

Aan de (In)formateur  
Mevrouw drs E.I. Schippers  
p/a Tweede Kamer  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Ons kenmerk: 005\_20170331/EG  
Onderwerp: Inbreng kabinetsformatie circulaire economie

Zoetermeer, 31 maart 2017

Geachte mevrouw Schippers,

Middels deze brief vraagt Vereniging NVMP uw aandacht voor onderstaande bijdrage aan het onderwerp 'circulaire economie' in relatie tot het conceptregeerakkoord.

Vereniging NVMP zet zich namens ruim 1.500 Nederlandse producenten en importeurs in voor het inzamelen en hoogwaardig recyclen van afgedankte elektr(on)ische apparatuur en energiezuinige verlichting ('e-waste') en geeft hiermee invulling aan producentenverantwoordelijkheid. In het kader van de circulaire economie zamelt NVMP via haar uitvoeringsorganisatie Wecycle jaarlijks 110 miljoen kilo e-waste in om grondstoffen te herwinnen voor hergebruik.

De geldende Regelgeving Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur (AEEA) vereist dat een verwerker er zorg voor draagt dat ingenomen e-waste wordt verwerkt volgens de WEEELABEX Standard. Inmiddels zijn er in Nederland 35 verwerkers WEEELABEX gecertificeerd. Deze standaard garandeert onder meer dat toxische stoffen niet in het milieu terecht komen en e-waste hoogwaardig wordt verwerkt zodat grondstoffen optimaal worden herwonnen en hergebruikt. Dit is in lijn met het Rijksbrede programma Circulaire Economie 'Nederland circulair in 2050'.

Om ervoor te zorgen dat al het e-waste conform WEEELABEX wordt verwerkt, en daarmee een *level playing field* voor verwerkers wordt gecreëerd waar het milieu wel bij vaart, is handhaving vereist.



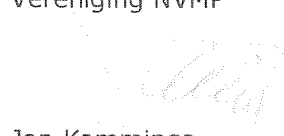


Gezien het belang van de circulaire economie zal hierover naar verwachting van NVMP dan ook een passage in het conceptregeerakkoord worden opgenomen. NVMP stelt daarvoor de onderstaande concepttekst voor:

*"Er wordt sterk ingezet op het voorkomen van verlies van waardevolle grondstoffen uit elektronisch afval. Dit doen we door te investeren in handhaving en de rol van ILT in samenwerking met alle partijen in de keten te versterken."*

Ik wens u succes bij de (in)formatie.

Met vriendelijke groet,  
Vereniging NVMP



Jan Kamminga  
Voorzitter



Stichting NVMP  
De heer J. Kamminga  
Baron de Coubertinlaan 7  
2719 EN ZOETERMEER

Kenmerk: 201700236

Den Haag, 4 april 2017

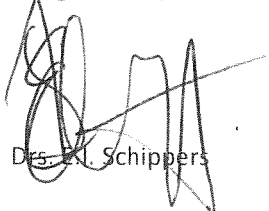
Geachte heer Kamminga,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,



Drs. A. Schippers





Gemeente Amsterdam



ANBO



cordaan

201700237

espria fundis



Leyden Academy  
ON VITALITY AND AGEING



surplus  
zorg

De Unie



Vilente

v&vn



ZZG zorggroep

## Besteed extra geld voor de ouderenzorg goed!

Geachte mevrouw Schippers,

Beeldvorming is hardnekkig. Er wordt gedacht dat het leven in een verpleeghuis dramatisch is. Media en politiek vergroten incidenten uit en heel Nederland denkt daarom nu dat de ouderenzorg in ons land slecht is. U weet als geen ander dat dat niet waar is. De afgelopen jaren is er veel inzet gepleegd om zorg in verpleeghuizen te verbeteren, liefdevoller te maken en dichter naar de mens te brengen.

Die werkelijkheid strookt niet met het beeld dat er van de intramurale zorg is, en in de slag om de kiezer heeft een aantal partijen veel extra geld aan de verpleeghuizen opgenomen in het wensenlijstje voor het volgende kabinet.

Dat is natuurlijk geweldig, maar het is raadzaam om verder te kijken. Want wat er dreigt te gebeuren is dat de totale beleidsruimte voor de ouderenzorg besteed wordt aan slechts acht procent van alle kwetsbare ouderen. De overige 92 procent woont namelijk thuis. Extra geld kan dus beter in de volle breedte van de langdurige zorg worden ingezet.

Ook het merendeel van de mensen met dementie woont thuis. 40 Procent daarvan woont daar ook nog eens alleen. U weet dat er aanzienlijk is bezuinigd op de huishoudelijke hulp. U weet ook dat thuiszorg met verpleegkundige verzorging steeds schraler is geworden. En dat thuiswonende ouderen steeds vaker op de spoedeisende hulp terechtkomen. Hierdoor zijn veel bedden in het ziekenhuis bezet door mensen die daar helemaal niet hoeven te zijn. Bovendien kunnen kwetsbare ouderen die thuis wonen steeds minder gebruik maken van dagbesteding. Hierdoor vereenzamen ze, waardoor er allerlei vervolproblematiek kan ontstaan. Dit geeft dan weer extra druk op hulp en ondersteuning thuis.

Tegenwoordig gaan mensen pas naar een verpleeghuis als ze gemiddeld nog maar negen à tien maanden te leven hebben. Dit leidt ertoe dat het aantal mensen dat met zwaardere problemen zelfstandig woont, verhoudingsgewijs aanzienlijk is toegenomen ten opzichte van het aantal mensen dat leeft in een verpleeghuis. Dat is overigens ook conform de wensen van mensen: zo lang mogelijk in de eigen vertrouwde omgeving te kunnen blijven wonen. Maar dan is het van groot belang dat de middelen die beschikbaar zijn voor de langdurige zorg evenwichtig verdeeld worden.



espria fundis



Leyden Academy  
ON VITALITY AND AGEING



surplus  
zorg

De Unie



Vilente

v&vn



ZZG zorggroep

Wij onderschrijven de noodzaak dat er voor het verpleeghuis verbeteringen nodig zijn. Denk alleen al aan het gebrek aan gekwalificeerd personeel, de ruimte voor mensen om hun leven zoveel als mogelijk in hun eigen ritme voort te zetten en de inefficiënties die de NZa registreerde. Maar wij weten ook dat de kwaliteit van leven in Nederlandse verpleeghuizen ten opzichte van internationale vergelijkingen tot de top behoort.

