

# Binnen en buiten de lijntjes

## *Naar een ander regeerakkoord?*

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

Versie 7 september 2016<sup>2</sup>

### *Inleiding*

In de Nederlandse meerpartijendemocratie zijn coalitieregeringen al vele decennia gebruikelijk. De kabinetsformatie is – vrij naar een opmerking van oud-minister Marga Klompé - een beslissend moment in het staatkundig bestel. Onderhandelingen resulteren na verkiezingen voor de Tweede Kamer doorgaans in een ‘ja-woord’ van een aantal parlementaire fracties doordat ze het onderhandelingsresultaat in de vorm van een inhoudelijk programma, het regeerakkoord, aanvaarden. Een regeerakkoord is ‘het cement tussen de stenen’, lees fracties, of in een andere metafoor ‘de brug tussen partijen’. Werken aan een regeerakkoord dat tal van voorgenomen maatregelen bevat, is in een stabiele natiestaat functioneel en nagenoeg onomstreden. Weinigen pleiten voor het afschaffen van deze praktijk van elkaar binden die het scheiden overstijgt. Door een verdere versnippering van het politiek landschap kan het belang van een regeerakkoord verder toenemen omdat meer partijen nodig zijn voor meerderheidsvorming. Nederland kent geen traditie in minderheidskabinetten. Maar van de andere kant: zijn regeerakkoorden nog passend in deze tijd van turbulentie en vluchtigheid? Toenemende beweging op allerlei fronten (‘oost-west, noord-zuid’-betrekkingen; veiligheid en migratie; klimaat) kan een akkoord snel obsoleet maken. Een voorbeeld, een bewindspersoon voor asielzaken kan ineens door een internationaal conflict (Syrië) voor totaal andere aantallen asielzoekers gesteld worden en de verzoeken uit herkomstlanden kunnen wijzigen. Een snelle veroudering van een regeerakkoord kan ook optreden doordat Europese besluitvorming nationale consequenties heeft en wat in een regeerakkoord staat later op onderdelen aanvult, nuanceert of buiten haken plaatst? Daar komt nog bij dat het kabinet-Rutte II, onder invloed van een minderheidspositie van het kabinet in de Eerste Kamer, aanvullende akkoorden met andere fracties dan de coalitiefracties nodig bleek te hebben. In de tweede helft van de kabinetsperiode regeerde dit kabinet vaak met wisselende meerderheden.

Dat zijn al drie kanttekeningen die de betekenis van een regeerakkoord als vierjarig houdbaar kader relativeren. Er is dus alle reden om te bezien of werken met regeerakkoorden als bakens in een politiek landschap zinvol blijft en zo ja, hoe dan. Daar komen nog enkele overwegingen bij.

---

<sup>1</sup> Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is honorair hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht, faculteit rechtsgeleerdheid. Tevens Emeritus hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit. E-mail: [afa.korsten@planet.nl](mailto:afa.korsten@planet.nl). Dr.mr. Jan F. Schrijver is voormalig ambtenaar van het ministerie van BZK. E-mail: [jfschrijver@gmail.com](mailto:jfschrijver@gmail.com).

<sup>2</sup> Met dank voor commentaar op een eerdere versie aan Gerd Leers, oud-Kamerlid en voormalig minister in het kabinet-Rutte I.

Het aantal leden van politieke partijen is al beperkt ten opzichte van het totaal aan kiezers en recent nog beperkter geworden. Dus wat is de legitimizeitsbasis voor een regeerakkoord dat tal van maatregelen uitstrooit over het land? De samenleving 'praat terug' door van sommige besluitvorming afstand te nemen of maatregelen te bestrijden. Denk onder andere aan de kritiek van woningcorporaties op kabinetsvoornemens (en de rol van de minister van Wonen), discussie over de bankencrisis (en de rol van de minister van Financiën), en discussie over de kwaliteit en betrouwbaarheid van ministeries (rapporten van commissie-Oosting over het zoekgeraakt 'bonnetje' op het ministerie van Veiligheid en Justitie). Deze beweging is niet volledig te ondervangen doordat informateurs contact onderhouden met representanten van onder meer werkgevers- en werknemersorganisaties en gemengde werkgroepen met fractiespecialisten voorwerk verrichten waar fractieonderhandelaars gebruik van kunnen maken. *Moeten niet partners uit beleidssectoren meer betrokken worden bij afzonderlijke akkoorden buiten een regeerakkoord om?* Een centrale overheid kan immers de zorgkosten niet goed reguleren zonder 'commitment' van zorgverzekeraars, ziekenhuisorganisaties, medisch specialisten, huisartsen en patiëntenorganisaties.

Tevens is er een beweging naar decentralisatie van taken (naar gemeenten) en naar de verantwoordelijke samenleving. Allerlei zaken worden aan gemeenten en aan burgers zelf over gelaten. Wordt een regeerakkoord dan inhoudelijk niet smaller?

Moet een akkoord meer een *inhoudelijk sober* akkoord zijn en vooral getuigen van oog voor deze en andere genoemde bewegingen of kan toch maar beter op de ingeslagen, bekende weg worden voortgegaan met als gevolg *steeds uitgebreidere* akkoorden? Hier wordt gepleit voor het voortbestaan van een regeerakkoord, omdat de kans op verdere versplintering in de Tweede Kamer in de vorm van veel kleine fracties alleen maar groter wordt. Ons pleidooi richt zich vooral op de wenselijkheid *van meer procesgerichtheid* als antwoord op duivelse problemen ('wicked problems' of hardnekkige beleidscontroversen). Op tal van gebieden heeft een kabinet namelijk geen doorzettingsmacht en moet de macht juist komen uit de gebundelde kracht van actoren uit beleidsnetwerken, die elk voor zich (wettelijke) taken, bevoegdheden en middelen hebben en ook acteren door beleid te maken en/of uit te voeren. Een regeerakkoord kan en moet dus (ook) een brug naar de netwerkmaatschappij zijn. Het akkoord van minister Schippers (VWS) over de beheerste kostenontwikkeling in de ziekenhuiszorg (2011), uitgewerkt buiten het regeerakkoord om, is een geslaagd voorbeeld dat navolging verdient omdat zo alle partijen bijdragen aan het doel dat alle sectorale partijen delen. In dergelijke gevallen kan de basis voor een nastrevenswaardig overleg in een regeerakkoord gelegd worden.

Samenvattend, we zien dus drie typen akkoorden verschijnen:

- a) het bekende centraal regeerakkoord;
- b) aanvullende inhoudelijke akkoorden met bepaalde politieke fracties vanwege een dreigende minderheidspositie van het kabinet in een van de beide Kamers;
- c) aanvullende akkoorden in sectoren met tal van netwerkpartners, waarvoor al of niet een procesmatige basis in een centraal regeerakkoord is gelegd.

In dit artikel volgt een uitwerking van het gewenste nieuwe type regeerakkoord, waarbij bijzondere aandacht gericht is op type c. In het vervolg volgt een toelichting.

Eerst naar het begin. Wat is een regeerakkoord en welke voor- en nadelen heeft dat?

### *Wat een regeerakkoord is*

Een regeerakkoord is in Nederland een coalitieakkoord, een meer of minder gedetailleerde 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. Onderwerpen in zo een akkoord zijn meestal:

- De uitgangspunten voor de rijksbegroting, de begrotingsdiscipline (hoe om te gaan met meevallers en tegenvallers), bezuinigingen en uitgavenverhogingen.
- Thema's waarop een of meer fracties zich willen profileren of waarbij een knoop moet worden doorgehakt. Harder rijden dan 120 km op snelwegen? Een kleinere rijksdienst?
- Belangrijke wetgeving die wordt voorzien, bijvoorbeeld over medisch-ethische kwesties.
- De positie die de regering moet kiezen in internationale conflicten en internationale lichamen (Europese Unie, NAVO, Verenigde Naties).
- De aanpak en/of oplossingsrichting voor grote en complexe maatschappelijke (duivelse) problemen, zoals klimaatvraagstukken.

Een regeerakkoord wordt niet alleen aanvaard door de onderhandelaars en fracties uit de Tweede Kamer van de regeringspartijen maar doorgaans ook besproken in het *constituerend beraad* van het kabinet. Afzonderlijke ministers moeten zich binden aan het akkoord. Ze kunnen 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 betekent.

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.<sup>3</sup>

### *Voordelen van een regeerakkoord*

Regeerakkoorden hebben voordelen. De volgende zijn te noemen.

