

2024



Kristal van de verlichting

Good Governance



Albert Swinkels

Samengesteld 2024,

Update:

2 maart 2026

Inhoudsopgave:

1. Inleiding.....	3
1.1 Leeswijzer	3
1.2 Relevante achtergrond van de inleider:.....	3
1.3 Passende vraag bij het thema “good governance”:	3
2. Eerst een stukje staatsinrichting.	4
2.1 De inrichting van de Nederlandse staat.	4
3. Onderscheiden machten binnen de staat	5
3.1 Machten in de staat	5
3.2 Praktijk in Nederland.....	5
4. Basisvoorwaarde voor goed bestuur	6
4.1 Bestuurlijke percepties	6
4.2 Volk versus individu	7
4.3 Gerichtheid openbaar bestuur.....	8
5. De dia-achtergrond.....	9
6. Ontwikkeling rechtsstaat	10
6.1 Een stukje historie	10
7. Van nachtwaker- tot verzorgingsstaat	12
7.1 Overheidsinvloeden.....	12
7.2 Versterkte rol voor de overheid	12
7.3 Verzorgen en/of activeren	12
8. De kern: good governance	12
8.1 Organisaties.....	13
8.2 De ‘beleidsomgeving’.....	13
8.3 Het beleidsproces	14
8.4 Het leermoment	15
9. Het ‘Good Governance’ model.....	16
9.1 Een toetsinstrument	16
9.2 Schematische weergave.	16
10. Rechtsstaat.....	17
10.1 Rechtszekerheid.....	17
10.2 Onpartijdigheid en openheid	17
10.3 Verankering rechtsstaat	17

11. Democratie	19
11.1 Participatie	19
11.2 Consensus gerichtheid	20
12. Functioneren.....	21
12.1 Transparant functioneren	21
12.2 Publieke verantwoording	21
13. Presteren	23
13.1 Effectief en efficiënt.....	23
13.2 Vraaggericht.....	24
13.3 Lerende overheid.....	24
14. Strijdige beginselen en bedreigingen	25
14.1 Zoeken naar een goede balans	25
14.2 Bedreigingen	25
14.3 Aanpak	26
15. Slot...de (actuele) praktijk in Nederland.....	29
15.1 Politieke wisseling van de macht.....	29
15.2 Rechtstaat: formele borging versus materiële rechtvaardigheid	29
15.3 Democratie	30
15.4 Functioneren en presteren.	31
16. Notities met kanttekeningen naar aanleiding van vragen tijdens de lezingen.....	33
16.1 Europa, democratie en praktijk.	33
16.2 Rechtstaat:	33
16.3 Echt democratisch?.....	33
16.4 Functioneren en presteren?.....	33
16.5 Ontwikkelingen in de VS.....	34

Good Governance

Uitgebreide handout/naslagwerk bij de powerpoint-presentatie.

1. Inleiding

1.1 Leeswijzer

Deze reader behoort bij een diapresentatie. De (powerpoint-) dia's zijn als illustraties steeds bóven de bijbehorende uitleg geplaatst.

De reader is beschikbaar in pdf- en als epub-bestand (de laatste voor e-readers)

Hoewel niet steeds strak te scheiden, gaat deze inleiding *NIET* over politiek maar over bestuur.



Vraag:

Wat is het onderscheid tussen politiek en bestuur?

Politiek: op grond van ideologische en (*in een democratie*) electorale overwegingen bepalen van een koers.

Bestuur: uitvoeren van politieke besluiten.

1.2 Relevante achtergrond van de inleider:

- Ooit gestart als computeroperator en programmeur.
- Daarna met omzwervingen jaren actief geweest bij de gemeentelijke overheid.
- Lid/voorzitter rekenkamercommissie.
- Lid/voorzitter bezwarencommissie.
- Docent Bestuursacademie en Hogeschool Zuyd (bestuursrecht, bestuurskunde en vaardigheden) binnen de bacheloropleiding 'People & Business Management'
- Nu... pensioengerechtigd met nog wat activiteiten (waaronder juridisch raadsman en vervaardiging van webapplicaties)

1.3 Passende vraag bij het thema “good governance”:

- Wat is besturen, en meer nog, wat is goed bestuur?

We gaan zien of we deze vraag kunnen beantwoorden.

2. Eerst een stukje staatsinrichting.



De staat kun je zien als de 'infrastructuur' voor bestuurlijk handelen.
Besturen en de inrichting van de staat zijn twee kanten van dezelfde medaille.

Bij voldoende tijd wordt bij de inleiding een korte quiz ingelast als wake-up call voor wat betreft de focus op politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Enige kennis van de staatsinrichting is nodig om deze korte inleiding goed te kunnen plaatsen.

