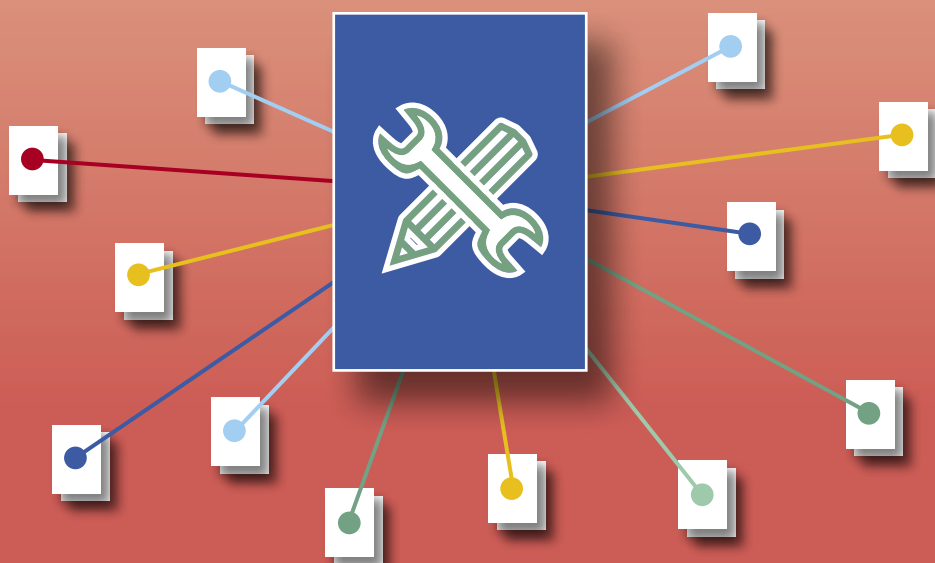


HET REGEER- AKKOORD ALS START- DOCUMENT



DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011,
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
[@Raad_ROB](https://twitter.com/Raad_ROB)

Inhoud

Het regeerakkoord als startdocument	4
Een politiek gedragen kader	4
Ruimte voor parlement en samenleving	6
Samen werken als één overheid	7
Robuuste financiële verhoudingen	8
Tot slot	10

Het regeerakkoord als startdocument

Nu de verkiezingen zijn geweest, is het aan politieke partijen om een nieuw kabinet te formeren. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) ziet het herwinnen van gezag als belangrijkste opdracht voor deze nieuwe regering.¹ Dat vraagt wat van de visie, aanpak en werkwijze van de overheid. En dat in een tijd waarin de overheid flink aan de slag moet met grote veranderingen en complexe vraagstukken, in een verdeeld politiek landschap.

Een goed begin is het halve werk. De ROB pleit daarom voor een regeerakkoord dat direct al een start maakt met de nodige veranderingen en grote opgaven. Geen in beton gegoten coalitieakkoord, maar een akkoord dat prioriteiten stelt en daarbij de waarden en doelen benoemt. Met afspraken over het proces en de randvoorwaarden voor het vormgeven en inkleuren van hoe de doelen te behalen.² Deze opzet past bij besturing op de lange termijn en geeft ruimte om het (gehele) parlement en de samenleving te betrekken. Bovendien kan de overheid daarmee in werkwijze veranderen en invulling geven aan een nieuwe bestuurscultuur. Met een regeerakkoord als startdocument, is het dan ook goed beginnen.

Een politiek gedragen kader

Het komende regeerakkoord moet dienen als startdocument met specifieke kenmerken. Met dit startdocument bepalen de Tweede Kamerfracties die de coalitie vormen de strategische doelen, vanuit publieke waarden en voor de lange termijn. Het regeerakkoord is daarmee een politiek gedragen kader voor het overheidshandelen in de komende periode.

Voor het bereiken van die doelen maken de coalitiefracties in het regeerakkoord afspraken over het proces voor de aanpak en over de nodige randvoorwaarden, zoals de financiële middelen. Met deze elementen is het regeerakkoord vooral richtinggevend en geen uitgewerkt of dichtgeregeld plan. Die richting en ruimte zijn nodig voor het werk dat de regering de komende jaren te doen staat.

