

Signalement

Het regeerakkoord als startdocument

Basis voor responsief overheidsbeleid

Januari 2017



Ten Geleide

We zijn er aan gewend geraakt dat de toekomst van onze welvaart afhangt van ons vermogen tot innovatie. Maar dat geldt niet alleen voor de economie. Ook voor het openbaar bestuur en voor onze democratie geldt dat 'business usual' makkelijk de dood in de pot kan betekenen. De kiezer wil zien wat er met zijn stem gebeurt. De zorg over achterkamers neemt toe, het beeld dat de volksvertegenwoordiging zichzelf heeft opgesloten in de afspraken bij kabinetsformatie begint te overheersen.

De Raad voor het openbaar bestuur pleit in dit signalement voor een nieuw soort regeerakkoord. Benoem de kernvraagstukken waarvoor ons land staat. Geef de richting aan waarin de oplossingen zullen worden gezocht. En beschrijf hoe voor die aanpak draagvlak in de samenleving zal worden bevorderd. En laat het daarbij: een regeerakkoord als startdocument, waarin richting en gezindheid belangrijker zijn dan concrete afspraken over een reeks van onderwerpen. En laat vanuit de Kamer bezien het maken van een regeerprogramma over aan de aspirant-ministers, die zich met dat programma aan de Kamer presenteren. Dat biedt ruimte aan de hele volksvertegenwoordiging, niet alleen aan de fracties die een regeerakkoord hebben gesloten.

Schep tussen bestuur en politiek weer ruimte. Investeer vanuit Den Haag in verbinding met de samenleving. Schrijf het bord niet vol. Schep ruimte voor een open debat.

Dit signalement van de Raad voor het openbaar bestuur is voorbereid door de Rob-leden Sarah de Lange, Remco Nehmelman en Rob-adviseur Pieter de Jong. De Raad is hen daarvoor erkentelijk. De Raad dankt ook Paul Bovend'Eert, hoogleraar Staatsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen, en Arco Timmermans, bijzonder hoogleraar Public affairs bij het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, voor hun waardevolle commentaar op concepten van dit signalement.

Jacques Wallage,

Voorzitter Raad voor het openbaar bestuur

1. Inleiding

In een meerpartijendemocratie is het vanwege de bestuurbaarheid van het land logisch dat de coalitiepartners afspraken met elkaar maken en deze vastleggen in een 'regeerakkoord'. Nederland kent regeerakkoorden sinds 1918. In de loop der tijd zijn de regeerakkoorden – met enige uitzonderingen op de regel – omvangrijker, gedetailleerder en vaak ook dwingender van karakter geworden. Bij de totstandkoming van regeerakkoorden zijn naast de coalitiepartijen veel (gevestigde) maatschappelijke organisaties betrokken, veelal in sfeer van 'achterkamers'. Die praktijk verhoudt zich steeds minder met een samenleving die in hoge mate is gehorizontaliseerd, met snelle maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, en met het gegeven dat het Nederlandse politieke landschap versnipperd is geraakt: de tijd dat drie of zelfs slechts twee partijen met elkaar op een ruime meerderheid in de beide Kamers der Staten-Generaal konden bogen, is voorbij en de kans op minderheidskabinetten (kabinetten met een minderheid in de Tweede en/of de Eerste Kamer) is navenant gestegen.¹ Dat geldt ook voor brede kabinetten, die weliswaar op een meerderheid in het parlement rusten, maar waar de verschillen tussen de partijen zo groot zijn dat een traditioneel regeerakkoord die alleen zeer gedetailleerd zal kunnen overbruggen.

De werkelijkheid van vandaag vraagt om een responsief openbaar bestuur dat aan het verschijnsel 'regeerakkoord' een bredere betekenis geeft; dat niet alleen stuurt, maar vooral ook verbindt.² Niet alleen de coalitiepolitieke rationaliteit telt: de bestuurbaarheid van een land vraagt om een kabinet dat zich vooral laat leiden door de maatschappelijke rationaliteit. 'Verbinden' vraagt om een ander type bestuur dan 'sturen' alleen. De legitimiteit, die voortkomt uit besluiten in het politieke domein alléén zijn vaak onvoldoende om draagvlak te bieden voor ingrijpende maatregelen. Zonder aan de betekenis van de representatieve democratie tekort te willen doen acht de Raad het onvermijdelijk dat krediet bij de bevolking niet alleen voortkomt uit een bij verkiezingen verkregen mandaat. Voor dat krediet geldt ook en vooral dat het verdiend moet worden in het bestuurlijk proces. Tegen deze achtergrond dient dit pleidooi voor een ander soort regeerakkoord gelezen te worden.

De Raad voor het openbaar bestuur pleit in dit 'signalement' voor een regeerakkoord dat veel meer het karakter heeft van een *startdocument* dan van een minutieus uitgestippelde marsroute (dictaat) waarvan tijdens de rit van het zittende kabinet niet of slechts bij hoge uitzondering mag worden afgeweken. Het regeerakkoord als startdocument bevat naast strategische prioriteiten die de coalitiepartners na open overleg met maatschappelijke actoren benoemen, vooral procesafspraken: hoe en met welke actoren wil het kabinet de in het regeerakkoord genoemde problemen dichterbij een breed gedragen oplossing brengen?

