

Beleidsrapport Nederland Bestuurbaar 2.0

Horizontale samenwerking en coördinatie tussen bestuurslagen

Dit rapport is een vervolg op het beleidsrapport "Naar een wendbaar, verantwoordelijk en toekomstbestendig Nederland" (versie 1.1). Het bevat alleen het nieuwe materiaal: hoe bestuurslagen beter kunnen samenwerken bij één opgave.

Bestemd voor:

Auteur:

Datum:

Versie:

Vervolg op:

Politiek, bestuur & publiek

Jaap J.J. Moermans

September 2026

2.0

Beleidsrapport v1.1 (Juli 2026)



NEDERLAND BESTUURBAAR

LEREND BESTUUR • BETERE BESLUITVORMING
• STERKERE SAMENLEVING

Jaap Moermans

Initiatiefnemer | Nederland Bestuurbaar

Pastelstraat 145
1339 JH Almere

info@bestuurspiramide.nl

06 1525 3656

www.bestuurspiramide.nl



LEREND BESTUUR



BETERE BESLUITVORMING



STERKERE SAMENLEVING

Samen werken aan een sterker en toekomstbestendig openbaar bestuur.

INHOUDSOPGAVE

Inhoud

1. Inleiding.....	2
2. Wat mist er nog in het model?.....	3
3. Pijler 7 • Horizontale samenwerking en coördinatie	4
4. De Bestuurlijke Vierhoek.....	5
5. Twee schema's die samenwerken.....	6
6. De meetlat wordt uitgebreid.....	8
7. Let op: risico's en aandachtspunten.....	9
8. Tot slot.....	10



1. Inleiding

Het beleidsrapport "Naar een wendbaar, verantwoordelijk en toekomstbestendig Nederland" (versie 1.1) beschrijft het Nederlands Bestuursmodel 2040. Dit model laat zien hoe de overheid beter kan leren van de praktijk. De kern is de Bestuurspiramide: van burger, via uitvoering, ministeries en wetgeving, naar het kabinet en de evaluatie. Daarna begint de cyclus opnieuw.

Na het lezen van dit rapport is er één belangrijke vraag: is dit model onderscheidend genoeg als het gaat om het verbinden van bestuurslagen? Het antwoord is: gedeeltelijk. De piramide verbindt de stappen binnen één lijn heel goed. Van burger tot wet, en weer terug. Maar veel grote opgaven, zoals woningbouw of stikstof, lopen niet via één lijn. Ze raken meerdere ministeries, meerdere bestuurslagen en meerdere uitvoerders tegelijk.

Dit vervolrapport werkt dat verschil uit. Het voegt geen nieuwe hoofdstukken toe aan het bestaande rapport, maar staat op zichzelf. Het beschrijft alleen wat er nieuw is: een aanvulling voor de samenwerking tussen bestuurslagen, ministeries en uitvoerders bij één en dezelfde opgave.



2. Wat mist er nog in het model?

2.1 Verticaal: de piramide werkt van boven naar beneden en terug

De Bestuurspiramide uit het hoofdrapport is een verticaal model. Dat betekent: de stappen volgen elkaar op in een vaste volgorde. Van de burger, via uitvoering, naar ministeries, wetgeving, kabinet en evaluatie. En dan weer terug naar de burger. Dit noemen we verticaal, omdat het net als een piramide van onder naar boven gaat, en weer terug.

Dit werkt goed voor het leren van de overheid binnen één beleidsterrein. Bijvoorbeeld: de Belastingdienst voert een wet uit, ziet wat er misgaat, en die kennis gaat terug naar de mensen die de wet maken.

2.2 Horizontaal: samenwerking en coördinatie tussen bestuurslagen bij één opgave

Veel grote opgaven raken niet één beleidsterrein, maar meerdere tegelijk. Neem woningbouw. Om huizen te bouwen is niet alleen een gemeente nodig. Er is ook een provincie nodig voor de ruimtelijke ordening, een waterschap voor de waterhuishouding, het Rijk voor de regels rond stikstof, en een netbeheerder voor stroom. Al deze partijen moeten op hetzelfde moment met elkaar samenwerken. Dat noemen we horizontaal: samenwerking tussen partijen die op hetzelfde niveau naast elkaar staan, in plaats van boven of onder elkaar.

Het probleem is dat de Bestuurspiramide hier weinig over zegt. De piramide gaat over de weg van burger naar wet en terug. De piramide zegt niet hoe een gemeente, een provincie en een ministerie op hetzelfde moment met elkaar moeten samenwerken.

Niet één piramide werkt slecht. Het probleem is dat verschillende piramides, van verschillende ministeries en bestuurslagen, elkaar in de weg kunnen zitten.

Dit vervolgrapport voegt daarom een horizontale laag toe aan het model. Deze laag komt bovenop de bestaande piramide. De piramide blijft dus gewoon bestaan en werkt hetzelfde als voorheen.

