vanuit de Haagse bestuurlijke cockpit. Het kabinet moet de sturingsmacht delen met andere organisaties die wettelijk ook taken, bevoegdheden bezitten en middelen inzetten om te werken aan eenzelfde thematiek, zoals bij voorbeeld de problematiek van klimaat- en energietransitie. Het woord netwerkmanagement moet dan vallen. Een kabinet heeft altijd andere organisaties nodig die over taken, bevoegdheden, kennis en preferenties, budgettaire middelen of (te vermijden) remmacht beschikken. In de gezondheidszorg zijn het onder meer de zorgverzekeraars, de ziekenhuisbesturen, de academische medische centra, de verenigingen voor specialisten en huisartsen, de patiëntenverenigingen, de farmaceuten, de toezichthouders die moeten samenwerken.

Maar dat is nog tot daaraan toe. De aard van de materie vergt een capaciteit tot verplaatsing in elkaar belang en open houding omdat kennis, kansen of belemmeringen uit onverwachte hoek kunnen komen.

Andere voorbeelden van deze ongetemde beleidsvraagstukken zijn het omgaan met vluchtelingenstromen, bestrijding van voetbalvandalisme, het drugsvraagstuk, omgaan met aardgasbevingen, winning van schaliegas en opslag van CO<sub>2</sub>. Steeds is 'multi-level governance' nodig plus betrokkenheid van relevante, per dossier verschillende andere actoren. Kortom, de deliberatie tussen partijonderhandelaars op het Binnenhof is zeker niet genoeg.

### **Missers door misrekening**

Deze kenmerken hebben gevolgen voor de sturingsaanpak. Medeoverheden laten zich niet meer eenvoudig dwingen, burgers ook niet. Dat bleek doordat heel veel pogingen om *wicked problems* op te lossen door een centrale rijksreflex tot nu toe faalden. Te noemen zijn:

- de kostenreductie in de gezondheidszorg faalde jarenlang;
- de proclamatie van de opslag van CO<sub>2</sub> in Barendrecht ging niet door;
- de winning van schaliegas in Bostel ging niet door;
- wat de minister oorspronkelijk wou in Groningen na het 'gehanes' van de NAM (ten aanzien van erkenning van zo niet schuld dan toch verantwoordelijkheid) haalde bakzeil;
- pogingen te komen tot arrangementen die leiden tot duurzamere varkenshouderij en minder megastallen lukten niet erg;
- het probleem van obesitas wordt nog steeds groter;
- wat het Nederlandse openbaar bestuur aan moet met cybercrime is niet voldoende doordacht.

Steeds was een deel van het specifieke (beleids)netwerk niet betrokken bij een besluit of besluitenreeks en dacht het kabinet het wel (nagenoeg) zelf te kunnen regelen. Een vergissing. Plannen moesten worden afgeblazen of werden wel in gang gezet, maar moesten onder druk worden aangepast. Veel (geheel of half) falend beleid was het gevolg. Na veel gesteggel bleek er toch niet goed te remediëren. De rijksoverheid redde het niet met bypasses als de komst van Informatiepunten of Kennistransferpunten naar verontruste burgers (Barendrecht, Bostel, Groningen). Alsof alleen de burgers dwars lagen. Nee, medeoverheden waren ook niet mee op de expeditie. Expeditie is een meer toepasselijk beeld voor beleid maken in deze kwesties dan de 'dienstregeling' die een regeerakkoord doorgaans suggereert. Wat vooral ontbrak, was het presenteren van een aantal weerbarstige problemen als een avontuur, een zoektocht met experimenten, deliberatie en 'trial and error'. In plaats daarvan geeft de 'Haagse politiek', onder invloed van de bekende medialogica, de voorkeur aan lineaire uitspraken over probleem en oplossing.