2.1 De inrichting van de Nederlandse staat.

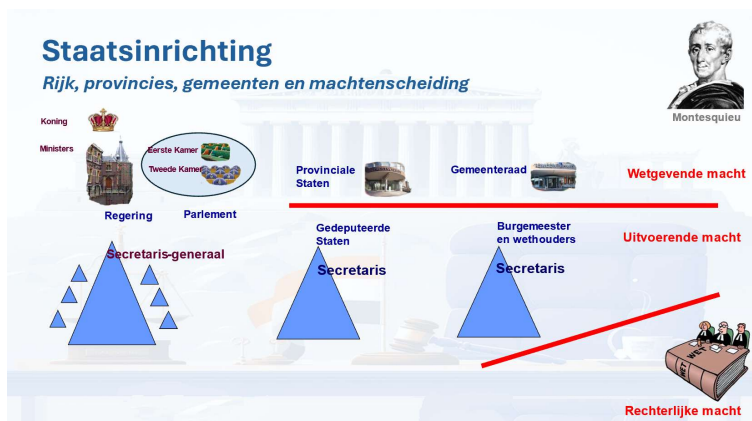
In ons staatsbestel kennen we drie (territoriaal) bestuurlijke lagen: Rijk provincie en gemeenten. Daarnaast kennen we nog de ZBO's (zelfstandige bestuursorganen) met bestuurlijke taken zoals de Rijksdienst voor het wegverkeer, het Commissariaat voor de Media en zo meer.

Een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) is een overheidsinstantie die zelfstandig overheidstaken uitvoert zonder directe aansturing door een minister. De gedachte daarachter is dat door afwezigheid van de (politieke) waan van de dag, bepaalde overheidstaken effectiever en efficiënter kunnen worden uitgevoerd.

In de uitvoering komen we zelfs particuliere ondernemingen tegen zoals garagebedrijven die verantwoordelijk zijn voor APK-keuringen.

We kennen van oudsher ook waterschappen. Waterschappen zijn ingericht voor het waterbeheer. Een specifieke functie. Waterschappen worden daarom aangeduid als functionele organisaties. Hoewel waterschappen niet worden beschouwd als bestuurslaag is de vergelijking met de gemeentelijke bestuurslaag voor de hand liggend. Ook het waterschapsbestuur wordt (via rechtstreekste verkiezingen) democratisch ingericht en heeft net als de gemeenten te maken met toezichthoudende taken van het provinciale bestuur.

3. Onderscheiden machten binnen de staat



3.1 Machten in de staat

We kunnen onderscheid maken tussen drie machten die zich manifesteren binnen onze staatsinrichting:

1. de wetgevende,
2. de uitvoerende en
3. de rechterlijke macht.

De wetgever (1) stelt de normen. Die worden vastgelegd in wettelijke regels. Uitvoering (2) van die regels wordt overgelaten aan het uitvoerend bestuur. Een onafhankelijke rechterlijke macht (3) heeft als taak in conflictsituaties de uitvoering te toetsen aan de hand van de gestelde normen.

Wellicht ben je al bekend met het werk van de verlichtingsfilosoof Montesquieu. Hij bepleitte deze scheiding van machten. Verderop komen we hierop nog even terug.

3.2 Praktijk in Nederland

Op de dia is de machtscheiding met de rode lijnen aangegeven. We zien dat de scheidingslijn tussen wetgeving en bestuur niet is doorgetrokken bij de Nederlandse Rijksoverheid. Wetten zijn daar een gemeenschappelijk product van de regering (Koning en ministers) en het parlement (Tweede en Eerste Kamer). De regering is als uitvoerend orgaan dus ook zelf betrokken bij de totstandkoming van wetten.

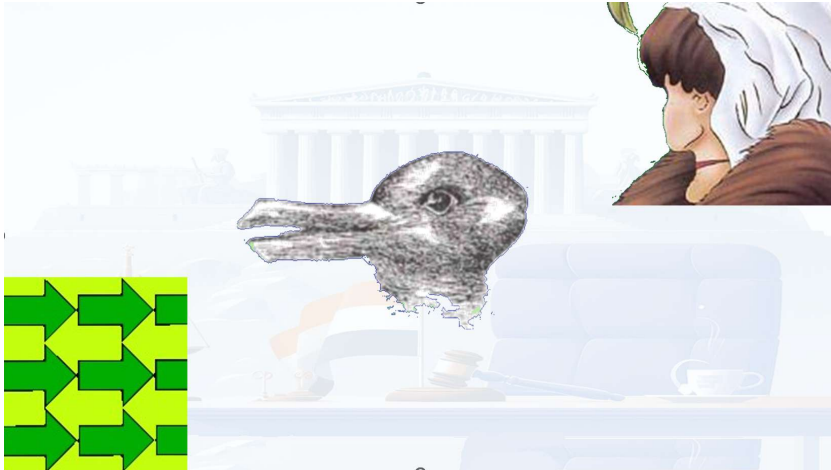
Bij de provincie en de gemeente is de scheiding tussen wetgeving en bestuur wél strakker aangehouden. De wetgevende (verordenende) bevoegdheid is bij de provincie opgedragen aan provinciale staten en bij de gemeente aan de gemeenteraad. Gedeputeerde Staten verzorgen het dagelijks bestuur bij de provincie. Bij de gemeente zijn burgemeester en wethouders hiervoor verantwoordelijk.