¹ Zie hierover het Rob-signalement *Politieke versnippering*, juni 2016 (http://www.rob-rfv.nl/documenten/signalement_politieke_versnippering.pdf).

² Zie ook: Raad voor het openbaar bestuur, *Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*, Den Haag, september 2015.

Het regeerakkoord is daarmee een open uitnodiging gericht aan de politiek (zowel regerings- als oppositiepartijen) én aan de samenleving om vanuit hun kennis, expertise en betrokkenheid bij te dragen aan de creatie van publieke waarden. Een regeerakkoord dat vooral bedoeld is als een startdocument, verhoogt de kwaliteit van het politieke debat, geeft ruimte voor beïnvloeding aan zowel regerings- als oppositiefracties, maakt gebruik van maatschappelijke kennis, expertise en betrokkenheid, vergroot de flexibiliteit en draagt al met al bij aan breed gedragen overheidsbeleid.

Een regeerakkoord als startdocument zou vergezeld moeten gaan van een door de kabinetsleden in de constituerende vergadering vastgesteld regeringsprogramma, waarin het kabinet en zijn ministers een richtinggevende kabinetsvisie presenteren en eigen accenten leggen. De coalitiefracties binden zich wel aan het regeerakkoord, maar niet aan het regeringsprogramma. Een regeringsprogramma zoals hier bedoeld draagt bij aan de homogeniteit en profilering van het kabinet – een ‘ploeg’ met een eigen missie – en komt de dualistische verhouding met het parlement ten goede. Waar het constituerend beraad steeds meer het karakter heeft gekregen van de formele start van het kabinet, zou het opstellen van een gemeenschappelijk regeringsprogramma tot een echt constituerend beraad leiden, dat dan ook wel wat meer vergaderingen mag vergen.

Voordat de Raad in paragraaf 4 zijn ideeën over het regeerakkoord als startdocument verder uiteen zet gaat hij eerst kort in op de gegroeide praktijk van regeerakkoorden en op de daarop in brede kring geuite kritiek.

2. Functies, totstandkoming en aard van het regeerakkoord

Regeerakkoorden zijn overeenkomsten tussen twee of meer Tweede Kamerfracties die als basis dienen voor een te vormen kabinet en zijn programma. De betrokken fracties en bewindspersonen zijn moreel en politiek gebonden aan het regeerakkoord, dat in essentie een *beleidstekst* is en geen juridisch document. De parlementaire binding aan regeerakkoorden betreft een binding tussen fracties om geen medewerking te verlenen aan een wantrouwensvotum bij het eerste optreden van het kabinet in de Kamer, en om bij de uitvoering van het akkoord te handelen volgens de programmapunten van het regeerakkoord.³ Of, positiever geformuleerd: het is de basis waarop door de politieke leiding van partijen wordt ingestemd met de toetreding van geestverwanten tot het kabinet.

Gedurende een kabinetsperiode kunnen het kabinet en de regeringsfracties gezamenlijk overeenkomen bepaalde afspraken te veranderen, te laten vervallen of toe te voegen. In die zin is een regeerakkoord niet per definitie ‘in beton gegoten’. Het kabinet-Rutte II is daar een goede illustratie van. Daartoe gedwongen door het gegeven dat het geen meerderheid heeft in de Eerste Kamer, heeft dit kabinet op verschillende belangrijke dossiers (ontslagrecht, pensioenen, zorg, wonen, om er enkele te noemen) afspraken gemaakt met oppositiepartijen, vooral met de zogenaamde constructieve drie

³ Zie P.P.T. Bovend'Eert, *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's*, Den Haag: SDU-Uitgeverij, 1988.

(D66, ChristenUnie en SGP), en maatschappelijke organisaties (met als goed voorbeeld het in 2015 gesloten Energieakkoord).

Bij de onderhandelingen over een regeerakkoord zijn in de regel niet alleen de voorzitters maar ook enkele specialisten van de betreffende Tweede Kamerfracties betrokken. Soms wordt ook in thematische werkgroepen gewerkt aan deelakkoorden en worden belangengroepen zoals vakbonden en werkgeversorganisaties betrokken. Dit alles in relatieve beslotenheid, in achterkamers. De burger komt er feitelijk niet aan te pas en de selectie van externe gesprekspartners beperkt zich tot de 'usual suspects' uit de overlegeconomie die de laatste jaren aan representativiteit flink hebben ingeboet.

