

Besturen met akkoorden

Wenselijk en nodig

Han Polman

Voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur

1.

Inleiding

Besturen met als akkoorden: wenselijk en nodig

Een democratie die gekenmerkt wordt door politieke verscheidenheid en een breed gedragen intentie om rekening te houden met minderheden, zoals in Nederland, vraagt om 'schikken en plooiën', om het zoeken naar breed draagvlak voor voorstellen voor overheidsbeleid. Die zoektocht kan lang duren, zoals het onlangs, na negen jaren van overleg afgesloten Pensioenakkoord laat zien, maar komt idealiter de kwaliteit van de democratie ten goede.

Als er iemand is die ervaring heeft met 'schikken en plooiën', met zoeken naar maatschappelijk en politiek draagvlak in de Nederlandse polder, is het wel Hans Alders. Hij wordt niet voor niets bestempeld als 'beroeps- of opperpolderaar', als het oliemannetje van het Nederlandse openbaar bestuur, als 'Mister Overlegtafel', in de woorden van *Volkskrant*columnist Bert Wagendorp. Hans Alders vervulde jarenlang een 'polderbaan', een door weinig personen geambieerde 'hondenbaan'.

De genoemde kwalificaties hebben wat mij betreft een heel *positieve* connotatie. Zonder voorafgaand overleg over grote maatschappelijke vraagstukken met de samenleving in al haar geledingen, met haar kennis, opvattingen en belangen, is het openbaar bestuur 'ziende blind en horende doof', en uiteindelijk ook weinig effectief. 'Democratie is méér dan politiek alleen', zo betoogde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) eerder al in een advies.¹ Dat advies borduurde voort op een ROB-advies uit waarin de ROB stelde dat verticaal, hiërarchisch bestuur vaak niet meer past bij een gehorizontaliseerde samenleving en complexe maatschappelijke vraagstukken.² Het openbaar bestuur in een democratische rechtsstaat moet niet alleen besturen, maar óók – en vooral – *verbinden*.³ Breed gedragen maatschappelijke akkoorden zijn een welkome – en wellicht zelfs *noodzakelijke* – brandstof voor de motor van onze parlementaire democratie, in een moderne en dynamische samenleving die te maken heeft met complexe vraagstukken, met zogenaamde '*wicked problems*', die traditionele beleidssectoren, bestuurslagen, landsgrenzen én generaties overstijgen. De toekomst van Schiphol is bij uitstek zo'n vraagstuk.

Het tot stand komen van brede maatschappelijke akkoorden is in belangrijke mate uiteindelijk afhankelijk van de *personen* die als 'dirigent' van akkoordprocessen worden aangesteld. Die dirigenten moeten beschikken over ruime politiek-bestuurlijke ervaring in verschillende bestuurslagen en over een gevoelige politieke en maatschappelijke antenne; zij moeten weten hoe de hazen lopen in Den Haag, betrokken partijen in de stand van 'geven en nemen' kunnen zetten, en om kunnen gaan met de hectiek en de dynamiek van de (sociale) media. En '*last but not least*' moeten zij in staat en bereid zijn om hun politieke opdrachtgever op een kritische maar constructieve wijze feedback te geven: '*Speaking truth to power*'. Het gaat hier al met al om de spreekwoordelijke schapen met de vijf poten. Hans Alders is – naast bijvoorbeeld Ed Nijpels – als voorzitter van het Klimaatberaad bestempeld als 'klimaatpaus' of 'klimaattsaar' – zo'n zeldzaam schaap. En zelfs die schapen lukt het niet *altijd* om het openbaar bestuur te voorzien van breed gedragen akkoorden of adviezen. Zo lukte het Hans Alders begin dit jaar uiteindelijk niet om minister Van Nieuwenhuizen namens alle partijen van de Omgevingsraad Schiphol te adviseren over de toekomst van Schiphol. Daarmee kwam een voorlopig einde aan ruim tien jaar polderen over de positie en de groei van Schiphol. Maar dat polderen gaat hoe dan ook verder, vanaf een nieuwe startbaan, met wellicht andere vlieg instructies en andere

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Democratie is méér dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*, Den Haag, juni 2017.

² Raad voor het Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag, december 2012.

³ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*, Den Haag, oktober 2015.

actoren, en in elk geval een ander persoon – als die tenminste kan worden gevonden – om de processen in goede banen te leiden.