Wij durven te stellen dat in veel gevallen de kwaliteit van leven in verpleeghuizen de afgelopen jaren in algemene zin aanzienlijk is verbeterd. Tegelijkertijd is de kwaliteit van zorg in de thuissituatie achteruit gegaan.

Wij pleiten daarom voor goede zorg en ondersteuning, of dit nu thuis of in het verpleeghuis gegeven wordt, en de middelen om dat verder mogelijk te maken. Geef niet ál uw extra budgettaire ruimte aan verpleeghuiszorg, maar realiseer u dat de overgrote meerderheid van de kwetsbare ouderen juist thuis woont en daar in veel gevallen ook wil blijven.

**Wij geven u graag het volgende mee:**

1. Zet budgetruimte voor kwetsbare ouderen met een WLZ-indicatie ook in buiten de muren van het verpleeghuis. Iedereen met een complexe zorgvraag verdient liefdevolle zorg en hulp op maat, of dit nu thuis of in het verpleeghuis gegeven wordt. Steeds meer mensen willen tot het einde toe thuis blijven wonen. Als voor hen de eigen bijdrage wat verlaagd wordt, wordt het voor veel meer mensen financieel mogelijk om tot het einde toe thuis te blijven wonen;
2. Versterk de betere ondersteuningsstructuur van dagbesteding, begeleiding, zorg thuis en huishoudelijke hulp;
3. Breid de capaciteit van de (veel goedkopere) eerstelijns bedden in de wijken uit, zodat dure ziekenhuisopnames worden voorkomen;
4. Stimuleer de bouw van de juiste woningen, ook voor meer beschut wonen;
5. Investeer in een goede beeldvorming van de langdurige zorg zodat deze sector weer aantrekkelijk wordt om in te werken;
6. Investeer in beter onderwijs om kwalitatief goede verzorgenden en verpleegkundigen op te leiden.





espria fundis



Leyden Academy  
ON VITALITY AND AGEING



surplus  
zorg

De Unie



Vilente

v&vn



ZZG zorggroep

En ten slotte: praat met de mensen op de werkvloer over wat zij zien en wat zij denken dat nodig is; laat u niet leiden door frames. U bent in de positie om, samen met de onderhandelaars van VVD, CDA, D66 en GroenLinks, de komende weken het verschil te maken.

Wij wensen u veel wijsheid toe!

Henk Bakker, V&VN;

Eric van den Burg, Gemeente Amsterdam;

Reinier Castelein, De Unie;

Eelco Damen, Cordaan;

Liane den Haan, ANBO;

Dirk Herfst en Jelle de Visser, ZZG Zorggroep;

Liesbeth Hoogendijk, Mezzo;

Fleur Imming, Gemeente Amersfoort;

John Kauffeld, Espria;

Tugba Kaya, HVP Zorg;

Monique Kempff, NU'91;

Ab Klink, Coöperatie VGZ;

Charles Laurey, ZuidZorg;

Anthonie Maranus; Surplus Zorg

Jeroen van den Oever, Fundis;

Anja Schoutsen, Zorgbalans;

Joris Slaets, Leyden Academy;

José van Vliet, Vilente.



ANBO  
Mevrouw L. den Haan  
Postbus 2012  
3440 DA WOERDEN

Kenmerk: 201700238

Den Haag, 4 april 2017

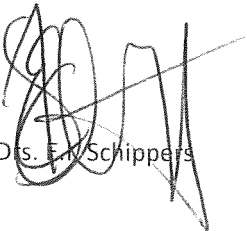
Geachte mevrouw Den Haan,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

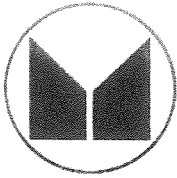
Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,



Drs. E.M. Schippers





LPGGZ

Landelijk Platform GGZ

Aan de Informatuur mw. drs. E.J. Schippers  
p/a Voorzitter van de Tweede Kamer  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Datum: 4 april 2017  
Kenmerk: 17-035 mt  
Onderwerp: Handreiking regeerakkoord  
Concrete oplossingen voor mensen met psychische aandoeningen  
Contact: M. Drost E: [mirjam.drost@wijzijnmind.nl](mailto:mirjam.drost@wijzijnmind.nl) M 0619973092

Geachte mevrouw Schippers,

Met deze brief wil MIND Landelijk Platform Psychische Gezondheid (voorheen Landelijk Platform GGZ) een aantal concrete handreikingen doen voor het komende regeerakkoord. In de afgelopen jaren hebben ingrijpende ontwikkelingen plaatsgevonden in de geestelijke gezondheidszorg. De gevolgen van de decentralisaties en de ambulantisering worden steeds meer voelbaar voor cliënten, hun naaste omgeving en de samenleving. Een aantal dringende knelpunten springt in het oog:

- Aanzienlijke wachtlijsten waardoor zowel kinderen als volwassenen vaak een half jaar of langer verstoken blijven van passende zorg en ondersteuning
- Onvoldoende opbouw van integrale zorg en ondersteuning voor mensen met ernstige psychische aandoeningen, met als gevolg: weinig herstelmogelijkheden en veelvuldige terugval naar crisissituaties
- Een gebrekkige participatie van mensen met ernstige psychische aandoeningen, waardoor velen van hen een marginaal bestaan leiden.
- Onvoldoende inzicht in de kwaliteit en effectiviteit van de geleverde zorg, waardoor keuzemogelijkheden en eigen regie voor de cliënt, patiënt of naastbetrokkene onvoldoende van de grond komen.