1. *Agendering*: Dat er gewerkt wordt aan een regeerakkoord biedt groepen en organisaties uit de samenleving de mogelijkheid om de informateur(s) te voorzien van advies en raad. Daarmee is er een kans om iets op een cruciaal moment op de agenda te krijgen. In de praktijk komt hier niet zoveel van terecht omdat onderhandelaars het druk met elkaar hebben, maar de illusie blijft.
2. *Selectie*: In een versnipperde politieke democratie kunnen tijdens coalitiebesprekingen partijen op inhoud afvallen of toetreden. Werken aan een regeerakkoord werkt dus verbindend en selecterend.
3. *Fractiebinding aangaan*: Het werk aan een conceptregeerakkoord leidt niet alleen tot de vaststelling van resultaten die onderhandelaars binden. Fracties worden ook gebonden om het regeeravontuur aan te gaan of juist niet gebonden. Fracties kunnen soms nog

---

<sup>3</sup> Een regeerakkoord worden onder meer gepubliceerd als bijlage van een brief van de informateur(s) aan de Tweede Kamer, in een kamerstuk.

wat veranderen aan een concept; meestal niet veel omdat een vertegenwoordiger namens de fractie al betrokken was bij de onderhandelingen.

4. *Doorbraakmoment*: Een regeerakkoord kan voor een doorbraak zorgen op een dossier dat al lang ligt te wachten. De periode van coalitiebesprekingen biedt voor sommige items een *'policy window'*.
5. *Zichtbare koers*: Een regeerakkoord geeft zicht op de programmatische koers en geeft komende urgenties op tal van velden weer. Dat werkt bindend voor kabinetsleden. Hierdoor ontstaat er ook zicht in de samenleving en bij het maatschappelijk middenveld op wat komen gaat en waarbij nog een inbreng wordt gevraagd.
6. *Regeerbaarheid*: Een regeerakkoord is een middel om een coalitie bij elkaar te brengen en te houden. Dat levert een beeld op van de regeerbaarheid van het land in de eigen samenleving, op zich en in vergelijkend perspectief. Nederland deed er zoveel dagen over en dat is minder dan land X. In België weten ze wat de reputatie *'wereldrecordhouder lange kabinetsformaties'* te zijn betekent. Een korte (in)formatie draagt bij aan het internationaal politiek prestige, een mooi nevendoeel.

Regeerakkoorden zijn om deze redenen nuttig en onvermijdelijk. Maar laten we de nadelen ook bezien.

### *Nadelen van een regeerakkoord*

Regeerakkoorden hebben ook nadelen.

1. *Ze worden steeds gedetailleerder*: Regeerakkoorden zijn sinds de introductie ervan in 1918 door Ruijs de Beerenbrouck niet meer akkoorden op hoofdlijnen. Ze werden veel gedetailleerder en ook letterlijk dikker en dikker, aldus de Nijmeegse hoogleraar Paul Boven d'Eert (1988, 2011, 2014). Soms is er een slingerbeweging. De kabinetten-Balkenende I en II gingen nog van start met betrekkelijk korte regeerakkoorden maar in geval van de kabinetten-Rutte I en II waren de akkoorden weer, als eerder, veel dikker. Van die dikkere akkoorden gaat de suggestie uit dat alles wat in het akkoord is geregeld er ook toe doet. En het moet gezegd dat driekwart van wat in regeerakkoorden staat inderdaad leidt tot wetten en andere maatregelen (Moury, 2013: 70). Een van de nadelen van een dik regeerakkoord is echter dat een akkoord het beeld oproept van *'gestold wantrouwen'*. Partijrepresentanten vertrouwen elkaar niet voldoende, dus wordt er opgeschreven wat in ieder geval overeengekomen is. Oud-minister van asielzaken Gerd Leers noemt in dit verband de migratieparagraaf in het akkoord voor het kabinet Rutte-I als voorbeeld van gestold wantrouwen.
2. *Politieke akkoorden*: Regeerakkoorden hebben niet de status van een vastgestelde wet, het zijn slechts politieke akkoorden. Wordt wel gezegd. Als coalitiepartijen willen, kunnen ze een deel van een akkoord niet of beperkt uitvoeren. Door instelling van een (staats)commissies of een andere maatregel kunnen ze een hete brei die in een akkoord is genoemd alsnog doorschuiven in de tijd. Dit is een nadeel dat evenwel recent niet vaak opgeld doet.

In feite is het regeerakkoord van PvdA-voorman Diederik Samsom en VVD-leider Mark Rutte uit 2012 een dichtgetimmerd akkoord geweest dat partijen in de Tweede Kamer

weinig bewegingsruimte liet. Toen de meerderheid in de Eerste Kamer echter wankel werd, waren politieke bypasses nodig, zoals op hulp gerichte gesprekken met de fracties van D66, de CU en SGP. Dat leidde in een aantal gevallen tot aanvullende akkoorden met meerdere fracties, zoals het woonakkoord (13 febr. 2013), het akkoord over de hervorming van pensioenen (18 dec. 2013), het akkoord over de langdurige zorg (17 april 2014), het akkoord over het studiefinancieringsstelsel (28 mei 2014), het akkoord over de begroting 2015 (aug. 2014). Dat droeg bij aan het imago van de minister-president als 'dealmaker'.

3. *Uitholling dualisme*: Er wordt wel gesteld dat een gedetailleerd regeerakkoord op gespannen voet staat met het dualisme (zie Van Baalen, 2003). Een akkoord bindt immers coalitiefracties en het bindt fractieleden van de coalitiepartijen aan politieke keuzes waardoor zij als Kamerlid over tal van kwesties niet meer vrij en onafhankelijk kunnen oordelen. Deze overweging blijkt in de praktijk echter geen remmende factor voor de komst van een regeerakkoord. Want een akkoord komt de stabiliteit van een kabinet in de Tweede Kamer doorgaans ten goede. En dat wordt door coalitiepartijen in een land met veel politieke partijen belangrijker geacht dan de kwaliteit van het dualisme.
4. *Achterkamertjes*: Een kritiek op coalitiebesprekingen die uitmonden in een regeerakkoord houdt in dat bijna alles zich voltrekt achter gesloten deuren ('achterkamertjespolitiek'). Actoren in de samenleving – buiten de grote belangenorganisaties, zoals de werkgevers- en werknemersorganisaties en de Vereniging van Nederlandse gemeenten - ontvangen tijdens coalitiebesprekingen geen expliciete uitnodiging om eens op inhoudelijke onderdelen te schieten of publieke steun te uiten of voor een aanvulling of nuancering te zorgen. Daar staat tegenover dat ook wel is gesteld, bij voorbeeld door de politicoloog Jos de Beus (NRC, 24 juni 2006), dat het zinnig is dat er momenten zijn dat openheid en transparantie tijdelijk geblokkeerd zijn. De mogelijkheid blijft open staan om later tot (aanvullende) akkoorden te komen, zoals onder Rutte II ook is gebeurd. Denk aan het akkoord van 16 juli 2013 van minister Edith Schippers met onder andere de ziekenhuizen, medisch specialisten, huisartsen, zorgverzekeraars en patiëntenorganisaties over terugdringing van groei in de zorguitgaven.
5. *Een akkoord miskent de komst van plotselinge gebeurtenissen*: Onderhandelaars van politieke partijen neigen er sterk toe om niet zichtbaar rekening te houden met (komende) verschuivingen in de tijdgeest en in een beleidsprobleem zelf, waarvoor in het akkoord een oplossingsrichting is bedacht. Toch komen verschuivingen voor. De politieke omstandigheden veranderden de laatste decennia snel nadat een akkoord was gesloten. Denk aan gebeurtenissen zoals de terrorismedreiging; de internationale vluchtelingencrisis en afspraken daarover, al of niet in het verband van de Europese Unie; en aan het optreden van de Europese Centrale Bank. In Den Haag wordt daarom wel gezegd: waar je als kabinet last van hebt, zijn vooral de 'events'. Dat klinkt negatief terwijl het plotselinge meer en meer het 'nieuwe gewoon' wordt.