De onafhankelijkheid en dus scheiding van de rechterlijke macht ten opzichte van de wetgevende en uitvoerende macht is in alle gevallen redelijk strak aangehouden.

Ambtelijke diensten ondersteunen de uitvoerende macht bij Rijk, provincies en gemeenten. Ministers uit de regering hebben vaak hun eigen ambtelijke dienst, de zogenaamde ministeries.

Tot zover de inrichting van onze staat als opfrisser.

4. Basisvoorwaarde voor goed bestuur



4.1 Bestuurlijke percepties

Voor goed bestuur is inzicht in de complexiteit en de diversiteit binnen de samenleving een vereiste. Daarbij speelt ook iets wat je kunt vergelijken met *ambigu-afbeeldingen*. Dat zijn afbeeldingen die op twee manieren kunnen worden gezien of geïnterpreteerd.

De dia hierboven laat zien wat daarmee wordt bedoeld... wat zien we hier?



Net zoals de ambigü-afbeeldingen op de dia hiervoor, kan de perceptie van het Nederlandse volk verschillend zijn:

- Je kunt het volk zien als een 'emergent systeem'... een samengesteld geheel met als zodanig een eigen identiteit,
- Je kunt het volk ook zien als een verzameling van individuele personen, ieder afzonderlijk met unieke behoeften en perspectieven.

Over het begrip emergent:

dit is spontaan optredend..., tevoorschijn tredend. Zo kunnen losse balken en planken in een bepaalde samenstelling stoel of tafel zijn. Wijzelf zijn een bundeling van miljarden cellen in allerlei samenstellingen. Het Nederlandse volk is net als andere volkeren een fenomeen met een eigen identiteit. Die identiteit wordt bepaald door een gemeenschappelijke geschiedenis, cultuur en tradities, geografie en zo meer.

Op de dia hierboven zien we Nederland als volk... heel veel mensen op elkaar gepakt die samen onze landkaart vullen. In mondiaal opzicht heeft het Nederlandse volk écht een eigen kenmerkend karakter.

Dat het volk een emergent fenomeen is, ligt ook besloten in een reactie van de Minister-President Dick Schoof tijdens het debat over de regeringsverklaring op 4 juli 2024. Thierry Baudet suggereerde dat de demografische samenstelling van de bevolking door een elite bewust is aangepast ('omvolking'). Dick Schoof reageerde hierop met de stelling dat de samenleving zichzelf stuurt.



Dezelfde samenleving, hier bedoeld het Nederlandse volk, bestaat uit 18 miljoen individuen, ieder ook weer met een eigen leefwereld en karakter. Dat wordt zichtbaar als we in animatie inzoomen op het individu zoals we dat met de dia hierboven deden.

4.2 Volk versus individu



Het Nederlandse volk is dus écht iets anders dan louter een verzameling van individuele Nederlanders. Belangen van het volk als zodanig kunnen bijvoorbeeld volstrekt tegengesteld zijn aan belangen van het individu.

Ter illustratie:

- Een goed voorbeeld van de twee onderscheiden benaderingen is de discussie rondom de vaccinatieplicht tijdens de coronapandemie. De vaccinatieplicht of -drang was gericht op het volk. Vaccinatie werd ingezet

- ter bestrijding van een ontwrichtende pandemie. Maar voor het individu kan de plicht of drang tot vaccinatie worden gezien als aantasting van de individuele lichamelijke integriteit.*
- *In een oorlog schiet je op soldaten als onderdeel van de vijand. Zodra je dat plaatje anders bekijkt of ervaart, is de kans groot dat je mentale problemen krijgt.*

4.3 Gerichtheid openbaar bestuur

Het openbaar bestuur richt zich zowel op individuen als op het volk als collectief. Het is best lastig zo niet onmogelijk om beide entiteiten tegelijk te zien. Toch is het vermogen van bestuurders om deze dubbele kijk te hanteren, essentieel voor effectief en inclusief bestuur.

We zouden het niet over politiek hebben, maar ik merk wel op dat in politieke debatten het principe van ambigu-figuren op conceptueel niveau vaak wordt ingezet om de standpunten van de opponent te bestrijden. Als debat-trainer bij een politieke partij heb ik dat principe zélf ooit verwerkt in mijn cursussen en trainingssessies.

