

Naar een wendbaar, verantwoordelijk en toekomstbestendig Nederland

Bestemd voor:
Auteur:
Datum:
Versie:

Politiek, bestuur & publiek
Jaap J.J. Moermans
Juli 2026
1.1



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

Managementsamenvatting.....	2
Voorwoord.....	4
Hoofdstuk 1 – Inleiding.....	5
Hoofdstuk 2 – Waarom de bestuurlijke slagkracht onder druk staat.....	7
Hoofdstuk 3 – Leren van andere democratieën.....	10
Hoofdstuk 4 – De Nederlandse bestuursparadox.....	13
Hoofdstuk 5 – Het Nederlands Bestuursmodel 2040.....	16
De Nederlandse Lerende Bestuurspiramide (NLB-2040).....	18
Hoofdstuk 6 – Van visie naar implementatie.....	19
Hoofdstuk 7 – Randvoorwaarden en risico's.....	21
Hoofdstuk 8 – Meten is leren.....	22
Slotbeschouwing.....	23
Wetenschappelijke basis & verantwoording.....	24



Managementsamenvatting

Nederland beschikt over een sterk democratisch bestuur, maar de toenemende maatschappelijke complexiteit vraagt om een volgende stap in de ontwikkeling van het openbaar bestuur.

Nederland behoort internationaal nog steeds tot de best functionerende parlementaire democratieën. De kwaliteit van de rechtsstaat, de onafhankelijke instituties, de publieke dienstverlening en de democratische legitimiteit vormt een stevig fundament onder het openbaar bestuur. Tegelijkertijd staat dat bestuur voor een groeiende uitdaging. Maatschappelijke opgaven zoals woningbouw, klimaat en energie, stikstof, migratie, gezondheidszorg, vergrijzing, digitalisering en defensie zijn complexer, langduriger en sterker met elkaar verweven dan in voorgaande decennia. De bestuurlijke inrichting is niet altijd voldoende toegerust om dergelijke opgaven tijdig, integraal en uitvoerbaar aan te pakken.

Dit rapport onderzoekt de vraag hoe de bestuurlijke slagkracht van Nederland kan worden versterkt, zonder afbreuk te doen aan de uitgangspunten van de parlementaire democratie en de democratische rechtsstaat. Het uitgangspunt is nadrukkelijk niet dat het Nederlandse bestuursmodel fundamenteel tekortschiet, maar dat de maatschappelijke context sneller verandert dan de wijze waarop beleid wordt voorbereid, besloten en uitgevoerd.

De analyse laat zien dat verschillende structurele ontwikkelingen elkaar versterken. De toenemende complexiteit van wet- en regelgeving, de versnippering van het politieke landschap, relatief korte bestuurscycli, een hoge uitvoeringsdruk bij overheidsorganisaties en een verdere juridisering van beleidsprocessen maken besluitvorming omvangrijker en minder voorspelbaar. Tegelijkertijd verwachten burgers een overheid die maatschappelijke problemen voortvarend aanpakt, duidelijk communiceert en zichtbaar resultaat levert. Wanneer besluitvorming en uitvoering langdurig achterblijven bij deze verwachtingen, kan het vertrouwen in het openbaar bestuur onder druk komen te staan.

Internationale vergelijkingen laten zien dat andere democratische rechtsstaten met vergelijkbare vraagstukken worden geconfronteerd, maar daarbij verschillende institutionele oplossingen hebben ontwikkeld. Zwitserland laat zien hoe burgerbetrokkenheid structureel kan worden ingebed in besluitvorming. Denemarken toont de meerwaarde van brede politieke langetermijnafspraken. Finland onderstreept het belang van onafhankelijke kennisinstituten. Ierland heeft ervaring opgedaan met burgerberaden als aanvulling op representatieve besluitvorming, terwijl Nieuw-Zeeland sterk inzet op uitvoerbaarheid en resultaatgericht bestuur. Deze voorbeelden bieden geen blauwdruk voor Nederland, maar illustreren bestuurlijke principes die binnen de Nederlandse context bruikbaar kunnen zijn.

Op basis van deze analyse introduceert dit rapport het Nederlands Bestuursmodel 2040. Dit model is geen voorstel voor een nieuw staatsbestel, maar een ontwikkelrichting voor de bestaande parlementaire democratie. Het model beoogt de samenhang tussen politieke besluitvorming, uitvoeringskracht en maatschappelijke betrokkenheid te versterken en rust op zes samenhangende pijlers:

- Meerjarige nationale programma's voor complexe maatschappelijke opgaven
- Een onafhankelijke uitvoerbaarheidstoets als volwaardig onderdeel van wetgeving
- Structurele inzet van burgerberaden bij complexe beleidsvraagstukken
- Een bindend correctief referendum onder strikt afgebakende constitutionele voorwaarden
- Verantwoord gebruik van kunstmatige intelligentie ter ondersteuning van beleidsanalyse en uitvoeringsvoorbereiding
- Een sterkere oriëntatie op maatschappelijke resultaten en publieke waarde

Deze voorstellen zijn complementair aan de bestaande instituties. De parlementaire democratie, de ministeriële verantwoordelijkheid, de onafhankelijke rechtspraak en de positie van de Staten-Generaal blijven onverkort het fundament van het Nederlandse staatsbestel. De voorgestelde veranderingen zijn gericht op versterking van de

kwaliteit van besluitvorming, vergroting van bestuurlijke continuïteit en verbetering van de uitvoerbaarheid van beleid.

Dit rapport onderkent tevens dat bestuurlijke vernieuwing risico's met zich meebrengt. Instrumenten als burgerberaden, referenda en AI vragen om duidelijke wettelijke kaders, transparantie, democratische controle en periodieke evaluatie. Bestuurlijke innovatie mag niet leiden tot een verschuiving van democratische verantwoordelijkheid, maar dient deze juist te ondersteunen.

Daarom wordt een gefaseerd implementatiepad voorgesteld voor de periode 2027–2037. In de eerste fase ligt de nadruk op versterking van de uitvoeringspraktijk en het vereenvoudigen van regelgeving. Vervolgens kunnen, op basis van evaluatie en maatschappelijke ervaring, aanvullende instrumenten worden ingevoerd. Deze gefaseerde benadering sluit aan bij het uitgangspunt van een lerende overheid die hervormingen zorgvuldig toetst en waar nodig bijstelt.

De centrale conclusie van dit rapport luidt dat Nederland niet primair behoefte heeft aan méér bestuur, maar aan beter georganiseerd bestuur. Een toekomstbestendig bestuursmodel vraagt om een evenwichtige combinatie van democratische legitimiteit, bestuurlijke continuïteit, uitvoeringskracht, onafhankelijke kennisontwikkeling en actieve maatschappelijke betrokkenheid. Door deze elementen sterker met elkaar te verbinden kan het openbaar bestuur beter inspelen op complexe opgaven, zonder afbreuk te doen aan de kernwaarden van de democratische rechtsstaat.

