

AKKOORD?!

BESTUREN MET AKKOORDEN ALS EVENWICHTSKUNST



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 ROB. 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

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag

Druk: Van Deventer, 's Gravenzande

© maart 2020 Raad voor het Openbaar Bestuur

ISBN 978 90 5991 124 6

NUR 823

Voorwoord

‘Besturen met akkoorden’ is de laatste jaren een vertrouwd sturingsarrangement geworden voor de Nederlandse rijksoverheid. Grote maatschappelijke opgaven vragen vanwege hun complexiteit samenwerking tussen overheid en samenleving. In zijn regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* kondigde het kabinet-Rutte III aan op uiteenlopende terreinen akkoorden te willen sluiten met de sociale partners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en decentrale overheden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de terreinen van zorg, onderwijs, arbeid, pensioenstelsel en klimaat & energie. Anno 2020 zijn inmiddels diverse maatschappelijke akkoorden gesloten.

Welke lessen kunnen we hieruit trekken en welke ‘handreiking’ kan de Raad voor het Openbaar Bestuur doen aan de regering en het parlement bij de toepassing van akkoorden in de toekomst? Wanneer zou de regering moeten kiezen voor ‘besturen met akkoorden’? Wanneer en hoe kan de volksvertegenwoordiging effectief worden betrokken in dat proces? Hoe kan de keuze voor deelnemers aan het akkoordproces worden bepaald? Hoe verhouden maatschappelijke akkoorden zich tot algemeen aanvaarde waarden van goed openbaar bestuur? Deze vragen staan centraal in dit advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Daarbij heeft de Raad het *Nationaal Preventieakkoord* (november 2018) en het *Klimaatakoord* (juni 2019) als casus onderzocht.

Het advies is voorbereid door een ROB-werkgroep die bestond uit de ROB-leden Katrien Termeer, Kees Jan de Vet en Caspar van den Berg (vanaf 1 oktober 2019). Vanuit de staf hebben Pieter de Jong, Annemarth Idenburg (tot 1 april 2019) en Midas Dutij (vanaf 1 mei 2019) de werkgroep ondersteund. Voor de totstandkoming van dit advies heeft de werkgroep gesprekken gevoerd met verschillende wetenschappers, beleidsambtenaren, adviseurs en bestuurders. Daarnaast heeft de werkgroep twee bijeenkomsten gehouden: een met adviseurs van adviesraden en een met directeurs van de drie koepelorganisaties van de decentrale overheden. Een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage I. Matthijs van der Stoep, masterstudent geschiedenis aan de Vrije Universiteit, heeft in het kader van dit adviestraject de totstandkoming en de ontvangst van het *Akkoord van Wassenaar* uit 1982 geanalyseerd. Dat akkoord is iconisch voor de Nederlandse cultuur van het zoeken naar maatschappelijke akkoorden, het ‘polderen’. De analyse van Matthijs van der Stoep staat op de ROB-website (www.raadopenbaarbestuur.nl). Op de ROB-website is als bijlage bij het advies ook een verkenning opgenomen van de groeiende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken

die om een ander samenspel vragen. De Raad is alle genoemde personen erkentelijk voor hun inbreng maar is uiteraard alleen zelf verantwoordelijk voor het advies.



Han Polman
Voorzitter
Raad voor het
Openbaar Bestuur



Rien Fraanje
Secretaris-directeur
Raad voor het
Openbaar Bestuur

Inhoud

Voorwoord	3
Advies: Besturen met akkoorden als evenwichtskunst	7
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Kritische geluiden bij akkoorden	15
1.3 Probleemstelling	19
1.4 Leeswijzer	19
2 Normenkader voor goede maatschappelijke akkoorden	20
2.1 Drie waarden voor goed openbaar bestuur	22
2.2 Normenkader nader toegelicht	22
2.3 Toepassing normenkader: bouwstenen en vormgeving voor akkoorden	23
3 Akkoorden als sturingsarrangement in perspectief	24
3.1 Akkoorden in soorten en maten	24
3.2 Besturen met akkoorden: niet van vandaag of gisteren	25
3.3 Nederland: een convenantendemocratie?	28
3.4 Algemene reflectie: van een gesloten ‘ijzeren ring’ naar tijdelijke en wisselende tafels?	32
4 Twee akkoorden nader beschouwd: het <i>Klimaatakkoord</i> en het <i>Nationaal Preventieakkoord</i>	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Casus: het <i>Klimaatakkoord</i>	43
4.3 Casus: het <i>Nationaal Preventieakkoord</i>	56
4.4 Vergelijking van de twee casussen	66
4.5 Enkele lessen uit de twee casussen	69
5 Slotakkoord	70
Literatuur	72
<i>Bijlage I</i> Gesprekspartners	74
<i>Bijlage II</i> Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	76

Advies: Besturen met akkoorden als evenwichtskunst

Algemene reflectie op het verschijnsel ‘besturen met akkoorden’ (zie hoofdstuk 3) en een diepergaande analyse van de totstandkoming van twee vrij recent gesloten maatschappelijke akkoorden (het *Klimaatakkoord* en het *Nationaal Preventieakkoord* (zie hoofdstuk 4) brengen de Raad tot conclusies en aanbevelingen die uitmonden in een centrale boodschap aan de rijksoverheid. Een normenkader voor goede maatschappelijke akkoorden (zie hoofdstuk 2) was hierbij richtinggevend.

CENTRALE BOODSCHAP AAN DE RIJKSOVERHEID:

‘Besturen met akkoorden is wenselijk en noodzakelijk, maar vraagt om onderbouwing en transparantie’

De rijksoverheid kan niet met gezag en resultaat besturen zonder een betekenisvolle inbreng van de samenleving en mede-overheden. Modern besturen, in een context van maatschappelijke complexiteit, is vooral ‘verbinden’ en gebruik maken van de energie, opvattingen, kennis, ervaringen en beïnvloedingsmogelijkheden 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, transparant en in overleg met het parlement inhoud geven aan de kernwaarden van goed openbaar bestuur. Een goed maatschappelijk akkoord komt op een democratische en behoorlijke wijze tot stand en voegt publieke waarde toe. Ook moet de rijksoverheid oog en respect hebben voor het democratisch proces bij betrokken mede-overheden. Deze hebben vaak een belangrijke rol bij het opstellen en de uitvoering van maatschappelijke akkoorden. Werken vanuit het idee van één overheid is dan geboden: de centrale overheden zijn zoveel meer dan ‘uitvoeringskantoren’ van de rijksoverheid.

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 maakte¹, is een groot goed van onze

representatieve democratie. Daarbij is het van belang dat de regering vanaf het begin van processen die tot een maatschappelijk akkoord moeten leiden, het parlement meeneemt.

CONCLUSIES

- Brede maatschappelijke akkoorden – geïnitieerd door de rijksoverheid – hebben in de context van complexe maatschappelijke vraagstukken, politieke versnippering en horizontalisering van de samenleving, een grote waarde. Zij zorgen voor de politieke en publieke agendering van belangrijke maatschappelijke vraagstukken zoals het klimaatvraagstuk. Daarnaast wordt gaandeweg akkoordprocessen toegewerkt naar een breed gedeelde probleemdefinitie. En uiteindelijk geven brede maatschappelijke akkoorden idealiter een aanzet tot co-creatie, innovatie en vergroting van uitvoeringsmogelijkheden. De rijksoverheid geeft hiermee invulling aan *responsiviteit* en *participatie*: open staan voor belangen en wensen van maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers, gebruik maken van hun kennis, ervaring, innovatieve ideeën en beïnvloedingsmogelijkheden.
- De rijksoverheid is zich er niet altijd goed van bewust dat politiek geakkordeerde maatschappelijke akkoorden uiteindelijk vooral door andere partijen (gemeenten, provincies, waterschappen, maatschappelijke organisaties, bedrijven) in de praktijk moeten worden gebracht. De direct bij akkoorden betrokken partijen hebben daarvoor niet altijd de benodigde middelen en doorzettingsmacht: zo hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen niet al hun leden ‘aan een touwtje’. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld werkgevers- en werkgeversorganisaties en milieu- en natuurbewegingen. Het gezag, mandaat en ledental van koepelorganisaties zijn aan erosie onderhevig en niet meer vergelijkbaar met hun positie in het verzuilde Nederland van weleer. Bovendien bieden de sociale media in toenemende mate een podium aan geluiden en belangen buiten de gevestigde organisaties. Die geluiden worden opgepikt door de klassieke media en de politiek. Zie bijvoorbeeld in de onderwijssector PO-in actie², en in de landbouwsector Farmers Defence Force.³
- Vanuit het perspectief van de waarden van goed openbaar bestuur tekent zich een paradox af: hoe *moeilijker* het is om goed te besturen, hoe *belangrijker* het is om goed te besturen. Juist wanneer de in het geding zijnde waarden en be-

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

2 Zie: www.poinactie.nl.

3 Zie: <https://farmersdefenceforce.nl>.

langen zwaar en fundamenteel zijn, neemt het belang van algemeen aanvaarde waarden van goed openbaar bestuur toe.

- Het tot stand komen van brede maatschappelijke akkoorden kan gezien worden als een brede maatschappelijke verkenning van relevante belangen, aspecten, perspectieven en feiten (*joint fact finding*), idealiter uitmondend in breed gedragen, tegen elkaar afgewogen voorstellen aan de politiek. Zo'n verkenning is vooral wenselijk en noodzakelijk bij het omgaan met *complexe* vraagstukken, zogenaamde *wicked problems*. Uit een oogpunt van rechtsstaatelijkheid en democratische legitimatie is het laatste woord altijd aan de regering en het parlement, in een transparant proces waarin alle relevante deelbelangen tegen elkaar en in de context van 'het algemeen belang' worden afgewogen.

EEN TIENTAL AANBEVELINGEN ALS HANDREIKING VOOR 'BESTUREN MET AKKOORDEN'

1 'Bezint eer ge begint' aan akkoordprocessen

Het fenomeen maatschappelijke akkoorden kan rekenen op brede steun van betrokken bestuurders van decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven, maar zij spreken tegelijkertijd over een 'tsunami' of hoos van akkoorden ('akkoordencratie') die leidt tot een zekere 'moeheid van akkoorden', tot inflatie van hun potentiële kracht.⁴ In die context vragen besluiten van de rijksoverheid om voor bepaalde vraagstukken te streven naar brede maatschappelijke akkoorden om een goede onderbouwing. Akkoorden zijn geen panacee voor alle kwalen en mogen ook geen schaamlap zijn voor een gebrek aan eigen visie of angst om die te uiten.⁵ Beantwoording van de prealabele vraag van de zogenaamde *Aanwijzingen voor convenanten* is essentieel: Is ingrijpen van de rijksoverheid noodzakelijk of kan het bereiken van de gestelde doelen geheel of gedeeltelijk aan het zelfregulerend vermogen van de betrokken sector(en) of aan andere bestuursorganen worden overgelaten? Dwingt het internationale of het nationale recht tot het gebruik van een ander instrument dan een convenant? En verdient een ander instrument

4 Aldus directeuren van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen in een gesprek met de ROB op 21 februari 2019.

5 'Beroepspolderaar' 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).

niet de voorkeur, gelet op: de mate waarin realisering van het rijksoverheidsbeleid mag worden verwacht; de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid; de bescherming van de betrokken belangen van derden?

Kortom: rijksoverheid, 'bezint eer ge begint' aan een proces dat moet uitmonden in een maatschappelijk akkoord. Maatschappelijke akkoorden als sturingsinstrument zijn geen Haarlemmer olie, maar vragen om goede onderbouwing van de regering.

2 *Formuleer een heldere kader- en doelstelling*

Aan het begin van een akkoordproces dient de initiatiefnemende rijksoverheid in overleg met het parlement een heldere kader- en doelstelling te formuleren. Die kader- en doelstelling moet niet het karakter hebben van een strak keurslijf, maar vooral helder en uitnodigend 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).

3 *Propageer en praktiseer de Aanwijzingen voor convenanten*

Bewindspersonen en hun beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen die betrokken zijn bij beoogde akkoordprocessen, doen er goed aan om vanaf het begin van het proces gebruik te maken van de zogenaamde *Aanwijzingen voor convenanten*, een regeling die begin 2003 is opgesteld door het kabinet-Balkenende I.⁶ Die aanwijzingen bevatten voorschriften voor het opstellen van convenanten en bieden handvatten voor beleids- en wetgevingsambtenaren die convenanten moeten formuleren, met als uiteindelijk doel de kwaliteit van convenanten te verbeteren en het totstandkomingsproces efficiënter te maken. De *Aanwijzingen* hebben zowel betrekking op de procedure die bij de totstandkoming van convenanten gevolgd zou moeten worden, als op de inhoud van een convenant. In de praktijk worden de *Aanwijzingen* vaak *onbewust* nageleefd. Maar een *bewuste* rijksbrede naleving kan zorgen voor het bij de tijd houden en daadwerkelijk actualiseren van de *Aanwijzingen* op grond van rijksbreed gedeelde leerervaringen.

4 *Kies een duidelijke rol*

De rijksoverheid die het initiatief neemt tot en vaak betrokken is bij de totstandkoming van maatschappelijke akkoorden, dient zich bewust te zijn van haar vaak driedubbele rol: als regisseur en ontwerper van de procesarchitectuur, als mede-onderhandelaar met departementale belangen in akkoordprocessen én als medewetgever die geacht wordt het algemeen belang te behartigen. Bewustzijn van die verschillende rollen is van groot belang, aan-

6 Ministerie van Algemene Zaken, Regeling van de Minister-President van 21 januari 2003, nr. 03M448108, tot vaststelling van de Aanwijzingen voor convenanten, in: *Staatscourant*, 2003, nr. 18. De regeling is opgesteld na evaluatie van een eerste versie van de *Aanwijzingen voor convenanten*, die op 1 januari 1996 in werking was getreden.

gezien eenmaal afgesloten akkoorden vaak vertaald worden in wettelijk vastgelegde regels, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

5 *Borg een goede representatie aan de onderhandelingstafels*

Representatie is meer dan een optelsom van deelbelangen. Het gaat hier om een fundamenteel democratisch principe dat meer behelst dan het uitnodigen van veel partijen aan tafel. Het is tenminste noodzakelijk om de formele representatie door het parlement, als huis van integrale en publieke afweging van belangen, goed te borgen. Maar naast de formele representatie zijn ook andere vormen van representatie van belang bij het werken aan maatschappelijke akkoorden. Krijgen alle relevante waarden en belangen een stem in het akkoordproces? Ook die van ‘wie niet aan tafel’ zitten? Staan zij alleen maar ‘op het menu?’ En hoe representatief zijn de genodigde – vaak gevestigde – partijen (bijvoorbeeld werknemers- en werknemersorganisaties) (nog) voor hun achterban? Voelen ook niet georganiseerde burgers zich vertegenwoordigd in akkoordprocessen en hun resultaten? Zit ‘de gewone burger’ wel aan tafel? En zo niet, wordt dan anderszins rekening gehouden met zijn wensen, belangen en emoties? En wordt ruimte geboden aan nieuwkomers en koplopers die voor doorbraken kunnen zorgen bij de aanpak van urgente maatschappelijke vraagstukken? ‘Volle’ representatie is anno 2020 van een andere orde dan in het verzuilde Nederland van weleer.

6 *Neem het parlement mee in akkoordprocessen*

Bij het tot stand komen van brede maatschappelijke akkoorden zit de rijksoverheid vaak zelf 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 voortgangsrapportages en overleggen. De zogenaamde grote projecten-procedure, waarbij de regering zich verplicht tot kwartaalrapportages aan de Tweede Kamer, kan hier als voorbeeld dienen. De grote projecten-procedure geeft de Tweede Kamer relevante informatie en biedt de Kamer de gelegenheid het proces desgewenst bij te sturen. Daarmee wordt voorkomen 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’. Het meenemen van het parlement in akkoordprocessen betekent politisering van die processen, maar dat moet de regering eerder zien als een kans dan een gevaar. Politisering kan bijdragen aan breder gedragen akkoorden en waarschijnlijk effectievere maatregelen. Het *Klimaatakkoord* is een illustratie daarvan.

7 *Geef koepel- en brancheorganisaties ruimte en tijd om hun leden te consulteren*

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 en de democratie van decentrale overheden zijn een groot goed van de gedecentraliseerde Nederlandse eenheidsstaat. Decentrale overheden kunnen vanuit de regio, die zij als beste kennen, voeding geven aan breed gedragen en innovatieve maatschappelijke akkoorden, en deze mee helpen uitvoeren.

8 *Ultimaat van de politiek, met een bijzondere verantwoordelijkheid voor de regering*

Brede maatschappelijke akkoorden zijn – mits de procesarchitectuur in lijn is met algemeen aanvaarde waarden van goed openbaar bestuur – van groot belang voor het openbaar bestuur en samenleving. Dat laat onverlet dat uit een oogpunt van rechtsstatelijkheid en democratische legitimatie, het laatste woord altijd is aan de regering en het 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 formeel juridisch aan het parlement *zelf*: het parlement kan er zelf voor kiezen op te treden als ‘leeuw of lam’ (in de woorden van oud-Tweede Kamer-voorzitter Anne Vondeling), als proactieve of als reactieve volksvertegenwoordiging. Maar de regering is aan zet om het parlement in een goede uitgangspositie te plaatsen.

9 *Maak gebruik van relevante kennis en ervaringen rond akkoordprocessen*

De ervaringen die de laatste jaren zijn opgedaan met de inrichting en het faciliteren van processen die gericht zijn op het afsluiten van brede maatschappelijke akkoorden, zoals het *Energieakkoord*, het *Klimaatakkoord*, het *Nationaal Preventieakkoord* en de Schipholtafel zijn van belang voor de rijksoverheid die naar het zich laat aanzien ook in de toekomst voor het oppakken van uiteenlopende maatschappelijke opgaven zal streven naar het realiseren van maatschappelijke akkoorden. De complexiteit van veel maatschappelijke vraagstukken, het besef dat de (rijks-)overheid het vaak ‘niet alleen kan’ of vanwege politieke meningsverschillen niet tot besluitvorming kan komen, én de toegenomen politieke versnippering vergroten de noodzaak en de wenselijkheid van maatschappelijke akkoorden. De SER is een belangrijke facilitator van veel akkoordprocessen. De SER is geleidelijk aan niet alleen het platform waar werkgevers en werknemers met elkaar spreken en afspraken maken, maar ook een plek geworden waar maatschappelijke organisaties, werkgevers, werknemers en overheden praten over verschillende belangrijke maatschappelijke onderwerpen en tot akkoorden proberen te komen. Dat is waardevol voor de Nederlandse samenleving en politiek.

10 *Maak werk van evenwichtskunst*

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 en gedeelde oplossingsrichtingen en handelingsperspectieven. Dat is op zichzelf al een 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. Van de rijksoverheid die bestuurt met akkoorden wordt daarbij evenwichtskunst verlangd. Zij moet een balans vinden tussen onderhandelen en verbinden, tussen openheid en beslotenheid, tussen ‘in beton gegoten’ afspraken en flexibiliteit/adaptiviteit, én tussen globale afspraken op hoofdlijnen en de regionale/lokale uitwerking daarvan.

1 Inleiding

1.1 AANLEIDING

‘Besturen met akkoorden’ is de laatste jaren een trend geworden in het repertoire van de Nederlandse rijksoverheid. In zijn regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* kondigde het kabinet-Rutte III aan op uiteenlopende terreinen met ‘actieplannen’ te komen en allerlei akkoorden te willen sluiten met de sociale partners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en decentrale overheden. Het gaat dan met name om de terreinen van zorg, onderwijs, arbeid, pensioenstelsel en klimaat & energie. Het *Regeerakkoord* kreeg daarmee in grote lijnen het karakter van een ‘startdocument’ waarin de regering strategische prioriteiten en denkrichtingen in samenspraak met de samenleving en het parlement, en gevoed door analyses van denktanks, planbureaus en adviesorganen, omzet in idealiter breed gedragen maatschappelijke akkoorden met uitvoerbare maatregelen. Deze aanpak vloeit onder meer voort uit de complexe aard van veel maatschappelijke vraagstukken en de toenemende versplintering van het politieke landschap.⁷

De rijksoverheid is voor het realiseren van haar doelstellingen steeds vaker afhankelijk van de inbreng (inhoudelijk, organisatorisch, financieel) van maatschappelijke organisaties, bedrijven en – niet in de laatste plaats – mede-overheden. Bij brede maatschappelijke akkoorden die de rijksoverheid afsluit met maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of decentrale overheden, gaat het immers vrijwel altijd om *nationaal* overheidsbeleid dat voor de realisering in hoge mate afhankelijk is van de inzet van de *decentrale* overheden, die daarvoor dan wél over de nodige – vooral financiële – mogelijkheden dienen te kunnen beschikken.

1.2 KRITISCHE GELUIDEN BIJ AKKOORDEN

In de media klonk naast de nodige lof hier en daar bij het aantreden van het kabinet-Rutte III ook kritiek op de gekozen aanpak van ‘Besturen met akkoorden’. Zo sprak Raoul Du Pré van het ‘Praatkabinet’:

7 De Raad voor het Openbaar Bestuur pleitte eerder voor zo’n benadering, waarbij het regeerakkoord vooral het karakter heeft van een agenderend en uitnodigend startdocument, en niet van een vastomlijnde en van bovenaf opgelegde marsroute. Zie: Raad voor het Openbaar Bestuur, Signalement *Het regeerakkoord als startdocument. Basis voor responsief overheidsbeleid*, Den Haag, januari 2017. Een ‘regeerakkoord als startdocument’ verhoogt de kwaliteit van het politieke debat, geeft ruimte voor beïnvloeding aan regerings- én oppositiefracties, maakt gebruik van maatschappelijke kennis, expertise en betrokkenheid, en vergroot de flexibiliteit, aldus de ROB.