### **Geleidelijk ook goede voorbeelden**

'Den Haag' was lang hardleers in zijn zucht naar centrale beheersing. Zo ook aanvankelijk bij het beperken van de gaswinning en afhandeling van schade in Groningen. Toch ontstonden er eindelijk wel enkele ontmoetingsplatforms in Groningen. De gewenste omslag werd door de rijksoverheid in overleg met Jan en Alleman op dat dossier na jaren eindelijk gemaakt. Maar het wantrouwen is in januari 2017 nog steeds groot omdat de positie van de NAM door diverse andere partijen niet meer geaccepteerd wordt. Af te wachten is hoe het werk onder begeleiding van oud-minister Hans Alders, bekend van de geprezen en bekritiseerde 'Alderstafel over Schiphol' en de opvolger - de Omgevingsraad Schiphol - , uiteindelijk uitpakt. In maart 2017 bleek na een onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat de NAM uit de besluitvorming over individuele gevallen van bevingsschade gehaald is. Veel en veel te laat.

Aanvankelijk ging het ook mis bij de kostenreductie in de gezondheidszorg (kijk naar de opeenvolgende commissies als de commissie-Dekker), maar het akkoord dat onder leiding van minister Schippers (VWS) over de beheerste kostenontwikkeling in de ziekenhuiszorg tot stand kwam, is een geslaagd voorbeeld dat navolging verdient omdat zo alle partijen bijdragen aan het doel dat (uiteindelijk) alle sectorale partijen delen. In dergelijke gevallen kan de basis voor een nastrevenswaardig overleg in een regeerakkoord gelegd worden *maar de uitwerking niet*.

### **Gevolgen voor een bruikbaar regeerakkoord**

De bijdrage van een regeerakkoord aan een vruchtbare aanpak van *wicked problems* kan wel degelijk positief zijn, namelijk door een goede procesgerichtheid.

- Het agenderen van de juiste heikele kwesties en veel creatieve capaciteit daarop richten is al heel wat. Zorg dat de goede actoren rond de tafel komen.
- Door niet steeds de houding van de hogere overheid aan te nemen wordt de rol en bijdrage van andere (semi)overheden en organisaties in termen van taken, bevoegdheden, middelen en preferenties erkend. Dit draagt bij aan het draagvlak en vooral aan bundeling van krachten.
- Door zich open te stellen voor nieuwe feiten en invalshoeken wordt de cognitieve basis van het complexe vraagstuk groter dan door te doen alsof het Rijk alwetend is.
- Door gerichtheid op bundeling van doelen en middelen, kan het committent van partners worden vergroot. Dus niet doen alsof het hele bedrag op de Rijksbegroting moet worden vrijgemaakt. Werken aan de vernatting van De Peel was een succesvol voorbeeld hiervan. Elke actor op zichzelf speelde weinig klaar maar toen waterschappen, provinciebesturen, meerdere departementen, gemeenten, grondeigenaren en grondgebruikers elkaar vonden, kon eindelijk een gezamenlijke aanpak gezet worden.
- Tijd bieden voor het bereiken van overeenstemming buiten de druk van een regeerakkoord vergroot de kans op kwaliteit van beleid.
- Het uitnodigen tot tegenspraak creëert de noodzakelijke *checks* en *balances*, die in de setting van een regeerakkoord te beperkt zijn.

### **Toets aan de praktijk**



Het zal duidelijk zijn dat we met deze aanbevelingen een heel ander regeerakkoord zouden krijgen.

- De catalogus van lopende beleidsmaatregelen vliegt eruit, en wel naar een regeerprogram.
- Een aantal politiek heikele ideologische knopen worden doorgehakt.
- Daarnaast treffen we een proclamatie aan van het kabinet over een open bestuursstijl die in deze tijd vereist is om tot een vruchtbare samenwerking met de samenleving te komen, gevolgd door een reeks concrete *wicked problems*, waar het kabinet graag op nader aan te duiden wijze wil investeren in samenwerking met andere actoren om deze problemen het hoofd te bieden. Specifieke actoren moeten meedenken. Het praten met de 'usual suspects' uit de Haagse wereld (VNO-NCW, FNV, IPO, VNG, etc.) is niet genoeg.