5. De dia-achtergrond



Misschien is het achtergrondplaatje al opgevallen en heb je je afgevraagd wat dat voorstelt.

Hierop zie je de Acropolis, die de oude Griekse democratie symboliseert. Ook zie je een bestuurderstafel met daarop een balans voor evenwichtige besluitvorming, een kop koffie en een voorzittershamer voor het bezegelen van de besluiten. Waar de Nederlandse vlag voor staat behoeft geen toelichting. Ten slotte zien we een kristal met passende tekst. Die kristal symboliseert het resultaat van een ontwikkeling.

6. Ontwikkeling rechtsstaat



6.1 Een stukje historie

We zoomen in op de voor ons uitgekristalliseerde ontwikkeling van onze rechtsstaat. We gebruiken weer dezelfde achtergrond: het oude Griekse politieke systeem..., ontstaan in de stadstaat Athene tijdens de 5e eeuw voor Christus. Die kenmerkte zich door een vorm van directe democratie, dat wil zeggen burgerparticipatie in regelgeving en bestuur.

In ons deel van Europa zien we na de val van het Romeinse rijk een feodale ontwikkeling: alléén heersende vorsten met lagere adel die in ruil voor diensten bepaalde rechten van de hogere adel verkregen. In latere tijden zien we ook dat steden rechten krijgen en een eigen rechtspraak ontwikkelden.

6.1.1 De Renaissance,

... (14e tot de 17e eeuw) kenmerkt zich door hernieuwde interesse in kunst, literatuur, wetenschap, filosofie en cultuur.

De term "Renaissance" betekent letterlijk "wedergeboorte" en verwijst naar de heropleving van klassieke Griekse en Romeinse ideeën en waarden. Het was tevens de aanloop naar de verlichting.

6.1.2 De Verlichting

... was een intellectuele beweging in Europa van filosofen en schrijvers (17e en 18e eeuw). In die beweging werd de nadruk gelegd op het gebruik van de rede, wetenschap en filosofie om sociale, politieke en culturele vooruitgang te bevorderen. Een paar namen:

1. **René Descartes:** ..., bekend om zijn uitspraak "Cogito, ergo sum" ("Ik denk, dus ik ben"), legde Descartes de basis voor een rationalistische benadering van kennis en waarheid.
2. **John Locke:** Locke wordt gezien als een grondlegger van het liberalisme, met zijn nadruk op natuurlijke rechten, zoals het recht op leven, vrijheid en eigendom.
3. **Voltaire:** Een invloedrijke Franse filosoof en voorstander van vrijheid van meningsuiting en religieuze tolerantie. Voltaire bekritiseerde misbruik van macht en onrechtvaardigheid.
4. **Montesquieu:** Montesquieu pleitte voor een systeem van machtsverdeling tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Dit vereist dus ook scheiding van machten in de staat.

5. **Jean-Jacques Rousseau:** Rousseau's ideeën over sociale contracten en de soevereiniteit van het volk waren van invloed op de ontwikkeling van moderne democratische theorieën.

Met de Franse Revolutie zien we een golfbeweging van politieke veranderingen. De macht van de monarch wordt gebroken, maar niet lang daarna zien we een restauratieperiode in Europa. Monarchieën worden hersteld en er heerst politieke repressie in veel Europese landen.

6.1.3 In en na 1848

Rond 1848 zien we dan weer een golf van liberale en nationalistische opstanden en revoluties. In ons land zien we dat terug in de toen op liberale leest ingerichte grondwet van Thorbecke. Ook die was weer geïnspireerd door de idealen van de Franse Revolutie.

Al met al kan worden gesteld dat de grondwet van Thorbecke evenzeer een product was van de bredere ontwikkelingen en onrust die plaatsvonden tijdens het revolutiejaar 1848 in Europa.

Maar ook daarna zien we verdere ontwikkelingen met steeds wisselende spanningen tussen conservatieve en liberale tendensen. Uiteindelijk kristalliseert de politiek-bestuurlijke constellatie zich in het Good Governance-model dat hier centraal staat (het kristal op de dia).

De inperking van de macht van de monarch die in de eerste helft van de 19e eeuw vrij groot was, ligt ook besloten in de ontwikkeling van de 'ministeriele verantwoordelijkheid': de koning is onschendbaar de minister is verantwoordelijk.

7. Van nachtwaker- tot verzorgingsstaat



7.1 Overheidsinvloeden

Bekijken we de ontwikkelingen in de afgelopen paar eeuwen dan kunnen we die ook via een andere lijn ervaren: die van nachtwakerstaat tot verzorgingsstaat. Het gaat hierbij over de overheidsinvloeden op de samenleving.