1 ROB signalement [‘Gezag herwinnen’](#) 2022.

2 ROB signalement [‘Het regeerakkoord als startdocument’](#), 2021.

... RICHTINGGEVEND VANUIT PUBLIEKE WAARDEN

Het handelen van de overheid is waarde gedreven en een regeerakkoord, dat gaat over het handelen van de overheid voor een komende regeerperiode, is daarin richtinggevend. Het is nodig dat het regeerakkoord dit normatieve handelen ook expliciet benoemt en daar transparant over is naar de samenleving. Dat vraagt om een visie op de publieke waarden die de coalitie wil uitdragen, vormgeven en beschermen. Die visie en toelichting geven inzicht in morele vraagstukken; welke principes zijn leidend en wat kan de burger wel en niet van de overheid verwachten?

De afgelopen jaren is de overheid niet duidelijk geweest over de normatieve keuzes in het overheidshandelen. Dit heeft er aan bijgedragen dat de overheid aan gezag heeft ingeboet. Door duidelijk te zijn over de visie op publieke waarden en de keuzes die daarop volgen, kan de overheid gezag herwinnen. Een overheid met gezag heeft meer slagkracht en kan dus ook meer bereiken.

... RICHTINGGEVEND VOOR DE LANGE TERMIJN

Komende jaren moet de overheid veel in gang zetten om Nederland ook op langere termijn te laten functioneren als een welvarende democratische rechtsstaat, met een overheid die gezagwaardig is. Verandering in onze bevolkingssamenstelling (door onder andere vergrijzing en migratie), verandering van ons klimaat, technologische ontwikkelingen en veranderende internationale verhoudingen vragen om een lange termijn visie, sturing en aanpak. De politiek-bestuurlijke praktijk is de afgelopen decennia steeds meer in het teken komen te staan van de waan van de dag. Sluimerende problemen zijn daardoor vaak pas aangepakt wanneer de sociale of humanitaire bodem is bereikt en er sprake is van een crisis. Niet alleen tast dit het gezag van de overheid aan, ook komt daarmee het functioneren als welvarende democratische rechtsstaat in gevaar. Regeren is vooruitzien: tijdig acteren op essentiële veranderingen is cruciaal om grote problemen te kunnen voorkomen. Met die lange termijn voor ogen moet het regeerakkoord dan ook aangeven welke stappen het de komende vier jaar wil zetten om het geformuleerde tussendoel te bereiken en wat dat mag kosten. Daarbij moet het regeerakkoord ruimte bieden aan het (voortdurend) vormgeven, bijstellen en concretiseren van 'wat en hoe' er nodig is om de doelen voor de lange termijn te behalen.

Ruimte voor parlement en samenleving

Een regeerakkoord als startdocument bevat afspraken over de procesaanpak en over de randvoorwaarden voor het bereiken van de doelen. Daarmee krijgt het regeerakkoord (pas) handen-en-voeten in de sturing en aanpak die daarop volgt. Dat geeft ruimte om zowel het parlement als de samenleving daarin te betrekken en daarop ook invloed uit te oefenen.

... RUIMTE VOOR HET PARLEMENT

De coalitiefracties committeren zich aan het regeerakkoord en daarmee aan de strategische koers, de doelen, maar zij zijn niet gebonden aan de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven. Een regeerakkoord als startdocument biedt ruimte voor de hele Tweede Kamer, dus ook de coalitiefracties, om de regering kritisch te bevragen en te beoordelen op de invulling daarvan. Zij kunnen daarop ook bijsturen. Dit draagt bij aan de kwaliteit van het politieke debat en doet recht aan de wetgevende en controlerende functie van de Tweede kamer.

Daarbij is het mogelijk om als regering in aanvulling op het regeerakkoord, een *regeringsprogramma* op te stellen. Anders dan het regeerakkoord, zijn de coalitiefracties daaraan niet gebonden. Tegelijk geeft dit programma aan de regering gelegenheid om een richtinggevende kabinetsvisie te presenteren en eigen accenten leggen. Het zal bijdragen aan de 'teambuilding' binnen de regering en daarmee de toon zetten voor een nieuwe bestuurscultuur. Om een *regeringsprogramma* met deze functie te realiseren, is het nodig dat het regeerakkoord hiermee al rekening houdt.