‘(...) Alles moet nog vorm krijgen in overleg met sectoren, bedrijven, lagere overheden en andere bestuurlijke partners. Eerst woorden, dan daden. Dat proces gaat dit kabinet op de proef stellen. Moeizaam uitonderhandelde compromisteksten zijn zo weer meningsverschillen zodra ze concreet worden (...). Ruttes praatkabinet draait vandaag de startbaan op. Om ergens te komen zal het ook veel moeten luisteren’⁸

Frank Kalshoven typeerde 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’⁹

Douwe Jan Elzinga 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’.¹⁰

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 Dijkema dat het systeem van zorgakkoorden vergeleek met ‘een doos van Pandora, waarvan je nooit weet wat er uitkomt’.¹¹

8 Raoul du Pré, commentaar in: *de Volkskrant*, 26 oktober 2017, p. 23.

9 Frank Kalshoven, ‘Het spel en de kniekers. Koffiedrinkakkoord’, in: *de Volkskrant*, 21 oktober 2017, p. 14.

10 Rob de Lange, ‘De stille bestuurlijke revolutie’, in: *Het Financieel Dagblad*, 2 december 2017, p. 1, 2.

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

Van den Braak constateerde na analyse van het *Regeerakkoord* en de eerste negen maanden van het kabinet-Rutte III, dat wetgeving als sturingsinstrument voor overheidsbeleid ‘uit’ lijkt te zijn: andere beleidsinstrumenten lijken wetgeving te overvleugelen. Dat wetgeving ‘uit’ lijkt te zijn komt volgens Van den Braak deels door decentralisaties en deels omdat de afgelopen jaren grote wetgevingsprojecten zoals de Omgevingswet en de Wet dieren zijn afgerond.¹² Tegelijkertijd komen er steeds meer akkoorden van de rijksoverheid met de centrale overheden en maatschappelijke ‘spelers’.¹³

Een van meest complexe en in potentie vergaande akkoorden is het zogenaamde *Klimaatakkoord*. Op 28 juni 2019 presenteerde het kabinet-Rutte III de definitieve versie van dit akkoord waarin de rijksoverheid met een groot aantal betrokkenen, verenigd aan vijf sectorale tafels,¹⁴ afspraken vast heeft gelegd over de manieren waarop Nederland in 2030 de uitstoot van broeikasgas kan hebben teruggebracht tot 49 procent van die uitstoot in 1990. Daarmee zou Nederland voldoen aan de internationale afspraken zoals vastgelegd in het eind 2015 door 195 landen gesloten *Klimaatakkoord 2020-2050* van Parijs. Koole zette medio 2018 vraagtekens bij de opzet van het Klimaatberaad met zijn vijf sectorale tafels: ‘*Parlementaire democratie is meer dan een tafeldemocratie*’. Volgens Koole is de representativiteit van de deelnemende partijen onvoldoende en bemoeilijkt het gekozen korte tijdspad een zorgvuldige parlementaire behandeling van de voorstellen. Daarnaast is het volgens Koole voor het parlement lastig nog te tornen aan voorstellen waarover het Klimaatberaad het eens is geworden.¹⁵

Ook de Raad van State plaatst kanttekeningen bij het gegeven dat de rijksoverheid in toenemende mate gebruik maakt van brede maatschappelijke akkoorden als sturingsarrangement. In zijn *Jaarverslag 2018* stelt de Raad van State dat deze trend enerzijds vanuit maatschappelijk en politiek oogpunt verklaarbaar is (zoeken naar maatschappelijk draagvlak, in de context van politieke versnippering en geconfronteerd met complexiteit van maatschappelijke vraagstukken), maar anderzijds ook principiële staatsrechtelijke vragen oproept:

12 Zowel de Omgevingswet als de Wet dieren zijn raamwetten waarin verschillende bestaande wetten zijn ondergebracht.

13 Bert van den Braak, *Wetgeving is ‘uit’*, 25 juni 2018 (https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vkp8dbto6tvy/nieuws/wetgeving_is_uit).

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

15 Ruud Koole, ‘Parlementaire democratie of tafeldemocratie?’, in: *SC*, 6 juni 2018. Zie ook: Ruud Koole, ‘Is een “akkoorden-democratie” wel een democratie?’, in: *RegelMaat*, 2019, jrg. 34, nr. 2, p. 95-112.

‘Het proces van besluitvorming verplaatst zich naar partijen die een eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben. Maar van hen kan niet worden verwacht dat zij alle belangen in de samenleving integraal tegen elkaar kunnen afwegen. Belangen die aan een onderhandelingstafel zitten, hebben bovendien niet altijd een gelijk gewicht. Daarnaast raken belangen die niet aan tafel zijn vertegenwoordigd, gemakkelijk onderbelicht. Zelfs als wel alle partijen aan tafel zouden zitten, moeten regering en wetgever blijven beseffen dat het bij wetgeving om meer gaat dan een optelsom van een compromis tussen deelbelangen of een rechtvaardige verdeling van lasten. (...) Soms wordt de beleidsvoorbereiding en aansluitende wetgeving in feite uitbesteed aan doelgroepen van de regeling zelf.’¹⁶

In een interview in *de Volkskrant* licht vice-voorzitter van de Raad State Thom de Graaf het standpunt van de Raad van State ten aanzien van akkoorden als volgt toe:

‘Het is heel goed dat die gesprekken aan overlegtafels er zijn. Heel begrijpelijk. Alleen dat leunen mag er niet toe leiden dat alles nagelvast zit voor de wetgever überhaupt aan het woord is. De wetgever is geen stempelmachine van akkoorden. (...) Burgers mogen erop vertrouwen dat hun vertegenwoordigers zelf bij de totstandkoming van wetten betrokken zijn en toetsen aan het algemeen belang, in plaats van dat over te dragen aan belangenbehartigers.’¹⁷

16 Raad van State, *Jaarverslag 2018*, Den Haag, april 2019, p. 17, 18.

17 Vice-president Thom de Graaf van de Raad van State: ‘Kun je de elite vertrouwen? Dat is de vraag’, interview in: *de Volkskrant*, 12 april 2019. *Het Financieele Dagblad* kopte op 11 april 2019: ‘Raad van state: maatschappelijke akkoorden ondermijnen vertrouwen in de rechtsstaat’. *NRC Handelsblad* kopte op diezelfde dag: ‘Raad van State: parlement maakt zichzelf machteloos door akkoorden’.

1.3 PROBLEEMSTELLING

Voor de Raad voor het Openbaar Bestuur is een en ander voldoende aanleiding om te reflecteren op, en te adviseren over ‘Besturen met akkoorden’, in het licht van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Het gaat dan om toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken en toenemende versnippering van het partijpolitieke landschap.¹⁸ Verdieping van twee recente ‘akkoord-casussen’ – het *Klimaatakkoord* (juni 2019) en het *Nationaal Preventieakkoord* (november 2018) gebruikt de Raad inkleuring en nadere onderbouwing van zijn reflectie en advisering. De centrale vraagstelling voor het beoogde advies over ‘Besturen met akkoorden’ luidt als volgt:

Hoe moeten wij het in toenemende mate ‘Besturen met akkoorden’ door de rijksoverheid duiden in het licht van een veranderend samenspel tussen de rijksoverheid en andere actoren, en tegen de achtergrond van algemeen aanvaarde waarden van ‘goed openbaar bestuur’?

1.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 schetst de Raad een normatief kader dat kan dienen ter reflectie op en het vorm geven aan ‘Besturen met akkoorden’. Wat voor soort maatschappelijke akkoorden passen bij ‘goed openbaar bestuur’ in een complexe maatschappelijke en politieke context? Hoofdstuk 3 gaat allereerst in op de ‘soorten en maten’ en de historische context van maatschappelijke akkoorden, en sluit af met een algemene reflectie. Hoofdstuk 4 omvat een verdieping van twee recent afgesloten brede maatschappelijke akkoorden: het *Klimaatakkoord* (juni 2019) en het *Nationaal Preventieakkoord* (november 2018). Die verdieping gebruikt de Raad ter inkleuring en nadere onderbouwing van zijn advisering. Wat was de aanleiding voor die akkoorden? Hoe en op welke gronden is de procesarchitectuur ingericht, hoe zijn de processen verlopen en hoe is de borging georganiseerd? Vervolgens worden op basis van het feitenrelaas de beide akkoorden gelegd langs het normenkader van goed openbaar bestuur, zoals uiteen gezet in hoofdstuk 2. Daarmee is een globale kwalificatie mogelijk van deze twee akkoorden in het licht van goed openbaar bestuur. In de afsluitende paragraaf worden beide akkoorden op basis van deze beoordeling naast elkaar gelegd: welke verschillen en welke gelijkenissen zijn er? En zijn daar bredere lessen uit te trekken? De Raad sluit af met een kort slotakkoord.

¹⁸ In de webpublicatie *Groeiende complexiteit vraagt om een ander samenspel* gaat de Raad voor het Openbaar Bestuur nader in op de groeiende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken die vraagt om een ander samenspel tussen overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven (www.raadopenbaarbestuur.nl).

2 Normenkader voor goede maatschappelijke akkoorden

2.1 DRIE WAARDEN VOOR GOED OPENBAAR BESTUUR

Er zijn veel verschillende definities en kaders in omloop die ‘goed openbaar bestuur’ invullen. Standaard valt onder deze definities dat het openbaar bestuur democratisch moet functioneren, waarbij verschillende democratische waarden meespelen zoals participatie, responsiviteit of representatie. Ook is het altijd belangrijk dat een overheid zichzelf houdt aan eigen wet- en regelgeving; het rechtsstatelijke legaliteitsbeginsel. Daarnaast moet een overheid zich er van bewust zijn dat zij wordt gefinancierd met belastinggeld en dat zij daarmee voor de maatschappij tot goede en efficiënte dienstverlening moet komen. Een overheid moet goed en doelmatig presteren.

De ROB kijkt specifiek naar ‘goed openbaar bestuur’ in de praktijk van besturen met akkoorden. Er spelen rondom deze praktijk specifieke vragen die maken dat het nodig is om een normenkader samen te stellen dat deze vragen adresseert. Op basis van meerdere lijstjes van waarden voor ‘goed openbaar bestuur’ ontwikkelt de ROB een kader waarmee specifiek de bestuurlijke praktijk van akkoorden kan worden beoordeeld.¹⁹

De ROB hanteert het volgende normenkader voor goede maatschappelijke akkoorden:

WAARDE	NORM	OPERATIONALISERING
Democratisch	Formeel representatief	Wordt het formele proces gevolgd voor parlementaire betrokkenheid en democratische verantwoording?
	Beschrijvend representatief	Welke personen en partijen zitten aan tafel en hoe representatief zijn deze op basis van specifieke kenmerken?

19 Zie: Ministerie van BZK, *Nederlandse gedragscode voor goed openbaar bestuur* (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/gedragscode-openbaar-bestuur>).

WAARDE	NORM	OPERATIONALISERING
	Substantieel representatief	Welke waarden en belangen van stakeholders en samenleving n worden vertegenwoordigd?
	Symbolisch representatief	Hoe wordt de representatie door de samenleving en door ‘de gewone burger’ beleefd en ervaren?
Behoorlijk	Rechtmatig	Houden het akkoord en zijn inhoud zich aan wet- en regelgeving?
	Transparant	Is de totstandkoming, inrichting en doorloop van het proces – <i>proportioneel en redelijkerwijs</i> – inzichtelijk, duidelijk en helder?
	Integer	Zijn het akkoord en het proces van totstandkoming onkreukbaar en ethisch verantwoord?
Publiek waardevol	Borging	Houden partijen zich aan gemaakte afspraken en voorziet het akkoord-(proces) in de borging daarvan?
	Presterend	Faciliteert de procesarchitectuur het komen tot beoogde uitkomsten?
	Veerkrachtig	Zijn akkoordpartners in staat om te leren van nieuwe inzichten en zich aan te passen aan veranderende omstandigheden?
	Verbindend	Draagt het proces van het akkoord op zichzelf bij aan het dichter bij elkaar brengen van partijen?

2.2 NORMENKADER NADER TOEGELICHT

De Raad is schatplichtig aan de democratische meetlat die bestuurskundige Caelesta Braun heeft geconceptualiseerd voor het beoordelen van het Nederlandse poldermodel.²⁰ Besturen met akkoorden is een exponent van het Nederlandse polderen en algemener: van de Nederlandse consensusdemocratie. Daardoor past Brauns meetlat goed bij de uitdaging van het beoordelen van akkoorden op de democratische merites. In Brauns democratische meetlat worden vier verschillende vormen van representatie onderscheiden, elk met een eigen invalshoek. Deze meetlat levert daarmee een evenwichtig beeld op van de democratische merites, doordat verschillende vormen van representatie elkaar kunnen bevestigen, aanvullen, of tegenspreken. Deze nuance is nodig voor een gewogen democratisch oordeel.

Voor de beoordeling van de behoorlijkheid kiest de Raad ervoor zich te richten op kritieke punten waarop het in een akkoordproces goed of slecht kan gaan. Zo is transparantie noodzakelijk over wie er mee praat, wanneer er wordt mee-geproken en hoe besluitvorming tot stand komt. Een veel gehoord punt van kritiek op akkoorden is dat er maar weinig duidelijk wordt over de criteria waarop partijen die mee overleggen zijn geselecteerd, wat hun inbreng is en hoe deze inbreng in de besluitvorming zijn beslag krijgt.

Daarnaast is de Raad van mening dat het *public values*-paradigma een relevante toevoeging is om te expliciteren als waarde: draagt het akkoord bij aan het realiseren van publieke waarde(n)? Zijn beoogde maatschappelijke uitkomsten een belangrijk motief voor het akkoord? Draagt het proces van het sluiten van een akkoord bij aan het helpen oplossen van complexe vraagstukken? Om de verbindende kwaliteit van een akkoord te kwalificeren is het publieke waarden-denken nodig.

Doordat maatschappelijke akkoorden zichzelf kenmerken door een groot aantal maatregelen, een lange beleidshorizon en diverse doelen en subdoelen, is het niet eenvoudig om uitspraken te doen over de effectiviteit van ‘het akkoord’. Het is over dertig jaar uitermate lastig om te evalueren of het akkoord als integrale eenheid tot een gewenst resultaat heeft geleid, laat staan om hiervan op voorhand een inschatting te maken. Daarom benadrukt het normenkader hier met name de wijze waarop het proces is ingericht om effectieve maatregelen mogelijk te maken. Zo is het belangrijk dat de vele maatregelen die door vele partijen worden afgesproken ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Daarvoor is het noodzakelijk om een borgings- en monitorstructuur in te richten.

²⁰ Caelesta Braun, ‘Het Nederlandse poldermodel langs de democratische meetlat. Over representativiteit, verantwoording en belangenvertegenwoordiging’, in: Maarten Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het Poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam, 2016.

2.3 TOEPASSING NORMENKADER: BOUWSTENEN EN VORMGEVING VOOR AKKOORDEN

Er is geen gouden standaard voor het sluiten van een akkoord, evenmin voor het beoordelen ervan. Toch roept het sluiten van akkoorden wel specifieke vragen op in het licht van ‘goed openbaar bestuur’. Het normenkader biedt een handvat om akkoorden mee tegen het licht van goed openbaar bestuur te houden en om te identificeren wat er op specifieke punten goed of minder goed is. Daarmee kan gewogen en evenwichtig worden geëvalueerd. Anderzijds is het goed voor betrokkenen bij bestuurlijke akkoorden om zich vooraf, tijdens en na het sluiten van een akkoord rekenschap te geven van deze normen. Het komen tot een definitieve slotsom, waarbij er één enkel stempel op een akkoord wordt geplakt ‘democratisch’ of ‘niet-democratisch’ is daarbij geen streven. Ook gaat het om deels subjectieve normen, want wat is ‘verbindend’ genoeg, of wat is ‘transparant’ genoeg? Dat zijn uiteindelijk vaak politieke oordelen.

Maatschappelijke akkoorden bestaan er in vele soorten en maten en dat al sinds vele jaren. Zij zijn een onderdeel van de Nederlandse poldertraditie. In het volgende hoofdstuk wordt dat verder toegelicht. Wat voor soort maatschappelijke akkoorden zijn er, hoe kunnen deze worden geplaatst in een historische context en hoe kan daarop worden gereflecteerd?

3 Akkoorden als sturingsarrangement in perspectief

3.1 AKKOORDEN IN SOORTEN EN MATEN

De rijksoverheid kan vele soorten akkoorden afsluiten met andere partijen, op eigen initiatief of daartoe uitgenodigd. Bijvoorbeeld alleen met andere overheden (bestuursakkoorden), met maatschappelijke organisaties, met de sociale partners, met bedrijven of met belangenorganisaties. Vaak gaat het om een combinatie van partners. Dat geldt bijvoorbeeld voor het *Energieakkoord* en het *Klimaatakkoord*, waar een breed palet aan partners aan tafel zat.

Akkoorden kunnen daarnaast sectoraal of boven-sectoraal dan wel integraal van karakter zijn, en over processen en/of inhoud van overheidsbeleid gaan.

Akkoorden kunnen vooral bestaan uit inspannings- dan wel resultaatsverplichtingen. De afspraken zijn hoe dan ook altijd – moreel – bindend voor de akkoordpartners, maar het is de vraag of die afspraken ook in rechte afdwingbaar zijn. In het algemeen laten resultaatsverplichtingen zich beter in rechte afdwingen dan inspanningsverplichtingen.

Wat betreft de verhouding van akkoorden ('convenanten') tot wet- en regelgeving maakt de Algemene Rekenkamer een onderscheid tussen overbruggende, vooruitlopende, aanvullende/uitvoerende en zelfstandige convenanten:

- *Overbruggingsconvenanten*. Deze dienen ter opvulling van een regelgevingskader en worden gesloten in afwachting van nieuwe regelgeving. Zij repareren tijdelijk de reeds bestaande regels.
- *Vooruitlopende convenanten*. Hierin wordt toegezegd tot regelgeving te komen. Er wordt geanticipeerd op nieuwe regelgeving waarbij de inhoud van de toekomstige regelgeving zoveel mogelijk als uitgangspunt wordt genomen.
- *Aanvullende/uitvoerende convenanten*. Deze vormen een alternatief voor wet- of regelgeving. Zij treden meestal in de plaats van lagere regelgeving en vullen of scherpen hogere regelgeving aan.
- *Zelfstandige convenanten*. Hieraan liggen geen in wetgeving neergelegde beleidslijnen ten grondslag.

In de praktijk bevatten convenanten/akkoorden meestal meerdere van de vier genoemde typen.²¹

21 Algemene Rekenkamer, *Convenanten van het Rijk met bedrijven en instellingen*, Den Haag, 7 november 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 480, nrs. 1-2).

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) analyseerde 47 akkoorden en maakt daarbij een onderscheid tussen anticipatie-, acceleratie- en normaliseringsakkoorden, al naar gelang de fase van transitie. Een anticipatieakkoord speelt in op een opkomende ontwikkeling en is gericht op vervolgakkoorden: een groep van ‘early innovators’ werkt toe naar verandering door het formuleren van een probleemdefinitie. Experimenteren met alternatieven staat centraal. Acceleratieakkoorden worden gesloten om een ontwikkeling nader kracht bij te zetten, geslaagde experimenten op te schalen en te versnellen. Normaliseringsakkoorden (Acceptatieakkoorden) worden gesloten om een systeemverandering te institutionaliseren in het systeem, om nog niet betrokken partijen alsnog te committeren.²²

De kabinetten-Rutte hebben nieuwe loten aan de stam van convenanten/akkoorden toegevoegd, in het besef dat veel maatschappelijke opgaven vooral *regionaal* van aard zijn. Het gaat hier om zo genoemde *deals*. Bijvoorbeeld om regio-deals, city-deals en woondeals. Bij die deals zijn meerdere departementen – in wisselende samenstelling, afhankelijk van de aard van de opgave – decentrale overheden, en vaak ook maatschappelijke organisaties en bedrijven betrokken. De bijbehorende organisatie en financiële arrangementen lopen sterk uiteen. Een belangrijk kenmerk van de regio-deals is dat daarbij co-financiering is vereist: het rijk legt 50 procent in van de kosten van een geselecteerd project, de regio (decentrale overheden en andere regionale partners) minimaal de andere 50 procent).

3.2 BESTUREN MET AKKOORDEN: NIET VAN VANDAAG OF GISTEREN

‘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’. 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 beleids terreinen 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

22 M. van der Steen e.a., *De kunst van het akkoord. Strategische stappen voor het sturen met akkoorden*, NSOB, Den Haag, juli 2019.

tus van hetzelfde jaar tussen het Rijk en het IPO. In die akkoorden werden intenties uitgesproken en procedures overeengekomen en werden ook financiële afspraken gemaakt. En bovenal beschouwde de rijksoverheid voortaan de ‘lagere’ overheden van voorheen als ‘mede-overheden’.²³ In latere jaren werden geregeld nieuwe bestuursakkoorden gesloten tussen het rijk, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen. Het ging daarbij meestal om algemene akkoorden, maar soms ook om deelakkoorden, zoals het *Nationaal Bestuursakkoord Water* (juli 2003), waarin het rijk, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen met elkaar afspraken op welke wijze, met welke middelen en langs welk tijdpad zij gezamenlijk de grote wateropgave voor Nederland in de 21e eeuw wilden aanpakken. 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. Het IBP bevat afspraken op hoofdlijnen over verschillende grote maatschappelijke opgaven die in de tweede helft van 2018 moesten leiden tot concrete afspraken die vanaf 2019 zouden worden geïmplementeerd.

‘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). Het in september 2013 gesloten *Energieakkoord*, is exemplarisch voor het ‘regeren bij akkoord’ van het kabinet-Rutte II.²⁴ Dat kabinet sloot overigens niet alleen akkoorden met de sociale partners, bedrijven en maatschappelijke organisaties, maar óók met oppositiefracties in de Tweede Kamer (D66, ChristenUnie en SGP; ook wel ‘de constructieve drie’ genoemd) om politieke steun te krijgen voor zijn voorstellen in de *Eerste Kamer*.²⁵ Donner zag het ‘besturen bij akkoord’ als een aspect van een pluriforme samenleving en een gedecentraliseerde eenheidsstaat die het besturen in Nederland al eeuwen bepaalt. Waar voorheen de nodige afstemming plaatsvond in adviesraden waarin maatschappelijke belangen en verbanden vertegenwoordigd waren, blijken akkoorden daar nu de vervanging van te zijn, aldus Donner. Hij voorzag een steeds sterker patroon van het besturen met akkoorden, onder meer vanwege een toenemende wederzijdse afhankelijkheid van overheden (bijvoorbeeld door decentralisaties), maar zag dit tegelijkertijd ook als een ‘opvallend

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

24 Het *Energieakkoord voor duurzame groei* werd op 6 september 2013 gesloten door 47 organisaties: de rijksoverheid, het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen, werkgevers- en werknemersverenigingen, natuur- en milieuorganisaties, maatschappelijke organisaties en financiële instellingen. Het akkoord bevat afspraken over energiebesparing en opwekking van duurzame energie. Het was een initiatief van de SER.

