

Menno Bouwes *

Het juridisch gehalte van het regeerakkoord

Je hebt juridische stukken en je hebt beleidsstukken. Beleidsnota's beogen doelen vast te stellen, over het algemeen op basis van een analyse van het relevante beleidsterrein. Er vindt een belangenafweging plaats en de mogelijke interventies worden geschetst. Het is primair een politiek stuk, geschreven vanuit de gedachte dat de overheid op het desbetreffende beleidsterrein sturend kan optreden. Soms moet verhuld worden dat er niets zal gebeuren, in ambtelijk proza heet het dan dat het onderwerp wordt bezien of onderzocht. Onderzoek is het laagste niveau van ambtelijke activiteit.

Juridische stukken zijn vooral een vertaling van gestelde doelen in juridische instrumenten. De nota gaat in detail in op de grondslag van de overheidsinterventie, de Europeesrechtelijke kaders worden verkend en de juridische vormgeving wordt uiteengezet. Meestal wordt erbij gezegd dat het wettelijk stelsel zo ook eenvoudiger wordt en dat lasten verminderen. Een memorie van toelichting is soms een beleidsstuk en dan is iedere relatie met het voorliggende wetsvoorstel mooi meegenomen. Soms is het een juridisch stuk en dan is het voor de volhouder om de beleidsrelevantie vast te stellen.

Een regeerakkoord is bij uitstek een beleidsstuk. Het akkoord legt vast wat de coalitiefracties van de Tweede Kamer afspreken voor de komende kabinetsperiode. Het geeft aan welke maatregelen men wil nemen. Als het economisch goed gaat zijn dat vooral maatregelen van institutionele en structurele aard en verbeteringen van (financiële) aanspraken. Bij laagconjunctuur zijn de maatregelen primair gericht op budgettaire beheersing. Toen het kabinet Balkenende IV vanwege de financiële crisis halverwege zijn kabinetsperiode met een gewijzigd regeerakkoord moest komen (het eerste was van de eerste categorie geweest) werd dat een aanvullend beleidsakkoord genoemd, wat het beleidsmatig karakter uitdrukkelijk verwoordde.

* Mr. Menno Bouwes is hoofd sector wetgevingskwaliteitsbeleid en plv. directeur Wetgeving, directie Wetgeving, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Het huidige regeerakkoord heeft een bijzonder karakter omdat het een twee-eenheid is van een regeerakkoord en een gedoogakkoord. Het regeerakkoord is gesloten tussen de regeringsfracties VVD en CDA, het gedoogakkoord tussen de VVD en CDA en de gedoogpartner PVV. Het gedoogakkoord bevat de letterlijke herhaling van de hoofdstukken van het regeerakkoord over immigratie, veiligheid, ouderenzorg, financiën, de financiële bijlage en een gezamenlijke verklaring, een agreement to disagree, over het karakter van de islam.

De vorm van de huidige coalitieafspraken geeft al aan dat het regeerakkoord de ultieme uitingvorm van politieke besluitvorming is. De voorbereiding van dergelijke afspraken geschiedt noodzakelijk in een omgeving van geven en nemen op de strak gespannen snaren van de actualiteit, waarbij eigen overtuigingen en tegenstrijdige belangen worden afgewogen en geëxpliciteerd. Volgens de onderhandelaars sprak het vanzelf dat de naar eigen zeggen gebruikelijke transparantie en openheid van politieke besluitvorming bij deze onderhandelingen niet kon worden betracht.

Gelet op het politieke karakter van de afspraken in een regeerakkoord ligt het niet in de rede dat de geformuleerde beleidsdoelstellingen reeds in die fase in juridisch gedetailleerde vorm worden uitgewerkt. Het ligt niet alleen niet in de rede, het vorige kabinet vond het ook ongewenst. Een citaat uit de kabinetsnota "Vertrouwen in wetgeving" uit 2008 (Kamerstukken II, 31 731, nr.1): "Deze benadering (het onmiddellijk grijpen naar het instrument van de wet bij de oplossing van maatschappelijke problemen) vergt ook terughoudendheid bij politieke besluitvorming. De Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen heeft er in haar verslag op gewezen dat het proces van wetgeving van opeenvolgende onderwijsvernieuwingen steeds weer onder druk werd gezet door harde afspraken in het regeerakkoord over het tijdpad van invoering. Hetzelfde gold voor inhoudelijke kritiek. Wijzigingsvoorstellen werden afgewezen simpelweg door te stellen dat zij in strijd waren met het regeerakkoord (Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6, p.134)".