7.2 Versterkte rol voor de overheid

De maatschappelijke ontwikkelingen in een steeds complexer wordende samenleving, - dat laatste ingezet met de industriële revolutie - maakten dat de rol van de overheid zich niet meer kon beperken tot de nachtwakerstaat, zeg maar de zorg voor veiligheid en ordehandhaving. Maar eenmaal aan het knutselen in het licht van een maakbare samenleving blijf je aan het knutselen. Het vinden van een goede balans is niet eenvoudig...! Vergelijk de bijwerkingen van een medicijn.

7.3 Verzorgen en/of activeren

De afgelopen decennia zagen we in Nederland, met name in liberale kringen, weerstand ontstaan tegen de ver doorgeschoten verzorgingsstaat. De Troonrede van 2013 benadrukte de noodzaak om te investeren in een zogenaamde activeringsstaat. Dit houdt in dat de overheid minder focust op het bieden van uitgebreide voorzieningen en meer op het stimuleren van burgers om actief deel te nemen aan de samenleving en de arbeidsmarkt. Hiermee werd feitelijk erkend dat er grenzen zijn aan de maakbaarheid van de samenleving.

Maar de praktijk is weerbarstig. Invoeren is meestal eenvoudiger dan afschaffen!!!

Een balans vinden tussen overheidsinterventie en eigen verantwoordelijkheid van burgers blijft een voortdurende uitdaging.

8. De kern: good governance

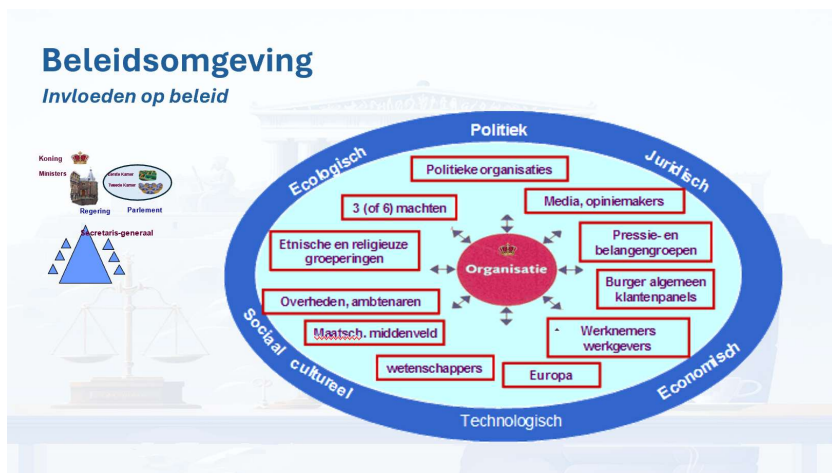
Daarmee komen we bij de kern van deze presentatie: Hoe komt beleid tot stand en wat is goed beleid, anders gezegd wat is goed bestuur?



8.1 Organisaties

Beleid wordt vormgegeven in de daarvoor ingerichte organisaties zoals weergegeven op de dia hierboven. Bij overheidsbeleid zijn dat de organisaties waar we het eerder over hadden: Rijk, provincies en gemeenten en ZBO's.

Het maken van beleid gebeurt niet alleen vanachter bureaus. Bestuurders en ambtenaren maken deel uit van de samenleving en worden door hun omgeving beïnvloed.



8.2 De 'beleidsomgeving'

Op de dia hierboven is de beleidsomgeving schematisch in beeld gebracht.

8.2.1 Beleidsorganisatie

In het midden is de beleidsorganisatie geplaatst. We gebruiken als voorbeeld de rijksoverheid, hier gesymboliseerd door het kroontje.

8.2.2 Beleidsfactoren

In de blauwe buitenring zien we de factoren die van invloed zijn op de beleidsvorming, onderverdeeld in categorieën zoals technologie, ecologie, economie enzovoorts.

Zoals gesteld ontstaat beleid niet zomaar vanachter een bureau. Ook komt het niet louter vanuit de politiek of vanaf de bestuurstafel. Ontwikkelingen in de genoemde omgevingsfactoren vormen meestal de aanleiding en de kaders voor beleidsaanpassingen of voor nieuw beleid.

Op technologisch gebied zou dat bijvoorbeeld de ontwikkeling op het terrein van AI kunnen zijn waarover ik eerder een inleiding verzorgde. Op ecologisch gebied zouden dit klimaatverandering of aantasting van natuur door stikstofemissies kunnen zijn.