Een krachtige aanpak van deze knelpunten door het nieuwe kabinet is in het belang van cliënten en naastbetrokkenen, van de sector ggz en zeker ook van de samenleving als geheel. MIND doet hiervoor een aantal concrete voorstellen die voortbouwen op een breed gedeelde visie die de afgelopen jaren in het veld is ontwikkeld. Tegelijk bieden deze voorstellen een antwoord op de zorgen die de afgelopen twee jaar veelvuldig in de Tweede Kamer zijn geuit, met name ook door CDA, D66, Groen Links en VVD. Wij rekenen er dan ook op dat zij op een breed draagvlak kunnen rekenen bij de nieuwe coalitiepartijen.

### Een landelijke agenda voor ambulantisering en participatie

De beddenafbouw in de ggz is de afgelopen jaren niet gepaard gegaan met een gelijkwaardige opbouw van ambulante zorg. Bovendien schiet de integrale, levensbrede ondersteuning van mensen met ernstige psychische aandoeningen (circa 260.000 mensen in Nederland) ernstig tekort, onder meer door gebrekkige samenwerking tussen curatieve ggz en ondersteuning uit het sociale domein. De gevolgen zijn: grote eenzaamheid (50% van de doelgroep), een lage arbeidsparticipatie (20%) een toename van crisissituaties, incidenten in de publieke sfeer en gedwongen opnames.

201700239

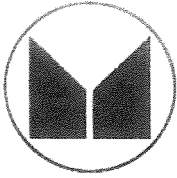
Dé koepel voor  
cliënten en  
familieorganisaties  
in de geestelijke  
gezondheidszorg

Stationsplein 125  
3818 LE Amersfoort

T (033) 303 24 00  
E [info@platformggz.nl](mailto:info@platformggz.nl)  
I [www.platformggz.nl](http://www.platformggz.nl)

IBAN NL44FVLB0227222598  
BTW NL816859590B01  
KvK 30213449





MIND vraagt steun van het nieuwe kabinet voor een landelijke ambulantiseringagenda, waarin Rijk, gemeenten, verzekeraars, brancheorganisaties en cliënt- en familieorganisaties zich verbinden aan concrete prestatieafspraken op het gebied van onder meer opbouw ambulante zorg en ondersteuning, vergroten (arbeids)participatie, terugdringen van dakloosheid en schuldenproblematiek. Belangrijke voorwaarden om deze doelen te bereiken zijn versterking van preventie en een landelijk dekkend netwerk van laagdrempelige zelfinitiatieven op het gebied van herstel en participatie.

Regio's dienen ruimte te krijgen om middels maatwerk op eigen wijze invulling te geven aan de prestatieafspraken. Het is wel noodzakelijk dat zij daarbij ondersteuning krijgen en dat de resultaten per regio zichtbaar worden, zodat ingrijpen mogelijk is als resultaten onder de maat blijven.

### **Terugdringen van wachtlijsten ggz naar een aanvaardbaar niveau binnen twee jaar**

De ggz kent lange wachtlijsten voor specifieke aandoeningen, zoals autisme, eetstoornissen, persoonlijkheidsstoornissen en post-traumatische stoornissen. Deze wachtlijsten variëren van een half jaar tot een jaar en soms – zoals bij vroegkinderlijke traumabehandeling – nog veel langer. In veel gevallen is sprake van een keten van wachtlijsten voor behandeling, vervolgbehandeling en bijpassende woonvoorzieningen, waardoor de gehele keten verstopt raakt. De wachtlijstproblematiek leidt onder meer tot toename van ziektebelasting, langdurige uitval uit het arbeidsproces en op termijn hogere zorgkosten.

De ambitie van het nieuwe kabinet moet zijn om de wachtlijsten in de ggz binnen twee jaar terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. Dit is ook mogelijk mits gekozen wordt voor een gevarieerd pakket aan maatregelen dat recht doet aan de complexe problematiek. Onderdelen van dit pakket kunnen zijn: oormerking van (extra) behandelcapaciteit; betere informatie en zorgbemiddeling voor cliënten; differentiatie naar zorgzwaarte en urgentie; het wegnemen van financiële prikkels die leiden tot het ontstaan en in stand houden van wachtlijsten.

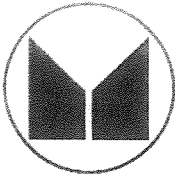
### **Een doorzettingsmacht voor mensen die knel komen in het systeem**

Mensen met complexe problematiek zijn voor hun hulp vaak afhankelijk van een veelvoud aan organisaties die alle werken vanuit hun eigen domein en hun eigen deelbelang. Veel mensen raken daardoor tussen wal en schip. Instellingen verschuilen zich achter regeltjes, achter de grenzen van hun verantwoordelijkheid of achter elkaar. In de praktijk leidt dit tot schrijnende gevallen: mensen in acute nood die niet de juiste hulp krijgen; mensen die hun huis, hun uitkering of zorgverzekering verliezen, terwijl dit niet had hoeven. Vaak komt zo een keten op gang waardoor mensen al hun zekerheden verliezen. Naast veel persoonlijk leed brengt dat hoge maatschappelijke kosten met zich mee.

Ons voorstel voor het komende kabinet is om op korte termijn een doorzettingsmacht op lokaal niveau te realiseren. Deze doorzettingsmacht is een persoon die een doorbraak kan forceren voor mensen die vastlopen in het systeem. De doorzettingsmacht handelt in het belang van de cliënt/burger en dwingt een passende oplossing af, niet gehinderd door schotten of domeinen in het systeem of contractuele afspraken. Uitvoerende partijen volgen het oordeel van de doorzettingsmacht, de financiering van de oplossing wordt achteraf geregeld. Om deze doorzettingsmacht ook daadwerkelijk de "macht" te geven om in het belang van de individuele burger en de maatschappij een oplossing te kunnen forceren, dienen de bevoegdheden verankerd te worden in wetgeving die het zorgdomein en het sociale domein overstijgt, zoals de Wet Publieke Gezondheid.