Kernboodschappen voor bestuurders

- Denk in maatschappelijke opgaven, niet in afzonderlijke beleidsdomeinen.
- Ontwikkel beleid vanuit uitvoerbaarheid.
- Benut praktijkervaring structureel voor nieuw beleid.
- Organiseer bestuurlijke continuïteit bij langetermijnopgaven.
- Versterk samenwerking tussen bestuurslagen en uitvoeringsorganisaties.
- Gebruik burgerparticipatie als aanvulling op de representatieve democratie.
- Zet AI uitsluitend in ter ondersteuning van analyse en uitvoering.
- Meet maatschappelijke resultaten in plaats van alleen beleidsinspanning.
- Stimuleer een lerende overheid door continue evaluatie en bijsturing.
- Plaats maatschappelijke waarde centraal bij iedere bestuurlijke afweging.

Voorwoord

Nederland kent een lange traditie van democratisch bestuur, rechtsstatelijke waarborgen en bestuurlijke samenwerking. Het zogenoemde poldermodel heeft in belangrijke mate bijgedragen aan maatschappelijke stabiliteit, brede welvaart en internationaal vertrouwen in de kwaliteit van het openbaar bestuur. Deze sterke uitgangspositie vormt het vertrekpunt van dit rapport.

Tegelijkertijd wordt het openbaar bestuur geconfronteerd met een toenemende stapeling van complexe maatschappelijke opgaven. Vraagstukken rond woningbouw, klimaat en energie, migratie, stikstof, gezondheidszorg, vergrijzing, digitalisering, veiligheid en ruimtelijke ordening kenmerken zich door een grote onderlinge samenhang, een lange doorlooptijd en een veelheid aan betrokken publieke en private partijen. Hierdoor neemt de druk op bestuurlijke besluitvorming en uitvoering toe.

In het maatschappelijke debat wordt deze ontwikkeling regelmatig verklaard vanuit politieke tegenstellingen of de prestaties van opeenvolgende kabinetten. Hoewel politieke keuzes vanzelfsprekend van invloed zijn op beleidsuitkomsten, richt dit rapport zich op een fundamenteeler vraagstuk: in welke mate is de inrichting van het Nederlandse bestuursmodel nog toegerust op de complexiteit van de eenentwintigste eeuw?

Deze publicatie vertrekt nadrukkelijk niet vanuit de veronderstelling dat het Nederlandse staatsbestel fundamenteel tekortschiet. Integendeel, de parlementaire democratie, de onafhankelijke rechtspraak en de professionele publieke sector behoren internationaal tot de sterke punten van Nederland. Juist daarom ligt de uitdaging niet in een stelselwijziging, maar in de verdere ontwikkeling van het bestaande bestuursmodel.

Het doel van dit rapport is een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke en bestuurlijke debat over toekomstbestendig bestuur. Daarbij worden inzichten uit de bestuurskunde, internationale praktijkvoorbeelden en ervaringen uit de Nederlandse uitvoeringspraktijk samengebracht. De voorgestelde maatregelen zijn bedoeld als bouwstenen voor verdere discussie en niet als een blauwdruk voor institutionele hervorming.

Het Nederlands Bestuursmodel 2040 en de onderliggende Bestuurspiramide zijn op dit moment nog niet in de praktijk beproefd of extern getoetst; de voorgestelde pijlers en indicatoren vormen een richting voor verdere uitwerking en validatie, niet een reeds bewezen resultaat.

De centrale gedachte luidt dat goed bestuur niet uitsluitend afhankelijk is van de kwaliteit van bestuurders of de inhoud van beleidskeuzes, maar ook van de wijze waarop besluitvorming, uitvoering, kennisontwikkeling en maatschappelijke betrokkenheid met elkaar zijn georganiseerd. Een bestuursmodel dat deze elementen beter met elkaar verbindt, vergroot de kans op effectieve en duurzame oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken.

NEDERLAND BESTUURBAAR · LEEREND BESTUUR · BETERE BESLUITVORMING · STERKE SAMENLEVING

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland staat voor een periode waarin meerdere grote maatschappelijke opgaven gelijktijdig om bestuurlijke aandacht vragen. De energietransitie, woningbouw, klimaatadaptatie, migratie, vergrijzing, economische weerbaarheid, digitalisering en geopolitieke ontwikkelingen beïnvloeden elkaar in toenemende mate. Besluitvorming over één beleidsterrein heeft daardoor vaak directe gevolgen voor verschillende andere domeinen.

Deze verwevenheid vergroot de bestuurlijke complexiteit aanzienlijk. Beleidsvorming vraagt steeds vaker om afstemming tussen ministeries, decentrale overheden, uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Daarnaast spelen Europese regelgeving, rechterlijke uitspraken en financiële randvoorwaarden een steeds grotere rol. Hierdoor nemen zowel de duur als de complexiteit van besluitvormingsprocessen toe.

1.2 De bestuurlijke uitdaging

De Nederlandse democratische rechtsstaat beschikt over sterke instituties en een hoog niveau van bestuurlijke professionaliteit. Internationale vergelijkingen bevestigen dat Nederland op veel indicatoren tot de best presterende landen behoort. Tegelijkertijd ervaren burgers dat maatschappelijke vraagstukken soms langdurig onopgelost blijven of slechts langzaam vooruitgang boeken.

Deze spanning hoeft niet te betekenen dat het bestuur als geheel tekortschiet. Zij kan ook wijzen op een groeiende discrepantie tussen de snelheid waarmee maatschappelijke ontwikkelingen zich voltrekken en het vermogen van bestaande bestuurlijke processen om daarop effectief te reageren. Complexiteit is daarmee niet uitsluitend een kenmerk van de samenleving, maar vormt ook een uitdaging voor de inrichting van het openbaar bestuur.

1.3 Een integrale benadering

Een illustratief voorbeeld is de woningbouwopgave. De realisatie van nieuwe woningen is niet uitsluitend afhankelijk van ruimtelijke ordening of financiële middelen. Ook factoren als stikstofbeleid, beschikbaarheid van elektriciteitscapaciteit, drinkwatervoorziening, infrastructuur, arbeidsmarkt, vergunningverlening, juridische procedures en gemeentelijke uitvoeringscapaciteit zijn bepalend voor de voortgang.

Vergelijkbare afhankelijkheden bestaan binnen andere grote maatschappelijke opgaven. Daardoor volstaat een sectorale benadering steeds minder. Effectieve beleidsvorming vraagt om een integrale afweging waarin bestuurlijke continuïteit, uitvoerbaarheid en maatschappelijke effecten vanaf het begin worden meegenomen.

1.4 Centrale onderzoeksvraag

Tegen deze achtergrond staat in dit rapport de volgende vraag centraal:

Hoe kan de bestuurlijke slagkracht van Nederland worden versterkt, met behoud van de kernwaarden van de parlementaire democratie en de democratische rechtsstaat?

Deze vraag richt zich nadrukkelijk niet op de wenselijkheid van een nieuw staatsbestel. De analyse concentreert zich op mogelijkheden om de bestaande instituties beter toe te rusten op de maatschappelijke opgaven van de komende decennia.

1.5 Leeswijzer

Deze beleidsanalyse is opgebouwd uit drie samenhangende delen. Het eerste deel analyseert de belangrijkste structurele oorzaken van afnemende bestuurlijke slagkracht. Het tweede deel plaatst deze analyse in internationaal perspectief en ontwikkelt een toekomstgericht bestuursmodel voor Nederland. Het derde deel beschrijft de voorwaarden voor implementatie, de mogelijke risico's en de wijze waarop de resultaten van bestuurlijke vernieuwing kunnen worden gemonitord.