2.3 Wanneer is horizontale samenwerking nodig?

Horizontale samenwerking wordt vooral relevant wanneer:

- Meerdere bestuurslagen bij dezelfde opgave betrokken zijn;
- Meerdere ministeries of uitvoerders afhankelijk van elkaar zijn;
- Besluiten van de ene partij gevolgen hebben voor andere partijen;
- Verantwoordelijkheden elkaar raken of overlappen;
- De opgave niet binnen één bestuurlijke lijn kan worden opgelost.

3. Pijler 7 • Horizontale samenwerking en coördinatie

Het hoofdrapport beschrijft zes pijlers voor het bestuursmodel. Dit vervolrapport voegt een zevende pijler toe: horizontale samenwerking. Deze pijler bestaat uit drie onderdelen.

3.1 Vaste overlegtafels per opgave

Voor elke grote, langlopende opgave komt een vaste overlegtafel. Aan deze tafel zitten alle ministeries, bestuurslagen en uitvoerders die bij de opgave horen. Dit overleg is niet incidenteel of tijdelijk, maar een vast onderdeel van de opgave, van begin tot eind. Als er een probleem is tussen twee partijen, ligt op voorhand vast hoe dat probleem opgelost wordt.

3.2 Een bredere uitvoerbaarheidstoets

Het hoofdrapport stelt al een uitvoerbaarheidstoets voor: voordat een wet wordt ingevoerd, wordt gecheckt of één organisatie de wet kan uitvoeren. Dit vervolrapport breidt die toets uit. Er wordt ook gekeken of de samenwerking met andere ministeries en bestuurslagen goed geregeld is. Wie doet wat? En wat gebeurt er als twee partijen het niet eens zijn?

3.3 Een regisseur met een tijdelijk mandaat

Bij opgaven waar veel partijen bij elkaar komen, zoals woningbouw en stikstof samen, komt één regisseur. Deze persoon krijgt een tijdelijk mandaat: de bevoegdheid om knopen door te hakken als partijen het niet eens worden. Dit mandaat geldt alleen voor die ene opgave en alleen voor een afgesproken periode. Zo blijft de gewone verantwoordelijkheid van ministers en bestuurders overeind.

De regisseur neemt geen wettelijke of politieke verantwoordelijkheid van bestaande bestuurders over. Het tijdelijke mandaat is uitsluitend gericht op het coördineren en doorbreken van impasses binnen de afgesproken opgave.

Deze drie onderdelen samen vormen Pijler 7. Ze voegen geen nieuwe bestuurslaag toe. Ze zorgen er wel voor dat de samenwerking tussen bestaande partijen beter geregeld is.

NEDERLAND BESTUURBAAR
LEREND BESTUUR • BETERE BESLUITVORMING • STERKERE SAMENLEVING

4. De Bestuurlijke Vierhoek

Het hoofdrapport gebruikt de Bestuurlijke Driehoek: drie voorwaarden voor goed bestuur die met elkaar in balans moeten zijn. Democratische legitimiteit, uitvoeringskracht en maatschappelijke resultaten.

Dit vervolrapport voegt een vierde voorwaarde toe: bestuurlijke samenhang. Dit betekent dat ministeries en bestuurslagen goed met elkaar samenwerken bij dezelfde opgave. Zonder deze samenhang kan uitvoeringskracht op papier prima lijken, terwijl de opgave in de praktijk toch vastloopt, omdat de betrokken partijen niet goed samenwerken.



De Bestuurlijke Vierhoek — bestuurlijke samenhang is de vierde, nieuwe voorwaarde naast de bestaande driehoek.

Deze vier voorwaarden werken alleen goed als ze samen in balans zijn. Als er te weinig samenhang is tussen bestuurslagen, kan een opgave alsnog vastlopen. Ook als de andere drie voorwaarden op orde zijn.

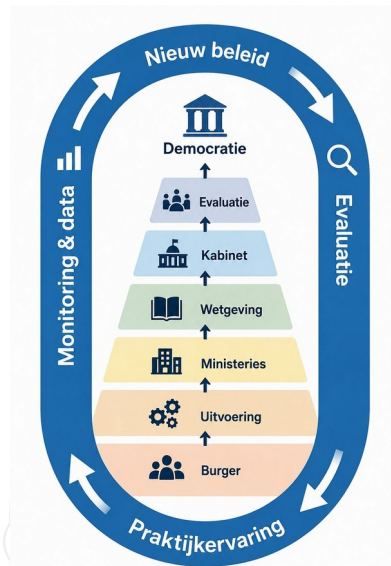


5. Twee schema's die samenwerken

Om het model compleet te maken, gebruiken we twee schema's naast elkaar. Ze vervangen elkaar niet, maar vullen elkaar aan.

5.1 Het bestaande schema: de Bestuurspiramide (verticaal)

Dit schema komt uit het hoofdrapport en blijft ongewijzigd. Het laat zien hoe de overheid leert van de uitvoering, stap voor stap, van burger tot wet en weer terug.



De Bestuurspiramide 2040 (ongewijzigd, uit het hoofdrapport) — de verticale leercyclus.