De geciteerde passage vervolgt met een pleidooi om wetgevingsjuristen eerder te betrekken bij beleidsontwikkeling om te voorkomen dat te gemakkelijk wordt gegrepen naar het instrument van formele wetgeving en te bewerkstelligen dat de juridische inbreng in het beleidsproces wordt verstevigd: "Het Programma versterking Juridische Functie Rijk, waarin alle departementen samenwerken, zal daaraan uitvoering geven." Dezelfde nota zegt dat

evaluatie een normaal onderdeel wordt van het wetgevingsproces, dus is het wel aardig om te bekijken hoe die tijdige betrokkenheid van wetgevingsjuristen bij het regeerakkoord heeft uitgewerkt en wat er terecht is gekomen van de door het vorige kabinet bepleite terughoudendheid om in een regeerakkoord strakke afspraken te maken over wetgeving.

*

In september 2009 meldde het vorige kabinet dat het aan ambtelijke werkgroepen opdracht had gegeven op een twintigtal terreinen van de overheid bezuinigingsvarianten in kaart te brengen. Deze heroverwegingsgroepen moesten een analyse maken van die beleidsterreinen en bouwstenen aandragen voor besparingsvarianten, los van enige politieke blauwdruk. Door de val van het kabinet en met het oog op de voorbereiding van een nieuw kabinet moesten de rapporten versneld worden opgeleverd. Dat werd 1 april 2010. De wetgevingsdirecteuren verenigd in de Interdepartementale Commissie voor Constitutionele aangelegenheden en Wetgevingsbeleid (ICCW) besloten de heroverwegingsoperatie op de voet te volgen. De bezuinigingsopdracht kon verstrekkende gevolgen hebben voor de juridische functie (wetgeving en andere juridische werkprocessen) en uiteindelijk voor de rechtsorde in brede zin. In de jaren 80 van de vorige eeuw waren bij de toenmalige heroverwegingsoperatie ook richtingen uitgezet die in de decennia daarna het overheidsbeleid diepgaand hebben bepaald: marktwerking, privatisering, deregulering. Waren dergelijke uitgangspunten nu ook te onderkennen en wat zou dat betekenen voor de juridische functie en de rechtsorde? Bij het onderzoek werden ook de (concept)verkiezingsprogramma's en de doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving ("Keuzes in kaart 2011-2015") betrokken. Zowel Keuzes in kaart als de verkiezingsprogramma's grepen terug op de heroverwegingsrapporten, zonder daar overigens altijd uitdrukkelijk aan te refereren.

*

In de heroverwegingsrapporten zat een aantal noties die vanuit rechtsordelijk perspectief van belang waren. Dat was allereerst het thema van regionalisering en een andere bestuurlijke indeling. Het bestaan van waterschappen stond ter discussie. Op milieuterrein werd een beperkt aantal milieudiensten bepleit. Op Justitieterrein speelde de herinrichting van de gerechtelijke kaart. Schaalvergroting op bestuurlijk terrein werd bepleit

en ging vergezeld van een integrale aanpak: concentratie van bevoegdheden op verschillende domeinen ter beperking van bestuurlijke lasten. Dus een herschikking van bevoegdheden: je gaat erover en hebt dan de corresponderende bevoegdheden. Daarbij speelde ook differentiëring in het openbaar bestuur. Regionalisering kan anders uitwerken in de noordelijke, oostelijke en zuidelijke provincies dan in het stedelijke westen. Bijvoorbeeld veel grotere samenwerkingsverbanden in de provincie dan in het westen. Vanuit een rechtsstatelijk en democratisch oogpunt zijn grotere regio's met bevoegdheden die het plaatselijke overstijgen relevant omdat ze gevolgen hebben voor de democratische legitimatie van het bestuur. Is er dan behoefte aan andere participatievormen?

In de heroverweging kwam de Europese dimensie nauwelijks aan de orde. Uitzonderingen waren het milieurecht en het vreemdelingenrecht. Voor het milieurecht stond centraal het level playing field waar strengere eisen tot een concurrentienadeel zouden leiden. In het vreemdelingenrecht speelde de vraag wat het effect was van strengere of minder strenge eisen dan de Europese consensus.