Het doel is niet om een definitief antwoord te formuleren, maar om een samenhangend denkkader te bieden dat bestuurders, volksvertegenwoordigers, beleidsmakers en maatschappelijke organisaties ondersteunt bij de verdere ontwikkeling van toekomstbestendig openbaar bestuur.



Hoofdstuk 2 – Waarom de bestuurlijke slagkracht onder druk staat

2.1 Inleiding

Het publieke debat over de prestaties van de overheid wordt vaak gedomineerd door incidenten of actuele politieke discussies. Hierdoor ontstaat gemakkelijk de indruk dat afzonderlijke beleidskeuzes of kabinetten de belangrijkste verklaring vormen voor hardnekkige maatschappelijke problemen. Die benadering doet echter onvoldoende recht aan de onderliggende bestuurlijke dynamiek.

Veel vraagstukken waarmee Nederland wordt geconfronteerd, hebben een structureel karakter. Zij zijn het gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen die zich over meerdere decennia hebben voltrokken en die de bestuurlijke complexiteit geleidelijk hebben vergroot. Tegen deze achtergrond richt dit rapport zich niet op politieke schuldvragen, maar op de institutionele en organisatorische factoren die de slagkracht van het openbaar bestuur beïnvloeden.

Op basis van bestuurskundige inzichten worden zes samenhangende ontwikkelingen onderscheiden.

2.2 Toenemende bestuurlijke complexiteit

De Nederlandse samenleving is in de afgelopen decennia aanzienlijk complexer geworden. Economische globalisering, Europese regelgeving, technologische innovatie, klimaatverandering, vergrijzing en een toenemende verwevenheid van beleidsterreinen zorgen ervoor dat maatschappelijke vraagstukken steeds minder geïsoleerd kunnen worden benaderd.

Daar komt bij dat wet- en regelgeving voortdurend is uitgebreid. Nieuwe regels ontstaan vaak vanuit legitieme doelstellingen, zoals rechtsbescherming, transparantie, veiligheid of gelijke behandeling. Individueel zijn dergelijke aanvullingen goed verdedigbaar. Gezamenlijk kunnen zij echter leiden tot een omvangrijk en moeilijk hanteerbaar stelsel van regels, procedures en verantwoordelijkheden.

Deze ontwikkeling heeft belangrijke voordelen opgeleverd voor de kwaliteit van de rechtsstaat. Tegelijkertijd vraagt zij een steeds grotere bestuurlijke capaciteit voor afstemming, toezicht en uitvoering. Hierdoor neemt de wendbaarheid van de overheid af en worden besluitvormingsprocessen tijdrovender.

De uitdaging ligt daarom niet in het verminderen van rechtsstatelijke waarborgen, maar in het voortdurend afwegen of nieuwe regels daadwerkelijk bijdragen aan betere maatschappelijke uitkomsten en uitvoerbaar blijven.

2.3 Versnippering van het politieke landschap

De Nederlandse parlementaire democratie is gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging. Dit systeem biedt ruimte aan een grote diversiteit van maatschappelijke opvattingen en draagt bij aan een brede politieke representatie.

In de praktijk heeft deze ontwikkeling echter ook geleid tot een toenemende fragmentatie van het politieke landschap. Coalitievorming is complexer geworden, onderhandelingen duren langer en beleidsakkoorden vragen om een groter aantal compromissen.

Deze ontwikkeling hoeft de kwaliteit van de democratie niet te verminderen. Zij vergroot wel de bestuurlijke uitdaging om langdurige maatschappelijke opgaven over meerdere kabinetsperiodes heen consistent te blijven uitvoeren.

Voorale beleid dat een lange investeringshorizon kent, zoals infrastructuur, energievoorziening, defensie, migratie en woningbouw, vraagt om bestuurlijke continuïteit die de grenzen van één kabinetsperiode overstijgt.

2.4 De spanning tussen politieke en maatschappelijke tijd

Een terugkerend vraagstuk binnen moderne democratieën is de spanning tussen politieke besluitvorming en maatschappelijke ontwikkelingen.

Verkiezingen vinden periodiek plaats, coalities veranderen en politieke prioriteiten kunnen verschuiven. Grote maatschappelijke opgaven kennen daarentegen vaak een ontwikkelingshorizon van tien tot twintig jaar of langer.

Deze verschillende tijdschalen kunnen ertoe leiden dat beleidsprogramma's regelmatig worden aangepast voordat eerdere maatregelen volledig effect hebben gehad. Dat hoeft niet altijd problematisch te zijn; democratische verkiezingen moeten ruimte bieden voor nieuwe politieke keuzes. Bij langdurige investeringsprogramma's kan een gebrek aan continuïteit echter leiden tot vertraging, hogere kosten en verlies aan bestuurlijke effectiviteit.

De uitdaging bestaat daarom uit het ontwikkelen van institutionele mechanismen die ruimte laten voor democratische verantwoording én tegelijkertijd zorgen voor voldoende stabiliteit bij langlopende maatschappelijke opgaven.

2.5 Uitvoering als bepalende succesfactor

De afgelopen jaren is binnen de bestuurskunde en de publieke sector steeds meer aandacht ontstaan voor de uitvoeringspraktijk. Beleidsvorming en wetgeving krijgen traditioneel veel politieke aandacht, terwijl de uiteindelijke maatschappelijke effecten grotendeels worden bepaald door de kwaliteit van de uitvoering.

Uitvoeringsorganisaties zoals de Belastingdienst, UWV, IND, CIZ, inspecties en gemeenten opereren binnen een complexe omgeving van wetgeving, digitalisering, personeelsschaarste en toenemende maatschappelijke verwachtingen.

Nieuwe wetgeving brengt vrijwel altijd aanvullende uitvoeringsvraagstukken met zich mee, waaronder aanpassing van ICT-systemen, opleiding van medewerkers, organisatorische veranderingen en communicatie richting burgers en bedrijven.

Wanneer uitvoeringsaspecten pas laat in het beleidsproces worden betrokken, ontstaat het risico dat goedbedoeld beleid moeilijk uitvoerbaar blijkt. Een vroegtijdige beoordeling van uitvoerbaarheid kan daarom bijdragen aan beter uitvoerbaar en maatschappelijk effectiever beleid.

2.6 Juridisering van het openbaar bestuur

De Nederlandse rechtsstaat kent een hoge mate van rechtsbescherming. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties beschikken over ruime mogelijkheden om besluiten bestuursrechtelijk of civielrechtelijk te laten toetsen.

Deze rechtsbescherming vormt een essentieel onderdeel van de democratische rechtsstaat en mag niet worden beschouwd als een belemmering op zichzelf.

Wel heeft de toenemende juridisering invloed op bestuurlijke besluitvorming. Overheden moeten bij beleidsontwikkeling rekening houden met een groeiend aantal wettelijke normen, jurisprudentie en procedurele vereisten. Hierdoor nemen de voorbereidingstijd en de complexiteit van besluiten toe.

De bestuurlijke uitdaging ligt daarom niet in het beperken van rechtsbescherming, maar in het ontwikkelen van wetgeving die juridisch zorgvuldig én praktisch uitvoerbaar is.