Regeerakkoorden dragen idealiter bij aan de homogeniteit van het kabinet: alle kabinetsleden en coalitiefracties in de Tweede Kamer hebben zich immers aan het regeerakkoord gecommitteerd. Het werken aan een regeerakkoord door partijen die elkaar eerder vaak fel hebben bestreden in de aanloop naar verkiezingen, is een proces van binding en harmonisatie tussen voormalige politieke tegenstrevers.⁴ De in regeerakkoorden gemaakte afspraken tussen coalitiepartijen hebben in de Nederlandse politiek een sterk richtinggevend karakter: ministers én ambtenaren voelen zich verplicht loyaal te zijn aan het regeerakkoord. In een internationaal-vergelijkende studie komen Moury en Timmermans tot de conclusie dat in Nederland ongeveer 70 procent van de in regeerakkoorden gemaakte afspraken vertaald wordt in wetten en regels en dat ongeveer 60 procent van belangrijke beslissingen van ministers te herleiden is tot het regeerakkoord.⁵ De waarde van regeerakkoorden wordt vaak gerelativeerd, maar deze cijfers tonen aan dat die waarde zeker niet onderschat mag worden.⁶

Regeerakkoorden bestaan vanaf 1918 – het kabinet-Ruys de Beerenbrouck I⁷ had de primeur – en bevatten aanvankelijk vooral hoofdlijnen van beleid en

⁴ Dit proces van binding wordt goed verwoord in de titel van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II: *Bruggen slaan* (Den Haag, 29 oktober 2012). In het voorwoord van dit regeerakkoord schrijven VVD-voorman Rutte en PvdA-voorman Samsom:

'Dit regeerakkoord weerspiegelt onze zoektocht naar het beste van twee werelden. Wij hebben ons niet laten verlammen door verschillen of het tegenhouden van plannen van de ander; wij zoeken inspiratie in wat ons bindt. Het land heeft samenwerking nodig en daar vroeg de kiezer op 12 september om'.

⁵ Catherine Moury en Arco Timmermans, 'Case study three: the Netherlands', in: Catherine Moury (red.), *Coalition Government and Party Mandate. How coalition governments constrain ministerial action*, Londen/New York: Routledge, 2013, p. 70 en verder.

⁶ 'Hoe belangrijk een regeerakkoord is, laten de daden van het kabinet-Rutte I zien. Vrijwel alles wat in het akkoord was afgesproken, is uitgevoerd' aldus Ariejan Korteweg in het artikel 'Voor lobby's heeft politieke partij een geolied circuit' (*de Volkskrant*, 22 augustus 2016, p. 5).

⁷ Het kabinet-Ruys de Beerenbrouck I bestond uit de toen aanwezige drie confessionele partijen, die met elkaar 50 van de 100 zetels in de Tweede Kamer bezaten. Het gegeven dat het kabinet niet over een meerderheid beschikte en bovendien te maken had met zware tijden, maakte dat de ministers – zonder daarbij de Tweede Kamerfracties te betrekken – met elkaar afspraken maakten over de te volgen regeringskoers.

procedurele afspraken: welke onderwerpen moeten worden behandeld door de nieuwe regering? Tussen de beide wereldoorlogen en ook daarna waren de kabinetten vooral program-kabinetten, waarbij de betrokken Tweede Kamerfracties wel onderhandelden over het kabinetsprogramma, maar zich niet daaraan bonden. Het kabinet-Marijnen, dat in 1963 aantrad, was het eerste kabinet dat van start ging met een vrij gedetailleerd regeerakkoord. De detaillering had (en heeft) vooral betrekking op heikele kwesties. Concrete afspraken over gevoelige onderwerpen zijn bedoeld om de hoeveelheid conflictstof in de coalitie te beperken en om een deel van de agenda van het kabinet vast te stellen.⁸

3. Kritiek op de omvang, gedetailleerdheid en onwrikbaarheid van regeerakkoorden

Omvangrijke, gedetailleerde en – vooral – dichtgetimmerde regeerakkoorden hebben negatieve gevolgen voor de staatsrechtelijke en (breder) de politieke praktijk. De onafhankelijke, controlerende rol van het parlement komt in het gedrang. Niet alleen de oppositie- maar ook de regeringsfracties in de Tweede Kamer worden in hun bewegingsruimte beperkt: zij hebben zich immers gecommitteerd aan het regeerakkoord. Bovendien wordt het lastiger voor regering en parlement om snel en adequaat te reageren op nieuwe en onverwachte ontwikkelingen, die steeds weer de politieke agenda meebepalen.

Het belang van het regeerakkoord als instrument om het regeringsbeleid in hoofdlijnen voor de komende vier jaar vast te leggen is de laatste jaren toegenomen. Daarom zijn de regeerakkoorden ook steeds omvangrijker, gedetailleerder en behoorlijk onwrikbaar geworden.⁹ Het lijkt enerzijds onontkoombaar, anderzijds is er terecht kritiek op. Zo wordt voor politiek en burgers een beeld van maakbaarheid en beheersbaarheid gecreëerd dat zich slecht verhoudt met de snelle dynamiek van maatschappelijke, politieke en technologische ontwikkelingen. Het zorgt er bovendien voor dat het politieke bestuur zich vooral oriënteert op de afspraken zoals ze binnen de vierkante kilometer van 'Den Haag' zijn gemaakt, waardoor de dialoog met de andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers een sterk ad hoc karakter krijgt. Ook als er vanuit bewindspersonen verbindingen in de samenleving worden gelegd zijn die vaak een onderdeel van de uitvoering

⁸ Zie Arco Timmermans, 'Standing apart and sitting together: enforcing coalition agreements in multiparty systems', in: *European Journal of Political Research* 45(2), 2006, p. 263-283.