### **Snelle toegang tot passende zorg en passend onderwijs voor jongeren**

Na de transitie van de jeugdzorg zijn wachttijden voor jeugd-ggz in veel gemeenten opgelopen tot tussen een half jaar en een jaar. Diezelfde kinderen en jongeren hebben vaak te maken met een gebrek aan passend onderwijs. Deze situatie leidt tot verergering van psychische problematiek en schade in de ontwikkeling van jonge mensen. Duizenden kinderen krijgen zelfs helemaal geen onderwijs en zitten thuis. De schade op lange termijn voor deze jongeren en de samenleving is gigantisch.

Het nieuwe kabinet zal een concreet plan van aanpak moeten opstellen voor snelle toegang tot passende zorg en passend onderwijs. Onderdelen voor dit plan van aanpak zijn: vaststellen en handhaven van maximale wachttijden in de jeugdzorg; wettelijke borging en toezicht op uitvoering van de doorzettingsmacht jeugd bij gemeenten; een landelijk ondersteuningsteam dat scholen helpt om echt passend onderwijs te bieden; actieve opsporing en toeleiding naar onderwijs van thuiszitters.

### **Meer transparantie over kwaliteit en effectiviteit van zorg**

Nog maar al te vaak tasten cliënten, patiënten en naastbetrokkenen in het duister als het gaat om de kwaliteit en effectiviteit van de zorg. Argumenten als administratieve lastendruk, privacyaspecten of een te grote invloed van zorgverzekeraars worden te pas en te onpas gebruikt om de "black box" van de zorg gesloten te kunnen houden. Cliënten, patiënten en naastbetrokkenen krijgen geen inzage in of de beschikking over kwaliteitsinformatie zoals benchmarkgegevens om te kunnen kiezen voor de voor hen best passende behandeling en behandelaar. Zij blijven hierdoor met lege handen staan.

Dit probleem kan worden opgelost door de cliënt of patiënt zelf eigenaar te laten zijn van de gegevens die nodig zijn om als cliënt, patiënt of naastbetrokkene regie te voeren over de behandeling of de keuze voor een behandeling of behandelaar. Geef de patiënt de sleutel in handen om de "black box" te openen, beleg het eigendom van relevante gegevens niet bij zorgaanbieders, maar maak de cliënt of patiënt zelf eigenaar van zijn medische gegevens zodat hij niet afhankelijk is van de goede wil van zorgaanbieders om te weten te komen waar hij feitelijk recht op heeft.

Uiteraard zijn wij graag bereid om het bovenstaande nader toe te lichten.  
Met vriendelijke groet,

Drs. Marjan ter Avest  
Directeur/bestuurder  
MIND Landelijk Platform Psychische Gezondheid



Landelijk Platform GGz  
Mevrouw drs M. ter Avest  
Stationsplein 125  
3818 LE AMERSFOORT

Kenmerk: 201700240

Den Haag, 4 april 2017

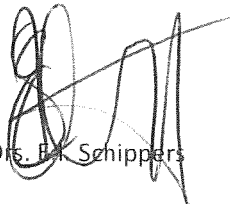
Geachte mevrouw Ter Avest,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,



Dr. P. Schippers



201700241



Oproep aan de onderhandelaars:  
Maak een duurzaam regeerakkoord.

## STEL DE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS CENTRAAL

Nederland heeft zich in 2015 gecommitteerd aan de Sustainable Development Goals (SDGs) van de Verenigde Naties. Het realiseren van deze zeventien doelen maakt de wereld tot een betere plek in 2030. Als onderhandelaar over het nieuwe regeerakkoord kunt u ervoor zorgen dat Nederland de komende jaren daadwerkelijk en met ambitie aan de slag gaat met de SDGs. Deze doelen brengen een wereld in balans dichterbij. En zorgen voor beleid dat grote wereldwijde uitdagingen als duurzame energie, productie en consumptie en armoede, honger, gezondheid, ongelijkheid, klimaatverandering in samenhang aanpakt. Op lokaal, nationaal en mondiaal niveau. Overal ter wereld.

Wij - een coalitie van bedrijven en maatschappelijke organisaties - kunnen niet genoeg benadrukken hoe belangrijk deze agenda is voor de toekomst van onze samenleving en toekomstige generaties. Belangrijk voor de samenleving wereldwijd, maar ook voor een veerkrachtige Nederlandse economie en een gezonde Nederlandse samenleving als onlosmakelijk onderdeel van de mondiale samenleving. Daarom dringen ondergetekenden erop aan om onderstaande punten mee te nemen in het te sluiten regeerakkoord:

1. Geef de Sustainable Development Goals een centrale plaats in het regeerakkoord en borg de kabinetsbrede uitvoering door een integrale verantwoordelijkheid bij de minister-president neer te leggen. Het kabinet moet alle beleid op de mate waarin dit bijdraagt aan het behalen van de SDGs toetsen. Het kabinet voorkomt hiermee ook negatieve (indirecte) effecten van Nederlands beleid. Waar mogelijk stuurt het kabinet aan op maximale bijdragen aan (wereldwijde) duurzame ontwikkeling.

2. Om de duurzame economie mogelijk te maken zorgt het kabinet voor een belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen als onderdeel van een brede stelselherziening. Dit betekent dat arbeidslasten omlaag gaan, maar dat er betaald wordt voor vervuiling en verspilling door het gebruik van natuurlijke hulpbronnen zoals fossiele brandstoffen zwaarder te belasten. Het is een breed gedeelde wens om het belastingstelsel drastisch te hervormen, de arbeidskosten te verlagen en te zorgen voor meer inkomensgelijkheid. Op deze manier kan dat, waarbij het belastingstelsel ook nog eens bijdraagt aan een concurrerende, inclusieve, eerlijkere en duurzame economie. Daar waar werkgelegenheid onder druk komt te staan moeten de sociale gevolgen goed worden opgevangen.

3. Het kabinet bevordert internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen en keert terug naar een volwaardig budget voor ontwikkelingssamenwerking. Zo kunnen ook ontwikkelingslanden de SDGs behalen.