2.7 Vertrouwen als fundament van goed bestuur

Het functioneren van een democratische rechtsstaat wordt uiteindelijk niet uitsluitend bepaald door wetgeving of institutionele inrichting. Minstens zo belangrijk is het vertrouwen dat burgers hebben in de wijze waarop de overheid haar taken vervult.

Onderzoek laat zien dat burgers niet verwachten dat iedere beleidskeuze onomstreden is. Wel verwachten zij dat besluitvorming transparant is, dat procedures begrijpelijk zijn, dat fouten worden hersteld en dat maatschappelijke problemen zichtbaar worden aangepakt.

Wanneer grote opgaven gedurende langere tijd nauwelijks voortgang laten zien, kan het vertrouwen in de slagkracht van de overheid afnemen. Vertrouwen is daarmee niet uitsluitend een gevolg van communicatie, maar vooral van voorspelbaar, zorgvuldig en zichtbaar effectief bestuur.

Deelconclusie

De analyse in dit hoofdstuk laat zien dat de uitdagingen van het Nederlandse openbaar bestuur niet kunnen worden teruggebracht tot één oorzaak. De bestuurlijke complexiteit is het resultaat van meerdere ontwikkelingen die elkaar onderling versterken.

De combinatie van complexe regelgeving, politieke fragmentatie, verschillende tijdshorizonten, druk op uitvoeringsorganisaties, juridisering en veranderende maatschappelijke verwachtingen stelt hoge eisen aan de inrichting van het openbaar bestuur.

Tegelijkertijd beschikt Nederland over sterke democratische instituties, een onafhankelijke rechtspraak en een professionele publieke sector. De centrale opgave is daarom niet het vervangen van het bestaande bestuursmodel, maar het versterken van zijn vermogen om complexe maatschappelijke vraagstukken tijdig, zorgvuldig en uitvoerbaar aan te pakken.

In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht welke lessen Nederland kan trekken uit de ervaringen van andere democratische rechtsstaten en welke bestuurskundige principes daarbij relevant zijn voor de verdere ontwikkeling van een toekomstbestendig openbaar bestuur.



Hoofdstuk 3 – Leren van andere democratieën

3.1 Inleiding

Geen enkele democratie heeft een bestuursmodel dat onder alle omstandigheden optimaal functioneert. De institutionele inrichting van landen is het resultaat van historische ontwikkelingen, constitutionele tradities en maatschappelijke keuzes. Tegelijkertijd staan veel democratische rechtsstaten voor vergelijkbare uitdagingen. Toenemende maatschappelijke complexiteit, digitalisering, geopolitieke onzekerheid, klimaatverandering en afnemend vertrouwen in publieke instituties stellen overal hogere eisen aan het openbaar bestuur.

Internationale vergelijking is daarom geen zoektocht naar het 'beste' bestuursmodel, maar naar bestuursprincipes die aantoonbaar bijdragen aan bestuurlijke kwaliteit. Dit rapport beziet een aantal landen die elk op onderdelen interessante institutionele oplossingen hebben ontwikkeld. De centrale vraag luidt niet welke modellen Nederland zou moeten overnemen, maar welke lessen bruikbaar zijn binnen de Nederlandse parlementaire democratie.

3.2 Nederland in internationaal perspectief

Internationale ranglijsten laten zien dat Nederland nog steeds behoort tot de best presterende democratische rechtsstaten. Op indicatoren als rechtsstatelijkheid, bestuurlijke integriteit, persvrijheid, economische stabiliteit en kwaliteit van publieke voorzieningen neemt Nederland structureel een hoge positie in.

Deze constatering is van belang. De analyse in dit rapport vertrekt niet vanuit een diagnose van bestuurlijk falen, maar vanuit de observatie dat juist goed functionerende democratieën voortdurend moeten investeren in hun aanpassingsvermogen. De uitdaging ligt niet in het herstellen van een disfunctioneel systeem, maar in het versterken van een systeem dat steeds complexere maatschappelijke opgaven moet kunnen verwerken.

Internationale vergelijking bevestigt bovendien dat veel landen worstelen met vergelijkbare vraagstukken. Lange doorlooptijden van infrastructurele projecten, spanning tussen korte politieke cycli en langetermijnbeleid, druk op uitvoeringsorganisaties en een groeiende behoefte aan burgerparticipatie zijn geen exclusief Nederlandse fenomenen.

3.3 Zwitserland – Burgerinvloed als institutionele prikkel

Het Zwitserse politieke systeem wordt vaak geassocieerd met referenda. In werkelijkheid is het referendum slechts één onderdeel van een bredere bestuurscultuur waarin maatschappelijke consensus centraal staat.

Doordat burgers onder bepaalde voorwaarden wetgeving kunnen corrigeren, worden belanghebbenden veelal al in een vroeg stadium betrokken bij beleidsontwikkeling. Dit stimuleert overleg, compromissen en brede maatschappelijke afstemming voordat besluitvorming plaatsvindt.

Het belangrijkste leerpunt voor Nederland ligt daarom niet zozeer in het instrument van het referendum zelf, maar in de institutionele prikkel die bestuurders stimuleert om eerder draagvlak te organiseren en beleidsvoorstellen zorgvuldig voor te bereiden.

3.4 Denemarken – Continuïteit over kabinetsperiodes

Denemarken laat zien dat politieke stabiliteit niet uitsluitend afhankelijk is van de duur van kabinetten. Ondanks regelmatige minderheidsregeringen worden voor grote maatschappelijke opgaven vaak brede politieke akkoorden gesloten die meerdere kabinetsperiodes bestrijken.

Daardoor ontstaat voorspelbaarheid voor burgers, bedrijven en uitvoeringsorganisaties. Investerings in infrastructuur, defensie, energie en pensioenen kunnen worden voortgezet zonder dat iedere verkiezing leidt tot fundamentele koerswijzigingen.

Voor Nederland is dit relevant omdat veel maatschappelijke opgaven een looptijd kennen die aanzienlijk langer is dan een kabinetsperiode. Bestuurlijke continuïteit hoeft democratische keuzevrijheid niet te beperken, mits wijzigingen transparant en zorgvuldig worden gemotiveerd.

3.5 Finland – Kennis als gemeenschappelijk vertrekpunt

Finland investeert al decennialang in onafhankelijke kennisontwikkeling. Universiteiten, onderzoeksinstituten en planbureaus spelen een belangrijke rol bij de voorbereiding van beleid.

Daardoor ontstaat vaker overeenstemming over de feitelijke uitgangspunten van maatschappelijke vraagstukken, terwijl politieke verschillen zich concentreren op de gewenste oplossingen. Dit draagt bij aan een kwalitatief sterker publiek debat.

Nederland beschikt eveneens over gezaghebbende kennisinstituten, waaronder het CPB, SCP, PBL en de WRR. De uitdaging ligt niet in het ontbreken van kennis, maar in het consequent benutten daarvan gedurende de gehele beleidscyclus, van voorbereiding tot evaluatie.

3.6 Ierland – Burgerberaden als aanvulling op representatieve democratie

Ierland heeft de afgelopen jaren ruime ervaring opgedaan met burgerberaden. Gelote burgers krijgen de gelegenheid zich gedurende langere tijd te verdiepen in complexe maatschappelijke vraagstukken, ondersteund door wetenschappers, maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigen.