⁹ Aldus bijvoorbeeld Paul Bovend'Eert (http://www.montesquieu-instituut.nl/id/vj4tconxpqn2/het_overminderd_belang_van). De kabinetten-Balkenende I en II werkten met relatief beknopte regeerakkoorden: Balkenende I met een 'Strategisch akkoord' en Balkenende II met een 'Hoofdlijnenakkoord': 'Gedetailleerde regeerakkoorden beperken politieke vrijheid en hollen het dualisme uit. Met een hoofdlijnenakkoord ontstaat een veel volwassener verhouding tussen regering en parlement. Het debat wordt spannend en er komt ruimte voor bezieling in de politiek', aldus Balkenende in de aanloop naar zijn tweede kabinet. De kabinetten-Rutte keerden terug naar de oude gewoonte van vrij omvangrijke en gedetailleerde regeerakkoorden. De ontwikkeling in de lengte van regeerakkoorden is beschreven in A. Timmermans en G.E. Breeman, 'Politieke waarheid en dynamiek van de agenda in coalitiekabinetten', in C. van Baalen e.a. (red.) *Jaarboek parlementaire geschiedenis*, 2010, Amsterdam: Boom, p. 47-62.

van een Haagse agenda, die in feite bij het regeerakkoord al is vastgelegd. Zo regeren dwingt de gesprekspartners zich te beperken tot *reageren*. De op zich legitieme politieke overwegingen bij het sluiten van dat akkoord ontberen feitelijk aansluiting bij de wijze waarop de samenleving momenteel functioneert.

'Gezond' dualisme wordt strategisch monisme

Een omvangrijk, gedetailleerd en goeddeels vast liggend regeerakkoord, en de vervlechting ('politieke osmose') van regering en coalitiefracties staan op gespannen voet met een dualistische verhouding tussen regering en parlement. De bewegingsruimte van de coalitiefracties wordt er door beperkt en het doet afbreuk aan de kwaliteit van het inhoudelijk debat in de Kamer.¹⁰ Hoewel de oppositie en Eerste Kamerfracties (inclusief coalitiefracties) niet zijn gebonden aan de gemaakte afspraken structureert het regeerakkoord ook het overleg met de niet aan de coalitie deelnemende fracties. Coalitiefracties gaan als het ware meeregeren wat ten koste gaat van hun onafhankelijke, controlerende rol. In de praktijk is dan ook geen sprake van zuiver dualisme, maar van 'strategisch monisme'.¹¹ Een van de gevolgen van dat 'strategisch monisme' is dat conflicten zich eerder zullen voordoen in de ministerraad dan tussen kabinet en Kamer. Het politieke debat verschuift zo uit de openbaarheid, iets dat het vertrouwen in de politiek schaadt. Het maakt inhoudelijke discussies in de Kamer vaak tot een gelopen race. Dit vergroot het gevoel van burgers dat zij in ieder geval niet kunnen beïnvloeden wat er in Den Haag gebeurt.

Besturen en politiek bedrijven moeten worden ontvlochten: er is immers een fundamenteel verschil tussen politiek richting geven vanuit de Kamer en het besturen van het land door de regering. Ministers zouden zich weer meer moeten gedragen naar het oude adagium 'Hoe dichterbij de Kroon, hoe minder partijman'. Dat geeft ministers ruimte om wat zij nodig vinden overeind te houden, ook al maakt hen dat politiek kwetsbaar. Een andersoortig, 'vermaatschappelijk' regeerakkoord, zoals hieronder in paragraaf 4 geschetst, kan daarbij helpen.

Een ander kritiekpunt richt zich op het gegeven dat een select groepje mensen in relatieve beslotenheid ('achterkamertjes') belangrijke beslissingen neemt voor een komende kabinetsperiode. Ze kunnen daarvoor onvoldoende door het parlement in het openbaar ter verantwoording worden geroepen: veel blijft in de achterkamertjes waardoor ook onduidelijk blijft welke actoren die invloed proberen uit te oefenen wel worden gehoord en welke niet. De Kamer heeft wel instrumenten: debat met de informateur, debat over de

¹⁰ M.P.C.M. van Schendelen, 'Het Parlement', in: R.B. Andeweg e.a. (red.), *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1981, p. 212.