25 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.

en riskant aspect van het handelingsvermogen van kabinetten’, een handelingsvermogen dat ook nog eens op de proef wordt gesteld door een toenemende internationale verwevenheid op politiek, maatschappelijk en economisch terrein.²⁶

‘De besluitvorming en uitoefening van overheidsmacht zijn (...) steeds minder als hiërarchische piramide van bevoegdheden en verantwoordelijkheden georganiseerd, maar meer als netwerk en systeem. Betrokken overheden en bestuursorganen kunnen daarbinnen minder naar eigen inzicht en goed-dunken handelen, maar gezamenlijk kan men de belangen die de uitoefening van overheidsmacht rechtvaardigen, beter behartigen. Overheden zijn daarmee acteurs in een systeem geworden, in plaats van autonome entiteiten. Het is uitdrukking van een werkelijkheid waarin verwevenheid en afhankelijkheid toenemen’. (...) Besluitvorming vindt steeds meer plaats door onderhandeling binnen een georganiseerd systeem van regels en verplichtingen. Dat biedt voordelen van stabiliteit, schaal en zekerheid, maar stelt beperkingen aan de mogelijkheid om autonoom te handelen.’²⁷

Veel eerder al, in 1992, schetste de Toetsingscommissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten in haar advies over convenanten, de achtergronden van het toenemende gebruik van convenanten door de rijksoverheid: een verandering van de bestuurscultuur (horizontalisering van de verhouding tussen bestuur en burger), beleidsinhoudelijke factoren (ambitieuze en complexe doelstellingen) en wijzigingen in de bestuurlijke infrastructuur (decentralisaties en verzelfstandigingen). Voor andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties is het aantrekkelijk om convenanten te sluiten, omdat zij daarmee meer directe invloed uit kunnen oefenen op het beleid van de rijksoverheid en er zo meer zekerheid over dat beleid kan worden verkregen.²⁸

26 Raad van State, *Jaarverslag 2013*, Den Haag, april 2014, p. 11 en verder.

27 Raad van State, *Jaarverslag 2013*, Den Haag, april 2014, p. 18 en 19.

28 Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 800 VI, nr. 4.

3.3 NEDERLAND: EEN CONVENANTENDEMOCRATIE?

In de jaren negentig van de vorige eeuw verschenen veel wetenschappelijke studies naar het verschijnsel ‘convenanten/akkoorden’. Daarbij hadden juristen veel aandacht voor het rechtskarakter en de juridische afdwingbaarheid van convenanten terwijl bestuurskundigen, rechtssociologen en beleidswetenschappers zich vooral richtten op de naleving en de effectiviteit van convenanten.²⁹

In algemenere zin besteedden wetenschappers veel aandacht aan het verschijnsel ‘horizontaal bestuur’/‘onderhandelend bestuur’: overheidsbestuur dat enige afstand neemt van het beeld van de eenzijdig regelende overheid, die wetten, beleidsregels en beschikkingen voor de burgers uitvaardigt en meer gebruik maakt van andere vormen van sturing, die gekenmerkt worden door onderhandeling, overeenstemming en compromissen. Eind jaren tachtig, begin jaren negentig van de vorige eeuw was een periode waarin de rijksoverheid over een reeks van onderwerpen (verpakkingen, gokkasten, filmkeuringen, geneesmiddelenprijzen, afvalwater van tandartsen, uitstoot CFK....) convenanten sloot met andere partijen.³⁰ De rijksoverheid was ondertussen – vanaf 1987 – ook begonnen met het afsluiten van akkoorden met koepelorganisaties van decentrale overheden. ‘*Dat we langzamerhand in de Staat van het Convenant leven is dan ook niet teveel gezegd*’, aldus Van der Heijden en Van der Vlies in april 1993. Konijnenbelt sprak van ‘convenantisme’ en Van Ommeren en Schueler vroegen zich af of Nederland een ‘convenantendemocratie’ aan het worden was.³¹

Voor het kabinet-Kok I was in 1995 het toenemende gebruik van het convenant als sturingsinstrument – vormvrij en flexibel inzetbaar – aanleiding om kaders op te stellen bij het aangaan en het sluiten van convenanten. Die kaders werden geformuleerd in de *Aanwijzingen voor convenanten*, die op 1 januari 1996 in werking traden.³² In principe moesten deze aanwijzingen worden toegepast door alle bewindspersonen en ambtenaren bij het al dan niet kiezen voor, en het voorbereiden en sluiten van convenanten. De *Aanwijzingen* beoogden bij te dragen aan de kwaliteit van convenanten en de efficiëntie bij de totstand-

29 Zie voor een bundeling van zowel juridische als bestuurskundige reflecties op het verschijnsel ‘convenant’: *Nederlands Juristenblad*, themanummer ‘De staat van het convenant’, jaargang 68, 8 april 1993, p. 473-552. In het voorwoord van dit themanummer schrijven Van der Heijden en Van der Vlies (p. 475) *dat één van de wat hen betreft opvallendste gegevens uit de in het themanummer opgenomen bijdragen is ‘dat juristen dikwijls grote vraagtekens zetten bij het rechtskarakter en de juridische afdwingbaarheid van convenanten, terwijl bestuurskundigen droogjes vaststellen dat het met de naleving van convenanten redelijk is gesteld*’.

30 Zie voor een overzicht en analyse: F.J. van Ommeren en H.J. de Ru (red.), *Convenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties*, 's-Gravenhage, 1993.

31 F.J. van Ommeren en B.J. Schueler, ‘Wordt Nederland een convenantendemocratie?’, in: *Regel-Maat*, 1992, nr. 2, p. 38 en verder.

32 Regeling van de Minister-President van 18 december 1995, in: *Staatscourant*, 1995, nr. 249.

koming ervan te bevorderen. De *Aanwijzingen* hadden dan ook betrekking op zowel de procedure om te komen tot een convenant, als de inhoud van een convenant. In 2000 is het gebruik van deze aanwijzingen geëvalueerd. Die evaluatie leverde op dat beleidsmakers convenanten zagen als een populair, flexibel en breed inzetbaar instrument. Van een slechte naleving van de *Aanwijzingen* was niets gebleken, ‘*evenmin overigens als van een goede naleving*’. De werkgroep die de evaluatie uitvoerde had de indruk dat er vaak ‘onbewust naleving’ van de *Aanwijzingen* plaatsvond. Naar aanleiding van de evaluatie werd in 2000 het Interdepartementaal Convenantenoverleg (ICO) in het leven geroepen: periodiek bijeenkomend overleg en kenniscentrum van deskundigen van alle ministeries op het gebied van convenanten. Het ICO kwam al snel met voorstellen die leidden tot een integrale herziening en het opnieuw vaststellen van de *Aanwijzingen voor convenanten* in 2003, onder het kabinet-Balkenende I. Anno 2020 geldt deze versie nog steeds.

De *Aanwijzingen* blijven relevant voor departementale beleidsambtenaren, wetgevingsjuristen en bewindspersonen. Is een akkoord voor de onderhavige problematiek een passend sturingsarrangement? En zo ja, welke eisen dienen dan te worden gesteld aan de procesarchitectuur, de vorm van het akkoord en vervolprocessen? De *Aanwijzingen voor convenanten* zijn bij het zoeken naar en het vormgeven van de meest geëigende sturingsarrangementen een handzaam baken voor ambtenaren en bestuurders. Dat baken verdient bredere bekendheid, en dan niet alleen bij ambtenaren en bestuurders, maar óók bij volksvertegenwoordigers die daardoor hun controlerende taak beter kunnen uitoefenen. ‘Onbewuste naleving’ van de *Aanwijzingen voor convenanten* kan dan plaats maken voor een *bewuste* naleving, waardoor de *Aanwijzingen* meer gaan leven en bij de tijd kunnen worden gehouden: ervaringen met akkoordprocessen kunnen dan eerder leiden tot bijstelling van de lang geleden (in 2003), maar overigens in de kern (want aansluitend bij kernwaarden van goed openbaar bestuur) nog steeds relevante, *Aanwijzingen voor convenanten*.

Aanwijzingen voor convenanten (2003)³³

Enkele hoofdlijnen

Toepassingsbereik

De aanwijzingen zijn van toepassing op door de centrale overheid te sluiten convenanten. Onder 'convenant' wordt verstaan een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak, hoe ook genoemd, die (mede) betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden of anderszins (mede) is gericht op het voorbereiden dan wel realiseren van rijksoverheidsbeleid.

Afwegingen bij het aangaan van convenanten

- Is ingrijpen van de rijksoverheid noodzakelijk of kan het bereiken van de gestelde doelen geheel of gedeeltelijk aan het zelfregulerend vermogen van de betrokken sector(en) of aan andere bestuursorganen worden overgelaten?
- Verdient een ander instrument de voorkeur, gelet op: de mate waarin realisering van het rijksoverheidsbeleid mag worden verwacht; de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid; de bescherming van de betrokken belangen van derden.

Inhoudelijke vereisten

- Convenanten worden slechts gesloten door partijen die zeggenschap hebben over het onderwerp waarover afspraken worden gemaakt.
- Er wordt op gelet dat alle personen, organen en instellingen voor wie het convenant verplichtingen bevat als partij, gebonden worden.
- Als een persoon, orgaan of instelling door middel van een vertegenwoordiger optreedt, wordt erop gelet dat deze gevolmachtigd is om de vertegenwoordigde te binden.
- Overwogen wordt of in het convenant een regeling wordt opgenomen op grond waarvan anderen dan de bij het sluiten van een convenant betrokken partijen tot het convenant kunnen toetreden.
- In de preambule van of de toelichting bij het convenant worden de bedoelingen en de verwachtingen van partijen zo duidelijk mogelijk tot uitdrukking gebracht.
- In het convenant worden de rechten en verplichtingen van partijen zo duidelijk mogelijk omschreven.

33 Ministerie van Algemene Zaken, Regeling van de Minister-President van 21 januari 2003, nr. 03M448108, tot vaststelling van de Aanwijzingen voor convenanten, in: *Staatscourant*, 2003, nr. 18. De regeling is opgesteld na evaluatie van een eerste versie van de *Aanwijzingen voor convenanten*, die op 1 januari 1996 in werking was getreden. Zie voor de huidige plaats en betekenis van de *Aanwijzingen voor convenanten*: P.J. Huisman en F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen*, Deventer, 2019, p. 588, 589.

- De financiële consequenties van een convenant worden bij voorkeur gebundeld in een financiële paragraaf.
- In het convenant wordt aangegeven welke belangen bij de totstandkoming van het convenant zijn meegewogen en op welke wijze dit is geschied.
- Overwogen wordt of het wenselijk is het convenant te evalueren en daartoe een regeling in het convenant op te nemen.
- Een convenant bepaalt het tijdstip van inwerkingtreding en de duur waarvoor het is gesloten. Ambtsopvolgers van bewindspersonen zijn gebonden aan de door hun ambtsvoorgangers gesloten convenanten. In verband daarmee is terughoudendheid gewenst ten aanzien van het sluiten van convenanten waarvan de looptijd langer is dan de normale zittingsduur van een kabinet.

Procedurele vereisten

- Bij de voorbereiding van een convenant wordt met het oog op toetsing aan deze aanwijzingen de in aanmerking komende juridische afdeling van het departement tijdig betrokken, ter bevordering van de rechtmatigheid en kwaliteit van convenanten.
- Indien enige twijfel bestaat over de verenigbaarheid van het convenant met Europees recht, verdient het aanbeveling het convenant vóór ondertekening ter beoordeling voor de leggen aan de Europese Commissie.
- Het sluiten van een convenant is een bestuursdaad waarvoor de minister op de gebruikelijke wijze door de Staten-Generaal achteraf ter verantwoording kan worden geroepen. Niettemin kunnen er bijzondere redenen zijn om de Staten-Generaal vooraf bij het sluiten van een convenant te betrekken, bijvoorbeeld wanneer met een convenant nieuw beleid wordt ingezet, een politiek gevoelig onderwerp betreft en/of er met een convenant grote financiële verplichtingen worden aangegaan. Over de wijze waarop de Staten-Generaal worden betrokken of geïnformeerd, kunnen nadere afspraken worden gemaakt.

Zoals hierboven al betoogd is het ‘regeren met akkoorden/convenanten’ een lang bestaande en breed gekoesterde traditie in de Nederlandse politiek-bestuurlijke praktijk, passend in de Nederlandse overlegcultuur. Maar die traditie vraagt in een context van toenemende complexiteit, dynamiek, globalisering en internationale verdragen én een toenemend belang van decentrale overheden en regionalisering, om een nieuwe doordenking. De Raad voor het Openbaar Bestuur wil daar aan bijdragen door in de volgende paragraaf te reflecteren op de Nederlands traditie van het sluiten van maatschappelijke akkoorden. Een traditie die zich ontwikkeld heeft van een gesloten ‘ijzeren ring’

tot een model van tijdelijke ‘tafels’ waaraan wisselende partijen aanzitten, met elkaar verbonden worden en met elkaar onderhandelen.

3.4 ALGEMENE REFLECTIE: VAN EEN GESLOTEN ‘IJZEREN RING’ NAAR TIJDELIJKE EN WISSELENDE TAFELS?

Maatschappelijke akkoorden zoals het *Energieakkoord* (2013), het *Nationaal Preventieakkoord* (2018) en het *Klimaatakkoord* (2019) zijn akkoorden die de rijksoverheid gesloten heeft met tientallen partijen, met lange termijn doelstellingen, als antwoord op brede maatschappelijke en politieke opgaven die grenzen van departementen overschrijden. Het zijn bij uitstek maatschappelijke akkoorden met een horizon die verder reikt dan de kabinetsperiode waarin zij worden gesloten. Het bijzondere van deze akkoorden is dat zij tot stand komen in per opgave verschillend samengestelde, brede netwerken die geacht worden alle voor die opgave relevante belangen en perspectieven zo goed mogelijk te vertegenwoordigen. Sommige belangen zijn naast de rijksoverheid (via de meest betrokken departementen) vrijwel altijd vertegenwoordigd aan de ‘tafels’ waaraan gewerkt wordt aan maatschappelijke akkoorden: de decentrale overheden (via hun koepelorganisaties) en werknemers en werkgevers (ook via hun koepelorganisaties). Zij vormen met elkaar de stabiele factor, het hart, van processen die moeten leiden tot maatschappelijke akkoorden met een breed draagvlak.

Opmerkelijk is dat gaandeweg ook de Sociaal-Economische Raad (SER), sinds 1950 een vast bestanddeel van de Nederlandse consensusdemocratie (in de volksmond vaak aangeduid als ‘poldermodel’) op sociaal-economisch gebied, deel is gaan uitmaken van het hart van de architectuur van maatschappelijke akkoorden op andere terreinen dan die van puur sociaal-economische vraagstukken.³⁴ Bij het *Energieakkoord* had de SER een centrale regisserende en faciliterende functie. Een belangrijke faciliterende functie had de SER ook bij de totstandkoming van het *Preventie-* en het *Klimaatakkoord*. Maar daar had de rijksoverheid zelf de regie meer in handen (het ministerie van VWS respectievelijk het ministerie van EZK). Sinds 2015 faciliteert de SER ook sectorconvenanten op het gebied van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen.³⁵

- 34 Met het oog op het verbreden van het draagvlak voor zijn adviezen betreft de SER al naar gelang het onderwerp ook belangrijke maatschappelijke organisaties bij zijn advisering. Zo kent de SER sinds 1993 een commissie Duurzame ontwikkeling waarin naast sociale partners en kroonleden ook de Stichting Natuur en Milieu en de Vereniging Milieudefensie volwaardig participeren.
- 35 In deze per sector afgesloten convenanten, maken bedrijven, overheid, vakbonden en maatschappelijke organisaties afspraken om misstanden zoals uitbuiting, dierenleed of milieuschade te voorkomen. Medio 2019 zijn er tien van dergelijke convenanten afgesloten. Het eerste ging over kleding en textiel. Bij deze convenanten staat de strategie van ‘verbindend handelen’ (gericht op gedeelde waarden) centraal in tegenstelling tot ‘positioneel onderhandelen’.

De ervaringen die de SER en anderen de laatste jaren hebben opgedaan met de inrichting en het faciliteren van processen die gericht zijn op het afsluiten van maatschappelijke akkoorden, zijn van belang voor de Nederlandse rijksoverheid die naar het zich laat aanzien ook in de toekomst voor het oppakken van uiteenlopende maatschappelijke opgaven zal streven naar het realiseren van maatschappelijke akkoorden. De complexiteit van veel maatschappelijke vraagstukken, het besef dat de (rijks-)overheid het vaak 'niet alleen kan' of vanwege politieke meningsverschillen niet tot besluitvorming kan komen, en de toegenomen politieke versnippering, vergroten de noodzaak en de wenselijkheid van maatschappelijke akkoorden. Die akkoorden dienen als brandstof voor onze representatieve democratie die uiteindelijk in onze democratische rechtsstaat het laatste woord – het ultiemaat – heeft.³⁶ Maatschappelijke akkoorden vormen het product van processen van 'schikken en plooiën' in de Nederlandse polder, maar moeten uiteindelijk ter beoordeling worden voorgelegd aan het parlement. Bij die beoordeling spelen idealiter algemeen aanvaarde waarden van goed openbaar bestuur een belangrijke rol.

'Besturen met akkoorden' door Nederlandse regeringen is onderdeel van het aloude poldermodel, het model waarin overheden via overleg en onderhandelingen in commissies (in de moderne tijd 'tafels') met belanghebbenden zoeken naar consensus en compromissen die op een breed maatschappelijk en politiek draagvlak kunnen rekenen. Op sociaal-economisch terrein heeft deze (neo)corporatistische wijze van besturen na de Tweede Wereldoorlog een grote vlucht genomen in de Nederlandse bestuurspraktijk. De Nederlandse staat overlegt daarbij met centrale werkgevers- en werknemersorganisaties in pogingen om te komen tot breed gedragen voorstellen voor sociaal-economisch beleid en arbeidsvoorwaarden. Werkgeversorganisaties en vakbonden worden daarbij geacht naast hun eigen belang ook het algemeen belang na te streven en bereid te zijn tot het sluiten van compromissen. Zij fungeren idealiter als '*staatstragende Kräfte*' die zorgen voor expertise, draagvlak en implementatiecapaciteit'.³⁷

De ondertekening door de sociale partners, verenigd in de Stichting van de Arbeid, van het zogenaamde *Akkoord van Wassenaar* op 24 november 1982, wordt wel gezien als een iconisch hoogtepunt van het Nederlandse poldermodel. Dit akkoord kwam tot stand onder grote economische en politieke druk. Nederland kampte met een diepe economische recessie, met hoge werkloosheid, oplopende prijzen en lonen, en een groot en stijgend financieringstekort tot bijna

36 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag, februari 2010. Zie ook: Han Polman, 'Besturen met akkoorden: wenselijk en nodig', in: *De luchtvaartpolder (2006-2019). Hoofdstukken van Hans Alders*, Hoofddorp, juli 2019, p. 54-64.

37 Maarten Keune, 'Inleiding. De legitimiteit het poldermodel in de eenentwintigste eeuw', in: Maarten Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam University Press: Amsterdam, 2016, p. 12 en verder.

12 procent van het BNP. Nederland werd bestempeld als ‘de zieke man van Europa’. Het op 4 november 1982 aangetreden kabinet-Lubbers I (CDA-VVD) had enkele weken voordat het akkoord werd afgesloten, gedreigd met een loonmaatregel als de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties er niet in zouden slagen om tot een akkoord te komen over loonmatiging en behoud van werk, onder het mom van de keus ‘werk gaat boven inkomen’. Die dreiging van een centraal geleide loonpolitiek bracht werkgevers- en werknemersorganisaties aan tafel en leidde binnen enkele weken tot een akkoord.³⁸ Wat daarbij hielp was dat ‘(...) *er sprake was van een gemeenschappelijk gedragen enkelvoudige probleemdefinitie en instrumentarium (loonmatiging en arbeidstijdverkortung als antwoord op de hoge structurele werkloosheid en stijgende prijzen) in de samenspraak tussen overheid en sociale partners*’.³⁹ Het akkoord was een typische uitruil tussen de sociale partners: de vakbonden toonden zich bereid tot loonmatiging, in ruil voor arbeidstijdverkortung. Het akkoord, waarvan concepten waren besproken met minister De Koning van Sociale Zaken en premier Lubbers, werd welwillend ontvangen door het kabinet dat daardoor afzag van een centraal geleide loonpolitiek. De sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw gepolariseerde verhoudingen tussen werkgevers en werknemers kwamen in een rustiger vaarwater terecht en het akkoord zou bijdragen aan economisch herstel.

Een ‘ijzeren ring’ rond regering en parlement

Ook op andere terreinen dan dat van het sociaal-economisch beleid, kwam tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw overheidsbeleid veelal tot stand in nauw overleg met belanghebbenden in beleidssectoren, in verkokerde beleidskolommen. Van den Berg en Molleman introduceerden in hun spraakmakende publicatie *Crisis in de Nederlandse politiek* (1974) de term ‘ijzeren ring’ voor het verschijnsel dat overheidsbeleid vooral tot stand komt in beleidskokers waarin belangengroepen, adviesorganen, beleidsambtenaren, fractiespecialisten in de Eerste en de Tweede Kamer, en bewindslieden in overleg tot overeenstemming komen over gewenst overheidsbeleid. 45 jaar later blikte Van den Berg terug op het fenomeen ‘ijzeren ring’:

- 38 Stichting van de Arbeid, *Centrale aanbevelingen inzake aspecten van een werkgelegenheidsbeleid*, 's-Gravenhage, 24 november 1982. De tekst van het akkoord beslaat nog geen twee A4-tjes. In een webbijlage bij dit ROB-advies gaat Matthijs van der Stoep nader in op de context, de totstandkoming en de ontvangst van het Akkoord van Wassenaar (zie: www.raadopenbaarbestuur.nl).
- 39 Anton Hemerijck en Marc van der Meer, ‘Nieuw Nederlands polderen. Van brede sociale akkoorden naar ‘ad hoc’ hervormingscoalities’, in: Maarten Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam University Press: Amsterdam, 2016, p. 170.

*‘Belangenverstrengeling was als het ware het organisatieprincipe van de Nederlandse politiek. Niet dat het systeem slecht functioneerde of wanproducten opleverde, integendeel. Maar voor offensieve keuzes was er weinig ruimte. In dit bestel bloeiden het overleg en de overlegorganen, zoals de SER; niet het debat en het politieke conflict’.*⁴⁰

Met elkaar vormden deze beleidskokers als het ware een ‘ijzeren ring’ rond het in vergelijking met deze beleidskokers vrij zwakke besluitvormingscentrum van regering en parlement. Wat voorgekookt werd in de verschillende beleidskokers, kwam op de agenda van de ministerraad, waar ministers zich opstelden als zaakwaarnemer, als stadhouder, van hun departement en zich zo min mogelijk bemoeiden met beleidsvoorstellen van hun collega’s indachtig het zogenaamde ‘non-interventiebeginsel’. Van den Berg en Molleman zagen beleidskokers op het terrein van zorg, onderwijs en vooral van landbouw. Binnen de beleidskoker van landbouw was lange tijd sprake van een machtige ‘ijzeren driehoek’, bestaande uit het Landbouwschap, het ministerie van Landbouw en Visserij, en de vaste Kamercommissie voor Landbouw en Visserij. Met elkaar vormden zij het zogenaamde ‘groene front’.⁴¹

Trappenburg beschrijft de werking van de ‘landbouwkoker’ beeldend als volgt:⁴²

‘Binnen zo’n koker was het leven simpel. Neem de landbouw. Pressiegroepen op het terrein van de landbouw hadden wensen en belangen. Zij wendden zich daarmee tot adviesorganen of semi-overheidsorganisaties op hun beleidsterrein (zoals productschappen of het landbouwschap). Zij zochten contact met ambtenaren op het ministerie en gooiden balletjes op bij landbouwwoordvoerders van verschillende fracties in de Tweede Kamer. Doorgaans kenden al deze mensen elkaar en als ze elkaar nog niet echt kenden, dan kenden ze in elk geval elkaars achtergrond. Dan hadden ze een zelfde soort studie gedaan aan dezelfde universiteit en waren ze lid geweest van dezelfde studie- of studentenvereniging. Men begreep elkaar en men deelde de overtuiging dat de landbouw de kurk was waarop de samenleving dreef. Wat was ten slotte belangrijker dan ons dagelijks brood, een goed stukje vlees of een gezonde beker melk?’