*Regeerakkoord blijftertje*

De nadelen wegen niet op tegen de voordelen. Regeerakkoorden zullen de komende jaren een blijvertje zijn. Het regeerakkoord-in-de-maak blijft de boom waar omheen de potentiële coalitiepartners hun rituele dansen opvoeren. De kans dat de Nederlandse politieke democratie verder versnipperd, is bovendien groot zodat er wel een (concept)document *moet* zijn dat coalitiepartners kan binden en het breken met andere rechtvaardigt. Als die verdere versnippering optreedt en de situatie ontstaat van een stuk of vijf-zes fracties van nagenoeg gelijke grootte terwijl een grote, breed geliefde coalitiepartij ontbreekt, is de kans groot op een akkoord tussen vier of mogelijk zelfs vijf coalitiepartners. De (in)formatie kan dan nog moeilijker worden dan gebruikelijk en juist een akkoord moet dan verbinden en herkenbaar maken waarom een politieke partij participeert. Partijen zullen er al voor verkiezingen voor kiezen om ononderhandelbare stellingnamen te vermijden. 'Regierungsfähige Parteien' willen zich niet op voorhand buiten de onderhandelingen plaatsen.

Die neiging tot het vermijden van gevoeligheden en het kiezen voor vaagheid (in politiek jargon 'een algemene waardenoriëntatie' nastreven) kan versterkt worden doordat het opereren rond plotselinge gebeurtenissen duidelijk heeft gemaakt dat wat hard gesteld wordt lang niet altijd waar gemaakt kan worden. De Griekse crisis is hier een voorbeeld van. Premier Rutte moest de stellingname 'geen steun meer aan Griekenland' later in Europees kader laten varen. Dat leidde tot een 'brede sorry-operatie' in augustus 2016. De les van 'sorry zeggen' is volgens hem 'ik laat me niet meer tot harde uitspraken verleiden; ik zal voortaan voorzichtiger zijn'.

Onder impuls van blijvende plotselinge gebeurtenissen (met sorry-effecten) en de wil tot het vermijden van een dreiging om snel buiten de onderhandelingen te vallen, is de kans aanwezig dat het werken aan een regeerakkoord een operatie van goedwillenden wordt. Verkiezingsprogramma's kunnen zo uitmonden in een vooral intentioneel regeerakkoord.

Maar er bestaat een tweede scenario: de mogelijkheid dat de politieke timmerwerkplaats na de verkiezingen een nog dikker en gedetailleerder regeerakkoord oplevert. Immers politiek vertrouwen over en weer is al lang niet meer het politieke goud. In de context van een kabinet dat bestaat uit veel partijen is de kans reëel dat onderhandelaars het ijzer willen smeden als het heet is. Dus volgen er afspraken. Voltrekt zich een dergelijk scenario dan kan de (in)formatie moeilijker worden.

Daar staat tegenover dat een aantal politieke leiders rond het maken van aanvullende akkoorden wel wendbaarheid tonen (in Haags jargon 'verantwoordelijkheid wilde nemen').

### *Gedeeltelijke aanpassing van een akkoord*

Akkoorden zijn blijvertjes maar voor hoe lang hebben ze betekenis? Regeerakkoorden zijn nuttig en zullen ook blijven, hoewel 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 vensterbank van de ministerskamer verwezen. Oud-premier Van Agt zei ooit dat zo'n document volgens zijn ervaringen '*na een halfjaar belegen is, vergeeld en verdampt*' (De Volkskrant, 11 juli 1998). Ruud Lubbers erkende dat ook. Hij vond zelfs dat er per definitie ruimte moest zijn om bij te sturen. We delen dat standpunt.

Een illustratief voorbeeld is 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

- op de Defensieportefeuille groot (een nieuwe beleidsstrategie voor defensie gewenst),
- op de positie van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (zoeken naar een nieuwe missie en taakaanpassing door directeur Arthur Docters van Leeuwen),
- op de handelsbetrekkingen met het voormalige Oostblok, en
- later zelfs groot op de samenstelling van de Europese Unie (toetreding van Polen, Hongarije enz.).

De betekenis van de val van De Muur voor het kabinet-Lubbers III oversteeg die van een incident. Maar te veronderstellen dat het regeerakkoord voor de vorming van het kabinet-Lubbers III geheel obsoleet was geworden, gaat zeker veel te ver.

Dat deelnemers aan coalitiebesprekingen zich op basis van de uitspraken van Van Agt en de casus Berlijnse Muur bewust moeten zijn van verschuivingen in de tijd is wel duidelijk. Tot nu toe verbinden ze daar echter niet de consequentie aan om vanaf de coalitiestart te stellen dat de levensduur beperkt is.

### *Kabinet moet improviseren*

Zijn verrassingen als de plotselinge val van De Muur nou in werkelijkheid zo zeldzaam dat ze niet veel uitmaken voor coalitiebesprekingen? Dat moet ontkend worden. Er is al gewezen op het vraagstuk 'Griekenland'. In werkelijkheid neemt de turbulentie en onzekerheid alleen maar toe. 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. *Administration by surprise* heeft dat in de literatuur. Dat betekent dat het aantal disruptieve, plotselinge gebeurtenissen ('verrassingen') waarmee besturen te maken krijgen, sterk toeneemt. Gevolg: de noodzaak tot improviseren.<sup>4</sup> En premier Rutte moet regelmatig naar 'Brussel' voor een Europese top waarbij de uitkomst zich niet altijd laat voorspellen. Dat relativeert een regeerakkoord als vaststaande maatregelenbox.

### *Tussenbalans*

De werking van een deel van het (volgend) regeerakkoord kan door verrassingen in Nederland, Europa en de wereld al na korte tijd verdampt raken. De betekenis en werking van een regeerakkoord wordt overschat als dit miskend wordt. Een regeerakkoord tussentijds actualiseren? Dat wordt niet gedaan. Het schept teveel onzekerheid, biedt allerlei kansen tot het stellen van nieuwe eisen en de hoofdrolspelers hebben andere rollen die hun dagen vullen, zoals premier, minister of fractieleider. Dan past een tussentijdse up-date (nog) niet.

---

<sup>4</sup> Denk aan de klimaatproblematiek (opwarming van de aarde, zeespiegelstijging etc.), de bankencrisis van 2008 en later en de opstelling van de ECB met betrekking tot de euro. Denk ook aan het omgaan met de Griekse financiële crisis en het afgenomen vertrouwen bij Europese instellingen in de belastingmoraal van dat land en de statistiek. Te wijzen is ook op de vluchtelingen- en migratiebewegingen; op het reageren op terrorisme; op het omgaan met het drugs- en verslavingsprobleem; of op de omvang van obesitas; etc..

Maar de verrassingen blijven. Het zijn die gebeurtenissen die impliceren dat er bij een kabinet altijd werk aan de winkel is en er steeds nieuw werk bijkomt. Vraag het maar na bij de huidige en voormalige bewindslieden voor asielzaken en integratievraagstukken, vraag het elders na. Maar dat willen coalitiepartners niet altijd erkennen als ze vol goede moed aan het timmeren zijn aan een akkoord of later daarop terugkijken.

Regeerakkoorden zullen we daarom in een coalitieland nog wel een tijdje houden. Ze zijn bij uitstek geschikt voor het beslechten van ideologische geschillen, waar alles wel over bekend is, maar alleen een acceptabele politieke keuze gemaakt moet worden: principiële kwesties als euthanasie of reclame op TV. Maar dat zijn er niet zo heel veel, die althans rijp zijn voor een beslissing. We zullen ook wel akkoorden houden die regels bevatten als 'De AOW-leeftijd wordt geleidelijk verhoogd tot 66 jaar in 2018 en 67 jaar in 2021 en vervolgens gekoppeld aan de stijging van de levensverwachting'. Maar moet een regeerakkoord nou een *maatregelenbox* blijven of zou een beweging naar een meer procesmatig ingericht akkoord niet beter of ook goed zijn? Wat is het gewenste type regeerakkoord? **We schuiven nu naar de kern van dit betoog.**

### *Kern: procesmatig naar gebundelde macht*

Het belangrijkste bezwaar tegen recente regeerakkoorden is, naast het feit dat een regeerakkoord niet meebuigt met plotselinge gebeurtenissen, dat er teveel geloof in inhoudelijk nut en noodzaak van een regeerakkoord schuil gaat achter al dat gestoei aan tafel van een (in)formateur. Alsof de rijksoverheid met een kabinet een centrale actor is die bij alle vraagstukken kan bepalen wat moet gebeuren en dat kan afdwingen en daarin ook nog eens effectief is.

Natuurlijk kan een kabinet zelf wel beslissen over *bepaalde* problemen: of de snelheidslimiet op autowegen omhoog moet, of dijkverhoging aan de kust onvermijdelijk is, of ergens een tunnel nodig is. Die rol moet een kabinet ook houden want hier gaat de rijksoverheid hoofdzakelijk zelf over en hiervoor is de eigen macht (nagenoeg) toereikend. Hier is cockpitbesturing mogelijk.