De casus Schiphol laat zien dat niet alleen Schiphol maar óók het polderen kennelijk zijn grenzen heeft. Het dossier Schiphol is gevuld met vele, grote, en vaak tegenstrijdige belangen, langs en door allerlei scheidslijnen: centraal versus decentraal; 'Den Haag' versus 'de Veluwe'; partijpolitiek; milieu/natuurbelangen versus economische belangen; de Nederlandse Rijksoverheid versus de Europese Commissie et cetera. Het tot stand komen van een breed gedragen visie op de positie en de toekomst van Schiphol vraagt om een poldermodel 2.0, een model dat we nog niet kennen, maar waar we met zijn allen wél naar moeten zoeken, met vallen en opstaan en met een open blik. Het gaat dan om het zoeken naar een dynamisch evenwicht tussen het beproefde, maar nu soms haperende, poldermodel en het eveneens beproefde, maar om aanvulling en input vragende stelsel van de representatieve democratie, *binnen de grenzen van onze democratische rechtsstaat*.

Hieronder sta ik allereerst kort stil bij commentaren in de media van journalisten, wetenschappers en politici op het 'besturen met akkoorden' van het kabinet-Rutte III. Dat kan onze gedachten scherpen. Vervolgens ga ik in op Nederlandse traditie van 'besturen met akkoorden' door de Rijksoverheid. Ik sluit af met enkele kanttekeningen en suggesties. Dit alles tegen de achtergrond van algemeen aanvaarde waarden van goed openbaar bestuur in een democratische rechtsstaat. In essentie gaat het om vier kernwaarden:

Democratisch gehalte (responsiviteit, transparantie, verantwoording en participatie)

Behoorlijkheid (rechtmatigheid en behoorlijk bestuur)

Presterend bestuur (doeltreffendheid en doelmatigheid)

Onkreukbaarheid (integer en ethisch verantwoord)

Komend najaar zal de Raad voor het Openbaar Bestuur in een (ongevraagd) advies aan regering en parlement hierover uitvoeriger rapporteren.

2.

Commentaren in de media op 'besturen met akkoorden'

De Rijksoverheid maakt in toenemende mate gebruik van brede maatschappelijke akkoorden als sturingsarrangement, op een breed scala van beleidsterreinen. In zijn onlangs verschenen *Jaarverslag 2018* wijst ook de Raad van State op deze trend.

In zijn regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* (10 oktober 2017) kondigde het kabinet-Rutte III aan om op allerlei terreinen met 'actieplannen' te komen en tientallen akkoorden te willen sluiten met de sociale partners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en decentrale overheden. Het gaat dan om uiteenlopende terreinen als zorg, wonen, onderwijs, arbeid, pensioen, sport en klimaat. Het regeerakkoord krijgt daarmee deels het karakter van een 'startdocument' op grond waarvan de regering strategische prioriteiten en denkrichtingen in samenspraak met 'de samenleving' en het parlement, en gevoed door analyses van denktanks en adviesorganen, omzet in idealiter breed gedragen en uitvoerbare beslissingen, gebaseerd op een gedeelde analyse van de problematiek. Op die manier kan handen en voeten worden gegeven aan *responsief* overheidsbeleid.⁴

In de media klonk hier en daar bij het aantreden van het kabinet-Rutte III kritiek op de gekozen aanpak. Zo sprak Raoul Du Pré in *de Volkskrant* enigszins badinerend van het '*Praatkabinet*'.⁵ Frank Kalshoven typeerde in diezelfde *Volkskrant* het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III als een '*Koffiedrinkakkoord*':

"Het regeerakkoord is geen verzameling beleidsmaatregelen, maar vooral een geannoteerde agenda voor nader te voeren overleg met betrokkenen (...). Overleg met betrokkenen kan leiden tot beter beleid en tot draagvlak, maar zo'n koffiedrinkakkoord heeft ook nadelen. De gesprekspartners krijgen nu de kans rücksichtslos hun eigen belang na te jagen (ten koste van u en mij). En in tegenstelling tot de coalitiepartijen zijn die gesprekspartners geen van allen democratisch gekozen, althans niet via verkiezingen waaraan wij met zijn allen mochten meedoen".⁶

⁴ Zie: Raad voor het Openbaar Bestuur, Signalement *Het regeerakkoord als startdocument. Basis voor responsief overheidsbeleid*, Den Haag, januari 2017.

⁵ Raoul Du Pré, commentaar in: *de Volkskrant*, 26 oktober 2017, p. 23.

⁶ Frank Kalshoven, 'Het spel en de knickers. Koffiedrinkakkoord', in: *de Volkskrant*, 21 oktober 2017, p. 14.