¹¹ Deze term is in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw bedacht door de toenmalige voorzitter van de VVD-fractie in de Tweede Kamer, Ed Nijpels. Nijpels betitelde in die tijd een bindend regeerakkoord als een 'risicoverzekering tegen instabiliteit' (bron: M. de Bruijne, 'Regeerakkoorden en regeringsprogramma's', in: *Zicht*, 1 april 1991, p. 6-16.).

regeringsverklaring.¹² Dat neemt niet weg dat het gaat om beslissingen die omgezet moeten worden in wet- en regelgeving door anderen die daar wél voor in het parlement ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Kritiek van de Nationale Conventie en de Stuurgroep Parlementaire zelfreflectie

In 2006 kraakte de Nationale Conventie kritische noten over de gegroeide praktijk van regeerakkoorden, in het bijzonder de manier waarop deze de controlerende rol van de Kamer inperkt. De Nationale Conventie gaf nuttige adviezen over manieren waarop de aard van regeerakkoorden bij kan dragen aan meer dualistische verhoudingen tussen regering en parlement met behoud van een parlementaire binding van het kabinet¹³:

'Afwakking van de sterke binding van coalitiefracties aan het kabinet is mogelijk door voortaan geen (uitvoerig) regeerakkoord te sluiten tussen de voorzitters van de regeringsfracties, maar te volstaan met de vaststelling door de formateur van enkele richtlijnen voor een nieuw kabinet. Hij doet dit na overleg met de betrokken fractievoorzitters. Deze richtlijnen hebben betrekking op een beperkt aantal inhoudelijke knelpunten en moeten voorkomen dat het kabinet op het eerste het beste politiek omstreden punt al struikelt. De formateur legt de richtlijnen vast in een brief. Met inachtneming van die richtlijnen stellen de beoogde nieuwe ministers, een regeerprogramma vast. De binding van de betrokken fracties aan de inhoud van dat programma vermindert daardoor aanzienlijk. Dit vergroot hun bewegingsvrijheid ten opzichte van het kabinet. (...) Het feit dat beoogde bewindspersonen wel toestemming moeten krijgen van hun geestverwante fracties toe te treden tot het kabinet waarborgt de parlementaire binding. (...) Verlenen zij de bedoelde toestemming niet, dan betekent dat niet dat het voorgestelde kabinet onmogelijk is. Er kan sprake zijn van een extra-parlementair kabinet waar niet zonder meer een meerderheid van de Kamerfracties achter staat, maar dat de Tweede Kamer wel gedooft. Ook daarvoor moet ruimte bestaan'.

In 2008 kwam de Stuurgroep Parlementaire zelfreflectie 2007-2009 ten aanzien van regeerakkoorden na vele gesprekken (met onder meer de oud-premiers Lubbers en Kok) en bijeenkomsten tot soortgelijke diagnoses en aanbevelingen als de Nationale Conventie. Vrijwel alle gesprekspartners van de Stuurgroep onderschreven de redelijkheid en wenselijkheid van regeerakkoorden in een meerpartijstelsel. Tegelijkertijd maakten zij zich zorgen over de inbreuk die al te dichtgetimmerde akkoorden maken op het dualistische stelsel. Regeerakkoorden moeten, aldus de gesprekspartners van de Stuurgroep, enerzijds afspraken bevatten over principiële en prioriteitsonderwerpen – onderwerpen die meestal ook volop meespelen in verkiezingsprogramma's – en anderzijds zoveel mogelijk ruimte laten voor uitwerking van de uitvoering en voortschrijdend inzicht. 'Bijvoorbeeld naar

¹² Pikant detail in dit verband is dat onderzoek dat is ingesteld onder verantwoordelijkheid van de informateur(s) alleen dan na afloop van de formatie aan de Kamer beschikbaar wordt gesteld als de optredende premier dat zinvol acht.

¹³ Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21^e eeuw*, Den Haag, September 2006, p. 31.

aanleiding van (nader) overleg met de maatschappij en/of veranderende omstandigheden'. Een open debat op inhoudelijke gronden moet altijd mogelijk zijn. Immers, aldus de Stuurgroep, een regeerakkoord is een momentopname, opgesteld naar aanleiding van de op dat moment geldende omstandigheden.¹⁴

Uit het verslag van het gesprek met oud-minister-president Lubbers:

'Volgens de heer Lubbers is een regeerakkoord per definitie gedateerd: er moet altijd ruimte zijn om bij te sturen. Immers, maatschappelijke en internationale ontwikkelingen zijn nooit voor vier jaar te voorspellen. Een goed regeerakkoord legt daarom ook doelen vast en niet de details van hoe die doelen moeten worden bereikt. De mate waarin partijen elkaar vertrouwen is van doorslaggevend belang (...). Een regeerakkoord, zo stelt de heer Lubbers, is met name van belang om een coalitie tot stand te brengen. (...) Een ideaal regeerakkoord is kort, bondig en flexibel. Een regeerakkoord is volgens de heer Lubbers het eerste woord, niet het laatste woord; het is een democratisch en bestuurlijk vereiste dat de vrijheid bestaat om van het akkoord af te wijken. De grenzen van die vrijheid liggen daar waar het functioneren van de ploeg in gevaar komt (...). Voor zowel de coalitie als de oppositie is het advies van de heer Lubbers: zie het regeerakkoord als een gedateerd document en bevorder een cultuur van vrijheid, niet van gebondenheid'.¹⁵

Uit het verslag van het gesprek met oud-minister-president Kok:

'Regeerakkoorden zijn op zichzelf geen probleem voor een dualistische verhouding tussen regering en parlement. Het belangrijkste vraagstuk is hoe partijen omgaan met het akkoord. Regeringsfracties doen er goed aan om bij vragen en in discussies niet te volstaan met een eenvoudige verwijzing naar afspraken uit het regeerakkoord, maar telkens inhoudelijk te beargumenteren waarom de gekozen lijn de goede is. Nieuwe gezichtspunten en (internationale) ontwikkelingen leiden onvermijdelijk tot voortschrijdend inzicht en dus erodeert het gezag van de oorspronkelijke tekst van het akkoord snel. Het inhoudelijke debat moet dus altijd prevaleren. Ook bewindspersonen dienen zich dit te realiseren. Een houding van "mij kan (in de Kamer) toch niks overkomen want een en ander is in het akkoord geregeld" is funest voor de kwaliteit van het politieke debat. Dat moet immers helderheid bieden. Met achterkamertjespolitiek is niets mis (...). Wat in het politieke debat vervolgens wel belangrijk is, is om helderheid te verschaffen door zaken inhoudelijk te beargumenteren. En in de achterkamertjes moeten zaken niet dusdanig worden dichtgetimmerd dat het inhoudelijke debat onmogelijk wordt gemaakt'.¹⁶

¹⁴ *Vertrouwen en zelfvertrouwen*, rapport van de Stuurgroep Parlementaire zelfreflectie 2007-2009, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 845, nrs. 2-3, p. 15. De Stuurgroep hanteerde voor de zelfreflectie vijf zogenaamde 'reflectiepunten'. Reflectiepunt vijf betrof de vraag: 'Vormen regeerakkoorden/coalitieakkoorden een probleem vanuit het oogpunt van een dualistische verhouding tussen regering en parlement?'

¹⁵ *Vertrouwen en zelfvertrouwen*, o.c., p. 263, 264.

¹⁶ *Vertrouwen en zelfvertrouwen*, o.c., p. 255.

Kritiek van informateur Tjeenk Willink

In lijn met de het bovenstaande kritiek pleitte Herman Tjeenk Willink in juli 2010 als informateur voor een zeer beperkt coalitieakkoord op (financiële) hoofdlijnen waaraan de coalitiefracties zich gebonden weten.¹⁷ Uitgebreide coalitieakkoorden zijn volgens hem vaak een belemmering gebleken voor een adequate reactie van een kabinet op gewijzigde omstandigheden of op onvoorziene ontwikkelingen. Een nieuw evenwicht moet worden gevonden tussen een open politieke debatcultuur en de bestuurlijke discipline die elke coalitie eist en waarvoor coalitieakkoorden bedoeld zijn. Zo'n evenwicht kan ontstaan bij een kabinet dat op enige afstand van de Kamer staat en dat aantreedt met een beknopt coalitieakkoord. Zo'n akkoord biedt ook ruimte aan een inhoudelijke inbreng van de fracties die niet in het nieuwe kabinet zijn vertegenwoordigd, aldus Tjeenk Willink. Om het onderlinge vertrouwen binnen het kabinet van een bredere en vooral ook eigen basis te voorzien, is het volgens hem zaak om wanneer de eerste contouren van een coalitieakkoord zijn geschetst, allereerst de portefeuilleverdeling en de personele samenstelling te bespreken. Om de homogeniteit van een nieuw kabinet verder te bevorderen stelt Tjeenk Willink onder meer voor tijdens het formatieproces afspraken te maken over de eisen waaraan de bewindslieden, individueel en collectief, moeten voldoen; bij voorkeur géén partijleiders te benoemen in het kabinet; een grotere gemeenschappelijke verantwoordelijkheid bij de personele samenstelling van het kabinet te betrachten; een gemeenschappelijke (onderlinge) gedragscode op te stellen voor contacten met de media, en een gemeenschappelijk – door alle ministers en staatssecretarissen gedragen – regeringsprogramma op hoofdlijnen te formuleren, als uitkomst van 'een werkelijk constituerend beraad'.

Eerdere kritiek van oud-minister-presidenten

Eerder, buiten de context van de parlementaire zelfreflectie, gaven ook twee andere oud-minister-presidenten kritiek op uitgebreide, gedetailleerde en – vooral – dichtgetimmerde regeerakkoorden: regeerakkoorden als marsroutes waar ministers zich met oogkleppen op aan houden gedurende hun regeerperiode. Zo schreef Willem Drees over regeerakkoorden:

'Men zal zich moeten beperken tot overleg, hetzij voor, hetzij na de verkiezingen, over algemene richtlijnen, waarbij aan mogelijke geschilpunten speciale aandacht zal zijn te schenken (...). Men zal de ministers meer vertrouwen moeten schenken en grotere bewegingsvrijheid laten, altijd natuurlijk behoudens hun verantwoordelijkheid tegenover het parlement. Ook zij zullen echter niet moeten pogen reeds bij het begin alle vraagstukken voor vier jaar bij voorbaat te regelen. Met het streven daarnaar zijn we de laatste jaren steeds verder op de verkeerde weg geraakt'.¹⁸

¹⁷ Herman Tjeenk Willink, 'Wat kan binden in plaats van scheiden', bijlage bij het Eindverslag van informateur H.D. Tjeenk Willink van 5 juli 2010.