40 J.Th.J. van den Berg, *Een democratie van akkoorden*, column, 21 juni 2019 (https://www.parlement.com/id/vkzh9um35oib/een_democratie_van_akkoorden).

41 Zie bijvoorbeeld: Jouke de Vries, *Grondpolitiek en kabinetscrises*, 's-Gravenhage, 1989, p. 34 en verder.

42 Margo Trappenburg, *Gezondheidszorg en democratie*, oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam, 21 januari 2005, p. 5.

Het kostte de actoren binnen de landbouwkoker niet veel moeite om de minister van landbouw daarvan te overtuigen, want die minister was doorgaans een vakminister, zelf ook weer afkomstig uit de landbouwsector. Het groene front, zoals de lobby heette, was in die tijd oppermachtig’.

Voor de rijksoverheid en voor belanghebbenden was de situatie van vrij gesloten en bestendige beleidscircuits die binnen een beleidssector via overleg en advies tot compromissen kwamen, in veel gevallen een uitkomst. Er was breed draagvlak georganiseerd, relevante sectorale belangen waren betrokken en kregen ieder een *piece of the cake*, en ‘de politiek’ hoefde op de afzonderlijke beleidsdomeinen in feite geen lastige knopen meer door te hakken. Maar er waren ook nadelen aan verbonden, die allengs zichtbaarder werden. Zo werden deelbelangen onvoldoende tegen elkaar afgewogen; generalisten zoals de minister-president en de minister van financiën konden vaak geen weerstand bieden tegen de uitkomsten van brede, sectorale overleggen. De optelsom van al die sectorale beleidswensen, die niet of mondjesmaat tegen elkaar – integraal – werden afgewogen leidde tot een groot beslag op de overheidsfinanciën. Niet alleen generalisten waren ‘slachtoffers van de ijzeren ring’, maar ook decentrale overheden en ongeorganiseerde belangen. De beleidskokers richtten zich tot, en organiseerden zich rondom, de rijksoverheid: er bleef weinig speelruimte over voor de decentrale overheden. Functionele decentralisatie stond territoriale decentralisatie in de weg, aldus Trappenburg. Andere slachtoffers van de ijzeren ring waren de zogenoemde ‘ongeorganiseerde belangen’: burgers en organisaties die geen toegang hadden tot de vrij gesloten beleidscircuits. En uiteindelijk was de burger-belastingbetaler, van wiens geld de vervulling van bij elkaar opgetelde sectorale beleidswensen uiteindelijk werden bekostigd, ook in zekere zin ‘slachtoffer’ van de werking van de ijzeren ring. ‘Wie niet aan tafel zit, staat op het menu’.

Het poldermodel: beurtelings bejubeld en verguisd

Op gezette tijden – bijvoorbeeld in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw,⁴³ en in het eerste decennium van de 21e eeuw – werd en wordt in brede kring ook kritiek geuit op de ‘stroperige overlegcultuur’ van het poldermodel, op ‘bestuurlijke drukte’, bestuurlijke spaghetti en gebrekkige bestuurskracht. Herstel van ‘het primaat van de politiek’ was en is daarbij vaak het genoemde panacée. In 2009, kort nadat de wereldwijde economische crisis was uitgebarsten, verwoordde Louise Fresco haar kritiek op het in haar ogen stroperige poldermodel als volgt:

43 Zie bijvoorbeeld: Marc Chavannes, *De stroperige staat. Kanttekeningen bij de liefste democratie op aarde*, Amsterdam, 1994.

‘Werkelijk knopen doorhakken lijkt er nauwelijks meer bij te zijn. Snelwegen en openbaar vervoer, investeringen in innovatie en lerarensalarissen, niet-fossiele energie – het schiet niet op, ondanks de urgentie (...). In arren moede wordt er triomfantelijk gedaan over spaarlampen en een paar kilometer A4. Die pas-op-de-plaats stapjes weerspiegelen de apathie van Den Haag (...). Uit de huidige combinatie van democratie en achterkamertjespolitiek komen geen werkelijke leiders naar voren. Te weinig visie, te veel compromissen, te veel mensen en partijen die te vriend gehouden moeten worden (...). Politiek wordt zo de kunst van het minimaal mogelijke.’⁴⁴

Maar kritiek op het poldermodel – in de brede zin des woords - wordt afgewisseld met omarmingen ervan. Het gaat bij de waardering van het poldermodel om golfbewegingen die meedeinen op de golven van maatschappelijke, economische en politieke ontwikkelingen. Het tot stand komen van recente maatschappelijke akkoorden (bijvoorbeeld het *Nationaal Preventieakkoord*, het *Klimaatakkoord* en – na vele jaren onderhandelen – het Pensioenakkoord) heeft de waardering voor het poldermodel weer een impuls gegeven, ook al blijven er altijd criticasters voor wie het glas eerder half leeg dan half vol is, of die, zoals bijvoorbeeld de Raad van State in zijn *Jaarverslag 2018*, ten principale vinden dat ‘de politiek’ met een veelheid van maatschappelijke akkoorden het heft uit handen heeft gegeven en daarmee de representatieve democratie op achterstand heeft gezet. Voor Joop van den Berg is – 45 jaar nadat hij met Henk Molleman ‘de ijzeren ring’ had gemunt én bekritiseerd – het glas van de moderne maatschappelijke akkoorden overigens eerder half vol dan half leeg:

‘De verhoudingen zijn losser geworden, maar regeren kan nog steeds niet zonder advies en overleg met de betrokken belangen. Hun organisaties zijn intussen oneindig gevarieerder en hun aanhang is minder voorspelbaar. Besturen werd dus meer en meer een weg zoeken in een oerwoud van onvoorzienbare risico’s. In dat “oerwoud” is geleidelijk aan het “maatschappelijk akkoord” de oude “ijzeren ring” gaan vervangen. Ingewikkelde problemen vragen om een oplossing en dan zit er niets anders op dan rond de tafel te gaan zitten en te zoeken naar een oplossing. Doorgaans is dit een compromis, waarmee vervolgens voor alle betrokkenen geruime tijd te leven valt. Wij zijn daar in Nederland niet slecht in. Wij zijn graag principieel, maar uiteindelijk weten wij wel beter.’⁴⁵

44 Louise O. Fresco, ‘De kunst van het mogelijke’, in: *NRC Handelsblad*, 15 september 2009, zoals geciteerd door Frank Hendriks, ‘Het hardnekkige poldermodel. Hervormingen, kritieken en duplieken’, in: *Bestuurskunde*, nr. 3, 2010, p. 34.

45 J.Th.J. van den Berg, *Een democratie van akkoorden*, column, 21 juni 2019 (https://www.parlement.com/id/vkzh9um35oib/een_democratie_van_akkoorden).

Ook voor de Raad voor het Openbaar Bestuur is het glas van moderne maatschappelijke akkoorden eerder half vol dan half leeg. Maatschappelijke akkoorden zijn gezien de politieke en de maatschappelijke context, en gezien de aard van veel maatschappelijke kwesties, noodzakelijk en wenselijk, maar vragen tegelijkertijd, al bij de eerste ideeënvorming bij de rijksoverheid om een maatschappelijk akkoord te sluiten, om een kritische reflectie vanuit waarden van goed openbaar bestuur. Van het parlement wordt hierbij in de aanloop naar, en tijdens akkoordprocessen een pro-actieve en kritische rol gevraagd en uiteindelijk een kritische beoordeling van de aan hem voorgelegde akkoorden. Zeker op de onderdelen van die akkoorden die tot wetgeving moeten leiden. Het parlement kan er zelf voor kiezen zich op te stellen als ‘lam of leeuw’, in de woorden van oud-voorzitter van de Tweede Kamer Anne Vondeling, en hoeft zich niet voor ‘voldongen feiten’ te laten plaatsen. Het parlement is daar in principe zelf bij, maar de regering – met haar informatievoorsprong – is aanzet om het parlement daarbij in een goede positie te plaatsen.

Gaten in de ‘ijzeren ring’

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw kreeg het onderwerp milieu en natuur een prominente plaats op de politieke en maatschappelijke agenda. Het alarmerende rapport Grenzen aan de groei van de Club van Rome (1972), en grote gifschandalen zoals de ontdekking in 1980 van grote hoeveelheden gif op een stortplaats van de gemeente Amsterdam in de Volgermeerpolder, en – eveneens in 1980 – de ontdekking dat een nieuwbouwwijk in de gemeente Lekkerkerk gebouwd was op zwaar verontreinigde grond, hadden hier een aanjagende functie. Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) kreeg er in 1982 een omvangrijk directoraat bij: het DG Milieubeheer⁴⁶ en werd omgedoopt tot het ministerie van VROM met de ‘M’ van Milieubeheer. Het ministerie van Landbouw en Visserij kreeg een directoraat-generaal Natuurbeheer en heette voortaan ministerie van Landbouw, *Natuur* en Visserij. Ook dierenwelzijn werd een speerpunt van beleid. En inmiddels waren ook enkele – inmiddels gevestigde – belangengroepen op het terrein van natuur en milieu van onderop in het leven geroepen zoals in 1972 de Vereniging Milieudefensie en de Stichting Natuur en Milieu. Door dit alles veranderde het speelveld voor de landbouwsector - of breder: het groene front – en moest deze inboeten aan politieke invloed. Er kwamen barsten in de ‘ijzeren ring’.

De toegenomen aandacht in de politiek en de maatschappij voor ‘natuur en milieu’ kwam ook tot uiting in allerlei milieuconvenanten die de rijksoverheid vooral vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw ging sluiten met in eerste in-

⁴⁶ Tot dan was – vanaf 1971 – het milieubeheer (onder het kopje ‘milieuhygiëne’) expliciet, maar veel minder prominent, belegd bij het ministerie van Volksgezondheid (het ministerie van VOMIL).

stantie vooral het bedrijfsleven en later ook decentrale overheden en maatschappelijke organisaties. Het ging in het algemeen om vrij technische en op uitvoering gerichte afspraken op vrijwillige basis om de belasting van het milieu te verminderen.

Maatschappelijke akkoorden zoals wij die onder het kabinet-Rutte III kennen, zijn tot bloei gekomen onder het kabinet-Rutte II (VVD-PvdA) dat in 2012 aantrad. Dat kabinet zocht voor specifieke hervormingen op terreinen als zorg, wonen, onderwijs en energie eerst draagvlak – in de vorm van maatschappelijke akkoorden – in de maatschappij, en daarna ‘ad hoc’ politiek draagvlak bij de coalitiefracties en de zogenoemde ‘constructieve’ oppositiefracties (D66, SGP en ChristenUnie) in de Tweede Kamer, in de wetenschap dat de VVD en de PvdA in de Eerste Kamer niet over een meerderheid beschikten en dat fracties in de Eerste Kamer in het algemeen hun partijgenoten in de Tweede Kamer volgen.

Verschillen tussen de ‘ijzeren ring’ van de vorige eeuw, en moderne maatschappelijke akkoorden

Het aantal en de diversiteit van actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van moderne maatschappelijke akkoorden is veel groter dan bij het tot stand komen van de – vaak sectorale - akkoorden die rijksoverheid sloot toen zij – en het parlement – omringd werd door een ‘ijzeren ring’ van beleidskokers met gesloten beleidscircuits.

De ijzeren ring kenmerkte zich door vrij gesloten beleidscircuits van een beperkt aantal *usual suspects* die elkaar en elkaars belangen goed kenden. Voor nieuwkomers was vrijwel geen plaats. De kans op ‘doorbraken’ en offensieve beleidskeuzes werd doordoor beperkt.

Bij het tot stand komen van de moderne maatschappelijke akkoorden, daarentegen, worden naast de gevestigde belangen ook steeds meer nieuwkomers en koplopers aan de overlegtafels uitgenodigd. Direct, dan wel op voorspraak van de in eerste instantie aan tafel gevraagde partijen. En soms dienen zij zichzelf spontaan aan als overlegpartner.

In de het tijdperk van de ijzeren ring hadden koepelorganisaties veel meer gezag bij, en mandaat van hun achterban/leden. Dat gezag en mandaat zijn geleidelijk aan afgenomen. In moderne akkoordprocessen hebben de onderhandelaars hun achterban/leden veel minder ‘aan een touwtje’ en zijn zij (bijvoorbeeld de VNG en de vakbonden) gaande en zeker ook aan het einde van een akkoordproces min of meer verplicht hun leden/achterban te raadplegen over bereikte onderhandelingsresultaten. Laten zij dit achterwege, dan kunnen zij worden teruggefloten en kan een gesloten akkoord op losse schroeven komen te staan. De voorzitter van de Algemene Onderwijsbond (AOB) onderzocht dit op een pijnlijke wijze nadat zij met voorzitters van andere bonden en werkgeversorganisaties in de onderwijssector op 1 november 2019 een conve-

nant had gesloten met minister Slob van OCW. De door minister Slob toegezegde eenmalige 460 miljoen euro was in de ogen van een zeer groot deel van de achterban een ‘doekje voor het bloeden’ en geen reden om een eerder aangekondigde staking af te blazen.⁴⁷

Door het vrij grote aantal partijen en het in het algemeen niet onbeperkte mandaat van hun achterban/leden, zijn processen die moeten leiden tot maatschappelijke akkoorden vaak vrij complex, niet-lineair en van lange duur. Dat kan de zorgvuldigheid en het uiteindelijke draagvlak van het uiteindelijke onderhandelingsresultaat ten goede komen, maar ook voorbijgaan aan de urgentie van het maatschappelijk vraagstuk dat om aanpak vraagt.

De roep om transparantie, om het ontsluiten van ‘achterkamertjes’, is nu veel groter dan in de hoogtijdagen van de ‘ijzeren ring’. De opkomst van de sociale media draagt bij aan het kunnen realiseren van die transparantie, een transparantie die ook gevraagd wordt door achterbannen/leden van partijen die aan tafels meeonderhandelen en die assertiever en minder volgzaam zijn dan voorheen. Tegelijkertijd vraagt de regisserende partij, met het oog op een te bereiken onderhandelingsresultaat, van de deelnemende gasten aan de onderhandelingstafels om op bepaalde punten en tijden beslotenheid te betrachten. De balans tussen openheid en geslotenheid is precair, maar de invulling daarvan moet vanaf het begin van het proces op de agenda van alle deelnemende partijen staan.

In beeldende zin kunnen maatschappelijke akkoorden nog steeds worden gezien als uitkomsten van een ring rond regering en parlement, maar dan wel een ring die in tegenstelling tot een massieve ‘ijzeren ring’ perforaties kent die nieuwkomers toegang biedt en die de buitenwereld – burgers en het parlement – op gezette tijden een inkijk in het verloop van het proces en in ‘tussenproducten’ biedt: een doordringbare en deels transparante ring met wisselende spelers aan tafel.

47 Direct na het afsluiten van het akkoord riepen de kleine vakbond Leraren in actie (1300 leden) en de Actiegroep PO in Actie hun leden via de sociale media op toch te gaan staken. Dat leverde een stroom van positieve reacties op en was voor AOB-voorzitter Verheggen reden om per direct op te stappen met de mededeling: *‘Ik had het akkoord niet direct moeten ondertekenen, maar aan het hoofdbestuur moeten voorleggen en een ledenraadpleging moeten houden’*. Ook waarnemend voorzitter Jan de Vries van CNV Onderwijs vond het in het weekend na het afsluiten van het akkoord *‘een inschattingfout om met dit resultaat de staking af te blazen’* (*‘Leraren staken woensdag, ondanks extra geld van kabinet’*, in: *NRC Handelsblad*, 4 november 2019).

De consensusdemocratie als constante factor met representatie als blijvend aandachtspunt

Naast verschillen zij er ook *overeenkomsten*, constanten, waar te nemen in de wijze waarop in Nederland overheidsbeleid tot stand komt. Op een abstract niveau, dat van de consensusdemocratie, waarin alle relevante belangen aan bod komen, er oog is voor minderheden en er via geven en nemen gewerkt wordt aan compromissen waarmee overlegpartners en hun achterbannen mee kunnen leven. Dat abstracte idee van de consensusdemocratie, van het ‘poldermodel’, wordt geschraagd door institutionele factoren zoals het binnenlands bestuur van autonome maar met elkaar samenwerkende overheden, planbureaus, een stelsel van onafhankelijke adviesorganen die louter *advise-rend* zijn,⁴⁸ en een orgaan als de Sociaal- Economische Raad, die gaandeweg niet alleen werkgevers en werknemers, maar ook – op verschillende maatschappelijke onderwerpen – maatschappelijke organisaties is gaan verbinden met elkaar én met de rijksoverheid. En dat door het faciliteren en soms ook regisseren van processen die uitmonden in maatschappelijke akkoorden die ter beoordeling en uiteindelijke besluitvorming worden voorgelegd aan regering en parlement: het ultiemaat van de politiek.

Bij het werken aan maatschappelijke akkoorden, die de regering uiteindelijk ter beoordeling voorlegt aan het parlement, is – vanuit een oogpunt van goed openbaar bestuur – borging van representatie van belangen én perspectieven essentieel. Gevestigde belangen, dat wil zeggen de belangen van de *usual suspects*, zoals koepel- en brancheorganisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties, grote natuur- en milieuorganisaties en consumentenorganisaties zitten in de regel wel aan tafel bij het werken aan maatschappelijke akkoorden. Daarmee is de *beschrijvende* representatie behoorlijk geregeld, maar kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij de *substantiële* en vooral de *symbolische* representatie: hoe ervaren individuele burgers – ‘van witte boorden tot gele hesjes’ – de manier waarop zij vertegenwoordigd zijn in akkoordprocessen? En wordt er ook voldoende tafelruimte vrijgemaakt voor nieuwe *perspectieven* (koplopers, visionairen)? Dit zijn vragen die bij het opzetten van akkoordprocessen en het inrichten van de bijbehorende procesarchitectuur nadrukkelijk moeten worden geadresseerd. Bij brede maatschappelijke akkoorden, met de rijksoverheid als initiatiefnemer, ligt hierbij de bal vooral bij de rijksoverheid, die het parlement vervolgens alle kansen moet bieden om mede

48 Tot de invoering van de zogenaamde ‘Woestijnwet’ in 1997, waarbij circa 200 bestaande adviescolleges ten behoeve van de rijksdienst (‘colleges van advies en bijstand’) werden opgeheven, hadden deze colleges vaak zowel een overleg- als een adviesfunctie. De Kaderwet Adviescolleges, die inging op 1 januari 1997, versoberde het adviesstelsel en bracht een scheiding aan tussen advies en overleg. De nieuw ingestelde adviesorganen, waaronder de Raad voor het Openbaar Bestuur, moesten zich beperken tot strategische advisering op hoofdlijnen van beleid, door onafhankelijke deskundigen.

richting te kunnen geven aan de beoogde akkoordprocessen en de vormgeving van de procesarchitectuur.

In het volgende hoofdstuk worden twee recent afgesloten maatschappelijke akkoorden nader geanalyseerd: het *Klimaatakkoord* (juni 2019) en het *Nationaal Preventieakkoord* (november 2018). Het in hoofdstuk 2 geschetste normenkader voor goede maatschappelijke akkoorden en de algemene reflectie op dergelijke akkoorden in dit hoofdstuk, zijn daarbij het ankerpunt.

4 Twee akkoorden nader beschouwd: het *Klimaat-akkoord* en het *Nationaal Preventieakkoord*

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden het *Nationaal Preventieakkoord* en het *Klimaat-akkoord* beschreven als illustraties van recente maatschappelijke akkoorden. De paragrafen beschrijven allereerst feitelijk de aanleiding, de procesarchitectuur en procesgang. Vervolgens worden op basis van dit feitenrelaas beide akkoorden gelegd langs het normenkader van goed openbaar bestuur, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2. Daarmee is een kwalificatie mogelijk van deze twee akkoorden in het licht van goed openbaar bestuur. In de afsluitende paragraaf worden beide akkoorden op basis van deze beoordeling naast elkaar gelegd: welke verschillen en welke gelijkenissen zijn er? En zijn daar bredere lessen uit te trekken?

4.2 CASUS: HET KLIMAATAKKOORD

Op 28 juni 2019 presenteerde het kabinet-Rutte III het definitieve *Klimaat-akkoord* aan de buitenwereld. Vier betrokken bewindspersonen gaven bij de persconferentie toelichting op hun eigen beleidsportefeuilles. Dit beeld illustreert direct de grote opgave van het akkoord: Het samenbrengen van de grote breedte aan onderwerpen die raken aan het klimaat. Een belangrijke opgave van het akkoord was dan ook om op deelgebieden samenhang te realiseren.

Het *Regeerakkoord* meldt al in zijn inleiding over het voorgenomen klimaatbeleid:

‘We maken van een ambitieus klimaatbeleid. Nederland wordt duurzaam. We hebben geen alternatief voor aanpakken. We nemen onze verantwoordelijkheid voor het klimaat-akkoord van Parijs. Er komt een nationaal Klimaat- en energieakkoord waarmee we met alle partijen de CO₂-uitstoot fors gaan verlagen. Denk daarbij aan verduurzaming van de gebouwde omgeving en het verkeer, vergroening van ons belastingstelsel en nieuwe energiebronnen. We leggen de lat hoog. We willen de meest ambitieuze doelstelling van Parijs. Daarvoor werken we samen met gelijkgezinde landen in Europa.’⁴⁹

Hieruit spreekt een hoge urgentie. Het kabinet geeft expliciet aan te willen inzetten op duurzaamheid. Dit is dan ook uitgewerkt in een groot aantal doelstellingen en maatregelen dat al in het *Regeerakkoord* wordt genoemd.⁵⁰

⁴⁹ Regeerakkoord 2017-2021, *Vertrouwen in de toekomst*, Den Haag, 10 oktober 2017, p. 2.

⁵⁰ Zie met name: ‘Hoofdstuk 3. Nederland wordt duurzaam’ van het Regeerakkoord 2017-2021, *Vertrouwen in de toekomst*, Den Haag, 10 oktober 2017.

Zo wordt er in het *Regeerakkoord* al een indicatieve reductienorm van CO₂ aan de diverse sectoren meegegeven, met suggesties waar deze besparing is te realiseren.

Hieronder worden achtereenvolgens de achtergrond van het akkoord, de inrichting van de onderhandelingen en een omschrijving van het uiteindelijke akkoord geschetst. Vervolgens worden deze beoordeeld in het kader van het hiervoor geschetste normenkader voor goede maatschappelijke akkoorden.