Tot zover een meer bestuurskundige benadering van het verschijnsel regeerakkoord. Tijd voor het stellen van de vervolgvraag over de kans van slagen van een dergelijke inrichting van een regeerakkoord, bijvoorbeeld in 2017 of zelfs 2021. Aan de hand van eerder onderzoek over de *shift van government naar governance* (Schrijver, 2015) zouden we kunnen verwachten dat sterkere tegenkrachten deze ontwikkeling verhinderen. De neiging om te doen alsof Den Haag de cockpit is die de samenleving stuurt, lijkt welhaast niet te bedwingen.

### **Regeerakkoord Rutte II**

Wij verleggen nu de blik naar de praktijk van het meest recente regeerakkoord, van het kabinet Rutte II uit 2012, met de vraag of dit onze verwachtingen kan steunen of ontkrachten.

Tijdens de laatste coalitievorming in 2012 hebben VVD en PvdA een nouveauté op dit terrein beproefd, namelijk het uitruilen van voorkeurspunten van de twee partijen op verschillende onderwerpen. Dit experiment is in de praktijk matig bevallen. Al in de eerste weken bleek een van de prioriteiten van de PvdA, namelijk nivellering in de zorgpremies, zozeer in het verkeerde keelgat te schieten bij de aanhangers van de andere regeringspartij – de VVD – , dat dit voorstel weer moest worden ingetrokken.

Bij andere onderwerpen bleek al gauw dat men buiten maatschappelijke *stakeholders* en buiten de krachtsverhoudingen in de Eerste Kamer had gerekend. Uiteindelijk zijn maatschappelijke deelakkoorden gesloten, die werden bekrachtigd door een gelegenheidscoalitie van politieke partijen om steun in de beide Kamers van de Staten-Generaal te waarborgen: het sociaal akkoord, dat belangrijke amenderingen op het regeerakkoord aanbracht, het woonakkoord, akkoorden over de bijstand en participatiewet, de pensioenen en de zorg, het energieakkoord. En we vergeten er vast nog wel een paar. Daarmee zijn de neuzen gelijk gericht over beleidslijnen. De uitvoering moet dan nog beginnen, laat staan het bereiken van de beoogde effecten.

Andere kwesties, zoals het vormen van Nationale politie en een groot veiligheidsdepartement zijn wel gerealiseerd, maar toch geen doorslaand succes gebleken.

Zo kan achteraf worden geoordeeld dat het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-II vooral nut heeft gehad als startsein voor uitgebreide processen die daarop volgden. En toch was het veel

meer dan een procedureel akkoord. Hier valt in de eerste plaats het zeer grote aantal afspraken op. Meer dan 300 verdeeld over 13 hoofdstukken<sup>2</sup>. Een ware maatregelenbox dus.

Verder werden vriend en vijand verrast door de mate waarin het kabinet – Rutte II ingrijpende hervormingen aankondigde. Er waren echter wel *twee extra stappen* nodig om de uiteindelijke realisatie van die plannen mogelijk te maken: aparte akkoorden met sociale partners en maatschappelijke organisaties en daarnaast de zogeheten herfstakkoorden met partijen uit de ‘constructieve oppositie’ om de weg vrij te maken voor instemming in de Eerste Kamer.

*Die deelakkoorden waren slechts zeer ten dele in het regeerakkoord zelf voorzien, maar zeker niet procesmatig geconditioneerd.* De politieke verwerving van een meerderheidsstem in de Eerste Kamer was zelfs in het geheel niet voorzien in het regeerakkoord.

Zonder overdrijving stellen wij vast dat bovenstaande aanbevelingen door Rutte en Samsom niet of nauwelijks gevolgd zijn.

Vrij miraculeus in het licht van de bovenstaande aanbevelingen is dat de plannen uit het regeerakkoord in de daaropvolgende onderhandelingen met maatschappelijke partners en vrijwel ongeschonden overeind gebleven zijn.

Uiteraard zijn daar wel concessies gedaan, maar inmiddels zijn de hoofdlijnen van het regeerakkoord vrijwel allemaal in wetgeving en begrotingsposten omgezet. Lex Oomkes noemt dit in Trouw (1-3-2014) een prestatie op zoveel complexe terreinen met talloze belangen en meningsverschillen. Vanzelfsprekend is hiermee nog niet gezegd dat de uitkomsten van de besluiten ook allemaal conform worden gerealiseerd, laat staan dat ze aan de oorspronkelijke oogmerken (van wie?) voldoen.