Maar in werkelijkheid zijn veel vraagstukken geheel van andere aard, het zijn *wicked problems* (duivelse problemen of heftige beleidscontroversen). Het kabinet beschikt hier niet over alle of zelfs maar substantiële doorzettingsmacht. Die problemen zijn fundamenteel niet maakbaar vanuit cockpitdenken. De rijksoverheid moet die macht delen met andere organisaties in het netwerk die wettelijk ook taken, bevoegdheden bezitten en middelen inzetten om te werken aan eenzelfde thematiek, zoals bij voorbeeld bij de problematiek over klimaatverandering en energietransitie. De aard van de materie vergt ook een open houding omdat belangen overstijgende perspectieven, kansen of belemmeringen uit onverwachte hoek (moeten) kunnen komen. Het is dus niet genoeg om macht te bundelen.

Andere voorbeelden van deze heftige (duivelse) beleidsvraagstukken zijn beperking van de kostengroei van de ziekenhuiszorg, het omgaan met vluchtelingenstromen (erkenningsprocedure, huisvesting, integratie, enz.), bestrijding van voetbalvandalisme, het drugsvraagstuk, omgaan met aardgasbevingen, winning van schaliegas, opslag van CO<sub>2</sub> of zoiets als vernatting van De Peel. Steeds is *multi-level governance* nodig *plus* betrokkenheid



van relevante, per dossier verschillende andere actoren. Wie gemankeerd is, heeft hulp nodig.

### *Kabinet kan duivelse problemen niet alleen aan*

Heel veel beleidsvraagstukken zijn *geen* eenvoudig te temmen vraagstukken als wegenonderhoud of woningtoewijzing. Het zijn context gebonden beleidscontroversen in een situatie van wederzijdse afhankelijkheid waarbij geen overheid voldoende kennis over de werkelijkheid bezit, laat staan echte doorzettingsmacht heeft. De rijksoverheid kan die alleen helemaal niet aanpakken want je hebt als kabinet altijd *andere organisaties nodig* die over taken, bevoegdheden, preferenties, 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, de advieslichamen.

Die duivelse problemen (wicked problems) hebben in elk geval drie eigenschappen.

1. *Kennishiaten*: De kennis hierover is beperkt; er is dus cognitieve onzekerheid. In 'Den Haag' weet men helemaal niet alles van het boren naar schaliegas of het maken van een omslag op energiegebied of over de toekomst van een luchthaven. Ook niet met hulp van planbureaus en TNO. Lokale kennis is vaak van betekenis.
2. *Waardenverschillen*: Er wordt bovendien verschillend gekeken naar zoiets als een duivels vraagstuk. De waardenoriëntaties lopen uiteen. Waar de bril en waarden verschillen, wordt ook verschillend tegen oplossingen aangekeken. Derhalve is sprake van normatieve onzekerheid in de vorm van gebrek aan overeenstemming.
3. *Veel versnipperde bevoegdheden*: Dan is er nog de genoemde sociale complexiteit. Geen actor is alleen de baas en heeft alleen alle doorzettingsmacht. Taken, bevoegdheden en middelen zijn versnipperd in een gefragmenteerd openbaar bestuur en 'Den Haag' moet zich dus niet overschatten maar juist procesmatig naar een gedeeld beeld koersen. Dat bundelt de doelen en middelen en biedt draagvlak. Een niet te versmaden voordeel.

Deze kenmerken hebben gevolgen voor de sturingsaanpak. Medeoverheden laten zich niet meer eenvoudig dwingen, burgers ook niet. Dat bleek. Overheidsactoren hebben elkaar juist nodig om verder te komen en daar kunnen ook private of semi-publieke partijen bij horen (denk aan de gezondheidszorg). Er moet al interacterend in een netwerk *een gedeeld beeld* ontstaan van een probleem qua diagnose en oplossingsrichting. Maar met de 'georganiseerde maatschappij' is men er nog niet altijd. Ook 'gewone burgers' kunnen een spaak in het wiel steken (Oekraïne-referendum; schaliegaswinning; vaccinatiecampagne RIVM) of het beeld over het probleem en een oplossing laten kantelen ('framing' van de risico's van telecommunicatie-zendmasten; de rol van slachtoffers in een strafproces).

Dat leert het leerstuk van procesmanagement bij wicked problems, maar dat wil maar niet overall begrepen worden in het vaak op beheersing gerichte 'politiek Den Haag'. Niet bij het zoeken naar een plek voor CO<sub>2</sub> -opslag in Barendrecht, niet bij het pogen schaliegas te winnen in Brabant, aanvankelijk niet bij het beperken van de gaswinning en afhandeling van schade in Groningen, en aanvankelijk ook niet bij de kostenreductie in de gezondheidszorg (kijk naar de opeenvolgende commissies als de commissie-Dekker).

### *Voorbeeld van goede balling van macht*

Een positief voorbeeld is daarentegen de bestrijding van voetbalvandalisme. Dat kan een kabinet of minister helemaal niet alleen en een burgemeester evenmin alleen want deze actoren hebben ook de KNVB nodig, de clubbesturen, de supportersverenigingen, de burgemeesters, de politie, het OM etc. Die moeten hun kennis en preferentie inbrengen en ook zelf wat doen of laten om het probleem kleiner te maken. Voetbalvandalisme bestrijden, vergt misschien wel dertig maatregelen; op te pakken en in samenhang uit te voeren door een of meer van genoemde partners of clusters (een voetbalwet is dan een resultante). Dan is nog niet zeker dat het vraagstuk opgelost wordt. Intussen is de gewenste samenwerking in deze casus in Den Haag al *wel* doorgedrongen.

Omdat er inmiddels heel veel wicked problems zijn, aldus oud-topambtenaar In 't Veld (2010), kan een regeerakkoord over die problemen niet even vertellen hoe iets door een wet, andere maatregel en/of een budget opgelost wordt. Een regeerakkoord als door het CPB gecheckt maatregelenoverzicht is echt niet meer voldoende, schiet zelfs ernstig tekort. De ontwikkeling naar *governance by networking* (dus naar interactie tussen partijen die ertoe doen bij een vraagstuk) vraagt dat coalitiepartijen in een akkoord juist richting wijzen door wat ze willen aanpakken en welke processen in gang gezet worden. De oplossing voor althans duivelse problemen (een selectie uit het totaal aan problemen) moet uit het netwerk en deliberatie komen.

### *Voorbeelden van foute werkwijzen*

Hoe we dat zo zeker weten? Omdat 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 Boxtel ging niet door;
- wat de minister oorspronkelijk wou in Groningen na het optreden van de NAM en de aardgasboringen (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;
- het probleem van obesitas wordt nog steeds groter;
- wat het Nederlandse openbaar bestuur aan moet met cybercrime.

Steeds was een deel van het (contextgebonden) netwerk niet of niet voldoende betrokken bij een besluit 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 gedeeltelijk 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, Boxtel, Groningen). Alsof alleen de burgers dwars lagen. Nee, medeoverheden waren ook niet mee.....op de beleidsreis. Wat zeker ook ontbrak was het presenteren van een aantal weerbarstige problemen als een avontuur, een zoektocht met verbeeldingskracht, constructieve platforms en experimenten. In plaats daarvan geeft de

Haagse politiek, onder invloed van de bekende medialogica, de voorkeur aan 'lineaire' uitspraken over probleem en oplossing.

Toch ontstonden er na veel vijven en zessen wel enkele ontmoetingsplatformen 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 nog steeds groot omdat de positie van gasproducent 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 gekritiseerde 'Alderstafel over Schiphol' en de opvolger - de Omgevingsraad Schiphol - , uiteindelijk uitpakt.<sup>5</sup>

### *Procesgericht regeerakkoord*

Veel problemen in ons land horen intussen tot die categorie duivelse problemen. Die problemen gaan tal van overheidsinstanties en andere organisaties aan. Er moet - althans bij duivelse problemen - in beleidsnetwerken overleg tot stand komen tussen overheden, semioverheden en andere organisaties en groepen over hoe zij samen het probleem definiëren, partijen moeten leren zich te verplaatsen in andere belangen en waarden en die erkennen en ze moeten kennis inbrengen. Na gedeelde beeldvorming en zegevierende redelijkheid kan naar voren komen welke bijdragen partijen willen leveren om samen *doorzettingsmacht* te mobiliseren en te bundelen.