De eenvoudigste manier van bezuinigen is minder ambtenaren. Een fundamenteel kleinere overheid moet zich bezinnen op haar kerntaken. Welke dat zijn is geen objectief gegeven, maar een politieke keuze. Traditionele domeinen van publieke taken, zoals zorgen voor veiligheid, bestaanszekerheid en zorg, moeten concurreren met nieuwe overheidstaken, zoals het instandhouden van het betalingsverkeer en kredietverlening. Effect van een fundamenteel kleinere overheid is dat kennis om essentiële overheidstaken uit te voeren onder druk komt te staan. Over welke kennis beschikt de overheid nog om beleidsmatige, uitvoerende en toezichthoudende taken uit te oefenen? Keuzes zouden derhalve nodig zijn.

In het verlengde van een kleinere overheid kreeg in de heroverweging de uitvoering van beleid veel aandacht. Er is een beweging naar grote uitvoeringsorganisaties met bijzondere kennis die elders niet meer altijd aanwezig is. Ze krijgen eigen bevoegdheden die niet altijd parallel lopen aan gelijksoortige, maar anders geregelde bevoegdheden. Een bestuurlijk-bedrijfskundige benadering van de overheid wordt dominant in de sfeer van uitvoering. De nadruk op uitvoerbaarheid door standaardisatie en stroomlijning kan ten koste gaan van het rechtsstatelijk opereren (de legitimiteit) van de overheid en op langere termijn van het vertrouwen van de burger in de overheid.

Minder geld betekent onvermijdelijk minder mogelijkheden om via financiële prikkels te sturen. Men denke aan subsidies en belastingvoordelen. Je houdt regelgeving, met geboden en verboden, over. Maar dat betekent ook meer vragen van handhaving en inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Omdat de overheid minder taken zelf kan uitvoeren, ziet men ook dat private partijen verantwoordelijk worden gemaakt voor taken die altijd bij uitstek als publieke taken zijn beschouwd. Een pregnant voorbeeld is de veelvuldig toegepaste verwijzing naar (NEN)normen die als algemeen verbindende regels gaan gelden.

De heroverwegingsrapporten boden aldus voldoende stof voor een regeerakkoord op hoofdpunten, met noties als bestuurlijke herinrichting, herschikking van publieke en private verantwoordelijkheden, herverdeling van functioneel bestuur, de verhouding tussen de nationale en de Europese rechtsorde en het bereiken van budgettaire doelen via wetgeving. De vraag is dan hoe het regeerakkoord deze rechtsordelijke vraagstukken benaderd heeft en welke ruimte het regeerakkoord liet om een verantwoorde keus te maken bij de juridische instrumentering van de gestelde doelen. Dus de vraag naar het juridisch gehalte van het regeerakkoord.

*

Het regeerakkoord begint in de inleiding met een verwijzing naar de verworvenheden van de rechtsstaat. “De overheid beschermt de vrijheid van mensen en komt in actie als het algemeen belang dat vraagt. Vrijheid is begrensd door wettelijke regels. Alle scholen dienen de kernwaarden van de rechtsstaat te erkennen en uit te dragen. Een open en levendig maatschappelijk en politiek debat is vitaal voor onze democratie. Dit debat hoort middenin de samenleving plaats te vinden en bij voorkeur niet in de rechtszaal.” In deze passage ziet men dat het kabinet schatplichtig is aan de Oostenrijkse rechtssocioloog Eugen Ehrlich die in *Die Erforschung des lebende Rechts* (1912) zijn idee van de levende rechtsstaat uitwerkte. Rechtsstatelijke principes worden niet ontwikkeld in de studeerkamer van de jurist of de rechtszaal, maar in de samenleving, “ein Gedankegebilde, das in den Köpfen der Menschen lebt” (zie verder M. Hertogh in *De fascinatie*, 2004). Ook in de buitenlandparagraaf (“De Nederlandse rechtsstatelijke verworvenheden.... zijn traditioneel kenmerkend voor het Nederlands buitenlands beleid”) en in de onderwijsparagraaf (burgerschapsvorming (rechtsstaat) in het islamitisch onderwijs) komt het belang van de (levende) rechtsstaat tot

uitdrukking. Deze aandacht voor de rechtsstaat is met name opvallend omdat in de afgelopen jaren in voorgaande regeerakkoorden het belang van de rechtsstaat geen woord waard werd bevonden.