Het Financieele Dagblad typeerde het voornemen van het kabinet-Rutte III om de komende jaren tientallen akkoorden, deals en convenanten te sluiten over de meest uiteenlopende maatschappelijke thema's als een 'stille bestuurlijke revolutie'.⁷

Ook vanuit de politiek werden en worden – vooral door oppositiepartijen – kritische kanttekeningen geplaatst bij het 'besturen met akkoorden' van het kabinet-Rutte III. Zo brachten oppositiepartijen in de Tweede Kamer naar voren dat het parlement in hun ogen nauwelijks controle kan uitoefenen op de inhoud en de uitvoering van bezuinigingsakkoorden op het terrein van de zorg. 'Nu kunnen we alleen ja of ja zeggen', aldus toenmalig PvdA-TK-lid Dijksma dat het systeem van zorgakkoorden vergeleek met 'een doos van Pandora, waarvan je nooit weet wat er uitkomt'.⁸

Een van meest complexe en in potentie vergaande akkoorden is het Klimaatakkoord. In dit akkoord wil de Rijksoverheid met een groot aantal betrokkenen (ruim honderd), verenigd aan vijf sectorale tafels⁹, afspraken vastleggen over de manieren waarop Nederland de klimaatdoelen van 'Parijs' wil bereiken. Eind december 2018 presenteerde Ed Nijpels, voorzitter van het overkoepelende Klimaatberaad, het concept-Klimaatakkoord, dat uiteindelijk *niet* werd ondersteund door deelnemende natuur- en milieuorganisaties en de vakbond FNV. Hoogleraar Politicologie en PvdA-senator Ruud Koole zet vraagtekens bij de opzet van het Klimaatberaad met haar vijf sectorale tafels: 'Parlementaire democratie is meer dan een tafeldemocratie'. Koole heeft kritiek op de representativiteit van de deelnemende partijen en het korte tijdspad dat een zorgvuldige parlementaire behandeling van de waarschijnlijk vergaande voorstellen bemoeilijkt. Daarnaast zal het volgens Koole voor het parlement lastig zijn te tornen aan voorstellen waarover het Klimaatberaad het eens is geworden.¹⁰ CDA-fractieleader Buma miste de 'gele hesjes' aan de klimaattafels.¹¹

Na deze kritische commentaren van journalisten, wetenschappers en politici in de media is het goed stil te staan bij de achtergrond van het 'besturen met akkoorden'.

3.

Besturen met akkoorden: een Nederlands fenomeen

'Besturen met akkoorden' is voor de Nederlandse Rijksoverheid zeker niet nieuw: het is een erkend onderdeel van de Nederlandse traditie van het poldermodel, van 'schikken en plooiën', van 'geven en nemen'. Zo worden er al tientallen jaren sociale akkoorden gesloten tussen het Rijk en de sociale partners, met het Akkoord van Wassenaar uit 1982 als iconisch hoogtepunt. En vooral vanaf de tweede helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw, werden ook op andere beleidsterreinen akkoorden/convenanten gesloten tussen enerzijds de Rijksoverheid en anderzijds (vertegenwoordigers van) bedrijven en maatschappelijke organisaties. Het ging daarbij aanvankelijk vaak om akkoorden/convenanten op het gebied van milieu, maar geleidelijk aan is de Rijksoverheid ook op andere terreinen, zoals die van zorg, onderwijs en wonen, steeds meer gaan 'besturen met akkoorden'.

Ook met *koepelorganisaties van decentrale overheden* ging het Rijk akkoorden (*bestuursakkoorden*) sluiten. In februari 1987 werd onder het kabinet-Lubbers II het eerste bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG gesloten, en in augustus van hetzelfde jaar tussen het Rijk en het IPO. Voortaan beschouwde de Rijksoverheid de 'lagere' overheden van voorheen als 'mede-overheden'.¹² Het meest recente algemene bestuursakkoord tussen het Rijk, het IPO, de VNG en de unie van Waterschappen werd onder de naam *Interbestuurlijk Programma* (IBP) in februari 2018 afgesloten.

⁷ Rob de Lange, 'De stille bestuurlijke revolutie', in: *Het Financieele Dagblad*, 2 december 2017, p. 1, 2.

⁸ <https://nos.artikel/2226609-oppositie-kamer-staat-buitenspel-bij-zorgbezuinigingen.html> (9 april 2018).

⁹ De tafels en hun voorzitters: Industrie (Manon Jansen), Elektriciteit (Kees Vendrik), Mobiliteit (Annemieke Nijhoff), Gebouwde omgeving (Diederik Samsom), Landbouw (Pieter van Geel).

¹⁰ Ruud Koole, 'Parlementaire democratie of tafeldemocratie?', in: *SC*, 6 juni 2018.