Wij wensen u veel succes bij het schrijven van een regeerakkoord met een maximale inzet voor de Sustainable Development Goals.

DUURZAAM

REGEERAKKOORD

NL

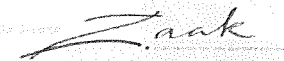




## 'WIJ' ZIJN:

ActionAid - Active Health Group - Afrika Studiecentrum Leiden - Aidsfonds - Albron - Alliander - AMBOR creatie - Amref - Anchorwoman Journalistieke Producties - Aqua 4 All - Arcadis Nederland BV - B Lab Europe - BBK/Door vriendschap sterker - Black Bear Carbon - Both ENDS - BRIGHT/ The Cloud Collective - Centre for Sustainable Development Studies - Circle Economy - Coop ARC - Copper8 - Cordaid - CNV Internationaal - DCDD - De Cooperatieve Samenleving - De Groene Zaak - Defence for Children - Desso/Tarkett - Dorcas - Dr2 (Dröge & van Drimmelen) - Duurzaamheid.nl - ECDPM - Ecorys - Edukans - Euroconsult Mott MacDonald b.v. - Ex'tax - FairClimateFund - Fastned - FBned | Familiebedrijven Nederland - FNV - Foundation Max van der Stoel - GasUnie - Geelen Counterflow - Global Goals Accelerator - Hago - Het Groene Brein - Heroes & Friends - HildeConsult - Consultancy for Development - Hivos - Huis der Nederlanden - Human Cities Coalition - IHE Delft Institute for Water Education - IHS/Erasmus University - IJM Nederland - In de Tussentijd - Inclusionlab - Interface - IRC - ISDuurzaam - ISS - ITM Group - IUCN - JustLaw - Koninklijke Van Wijhe Verf B.V. - Kossmann.dejong - Leprazending - Light for the World - Max Foundation - MVO Nederland - Natuur & Milieu - Nederlands Instituut voor Ecologie (NIOO-KNAW) - Nederlandse Vereniging voor de Verenigde Naties - New World Campus - NVDE - NWO-WOTRO Science for Global Development - Nyenrode Business Universiteit - Oikos - Ondernemers van Nu - OneWorld - Outside Inc - Partos - PAX - Peeze - PitPoint - Plan Nederland - Rebel Group - Red een Kind - ROCKWOOL - Rotterdam School of Management - Erasmus Universiteit - Rutgers - Save the Children - SDG Charter - Simavi - SNEW - SNV - Social Enterprise NL - SOS Kinderdorpen - Stichting Oikos - Sungevity - Sustainalize - Tauw - Tear - Terre des Hommes - The Hunger Project - Tony's Chocolonely - Triodos - TwentyOne Cooperatief - Twynstra Gudde - UNICEF Nederland - Vebego International - VodafoneZiggo - WakaWaka - Wemos - Wezenaar Consulting - Women Win - Woord en Daad - World Startup Factory

## INITIATIEFNEMERS:







> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Tweede Kamer  
t.a.v. de informateur  
mevrouw drs. E.I. Schippers  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

**Raad voor het openbaar  
bestuur**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
www.rob-rfv.nl  
@Rob\_Rfv

**Contactpersoon**

Zahora Chandoe  
T 070-4267540  
zahora.chandoe@rob-rfv.nl

Datum 3 april 2017  
Betreft Aanbieding 'Signalement, Het regeerakkoord als startdocument'  
Basis voor responsief overheidsbeleid

**Kenmerk**

2017-0000173755

**Uw kenmerk**

**Bijlage(n)**


1

Geachte mevrouw Schippers,

Hierbij doe ik u het '*Signalement, Het regeerakkoord als startdocument, Basis voor responsief overheidsbeleid*' van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) toekomen.

Uiteraard zijn wij gaarne bereid tot het geven van een nadere toelichting.

Hoogachtend,  
Raad voor het openbaar bestuur,



Prof. drs. J. Wallage,  
Voorzitter.



## **Signalement**

### **Het regeerakkoord als startdocument**

Basis voor responsief overheidsbeleid

Januari 2017

## **Ten Geleide**

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

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

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

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

Jacques Wallage,

Voorzitter Raad voor het openbaar bestuur

## 1. Inleiding

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

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

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

<sup>1</sup> Zie hierover het Rob-signalement *Politieke versnippering*, juni 2016 ([http://www.rob-rfv.nl/documenten/signalement\\_politieke\\_versnippering.pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/signalement_politieke_versnippering.pdf)).

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

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

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

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

## **2. Functies, totstandkoming en aard van het regeerakkoord**

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

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

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

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

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

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

Regeerakkoorden bestaan vanaf 1918 – het kabinet-Ruys de Beerenbrouck I<sup>7</sup> had de primeur – en bevatten aanvankelijk vooral hoofdlijnen van beleid en

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>9</sup> Aldus bijvoorbeeld Paul Bovend'Eert ([http://www.montesquieu-instituut.nl/id/vj4tconxpgn2/het\\_overminderd\\_belang\\_van](http://www.montesquieu-instituut.nl/id/vj4tconxpgn2/het_overminderd_belang_van)). De kabinetten-Balkenende I en II werkten met relatief beknopte regeerakkoorden: Balkenende I met een 'Strategisch akkoord' en Balkenende II met een 'Hoofdlijnenakkoord': 'Gedetailleerde regeerakkoorden beperken politieke vrijheid en hollen het dualisme uit. Met een hoofdlijnenakkoord ontstaat een veel volwassenere verhouding tussen regering en parlement. Het debat wordt spannend en er komt ruimte voor bezieling in de politiek', aldus Balkenende in de aanloop naar zijn tweede kabinet. De kabinetten-Rutte keerden terug naar de oude gewoonte van vrij omvangrijke en gedetailleerde regeerakkoorden. De ontwikkeling in de lengte van regeerakkoorden is beschreven in A. Timmermans en G.E. Breeman, 'Politieke waarheid en dynamiek van de agenda in coalitiekabinetten', in C. van Baalen e.a. (red.) *Jaarboek parlementaire geschiedenis*, 2010, Amsterdam: Boom, p. 47-62.