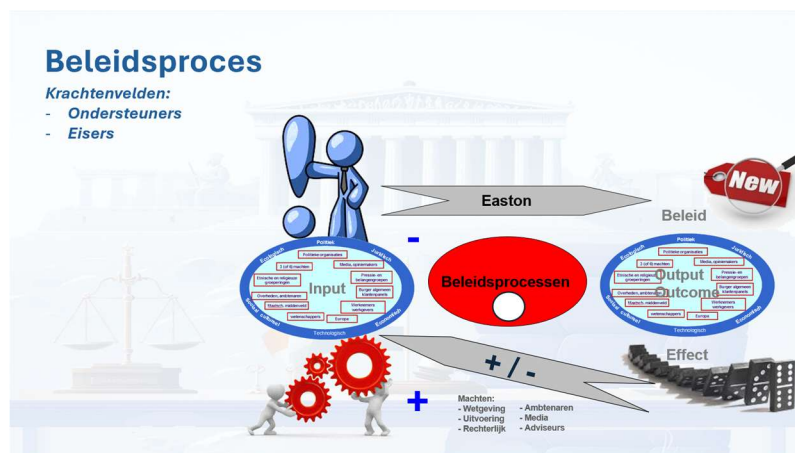
8.2.3 Beleidsactoren

In de lichtblauwe binnenzone zijn voorbeelden van actoren geplaatst die invloed op het beleid uitoefenen. Denk aan pressiegroepen uit de burgerij, aan de media, aan werkgevers- en werknemersorganisaties en natuurlijk de ambtenaren en bestuurders zelf.

8.2.4 Wisselwerkingen

Het geheel is nog wat complexer dan het nu al lijkt. Alle factoren in de buitenring en de actoren daarbinnen hebben vaak ook onderling invloeden op elkaar.

8.3 Het beleidsproces



We kijken nu wat meer procesmatig naar beleidsontwikkelingen.

"Beleid" kan worden gezien als een programma van systematische acties en beslissingen gericht op specifieke doelen en gewenste uitkomsten.

We zien hier een cyclisch procesmodel.

We nemen als voorbeeld het toeslagenbeleid. De toeslagenaffaire is een belangrijk item dat (naast de migratieproblematiek) als input voor het toekomstige beleid van de nieuwe regeringsploeg van PVV, VVD, NSC en BBB kan worden beschouwd.

Aan de voorkant, de inputzijde, zien we de beleidsinvloeden uit de omgeving die we al kennen uit de vorige dia:

8.3.1 Input

- Er was bestaand beleid op tal van toeslagen.
- Er was ook een niet al te adequaat fraudebeleid.
- Met name de Bulgarenfraude met toeslagen werd in de media breed uitgemeten (2013).
- Mede vanwege die aandacht en het gemak waarmee kon worden gefraudeerd ontstond ook in de politiek grote druk om de fraude aan te pakken.

Ondermeer ontwikkelingen rond AI (big data) leken bij de uitvoerende diensten een opening te bieden om fraude efficiënter op te sporen.

8.3.2 Output

AI die invloeden vertaalden zich in nieuw beleid..., 'de output':

- In dit geval zware inzet op opsporing van fraude ondermeer ondersteund door AI-algoritmen.
- Verharding bij de aanpak en
- zware sancties.

8.3.3 Outcome

Het woordje 'outcome' op deze dia gaat over de effecten van het beleid. Die effecten waren:

- disproportionele sancties
- discriminatie (intensievere controles bij bepaalde bevolkingsgroepen);
- duizenden gezinnen die in de problemen kwamen.

8.4 Het leermoment

Op zich verdedigbare intenties zijn dus geen garantie voor goed bestuur. Nog in 2009 werd een code voor goed openbaar bestuur gelanceerd: [pdf \(overheid.nl\)](https://overheid.nl).

Het beleid dat ten grondslag ligt aan de toeslagenaffaire, is van een paar jaar later...!!!

Als de code voor goed openbaar bestuur van 2009 in acht zou zijn genomen: [pdf \(overheid.nl\)](https://overheid.nl), was dit alles niet gebeurd. Zo werden signalen van de ombudsman en van klokkenluiders genegeerd. Maar maatschappelijke opvattingen en daarop gebaseerde politieke druk lijken krachtiger dan het streven naar goed bestuur. Zelfs de "juridische viscositeit" van de rechterlijke macht bleek in de toeslagenaffaire enigszins onder invloed te staan van de maatschappelijke en politieke druk.

Om diezelfde reden kunnen de effecten van het falende beleid tot een teggengestelde overreactie leiden...: zoals gezegd staat het model symbool voor een cyclisch proces (een zich herhalend proces) waarbij nieuw beleid ook wordt beïnvloed door de 'outcome' (de effecten) van het bestaande beleid.

9. Het 'Good Governance' model



9.1 Een toetsinstrument

We gaan nu weer terug naar de theorie. We gaan kijken naar de vaak overlappende soms moeilijk te verenigen beginselen van goed bestuur. Het zijn dié beginselen waaraan we het optreden van de overheid kunnen toetsen.

9.1.1 Oorsprong van het model

Het good governance model is ontwikkeld binnen de Verenigde Naties (VN) in reactie op verschillende mondiale uitdagingen en veranderende opvattingen over effectief bestuur. Zelf hanteert het instituut van de VN het model als meetlat voor de kwaliteit van het bestuur in de lidstaten.