Opleggen is voorbij, de toekomst is (voor wat wicked problems betreft) aan de deliberatieve democratie die resulteert in gebalde macht (in een multi-level setting van het openbaar bestuur). Voor het goede begrip: niet bij alles maar wel bij de duivelse problemen als bij voorbeeld de bestrijding van voetbalvandalisme, invullen van klimaatbeleid, kostenreductie in de gezondheidszorg, omgaan met aard(gas)bevingen, bestrijden van obesitas.

Het parlement zal dit moeten erkennen en een stapje terug moeten doen ten faveure van wat in contexten door relevante partijen, eventueel binnen bepaalde rijkskaders (waarover een parlement wel gaat), bedacht wordt.

Een *goede procesgerichtheid* in een regeerakkoord aankondigen of op gang brengen, is belangrijker dan focussen op binnenhalen van een wet over dit, een bezuiniging op dat en een stimuleringssubsidie voor zus en zo. Het agenderen van duivelse kwesties en de organisatie van veel creatieve capaciteit daarop richten is al heel wat. Zorg dat de goede actoren rond de tafel komen en productief worden. Alders deed voor hoe het moet bij de Alderstafel over Schiphol. Minister Edith Schippers deed het goed door een akkoord te sluiten over reductie in de kostengroei van ziekenhuiszorg.

### *Voordelen van een meer procesgericht regeerakkoord*

De voordelen van een meer procesgericht regeerakkoord, althans met betrekking tot duivelse problemen, zijn:

---

<sup>5</sup> Alders slaagde er in de strijd tussen Schiphol en omwonenden 'nooit in om de indruk weg te nemen dat hij vooral de belangen van Schiphol behartigde. Ook nu wordt hij vooral gezien als iemand die de plooiën moet gladstrijken, niet als iemand die er in de eerste plaats voor de Groningers is. Hij heeft een onduidelijk mandaat'. De redacteur stelt vast dat bij de NAM de winst op de eerste plaats komt (De Volkskrant, 9 aug. 2016).

1. Duivelse problemen kenmerken zich door *cognitieve onzekerheid*. De kennisbasis voor complexe problemen wordt ruimer doordat de lokale en andere kennis van actoren uit het beleidsnetwerk benut wordt. Een voorbeeld. In de discussie over uitbreiding van Schiphol kan vanwege de airportdirectie en vliegtuigmaatschappijen ingebracht worden of de komst van geluidarmere vliegtuigen realistisch is. Een vereniging van omwonenden kan aangeven of de cijfers over gebruik van bepaalde start- en landingsbanen juist is. Etc. Netwerkinteractie biedt de mogelijkheid tot een vernieuwde agenda op dossiers te komen.
2. *Bredere machtsbasis*: Deliberatie over duivelse problemen in een netwerkkader levert commitment op. Dat commitment biedt mogelijkheden tot gebundelde inzet van taken, bevoegdheden, preferenties en middelen te komen. En als dat gebeurt dan kan de patstelling van verspreide (on)macht leiden tot bundeling van macht en middelen. Werken aan de vernatting van De Peel was een succesvol voorbeeld hiervan. Elke actor op zich speelde weinig klaar maar toen waterschappen, twee provinciebesturen, meerdere departementen, gemeenten, grondeigenaren en grondgebruikers elkaar vonden, kon eindelijk een gezamenlijke aanpak gezet worden. De gedachte is dat gezamenlijke doel- en middelenbundeling niet alleen tot legitiem(er) maar ook tot effectief of effectiever beleid leidt.
3. *Betere kwaliteit van beleid*: Vanwege de interactie en deliberatie in een netwerksetting kan beleidsvorming uit de context van 'haastige spoed' van de kabinetsformatie gehaald worden. Allerlei beleidsvormings- en uitvoeringskwesaties kunnen beter op elkaar betrokken worden en ex ante doordacht worden. Vanuit de veelheid van belangen kijkend, kan de kans op een evenwichtig beleid toenemen. Een akkoord dat buiten het regeerakkoord ontstaat, kan nog in het openbaar bediscussieerd worden. In geval van een regeerakkoord is hier meestal niet veel tijd meer voor.
4. *De draagvlakfactor*: Een meer procesmatig ingericht regeerakkoord vergroot de kans op een later blijvend draagvlak voor beleid bij duivelse problemen, mede omdat de wettelijke rol van andere (semi)overheden in termen van taken, bevoegdheden, middelen en preferenties erkend wordt. Dan is het wel nodig dat een kabinet de rijksdienst niet steeds ziet als hogere overheid maar horizontalisering erkent. Logisch eigenlijk, want het Rijk heeft niet alle doorzettingsmacht maar bij wicked problems vooral een belangrijke procesrol.
5. *Controlerol van Tweede Kamer*: Als het regeerakkoord de beleidsmatige concept-beleidsvoorstellen over duivelse problemen naar de netwerksetting tilt, blijft de eigenstandige controlerende rol van de Tweede Kamer bestaan. Coalitiefracties binden zich aan een soberder regeerakkoord om vervolgens te bezien wat uit de brede deliberatie volgt.
6. *Checks and balances*: Deze hier bepleite aanpak zal de 'checks and balances' in sectoren ten goede komen. Zoals bekend was hier en daar in sectoren het evenwicht verstoord omdat het toezicht en de tegenspraak te beperkt waren.

Hierbij past de kanttekening dat ook netwerkpartners voor management van verrassingen kunnen komen te staan. Dit bezwaar tegen een regeerakkoord kan ook van toepassing zijn op netwerkakkoorden.

### *Te vermijden valkuilen bij een meer procesgericht regeerakkoord*

Stel dat coalitiepartijen bij het opstellen van een deels procesgericht regeerakkoord netwerkoverleg buiten het regeerakkoord om bepleiten voor althans hardnekkige beleidscontroversen (duivelse problemen) en dat ook vastleggen. Dienen zich dan ook valkuilen aan, die aanleiding kunnen geven tot aarzeling of de overweging om toch maar beslissingen te nemen en ook bij wicked problems knopen door te hakken in een regeerakkoord? De volgende punten zijn te noemen. Ze betreffen twee dimensies van procesgericht netwerkmanagement: de netwerkconstitutie (samenstelling met netwerkpartijen) en de netwerkproductiviteit (is er voortgang?; resultaten).

1. *Een bovenliggende partij moet zich in netwerken in toom houden:* In een netwerk is de macht weliswaar verdeeld over actoren met taken, bevoegdheden en middelen over het hardnekkige beleidsprobleem, maar zelden zijn die helemaal gelijk verdeeld. In bepaalde netwerkconstellaties bestaan tussen actoren verschillen doordat een actor beschikt over taken, bevoegdheden en middelen die ongelijk zijn aan die van een of meer andere actoren. Actoren zijn dan van elkaar afhankelijk, ze hebben elkaar nodig, maar het is mogelijk dat een actor zich toch de 'bovenliggende partij' waant, dat in bepaalde opzichten ook is en zich daarnaar gedraagt. Wat dan? Die actor vertoont dan de sterke neiging om nog wel te luisteren, maar toch vooral ook te willen sturen, te willen bepalen. Neem de nationale politie. Hier heeft de minister van veiligheid en justitie een centrale verantwoordelijkheid. De kans bestaat in dit soort contexten dat de centrale actor van de andere actoren een 'puppet on a string' maakt. De vraag is dan of actoren nog zelfstandig in beweging komen of gaan strijden met 'Den Haag', ook al gaat dit subtiel en mag het geen strijd heten.

Rond de rampenbestrijding deed zich de discussie tussen de besturen van de veiligheidsregio's en de minister al voor. De discussie ging over de wijze van evaluatie van prestaties van veiligheidsregio's en de manier van met elkaar omgaan. De minister wenste outputinformatie die hij kon benutten voor sturing terwijl vanuit de regio's het signaal kwam dat outputinformatie nauwelijks beschikbaar was. Voorgesteld werd om te komen het gesprek tussen minister en elke regio anders in te richten. Wat is de conclusie? Soms is een (meer diplomatieke) strategische dialoog tussen partners te overwegen boven centrale departementale sturing zonder veel effect (ook De Bruijn e.a., 2015). Het ministerie van OC &W volgt al jaren deze benadering in het verkeer met universiteitsbesturen.

2. *Zorg voor urgentie:* Een tweede valkuil die bij netwerkdialogen buiten coalitiebesprekingen over een regeerakkoord om kan optreden, is dat aan het netwerkoverleg geen einde lijkt te komen. Die situatie moet worden voorkomen. Dat kan door urgentie op te roepen en/of een deadline te stellen.