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

*'Gezond' dualisme wordt strategisch monisme*

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

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

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

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

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

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

*Kritiek van de Nationale Conventie en de Stuurgroep Parlementaire zelfreflectie*

In 2006 kraakte de Nationale Conventie kritische noten over de gegroeide praktijk van regeerakkoorden, in het bijzonder de manier waarop deze de controlerende rol van de Kamer inperkt. De Nationale Conventie gaf nuttige adviezen over manieren waarop de aard van regeerakkoorden bij kan dragen aan meer dualistische verhoudingen tussen regering en parlement met behoud van een parlementaire binding van het kabinet<sup>13</sup>:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>15</sup> *Vertrouwen en zelfvertrouwen*, o.c., p. 263, 264.

<sup>16</sup> *Vertrouwen en zelfvertrouwen*, o.c., p. 255.

*Kritiek van informateur Tjeenk Willink*

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

*Eerdere kritiek van oud-minister-presidenten*

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

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

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

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

Oud-minister-president Van Agt over regeerakkoorden:

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

#### *Tussenconclusie*

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

#### **4. Naar een andersoortig regeerakkoord**

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





Raad voor het openbaar bestuur  
Prof. drs. J. Wallage  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

Kenmerk: 201700243

Den Haag, 5 april 2017

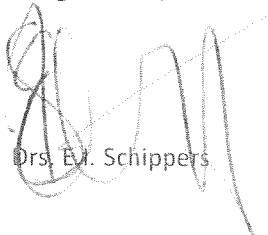
Geachte heer Wallage,

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,



Dr. E.J. Schippers





**Rabobank**

Postadres Postbus 17100, (UCB208), 3500 HG UTRECHT

**Ir. W. Draijer**  
voorzitter

Mevrouw drs E.I. Schippers  
Informatieur  
p/a Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres Croeselaan 18, 3521 CB UTRECHT  
Telefoon (030) 216 35 80  
E-mail [Wiebe.Draijer@rabobank.nl](mailto:Wiebe.Draijer@rabobank.nl)

Datum 3 april 2017

*Beste Edith,*

Alle wijsheid wil ik jou toewensen bij jouw opdracht de komende tijd na te gaan of een stabiel kabinet te vormen is met VVD, CDA, D66 en GroenLinks.

Rabobank volgt de besprekingen uiteraard met grote interesse. Door onze 2 miljoen leden en 7,6 miljoen klanten zijn wij nauw verbonden met Nederland en zijn toekomst. Wat Rabobank betreft zet een nieuw kabinet de komende vier jaar vol in op de volgende thema's: investeren in ondernemerschap en groei, een nieuw evenwicht tussen samenleving en financiële sector, cybersecurity, versnelling van de energietransitie, aanpak van de woningmarkt en een duurzame veehouderij.

In bijgaande paper vind je onze visie nader beschreven. Deze wil ik jou en de onderhandelaars niet onthouden.

Voor een nadere toelichting ben ik uiteraard beschikbaar.

Met vriendelijke groet,

Wiebe Draijer  
Voorzitter raad van bestuur



# Werken aan het verdienvermogen, duurzame welvaart en welzijn van Nederland

Rabobank is door haar 2 miljoen leden en 7,6 miljoen klanten nauw verbonden met de toekomst van Nederland: gaat het goed met onze klanten en ons land, dan gaat het ook goed met Rabobank. Als coöperatieve bank willen we ons onderscheiden door een gerichte bijdrage te leveren aan het vergroten en verbeteren van het verdienvermogen van Nederland. We doen dat als financier van de economie, als aanbieder van financiële diensten en bovenal door innovatie en groei te stimuleren. Zo leveren we een aandeel aan duurzame welvaart en welzijn van Nederland.

Wat Rabobank betreft zet een nieuw kabinet vol in op de volgende thema's: *investeren in ondernemerschap en groei, een nieuw evenwicht tussen samenleving en financiële sector, cybersecurity, versnelling van de energietransitie, aanpak van de woningmarkt en een duurzame veehouderij.*

## 1. *Werk aan groei met een krachtig overheidsbeleid voor ondernemerschap*

Een goed presterend bedrijfsleven is van groot belang voor welvaart en welzijn in Nederland en voor het realiseren van economische groei. Banken spelen daarbij zoals gezegd een rol als financier van het bedrijfsleven. Ook de overheid levert een belangrijke bijdrage met een krachtig overheidsbeleid voor ondernemerschap. Via een aantrekkelijk fiscaal en investeringsbeleid bijvoorbeeld en met het aanbod van overheidsgarantieregelingen voor MKB krediet en het stimuleren van risicodragend vermogen voor het MKB. Dit maakt meer financiering mogelijk dan zonder die regelingen het geval zou zijn. De opkomst van nieuwe spelers zoals de (nu nog kleine) crowdfunding platforms en kredietunies en een groeiende rol van verzekeraars en pensioenfondsen, horen daar ook bij. Over de zorgplicht van de verschillende aanbieders van financiële diensten richting de eindklant bestaat echter wel nog onduidelijkheid en dit moet een succesvolle dienstverlening van banken samen met die partijen niet in de weg gaan staan.

### Ons advies

Blijf focussen op het wegnemen van belemmeringen in alle fases van het ondernemerschap zoals digitalisering, innovatie, financiering, regeldruk, start en doorgroei. Bevorder het zakendoen (nationaal én internationaal via de Dutch Trade and Investment Board), beperk administratieve lastendruk en stimuleer duurzame innovatie met een geïntegreerd instrumentarium van overheidsregelingen. Werk kaders uit voor zorgplicht om een duidelijk en toekomstbestendig speelveld te creëren voor ondernemers, banken en de nieuwe aanbieders van financiering.