De kracht van deze aanpak ligt in het creëren van ruimte voor dialoog en reflectie buiten de dagelijkse politieke dynamiek. De aanbevelingen van burgerberaden zijn niet juridisch bindend, maar vormen een zorgvuldig voorbereid maatschappelijk advies waarop parlement en regering gemotiveerd reageren.

Binnen de Nederlandse context kunnen burgerberaden bijdragen aan het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid, vooral bij vraagstukken waarin uiteenlopende waarden en belangen een rol spelen.

3.7 Nieuw-Zeeland – Uitvoerbaarheid als beleidskwaliteit

Nieuw-Zeeland geldt internationaal als een voorbeeld van resultaatgericht openbaar bestuur. Bij de voorbereiding van beleid wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de vraag of nieuwe maatregelen daadwerkelijk uitvoerbaar zijn binnen bestaande organisatorische en financiële randvoorwaarden.

Hierdoor wordt uitvoering niet beschouwd als de laatste stap van beleid, maar als een integraal onderdeel van beleidsontwikkeling.

Deze benadering sluit aan bij de ontwikkeling die ook in Nederland zichtbaar is na diverse evaluaties van uitvoeringsproblemen. Een systematische uitvoerbaarheidstoets kan bijdragen aan realistischer beleid en een grotere voorspelbaarheid voor burgers en uitvoeringsorganisaties.

3.8 Gemeenschappelijke bestuursprincipes

Hoewel de besproken landen institutioneel sterk van elkaar verschillen, komen enkele bestuurskundige uitgangspunten steeds terug.

Ten eerste: continuïteit. Grote maatschappelijke opgaven vragen om beleidsstabiliteit over meerdere bestuursperiodes.

Ten tweede: burgerbetrokkenheid. Participatie krijgt niet uitsluitend vorm tijdens verkiezingen, maar gedurende de gehele beleidscyclus.

Ten derde: onafhankelijke kennisontwikkeling. Feiten vormen een gezamenlijk vertrekpunt voor politieke afwegingen.

Ten vierde: uitvoerbaarheid. Goed beleid is niet alleen juridisch en financieel houdbaar, maar ook praktisch uitvoerbaar.

Ten vijfde: lerend vermogen. Succesvolle overheden evalueren beleid systematisch en passen het aan op basis van nieuwe inzichten.

Deze principes versterken elkaar. Geen enkel afzonderlijk instrument biedt een oplossing voor complexe maatschappelijke vraagstukken. Juist de combinatie van institutionele stabiliteit, maatschappelijke betrokkenheid, onafhankelijke kennis en uitvoeringskracht bepaalt de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Deelconclusie

Internationale vergelijking laat zien dat democratische rechtsstaten uiteenlopende institutionele keuzes maken, maar tegelijkertijd vergelijkbare uitgangspunten hanteren om bestuurlijke kwaliteit te versterken. Continuïteit, uitvoerbaarheid, kennisontwikkeling, burgerparticipatie en lerend vermogen blijken steeds terugkerende elementen van goed bestuur.

Voor Nederland betekent dit niet dat buitenlandse modellen moeten worden overgenomen. De Nederlandse constitutionele traditie, de parlementaire democratie en de gedecentraliseerde bestuursstructuur vragen om eigen oplossingen. Wel laten de internationale voorbeelden zien dat het mogelijk is de bestuurlijke slagkracht te vergroten zonder afbreuk te doen aan democratische legitimiteit of rechtsstatelijke waarborgen.

De lessen uit dit hoofdstuk vormen daarom het fundament voor het volgende hoofdstuk, waarin het Nederlands Bestuursmodel 2040 wordt uitgewerkt als een samenhangende ontwikkelrichting voor toekomstbestendig openbaar bestuur.



Hoofdstuk 4 – De Nederlandse bestuursparadox

4.1 Inleiding

Nederland behoort internationaal tot de landen met de hoogste kwaliteit van openbaar bestuur. De democratische rechtsstaat is stabiel, de rechterlijke macht functioneert onafhankelijk en publieke instituties genieten internationaal aanzien. Toch bestaat onder burgers en maatschappelijke organisaties regelmatig het beeld dat grote maatschappelijke opgaven slechts langzaam tot concrete resultaten leiden.

Deze ogenschijnlijke tegenstelling vormt de kern van wat in dit rapport de Nederlandse bestuursparadox wordt genoemd.

De paradox luidt als volgt:

Naarmate het bestuur meer waarborgen creëert voor zorgvuldigheid, rechtsbescherming en participatie, neemt tegelijkertijd de bestuurlijke complexiteit toe, waardoor de realisatie van maatschappelijke resultaten onder druk kan komen te staan.

Deze paradox is geen tekortkoming van de democratische rechtsstaat, maar een gevolg van het voortdurend toevoegen van institutionele waarborgen die afzonderlijk waardevol zijn, maar gezamenlijk steeds hogere eisen stellen aan besluitvorming en uitvoering.

4.2 Van zorgvuldigheid naar complexiteit

De Nederlandse bestuurscultuur kenmerkt zich traditioneel door een sterke nadruk op overleg, rechtsbescherming, inspraak en controle. Deze waarden hebben in belangrijke mate bijgedragen aan maatschappelijk vertrouwen en bestuurlijke stabiliteit.

In de afgelopen decennia zijn daar tal van aanvullende instrumenten bij gekomen, waaronder:

- Uitgebreidere inspraakprocedures
- Meer wettelijke toetsingskaders
- Europese regelgeving
- Sectorale toezichtstructuren
- Maatschappelijke consultaties
- Rechterlijke toetsing
- Uitvoeringsprotocollen
- Verantwoordings- en rapportageverplichtingen

Elk van deze instrumenten vervult een legitieme functie. Gezamenlijk vergroten zij echter de bestuurlijke belasting. Daardoor ontstaat een systeem waarin besluitvorming steeds meer tijd, afstemming en specialistische capaciteit vraagt.

De uitdaging ligt daarom niet in het verminderen van democratische of rechtsstatelijke waarborgen, maar in het beter organiseren van de samenhang ertussen.

4.3 De balans tussen legitimiteit en slagkracht

Goed bestuur kent meerdere dimensies. Democratische legitimiteit, rechtsstatelijke zorgvuldigheid en maatschappelijke uitvoerbaarheid zijn geen concurrerende waarden, maar wederzijds afhankelijke voorwaarden voor kwalitatief hoogwaardig bestuur.



In de praktijk ontstaat echter regelmatig spanning tussen deze waarden. Een besluitvormingsproces dat maximale ruimte biedt voor participatie en juridische toetsing kan leiden tot langere doorlooptijden. Omgekeerd kan een sterke focus op snelheid ten koste gaan van draagvlak of zorgvuldigheid.

Toekomstbestendig bestuur vraagt daarom niet om een keuze tussen snelheid en kwaliteit, maar om institutionele arrangementen die beide zoveel mogelijk met elkaar verbinden.

4.4 De bestuurskundige driehoek

Dit rapport introduceert daarvoor een analytisch model dat als leidraad dient voor de verdere uitwerking van het bestuursmodel.