¹⁸ *Politiek, parlement en democratie. Opstellen voor prof. mr. F.J.F.M. Duynstee*, Deventer: Kluwer, 1975, p. 87. Drees voegde de daad bij zijn woord: de regeerakkoorden van de achtereenvolgende kabinetten-Drees-Van Schaik, -Drees II en -Drees III besloegen respectievelijk zeven pagina's (plm. 4000 woorden), drie pagina's (plm. 1400 woorden) en

Oud-minister-president Van Agt over regeerakkoorden:

'Het past bij ons volkskarakter: zonder aanbidding van de Schrift gaat het kennelijk niet. Er moet geploeterd, gezwoegd en geweend worden. Dat gebeurt alleen boven de grote stromen in ons land, dit is puur Calvin. Terwijl zo'n document na een halfjaar is belegen, vergeeld en verdampt'.¹⁹

Tussenconclusie

Er is bij direct betrokkenen weliswaar brede steun voor het werken met regeerakkoorden in een meerpartijstelsel als het Nederlandse stelsel, maar die akkoorden moeten zich dan wel beperken tot hoofdlijnen van beleid, tot 'algemene richtlijnen'. Desondanks zijn regeerakkoorden de laatste decennia, op een enkele uitzondering na, vrij omvangrijk en gedetailleerd en behoorlijk 'dichtgetimmerd'. De politieke werkelijkheid waarin wederzijds wantrouwen tussen partijen steeds weer opduikt, blijkt weerbarstig te zijn. De vraag is of deze situatie verslechtert of verbetert als de noodzaak van het maken van politieke compromissen toeneemt door de politieke situatie waar een duidelijke meerderheid niet voor handen is of waarin een groot aantal partijen moet samenwerken om tot een parlementair meerderheidskabinet te komen.

4. Naar een andersoortig regeerakkoord

'Dichtgetimmerde' omvangrijke regeerakkoorden hebben niet alleen negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de politieke besluitvorming en de uitvoering van besluiten, maar ook voor de ruimte die geboden wordt aan de samenleving als geheel. Meer – en meer transparante – ruimte voor maatschappelijke groeperingen in 'de voorkamer' van de totstandkoming van regeerakkoorden, doet recht aan de legitieme wens van deze groeperingen om in een vroeg stadium vanuit hun betrokkenheid, kennis en ervaring mee te praten over voorgenomen kabinetsbeleid. De 'usual suspects' – zoals werkgeversorganisaties, vakbonden, natuur- en milieuorganisaties, belangbehartigers van medeoverheden, koepelorganisaties op de terreinen van zorg, onderwijs, volkshuisvesting etc. zitten (zij het vooral na het sluiten van een regeerakkoord) meestal wel op een of andere manier aan tafel. Het is de opgave om ook aan niet of anders georganiseerde belangen een stem te geven. Zeker nu de maatschappelijke worteling van politieke partijen zelf is afgenomen, is het van belang actief op zoek te gaan naar nieuwe manieren om richting en inhoud te geven aan overheidsbeleid op een zodanige manier dat de wensen uit de samenleving daarin gehonoreerd worden. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor de informateur(s). Deze(n) zal/zullen juist ook op zoek en in gesprek moeten gaan met anders of niet georganiseerde belangen en zich bovendien moeten vergewissen van de

vier pagina's (plm. 2600 woorden, en het kabinet-Drees IV werkte niet met een concreet regeerprogram of akkoord (bron: Peter van der Heiden en Jacco Pekelder, 'De mythe van de dualistische jaren vijftig', in: C.C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis*, Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Nijmegen, 2000, p. 61-72).

¹⁹ Jan Hoedeman, 'Regeerakkoorden verdampen gauw', in: *de Volkskrant*, 11 juli 1998.

gevoelens van niet alleen de Tweede maar ook de Eerste Kamer. En als zo'n maatschappelijke consultatie tijdens de kabinetsformatie het proces te zeer zou belasten dan is het zaak in de tekst van het akkoord ruimte in te bouwen zodat de maatschappelijke dialoog nog serieuze invloed kan hebben op het beleid.

Een regeerakkoord, al dan niet op hoofdlijnen, kan in de woorden van oud-minister-president Lubbers worden beschouwd als een uiting van 'gestold wantrouwen'. Het heeft absoluut een waardevolle functie in het vastleggen van de politieke verhoudingen en afspraken tussen politieke partijen. Daar is op zich niets verkeerd aan, het kan zeker bijdragen aan de regeerbaarheid van een land met een meerpartijenstelsel.

De Raad – en velen met hem – pleit dan wél voor een regeerakkoord op hoofdlijnen en het breder betrekken van maatschappelijke spelers bij de totstandkoming en verdere uitwerking van zo'n akkoord op hoofdlijnen. Een dergelijke regeerakkoord bestaat idealiter alleen uit strategische prioriteiten, die het kabinet in samenspraak met de samenleving en met het parlement omzet in breed gedragen en uitvoerbare beslissingen. De dialoog met de samenleving en het parlement komt zo in de plaats van de 'politiek van de regels' die geleid wordt door de wil om vanuit een centraal punt ('cockpit Den Haag') de samenleving te sturen maar in werkelijkheid een vervreemdingseffect oplevert. De dynamiek binnen de Haagse vierkante kilometer moet voortdurend in open verbinding staan met de grote dynamiek en complexiteit erbuiten. Regeren is dan niet langer het uitvoeren van gedetailleerde punten uit een vooraf gemaakt regeerakkoord. Het gaat meer om besturen in interactie dan om (vaak) krampachtig sturen vanuit Den Haag. Er komt zo minder accent op beheersing en controle, en meer op de inhoud van beleidsopgaven en op het proces om die samen met andere publieke en private partners tot een goed einde te brengen: *vorm volgt inhoud*.