## 2. *Naar een nieuw evenwicht tussen samenleving en financiële sector*

Rabobank sluit zich aan bij de conclusie uit het WRR rapport 'Samenleving en financiële sector in evenwicht' (oktober 2016) dat er nog sprake is van een stevige kloof tussen burgers en de financiële sector. Banken zullen dat vertrouwen moeten herwinnen en daar is nog veel werk te doen. Behalve van de financiële sector zelf vraagt dit ook iets van de samenleving en de overheid. Banken moeten kunnen rekenen op een stabiel overheidsbeleid dat hen in staat stelt de maatschappelijke rol ten volle te kunnen vervullen. Dus met in elk geval stabiele sectorregelgeving en een voorspelbaar fiscaal en economisch beleid. Ook vindt de Rabobank het belangrijk dat de overheid niet doorslaat in het streven naar stabiliteit en het uitbannen van risico's in het financiële systeem door het ongebreideld verhogen van buffers. Bankieren gaat nu juist over het nemen van risico's en het beprijzen ervan. Risicoloos bankieren bestaat niet. Meer en meer beperken van risico's is bovendien uiterst kostbaar en gaat ten koste van kredietverlening en dientengevolge economische groei. We zijn toe aan een nieuwe duurzame balans tussen financiële sector en maatschappij.

### Ons advies

De Rabobank vraagt het nieuwe kabinet om evenwichtig overheidsbeleid tussen enerzijds de markt haar werk laten doen (inspelen op de behoefte aan kredietvraag) en anderzijds het aanbrengen van beperkingen in leenmaxima of voorwaarden - zoals de Nibud normen. De Rabobank staat ook positief ten opzichte van aflossen, zoals dat in de woningmarkt gebeurt. Rabobank roept de overheid op

onevenwichtige kapitaallasten op hypotheeklen in het kader van "Basel 4" te voorkomen. Deze zijn niet gegronnd in de onderliggend zeer stabiele Nederlandse woningmarkt.

### 3. *Investeer extra in cybersecurity*

Cybersecurity is een belangrijk aandachtspunt in de steeds verder digitaliserende samenleving. Om vertrouwen in ICT dienstverlening te behouden is versterking van de 'cyber(security) resilience' in Nederland van groot belang. Coördinatie hiervan ligt bij het ministerie van Veiligheid & Justitie en de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid (NCTV). Economisch gezien liggen er volop kansen in het benutten van het economisch potentieel rond cybersecurity. Hiervoor is ook het The Hague Security Delta (HSD) opgericht. De missie van de HSD is 'meer business activiteiten en meer banen te creëren in het cybersecurity domein en daarmee een veiliger wereld te creëren'. Hoewel de HSD nauw verbonden is met Den Haag vindt Rabobank de rol van de rijksoverheid in relatie tot de HSD nog 'vrij dun'. Ook zijn de financiële middelen beperkt. En dat is jammer want de HSD kan een belangrijke accelerator vormen voor 'cybersecurity innovatie & start-ups' in Nederland.

#### Ons advies:

Maak het ministerie van Economische Zaken in de volgende regeerperiode verantwoordelijk voor de missie van HSD, zodat HSD kan doorgroeien naar hét nationale cybersecurity cluster van Nederland. Graag verwijzen we hierbij naar de brief die mede namens ons gestuurd is door CEO PostNL Herna Verhagen over cybersecurity.

### 4. *Stel een plan op voor een versnelling van de transitie naar een meer duurzame economie.*

Rabobank is ervan overtuigd dat Nederland moet toegroeien naar een meer duurzame energievoorziening en economie. Rabobank wil het tempo van de transitie versnellen, zodat er nieuwe verdienmodellen ontstaan en de Nederlandse economie optimaal profiteert van de snel groeiende wereldmarkt voor bijvoorbeeld cleantech. Het kabinet kiest wat ons betreft voor een leidende rol. Hiertoe is een helder langetermijnperspectief nodig, dat zekerheid biedt aan bedrijven die moeten investeren, aan bestuurders die moeten besluiten en aan burgers die voor belangrijke keuzes komen te staan. Grote nationale financieringsopgaven zoals het aanleggen van een nationale infrastructuur voor elektrisch rijden - of op waterstof- kunnen op die manier sneller en beter gerealiseerd worden. Hier ligt een mooie kans voor Nederland: economen van de Rabobank hebben eerder berekend dat de transitie naar een circulaire economie meer dan 80.000 banen op kan leveren.

#### Ons advies:

Stimuleer de beschikbaarstelling van risicodragend kapitaal voor duurzame innovatie, naast Groenfinanciering. Regelingen van verschillende ministeries en bijvoorbeeld de regionale regelingen kunnen nog beter met elkaar verbonden worden. Zet daarbij ook middelen in van Invest-NL en benut initiatieven vanuit het bedrijfsleven, zoals NL Next Level. Rabobank pleit verder voor het verbreden van het bereik van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG) naar financiering van het energieneutraal maken van woningen om zo de verduurzaming van de woningmarkt te versnellen. Ten slotte zijn wij een warm pleitbezorger van een Energieakkoord 2.0 dat de transitie voorbij 2020 vormgeeft met steun van alle betrokken stakeholders, en conform het eerder afgesloten Energieakkoord 1.0.

### 5. *Ontwikkel een integrale visie op de woningmarkt (koop en huur)*

Aan het huidige regime rond de hypotheekrenteaftrek (HRA) kleven verschillende nadelen. Nieuwkomers worden alleen maar fiscaal ondersteund als zij een annuïteitenhypotheek afsluiten met een verplichte 100% aflossing. Dit leidt tot relatief hoge maandlasten, een onevenwichtige vermogensopbouw met teveel overwaarde in huizen, te weinig liquide middelen en er is nog steeds een gespleten regime waarin nieuwkomers anders (strenger) worden behandeld dan bestaande gevallen die al veel meer hebben geprofiteerd van de HRA. Dit is niet alleen onrechtvaardig, door de achtergestelde positie van starters werkt de markt ook minder goed. De laatste jaren is de hypotheekrenteaftrek al iets teruggeschoefd. Deze hervorming in kleine stapjes komt voort uit de wens de huizenprijzen zo min mogelijk te beïnvloeden. In de praktijk blijkt de HRA te leiden tot een relatief inflexibele woningmarkt waarin inwoners relatief honkvast zijn terwijl hun werk zich op verschillende plekken bevindt. Dit is een niet

duurzame inrichting van Nederland en leidt tevens tot suboptimale keuzes voor Nederlanders individueel en een suboptimale uitkomst en dynamiek van de Nederlandse economie als geheel.