## **Conclusie**

Natuurlijk kunnen ook verschillende verklarende omstandigheden worden aangevoerd. Wellicht waren de verkenningen en onderhandelingen in netwerken al voldoende in vorige perioden gevoerd. Wat zeker geholpen zal hebben, was de crisisperiode waarin het kabinet aantrad en het urgentiegevoel dat door economen en anderen was gevestigd dat een koerswending onvermijdelijk was. Maar dan nog. In veel Zuidelijke landen waar de crisis nog wel heviger te voelen was, heeft dit onvoldoende gewerkt. Wij veronderstellen dat de gezagsgetrouwheid en de macht van het regentendom in Nederland nog groot zijn. De politiek ‘komt ermee weg’, zo lijkt het, hoog van de toren te blazen en toch nog zijn zin te krijgen als men in beleidsnetwerken bij elkaar komt.

---

<sup>2</sup> Ter vergelijking: het driepartijen kabinet Balkenende- IV (2007-2010) telde in zijn lijvige coalitieakkoord ‘Samen Werken, Samen Leven’ nog geen 80 afspraken. Alleen de paragraaf over wonen valt uit de toon door slechts drie grote onderwerpen te behandelen.

Zo zullen de Nederlandse politieke partijen aan de ervaringen van dit regeerakkoord eerder bemoediging ontleen om op dezelfde weg ('stoer') voort te gaan. Eens zal de wal het schip echter keren, dat is zeker. Stoerheid in coalitiebesprekingen en bij de opstelling van een regeerakkoord heeft ten aanzien van 'wicked problems' (die in vervlochten en deliberatief bestuur worden aangepakt) geen zin. Zoals we hierboven al zagen bij verschillende missers, zal men nog vele keren de neus stoten in het omgaan met 'wicked problems' ('wij als coalitie bepalen') en dan uiteindelijk beterschap tonen. Maar de kans dat het meer procesmatig gerichte regeerakkoord, zoals hierboven getypeerd, er komt achten wij voorlopig nog gering. De 'Code voor goed openbaar bestuur' (Ter Horst/Bijleveld; kabinet-Balkenende IV) wijst weliswaar op de noodzaak van evalueren, leren en zelfreiniging maar de laatste twee zijn moeilijk naderbij te brengen.

## Literatuur

- Baalen, C. van, en A. van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, Boom, Amsterdam, 2012.
- Bootsma, P., *Coalitievorming – Een vergelijking tussen Duitsland en Nederland*, Boom, Amsterdam, 2017.
- Bovend'Eert, P.P.T., C. van Baalen en A. van Kessel, *Evaluatie van de kabinetsformatie 2012*, Den Haag, TK 2014/2015, 33410, nr. 72.
- Bovend'Eert, P.P.T., De Eerste Kamer en de kabinetsformatie -Afzijdig of betrokken?, in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, oktober 2011, pp. 381-391.
- Bovend'Eert, P.P.T., *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's*, Sdu, Den Haag, 1988.
- Hisschemöller, M., *De democratie van problemen*, VU Pers, Amsterdam, 1993.
- Hoedeman, J., Regeerakkoorden verdampen gauw, in: *De Volkskrant*, 11 juli 1998.
- Korsten, A.F.A., P. de Jong en C.J.M. Breed, *Regeren met programma's – Interdepartementale kabinetsprogramma's van het kabinet-Balkenende IV: voortgang en samenwerking*, Boom/Lemma, Den Haag, 2010.
- Hoppe, R., *The Governance of Problems*, The Policy Press, Bristol, 2011.
- Metze, T. en E. Turnhout, Politiek, participatie en experts in de besluitvorming over super wicked problems, in: *Bestuurskunde*, jrg. 23, 2014, nr. 2, pp. 3-12.
- Schrijver, J., *De omwenteling die niet kwam*, Boom Lemma, Den Haag, 2015.