NEDERLAND BESTUURBAAR
LEREND BESTUUR • BETERE BESLUITVORMING • STERKERE SAMENLEVING

5.2 Het nieuwe schema: horizontale samenwerking

Dit schema is nieuw. Het laat zien hoe verschillende partijen, die op hetzelfde niveau werken, samenkomen rond één opgave. In het midden staat de opgave zelf, bijvoorbeeld woningbouw. Daaromheen staan de partijen die moeten samenwerken: het Rijk, andere ministeries, de provincie, de gemeente, het waterschap en de uitvoeringsorganisatie. Onderaan staat de regisseur, met een tijdelijk mandaat.



Het horizontale coördinatieschema (nieuw) — samenwerking tussen bestuurslagen bij één opgave.

5.3 Hoe de twee schema's samen werken

Elke bestuurslaag leert verticaal; de gezamenlijke opgave wordt horizontaal verbonden.

Bij een grote opgave, zoals woningbouw, doorloopt elke betrokken partij (bijvoorbeeld een gemeente of een ministerie) haar eigen verticale piramide: van uitvoering tot wetgeving en weer terug. Tegelijk overlegt diezelfde partij, via het horizontale schema, met de andere partijen die bij dezelfde opgave horen. Zo blijft elke partij verantwoordelijk voor haar eigen stukje, maar ontstaat er ook een vaste plek waar de partijen elkaar treffen.

NEDERLAND BESTUURBAAR
LEREND BESTUUR · BETERE BESLUITVORMING · STERKERE SAMENLEVING

6. De meetlat wordt uitgebreid

Het hoofdrapport stelt een Nationale Monitor Bestuurlijke Slagkracht voor. Deze meetlat kijkt naar vier dingen: institutionele kwaliteit, uitvoeringskracht, maatschappelijke effecten en publiek vertrouwen.

Dit vervolgrapport voegt een vijfde onderdeel toe: horizontale samenwerking en coördinatie. Hierbij gaat het om indicatoren en vragen

- Hoe lang duurt het voordat ministeries het met elkaar eens zijn?
- Hoeveel geschillen tussen bestuurslagen blijven onopgelost?
- Hoeveel extra werk ervaren uitvoeringsorganisaties door de samenwerking met andere partijen?

Door dit te meten, wordt zichtbaar of de horizontale samenwerking daadwerkelijk beter wordt, of alleen op papier bestaat.



7. Let op: risico's en aandachtspunten

7.1 Meer overleg kan ook meer bestuurlijke drukte betekenen

Het hoofdrapport laat al zien dat elke nieuwe waarborg de bestuurlijke belasting kan vergroten. Dat geldt ook voor Pijler 7. Een nieuwe overlegtafel klinkt goed, maar kan ook een extra laag bovenop een al ingewikkeld stelsel worden. Daarom is het belangrijk dat een vaste overlegtafel bestaand, los overleg vervangt, en niet gewoon iets toevoegt aan wat er al is.

7.2 Spanning met de verantwoordelijkheid van de minister

In Nederland legt elke minister apart verantwoording af aan het parlement voor zijn of haar eigen ministerie. Een regisseur met een mandaat over meerdere ministeries heen kan daarmee schuren. Daarom moet het mandaat van de regisseur duidelijk begrensd zijn: alleen voor één opgave, alleen voor een afgesproken periode, en met een heldere afspraak over wanneer het mandaat weer stopt.

7.3 Niet te veel, niet te weinig

Horizontale samenwerking is geen doel op zich. Niet elke opgave heeft een regisseur met een mandaat nodig. Voor kleinere of eenvoudigere vraagstukken volstaat gewoon goed overleg tussen de betrokken partijen. Pijler 7 is bedoeld voor de grote, complexe opgaven waarbij meerdere ministeries en bestuurslagen langdurig met elkaar te maken hebben.



8. Tot slot

Het Nederlands Bestuursmodel 2040 uit het hoofdrapport laat goed zien hoe de overheid kan leren van de uitvoering. Dat is en blijft belangrijk. Dit vervolgrapport voegt daar iets aan toe wat nog ontbrak: hoe ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en uitvoerders met elkaar samenwerken als een opgave hen allemaal tegelijk raakt.

Met Pijler 7, de Bestuurlijke Vierhoek en het horizontale coördinatieschema ontstaat een completer beeld. Niet alleen hoe de overheid leert binnen één lijn, van burger tot wet. Maar ook hoe de overheid samenwerkt tussen die lijnen, bij de opgaven die er het meeste toe doen.

Ook dit vervolgrapport is een bijdrage aan het gesprek. Het is geen kant-en-klare oplossing, maar een uitnodiging om samen verder te bouwen aan een overheid die niet alleen leert, maar ook goed samenwerkt.

Goed bestuur leert niet alleen van zichzelf. Het werkt ook goed samen met anderen.

Verantwoording

Dit vervolgrapport is geschreven als een persoonlijke bijdrage aan het gesprek over bestuurlijke samenwerking. De inhoud is gebaseerd op de analyse uit het hoofdrapport (versie 1.1), aangevuld met eigen inzichten. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt volledig bij de auteur.