Goed openbaar bestuur ontstaat wanneer drie kernwaarden met elkaar in evenwicht zijn: democratische legitimiteit (besluiten zijn transparant, controleerbaar en democratisch gelegitimeerd), uitvoeringskracht (beleid is praktisch uitvoerbaar, financieel haalbaar en organisatorisch realiseerbaar) en maatschappelijke resultaten (de effecten van beleid zijn zichtbaar voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties). Wanneer één van deze drie elementen structureel achterblijft, vermindert de kwaliteit van het openbaar bestuur als geheel.



De Bestuurlijke Driehoek — democratische legitimiteit, uitvoeringskracht en maatschappelijke resultaten in evenwicht.

4.5 Van systeemdenken naar adaptief bestuur

Veel bestaande bestuursmodellen zijn ontwikkeld in een periode waarin maatschappelijke vraagstukken relatief overzichtelijk waren. Tegenwoordig kenmerken beleidsvraagstukken zich door wederzijdse afhankelijkheden, snelle technologische ontwikkelingen en een grote mate van onzekerheid.

Hierdoor ontstaat behoefte aan een bestuursmodel dat niet uitsluitend reageert op maatschappelijke ontwikkelingen, maar deze ook tijdig kan signaleren, analyseren en bijsturen.

Adaptief bestuur betekent in deze context:

- Leren van praktijkervaring
- Periodiek evalueren
- Ruimte bieden voor beleidsaanpassing
- Uitvoering vanaf het begin betrekken
- Kennis en data systematisch benutten

Deze benadering sluit aan bij de ontwikkeling van de overheid als lerende organisatie.

Deelconclusie

De Nederlandse bestuursparadox laat zien dat bestuurlijke kwaliteit niet uitsluitend wordt bepaald door méér regelgeving of méér institutionele waarborgen. Uiteindelijk wordt de kwaliteit van het openbaar bestuur bepaald

door de mate waarin democratische legitimiteit, uitvoeringskracht en maatschappelijke resultaten met elkaar in balans zijn.

Deze constatering vormt het uitgangspunt voor het bestuursmodel dat in het volgende hoofdstuk wordt uitgewerkt.



Hoofdstuk 5 – Het Nederlands Bestuursmodel 2040

5.1 Van reactief naar adaptief bestuur

De analyse in de voorgaande hoofdstukken leidt niet tot de conclusie dat Nederland behoefte heeft aan een fundamenteel nieuw staatsbestel. De kracht van het Nederlandse systeem ligt juist in de combinatie van democratische legitimiteit, rechtsstatelijke waarborgen en bestuurlijke professionaliteit.

De uitdaging ligt in het vergroten van het aanpassingsvermogen van deze instituties aan een samenleving die sneller verandert dan voorheen.

Daarom introduceert dit rapport het Nederlands Bestuursmodel 2040. Het model is geen blauwdruk voor institutionele hervorming, maar een ontwikkelperspectief waarin politiek, bestuur, uitvoering, wetenschap en samenleving elkaar versterken.

5.2 De zes pijlers

Het model rust op zes samenhangende pijlers.

Pijler 1 – Nationale langetermijnprogramma's. Voor maatschappelijke opgaven met een doorlooptijd van tien jaar of langer worden nationale programma's vastgesteld, voorzien van heldere doelstellingen, meerjarige financiële kaders, vaste evaluatiemomenten en parlementaire herijking. Hierdoor ontstaat bestuurlijke continuïteit zonder democratische flexibiliteit uit te sluiten.

Pijler 2 – Uitvoerbaarheid als vierde beleidstoets. Naast juridische, financiële en politieke beoordeling wordt uitvoerbaarheid een volwaardige voorwaarde voor nieuwe wetgeving. Een onafhankelijke uitvoerbaarheidstoets beoordeelt onder meer personele capaciteit, ICT-gereedheid, uitvoeringskosten, risicoanalyse en implementatietijd. Hiermee wordt uitvoering onderdeel van beleidsontwikkeling in plaats van een sluitstuk.

Pijler 3 – Burgerberaden. Burgerberaden worden ingezet bij complexe maatschappelijke vraagstukken waarbij uiteenlopende waarden en belangen een rol spelen. Representatief gelote deelnemers worden ondersteund door onafhankelijke deskundigen en formuleren openbare aanbevelingen. Parlement en regering behouden de besluitvormende bevoegdheid, maar leggen publiekelijk verantwoording af over de wijze waarop de aanbevelingen zijn betrokken.

Pijler 4 – Bindend correctief referendum. Een bindend correctief referendum wordt uitsluitend overwogen bij uitzonderlijke besluiten met een langdurige maatschappelijke impact. Strikte constitutionele voorwaarden blijven noodzakelijk, waaronder heldere vraagstelling, objectieve informatievoorziening, minimale opkomstdrempel en voorafgaande constitutionele toetsing. Hierdoor blijft het referendum een uitzonderlijk democratisch instrument en geen alternatief voor representatieve besluitvorming.

Pijler 5 – Kunstmatige intelligentie als beleidsinstrument. AI ondersteunt beleidsvorming door scenarioanalyses, uitvoeringssimulaties, risico-identificatie, internationale beleidsvergelijkingen en monitoring van maatschappelijke effecten. Politieke besluitvorming blijft volledig mensenwerk. AI ondersteunt de analyse, niet de democratische afweging.

Pijler 6 – Resultaatgericht openbaar bestuur. De beoordeling van beleid verschuift van procesindicatoren naar maatschappelijke resultaten. Niet uitsluitend de vraag "is beleid vastgesteld?" staat centraal, maar vooral of woningen zijn gerealiseerd, vergunningprocedures zijn versneld, de bereikbaarheid is verbeterd, de zorg toegankelijker is geworden en burgers daadwerkelijk verbetering ervaren. Hiermee verschuift de aandacht van bestuurlijke inspanning naar maatschappelijke meerwaarde.

5.3 De samenhang

De kracht van het Nederlands Bestuursmodel 2040 ligt niet in afzonderlijke instrumenten, maar in hun onderlinge samenhang. Langetermijnprogramma's bieden richting. Uitvoerbaarheid voorkomt beleidsuitval. Burgerberaden

versterken maatschappelijke legitimiteit. Referenda bieden een aanvullende democratische waarborg. Al ondersteunt de kwaliteit van beleidsanalyse. Resultaatsturing houdt de overheid gericht op maatschappelijke effecten.

Gezamenlijk vormen deze elementen een bestuursmodel dat democratische legitimiteit, uitvoeringskracht en maatschappelijk resultaat in evenwicht brengt.

5.4 Een lerende overheid

Het uiteindelijke doel van het bestuursmodel is niet een grotere overheid, maar een beter lerende overheid. Een overheid die systematisch evalueert, beleid tijdig bijstuurt, kennis benut, uitvoering centraal stelt, burgers actief betreft en maatschappelijke resultaten transparant verantwoordt.

Adaptief bestuur is daarmee geen eindpunt, maar een continu proces van leren, verbeteren en verantwoorden.