De leidende vraag voor het opstellen van een regeerakkoord zou moeten zijn voor welke vraagstukken, en met welke prioriteit het kabinet in zijn regeerperiode oplossingen wil zoeken. Vervolgens zouden de coalitiepartners voor hen denkbare oplossingsrichtingen moeten schetsen, zonder daartussen al op voorhand te kiezen. Per onderwerp zou het kabinet aan kunnen geven met welke partners buiten de partijpolitiek het naar oplossingen gaat zoeken. Het regeerakkoord krijgt zo meer het karakter van een startdocument dan van een vooraf minutieus uitgestippelde marsroute waarvan tijdens de rit niet mag worden afgeweken. Ook de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid en andere partners moet expliciet worden besproken. De uitkomst van die gesprekken moet worden voorgelegd aan het parlement en daar worden besproken. Het spreekt vanzelf dat niet ieder vraagstuk voorwerp van een maatschappelijke dialoog hoeft te zijn en zeker niet op dezelfde wijze. Het gaat er om dat de politiek ten principale laat zien het bord niet zelf geheel vol te willen schrijven. Sterker nog: het gaat om de erkenning dat de representatieve democratie niet in de plaats wil treden van een gestructureerde maatschappelijke dialoog. Natuurlijk, het laatste woord valt als het om wetgeving gaat en om de vaststelling van budgetten in de volksvertegenwoordiging. Maar het eerste woord – het regeerakkoord – moet ruimte maken voor een betekenisvolle dialoog met relevante spelers in

de samenleving. Wie dat zijn, hoe hen te benaderen, hoeveel tijd dat mag nemen, het zijn vragen van procesarchitectuur waarin tijdens een kabinetsformatie de deelnemende partijen kunnen laten zien hoe serieus zij dat bredere concept van democratie nemen.

Een zodanig regeerakkoord komt de kwaliteit van het politieke debat ten goede, verruimt de beïnvloedingsmogelijkheden voor zowel de regerings- als de oppositiefracties, en biedt ruimte voor een betekenisvolle inbreng van buitenaf. Het maakt snelle en adequate reacties van regering en parlement op nieuwe en onverwachte ontwikkelingen mogelijk. Een regeerakkoord op hoofdlijnen zou vergezeld moeten gaan van een door de kabinetsleden in de constituerende vergadering vastgesteld regeringsprogramma (een vorm van 'gestold vertrouwen'), waarin het kabinet en zijn ministers een richtinggevend kabinetsvisie presenteren en eigen accenten leggen. De coalitiefracties binden zich wel aan het regeerakkoord, maar niet aan het regeringsprogramma. Een regeringsprogramma zoals hier bedoeld draagt bij aan de homogeniteit en profilering van het kabinet – een 'ploeg' met een eigen missie – en komt de dualistische verhouding met het parlement ten goede.

Dit vraagt dat de portefeuillevindings en het zoeken van bewindspersonen niet pas aan het einde plaatsvinden maar al vóór het opstellen van het regeringsprogramma. In deze volgorde zetten de coalitiefracties dus eerst de hoofdlijnen uit en worden daarna door de nieuwe bewindspersonen verdere afspraken gemaakt. Niet alleen onderling, maar ook in samenspraak met maatschappelijke spelers op de diverse beleidsterreinen. Die afspraken hoeven ook niet eens en voor altijd in detail te worden beklonken, maar moeten voldoende open zijn om op veranderende omstandigheden of onverwachte gebeurtenissen te kunnen reageren. Het gaat de Raad niet alleen om een karakterwijziging van het regeerakkoord, maar ook om andere bestuurscultuur die een zekere bescheidenheid ademt en laat zien dat de volksvertegenwoordiging beseft dat een breed gedefinieerd democratiebegrip past bij een samenleving van mondige mensen, van geïnteresseerde leken en professionals die als wetenschapper of als ondernemer een bredere bijdrage willen leveren aan de ontwikkeling van de samenleving.

De werkelijkheid van vandaag vraagt om een responsiever openbaar bestuur dat aan het verschijnsel 'regeerakkoord' een bredere betekenis geeft; dat niet alleen stuurt, maar vooral ook verbindt.²⁰ Niet alleen de coalitiepolitieke rationaliteit telt: de bestuurbaarheid van een land vraagt om een kabinet dat zich vooral laat leiden door de maatschappelijke rationaliteit.

²⁰ Zie ook: Raad voor het openbaar bestuur, *Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*, Den Haag, september 2015.