... RUIMTE VOOR DE SAMENLEVING

Met een regeerakkoord als startdocument is er ruimte voor het betrekken van de samenleving bij het uitwerken en uitvoering geven aan de strategische visie. De regering kan niet met gezag en resultaat besturen zonder een betekenisvolle inbreng van de samenleving en mede overheden. Deze betrokkenheid is zelfs onmisbaar, nu er omvangrijke transities nodig zijn. Vooral het verbinden en gebruik maken van de energie, opvattingen, kennis, ervaringen en beïnvloedingsmogelijkheden van alle geledingen in de samenleving is van

belang. Brede maatschappelijke akkoorden kunnen daarbij behulpzaam zijn.³ Om de maatschappelijke betrokkenheid te borgen, moeten daarover afspraken worden gemaakt in het regeerakkoord. Zowel voor het nader uitwerken van de gestelde doelen als voor het sturen op het resultaat is verbinding met de samenleving nodig. De transities die de regering moet inzetten voor het tijdig acteren op essentiële veranderingen (bijvoorbeeld het klimaat), zijn een goed voorbeeld voor waar het organiseren van betrokkenheid in elk geval aan de orde moet komen.⁴

Samen werken als één overheid

Een regeerakkoord met een politiek gedragen visie, procesafspraken en randvoorwaarden, biedt gelegenheid aan het kabinet om vanuit een *regeringsprogramma* de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers te benadrukken en daarmee de basis te leggen voor een nieuwe bestuurscultuur. Daarbij is een andere werkwijze en organisatie van de overheid een belangrijke voorwaarde voor een nieuwe bestuurscultuur.

... MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID OP BASIS VAN OPGAVEN

Met een *regeringsprogramma* kan de besturing optimaal worden ingericht op het behalen van de doelen uit het regeerakkoord. Daarin vormt de portefeuilleverdeling onder minister een belangrijk element. Een portefeuilleverdeling op basis van opgaven en doelen stelt ministers in staat om die doelen ook daadwerkelijk te realiseren. Daarmee worden taken, doelen, bevoegdheden en instrumenten aan elkaar verbonden, wat de slagkracht van het kabinet ten goede komt. Deze concentratie van taken, doelen etc. zal ook de verantwoording naar het parlement kunnen vergemakkelijken, nu ministers hiermee op het overheidshandelen in bepaalde opgaven kunnen worden aangesproken. Daarmee wordt afscheid genomen van de constructie met zowel ministers ('van' en 'voor' bepaalde sectoren) die wel en (coördinerende) ministers die niet beschikken over de instrumenten die zij nodig hebben voor de opgave waaraan zij werken.

- 3 Een maatschappelijk akkoord is niet altijd het juiste instrument. Bovendien komt een akkoord niet zomaar tot stand. In een zorgvuldig proces met duidelijke stappen. Dat vraagt tijd, aandacht en de juiste omstandigheden. Tegelijk is een succesvol akkoord van grote waarde voor de samenleving en de werking van het openbaar bestuur, zodat deze uitdaging niet al te gauw uit de weg moet worden gegaan. Zie het ROB-advies '[Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst](#)', 2020.
- 4 Zie ook het ROB advies, '[Vallen, opstaan en weer doorgaan. Ruimte voor leren in transities](#)', april 2023.

... ONDERSTEUNING VANUIT DE RIJKSDIENST OP BASIS VAN OPGAVEN

Deze inrichting vraagt aanpassing van de ondersteuning vanuit de rijksdienst. Daar waar de regering zich committeert aan het regeerakkoord en vervolgens zelf, als ministerploeg, een regeringsprogramma opstelt, zou de rijksdienst dit programma als één team moeten ondersteunen. De grote vraagstukken en transities in onze samenleving kunnen al lang niet meer binnen de grenzen van één departement worden aangepakt. Een integrale aanpak vraagt om een integrale werkwijze vanuit één ambtelijke organisatie die de politieke portefeuillehouders ondersteunt.

De afgelopen jaren zijn binnen de rijksdienst stappen gezet om de samenwerking als één rijksdienst vorm te geven. Daarvoor zijn interdepartementale task forces en projecten in het leven geroepen. Voor meer slagkracht is echter een andere samenwerking en werkwijze nodig: het college van secretaris-generaal zal als één managementteam de portefeuillehouders/ministers binnen het kabinet moeten ondersteunen. Voor bepaalde opgaven kan één secretaris-generaal als lid van dat managementteam van de rijksdienst worden aangewezen als voorzitter. Om deze verandering daadwerkelijk te realiseren, is het nodig deze integrale werkwijze in het regeerakkoord te borgen.