Maar ook binnen de lidstaten zelf wordt gebruik gemaakt van vergelijkbare modellen als toetsinstrument. Zo is de strekking van de eerder vermelde code voor goed bestuur van 2009 ([pdf \(overheid.nl\)](https://overheid.nl).) nagenoeg identiek aan dit VN-model.

9.2 Schematische weergave.

De bovenhelft van het model is samen te vatten als het normen en waardenpatroon voor het bestuur. De onderste helft is de uitvoeringspraktijk waarbij het bovenliggende waarden- en normenpatroon als vertrekpunt geldt.

Het plaatje zoals op de dia weergegeven wordt gehanteerd door de Algemene Rekenkamer bij het onderzoek naar de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het overheidsbeleid. Ook gemeentelijke rekenkamers waarin ikzelf jaren actief was, hanteren (als het goed is!) de toets-elementen van het model. We lopen de verschillende elementen na:

10. Rechtsstaat



Essentieel voor de rechtsstaat zijn de beginselen van rechtszekerheid, onpartijdigheid en openheid.

10.1 Rechtszekerheid

Rechtszekerheid staat in de juridische context op één lijn met voorspelbaarheid. Goed bestuur vereist dan ook eenduidige juridische kaders die onpartijdig worden toegepast. Het vereist ook concessie loze bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder die van minderheden.

10.2 Onpartijdigheid en openheid

Onpartijdigheid en openheid liggen evenzeer besloten in de rechtsstaatgedachte. Deze beginselen liggen op één lijn met de rechtszekerheid.

Onpartijdige toepassing van wet- en regelgeving vraagt een betrouwbare en integere overheid. De handhaving daarvan vraagt onkreukbare opsporings- en handhavingdiensten en een onafhankelijke rechterlijke macht.

Openheid vereist dat burgers toegang hebben tot de informatie die ten grondslag ligt aan de handelingen en besluiten van het bestuur.

10.3 Verankering rechtsstaat



10.3.1 Onafhankelijke rechterlijke macht

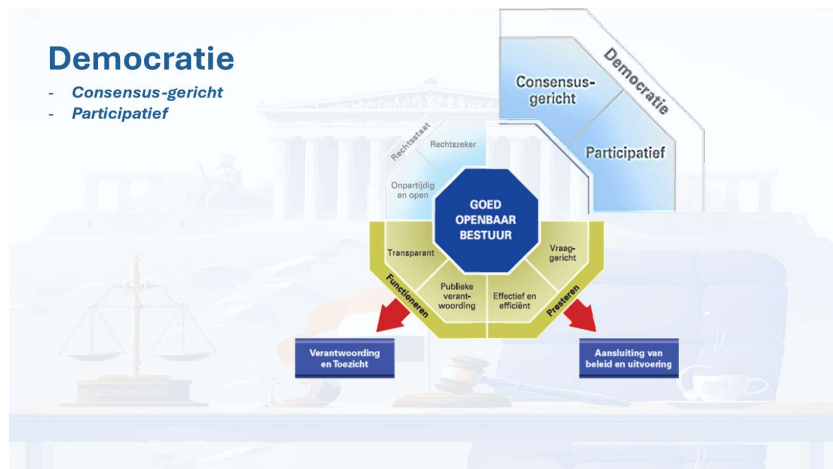
Bij de Nederlandse staatsinrichting zijn de beginselen van de rechtsstaat ondermeer verankerd bij de instelling van een onafhankelijke rechterlijke macht.

10.3.2 Legaliteitsbeginsel

Verder mogen overheidslichamen/bestuurders alléén handelen en besluiten als daarvoor een wettelijke grondslag is. Dit gegeven wordt ook wel het legaliteitsbeginsel genoemd. Burgers en instellingen moeten de grondslag voor besluiten die hen raken bovendien kunnen terugvinden in de wet en ter toetsing kunnen voorleggen aan de onafhankelijke rechter.

Ikzelf heb momenteel als raadsman twee zaken voorliggen, één bij de Raad van State en een andere bij de kantonrechter. In beide zaken spelen rechtszekerheidsaspecten, bij één zaak zelfs het aangehaalde legaliteitsbeginsel...: een gemeente die zonder aanwijsbare bevoegdheid een archeologische vondst van een amateur-archeoloog heeft ingenomen. Deze specifieke zaak is door de Raad van State met vaststelling van het onbevoegd handelen doorverwezen naar de civiele rechter (kantonrechter).