¹¹ 'Laat gele hesjes meepraten over klimaatbeleid', in: *de Volkskrant*, 4 december 2018. Sybrand Buma: 'Er is een elite die wil vergroenen, en er is het volk dat zegt: "Makkelijk praten als je zelf in een gesubsidieerde Tesla rijdt". Die afstand moet je overbruggen. (...) Betrek de mensen die de lasten moeten dragen bij het overleg'.

¹² Zie: A.J.G.M. Rombouts, 'Bestuursakkoord Rijk-gemeenten: behoorlijk bestuur tussen overheden', in: *Christen Democratische Verkenningen*, 1987, nr. 12, p. 519 en verder.

'Regeren bij akkoord' was volgens de toenmalige vice-president van de Raad van State Donner een centraal kenmerk van de bestuursstijl van het kabinet-Rutte II (2012-2017). Dat kabinet sloot overigens niet alleen akkoorden met de sociale partners, bedrijven en maatschappelijke organisaties, maar óók met oppositiefracties in de Tweede Kamer om politieke steun te krijgen voor zijn voorstellen in de Eerste Kamer.¹³ Het kabinet-Rutte III zal dit met het recente verlies van een meerderheid in de Eerste Kamer ook moeten doen.

4. Kanttekeningen bij 'besturen met akkoorden'

Bij het verschijnsel 'Besturen met akkoorden' kunnen, met kernwaarden van goed openbaar bestuur in het achterhoofd, kanttekeningen worden geplaatst. Met die kanttekeningen wil de Raad voor het Openbaar Bestuur bijdragen aan het werken aan een nieuw evenwicht tussen 'de polder' en 'Den Haag'.

- Brede maatschappelijke akkoorden komen *idealiter* tegemoet aan een breed gedeelde wens om maatschappelijk draagvlak te creëren voor voorstellen voor overheidsbeleid. De overheid geeft hiermee invulling aan *responsiviteit en participatie*: open staan voor belangen en wensen van maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers, en gebruik maken van hun kennis en ervaring.

- De Rijksoverheid maakt steeds meer gebruik van akkoorden, maar is er zich niet altijd goed van bewust dat die akkoorden uiteindelijk door andere partijen (gemeenten, provincies, waterschappen, maatschappelijke organisaties, bedrijven) in de praktijk moeten worden gebracht. Zij hebben daarvoor niet altijd de benodigde middelen en doorzettingsmacht: zo heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten niet al haar leden 'aan een touwtje'. Koepel- en brancheorganisaties die meewerken aan akkoorden, moeten de tijd krijgen – en nemen – om met hun leden in gesprek te gaan en tot overeenstemming te komen. De autonomie van decentrale overheden is een groot goed van de gedecentraliseerde Nederlandse eenheidsstaat.

- De veelheid aan akkoorden kan de potentiële kracht van akkoorden (maatschappelijk draagvlak, agendering van belangrijke maatschappelijke vraagstukken...) aantasten (inflatie; 'tsunami van akkoorden'). Besluiten van de Rijksoverheid (met name in regeerakkoorden) om voor bepaalde vraagstukken te streven naar brede maatschappelijke akkoorden, behoeven een goede onderbouwing. Akkoorden mogen geen schamplap zijn voor een gebrek aan eigen visie.¹⁴

- Het tot stand komen van akkoorden kan in veel gevallen gezien worden als een *voorwas*. Een voorwas die vooral wenselijk en noodzakelijk is bij het omgaan met *complexe* vraagstukken, met *wicked problems*. De *hoofdw*as dient uit een oogpunt van rechtstatelijkheid en democratische legitimatie, uiteindelijk altijd gedaan te worden door regering en parlement, in een transparant proces, waarin alle relevante deelbelangen tegen elkaar, en in de context van 'het algemeen belang' worden afgewogen. Of het parlement daarbij fungeert als 'stempelmachine', en 'tekent bij het kruisje' is aan het parlement *zelf*: het parlement kan er *zelf* voor kiezen op te treden als 'leeuw of lam' (in de woorden van oud-TK-voorzitter Anne Vondeling).

- Bij het tot stand komen van brede maatschappelijke akkoorden zit de Rijksoverheid aan tafel. Departementale belangen krijgen daarmee een positie in het onderhandelingsproces. Dat proces vindt goeddeels plaats in relatieve beslotenheid. Het parlement verkeert hierbij veelal in een achterstandspositie. Om het parlement vanaf het begin mee te nemen in processen die tot akkoorden moeten leiden, is het zinnig wanneer de Rijksoverheid als initiatiefnemer met het parlement spreekt en afspraken maakt over de procesarchitectuur en over de aard en de frequentie van

¹³ Ter illustratie kan hier worden gewezen op het zogenaamde 'Herfstakkoord' van oktober 2014 waarin het kabinet begrotingsafspraken maakte met de TK-fracties van D66, de CU en de SGP. Met dit akkoord brak het kabinet het eerder met de sociale partners gesloten 'Lenteakkoord' gedeeltelijk weer open.