Ook loyaliteit aan internationale verdragen wordt uitgesproken want zij “bieden burgers en hun grondrechten bescherming”. Daaraan wordt toegevoegd dat waar nieuw nationaal beleid op juridische grenzen stuit Nederland zich binnen de Europese Unie of in ander verband zal inzetten voor wijziging van de betreffende verdragen, richtlijnen of afspraken. Daarmee onderkent het kabinet dat verdragen en Europese verplichtingen geen van buiten komend onheil zijn, maar onderdeel van een dynamische rechtsorde die Nederland actief onderschrijft en kan beïnvloeden. Die erkenning geeft legitimatie aan de rechten en verplichtingen die uit Europese en internationale normen voortvloeien. Mogelijk hebben de opstellers van het regeerakkoord het anders bedoeld, maar in een dergelijk akkoord, dat niet slechts twee partijen bindt, maar ook derden (de burger) raakt “komt het niet aan op de bedoelingen van partijen..., voor zover die niet uit de bepalingen...kenbaar zijn, maar op de betekenis die naar objectieve maatstaven volgt uit de bewoordingen...” (Hoge Raad 17 september 1993, NJ 1994, 173).

Het regeerakkoord geeft op een aantal plaatsen blijk van Europese gezindheid waar men aansluit bij het Europese niveau van regelgeving. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de natuurwetgeving waar nationale koppen op Europese regelgeving worden opgespoord en verwijderd. Ook in de sfeer van milieu wil men aansluiten bij het Europese niveau van regelgeving om een gelijk speelveld te creëren. In de immigratieparagraaf geeft het kabinet zich rekenschap van het feit dat het vreemdelingenrecht zich vrijwel geheel manifesteert in een Europese context. Dat die Europese context wat knelt blijkt uit de voornemens “in te zetten op” wijziging van de richtlijn gezinsmigratie, de kwalificatierichtlijn, de richtlijn langdurig ingezetenen, de richtlijn vrij verkeer en de richtlijn gezinshereniging. Tevens “zet het kabinet in op” een regeling dat lidstaten niet kunnen besluiten tot een generaal pardon. Met de terminologie “inzetten op” wil het kabinet waarschijnlijk tot uitdrukking brengen dat we er niet meer over gaan omdat het initiatiefrecht bij de Europese Commissie berust. Hetzelfde geldt voor de gebondenheid aan multilaterale verdragen die slechts met instemming van de verdragspartners kunnen worden gewijzigd. Genoemd wordt het Nationaliteitsverdrag van de Raad van Europa (“met de verdragsluitende partijen zal worden

overlegd om te komen tot een wijziging van het verdrag”) en het Associatie-akkoord met Turkije (“Het kabinet zet zich ervoor in het Associatie-akkoord EU-Turkije zodanig aan te passen dat inwoners van Turkije onder de inburgeringsplicht komen te vallen”).

*

Op bestuurlijk terrein zijn de mogelijkheden tot nationaal beleid wat ruimer. Het regeerakkoord hanteert hier ook uitgangspunten die ruimte laten voor invulling en voor regelgeving die minder belastend is. Die uitgangspunten worden plastisch weergegeven in noties als “Je gaat erover of niet”, “per terrein zijn ten hoogste twee bestuurslagen betrokken”, “focus komt te liggen op de kerntaken van de provincies in het ruimtelijk en economisch domein en het natuurbeleid”, voor het gemeentefonds en het provinciefonds wordt het uitgangspunt “trap op, trap af” weer ingevoerd. Vertaling van deze noties in concrete stappen is op korte termijn te verwezenlijken door het door het vorige kabinet ingediende wetsvoorstel interbestuurlijk toezicht (32 453) snel af te handelen, het beroepsrecht van de centrale overheid af te schaffen (in het kielzog van de afschaffing van het beroepsrecht van medeoverheden per 31 maart 2010, met als argument dat het bestuurlijke debat niet in de rechtszaal moet worden gevoerd) en de verantwoordingslasten van medeoverheden richting het Rijk ingrijpend te beperken. De vorming van een Infrastructuurautoriteit voor de randstad zou al een eind op streek zijn als je Randstad Urgent en het OV-bureau Randstad zou uitbouwen, samen met een fusie van de randstedelijke openbaar vervoerbedrijven die in publieke handen zijn. Vermindering van het aantal leden van de Eerste en Tweede Kamer met een derde vraagt geen majeure wetgevingsoperatie, je hoeft allen de leden 2 en 3 van artikel 51 van de Grondwet te wijzigen. Vermindering van het aantal leden van Provinciale Staten en gemeenteraden is nog eenvoudiger: je kunt provincies en gemeenten bij wet samenvoegen (artikel 123 GW). Opheffen van deelgemeentes scheelt ook heel wat bestuurders.