Wat vooraf ging

Voorafgaand aan het *Regeerakkoord* waarin het *Klimaatakkoord* werd aangekondigd bestond er al veel klimaatbeleid, zowel nationaal als internationaal, dat de opmaat voor het huidige *Klimaatakkoord* vormde: het *Energieakkoord* uit 2013, het Internationale Klimaatverdrag van Parijs uit 2015 en de Klimaatwet uit 2018/2019. Het *Klimaatakkoord* is duidelijk niet in een beleidsmatig vacuüm ontstaan, maar is het voorlopige eindproduct van een beleidsgeschiedenis die al expliciet doelstellingen formuleerde en coalities deed vormen.

In 2015 tekenden 195 landen het *Internationale Klimaatverdrag* van Parijs, waarbij de doelstelling werd afgesproken dat de temperatuur op aarde niet meer dan 2 graden Celsius mag stijgen en idealiter beperkt moet blijven tot onder de 1,5 graad.^{51,52} Voor Nederland betekende deze doelstelling een 40% CO₂-reductie in 2030 vergeleken met 1990. Het kabinet heeft echter aangegeven ambitieuzer te willen zijn en heeft deze norm verhoogd tot minimaal 49% en idealiter 55%. Dit laatste is een streefnorm waar het kabinet allereerst op Europees niveau draagvlak voor zoekt.

Deze doelstellingen, samen met een aantal wijzen waarop deze behaald zouden moeten worden binnen Nederland, werden vervolgens vastgelegd in de Klimaatwet, oorspronkelijk ingediend als initiatiefwet op 12 september 2016 – dus nog voor de kabinetsformatie van Rutte III – door een brede coalitie van politieke partijen.⁵³ De Klimaatwet is uiteindelijk met een ruime Kamermeerderheid van 112 stemmen aangenomen op 20 december 2018 in de Tweede Kamer en met slechts drie partijen die tegenstemden op 28 mei 2019 in de Eerste Kamer. Op 10 juli 2019 is de wet gepubliceerd en trad daarmee in werking.⁵⁴

51 Zie publicatie van Rijksoverheid: Het *Klimaatakkoord* in (meer dan) 70 vragen.

52 <https://www.emissieautoriteit.nl/onderwerpen/klimaatakkoord-van-parijs>.

53 Zie Kamerstuk, vergaderjaar 2015–2016, 34 534, nr. 2

54 Staatsblad 2019, 253.

De institutionele basis voor het *Klimaatakkoord* ligt in de ervaring met het *Energieakkoord* uit 2013. Het *Energieakkoord* uit 2013 is onderdeel van het klimaatbeleid en overlapt met het huidige Klimaatakkoord. Echter, het *Klimaatakkoord* is op meer onderwerpen actief dan enkel energie. Het *Energieakkoord* uit 2013 is tot stand gekomen onder auspiciën van de SER⁵⁵ met ruim veertig organisaties, van natuur- en milieuorganisaties tot aan de grote industrie. Het akkoord bevat afspraken over energiereductie en investeringen in duurzame energieopwekking voor diverse doelgroepen.

Tot slot bestonden er nog andere gerelateerde afspraken zoals het *Grondstoffenakkoord* en maatregelen uit het *Regeerakkoord* voor de circulaire economie die worden opgenomen in het *Klimaatakkoord*.⁵⁶ Tevens werden binnen de overheid zelf al klimaatinitiatieven genomen vanuit het rijk, zoals interdepartementale samenwerkingsverbanden om CO₂-doelstellingen te formuleren, ambtelijke en ministeriële commissies voor klimaatbeleid, regionale energie-strategieën, een Energiedialoog en -agenda, enzovoorts. Op dergelijke bestaande structuren en ervaringen kon voor het *Klimaatakkoord* verder worden gebouwd. De totstandkoming van het *Klimaatakkoord* kan dus niet alleen op zichzelf worden gezien en moet daarom in samenhang met deze achtergrond worden begrepen.

Politieke leiding en betrokkenheid

Het *Regeerakkoord* was de directe aanleiding voor het *Klimaatakkoord*. Het kabinet-Rutte III nam daarin duidelijk de leiding voor het sluiten van dat akkoord. Dat deed het onder meer door al in het *Regeerakkoord* veel expliciete doelstellingen en maatregelen te noemen. Daarmee kaderde het sterk de uitkomst van het uiteindelijke akkoord. Het ministerie van EZK was de aanjager van het proces om tot een akkoord te komen. Bij het *Energieakkoord* uit 2013 lag het initiatief bij 'het veld' onder leiding van de toenmalige SER-voorzitter Wiebe Draijer. Het *Klimaatakkoord* daarentegen is duidelijk geïnitieerd door het kabinet, vanuit het principe: primaat van de politiek. Daarmee kreeg de (democratische) verantwoording een principiële andere aard. Het politieke primaat was terug te zien in het samenstellen van de onderhandelingstafels, waarbij de betrokken vakministers een grote rol hadden. De SER werd daarbij wel op de hoogte gehouden en mocht adviseren, maar uiteindelijk besloten de ministers over de tafelsamenstelling.

Er is ook bewust voor gekozen om het parlement meer dan bij het *Energieakkoord* deelgenoot te maken van de onderhandelingen. De beeldvorming die na-echode van het *Energieakkoord* was dat het parlement daar voor een akkoord met voldongen feiten werd gesteld. Daarom is er bij de totstandkoming

⁵⁵ Zie hiervoor: <https://www.energieakkoordser.nl/>.

⁵⁶ Kamerbrief 23 februari 2018, *Kabinetsinzet voor het Klimaatakkoord*.

van het *Klimaatakkoord* voor gekozen om het parlement beter bij het proces te betrekken. Daar waar de SER het secretariaat voerde bij de totstandkoming van het *Energieakkoord*, werd er voor de totstandkoming van het *Klimaatakkoord* bewust gekozen voor een gedeeld secretariaat van de SER en het ministerie EZK. Daarmee kon het kabinet meer regie én meer verbinding met het parlement krijgen.

Het kabinet informeerde de Kamer begin 2018 in een kaderbrief over de randvoorwaarden en indicatieve opgaven voor de onderhandelingstafels.⁵⁷ De doelstelling van het *Klimaatakkoord* stond ook al in het *Regeerakkoord*. Er waren twee onderwerpen waarover in beginsel tijdens de onderhandelingen niet zou worden gesproken. Dit is van tevoren duidelijk gecommuniceerd. Allereerst was de lastenverdeling expliciet een onderwerp dat ter besluitvorming in de Trêveszaal thuishoorde. Ten tweede moest het *Regeerakkoord* leidend zijn, waarin bijvoorbeeld werd aangegeven dat er onder het kabinet-Rutte III geen rekeningrijden zou worden ingevoerd.

Het proces naar het *Klimaatakkoord* bestond uit drie fases, te beginnen met een verkennende fase waarin de hoofdlijnen werden bepaald die als tussenrapportage op 10 juli 2018 aan de Kamer zijn aangeboden. De planbureaus kregen toen de gelegenheid daarop te reageren. Zij brachten naar voren dat de plannen die er op dat moment lagen voldoende potentieel hadden om de beoogde CO₂-reductie van 49 procent te behalen, maar dat de instrumentatie daarvan nog ontoereikend was. Die instrumentatie is tijdens de tweede fase (najaar 2018) dan ook concreter uitgewerkt binnen de door het kabinet aangegeven kaders. Dit leidde tot het zogenaamde *Ontwerp van het klimaatakkoord* dat op 21 december 2018 aan het kabinet is aangeboden. Aan het begin van de tweede fase heeft de heer Nijpels, voorzitter van het overkoepelende Klimaatberaad, een brief aan het kabinet geschreven waarin hij de politiek nadrukkelijk vroeg om meer bemoeienis: betrokken ministers zelf dan wel gemandateerde directeuren-generaal zouden aan de onderhandelingstafels zitting moeten nemen. Dit om te voorkomen dat aan de tafels onderhandeld zou worden over opties die niet zouden passen binnen het kader dat het kabinet voor ogen had.

In de loop van het najaar van 2018 was binnen de coalitie een gevoel van ‘Wat gebeurt er eigenlijk aan die tafels?’ ontstaan. Er is daarop een zogenaamd ‘cockpitoverleg’ ingesteld, bestaande uit de minister-president, de drie vice-premiers, de vier betrokken vakministers, de vier fractievoorzitters en fractiespecialisten van de coalitie, en een staatssecretaris. In totaal zaten er zeventien

⁵⁷ Kamerbrief 23 februari 2018, *Kabinetsinzet voor het Klimaatakkoord*.

personen in de cockpit, die op maandagen met elkaar vergaderden.⁵⁸ De primaire locus waren de betaalbaarheid en de haalbaarheid van het akkoord. Terugkoppeling van het cockpitoverleg naar de onderhandelingstafels gebeurde vooral informeel, via de betrokken directeuren-generaal. De verhouding tussen de onderhandelingstafels en de cockpit was overigens niet erg bevredigend voor de partijen die aan de tafels onderhandelden. Enkele politici deden in die periode in de media uitspraken waarin zij afstand namen van het akkoord en het proces. Dit leidde ertoe dat de onderhandelende partijen meer en meer afstand begonnen te voelen tot het *Klimaatakkoord* en hun gevoel van ‘eigenaarschap’ en *commitment* werd aangetast.

In het voorjaar van 2019 waren er ook af en toe gesprekken tussen de tafelvoorzitters en betrokken ministers, naast de meer reguliere contacten. Al met al was sprake van een vrij diffuus proces waarbij de planbureaus – in tegenstelling tot politici die in de aanloop naar de Provinciale Statenverkiezingen van 20 maart 2019 vrees voor eigen achterbannen en ‘gele hesjes’ ventileerden in de media – als een baken van rust fungeerden. Het duurde nog een half jaar totdat het kabinet, op 28 juni 2019, een definitief akkoord kon presenteren. Dit had deels te maken met de voor het kabinet benodigde steun in de Eerste Kamer. Pas nadat daar voldoende politieke steun was gevonden werd het akkoord door het kabinet gepresenteerd. De oppositiepartijen hadden daarvoor wel enkele toezeggingen gekregen, waardoor de inhoud van het pakket aan maatregelen nog wijzigde nádat de onderhandelende partijen zich er voor het laatst over hadden gebogen.

Ontwerp van de onderhandelingen

De inrichting van de onderhandelingen om tot het *Klimaatakkoord* te komen is in de kern terug te voeren op drie elementen: vijf sectortafels, drie taakgroepen en een overkoepelend Klimaatberaad. De sectoren zijn aangewezen in het *Regeerakkoord*.⁵⁹ Nederland is vrij sterk sectoraal georganiseerd, dus ligt het voor de hand om op die structuur verder te bouwen. De bijbehorende vakdepartementen werden betrokken bij deze sectortafels.

De Kamerbrief van 23 februari 2018 was richtinggevend voor de onderhandelingen aan deze vijf tafels.⁶⁰ Voorafgaand aan de onderhandelingstafels is er nagedacht over wie er deel zouden moeten nemen. Er zijn twee voorwaarden

58 ‘Met zoveel mensen in de cockpit stort elk vliegtuig neer’ zou Ed Nijpels volgens NRC-commentator Tom-Jan Meeus hebben uitgeroepen tegen betrokken bewindslieden (‘Cockpit-overleg, Urgenda, Rutte versus Hoekstra: de klimaatblues in de coalitie’, in: *NRC Handelsblad*, 8 december 2018).

59 Regeerakkoord 2017-2021, *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober 2017, p. 37–38.

60 Kamerbrief 23 februari 2018, *Kabinetsinzet voor het Klimaatakkoord*.

(criteria) gesteld voor deelnemende partijen: (1) de partij is nodig in de uitvoering op het gebied van draagvlak of feitelijke handelingen en (2) de partij heeft een mandaat en vertegenwoordigt een belang of achterban. Tussen de verschillende onderhandelingstafels bestonden wel (inherent) verschillen, vanwege de opgave, de deelnemende partijen en de te nemen maatregelen. De sectortafels zelf zijn ook nog eens opgedeeld in diverse werkgroepen per deelonderwerp.

Volgens betrokkenen werd het ‘echte’ werk gedaan aan de vijf sectortafels. Het secretariaat van de sectortafels werd gedeeld door de SER en het ministerie van EZK. Het voorzitterschap van de sectortafels is gevoerd door inhoudelijk experts met bestuurlijk gewicht.⁶¹ Koole merkt op dat deze voorzitters naar goede Poldertraditie netjes zijn verdeeld naar partijpolitieke achtergrond.⁶²

Naast de sectortafels werd het Klimaatberaad ingericht, met als voorzitter Ed Nijpels. Hij was al voorzitter van de Borgingscommissie van het *Energieakkoord*, en was daarom vanuit die hoedanigheid goed bekend met het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke krachtenveld. Bovendien kan Nijpels bogen op een rijke ervaring in het openbaar bestuur, op nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Samen met de voorzitters van elke sectortafel en de DG van EZK bewaakte het Klimaatberaad de onderlinge samenhang en voortgang en kon desgewenst begeleiden.⁶³ Een andere functie van het Klimaatberaad was het vroegtijdig signaleren van (mogelijke) maatschappelijke reacties. Een aantal maatschappelijke organisaties was daarom uitgenodigd om het Klimaatberaad te informeren en adviseren over het realiseren van voldoende maatschappelijk draagvlak.

Dwars door de werkgroepen, sectortafels en het Klimaatberaad heen zijn ook nog zogeheten taakgroepen ingesteld waar werd gesproken over cross-sectorale onderwerpen zoals arbeidsmarkt en scholing, financiering en innovatie. Het geheel werd gecoördineerd door het Klimaatberaad ‘smal’, bestaande uit de voorzitters van de vijfsectortafels, de DG van het coördinerende ministerie en een vertegenwoordiging van de koepels van de decentrale overheden, onder leiding van de heer Nijpels als onafhankelijk voorzitter. Bovendien was er een Klimaatberaad ‘breed’ waarin naast de deelnemers van het ‘smalle’ beraad ook de trekkers van de cross-sectorale onderwerpen, de decentrale over-

61 De voorzitters van de sectortafels waren: Annemieke Nijhof (Mobiliteit), Manon Janssens (Industrie), Pieter van Geel (Landbouw en landgebruik), Diederik Samsom (Gebouwde omgeving), Kees Vendrik (Elektriciteit).

62 R.A. Koole, ‘Is een “akkoorden-democratie” wel een democratie?’, in: *RegelMaat*, 2019, nr. 2, p. 106

63 <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/klimaatberaad>.

heden, milieuorganisaties, de sociale partners en jongeren vertegenwoordigd waren.

Deelnemers aan de sectortafels en werkgroepen bestonden uit de grote multinationals en hun belangenvertegenwoordiging, de agrarische sector met vertegenwoordigers, de energieverwekkers en -verwerkers, de onderwijskoepeis, vertegenwoordigers van lokale en regionale overheden, de departementen, financiële instellingen, de natuur- en milieuorganisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties enzovoorts. Bij elkaar deden meer dan 100 organisaties mee aan de tafels.⁶⁴ Een partij deed alleen mee aan een werkgroep of tafel wanneer deze daarmee een functionele relatie had. Dit betekent dat de samenstelling van de tafels onderling zeer verschilde in type en hoeveelheid deelnemers. Sommige werkgroepen bestonden uit enkele partijen, terwijl andere tot wel twintig partijen telden.

Het Klimaatakkoord als beleidsdocument

Het uiteindelijke akkoord is een document van ruim 200 pagina's. Per deelonderwerp wordt toegelicht welke keuzes zijn gemaakt en vanuit welke logica dat is gebeurd. Daaropvolgend wordt een lijst met afspraken gepresenteerd onder de noemer 'Partijen spreken het volgende af'.

Zoals expliciet wordt benoemd, wordt er gestuurd op basis van de centrale doelstelling van 49% CO₂-emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990. Het kabinet heeft voorafgaand aan de onderhandelingen een kader geschetst waarbinnen de sectortafels tot afspraken moesten komen:⁶⁵

- 1 Sturen op één centraal doel: 49% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990
- 2 Kostenefficiëntie moet leidend zijn bij keuzes
- 3 Het *Regeerakkoord* is uitgangspunt
- 4 Maatregelpakketten zijn toekomstgericht
- 5 Afspraken zijn concreet en volledig
- 6 Integrale aanpak is nodig
- 7 Het akkoord dient het publieke belang
- 8 Afspraken zijn doorrekenbaar⁶⁶

64 De volledige deelnemerslijsten zijn te vinden op: <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2018/05/17/deelnemers-sectortafels-taakgroepen-werkgroepen>.

65 Kamerbrief 23 februari 2018, *Kabinetsinzet voor het Klimaatakkoord*.

66 Rijksdocument *Aanpak Klimaatakkoord*, 21 maart 2018, <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2018/03/21/aanpak-klimaatakkoord>.

Van de doelstelling van 49% uitstootreductie kon niet worden afgeweken. Dit is een feit om bij stil te staan. De functie van een akkoord kan zijn om diverse perspectieven van maatschappelijke actoren samen te brengen, juist doordat zij een gezamenlijk doelstelling moeten formuleren. Het feit dat men daarmee op eenzelfde lijn komt te zitten is dan al winst. Het *Klimaatakkoord* was al voorbij dit punt: Wilde je deelnemen als partij dan moest je je willen committeren aan de centrale doelstelling.

Deze doelstelling is vertaald naar een sectorale opgave van de hoeveelheid CO₂-reductie. Het is duidelijk dat de onderlinge reductieopgave per sector nogal verschilt, hetgeen logisch verklaarbaar is vanuit de verschillende typen en de hoeveelheid CO₂-uitstoot per sector. De indicatieve sectorale reductieopgaven waren een politiek besluit en werden vastgesteld op grond van berekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving.

De maatregelen die worden voorgesteld in het *Klimaatakkoord* zijn veelomvattend, waardoor één enkele algemene typering niet kan worden gegeven. Er zijn zeer concrete maatregelen, zoals haast op de euro af berekende CO₂-beprijzing, tegenover meer abstracte maatregelen over ‘scholing en voorlichting’. Daarnaast komt het gehele scala aan type maatregelen en beleidsinstrumenten voorbij: bewustwording, wetgeving, heffingen, accijnzen, verboden, prikkels et cetera. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van type maatregelen wisselt sterk.

De maatregelen waarover werd onderhandeld zijn op meerdere momenten door de planbureaus doorberekend. Het kabinet zette zwaar in op kostenefficiëntie, dus met deze doorberekeningen nam het kabinet de regie op de onderhandelingsuitkomst. Het formuleerde nieuwe maatregelen en middelen naar aanleiding van de doorberekeningen. De planbureaus fungeerden zo als scheidsrechter van de effectiviteit van de onderhandelde maatregelen. De waarde van dit proces wordt volgens betrokkenen omschreven als *joint fact finding*, met de nadruk op *joint*.

De hoeveelheid afspraken en maatregelen voelt als een enorme opsomming waarvan het lastig is om een inschatting te kunnen maken of dit complexe bouwwerk daadwerkelijk leidt tot het realiseren van de doelstellingen. Dat wil zeggen: een zorgvuldig uitonderhandeld akkoord houdt zich in de werkelijke uitvoering natuurlijk niet zo netjes aan deze afspraken. Des te belangrijker is het dat het kabinet daarom wel van tevoren expliciet heeft aangegeven binnen welke kaders het maatregelen verwacht, en dat het zeer goed nadenkt over de gehele *governance*: Wie monitort wat, wie borgt de uitvoering, hoe wordt er geëvalueerd en bijgestuurd?

Borging van het Klimaatakkoord

Het rijk heeft de wijze van verantwoording, evaluatie en monitoring van het *Klimaatakkoord* ingericht. Zo is afgesproken dat jaarlijks in oktober het Planbureau voor de Leefomgeving een Klimaat- en Energieverkenning (KEV) aanbiedt waarin de voortgang tot de doelstelling tot 2030 wordt gerapporteerd.⁶⁷ De borging van het akkoord leunt op lessen getrokken uit de Borgingscommissie van het *Energieakkoord*, zoals een onafhankelijk secretariaat, duidelijke verantwoordelijkheden, escalatielijnen en objectieve en gezaghebbende informatievoorziening. Het ministerie van EZK heeft een coördinerende functie en dient het bestuurlijke en maatschappelijke gesprek gaande te houden. De vakdepartementen hebben een belangrijke rol aan de uitvoeringstafels van hun sector om de uitvoering te borgen.

Sinds 1 september 2019 kent Nederland een Klimaatwet. In die wet heeft de Afdeling advisering van de Raad van State een taak toebedeeld gekregen. Zij toetst of de regering met haar jaarlijkse Klimaatnota, haar tweejaarlijkse voortgangsrapportage en haar vijfjaarlijkse Klimaatplan kan voldoen aan de klimaatdoelstellingen die de Klimaatwet stelt. De adviezen van de Raad van State hebben de vorm van beschouwingen, opgesteld aan de hand van een toetsingskader.⁶⁸ Dat kader bestaat uit vier onderdelen: klimaatdoelen; bestuurlijke- en uitvoeringsaspecten; economische afwegingen en juridische aspecten. Het toetsingskader is bedoeld voor het vijfjaarlijkse Klimaatplan, maar is ook startpunt voor de toetsing van de Klimaatnota's en de Voortgangsrapportages.

Wat betreft bestuurlijke en uitvoeringsaspecten kijkt de Raad van State bijvoorbeeld naar de betekenis van Regionale Energiestrategieën (RES'en) en het Klimaatplan voor de bestuurlijke verhoudingen. Hebben decentrale overheden voldoende bevoegdheden om uitvoering te geven aan RES'en en het Klimaatplan? En in hoeverre zijn de voorgestelde maatregelen uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar? En heeft – zoals in de Klimaatwet is bepaald – publieksconsultatie en participatie over het concept-Klimaatplan plaats gevonden? Wat betreft economische afwegingen beziet de Raad van State onder meer op welke wijze het Klimaatplan inzicht geeft in de verdeling van kosten en baten van voorgenomen beleid over overheden, bedrijven en burgers. Voor zijn beschouwingen maakt de Raad van State gebruik van relevante analyses en rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Planbu-

67 <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/borging-en-governance>.

68 <https://www.raadvanstate.nl/klimaatwet/>. Zie ook: https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20190906/toetsingskader_klimaat_algemene/document3/f=/v1hogwsfctsy.pdf.

reau.⁶⁹ De beschouwingen van de Raad van State sluiten aan op zijn grondwettelijke taak als onafhankelijk adviseur, zonder vooruit te lopen op de wetgevingsadviezen die hij uitbrengt.