Neem de gebiedsgebonden netwerkprojecten met een ruimtelijke en natuurcomponent zoals de Gelderse Poort, het Kerngebied Vechtplassen, Biesbosch-Noordwaard. Deze netwerkprojecten zijn op rijksniveau ooit gekwalificeerd als nieuw *diagonaal beleid*. Met deze projecten wilde het in de periode van onderzoek niet erg vlotten. Er resulteerden

weliswaar tal van plannen, maar die waren niet bindend. Er ontstond geen gedeelde beeldvorming en geen voldoende commitment tussen actoren. Toch waren er momenten dat het netwerk ineens stappen voorwaarts zette. Externe omstandigheden speelden dan een cruciale rol. Als er een crisis optrad, zoals overstromingen, bleek er ineens in de gebiedsgerichte projecten voortgang, zoals dijkversterking. Urgentie doet blijkbaar iets.

3. *De verantwoording is niet buiten haakjes:* Een derde valkuil is dat netwerkpartners kunnen denken dat hun akkoord zonder meer ongeschonden door alle verantwoordingsprocessen gesluisd kan worden. Wees er echter altijd op bedacht dat een beleidsnetwerk in een overwegend verticale sturingscontext getrokken kan worden. In zoverre begrijpelijk omdat elke overheidsactor weer functioneert in een eigen politiek- democratische context met verantwoordingsprocessen; Gedeputeerde Staten moeten terug naar Provinciale Staten, etc. Die contexten kunnen de vrijheid van handelen van dagelijks bestuurders danig verlammen. Dan kan de beperkte verticale sturing die tot weinig leidt het op bepaalde momenten gaan winnen van brede horizontale sturing met meer effectiviteitsambitie. 'Governance'- en 'government'-denken raken verstrengeld. Remedie: kaderstellende afspraken tussen een dagelijks en algemeen bestuur en tussentijdse terugkoppelingen kunnen de speelruimte van onderhandelaars markeren.

Succes is bij netwerkmanagement dus zeker geen vanzelfsprekendheid. Het is goed als dit besef ook bestaat bij coalitiebesprekingen waarin duivelse problemen aan de orde zijn.

### *Reflectie*

Door een pleidooi te houden voor een (partieel) procesgericht regeerakkoord en netwerkdialogen bij een deel van de aan de orde zijn de beleidsproblemen, namelijk de duivelse problemen, wordt de vraag opgeroepen of niet teveel gereorganiseerd wordt in het bestaande bestuurlijk bestel. Kan bestuurlijke spaghetti wel vermeden worden? Zou sleutelen aan het binnenlands bestuur door er een bestuurslaag uit te halen helpen om inhoudelijk bepalende regeerakkoorden overeind te houden en de centraliteitsreflex toch te laten uitmonden in beleidssucces? Nee, dat is geprobeerd in een van de vorige regeerakkoorden. Die stap is kansloos gebleken omdat er een gedifferentieerd bestuurlijk stelsel bestaat met onder andere de EU, met zelfstandige bestuursorganen, met toezichthouders en advieslichamen, met groepen georganiseerde burgers (patiëntenverenigingen). Daaruit een bestuurslaag halen, kan niet van vandaag op morgen maar helpt ook helemaal niet. Dat is gebleken. Netwerken inrichten en productief laten worden, is de ware remedie bij duivelse beleidscontroversen.

In een stelsel van afhankelijkheden (vervlochten bestuur) beschikt de rijksoverheid bij veel (duivelse) kwesties niet over een centrale stuurknuppel. Alleen samenwerking kan verder brengen.

Een hier bepleit regeerakkoord zet niet uitsluitend in op een maatregelenoverzicht dat het gevolg is van coalitiebesprekingen over eenvoudige kwesties (waarbij de doorzettingsmacht in een hand is) maar zeker ook op procesmatigheid bij complexe problematieken, waarbij per onderwerp en context de relevante andere overheden en andere actoren betrokken zijn. Die procesgerichtheid zal naar verwachting iets beter sporen met de ontwikkeling naar de

risicomaatschappij waarin besturen omgaan met verrassingen is maar garanties dat verrassingen uitblijven zijn er niet.

### Enkele discussiepunten:

- *Impliceert dit artikel, met het voorstel voor meer procesgerichtheid op netwerken opgenomen in een regeerakkoord, bij duivelse problemen, dat op bijna alle fronten discussie gevoerd moet worden met de samenleving?* Dat is niet zo. Het is hier te doen om de netwerkpartners met taken en bevoegdheden en middelen bij bepaalde kwesties, de duivelse kwesties, en met de meest betrokken burgers en organisaties. Discussie met de samenleving als zodanig is een verwant maar breder thema, dat hier echter niet behandeld is. Het ging in dit artikel niet om voorstellen voor interactie met de samenleving als geheel en dus ook niet over bij voorbeeld referenda.
- *Is het laatste regeerakkoord Rutte-Samsom niet op sommige plaatsen al de beweging naar procesgerichtheid te zien?* Dat valt niet te ontkennen. Dit regeerakkoord was ook wel heel omvangrijk met wel 300 afspraken; en ook nog heel divers wat betreft typen uitspraken, waaronder ook een aantal verkennende agenderingen. Er er was sprake van aanvullende akkoorden. Ga daarop door. De oproep is hier: ga meer systematisch te werk op het vlak van het organiseren van procesmanagement bij wicked problems, niet zonder meer bij andere eenvoudigere vraagstukken.
- *Zal, als de voorstellen uit dit artikel gevolgd worden, het Rijk meer afschuiven naar andere overheden?* Dat is niet zonder meer de implicatie van het betoog. Het pleidooi voor meer procesgerichtheid bij het omgaan met duivelse problemen vergt niet vanzelfsprekend decentralisatie.
- *Is het mogelijk dat coalitiepartners in een regeerakkoord niet zozeer deliberatie in gang zetten maar ook – waar mogelijk – na afloop de knoop doorhakken ter zake het hier bepleite netwerkberaad rond duivelse kwesties?* Dat is een voor de hand liggend iets. Leg dan wel uit of en met wie beraad plaatsvond.
- *Kan een kabinet arbitreren als het vervlochten bestuur in een netwerk, dat actief moet worden volgens dit artikel, er niet uitkomt?* Dat is mogelijk en mogelijk noodzakelijk. Daarvoor kan een regeerakkoord geschikt zijn, maar dan moet voorafgaand, zoveel mogelijk het speelveld in kaart gebracht zijn en moet optimaal (netwerk)overleg bij voorkeur wel geprobeerd zijn.
- *Wat als die hier bepleite procesmatigheid niet lukt?* Wie netwerkberaad vermijdt en betrokken burgers er niet bij betreft, loopt het grote risico op ineffectiviteit van beleid. Een gevolg daarvan kan zijn dat Nederland afglijdt naar steeds meer ‘boze burgers’, die gaan roepen om een sterke leider die ook niet brengt waarop dan gehoopt wordt.

### Samenvatting

Na parlementaire verkiezingen vinden in een meerpartijendemocratie doorgaans coalitiebesprekingen plaats die eindigen in een meerderheidscoalitie en een regeerakkoord. In Nederland bevat een regeerakkoord sinds jaar en dag tal van afspraken tussen coalitiepartners, een maatregelenbox die doorgerekend wordt op financiële gevolgen. Een dergelijk akkoord biedt een koers, bindt coalitiefracties, draagt bij aan de samenhang in het kabinet, bevordert de politieke stabiliteit in de parlementaire democratie en presenteert voornemens aan de samenleving. Naast dergelijke voordelen vallen ook enkele nadelen op. We noemen er hier drie, met een oplopende complexiteit. De nadelen of puzzels hebben alle te maken met beperking en verruiming van de werkingsduur van een regeerakkoord.

Ten eerste kan een regeerakkoord in een bicameralistisch politiek stelsel, zoals het onze, vooral functioneel zijn als voor een kabinet in beide Kamers der Staten-Generaal een coalitiemeerderheid aanwezig is. Dreigt afwezigheid van een meerderheid in de Eerste Kamer dan dienen onderhandelaars nog tijdens de coalitiebesprekingen een oplossing hiervoor te bereiken. Consultatie van fractieleiders uit de Eerste Kamer zal een 'must' zijn. Wellicht is een gedoogconstructie of binding van fracties uit de Eerste Kamer mogelijk. Dit nadeel is bij de vorming van het kabinet-Rutte II genegeerd met als gevolg dat naderhand deelakkoorden moesten worden gesloten met ook een rol voor 'de meeste bevriende oppositiepartijen' (term van minister Dijsselbloem). Dit nadeel is dus te ondervangen.