*

Wat is er terechtgekomen van het voornemen in het regeerakkoord geen concrete afspraken te maken over wetgeving en tijdspad? Achtergrond van dit voornemen uit de nota “Vertrouwen in wetgeving” was dat dergelijke afspraken geen ruimte lieten voor het parlementair debat en voor nieuwe inzichten. Er is aan de andere kant ook wel iets te

zeggen voor heldere afspraken in een regeerakkoord. Ieder kabinet is een coalitiekabinet van twee of meer partijen met divergerende ideologie en tegenstrijdige belangen. Waar meningen verschillende zijn compromissen die richting geven nodig. Het feit dat er nu sprake is van de bijzondere situatie van een minderheidskabinet met een gedoogpartner, maakt het niet gemakkelijker. Aan de ene kant vraagt dat om een akkoord op hoofdlijnen dat ruimte laat om met wisselende meerderheden te regeren, aan de andere kant zal men zoveel mogelijk één coalitiefront willen vormen om door de oppositie niet uit elkaar te worden gespeeld.

Bij een overzichtelijk onderwerp als versoepeling van het rookverbod in de horeca is veel te zeggen voor een duidelijk afspraak: geen rookverbod in kleine café's zonder personeel met minder dan 70m² bedrijfsruimte. Anders ligt het bij een grote stelselherziening, zoals de onderwijsherziening waar de commissie Dijsselbloem het over had, of als je eigenlijk niet weet wat je wilt regelen ("Er komt een prostitutiewet", zoals aangekondigd in een vorig regeerakkoord).

Het akkoord bevat een aantal onderwerpen die volgens het horecamodel zeer specifiek zijn uitgewerkt in wettelijke maatregelen. Dat geldt in het bijzonder voor de paragrafen over gezondheid en ouderenzorg en in de veiligheidsparagraaf. Er komt een Zorginstellingen beginselenwet die concrete rechten bevat "zoals het recht om elke dag te douchen en dagelijks desgewenst enige tijd in de buitenlucht door te brengen". "Winstuitkeringen worden mogelijk gemaakt onder voorwaarden die ervoor zorgen dat de publieke belangen van het zorgstelsel gewaarborgd zijn. Er wordt geen winst uitgekeerd gedurende de eerste drie jaar na het moment van investeren. Er wordt pas winst uitgekeerd na een positieve beoordeling van vooraf gestelde minimumkwaliteitseisen door een onafhankelijke toezichthouder en na een positieve beoordeling van financiële buffers, bijvoorbeeld op basis van minimale solvabiliteitseisen". Het voorstel voor minimumstraffen moet gelden voor recidive binnen tien jaar voor misdrijven met een wettelijk maximumstraf van 12 jaar of meer; er moet bij recidive per delict een minimumstraf gelden die de helft van het maximum is. En de rechter moet gemotiveerd kunnen afwijken in individuele, zeer specifieke omstandigheden die in het wetsvoorstel worden uitgewerkt. Bij de invoering van de nationale politie wordt zelfs gesteld dat dat moet gebeuren bij nota van wijziging op een aanhangig wetsvoorstel (30 880).

De nationale politie is het enige voorbeeld van een stelselherziening waarbij de wetgevingsmodaliteit zo specifiek wordt aangewezen. De wijze waarop bijvoorbeeld het ambtenarenrecht “wordt gelijkgetrokken met het arbeidsrecht” laat nog alle ruimte voor invulling. Hetzelfde geldt voor de bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht, versobering en modernisering van de Algemene wet bestuursrecht en de vereenvoudiging en modernisering van de milieuregelgeving, allen aankondigingen in de infrastructuurparagraaf. Voor de herziening van het hoger onderwijs is het rapport van de commissie-Veerman leidraad (met inbegrip van ruimte voor selectie, op kwaliteit gerichte bekostiging met minder perverse financiële prikkels en het stimuleren van excellentie). Een ander voorbeeld voor ruimtelatende invulling is één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt die de WWB, Wajong en de WSW hervormt.

Voorbeelden waar de keuze tussen wetgeving en niet-wetgeving nog open is, betreft de afstand tussen coffeeshops en scholen die ten minste 350 meter moet zijn en in de zorg meldplichten voor ouderenmishandeling. De oude Adam van nieuwe wetgeving zonder aanduiding van doel of inhoud is de mededeling: Het kabinet komt met een voorstel voor een “Geefwet”.