Op 25 november 2019 bracht de Afdeling advisering van de Raad van State zijn eerste beschouwing uit over het eerste concept-Klimaatplan van de regering.⁷⁰ Het concept-Klimaatplan getuigt volgens de Raad van State van stevig klimaatbeleid dat naar verwachting tot een forse reductie van broeikassen leidt, maar bestaat nog te veel uit losse maatregelen. Voor de voorgestelde ingrijpende veranderingen in de economie en samenleving is het opbouwen en versterken van draagvlak cruciaal, aldus de Raad van State. In dat licht is het volgens hem van groot belang om de baten van de energie- en klimaattransitie goed in beeld te brengen, kosten en baten evenwichtig te verdelen, en te zorgen voor een kosten-efficiënte aanpak. De Afdeling advisering van de Raad van State benadrukt in haar beschouwing dat het aankomt op een goede uitvoering van de voorgestelde klimaatregelen om het voor burgers en bedrijven haalbaar en betaalbaar te houden en meer in algemene zin voldoende draagvlak voor het beleid en de maatregelen te behouden:

‘Voor een succesvolle uitvoering van het klimaatbeleid is de inzet van de gehele samenleving nodig: overheden, (markt)partijen en burgers. Dat vraagt om nieuwe vormen van samenwerking en betrokkenheid. De Afdeling vraagt specifiek aandacht voor het grote belang van samenwerking tussen alle bestuurslagen van de overheid. Voorop staat daarbij de noodzaak van voldoende sturing op nationaal niveau en van de totstandkoming van (wettelijke) kaders. Tegelijkertijd hebben de medeoverheden een belangrijke taak bij de uitvoering van belangrijke delen van het klimaatbeleid. Dat kan spanning opleveren en vergt duidelijkere afspraken dan nu in het concept-Klimaatplan voorzien’ (...). De urgentie en complexiteit van de energie- en klimaattransitie vraagt ten slotte ook om een samenhangend pakket van wetgeving, zodat ook met de wetgeving de noodzakelijk reductie van broeikassen daadwerkelijk en tijdig gerealiseerd kan worden. In de ogen van de Afdeling is daarvoor een samenhangend wetgevingsprogramma nodig, waarbinnen stevige sturing, samenwerking en coördinatie plaatsvindt’.⁷¹

69 Met beide planbureaus heeft de Afdeling advisering van de Raad van State werkafspraken gemaakt. Daarnaast zal de Afdeling advisering bij haar toetsing van het klimaatbeleid – net als bij haar reguliere adviestaak inzake regelgeving – ook gebruik maken van rapporten van adviesraden- en colleges (zoals de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Algemene Rekenkamer), toezichthouders (zoals De Nederlandsche Bank) en private partijen. Ook betreft de Afdeling advisering bij haar toetsing regelgeving, rechtspraak en wetenschappelijke literatuur.

70 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 32 813, nr. 406 (bijlage).

71 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 32 813, nr. 406 (bijlage, p. 2).

Het Klimaatakkoord in het kader van goed openbaar bestuur

Klimaatbeleid is bij uitstek een politiek onderwerp. Zeker de laatste jaren is ook in Nederland de politieke – en maatschappelijke – discussie over dit onderwerp nadrukkelijk gevoerd. Er zijn diverse redenen voor het politiseren van klimaatbeleid. Allereerst is er in de samenleving een immer polariserende discussie tussen de ‘klimaatalarmisten’ en de ‘klimaatontkenners’. Klimaatstandpunten van burgers lijken in twee kampen uiteen te vallen, waarbij beide zijden elkaar beschuldigen van het vertellen van onwaarheden. Een vrij hardnekkige tegenstelling, doordat het een fundamentele discussie betreft: de metafysica van de klimaatwetenschap. Klimaatstandpunten geven ook uitdrukking aan andersoortige affecten: zij met een hoog vertrouwen in instituties (waaronder wetenschap) versus zij met een zekere mate van wantrouwen jegens deze instituties.

In het verlengde van deze publieke wetenschapsfilosofische discussie ligt de vraag in hoeverre wetenschap ons kan leiden. De wetenschappelijke expertise leert ons over de dreiging, de oorsprong, de risico’s en de mogelijke uitwegen. De politiek is echter aan zet om te bepalen wie wat en wanneer moet gaan doen en betalen. Hoe zeer er ook een beroep wordt gedaan op wetenschappelijke expertise, iedereen weet: waar miljarden spelen, zijn de belangen goed georganiseerd. Daarom is het al te zeer vertechnocratiseren van klimaatbeleid op zichzelf een politieke manoeuvre. Uiteindelijk zullen fundamentele politieke keuzes gemaakt moeten worden.

Dit moet bovendien gebeuren binnen een krachtenveld dat sterk is georganiseerd. Van overheden tot bedrijven en ngo’s; er zijn vele organisaties die veel middelen tot hun beschikking hebben (en ook aanwenden) om hun belangen te verdedigen. Deze verdediging wordt nodig geacht, omdat de maatregelen die het klimaatbeleid hanteert zwaar zijn. Financieel en fiscaal gaat het om miljarden aan subsidies, belastingen, heffingen en accijnzen. Juridisch gaat het om wetgeving die verbiedt en gebiedt. Een sterk krachtenveld dat moet omgaan met zware middelen: een woelige politieke arena.

Vanuit het perspectief van de waarden van goed openbaar bestuur tekent zich hier een paradox af. Hoe *moeilijker* het is om goed te besturen, hoe *belangrijker* het is om goed te besturen. Juist wanneer de in het geding zijnde waarden en belangen zo zwaar en fundamenteel zijn, neemt het belang toe dat er sprake is van democratische en rechtsstatelijke besluitvorming om een rechtvaardige uitkomst te borgen.

Vanuit het perspectief van de representatie ontstaat een diffuus beeld. Allereerst is er in de *formele* representatie sprake van een nadrukkelijke poging het parlement bij het akkoord te betrekken. Dat begint met de opname in het *Regeerakkoord* van de aankondiging van een akkoord en van de formulering van

concrete doelstellingen en maatregelen die het akkoord moeten vormgeven. Het gelijktijdig wetstraject van de Klimaatwet is met brede parlementaire steun in beide Kamers bevestigd. Ook is de Kamer meermaals tijdens het proces door de minister geïnformeerd, waarbij ook is gedebatteerd. Tot slot was er een brede politieke meerderheid nodig voor het *Klimaatakkoord*, waardoor diverse politieke partijen – ook vanuit de oppositie – gedurende de laatste onderhandelingsfasen nog hun input hebben kunnen leveren voor beleidsmaatregelen. Zo is er bijvoorbeeld uiteindelijk toch een CO₂-heffing gekomen. Daarmee is dit akkoord volgens het formele democratisch proces tot stand gekomen, met inbreng van zowel coalitie- als oppositiefracties van de Tweede Kamer.

Wat betreft *beschrijvende* representatie kan worden gesteld dat de diverse maatschappelijke sectoren zelf goed zijn vertegenwoordigd. Het departement stelde de tafels samen op basis van brede dekking van de organisatie, plus een concreet mandaat om mee te mogen praten. Een veelgehoorde kritiek op de samenstelling was echter wel: Waar is ‘de gewone burger’ die dit allemaal moet gaan betalen? Natuur- en milieuorganisaties handelen vaak op basis van overtuigingen en waarden, maar deze worden niet altijd gedeeld door de gehele samenleving. Vertegenwoordigers van sectoren handelen op basis van belangen, maar dit zijn wel vaak particuliere belangen en dus ook niet altijd direct en automatisch het algemeen belang van de gehele samenleving. De vraag waar de burger *substantieel* werd vertegenwoordigd aan tafel is daarmee wellicht terecht. Aan de andere kant kan worden gesteld dat de plek van het algemeen belang moet worden vertegenwoordigd in het parlement en niet aan een sectortafel. Deze beschrijvende representatie is verder in het nauw gekomen doordat een deel van de natuur- en milieuorganisaties en werknemersorganisaties eind 2018 van tafel zijn gegaan en zijn zegen aan een concept-akkoord introk.

Ook wat betreft *symbolische* representatie is het van belang dat natuur- en milieuorganisaties en vakbonden het concept-*Klimaatakkoord* van eind 2018 niet steunden. Zij meenden dat de industrie teveel effectieve maatregelen blokkeerde en dat zij daarmee niet echt een goede onderhandelingspartner vormde. Daarnaast zijn er de wereldwijde Klimaatmarsen door scholieren geweest – de Klimaatspijbelars – die als jonge generatie stellen dat zij nog het langst op deze aarde moeten leven, dus daarmee een groot belang hebben bij maatregelen die klimaatverandering tegengaan, maar zich onvoldoende vertegenwoordigd vinden in de partijen en de belangen die het *Klimaatakkoord* handen en voeten gaven en geven.

De behoorlijkheid van dit akkoord lijkt op diverse normen voldoende tot goed te zijn verwezenlijkt. De nadrukkelijke doelstelling – vastgelegd in *Regeerakkoord*, *Klimaatakkoord*, Parijsakkoord en in de Klimaatwet – maakt dat er een

duidelijke wettelijke verplichting voor de overheid is om de uitstoot van CO₂ te reduceren. Dat komt ten minste de *rechtmatigheid* van klimaatbeleid *an sich* ten goede, doordat de overheid wettelijk aansprakelijk wordt gesteld voor het handelen op basis van deze norm. De Urgenda-zaak is vooralsnog veel bediscussieerd doordat er niet direct duidelijk is op welke wettelijke grond de rechter kan oordelen. Met het creëren van specifieke wetgeving is handelen door de overheid expliciet juridisch afdwingbaar bij de rechter.

Qua *integriteit* zijn er geen signalen dat ambtenaren en andere bij het onderhandelingsproces betrokken partijen oneigenlijk onder druk zijn gezet.

Met betrekking tot *transparantie* is het goed om op te merken dat veel beleidsdocumenten actief op internet zijn gepubliceerd op een eigen website van de rijksoverheid. Daarnaast is het akkoord in de media heftig bediscussieerd. Er zijn veel tussentijdse momenten geweest waarop het akkoord in de publieke belangstelling kwam, bijvoorbeeld bij tussentijdse doorberekeningen van voorgestelde maatregelen. Daarmee hebben de planbureaus een cruciale functie in de transparantie van tussentijdse onderhandelingsresultaten en wordt het maatschappelijk debat aangezwengeld.

Het *presterend vermogen* van dit akkoord kan logischerwijs pas in de toekomst worden geëvalueerd. Toch kunnen een aantal zaken worden opgemerkt over hoe het akkoord anticipeert op prestaties. Allereerst is het belangrijk dat – zoals eerder gesteld – de doelstellingen zo helder, concreet en meetbaar mogelijk zijn geformuleerd. Iedereen die deelnam aan het *Klimaatakkoord* wist wat de opgave was, niemand kon claimen dat het minder zou moeten zijn. Aan deze doelstellingen zijn hierna opeenvolgende kabinetten te houden, waarmee ten minste het op termijn mogelijk is om goed te evalueren, vervolgens partijen aan te spreken op de voortgang en om een *borging* in te richten die garandeert dat partijen zich daar aan houden. Ondertussen vinden natuur- en milieuorganisaties dat de voorgestelde maatregelen niet ver genoeg gaan, niet dwingend genoeg zijn en niet voldoende worden geborgd. Een akkoord dat allerlei sectoren bij onderhandelingen wil betrekken loopt het risico dat pijnlijke, maar effectieve maatregelen niet worden genomen. Een voorbeeld is de CO₂-heffing die aanvankelijk onvoldoende (politiek) draagvlak had, terwijl hiervan wel is aangetoond dat het een effectieve maatregel zou zijn. Een andere belangrijke kritiek op de doelmatigheid van de maatregelen is dat vooralsnog maatschappelijke onrust bestaat over hoeveel de klimaattransitie individuele huishoudens gaat kosten.

De *veerkracht* van het akkoord moet blijken. Een eerste test zal zijn in hoeverre nieuwe politieke realiteiten zich in de toekomst laten gelden, maar vooralsnog lijkt er sprake van een lerend vermogen – ook in de politiek. Lange tijd was bijvoorbeeld het ‘rekeningrijden’ een politieke no-go, maar nieuwe ontwikkelin-

gen dwingen de politiek mee te gaan. Doordat elektrische auto's – en de voorziene stijging van het gebruik daarvan – zullen leiden tot dalende brandstofaccijnsinkomsten en minder opbrengst uit de motorrijtuigenbelasting. *Ceteris paribus* krijgen ook de provincies te maken met dalende inkomsten, namelijk minder opcenten op de teruglopende motorrijtuigenbelasting. De rijksoverheid en in haar kielzog de provincies gaan dan ook op zoek naar alternatieve belastingen en/of aanpassing van de bestaande tarieven.

Het akkoord is een belangrijke stap om het klimaatbeleid integraal en groot-schalig te institutionaliseren in Nederland. Daarmee zal het zich nadrukkelijk gaan doen gelden en zal de maatschappij hier zichtbaar door veranderen. Er zullen door de hoge inzet zeker maatschappelijke uitkomsten zijn. De opgave die zich met de uitwerking van maatregelen en de implementatie daarvan wel nadrukkelijk zal blijven voordoen is of het voor de gehele maatschappij gunstige uitkomsten heeft en niet alleen voor een smaldeel. Er is voor verschillende sociaal-economische strata in de samenleving een ander type belang gemeoid met het *Klimaatakkoord*. Daar zich rekenschap van geven en een balans in vinden zal de *verbindende* kracht van dit akkoord vergroten.

4.3 CASUS: HET NATIONAAL PREVENTIEAKKOORD

Op 23 november 2018 sloot het kabinet-Rutte III met meer dan 70 maatschappelijke partijen het *Nationaal Preventieakkoord*.⁷² Het sluiten van een maatschappelijk akkoord gericht op gezondheidspreventie was aangekondigd in het *Regeerakkoord*.⁷³ Inhoudelijk stelt het *Regeerakkoord* daarover:

'De focus van het akkoord moet liggen op de aanpak van roken en overgewicht. (...) We steunen de doelstelling om te komen tot een rookvrije generatie en verhogen de tabaksaccijns. Problematisch alcoholgebruik wordt aangepakt.'

Het kabinet stelde daarnaast dat maatregelen in het kader van preventie 'bevoezen effectief' moeten zijn. Staatssecretaris Blokhuis van het ministerie van VWS kreeg de opdracht om met maatschappelijke partijen om tafel te gaan om gezamenlijk dit akkoord te sluiten.

72 Zie publicatiebericht website Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezondheid-en-preventie/nationaal-preventieakkoord>.

73 'Er wordt een nationaal preventieakkoord gesloten met patiëntenorganisaties, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, gemeenten, sportverenigingen en -bonden, bedrijven en maatschappelijke organisaties', in: *Regeerakkoord 2017-2021, Vertrouwen in de toekomst*, Den Haag, 10 oktober 2017, p. 13.

Achtergrond van het akkoord

Maatschappelijke organisaties hebben tijdens de kabinetsformatie gepleit voor een preventieakkoord.⁷⁴ Zij hadden eigen redenen om aan te dringen op een dergelijk akkoord.⁷⁵ Zij benadrukten sterk het welzijnsaspect van gezondheid, waardoor preventie voor hen van belang is. Daarnaast is de achtergrond waartegen het akkoord is gesloten er een van almaar stijgende zorgkosten. Deze drukken zwaar op de rijksbegroting, hetgeen in het licht van de vergrijzing zich naar alle waarschijnlijkheid niet zomaar zelf zal oplossen. Cijfermatig is de schatting dat leefstijl gerelateerde gezondheidsklachten tot jaarlijkse zorgkosten van negen miljard euro en tot 35.000 doden leiden.⁷⁶ Dit leidt tot een paradigmaverschuiving waarbij het perspectief op gezondheid niet alleen bestaat uit *cure* en *care*, maar ook uit preventie. Gezond worden en gezond blijven is zowel voor het welzijn van mensen beter, als voor de overheidsfinanciën, zo gaat de beleidstheorie.

De drie thema's die vaak werden genoemd zijn overgewicht, roken en alcoholgebruik. Daarom pleitten deelnemers voor een 'integrale aanpak' en 'samenwerking tussen domeinen'. Veel deelnemers pleitten ervoor om bij een akkoord vooral te putten uit wat al goed werkt (*evidence based*) en aan te sluiten bij lopende programma's op het terrein van preventie. Bij de presentatie van het Preventieakkoord schetste staatssecretaris Blokhuis de urgentie van dit akkoord als volgt:

'Jaarlijks sterven 35.000 Nederlanders door roken, overgewicht of probleemdrinken. Zij zijn samen de grootste oorzaak van ziekte en leiden jaarlijks tot zorgkosten van 9 miljard euro. De afspraken in het Preventieakkoord hebben gevolgen voor iedereen in Nederland. Door deze drie onderwerpen aan te pakken, kan de gezondheid voor heel veel Nederlanders verbeteren. Gezonde voeding is bijvoorbeeld een maatregel voor iedereen, niet alleen voor mensen met overgewicht. En door roken te voorkomen, zijn er minder meerokers.'

74 *Nationaal Preventieakkoord*, p. 3.

75 Begin 2017 had een aantal landelijke organisaties, waaronder de SER, GGD GHOR-Nederland, de Landelijke Federatie Gezondheid, VNO/NCW, onderwijsorganisaties en de VNG het initiatief voor een Preventieakkoord genomen. Het ging om een 'Preventiealliantie' onder voorzitterschap van de SER, die in de aanloop naar het kabinet-Rutte III met het ministerie van VWS nadacht over de inhoud en het proces van het beoogde Preventieakkoord. De alliantiepartners stelden dat een goede gezondheid van belang is voor het participeren in de samenleving en op de arbeidsmarkt, en bovendien zorgt voor een beheersing van de kosten voor gezondheidszorg. De groeiende gezondheidsverschillen tussen mensen als gevolg van de sociaal-economische situatie baarden daarbij extra zorgen bij de initiatiefnemers. Zie: VNG, *Gemeenten en het Preventieakkoord*, Position Paper, Den Haag, 23 november 2018 (https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/gemeenten-en-het-preventieakkoord_20181123_002.pdf), en:

76 'Preventieakkoord: vrijwillig afzien van je biertje en je broodje kroket', in: *NRC Handelsblad*, 22 november 2018.

Leiding vanuit het departement

Het ministerie van VWS heeft zelf actief maatschappelijke partijen uitgenodigd om deel te nemen aan de totstandkoming van het beoogde preventieakkoord, omdat de staatssecretaris bewust méér partijen bij het akkoord wilde betrekken dan enkel die partijen die aanvankelijk hadden gelobbyd tijdens de kabinetsformatie. Daarnaast meldden ook veel maatschappelijke partijen zichzelf om deel te nemen aan de totstandkoming van het preventieakkoord. Staatssecretaris Blokhuis was persoonlijk zeer betrokken en hechtte eraan dat het akkoord ‘van iedereen’ zou zijn. Om het akkoord ook van het parlement te laten zijn, zegde staatssecretaris Blokhuis de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de begroting van VWS op 14 december 2017 toe deze op de hoogte te zullen houden van de stand van zaken rond het *Nationaal Preventieakkoord*. Dat deed hij met een Kamerbrief op 6 februari 2018.

Inrichten van de onderhandelingen

Het *Nationaal Preventieakkoord* stond aangekondigd in het *Regeerakkoord*, mede doordat een aantal maatschappelijke partijen tijdens de kabinetsformatie hiervoor heeft gelobbyd. In het *Regeerakkoord* werden ‘roken’ en ‘overgewicht’ vervolgens genoemd als onderwerpen die ten minste in het akkoord zouden moeten komen. Toch is als start van het preventieakkoord er allereerst voor gekozen om in de periode december 2017 – januari 2018 vijf verkennende tafels met ruim zeventig deelnemers uit verschillende sectoren in te richten om alle mogelijke onderwerpen te verkennen die uiteindelijk in het preventieakkoord zouden moeten komen. Staatssecretaris Blokhuis was bij alle rondetafelgesprekken aanwezig.

Preventie is een breed onderwerp waar in potentie veel partijen iets mee zouden kunnen, en waar veel partijen al mee bezig zijn. De deelnemers vonden dat een akkoord een duwtje zou moeten geven ‘waar dit nodig is’, zodat maatschappelijke partijen de ruimte zouden krijgen om ‘het verschil te maken’ en vonden een belangrijk voordeel van een akkoord dat het wederkerig is en dat het de verantwoordelijkheden van partijen kan vastleggen.⁷⁷ Er is geïnventariseerd wat er in de samenleving al aan initiatieven bestaan ten aanzien van preventie. Wat speelt er, wat zijn de goede ideeën en is er een bepaalde samenhang in te vinden? Ook is er aan partijen gevraagd hoe zij een preventieakkoord voor zich zien. Vervolgens is geselecteerd: waar zit de hoogste ziektelast en waar liggen daarvoor kansen. Gekozen is voor drie thema’s: roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik. Deze focus is vervolgens ook in een brief aan de Kamer gemeld.

77 *Preventie houdt je gezonder. Verslag van rondetafelgesprekken ter voorbereiding van het Nationaal Preventieakkoord*. Bijlage bij de brief d.d. 2 februari 2018 van staatssecretaris Blokhuis van VWS aan de Tweede Kamer, over de voortgang van het Nationaal Preventieakkoord.

Op 20 april 2018 is begonnen met drie onderhandelingstafels per thema met als doel het maken van bindende afspraken.⁷⁸ De deelnemende partijen vertegenwoordigden een rijk scala aan maatschappelijke belangen: onderwijsvertegenwoordigers als de PO- en VO-raad, de zorgverzekeraars, vertegenwoordigers van horeca- en alcoholketens, ouderenbonden, sportbonden, geneeskundige professionals enzovoorts.⁷⁹ De drie deeltafels hebben hun eigen onderhandelingstrajecten doorlopen. Voor elke tafel zijn er gemiddeld zeven momenten geweest waarop alle partijen per deelonderwerp samen zijn gekomen.

Aan de onderhandelingstafels is allereerst gevraagd: wat zijn onze gedeelde uitgangspunten, welke feiten, ontwikkelingen en trends delen we en waar willen we naar toe? Deze gesprekken vonden bijvoorbeeld voor de alcoholtafel in de eerste twee bijeenkomsten plaats. Er zat aan elke tafel een wetenschappelijk expert die met presentaties de laatste wetenschappelijke stand van zaken schetste.⁸⁰ Tijdens vervolgbijeenkomsten werd er expliciet gevraagd aan deelnemers: wat kunnen jullie doen? Er werden ideeën geïnventariseerd en bediscussieerd: is dit voldoende, werkt dit, wie moet hoeveel betalen? Informeel ontstonden los van de tafels ook deelgroepen per cluster op deelonderwerpen. Per tafel is een onafhankelijk voorzitter benoemd, op voorspraak van staatssecretaris Blokhuis.⁸¹ Deze voorzitters waren streng op twee punten: hadden de onderhandelingspartners een mandaat en betrokken zij hun eigen achterban actief bij de onderhandelingen? Daarmee werd geborgd dat de afspraken brede en harde dekking hadden en er geen onenigheid binnen achterbannen zou ontstaan nadat het akkoord zou zijn gesloten.