Deelconclusie

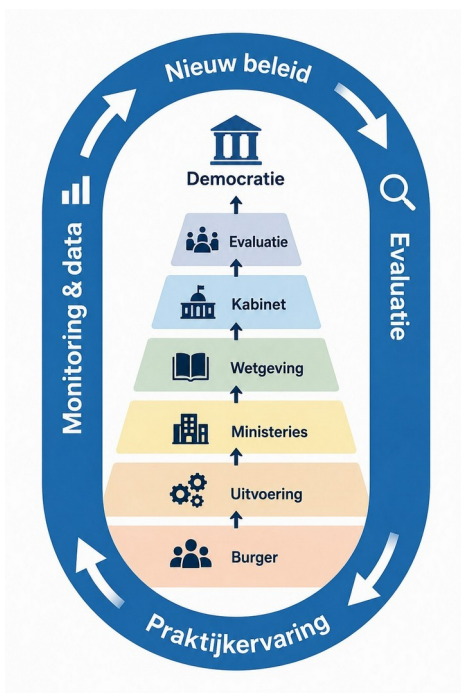
Het Nederlands Bestuursmodel 2040 bouwt voort op de sterke fundamenten van de Nederlandse democratische rechtsstaat. De voorgestelde ontwikkelrichting combineert bestuurlijke continuïteit, uitvoeringskracht, burgerbetrokkenheid, kennisontwikkeling en verantwoord gebruik van technologie.

Het model vraagt geen fundamentele herziening van het staatsbestel, maar een versterking van de wijze waarop beleid wordt voorbereid, uitgevoerd en geëvalueerd. Daarmee vormt het een realistische en toekomstgerichte agenda voor de verdere ontwikkeling van het Nederlandse openbaar bestuur.



De Nederlandse Lerende Bestuurspiramide (NLB-2040)

In plaats van een hiërarchische piramide ontstaat een cyclische bestuurspiramide.



De Bestuurspiramide 2040 — van Burger via Uitvoering, Ministeries, Wetgeving en Kabinet naar Evaluatie en Democratie, met Monitoring & data en Praktijkervaring als terugkoppelende cyclus.

Het wezenlijke verschil is dat de onderste laag niet het einde vormt, maar juist het begin van een nieuwe bestuurscyclus.

Een lerende overheid

Hiermee verschuift het uitgangspunt van "Beleid → uitvoering" naar "Uitvoering → kennis → beter beleid → betere uitvoering." De uitvoering wordt daarmee de belangrijkste bron van bestuurlijke kennis.

Medewerkers van gemeenten, uitvoeringsorganisaties, inspecties, politie, zorginstellingen en andere publieke organisaties beschikken dagelijks over informatie over wat in de praktijk wel en niet werkt. Die praktijkkennis wordt nu nog onvoldoende systematisch benut bij nieuwe wetgeving en beleidsontwikkeling.

Een toekomstbestendig bestuursmodel vraagt daarom om een structurele terugkoppeling van uitvoeringservaringen naar de beleidsvorming. Niet incidenteel, maar als vast onderdeel van de beleidscyclus. Hierdoor ontstaat een lerend openbaar bestuur waarin wetgeving, uitvoering en maatschappelijke effecten elkaar voortdurend versterken.

Hoofdstuk 6 – Van visie naar implementatie

6.1 Van analyse naar bestuurlijke vernieuwing

De kwaliteit van een bestuursmodel wordt uiteindelijk niet bepaald door de overtuigingskracht van de analyse, maar door de mate waarin het in de praktijk toepasbaar is. Bestuurlijke vernieuwing vraagt daarom niet alleen om nieuwe ideeën, maar ook om een zorgvuldig implementatieproces waarin ruimte bestaat voor evaluatie, bijsturing en maatschappelijke verankering.

De in dit rapport voorgestelde hervormingen grijpen in op verschillende onderdelen van de beleidscyclus. Zij raken de wijze waarop beleid wordt voorbereid, vastgesteld, uitgevoerd en geëvalueerd. Een gelijktijdige invoering van alle maatregelen zou de bestuurlijke belasting vergroten en daarmee afbreuk doen aan het uitgangspunt van een lerende overheid.

Daarom wordt gekozen voor een gefaseerde implementatie.

6.2 Fase 1 (2027–2029): Versterken van de basis

De eerste fase richt zich op de kwaliteit van de uitvoering. In deze periode worden geen ingrijpende institutionele wijzigingen doorgevoerd, maar wordt geïnvesteerd in de voorwaarden voor duurzaam beter bestuur.

De prioriteiten zijn:

- Invoering van onafhankelijke uitvoerbaarheidstoetsen
- Vereenvoudiging van wet- en regelgeving
- Versterking van uitvoeringsorganisaties
- Ontwikkeling van de eerste nationale langetermijnprogramma's
- Experimenten met AI voor beleidsanalyse
- Opzet van de Nederlandse Lerende Bestuurspiramide als feedbacksysteem

Het doel van deze fase is een overheid die beter leert van de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

6.3 Fase 2 (2030–2033): Versterken van democratische kwaliteit

Na evaluatie van de eerste fase kan de bestuurlijke vernieuwing worden uitgebreid.

Mogelijke vervolgstappen zijn:

- Structurele toepassing van burgerberaden
- Wettelijke verankering van langetermijnprogramma's
- Maatschappelijke effectrapportages
- Verdere digitalisering van beleidsanalyse
- Voorbereiding van een bindend correctief referendum binnen duidelijke constitutionele kaders

In deze fase verschuift de nadruk van organisatorische verbetering naar versterking van de democratische legitimiteit.

6.4 Fase 3 (2034–2037): De lerende overheid

In de derde fase is de Nederlandse Lerende Bestuurspiramide volledig operationeel.

De uitvoeringspraktijk levert structureel informatie over uitvoerbaarheid, maatschappelijke effecten, knelpunten, kosten, burgerervaringen en nieuwe risico's.

Deze informatie vormt een vast onderdeel van nieuwe beleidsontwikkeling.

Hierdoor ontstaat een continue bestuurscyclus waarin uitvoering en beleidsvorming elkaar wederzijds versterken.



Hoofdstuk 7 – Randvoorwaarden en risico's

Geen enkele bestuurskundige hervorming is zonder risico. Goed bestuur vraagt daarom niet alleen om ambitie, maar ook om institutionele waarborgen.

7.1 Democratische legitimiteit

Nieuwe bestuursinstrumenten mogen nooit leiden tot vermindering van de positie van parlement of gemeenteraad. De representatieve democratie blijft het fundament van het Nederlandse staatsbestel.

7.2 Burgerberaden

Burgerberaden vergroten de maatschappelijke dialoog, maar vervangen nooit politieke besluitvorming. Hun meerwaarde ligt in de kwaliteit van de voorbereiding van besluiten.

7.3 Kunstmatige intelligentie

AI ondersteunt analyse. AI neemt geen besluiten. Menselijke verantwoordelijkheid blijft volledig leidend.

Transparantie van algoritmen, controleerbaarheid en publieke verantwoording zijn daarbij essentiële voorwaarden.

7.4 Langetermijnprogramma's

Langetermijnbeleid mag democratische keuzevrijheid niet beperken. Nieuwe kabinetten behouden altijd de mogelijkheid beleidskeuzes aan te passen, mits deze wijzigingen zorgvuldig worden gemotiveerd en de gevolgen inzichtelijk worden gemaakt.



Hoofdstuk 8 – Meten is leren

Een lerende overheid vraagt om systematische evaluatie. Niet om afrekening, maar om continue verbetering.