¹⁴ 'Beroespolderaar' Hans Alders verwoordde dit in de Tweede Kamer als scheidend voorzitter van de Omgevingsraad Schiphol, die er niet in slaagde een breed gedragen advies over de toekomst van Schiphol uit te brengen, als volgt: '*Meer draagvlak is niet te bestellen. De toekomst van de luchtvaart is een nationale aangelegenheid geworden. Dan is het vreemd dat het kabinet aan regionale bestuurders vraagt hoe die er dan moet uitzien. Zij komen nu in de wind te staan als zij kiezen voor groei. Maar als het kabinet Schiphol wil laten groeien, zeg het dan zelf. Kom met een visie, vertel wat je wilt.*' ('Opperpolderaar Hans Alders pleit voor minder "gepolder" over luchtvaart', in: *Het Financieele Dagblad*, 25 april 2019).

voortgangsrapportages en overleggen. Dit voorkomt dat het parlement zich aan het einde van de rit voor voldongen feiten voelt gesteld en het gevoel heeft 'bij het kruisje te moeten tekenen': '*An offer you can't refuse*'.

- De Rijksoverheid, die betrokken is bij de totstandkoming van maatschappelijke akkoorden, dient zich bewust te zijn van haar dubbele rol: als mede-onderhandelaar met departementale belangen in akkoordprocessen, én als medewetgever die geacht wordt het algemeen belang te behartigen. Bewustzijn van die twee rollen is van groot belang, aangezien eenmaal afgesloten akkoorden veelal vertaald worden in wettelijk vastgelegde regels, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

- Aan het begin van een akkoordproces dient de initiatiefnemende Rijksoverheid een heldere kader- en doelstelling te formuleren. Die kader- en doelstelling moet niet het karakter hebben van een strak keurslijf, maar vooral *helder* zijn. Dat vergroot de kans op de inbreng van vernieuwende inzichten en perspectieven, en van andere partijen dan de '*usual suspects*', en geeft de betrokken partijen houvast (richting en ruimte).

- Maatschappelijke vraagstukken en opgaven kennen vele wederzijdse afhankelijkheden, in die zin dat 'de overheid' het niet alleen kan. Soms is de overheidsbetrokkenheid op centraal en decentraal niveau niet meer en niet minder dan het organiseren van 'de tafel' waar maatschappelijke organisaties en burgers elkaar goed kunnen spreken om zelf te komen tot mogelijke oplossingsrichtingen. Dat is op zichzelf al bestuurlijke kunst want het vraagt gezag om een effectief proces te organiseren. Daarnaast kan het 'dagelijks bestuur' van de overheid – de regering of de colleges van B&W en Gedeputeerde Staten – binnen de door de volksvertegenwoordiging aangegeven kaders tot overeenstemming komen met maatschappelijke partners over het vaststellen en bereiken van gezamenlijke doelstellingen. Daar waar uiteindelijk wetgeving nodig is, is intensievere betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging gewenst bij het proces op weg naar een akkoord.

5.

Conclusie

De Rijksoverheid (en overigens ook andere overheden) kan niet met gezag en resultaat besturen zonder een betekenisvolle inbreng van de samenleving. Modern besturen is vooral 'verbinden' en gebruik maken van de energie, opvattingen, kennis en ervaringen van alle geledingen in de samenleving. Brede maatschappelijke akkoorden als sturingsarrangement zijn hierbij zeer welkom, ja zelfs noodzakelijk. Tegelijkertijd dient de Rijksoverheid goed te onderbouwen *waarom* zij koerst op een breed maatschappelijk akkoord (geen schaamlap voor een gebrek aan visie; geen gemakzuchtig 'over de schutting gooien') en moet zij bij de invulling van de architectuur van akkoordprocessen expliciet en in overleg met het parlement inhoud geven aan de kernwaarden van goed openbaar bestuur. Eenmaal gesloten akkoorden zijn uiteindelijk altijd ter beoordeling aan 'de politiek': het *ultimaat* van de politiek, waarvoor de Raad voor het Openbaar Bestuur zich eerder al sterk maakte¹⁵, is een groot goed van onze representatieve democratie.

¹⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag, februari 2010.