*

Onderdeel van de afspraken tussen coalitiepartners en gedoogpartner is een aparte verklaring over het karakter van de islam. Daarin verklaren zij dat zij van mening verschillen over aard en karakter van de islam. De scheidslijn zit hem in het karakteriseren van de islam als religie of als (politieke) ideologie. Zij accepteren elkaars verschil van inzicht en zullen hier ook op grond van hun eigen opvattingen naar handelen. Vrijheid godsdienst te belijden is een grondrecht dat zowel in de Grondwet als in het EVRM een plaats heeft gevonden en als vrijheidsrecht teruggrijpt op de Verlichting en in Nederland op de verklaringen van de rechten van de mens en de burger uit de Bataafse republiek. Genootschappen voor gemeenschappelijke godsverering worden door hun eigen statuut geregeerd, voor zover niet in strijd met de wet. Die beperking ligt dan in bevoegdheden die noodzakelijk zijn ter bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer ter voorkoming van wanordelijkheden. De scheiding van kerk en staat is een van de fundamenteën van het Nederlandse staatsbestel. Dat betekent dat de overheid niet treedt in de interpretatie van religie en interne geloofsaangelegenheden en dat omgekeerd godsdienstige organisaties zich

niet bemoeien met het overheidsbeleid. De scheiding van kerk en staat heeft dus betekenis als het gaat om de bescherming van gemeenschappelijke godsdienstige beleving en rechtvaardigt afscherming van religieuze bemoeienis met de democratische rechtsorde. De vraag wat een godsdienst is, is niet een aangelegenheid van particulier inzicht en van andere orde dan de vraag wie de beste voetballer ter wereld is of wat schoonheid is. Daarover kun je van mening blijven verschillen en is geen zorg van het recht (natuurlijk tenzij men lid van de welstandscommissie is). Anders ligt het bij de vraag wanneer sprake is van een godsdienst of gemeenschappelijke godsverering en de daaraan verbonden rechten en verplichtingen. Daarover oordeelt uiteindelijk de (wereldlijke) rechter. Een kabinetsverklaring op dat punt is juridisch irrelevant.

*

Het is wel duidelijk dat een regeerakkoord zonder verstrekkende voornemens over wetgeving niet goed denkbaar is. Het is aldus ook een werkprogramma voor het kabinet en de basis voor de organisatie van het wetgevende werk op de departementen en vervolgens bij de Raad van State en de beide Kamers der Staten-Generaal. De economische situatie dwingt tot een voortvarende afhandeling van de budgettaire en stelselherziende voorstellen. Bij voorkeur moeten de voorstellen binnen twee jaar verwezenlijkt worden of althans het stadium hebben bereikt dat parlementaire afdoening in één kabinetsperiode mogelijk is. Daarvoor is in het Programma Versterking Juridische Functie Rijk als instrument het rijksbreed wetgevingsprogramma ontwikkeld. Een dergelijk programma maakt het mogelijk wetgevende capaciteit op de prioritaire projecten in te zetten en is een rem op nakomende claims op voorrang. Het programma stelt het kabinet in staat te sturen op uitvoering en vergemakkelijkt de planning door Raad van State en beide Kamers. In het constituerend beraad van dit kabinet hebben de bewindspersonen afgesproken dat zij aan de sturing van wetgeving de noodzakelijke aandacht zullen geven. Een rijksbreed wetgevingsprogramma als sturingsmiddel zou nog aan waarde winnen als bij ieder regeerakkoord ook een rijksbreed beleidsprogramma zou worden opgesteld dat voor de eerste helft van een kabinetsperiode bepalend wordt voor capaciteit en prioriteit. Nu zijn ministeries een hele kabinetsperiode nog bezig met de uitvoering van vorige regeerakkoorden en oude toezeggingen aan de Kamers, zonder dat daarover in het nieuwe

kabinet met andere samenstelling afspraken zijn gemaakt. In het heroverwegingsrapport Openbaar bestuur was voorgesteld om aan deze merkwaardige inconsequentie een eind te maken door de regel in te voeren dat na verkiezingen voor de Tweede Kamer alle bij de Kamers aanhangige wetsvoorstellen worden ingetrokken. Die regel – dat ieder kabinet met een schone lei begint, zodat een nieuw kabinet ook zelf aan het begin van de rit beslist over programma en inzet van capaciteit – zou ook moeten gelden voor de nog bij de ministeries in voorbereiding zijnde beleidsmaatregelen en wetgeving van een vorig kabinet. Voor dergelijke maatregelen geldt dan een moratorium dat slechts wordt opgeheven na beslissing van de ministerraad. Aldus wordt werkelijk recht gedaan aan de centrale rol van de ministerraad bij de uitvoering van het regeerakkoord.