Robuuste financiële verhoudingen

De komende regeerperiode zijn fundamentele keuzes nodig in de bestuurlijk-financiële verhoudingen.⁵ In de procesafspraken en randvoorwaarden van het regeerakkoord kunnen die keuzes niet buiten beschouwing blijven. De bestuurlijke en financiële verhouding tussen de centrale overheid en decentrale overheden moet worden herzien op basis van een heldere opvatting over de verantwoordelijkheid en uitvoeringskracht van de onderscheiden bestuurslagen provincies, gemeenten, regio's en waterschappen.

... EEN GELIJKWAARDIGE VERHOUDING TUSSEN CENTRAAL EN DECENTRAAL BESTUUR

De regering is voor de uitvoering van het regeerakkoord voor een belangrijk deel aangewezen op de medewerking van decentrale overheden. Decentrale overheden ervaren in deze samenwerking weinig erkenning en waardering voor de bijdrage die zij leveren. Hoewel de posities verschillen en niet 'gelijk'

5 Zie ook het ROB advies, [Rust-Reinheid-Regelmaat](#), maart 2021.

zijn, wordt een sfeer van ‘gelijkwaardigheid’ gemist. Wat hierin gaat helpen is een samenhangende visie op de taak en benodigde middelen van decentrale overheden binnen de gehele overheid. Dat creëert duidelijkheid en biedt gelegenheid voor gesprek. In het ontwikkelen van deze visie heeft allereerst de centrale overheid een verantwoordelijkheid; die moet daarin dan ook het voortouw nemen, maar doet er verstandig aan om dit in gelijkwaardige samenwerking met de decentrale overheden op te pakken.⁶ Een evenwichtige verdeling van middelen, die aansluit op de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, is daarbij essentieel. Ook het decentraal bestuur heeft een verantwoordelijkheid in deze samenwerking. Zo zal er een gezamenlijke inspanning nodig zijn om de samenwerking te verbeteren en te komen tot een cultuur met ‘luisteren, gunnen en bijdragen’ als belangrijke kenmerken.

... EEN STABIELE FINANCIËLE BASIS

In het regeerakkoord horen ook afspraken die decentrale overheden meerjarige zekerheid bieden voor de invulling van hun verantwoordelijkheid. Daarbij is het van belang dat decentrale overheden de nodige beleidsvrijheid krijgen, om binnen de gestelde doelen eigen keuzes te kunnen maken. Dat vraagt om een goede afweging; niet alleen of de middelen meerjarig toereikend zijn voor de omschreven taken, maar ook of de daarbij behorende (financiële) risico’s voor decentrale overheden redelijk zijn in verhouding tot de geboden beleidsvrijheid en de mogelijkheden om in eigen inkomsten te voorzien. Dat houdt onder andere in dat voor structurele taken ook structurele middelen worden toegekend.

... BORGEN EN BEWAKEN VAN AFSPRAKEN

Als sluitstuk op een stabiele en structureel toereikende financiële verhouding, is een periodieke monitoring (door een onafhankelijk instituut) van belang om te kunnen beoordelen hoe de financiële positie van decentrale overheden zich ontwikkelt. Belangrijk element daarin is het monitoren van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden. Decentrale overheden zijn immers democratisch gekozen bestuursorganen, die de mogelijkheden moeten hebben om eigen, autonome keuzes te maken over de taken die zij willen oppakken.

6 Raad Openbaar Bestuur, [Adviesrapport Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking](#), 2021.

Tot slot

Een regeerakkoord als startdocument bepaalt het doel en de richting voor het overheidshandelen. De weg daar naartoe is nog flexibel; invulling en bijstelling door het parlement en de samenleving moet mogelijk zijn. De transformaties en grote opgaven waarmee de overheid aan de slag moet, vragen om deze betrokkenheid in de besturing en besluitvorming. Bovendien sluit het aan bij de wens van een nieuwe bestuurscultuur waarin de Tweede Kamer nadrukkelijker een rol zou moeten spelen, en er dus geen regeerakkoord is waarmee al zo veel mogelijk is afgekaart. Een regeerakkoord als startdocument past in de huidige tijd en geeft de overheid gelegenheid om gezag te herwinnen. Met dit type regeerakkoord starten, is dan ook goed beginnen.