De samenhang van de uitkomsten van de drie thematafels werd besproken aan een *verbindingstafel*. Deze kon formeel inhoudelijke en procesmatige aandachtspunten meegeven aan de voorzitters, en kon meedenken over knelpunten en financiële vraagstukken die bij de thematafels aan de orde konden komen. Ook zou aan de verbindingstafel worden doorgesproken over onderliggende vraagstukken die met gezondheidsverschillen samenhangen. De verbindingstafel mocht alleen advies geven en niet inhoudelijk ingrijpen op de drie thematafels. De verbindingstafel werd voorgezeten door staatssecretaris

78 *Nationaal Preventieakkoord*, p. 3.

79 *Nationaal Preventieakkoord*, p. 71, lijst met deelnemende organisaties.

80 Marc Willemsen (hoogleraar Tabaksontmoediging aan de Universiteit Maastricht) voor de rooktafel, Jaap Seidell (hoogleraar Voeding en gezondheid aan de VU) voor de tafel overgewicht, en Ninette van Hasselt (deskundige alcohol bij het Trimbosinstituut) voor de tafel problematisch alcoholgebruik.

81 Jolande Sap (GroenLinks, voorzitter Federatie voor Gezondheid) zat de rooktafel voor, Erik van der Burg (VVD, wethouder Amsterdam) de tafel overgewicht, en Leon Meijer (Christen-Unie, wethouder Ede) de tafel problematisch alcoholgebruik.

Blokhuis.⁸² Informeel was de functie van de verbindingstafel om een overkoepelend verhaal te schetsen over preventie: een logica die de diverse thema's en partijen samenbracht in één narratief dat kon worden uitgedragen. Er was daarnaast ook een klankbordgroep van partijen die oorspronkelijk hadden gelobbyed (de 'Preventiealliantie') voor het preventieakkoord.⁸³ Het doel daarvan is ook geweest om partijen (een gevoel van) *issue ownership* te geven: dit akkoord is van iedereen.

Toen het akkoord zijn vorm begon te krijgen is een concept bij de coalitiefracties neergelegd, zodat er ook parlementaire input – althans van de coalitiefracties – kon worden geleverd op de inhoud. Na ongeveer anderhalve maand kwam het concept met parlementaire op- en aanmerkingen terug om te worden voorgelegd aan de laatste bijeenkomsten van de overlegtafels. Er is geprobeerd om het parlement actief te betrekken tot waar het wet- en regelgeving betreft. Tegelijkertijd wordt gesteld dat het preventieakkoord inzet op een brede maatschappelijke beweging waar ook grote bedrijven en instellingen zelf 'acties' opzetten. Over dergelijk beleid heeft het parlement vanzelfsprekend niet veel inspraak en daarmee dus een kleinere rol.

Een opvallend gegeven is dat de tabakslobby niet welkom was aan de rooktafel.⁸⁴ Overheidsbreed is het principiële uitgangspunt dat terughoudend moet worden omgegaan met de tabaksindustrie. Deze mag niet mee-onderhandelen over overheidsbeleid. Daarmee werd een WHO-richtlijn gevolgd. Contact is er alleen als het de uitvoering van wet- en regelgeving betreft.⁸⁵ Hoewel VNO-NCW zich kritisch heeft uitgelaten – denk bijvoorbeeld aan de positie van de kleine sigarenboer op de hoek van de straat⁸⁶ – was er onder alle partijen

82 Partijen aan de Verbindingstafel zijn: VWS (voorzitter), SER (namens Klankbordgroep), GGD GHOR, Bernard van Leer Foundation, Noaber Foundation, Samenwerkende Gezondheidsfondsen (SGF), VNO-NCW, MKB Nederland, de drie voorzitters van de thematafels, en Onno van Schayck, hoogleraar Preventieve geneeskunde aan de Universiteit Maastricht.

83 De staatssecretaris bespreekt de voortgang periodiek met de Klankbordgroep Preventie, (onder leiding van de voorzitter van de SER). Vanuit de brede maatschappelijke vertegenwoordiging geeft de klankbordgroep reflectie op het proces en de inhoud van het preventieakkoord, met speciale aandacht voor de achterliggende problematiek bij gezondheidsproblemen, en de samenhang tussen de aanpak van gezondheidsproblemen onder andere in en rond werk, het sociaal domein, schulden, en sociaal-economische gezondheidsverschillen. Deelnemers van de klankbordgroep zijn: Agenda voor de Zorg, Bernard van Leer Foundation, Federatie voor Gezondheid, GGD GHOR Nederland, LHV, MBO-raad, MEE NL, Noaber Foundation, NOC*NSF, Patiëntenfederatie Nederland, Pharos, PO-raad, Samenwerkende Gezondheidsorganisaties, SER, Sociaal Werk Nederland, VNG, VNO-NCW, MKB Nederland, VO-raad, Onno van Schayck, hoogleraar Preventieve geneeskunde aan de Universiteit van Maastricht.

84 *Nationaal Preventieakkoord*, p. 12.

85 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/roken/transparant-over-contact-tabaksindustrie>.

86 <https://www.vno-ncw.nl/forum/het-preventieakkoord-hier-moet-je-straks-vrijwillig-van-afzien>.

van deze tafel een sterke consensus dat roken zoveel als mogelijk uitgebannen moet worden. Dat gaat niet lukken met de tabakslobby als onderhandelingspartner aan tafel.

Preventiebeleid

Het akkoord bestaat uit drie deelakkoorden. In elk deelakkoord wordt op diverse terreinen geïnventariseerd waar preventiewinst te behalen valt, zoals bij het inrichten van de fysieke ruimte of de ontsluiting van preventiekennis aan publiek. Er worden zéér concrete doelstellingen geformuleerd in jaartallen, streefcijfers en argumentatie. Daaraan worden vervolgens ‘acties’ verbonden, waarbij is aangegeven welke partij wat voor ‘actie’ gaat ondernemen. Daarnaast is het niet alleen een opsomming van maatregelen, maar wordt er ook een groter verhaal over de nut en noodzaak verteld. Daarmee wordt een breed maatschappelijk discours bepaald dat de logica van preventie verankert als maatschappelijke verantwoordelijkheid; iets waar je iets mee moet.

Onderling verschillen de deelakkoorden wel in type maatregelen. De drie gezondheidsbedreigende thema’s Roken, Overgewicht en Problematisch alcoholgebruik werden expliciet in het *Regeerakkoord* genoemd, zij het in verschillende mate. Over roken werd in het *Regeerakkoord* al opgemerkt dat er een rookvrije generatie moest komen en dat de accijnzen omhoog zouden gaan. Daarmee had dit deelonderwerp al meer richting door een doelstelling (rookvrije generatie) en een maatregel (accijnsverhoging) dan de andere onderwerpen.

Volgens betrokkenen is een opbrengst van het proces van het sluiten van een akkoord dat je met veel partijen in contact en gesprek bent gekomen en iets gezamenlijks doet. Dat is soms in kleine stapjes, maar die kleine stapjes worden wél gezamenlijk gezet. Gaandeweg ontwikkel je daarmee samen een perspectief op de doelstellingen, probleemdefinities en ambitieformulering. Hiermee ontwikkel je niet alleen draagvlak in de maatschappij, maar ook in politiek. De VVD en de ChristenUnie denken principieel wellicht anders over preventie, maar kunnen zich beter vinden in een akkoord dat het resultaat is van brede consultatie én dat burgers niet al te erg dwingt, maar ‘gezonde keuzes’ aantrekkelijker maakt. En dat bovendien idealiter de publieke zorgkosten beperkt. Deze politieke realiteit maakte het mogelijk om ‘harde’ doelen af te spreken, maar wel met behulp van ‘zachte’ maatregelen.⁸⁷

De ambities die uiteindelijk zijn geformuleerd aan deze tafels zijn dan ook hard en worden niet meer aangepast, ook niet nadat het RIVM in een eerste *quick scan* kritisch was over de effectiviteit van de maatregelen. Ook na kritiek

87 *NRC Handelsblad*, 23 november 2018, ‘Dit was het hoogst haalbare voor staatssecretaris Blokhuis’.

van wetenschappers bleven de doelstellingen overeind. Het is volgens betrokkenen soms moeilijk om ‘effectieve’ maatregelen te treffen omdat je (1) niet altijd precies weet wat werkt, (2) je niet altijd het maatschappelijke momentum hebt voor maatregelen en (3) er in de toekomst ook nog nieuwe maatregelen kunnen worden genomen die de doelstellingen kunnen halen, (4) het uiteindelijk recht moet doen aan het politieke krachtenveld.

Kritische geluiden – ook onder deelnemers – richtten zich op de succesvolle lobby van de industrie die bepaalde wettelijke maatregelen buiten de deur heeft weten te houden, denk bijvoorbeeld aan hogere accijnzen op alcohol en een zogeheten ‘suikertaks’.⁸⁸

Een opvallende bevinding uit de *quick scan* door het RIVM naar de vermoedelijke impact van het *Nationaal Preventieakkoord* laat zien dat er een verschil is in de doelmatigheid van de maatregelen tussen de drie deelakkoorden. De maatregelen tegen roken gaan waarschijnlijk bijdragen aan het behalen van de geformuleerde doelstellingen, terwijl dit voor de bestrijding van overgewicht en alcoholgebruik vooralsnog niet zo is.⁸⁹ Er kan worden gespeculeerd of dit samenhangt met de afwezigheid van de tabaksindustrie aan de rooktafel:

‘De overlegtafel is voor de overheid een handige methode de eigen verantwoordelijkheid te omzeilen en die neer te leggen bij maatschappelijke partners. Dat klinkt goed, ware het niet dat aan de tafels het bedrijfsleven dominant is. Je zag het mooi bij de gezondheidstafels van Paul Blokhuis. De enige tafel waaraan harde afspraken werden gemaakt was de rooktafel, zonder de tabaksfabrikanten. Een Schipholtafel zonder Schiphol zit er voorlopig niet in, maar het zou wel schelen.’⁹⁰

Het RIVM zal jaarlijks over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen uit het *Nationaal Preventieakkoord* rapporteren. Die voortgangsrapportages worden eens in de vier jaar aangevuld met een projectie van de ambities gericht op 2040.

Staatssecretaris Blokhuis ziet het *Nationaal Preventieakkoord* als een tussentap, als een startsignaal voor de uitvoering van de gemaakte afspraken. Van belang is een verdere doorvertaling naar lokale aanpakken. Daarmee ontstaat brede doorwerking in de samenleving. Gemeenten pakken inmiddels op eigen

88 *NRC Handelsblad*, 11 april 2019, ‘Voedings- en alcohollobby fruiken preventieakkoord’.

89 RIVM, *Quicksan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord*, Bilthoven, november 2018. Martin Sommer schreef hierover: ‘Wie niet aan tafel zit, staat op het menu’ (*de Volkskrant*, 1 december 2018).

90 Bert Wagendorp, ‘Groeï-obsessie’, column in: *de Volkskrant*, 27 november 2018.

initiatief lokale preventieakkoorden op en de VNG heeft zich gecommitteerd om hen hierin te ondersteunen. Wethouders, raadsleden, ambtenaren gaan zichzelf naar aanleiding van een nationaal akkoord ook afvragen wat zij als gemeente kunnen doen in het kader van preventie. Het Bestuurlijk Overleg Publieke Gezondheid (VNG, GGD, GHOR en wethouders) speelt hier een belangrijke rol. Aansluiting wordt gemaakt met de Landelijke Nota Gezondheidsbeleid (2019) en de daarop volgende lokale nota's gezondheidsbeleid. VWS nodigt nadrukkelijk nieuwe partijen uit deel te nemen aan de beweging die het Preventieakkoord in gang wil zetten.

Doordat op deze wijze breed draagvlak wordt georganiseerd, ontstaat er een herkenbaar verhaal. Dat zorgt ervoor dat ná het sluiten van het akkoord ook andere organisaties, zoals scholen en supermarkten, zichzelf gaan afvragen wat zij in het kader van preventie kunnen doen. Zij kunnen dan op deelonderwerpen hun eigen acties ontwikkelen. Ondanks het feit dat veel lokale overheden, (semi) publieke instellingen en private partijen niet bij de onderhandelingen aan tafel zaten, committeerden velen van hen zich na afloop van het akkoord wel aan de doelstellingen van het Preventieakkoord: een 'zwaan kleef aan'-effect, zoals door staatssecretaris Blokhuis beoogd.

Het Nationaal Preventieakkoord in het kader van goed openbaar bestuur

Door de open uitnodiging aan maatschappelijke partijen om deel te nemen aan de onderhandelingstafels van het Preventieakkoord is expliciet gezocht naar breed maatschappelijk draagvlak. De vraag is echter wel hoe representatief deze partijen zijn. Allereerst is door het ministerie van VWS vooraf beoordeeld of partijen (1) een brede, landelijke dekking hadden en of (2) deze partijen actief konden bijdragen.⁹¹ Daarmee is geprobeerd om er voor te zorgen dat de deelnemende partijen *beschrijvend* representatief waren. Dit is het geval als deze partijen hun sector vertegenwoordigen. Als het erom gaat of deze partijen ook de samenleving vertegenwoordigen is het minder duidelijk representatief: partijen aan tafel zijn overduidelijk vanuit een professionele invalshoek betrokken, terwijl het akkoord effecten heeft op de burgersamenleving.

In termen van representativiteit is dit akkoord dan ook interessant doordat twee vormen van representatie met elkaar conflicteren.⁹² De deelnemers aan

91 VWS hanteerde een format waarbij partijen is gevraagd naar de ambities van de betreffende organisatie, wat hun eigen acties/inzet zou zijn om daar toe te komen en wie ze daarbij nodig hebben.

92 Caelesta Braun, 'Het Nederlandse Poldermodel langs de democratische meetlat. Over representativiteit, verantwoording en belangenvertegenwoordiging', in: Maarten Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het Poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam, 2016, p. 37-60. Braun onderscheidt vier typen representatie: formeel (procedureel), beschrijvend (kenmerken), substantieel (belangen) en symbolisch (ervaring).

het akkoord claimen dat het beleid op uitkomstniveau de gezondheid van de gehele samenleving betreft. Een bekend gegeven is bijvoorbeeld dat laagopgeleiden een slechtere gezondheid hebben. Dit akkoord zet daarmee dan ook *substantieel* in op juist het verbeteren van hun gezondheid, waarmee hun werkelijke belangen – verbeterde gezondheid – worden gediend. Van buitenaf is echter de kritiek te beluisteren dat het Preventieakkoord een betuttelakkoord is: na een lange werkdag zwoegen in de bouw willen sommigen gewoon een biertje en een sigaretje om te ontspannen.

Dergelijke argumenten zijn vanuit gezondheidsperspectief niet valide, maar juist dat gegeven toont de eenkennigheid van uitsluitend een gezondheidsperspectief. Onder de noemer van de *symbolische* representativiteit kunnen we stellen dat de vertegenwoordigers aan tafel niet voor iedereen spreken, aldus kritische geluiden uit de samenleving. Wellicht wordt de directe achterban van de deelnemende organisaties vertegenwoordigd, maar ‘de samenleving’ formuleert preventie niet eenstemmig als ‘algemeen belang’. Ironisch kan – enigszins speculatief – worden gesteld dat de dominantie van het gezondheidsperspectief de *substantiële* kloof tussen gezondheid van hoog- en laagopgeleiden wil verkleinen, maar juist door als hoogopgeleiden enkel het gezondheidsperspectief te erkennen de *symbolische* sociale afstand in stand wordt gehouden.

Qua formele representatie is er een ambigue rol weggelegd voor het parlement. Enerzijds zijn de wetsvoorstellen die uit het *Nationaal Preventieakkoord* voortvloeien uiteraard voorgelegd aan de Tweede Kamer en de Raad van State. Daarmee is per wetsvoorstel de invloed van de wetgever mogelijk. Anderzijds voerde de Tweede Kamer pas na 10 maanden (op 3 september 2019) een debat over het gehele *Nationaal Preventieakkoord*, waar meer dan 505 Kamervragen over zijn gesteld.⁹³ Daarmee is de fundamentele discussie over het preventiebeleid behoorlijk laat gevoerd. De Tweede Kamer was in de tussentijd overigens wel middels brieven uitvoerig over de voortgang bijgepraat door staatssecretaris Blokhuis, maar zag daarin kennelijk geen aanleiding om eerder met hem in debat te gaan over het *Nationaal Preventieakkoord*.

Het akkoord is lastig te beoordelen op behoorlijkheid. Er is geen *onrechtmatig* beleid afgesproken of voorzien dat beleid in de toekomst tot onrechtmatige uitvoering zal leiden. Qua *integriteit* is het niet direct duidelijk welke morele waarden er geschonden kunnen worden. Wat betreft *transparantie* kan het proces nog worden verbeterd, doordat er tussentijds weinig naar buiten toe

93 Zie Plenair debat in de Tweede Kamer, 3 september 2019. De lijst van 505 Kamervragen dateert van 18 januari 2019. De antwoorden daarop heeft staatssecretaris Blokhuis, met informatie over de voortgang van het akkoord, op 26 april 2019 gedeeld met de Tweede Kamer.

is gecommuniceerd over de status van onderhandelingen en doordat niet duidelijk is wie waarom tot welke acties heeft besloten.

De uitvoering van de acties ligt in een belangrijke mate bij private partijen. In de toekomst moet blijken of zij zich daadwerkelijk houden aan de gemaakte afspraken. *Borging* en monitoring zullen daarom essentieel zijn voor de mate van behoorlijkheid van dit akkoord.

De uitkomst van het akkoord moet op twee assen worden beoordeeld: doelen en maatregelen. De doelen die zijn gesteld zijn tot stand gekomen na gezamenlijk overleg, eerst in vijf verkenningstafels, vervolgens onder discussie van de drie breed gedragen doelstellingen. Door betrokkenen wordt aangegeven dat de winst van het sluiten van dit akkoord is dat er in cognitieve oriëntatie meer gemeenschappelijkheid is bereikt en daarmee *verbindend* is voor veel partijen. Er wordt een doelstelling gedeeld, een gemeenschappelijk belang geformuleerd en verantwoordelijkheden worden belegd.

Op het niveau van maatregelen is er echter veel minder overeenstemming; sommigen klagen over te eenzijdige perspectieven, te veel uitruil tussen deelbelangen en te weinig effectiviteit. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) zorgt voor *borging* en monitoring van de effectiviteit van de maatregelen. Het parlement krijgt de RIVM-rapportages daarover opgestuurd.

Het akkoord is sterk in het formuleren van gezondheidsdoelstellingen die behaald kunnen worden door leefstijlaanpassingen. Doordat er met dit akkoord integraal en in de breedte een aantal doelen wordt geformuleerd door veel deelnemers, heeft de overheid voortaan een houvast in haar preventiebeleid. Zij kan gaan sturen op deze doelen; hetgeen zij met deze eerste afspraken ook wil gaan doen. Toch is de vraag of de maatregelen voldoende effectief zijn. VWS zelf meent dat dit nooit realistisch te bepalen is voor maatregelen wanneer er een beleidshorizon van 20 jaar is, op zich een valide argument. Daarmee wordt ook tegemoet gekomen aan de openheid die noodzakelijk is om (1) tussentijds te kunnen leren van wat werkt en wat niet werkt en daarop bij te sturen en (2) op veranderende omstandigheden en mogelijkheden en daarop bij te sturen. Het akkoord wint daardoor aan veerkracht.

Ook legt VWS de nadruk op de 'kleine stapjes met elkaar', waarbij het stelt dat juist doordat het akkoord met veel partijen is gesloten, er tenminste in de breedte vooruit wordt gegaan. Veel artsen zijn kritischer en stellen dat maatregelen veel harder moeten zijn om werkelijk de doelstellingen te kunnen behalen. 'Kleine stapjes met elkaar' lijkt op termijn een begaanbare weg. De wetenschap dat roken slecht voor de gezondheid is wordt breed gedeeld, dus op termijn zal het anti-rookbeleid leiden tot de krimp van de tabaksindustrie. Maar stel de overheid zou roken per decreet verbieden en duizenden mensen

werkzaam in en rondom de tabaksindustrie en –verkoop zouden plots werkloos raken, zou dit economisch onverantwoord zijn. De overheid dient ook rekening te houden met de belangen van personen werkzaam in een dergelijke industrie. Ondanks dat artsen menen dat er beter vandaag dan morgen gestopt moet worden met roken, kan niet voorbij worden gegaan aan de maatschappelijke werkelijkheid dat mensen roken en dat er dus ook een zekere economische afhankelijkheid hiervan bestaat.⁹⁴

In het realiseren van publieke waarde is het akkoord dan ook net zo diffuus als de maatschappij dat is. Ja, er wordt door het proces van dit akkoord meer gemeenschappelijke oriëntatie gecreëerd. Nee, het is niet direct in ieders belang of effectief genoeg.

4.4 VERGELIJKING VAN DE TWEE CASUSSEN

Tussen de twee nader beschouwde akkoorden zijn opvallende verschillen en opvallende gelijkenissen te vinden. Het is niet aan de ROB om te beoordelen of de akkoorden ‘succesvol’ zijn in beleidsmatige termen, maar de ROB kan wel aangeven wat in het kader van goed openbaar bestuur goede praktijkvoorbeelden zijn.

Opvallende verschillen

Het *Klimaatakkoord* en het *Nationaal Preventieakkoord* verschillen allereerst sterk in hun doelstelling en maatregelen. Waar voor het *Klimaatakkoord* geldt dat er al een concrete doelstelling was bepaald – die nota bene in het *Regeerakkoord* is opgenomen en is vastgelegd in een eigen wet – geldt voor het *Nationaal Preventieakkoord* dat het proces zelf heeft geleid tot een gezamenlijke formulering van doelstellingen. In navolging van de karakterisering die de NSOB ontwikkelde kunnen we stellen dat het *Klimaatakkoord* een ‘normaliseringsakkoord’ is en het *Nationaal Preventieakkoord* een ‘acceleratieakkoord’.⁹⁵

Het *Klimaatakkoord* is een normaliseringsakkoord doordat het ‘bijdraagt aan institutionalisering van het systeem’.⁹⁶ Het probleem is bekend, de doelstellingen zijn al vastgelegd, vele partijen voelen zich probleemeigenaar en willen een verantwoordelijkheid nemen. Maar wat er moet gebeuren is diepe, institutionele verankering van klimaatbeleid; voorbij de politieke cycli, voorbij sectorale afspraken, en voorbij de diverse schaalniveaus.

94 VNO-NCW pleit dan ook voor de belangen van de kleinere of lokale sigarenboer die door al te rigoureuze maatregelen zouden worden getroffen: <https://www.vno-ncw.nl/forum/het-preventieakkoord-hier-moet-je-straks-vrijwillig-van-afzien>.

95 M. van der Steen e.a., *De kunst van het akkoord. Strategische stappen voor het sturen met akkoorden*, NSOB, Den Haag, juli 2019.