Daarom stelt dit rapport de ontwikkeling voor van een Nationale Monitor Bestuurlijke Slagkracht.

Deze monitor kent vier samenhangende dimensies:

Institutionele kwaliteit

- Doorlooptijd van wetgeving
- Bestuurlijke samenwerking
- Kwaliteit van besluitvorming

Uitvoeringskracht

- Uitvoerbaarheid
- Personeelscapaciteit
- ICT-gereedheid
- Uitvoeringskosten

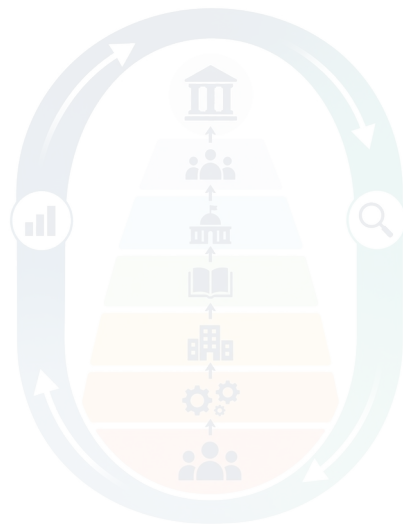
Maatschappelijke effecten

- Woningbouw
- Vergunningverlening
- Bereikbaarheid
- Zorgtoegang
- Energietransitie

Publiek vertrouwen

- Vertrouwen in overheid
- Tevredenheid over dienstverlening
- Ervaren begrijpelijkheid van regelgeving
- Maatschappelijke betrokkenheid

Deze monitor sluit direct aan op de Nederlandse Lerende Bestuurspiramide. De verzamelde informatie wordt niet alleen gebruikt voor verantwoording, maar vooral voor verbetering van beleid.



NEDERLAND BESTUURBAAR

BETTER GOVERNANCE · BETTER DECISION-MAKING · STRONGER SOCIETY

Slotbeschouwing – Naar een overheid die leert en maatschappelijke waarde creëert

Nederland beschikt over een sterke democratische rechtsstaat, onafhankelijke instituties en een openbaar bestuur dat internationaal hoog wordt gewaardeerd. Deze sterke uitgangspositie vormt de basis voor verdere ontwikkeling. De opgave waarvoor Nederland staat, is daarom niet het vervangen van het bestaande bestuursmodel, maar het vergroten van zijn vermogen om zich aan te passen aan een samenleving die steeds complexer en dynamischer wordt.

De analyse in dit rapport laat zien dat veel maatschappelijke opgaven niet vastlopen door een gebrek aan bestuurlijke inzet of democratische legitimiteit. De belangrijkste uitdaging ligt in de toenemende verwevenheid van beleidsterreinen, de groeiende complexiteit van wet- en regelgeving en de spanning tussen politieke besluitvorming en uitvoeringspraktijk. Daardoor ontstaat het risico dat maatschappelijke resultaten achterblijven, ondanks de inzet van bestuurders, volksvertegenwoordigers en uitvoeringsorganisaties.

De voorgestelde Nederlandse Lerende Bestuurspiramide (NLB-2040) biedt hiervoor een ontwikkelrichting. Centraal staat het uitgangspunt dat goed bestuur geen eenrichtingsverkeer is waarin beleid uitsluitend van boven naar beneden wordt ontwikkeld. Juist de uitvoering vormt de plek waar zichtbaar wordt welke beleidskeuzes effectief zijn, waar knelpunten ontstaan en welke aanpassingen noodzakelijk zijn. Wanneer deze praktijkervaring systematisch terugvloeit naar beleidsvorming en politieke besluitvorming, ontstaat een overheid die voortdurend leert en zich op basis van ervaring kan verbeteren.

Daarmee verschuift ook de wijze waarop de kwaliteit van openbaar bestuur wordt beoordeeld. Niet de hoeveelheid wetgeving, het aantal beleidsnota's of de omvang van bestuurlijke processen is uiteindelijk bepalend, maar de maatschappelijke waarde die de overheid weet te realiseren. Goed bestuur wordt zichtbaar wanneer burgers ervaren dat woningen daadwerkelijk worden gebouwd, vergunningen tijdig worden verleend, de zorg toegankelijk blijft, infrastructuur functioneert en de overheid voorspelbaar, betrouwbaar en aanspreekbaar handelt.

De kwaliteit van openbaar bestuur wordt daarmee niet uitsluitend gemeten aan de hand van bestuurlijke inspanningen, maar aan de maatschappelijke resultaten die voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties merkbaar zijn. Democratische legitimiteit, uitvoeringskracht en maatschappelijke waarde vormen daarbij geen afzonderlijke doelen, maar versterken elkaar. Alleen wanneer deze drie elementen met elkaar in balans zijn, kan sprake zijn van duurzaam goed bestuur.

De voorstellen in dit rapport zijn nadrukkelijk bedoeld als bijdrage aan het maatschappelijke en bestuurlijke debat. Zij vormen geen blauwdruk voor institutionele hervorming, maar een uitnodiging om gezamenlijk verder te bouwen aan een overheid die leert, zich aanpast en verantwoordelijkheid neemt voor de maatschappelijke effecten van haar handelen.

"Een sterke democratische rechtsstaat vraagt niet alleen om goede besluiten, maar vooral om een overheid die blijft leren van de samenleving die zij dient."

De kern van dit rapport laat zich uiteindelijk samenvatten in vijf uitgangspunten:

- De democratie bepaalt de koers.
- Beleid wordt ontwikkeld op basis van kennis en uitvoerbaarheid.
- De uitvoering is de belangrijkste bron van bestuurlijk leren.
- Maatschappelijke waarde is de maatstaf voor goed bestuur.
- Een lerende overheid is de beste garantie voor een toekomstbestendige democratische rechtsstaat.

Wetenschappelijke basis

De argumentatie wordt ondersteund door literatuur en rapporten van onder meer:

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) – Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) – Weten is nog geen doen.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) – Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur.
- Algemene Rekenkamer – Staat van de Rijksverantwoording (meest recente editie).
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) – Government at a Glance.
- Centraal Planbureau (CPB) – relevante beleids- en economische analyses.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) – publicaties over vertrouwen in de overheid, burgerparticipatie en maatschappelijke ontwikkelingen.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) – rapporten over de fysieke leefomgeving, klimaat, energie en ruimtelijke ordening.
- Raad van State – Jaarverslagen en voorlichtingen over wetgevingskwaliteit, uitvoerbaarheid en constitutionele aspecten.

Verantwoording

Dit beleidsrapport is geschreven als onafhankelijke bijdrage aan het maatschappelijke debat over de toekomst van het Nederlandse openbaar bestuur. De analyse is gebaseerd op openbaar beschikbare literatuur, bestuurskundige inzichten en internationale vergelijkingen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust volledig bij de auteur.

De in dit rapport voorgestelde pijlers, het implementatiepad en de Nationale Monitor Bestuurlijke Slagkracht hebben nog geen praktijktoets of externe evaluatie doorlopen; validatie hiervan vormt nadrukkelijk onderdeel van de voorgestelde eerste implementatiefase (2027–2029).

NEDERLAND BESTUURBAAR
LEREND BESTUUR • BETERE BESLUITVORMING • STERKERE SAMENLEVING