



kennisnotitie

Datum 21 november 2022

Onderwerp **Bijdrage SCP ten behoeve van de onderzoekscommissie Evaluatie
Kabinetsformatie**

Inleiding

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft op verzoek van de onderzoekscommissie Evaluatie Kabinetsformatie zijn inzichten en kennis over de kabinetsformatie in de periode maart - augustus 2021, gedeeld in een gesprek op 21 november 2022 met de commissie. Namens het SCP nam Marjolijn Olde Monnikhof (plv.directeur), deel aan dat gesprek. Het rapport van de commissie is op 23 februari 2023 gepubliceerd op de website van de Tweede Kamer.

In navolging van de publicatie van het rapport van de commissie, publiceert het SCP ook zijn bijdrage op zijn eigen website. Op deze manier kunnen ook andere geïnteresseerden kennis nemen en gebruik maken van de inbreng van het SCP.

Gelet op de werkzaamheden en de vooraf gedeelde vragen van de commissie heeft het SCP de volgende achtergrondinformatie gedeeld met de commissie:

- Het SCP was tijdens de kabinetsformatie in 2021 voornemens om het proces met relevante kennis op het juiste moment te voeden.
- De inzet van het SCP was gericht op het agenderen van maatschappelijke vraagstukken vanuit het perspectief van burgers, het bieden van handelingsperspectieven, en zo nodig aanvullende kennis beschikbaar te stellen t.b.v. het formatieproces.
- Het SCP richtte zich daarbij voornamelijk tot de formerende partijen, informateurs en beleidsmakers. Tijdens het formatieproces heeft het SCP verschillende keren gesproken met de informateurs. Een overzicht van deze gesprekken en kennisproducten van het SCP die ten behoeve van het formatieproces zijn gepubliceerd, zijn te vinden op <https://www.scp.nl/dossiers/formatie>.

Terugkijkend op het proces kan het SCP de volgende observaties delen met de commissie:

- Tijdens de kabinetsformatie was er ruimte om kennis van het SCP (en andere partijen) te laten landen in het formatieproces. Het ging hierbij om kennis van het SCP die gericht was op (het formuleren van) de hoofdlijnen van het te maken coalitieakkoord.
- Kennisdeling door het SCP vond voornamelijk plaats in de periode maart – augustus 2021. Door het SCP gedeelde kennis is ook geland in de gespreksverslagen van informateurs Herman Tjeenk Willink en Mariette Hamer. Wat er met de kennis van het SCP (en anderen) is gedaan, anders dan de landing in de gespreksverslagen van de informateurs, en welke rol deze kennis heeft gespeeld bij het maken van afwegingen en politieke keuzes, is onduidelijk.
- Het SCP heeft tijdens het formatieproces in 2021 hoofdzakelijk gesproken met de informateurs. Van het aanbod om ook in gesprek te gaan met de onderhandelaars over de kennis van het SCP – een rol die past bij de functie van het SCP als planbureau – is geen gebruik gemaakt.
- Het SCP handelde hierbij proactief en op eigen initiatief. Die aanpak lag aan de basis van de interactie met de informateurs. Pas op een later moment is het SCP door een van de informateurs benaderd om specifieke kennis te leveren t.b.v. formatieproces; op verzoek van informateur Hamer is de notitie Inclusieve Samenleving opgesteld en gepubliceerd (28 mei 2021).
- Er leek geen sprake van een structurele aanpak om kennis te laten landen in het formatieproces. Welke organisatie wanneer met welke kennis een bijdrage kon leveren aan de verschillende momenten in het formatieproces leek hierdoor vooral afhankelijk van persoonlijke contacten en publieke positionering.
- Het SCP adviseert daarom om eerder – nog voor de verkiezingen – te bepalen op welke manier kennis betrokken kan worden in het formatieproces, en om op basis daarvan op transparante wijze het formatieproces in te richten. Een meer institutionele aanpak kan helpen bij het voeren van het inhoudelijke gesprek tijdens de formatie, en bij het faciliteren van het inhoudelijke gesprek tussen Tweede Kamer en formerende partijen, en ervoor zorgen dat alle partijen op basis van dezelfde kennisbasis werken.

- Het SCP ziet dat er in het coalitieakkoord een aanzet is gemaakt om te werken vanuit grote maatschappelijke opgaven. Dat is een positieve ontwikkeling. De primaat van het formuleren van die maatschappelijke opgaven ligt tijdens een formatieproces immers bij de politiek.
- Aantekening van het SCP hierbij is dat dit tijdens het formatieproces in 2021 echter ook een belangrijke taak van een van de informateurs werd. Hierdoor bestonden er tijdens het proces verschillende visies op de maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat naast elkaar, die veel op elkaar leken maar toch ook weer niet hetzelfde waren.
- Het SCP ziet tevens dat er tijdens het formatieproces serieus werk is gemaakt van het voornemen om het coalitieakkoord op te bouwen o.b.v. hoofdlijnen. Dat is ook terug te lezen in het coalitieakkoord.
- Belangrijke aantekening die het SCP hierbij plaatst, is dat het tijdens het formatieproces ontbrak aan (de ontwikkeling van) een (politiek) kader o.b.v. waarvan (politieke) keuzes en afwegingen kunnen worden gemaakt. Dat kader zou tevens sturing kunnen geven aan (het bepalen van de) de hoofdlijnen van een coalitieakkoord. In zijn Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief wijst het SCP bijvoorbeeld op het ontbreken van een politieke visie op de samenleving en maatschappelijke opgaven, alsook op het ontbreken van een duidelijke en eenduidige visie wat mensen mogen en kunnen verwachten van de overheid en een toelichting op de gemaakte afwegingen en politieke keuzes.
- Het SCP heeft in zijn reflectie op het coalitieakkoord de risico's hiervan geschetst voor de uitvoering van het coalitieakkoord, namelijk een vergrote kans op verkokerd en gebrek aan samenhang in beleid, het risico dat beleid gebaseerd wordt op verschillende aannames over wat mensen kunnen, willen en mogen. Beleid loopt daardoor het risico tegenstrijdig te zijn en onderling met elkaar te gaan concurreren. Dat zien we nu ook gebeuren bij de uitvoering van het coalitieakkoord (zie bijvoorbeeld SCP Kennisnotitie Herziening Kinderopvangbeleid).
- Het is van belang om dit politieke kader een van de uitkomsten te maken van het formatieproces. Zo wordt het burgerperspectief beter geborgd, en biedt het ruimte aan de politiek om keuzes te maken en door te vertalen naar begrotingen, en om die keuzes en afwegingen vervolgens toe te lichten. Het relatieve belang van dergelijke kaders neemt toe als het voornemen is om te regeren op hoofdlijnen.