### Ons advies

Rabobank bepleit dat er integraal gekeken wordt naar het beleid voor de woningmarkt (koop- én huurmarkt). In samenhang met andere hervormingen kan een versnelling van de afbouw van de hypotheekrenteaftrek overwogen worden. Wél onder de zeer strikte voorwaarde dat hier een minstens evenredige verlaging van de inkomstenbelasting tegenover staat, zodat het besteedbare inkomen van huizenbezitters slechts beperkt daalt. Op de lange termijn - indien de Nederlandse woningmarkt een betere samenstelling kent van sociale huurwoningen, vrije huurwoningen en koopwoningen – vinden wij het wenselijk dat werk wordt gemaakt van een eigendomsneutrale woningmarkt. Dat zou betekenen dat de HRA dan zo wordt vormgegeven dat nieuwkomers niet bovenmatig tot kopen met schuld worden 'gedwongen' maar een flexibeler woningmarkt ontstaat naast een steeds flexibeler wordende arbeidsmarkt. Maar ook hiervoor geldt dat dit hand in hand moet gaan met een verlaging van andere belastingen.

#### *6. Richt een gespecialiseerd ministerie van Voedsel, Landbouw en Natuur op en versnel de ontwikkeling naar een duurzame land- en tuinbouw.*

Door een groeiende en steeds welvarender wereldbevolking zal de vraag naar voedsel tot 2050 met 60% groeien. Ondernemers in de land- en tuinbouw en voedselketens moeten dus meer gaan produceren met een afnemende beschikbaarheid van grondstoffen. De Nederlandse land- en tuinbouw behoren tot één van de grootste en meest vooruitstrevende ter wereld, met een volwassen thuismarkt en een indrukwekkende export positie. Om die koppositie te behouden, moeten we voorop blijven lopen. Dit kan niet zonder hoogwaardig onderzoek en onderwijs aan Wageningen University, de groene hogescholen en de AOC's. De nauwe verbondenheid van deze groene onderwijsinstellingen onderling en met het bedrijfsleven en de overheid versnelt de toepassing van innovaties en versterkt zo onze positie. In de toekomst zullen we niet alleen een grote exporteur moeten zijn van voedselproducten, maar ook van kennis en technologie. Agrarische ondernemers worden ook steeds meer energieleverancier en producent van grondstoffen voor de biobased economy. Daarnaast leveren agrariërs 'groene' en 'blauwe' diensten op het gebied van natuurbeheer en waterberging. Natuurbeheer vormt een integraal onderdeel van een verantwoord landschapsbeheer in Nederland, waarbij de landbouw kan bijdragen aan de biodiversiteit en natuurbeleving van Nederlanders. Vanuit haar visie 'Banking for Food' is Rabobank graag bereid om haar kennis en netwerken te delen met de wetenschap en samenleving.

### Ons advies

Gezien de grote nationale en internationale uitdagingen voor de Food & Agro pleit Rabobank voor een gespecialiseerd ministerie van Voedsel, Landbouw en Natuur. De Rabobank vraagt het nieuwe kabinet verder om bij te dragen aan een meer duurzame land- en tuinbouw. In lijn met het SER-advies 'Versnelling Duurzame Veehouderij' (oktober 2016) kan de overheid koplopers in de duurzame veehouderij stimuleren en zorgen voor het delen van 'best practices' met de 'volgers'. Ook in de akkerbouw en de tuinbouw zijn dergelijke stimulansen welkom. De Rabobank bepleit daarbij dat de regelgeving wordt versoepeld voor koplopers die nieuwe methoden en technieken willen introduceren, bijvoorbeeld met een tijdelijke vrijstelling en vergunningen. Samen met banken kan de overheid verder zorgen voor een betere toegang tot financiering (zoals een verbreding Groenfinanciering). Ten slotte bepleit de Rabobank een integrale landbouw en natuur visie waarbij ook landbouw bijdraagt aan de biodiversiteit en plattelandsbeleving van Nederlanders.

### **Tot besluit**

Met de in deze memo toegelichte voorstellen, met de inzet van onze klanten, onze leden en medewerkers, en met ondersteunend beleid van de regering kunnen we de welvaart en het welzijn van Nederland verder vergroten. We hopen dat dit aanspreekt en we zijn graag bereid het gesprek hier over te voeren met onze stakeholders.

Contactinformatie

Walter Annard, Hoofd Public Affairs, Rabobank Nederland, tel 06 -22975813, [walter.annard@rabobank.nl](mailto:walter.annard@rabobank.nl)

Bouke de Vries, Bestuursadviseur Public Affairs, tel 06- 10969623, [bouke.de.vries@rabobank.nl](mailto:bouke.de.vries@rabobank.nl)



Rabobank  
Ir. W. Draijer  
Croeselaan 18  
3521 CB UTRECHT

Kenmerk: 201700245

Den Haag, 5 april 2017

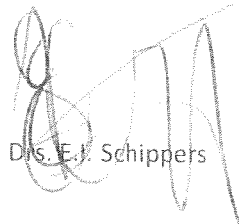
Geachte heer Draijer, *Beste Wiebe*

Dank voor de brief die ik van u mocht ontvangen.

In het kader van mijn werkzaamheden ontvang ik een grote hoeveelheid brieven, nota's en verzoeken.

Ik vertrouw erop dat u zult begrijpen dat het voor mij niet mogelijk is om daarop inhoudelijk te reageren.

Hoogachtend,



Dts. E.J. Schippers