Een tweede nadeel is dat de werkingsduur van een regeerakkoord beperkt is tot veel minder dan vier jaar. Dat was al zo rond 1980, als we oud-premier Van Agt mogen geloven. Nadien is deze werkingsduur op onderdelen eerder verder verkort als gevolg van besluitvorming in EU-verband of plotselinge gebeurtenissen na 1988, zoals bij voorbeeld de val van de Berlijnse Muur, de wereldwijde bankencrisis, toename van terrorismedreiging, het Griekse financieel echec ('failed state'?) en een vluchtelingencrisis. De kern van deze ontwikkeling is dat nationaal besturen als gevolg van de komst van een 'dak' op het bestuurlijk huis (de Europese Unie als nieuwe eerste bestuurslaag) en een ontwikkeling naar de risicomaatschappij (onder meer klimaatvraagstukken) meer en meer '*management by surprise*' is geworden. Een regeerakkoord biedt dan in tal van dossiers minder houvast. Improviseren door Rutte c.s. is nodig. Dat hoeft verder geen probleem te zijn. Een regeerakkoord bevat immers toch al nooit de volledige kabinetsagenda. Elk kabinet erft beleidsinitiatieven en de beleidsmachinerie zit vol met agendapunten. Daar hebben we ook nog de begrotingsstukken en beleidsnota's voor.

Maar het moment van de kabinetsformatie roept vooral de vraag op naar de bestuursstijl en denklijn van het nieuwe kabinet.

Een derde nadeel (of puzzel) is dat de werkingsduur van een regeerakkoord beperkt wordt door het bestaan van een bepaald type beleidsproblemen. Dat was de hoofdkwestie in dit artikel. Een regeerakkoord kan richtinggevend voornemens bieden op het vlak van begrotingsbeleid, bezuinigingen, defensie, medisch-ethische kwesties en in het algemeen zaken waarbij slechts één overheidslaag aan de orde is, of het Rijk het bevoegdheidsprimaat heeft. Moeilijker wordt het bij complexere vraagstukken die in een meerlagige bestuurlijke context van van elkaar afhankelijke (semi-)overheden afhandeling behoeven ('*multi-level governance*').

En dan zijn er daarnaast nog de complexe *wicked problems*, die nog meer actoren raken, zoals zelfstandige bestuursorganen (ziekenhuizen, universiteiten, etc.). Dat zijn duivelse



problemen, dus hardnekkige beleidscontroversen. Denk aan de reductie in de kostengroei van de ziekenhuiszorg. Van die problemen zijn er tamelijk veel.

Duivelse problemen zijn niet eenvoudig door een regeerakkoord te behandelen omdat deze problemen drie kenmerken blijken te hebben. Ze zijn sociaal complex omdat de aanpak wettelijk over besturen versnipperd is en ook private partijen raakt (soms is publiek-private samenwerking aan de orde). Tal van actoren hebben taken, bevoegdheden, preferenties en middelen en geen actor heeft alleen *alle* doorzettingsmacht. Deze taken, bevoegdheden en middelen moeten verbonden worden om samen een vraagstuk aan te pakken, zoals de bestrijding van voetbalvandalisme, autofiles, klimaatvraagstukken en energietransitie. Geen enkele partij heeft alle doorzettingsmacht en alleen verknoping van doelen en middelen, en het vermijden van vertraging- of vetomacht, kan tot *gezamenlijke* doorzettingsmacht van en in een contextgebonden beleidsnetwerk leiden. Naast sociale complexiteit is er sprake van verdeeldheid op twee fronten. De kennis rond duivelse problemen is beperkt. Een onderhandelingsgroep bij coalitiebesprekingen heeft het kennismonopolie bij deze problemen *niet* terwijl een deel van de wel aanwezige kennis ligt bij netwerkpartijen. Actoren blijken ook nog verdeeld over de waardenoriëntaties (normatieve onzekerheid). Soms is zelfs de perceptie van het probleem zeer uiteenlopend. Kortom, activeer netwerkdeliberatie en betrek daarbij de burgers en private organisaties die geraakt worden.

Sociale complexiteit, cognitieve onzekerheid en gebrek aan overeenstemming zijn dus kenmerkend voor duivelse problemen als omgaan met klimaatverandering. Alleen door een gedeelde beeldvorming en samenwerking in de vorm van doel- en middelenbundeling en wellicht stapsgewijze transitie kan een oplossingsrichting worden ingeslagen die top down-sturing met veel weerstand en/of met een kans op een beleidsechec vermijdt.

Zou een regeerakkoord een doorbraak kunnen bieden bij duivelse problemen? Niet door een oplossing uit de hoge hoed te toveren. De succeskans is dan klein. Door de genoemde drie kenmerken van duivelse problemen is besluitvorming over duivelse problemen door coalitiepartijen op één bestuursniveau een ongeschikte aanpak: bepaalde partijen zitten niet aan tafel, de kennis is bij onderhandelaars – hoezeer ze zich ook kunnen laten informeren - beperkt en bepaalde inzichten doen niet mee in de afwegingen omdat bepaalde netwerkactores niet aan tafel zitten. Oplossing: til de duivelse problemen naar een aparte arena (het relevante netwerk), waardoor een aanvullend akkoord op het eigenlijk regeerakkoord mogelijk wordt. Het akkoord over groeireductie in de kosten van de ziekenhuiszorg is hiervan een succesvol voorbeeld.

Voor wicked problems is volstaan met een procesmatige koersaanduiding in het regeerakkoord wenselijk. Daarop bestaat een uitzondering. Als er al veel netwerkdeliberatie plaatsvindt en er geen overeenstemming ontstaat, kunnen onderhandelaars tijdens coalitiebesprekingen een knoop doorhakken of anderszins arbitrerend.

Conclusie: op naar een regeerakkoord waarin meer oog bestaat voor 'bestuur in een context van verrassingen' en waarbij bundeling van krachten in netwerkkader door middel van deelakkoorden wordt geactiveerd.

Er vraagt nog een aspect bijzonder aandacht. Deliberatie in het netwerk kan ertoe leiden tot de discussie toch teveel beperkt blijft tot de erkende instituties. Vergeet dus de samenleving als geheel bij duivelse problemen niet.

Het echte regeren gaat in de toekomst naar verwachting meer en meer buiten een regeerakkoord om. Daar is niks mis mee want een regeerakkoord kan genoeg functies blijven behouden.

### Literatuur

- Algemene Rekenkamer, *Toezicht op presteren van woningcorporaties*, Den Haag, 2014.
- Baalen, C. van, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties 1946-2002*, Nijmegen, 28 februari 2003 (oratie).
- Baalen, C. van, en A. van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, Boom, Amsterdam, 2012.
- Becker, H.A., *Discontinue veranderingen*, Universiteit Utrecht, 1998 (afscheidscollege)
- Berg, J.Th.J. van den, en J.J. Vis, *Eerste honderdvijftig jaar – Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2013.
- *Bestuurlijk hoofdlijnenakkoord 2012-2015 tussen de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, de Nederlandse Federatie van Universitaire Medische Centra, Zelfstandige klinieken Nederland, Zorgverzekeraars Nederland, en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 4 juli 2011.
- Beus, J. de, Te veel transparantie werkt niet, laat politici de ruimte om te besturen, in: *NRC Handelsblad*, 24 juni 2006, p.15.
- Blanckesteijn, B., M. Munnichs en D. van Drooge, *Wetenschap als strijdtoneel- Publieke controversen rond wetenschap en beleid*, Rathenau Instituut, Den Haag, 2014.
- Bortel, G. van, J. Hoekstra en M. Elsinga, *Vijf jaar corporatievisitaties: balanceren tussen verantwoorden en leren*, TU Delft, Delft, 2012.
- Bosmans, J. en A. van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland*, Boom, Amsterdam, 2011.
- Boutellier, H., *De improvisatiemaatschappij*, Boom Lemma, Den Haag, 2011.
- Boven d'Eert, P.P.T., C. van Baalen en A. van Kessel, *Evaluatie van de kabinetsformatie 2012*, Den Haag, TK 2014/2015, 33410, nr. 72 e.d.
- Boven d'Eert, P.P.T., De Eerste Kamer en de kabinetsformatie -Afzijdig of betrokken?, in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, oktober 2011, pp. 381-391.
- Boven d'Eert, P.P.T., *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's*, Sdu Uitgeverij, Den Haag, 1988.
- Braak, B. van den, *De Eerste Kamer – Geschiedenis, samenstelling en betekenis*, Sdu, Den Haag, 1998.
- Bruijn, J.A. de, e.a., *Inzicht in presterend vermogen van veiligheidsregio's - Onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een stelsel van indicatoren voor het presterend vermogen van veiligheidsregio's*, Delft, 2015.
- Cachet, A. en E.R.Muller, *Beslissen over voetbalvandalisme*, Gouda Quint, Arnhem, 1991.
- Commissie-De Grave, *Je gaat erover of niet*, Gemengde Commissie Bestuurlijke coördinatie, juni 2005.
- Commonwealth of Australia, *Tackling wicked problems – A public policy perspective*, Australian Public Service Commission, Canberra, 2007.
- Eeten, M. van, *Dialogues of the Deaf – Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*, Eburon, Delft, 1999.
- Eeten, M.J.G. en C.J.A.M. Termeer, Het faciliteren van interactieprocessen in beleidsnetwerken, in: *Handboek Werken, leren en leven met groepen*, Uitgeverij Bohn, Stafleu, Van Loghum, 1996a, pp. C3100-1-29.
- Eeten, M.J.G. en C.J.A.M. Termeer, Routebeschrijvingen door het gebied van netwerkmanagement, in: *Handboek Werken, leren en leven met groepen*, Uitgeverij Bohn, Stafleu, Van Loghum, 1996b, pp. E2200, pp. 1-9.
- Eeten, M.J.G., Een onderdrukkend dilemma: Waarom het debat over de groei van de burgerluchtvaart in Nederland een nieuwe agenda nodig heeft, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 12, 1998, nr. 3, pp. 211-232.