Het SCP heeft de volgende inzichten uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB)

gedeeld die mogelijk relevant zijn voor het werk van de commissie.

COB 2022 | 1

- Zorgen over de politiek waren de reden voor de cijfers over somberheid in Nederland. De zorgen over de politiek staan sinds het tweede kwartaal van 2021 in de top van het nationale probleembesef. Mensen maken zich zorgen over hoe de politiek functioneert. Veelgehoorde zorgen kunnen worden samengevat als een gebrek aan responsiviteit. De politiek doet niet wat ze zou moeten doen: luisteren naar burgers en door samenwerking de problemen van burgers oplossen. Mensen vinden dat politici vooral met zichzelf bezig zijn. Dat viel samen met de formatieperiode. Het lage vertrouwen in de winter van 2021/2022 heeft voor veel mensen te maken met de lange formatie die uiteindelijk leidde tot een coalitie met dezelfde partijen, en vaak ook dezelfde ministers, ondanks alle gemaakte fouten, aldus respondenten van het onderzoek. Dat, i.c.m. met structurele maatschappelijke problemen, namelijk de trage afhandeling van de kindertoelagenaffaire en aanhoudende problemen rond de Groninger gaswinning, leidt ertoe dat mensen de conclusie trekken dat het hier niet gaat om incidenten, maar dat het tekenen zijn van structurele problemen in de manier waarop de politiek functioneert: politici zijn niet eerlijk over wat er speelt en niet bij machte om de problemen adequaat op te lossen. Afhandeling van de toelagenaffaire en de gaswinning in Groningen waren daarvan de meest genoemde voorbeelden, en respondenten verwijzen stevast naar beide problemen en de samenhang daartussen.

COB 2021 | 4

- De lange formatie is belangrijkste reden voor het lage vertrouwen in de regering: de belangrijkste motivatie die mensen in het onderzoek noemden, ongeacht het rapportcijfer dat zij de regering toekenden en ongeacht hun partijpolitieke voorkeur, was hun ergernis over de langdurige formatie. Van de 200 respondenten die hun cijfer toelichtten, verwezen er 65 expliciet naar de formatie, gevolgd door de toelagenaffaire (19) en de recente coronamaatregelen (15). Het valt op dat met name de mensen die de regering een onvoldoende gaven (5 of lager) verschillende beleidsdossiers gezamenlijk noemden, wat wijst op een algemeen ongenoegen over de prestaties van de regering. Mensen verwijten het kabinet gebrek aan daadkracht in tijden van grote uitdagingen. Mensen verweten de regering te veel met zichzelf bezig te zijn in plaats van met de uitdagingen van het land.
- De verschillen in het vertrouwen in de regering tussen mensen met een verschillende partijvoorkeur zijn groot. Uit COB 2021 | 4: onder aanhangers van de VVD gaf 70% de regering in oktober een voldoende, onder aanhangers van D66, CDA/CU en PvdA/GL lag dat aandeel lager (resp. 57%, 56% en 52%), terwijl onder aanhangers van PVV/FvD/Ja21 slechts 14% de regering een voldoende gaf.
- Internationaal onderzoek laat zien dat in andere landen het vertrouwen in de politiek sterk steeg aan het begin van de coronacrisis, net als in Nederland. In COB 2020 | 4 gingen het SCP uitgebreid in op de redenen voor deze zogenoemde coronarally: het vertrouwen in Nederland steeg vooral vanwege angst voor het coronavirus en steun voor het daadkrachtige kabinetsbeleid. Politici werden vaker als competent en integer gezien. Vanaf de zomer van 2020 zag het SCP een geleidelijke afname van het vertrouwen in de politiek. Die daling had te maken met de afname van de eerste angst voor het virus als externe vijand en het feit dat de politieke en maatschappelijke discussie over de coronamaatregelen op gang kwam (COB 2020 | 4). Een daling van het vertrouwen na zo'n sterke stijging was te verwachten en niet opmerkelijk. In COB 2021 | 2 zag het SCP echter dat mensen in toelichtingen bij hun vertrouwenscijfers vaak verwezen naar de perikelen in de formatie. De vertrouwensdaling lijkt daarmee meer dan een natuurlijke correctie op de coronarally, maar heeft ook een actuele politieke oorzaak: de formatie.