96 M. van der Steen e.a., *De kunst van het akkoord. Strategische stappen voor het sturen met akkoorden*, NSOB, Den Haag, juli 2019, p. 36

Het *Nationaal Preventieakkoord* is een acceleratieakkoord doordat reeds bestaande praktijken op het gebied van preventie zijn geïnventariseerd, zijn samengebracht en integraal tot een verhaal zijn gemaakt. De doelstellingen waren van tevoren niet duidelijk maar er bestond wel een breder gedeelde visie dat ‘preventie’ een nieuw gezondheidsparadigma is dat nog onvoldoende werd benut. Het akkoord wordt bekritiseerd op maatregelniveau (die soms niet effectief genoeg zouden zijn), maar begrepen vanuit de transitiefase waarin preventie zich bevindt is het contextueel niet meer dan redelijk om te stellen dat een gedeelde probleemdefinitie, gedeelde doelstelling, een gedeeld verhaal en een integraal beleidsplan toch het een en ander oplevert.

Voor twee normen zijn er opvallende verschillen tussen deze twee casussen. Allereerst is er een groot verschil in de mate waarin gesproken kan worden van een ‘formeel representatief’ akkoord. Het *Klimaatakkoord* is mede door omliggend, aanvullend en complementair beleid al uitgebreid in de Kamer besproken. Zo is de Klimaatwet waarin de expliciete doelstellingen zijn geformuleerd met ruime meerderheden in beide Kamers gepasseerd, door meerdere kabinetsperiodes heen. Het *Klimaatakkoord* zelf is aangekondigd in het *Regeerakkoord*, waarmee parlement heeft ingestemd. Daarnaast is het concept-akkoord veelvuldig en langdurig door de wetgever besproken, onderwerp geweest van politiek-publiek debat en op basis daarvan aangepast. Voor het *Nationaal Preventieakkoord* geldt echter dat het akkoord pas na een jaar na ondertekening als integraal beleidsproduct is besproken in het parlement. Hoewel ook dit akkoord in het *Regeerakkoord* werd aangekondigd, en de Kamer meermaals tussentijds is geïnformeerd, is er minder parlementaire betrokkenheid geweest dan bij het *Klimaatakkoord*. De coalitiepartijen hebben aan het eind van het onderhandelingsproces mogen reageren, dus er is gepoogd om ‘af te stemmen’ met in elk geval de coalitiefracties. De vraag is wel of iets politiek afstemmen hetzelfde is als een volwaardig parlementair debat dat ook in de samenleving tot maatschappelijke discussie leidt. Voor een volwaardig parlementair debat geldt ‘it takes two to tango’. Als de Kamer – goed geïnformeerd – geen prioriteit geeft aan een debat met de betrokken bewindspersoon over een maatschappelijke akkoord – is dat aan de Kamer. Ondertussen worden specifieke maatregelen uit het *Nationaal Preventieakkoord* wel apart in wetsvoorstellen door de Kamer besproken, waarbij de ‘samenhang’ vooral indachtig is, maar niet expliciet in het aannemen van de maatregelen.

De mate waarin het akkoord verbindend is, is een ander punt van verschil. Het *Nationaal Preventieakkoord* kan met recht een claim leggen op het ‘bij elkaar brengen’ van partijen. Wellicht hangt dit samen met het type akkoord en de fase waarin het preventiebeleid zich bevindt, maar een algemeen geachte winst van het akkoord is dat allerlei maatschappelijke partijen die iets kunnen of willen doen met gezondheidspreventie zijn samengebracht en dat er een gemeenschappelijk verhaal is ontwikkeld dat als beleidslogica de geesten sa-

menbrengt. Voor het *Klimaatakkoord* bleek het lastiger om de betrokken partijen tot consensus te brengen. Hier speelden grote financiële belangen en grote ideologische meningsverschillen. Dit kwam tot uiting in december 2018 toen belangrijke onderhandelingspartners op het terrein van natuur en milieu het toen voorliggende concept-akkoord niet ondertekenden en de onderhandelingstafel verlieten. Later schoven zij weer aan en werkten zij mee aan een definitief akkoord (juni 2019). Eind 2019 hebben de meeste betrokken natuur- en milieuorganisaties het definitieve *Klimaatakkoord* ondertekend, na intern beraad en ledenraadplegingen. Al met al heeft het *Klimaatakkoord* met vallen en opstaan een breed maatschappelijk draagvlak gekregen.

Opvallende overeenkomsten

Voor beide akkoorden geldt dat zij eenzelfde type formule hebben gehanteerd bij het bepalen van de deelnemers aan het akkoord. Voor beide akkoorden geldt dat er een open proces ontstond waarbij partijen zowel zijn gevraagd – door betrokken ministeries dan wel door in eerste instantie genodigde partijen – als zichzelf hebben aangeboden om deel te nemen. In deze open fase is er door de betreffende departementen expliciet gekeken naar twee voorwaarden: vertegenwoordigt de organisatie een brede groep/heeft zij brede dekking en is zij bij machte om ook afspraken te maken op basis van een mandaat. Beide akkoorden kennen een opvallend groot aantal deelnemers dat in de tientallen loopt.

Dit leidde ertoe dat er een dominante gedachte ontstond: er is een evenwichtige vertegenwoordiging. Bij beide akkoorden bestond deze uit sectorale vertegenwoordiging: bedrijven, belangenorganisaties, natuur- en milieu/patiënt-organisaties en overheden. Interessant genoeg heeft hetzelfde type formule voor de selectie van akkoordpartners tot een vergelijkbaar deelnemersbestand geleid. In beschrijvende representatie lijken deze akkoorden dan ook op elkaar.

Datzelfde geldt voor de symbolische representatie: hoe is de representatie door de buitenwacht ervaren. Daar geldt voor beide akkoorden eenzelfde type publieke reactie in de lijn van: waar is de gewone burger in dit geheel? Het *Nationaal Preventieakkoord* raakt aan een moreel verschil van inzicht als het aankomt op welke maatregelen passend zijn. De doelstellingen zullen niet door veel mensen worden verworpen maar de maatregelen worden ervaren als interventie in de privé sfeer van het individu. Daarover is maatschappelijke onenigheid: Wie is de overheid om te bepalen wat ik wel en niet mag eten'. Los van hoe men dit type kritiek waardeert, verraadt het natuurlijk iets over de mate waarin het akkoord wordt gelegitimeerd vanuit de samenleving.

Over het *Klimaatakkoord* komen vanuit de samenleving twee duidelijke signalen: (1) het *Klimaatakkoord* gaat niet ver genoeg voor de grootte van het probleem (het glas is 'half leeg') of (2) de maatregelen uit het *Klimaatakkoord* zijn

te ingrijpend en erg duur voor gewone burgers. Voor beide punten van kritiek geldt dat ‘het klimaat’ wellicht een te fundamenteel onderwerp is om aan een akkoord over te laten. Er is de roep om een stevigere politisering.

4.5 ENKELE LESSEN UIT DE TWEE CASUSSEN

- Wees als departement niet automatisch tevreden over een akkoord waar- aan veel partijen meedoen. Ook niet wanneer de gedachte bestaat dat deze partijen voldoende representatief zijn omdat ze een grote dekking hebben. In de kern beslaat de vertegenwoordiging namelijk vaak ofwel uit een eigen belang ofwel een eenzijdig belang. Veel mensen kunnen deel- genoot zijn van dit belang, vandaar de term dekking, maar er kan nog steeds sprake zijn eenzijdigheid.
- Daarom komt uit de samenleving ook als kritiek: waar zit de gewone bur- ger in dit proces? Deels is de samenleving natuurlijk vertegenwoordigd in de Kamer. Maar wanneer – zoals in het Preventieakkoord – dit ook niet zo veelvuldig, integraal en expliciet in de Kamer wordt behandeld, is het de vraag of de samenleving voldoende is vertegenwoordigd als het alleen via de vertegenwoordigers aan tafel moet gebeuren.
- De procesarchitectuur is zo ingesteld bij deze twee akkoorden dat er een veelheid aan *stakeholders* aan tafel zit. In termen van het ophalen van re- levante kennis en ideeën, het ontwikkelen van draagvlak en het implemen- teren van maatregelen is deze breedte functioneel. Democratisch gezien moet zij echter kritisch worden belicht: is hier – ondanks de veelheid aan partijen – niet toch sprake van eenkennigheid.
- Politisering is daarbij geen gevaar maar eerder een kans. Bij het *Klimaat- akkoord* valt op dat – ondanks het feit dat onderhandelingspartners niet blij waren met de politiek – de politieke discussie naar aanleiding van het concept-akkoord heeft geleid tot een nieuwe set aan maatregelen, deels gebaseerd op doorberekening door de planbureaus. Politieke discussie is natuurlijk onzeker: de uitkomsten kunnen weer op losse schroeven komen te staan. Tegelijkertijd heeft het geleid tot een evenwichtiger akkoord waarin meerdere belangen zijn gekend en er naar alle waarschijnlijkheid tot effectievere maatregelen is gekomen.
- In het kader van goed openbaar bestuur is het volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur verstandig om het democratisch proces niet zo zeer te ervaren als risico, maar veeleer als kans op uiteindelijk méér draagvlak, méér evenwichtigheid en méér effectiviteit.

5 Slotakkoord

In een pluriforme samenleving met een democratische rechtsstaat met respect voor minderheden, moet het openbaar bestuur niet alleen van bovenaf besturen, maar ook – en vooral – *verbinden*. Die opgave – of positiever geformuleerd: uitdaging – past bovendien in een wereld van toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken, horizontalisering van de samenleving en toenemende versplintering van het politieke landschap. Brede maatschappelijke akkoorden als sturingsarrangement op uiteenlopende terreinen (pensioenstelsel, zorg, klimaat et cetera) zijn dan een wenkend perspectief voor de Nederlandse rijksoverheid.

De laatste jaren zijn er op verschillende terreinen dergelijke akkoorden gesloten. Dat ging niet altijd zonder slag of stoot. Zo is het *Klimaatakkoord* van juni 2019 pas na de nodige hobbels tot stand gekomen: ver in het proces, in december 2018, plaatsten politici – van links tot rechts – in het openbaar grote vraagtekens bij verwachte uitkomsten: ‘*Kan de gewone burger het allemaal wel betalen?*’, of: ‘*Gaan de maatregelen wel ver genoeg?*’. Veel onderhandelingspartners voelden zich overvallen en bovendien haakten belangrijke partijen zoals grote natuur- en milieuorganisaties – tijdelijk – af, omdat zij het concept-Klimaatakkoord van december 2018 niet ver genoeg vonden gaan. Voor hen was het glas eerder half leeg dan half vol. Uiteindelijk zijn de meeste critici binnendoor gebleven, hebben zij nog invloed kunnen uitoefenen en is er een breed gedragen (politiek en maatschappelijk) akkoord tot stand gekomen. Politisering heeft al met al weliswaar geleid tot vertraging van het proces maar óók tot een akkoord met brede politieke en maatschappelijke steun. Goed procesmanagement heeft hierbij een grote rol gespeeld.

Wat betreft ‘besturen met akkoorden’ als sturingsarrangement is voor de Raad voor het Openbaar Bestuur het glas eerder half vol dan half leeg. Maatschappelijke akkoorden zijn gezien de politieke en de maatschappelijke context en gezien de aard van veel maatschappelijke kwesties noodzakelijk en wenselijk, maar vragen tegelijkertijd – al bij de eerste ideeënvorming bij de rijksoverheid om een maatschappelijk akkoord te sluiten – om een kritische reflectie vanuit waarden van goed openbaar bestuur. Van het parlement wordt hierbij in de aanloop naar en ook tijdens akkoordprocessen een pro-actieve en kritische rol gevraagd en uiteindelijk een kritische beoordeling van de aan hem voorgelegde akkoorden, zeker op de onderdelen van akkoorden die tot wetgeving moeten leiden. Het parlement kan er zelf voor kiezen zich op te stellen als ‘lam of leeuw’, in de woorden van oud-voorzitter van de Tweede Kamer Anne Vondeling, en hoeft zich niet voor ‘voldongen feiten’ te laten plaatsen. Het parle-

ment is daar in principe zelf bij, maar de regering – met haar informatievoorsprong en haar regierol bij akkoordprocessen – is aan zet om het parlement daarbij in een goede positie te plaatsen.

Ondertussen schrijden akkoordprocessen of het denken daarover voort. Zo is er begin 2020 een (concept-)Noordzeeakkoord over het gebruik van de Noordzee afgesloten. De visserijsector, natuur- en milieuorganisaties, energiebedrijven en de rijksoverheid overlegden onder onafhankelijk voorzitter Jacques Wallage over een rechtvaardige verdeling van ruimte en middelen wat betreft het gebruik van de Noordzee. Ook ouderenzorg is voor sommigen een onderwerp dat zich leent voor een maatschappelijk akkoord à la het *Klimaatakkoord*. Henk Nies, hoogleraar Beleid en organisatie van de zorg aan de VU, zegt daarover:

‘De vergrijzingsgolf, waarvan het eerste water nu het land op wast, zal alle aspecten van de maatschappij veranderen. Er is dan ook een equivalent van het Klimaatakkoord nodig, dat afspraken vastlegt die op de lange termijn alle noodzakelijk investeringen – samen tientallen miljarden euro’s – mogelijk maken. Woningen moeten anders, verpleeghuizen moeten anders, winkels moeten anders, alles moet anders.’⁹⁷

Kortom: maatschappelijke akkoorden zijn noodzakelijk en wenselijk, maar moeten passen binnen de kaders van goed openbaar bestuur, en algemener: de kaders van de democratische rechtsstaat.⁹⁸

Van de rijksoverheid die bestuurt met akkoorden wordt daarbij evenwichtskunst verlangd. Zij moet een balans vinden tussen onderhandelen en verbinden, tussen openheid en beslotenheid, tussen ‘in beton gegoten’ afspraken en flexibiliteit/adaptiviteit, én tussen globale afspraken op hoofdlijnen en de regionale/lokale uitwerking daarvan.

97 ‘Kwaliteit van zorg voor ouderen valt niet te handhaven’, in: *de Volkskrant*, 29 januari 2020.

98 In het voorjaar van 2020 brengt de Raad voor het Openbaar Bestuur een advies uit over de democratische rechtsstaat. Hoe is het gesteld met de rechtsstaat in Nederland? Is het nodig die op onderdelen te versterken?

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, *Convenanten van het Rijk met bedrijven en instellingen*, Den Haag, 7 november 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 480, nrs. 1-2).
- Berg, J.Th.J. van den, *Een democratie van akkoorden*, column, 21 juni 2019 (https://www.parlement.com/id/vkzhgum35oib/een_democratie_van_akkoorden).
- Borgingscommissie Energieakkoord, *Aanpak Klimaatakkoord*, Den Haag, 21 maart 2018 (<https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2018/03/21/aanpak-klimaatakkoord>).
- Braak, Bert van den, 'Wetgeving is "uit"', 25 juni 2018 (https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vkp8dbto6tvv/nieuws/wetgeving_is_uit).
- Braun, Caelesta, 'Het Nederlandse poldermodel langs de democratische meetlat. Over representativiteit, verantwoording en belangenvertegenwoordiging', in: Maarten Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het Poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam, 2016, p. 37-61.
- Chavannes, Marc, *De stroperige staat. Kanttekeningen bij de liefste democratie op aarde*, Amsterdam, 1994.
- de Volkskrant*, 'Kun je de elite vertrouwen? Dat is de vraag', interview met vice-president van de Raad van State Thom de Graaf, 12 april 2019.
- de Volkskrant*, 'Kwaliteit van de zorg voor ouderen valt niet te handhaven', 29 januari 2020.
- Fresco, Louise O., 'De kunst van het mogelijke', in: *NRC Handelsblad*, 15 september 2009.
- Hemerijck, Anton, en Marc van der Meer, 'Nieuw Nederlands polderen. Van brede sociale akkoorden naar 'ad hoc' hervormingscoalities', in: Maarten Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam, 2016, p. 167-197.
- Hendriks, Frank, 'Het hardnekkige poldermodel. Hervormingen, kritieken en duplieken', in: *Bestuurskunde*, nr. 3, 2010, p. 32-41.
- Het Financieele Dagblad*, 'Opperpolderaar Hans Alders pleit voor minder "gepolder" over luchtvaart', 25 april 2019.
- Huisman, P.J., en F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen*, Deventer, 2019, paragraaf 12.3.2, p. 588, 589.
- Kalshoven, Frank, 'Het spel en de knikers. Koffiedrinkakkoord', in: *de Volkskrant*, 21 oktober 2017.
- Keune, Maarten, 'Inleiding. De legitimiteit het poldermodel in de eenentwintigste eeuw', in: Maarten Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam, 2016, p. 9-37.
- Klimaatakkoord*, Den Haag, 28 juni 2019.
- Koole, Ruud, 'Parlementaire democratie of tafeldemocratie?', in: *SC*, 6 juni 2018.
- Koole, Ruud, 'Is een "akkoorden-democratie" wel een democratie?', in: *RegelMaat*, 2019, nr. 2, p. 95-112.
- Lange, Rob de, 'De stille bestuurlijke revolutie', in: *Het Financieele Dagblad*, 2 december 2017.
- Ministerie van Algemene Zaken, Regeling van de Minister-President van 21 januari 2003, nr. 03M448108, tot vaststelling van de Aanwijzingen voor convenanten, in: *Staats-*

- courant*, 2003, nr. 18.
- Ministerie van BZK, *Nederlandse gedragscode voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, Den Haag, juni 2009.
- Nationaal Preventieakkoord. Naar een gezonder Nederland*, Den Haag, 23 november 2018.
- Nederlands Juristenblad*, themanummer 'De staat van het convenant', jaargang 68, 8 april 1993, p. 473-552.
- NRC Handelsblad*, 'Preventieakkoord: vrijwillig afzien van je biertje en je broodje kroket', 22 november 2018.
- NRC Handelsblad*, 'Dit was het hoogst haalbare voor staatssecretaris Blokhuis', 23 november 2018.
- NRC Handelsblad*, 'Cockpitoverleg, Urgenda, Rutte versus Hoekstra: de klimaatblues in de coalitie', 8 december 2018.
- NRC Handelsblad*, 'Voedings- en alcohollobby fruiken preventieakkoord', 11 april 2019.
- NRC Handelsblad*, 'Leraren staken woensdag, ondanks extra geld van kabinet', 4 november 2019.
- Ommeren, F.J. van, en B.J. Schueler, 'Wordt Nederland een convenantendemocratie?', in: *RegelMaat*, 1992, nr. 2, p. 38 en verder.
- Ommeren, F.J. van, en H.J. de Ru (red.), *Convenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties*, 's-Gravenhage, 1993.
- Polman, Han, 'Besturen met akkoorden: wenselijk en nodig', in: *De luchtvaartpolder (2006-2019). Hoofdstukken van Hans Alders*, Hoofddorp, juli 2019, p. 54-64.
- Pré, Raoul du, commentaar in: *de Volkskrant*, 26 oktober 2017.
- Raad van State, *Jaarverslag 2013*, Den Haag, april 2014.
- Raad van State, *Jaarverslag 2018*, Den Haag, april 2019.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag, februari 2010.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, Signalement *Het regeerakkoord als startdocument. Basis voor responsief overheidsbeleid*, Den Haag, januari 2017.
- Regeerakkoord 2017-2021, *Vertrouwen in de toekomst*, Den Haag, 10 oktober 2017.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord*, Bilthoven, november 2018.
- Rombouts, A.J.G.M., 'Bestuursakkoord Rijk-gemeenten: behoorlijk bestuur tussen overheden', in: *Christen Democratische Verkenningen*, 1987, nr. 12, p. 519 en verder.
- Sociaal-Economische Raad, *Energieakkoord voor duurzame groei*, Den Haag, september 2013.
- Steen, M. van der, e.a., *De kunst van het akkoord. Strategische stappen voor het sturen met akkoorden*, NSOB, Den Haag, juli 2019.
- Stichting van de Arbeid, *Centrale aanbevelingen inzake aspecten van een werkgelegenheidsbeleid*, 's-Gravenhage, 24 november 1982.
- Trappenburg, Margo, *Gezondheidszorg en democratie*, oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam, 21 januari 2005.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Gemeenten en het Preventieakkoord, Position Paper, Den Haag, 23 november 2018.
- Vries, Jouke de, *Grondpolitiek en kabinetcrises*, 's-Gravenhage, 1989.
- Wagendorp, Bert, 'Groei-obsessie', column in: *de Volkskrant*, 27 november 2018.

BIJLAGE I **Gesprekspartners**

Koen Berkenbosch	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Paul Blokhuis	Staatssecretaris Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Luc Boot	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
Pieter Boot	Planbureau voor de Leefomgeving
Caelesta Braun	Universiteit Leiden
Jolijn den Bouwmeester	Provincie Noord-Holland
Martine Braaksma	Onderwijsraad
Rinze Broekema	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Sandor Gaastra	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Ayolt de Groot	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Dave Huitema	Vrije Universiteit
Raymond Kubben	Onderwijsraad
Lennart Langbroek	Sportraad
Henri Meijdam	Interprovinciaal Overleg
Ed Nijpels	Sociaal-Economische Raad
Frank Norbruis	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
Tjebbe Römer	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
Willemijn Ruel	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Evert Schot	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Martin Schulz	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
Jan Willem Severijnen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Henk Soorsma	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Edward Stigter	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Véronique Timmerhuis	Sociaal-Economische Raad, sinds 1 januari 2020 ZonMw
Albert Vermuë	Unie van Waterschappen, sinds half oktober 2019 VNG
Ruud Verschuur	Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie
Arnold Weggeman	Raad van State
Michiel van Well	Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie

Rob Weterings	Sociaal-Economische Raad, sinds 1 januari 2020 Planbureau voor de Leefomgeving
Oscar Widerberg	Vrije Universiteit
Ton van der Wijst	Sociaal-Economische Raad
Janneke de Wildt	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Pieter van Winden	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Pieter Winsemius	
Anja Zantinge	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Tim Zwanikken	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

BIJLAGE II **Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur**

Drs. J.M.M. (Han) Polman, voorzitter
Commissaris van de Koning, Provincie Zeeland

Prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer, vice-voorzitter
Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit

Prof. dr. C.F. (Caspar) van den Berg
Hoogleraar Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân

Dr. E.M. (Martiene) Branderhorst
Gemeentesecretaris en algemeen directeur, Gemeente Gouda

Prof. mr. dr. F.J. (Frank) van Ommeren
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit te Amsterdam

H. (Huri) Sahin
Accountmanager Zuid-Holland bij het Nationaal Programma Regionale
Energiestrategie

Drs. P.J. (Peter) Verheij
Wethouder, Gemeente Alblasterdam

Drs. C.J.G.M. (Kees Jan) de Vet
Dijkgraaf, Waterschap Brabantse Delta

Dr. M.W.M. (Miranda) de Vries
Burgemeester, Gemeente Etten-Leur

Drs. P.J.M. (Peter) Wilms, tijdelijk raadslid
Principal consultant bij APE Public Economics (APE)