- Ferlie, E., L. Fitzgerald, G. McGivern, S. Dopson & C. Bennett, *Making Wicked Problems Governable? – The Case of Managed Networks in Health Care*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Ferlie, E., L. Fitzgerald, G. McGivern, S. Dopson & C. Bennett, Public policy Networks and ‘Wicked problems’: A Nascent Solution?, in: *Public Administration*, vol. 89, 2011, nr. 2, pp. 307-325.
- Gaag, P. van der, *Toetsingskader CO<sub>2</sub>- opslag. Beoordeling van een aangereikte screening methode en toepassing op een selectie van mogelijke opslaglocaties voor CO<sub>2</sub>*, Holland Innovation Team, Rotterdam, 2010.
- Gerritsen, E., *De slimme gemeente nader beschouwd – Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*, Amsterdam UP, Amsterdam, 2011.
- Grin, J., M. Hajer & W. Versteeg (red.), *Meervoudige democratie – Ervaringen met vernieuwend bestuur*, Aksant, Utrecht, 2006.
- Hajer, M.A., J. van Tatenhove en C. Laurent, *Nieuwe vormen van Governance – Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*, RIVM, 2004.
- Hoedeman, J., Regeerakkoorden verdampen gauw, in: *De Volkskrant*, 11 juli 1998.
- Hoppe, R., Stijlen in probleemdefiniëring - Culturele theorie en probleemdefiniëring, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 15, 2001, nr. 5, pp. 461-497.
- Hoppe, R., *The Governance of Problems*, The Policy Press, Bristol, 2011.
- Horst, H. van der, *Onze premiers (1901-2002)-Hun weg naar de top*, Athenaeum, Amsterdam, 2007.
- Houwaart, D., Van Drees tot Kok – Een halve eeuw regeren, Uitg. Kok, Kampen, 1998.
- Klok, P., Groningse scepsis, in: *De Volkskrant*, 9 augustus 2016, p. 19.
- Korsten, A.F.A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- 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.
- Lazarus, R., Super wicked problems and climate change. Restraining the Present to Liberate the future, *Cornell Law Review*, 94/5. Retrieved 5 March 2016.
- List, G. van der, *Alle 42 premiers – Hun leven en loopbaan*, Elsevier Reed Business, Den Haag, 2010.
- Meeus, T.J., *Haagse invloeden – Hoe de Nederlandse politiek echt werkt*, Nieuw Amsterdam Uitgevers, Amsterdam, 2015.
- 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.
- Metze, T., What the frack? Politiserende deliberatie in de besluitvorming over schaliegas, in: *Bestuurskunde*, jrg. 23, 2014, nr. 2, pp. 21-30.
- Moury, C. (ed.), *Coalition government and Party Mandate - How coalition Governments Constrain Ministerial Action*, Routledge, Londen, 2013.
- Nationale conventie, *Hart voor de publieke zaak*, Den Haag, september 2006.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico’s in Groningen – Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*, Den Haag, februari 2015.
- Oosting, M., F. Baudoin en J. van den Berge, *Nader onderzoek naar de reconstructie van de ontnemingsbeschikking*, Den Haag, 2016 (rapport Oosting 2 naar ‘het bonnetje’ en de rol van het ministerie van veiligheid en justitie).
- Ponsioen, A., M. van Staden en A. Meijer, Spanningsvolle verbindingen tussen verticale en horizontale sturing – Een empirische analyse van de dialoogtafel in Groningen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 69, okt. 2015, nr. 3, pp. 54-70.
- Rekenkamercommissie Boxtel, *Bestuurlijk handelen bij maatschappelijke controverses – Aan de hand van de casus proefboring schaliegas in Boxtel*, juli 2013.
- Schrijver, J., *De omwenteling die niet kwam*, Boom Lemma, Den Haag, 2015.
- Schuyt, K., *De stuifzandsamenleving*, Meulenhoff, Amsterdam, 2005.
- Shell, *MER Ondergrondse opslag van CO<sub>2</sub> in Barendrecht*, ongedateerd.
- Stuurgroep Parlementaire Zelfreflectie 2007-2009, *Vertrouwen en zelfvertrouwen*, Tweede Kamer 2008-2009, 31 845, nr. 2-3.

- Tebodin, *Veiligheidsanalyse Ondergrondse Opslag van CO<sub>2</sub> in Barendrecht*, 2008.
- Termeer, C.J.A.M., A. Dewulf & G. Breeman, Governance of Wicked Climate Adaptation Problems, in: Knieling, J. & W.L. Filho (eds.), *Climate Change Governance, Climate Change Management*, Springer Verlag, Berlijn, 2013, pp. 27-39.
- Termeer, C.J.A.M., A. Dewulf, G. Breeman & S.J. Stiller, Governance Capabilities for Dealing Wisely with Wicked Problems, in: *Administration & Society*, vol. 47, 2015, no. 6, pp. 670-710.
- Termeer, C.J.A.M., en B. Kessener, Vitaliseren van gestagneerde organiseerprocessen, in: *M&O*, maart/april 2006, nr. 2, pp. 26-40.
- Termeer, C.J.A.M., M. van Lieshout, G. Breeman en W. Pot, *Politieke besluitvorming over het Landbouwontwikkelingsgebied Witveldweg in de gemeente Horst aan de Maas*, Wageningen Universiteit, 2009.
- Terpstra, J.B., P. Foekens e.a., *Burgemeesters over hun Nationale Politie*, Stichting Maatschappij en Veiligheid, Dordrecht, juli 2015.
- Thomassen, J., C. van Ham en R. Andeweg, *De wankele democratie – Heeft de democratie haar beste tijd gehad?*, Prometheus Bert Bakker, Amsterdam, 2014.
- Thijn, E. van, *De formatie*, Uitgeverij Augustus, Amsterdam, 2010.
- Tjeenk Willink, H., De kabinetsformatie, in: Tjeenk Willink, H., *Niet de beperking, maar de ruimte*, Boom, Den Haag, 2012, pp. 352-358.
- Veld, R.J. in 't, *Kennisdemocratie. Opkomend stormtij*, Sdu, Den Haag, 2010.
- Vries, M. S. de, Het belang van verwaarlozing: Een beleidsanalyse van de kabinetten-Kok, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 15, 2001, nr. 5, pp. 379-400.
- *Wacht op onze daden – Alle regeringsverklaringen van Lubbers tot en met Rutte*, Elsevier, Den Haag, 2010.
- Wansink, H., *Het land van Beatrix – De eerste geschiedenis van hedendaags Nederland 1980-2013*, Prometheus, Bert Bakker, Amsterdam, 2014.
- WRR, *Onzekere veiligheid*, Amsterdam UP, Amsterdam, 2008.