11. Democratie

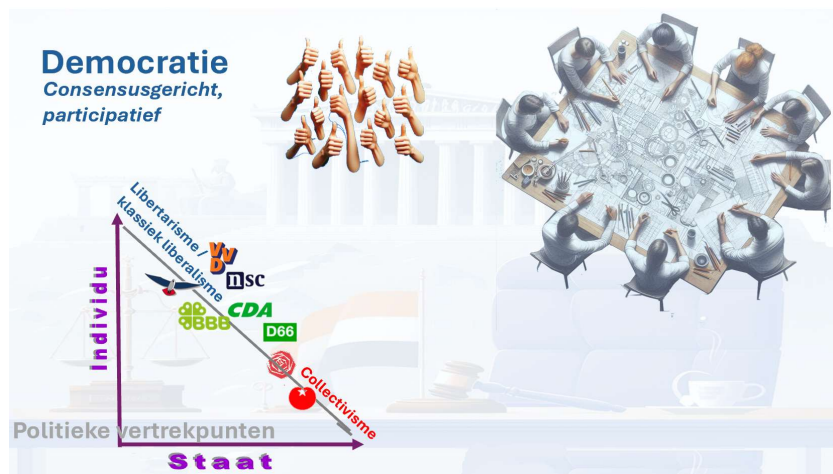


11.1 Participatie

Participatie is de hoeksteen voor goed bestuur. Het gaat over de totstandkoming van overheidsbesluiten en de invloed daarop van de burger.

Participatie kan zowel op een directe als op een indirecte wijze worden ingevuld. Zo zagen we al dat de Tweede Kamer via directe verkiezingen wordt samengesteld. De samenstelling van de regering in ons land gebeurt op een indirecte wijze na de verkiezing van onze volksvertegenwoordigers.

Ook de leden van de Eerste Kamer worden via provinciale staten op een indirecte wijze gekozen.



11.1.1 De burger als coach: politieke spelers in het veld

Deze presentatie zou niet gaan over politiek maar over bestuur. Dit neemt niet weg dat bestuurders doorgaans een politieke achtergrond hebben. Dat heeft natuurlijk ook zijn doorwerking in het bestuur.

Op het schema links van bovenstaande dia zien we een onderverdeling van de politieke kleuring op een twee assenstelsel. Alle partijen richten zich bij het voorgestane beleid op de samenleving. Maar wél vanuit verschillende gezichtshoeken. Een partij als de SP bekijkt de wereld meer vanuit de staatsoptiek terwijl

een partij als de VVD meer geneigd is om zaken te benaderen vanuit de optiek van het individu, van bedrijven en dus ook de markt.

Wij als (participerende) burgers bepalen welke spelers het veld worden ingestuurd.

11.1.2 Bredere participatie

Participatie beperkt zich overigens niet tot de verkiezing van de leden in vertegenwoordigende overheidsorganen zoals de gemeenteraad. Participatie kan ook worden georganiseerd bij de totstandkoming en de invulling van het concrete overheidsbeleid. We spelen dan eigenlijk een beetje mee... denk aan inspraakgelegenheden, publiek-private samenwerking en zo meer.

Voor wetgeving heeft de rijksoverheid zelfs een internetconsultatie ingesteld waaraan iedereen kan deelnemen.

11.2 Consensus gerichtheid

Democratie betekent niet dat bij besluitvorming slechts de belangen en/of opvattingen van de meerderheid in de afwegingen moeten worden betrokken. Goed bestuur vereist óók dat rekening wordt gehouden met minderheidsbelangen.

Consensusgerichtheid in een democratie leidt uiteindelijk tot een breder draagvlak voor het overheidshandelen dan bij uitsluitend een focus op het meerderheidsbelang het geval zou zijn.

12.Functioneren



We komen nu bij de onderste helft van het Good Governance model... te beginnen met 'functioneren'. Dit is, meer nog dan de bovenste helft, het domein van het uitvoerend bestuur.

Basisvereisten bij het functioneren zijn transparantie en verantwoording.



12.1 Transparant functioneren

Transparant functioneren is méér dan functioneren in openheid. Het betekent ook dat besluiten worden genomen, toegepast en gehandhaafd volgens afgesproken procedures.

Verder moeten degenen die met overheidsbesluiten te maken hebben, informatie hierover vrij en toegankelijk kunnen verkrijgen.

Een speciale wet, de Wet open overheid' (Woo) regelt actieve en passieve openheid. Deze wet geeft burgers zelfs het recht om overheidsdocumenten die niet actief openbaar zijn gemaakt op te vragen.

12.2 Publieke verantwoording

Bestuurlijk handelen moet kunnen worden verantwoord. In het bestuursrecht is die verantwoording verankerd, dat geldt in het bijzonder voor de besteding van publieke middelen.

Bij de verantwoording laten overheidsorganisaties ook zien dat ze 'in control' zijn. Dit betekent dat in voldoende mate sturing en beheersing van primaire en ondersteunende bedrijfsprocessen plaatsvindt.

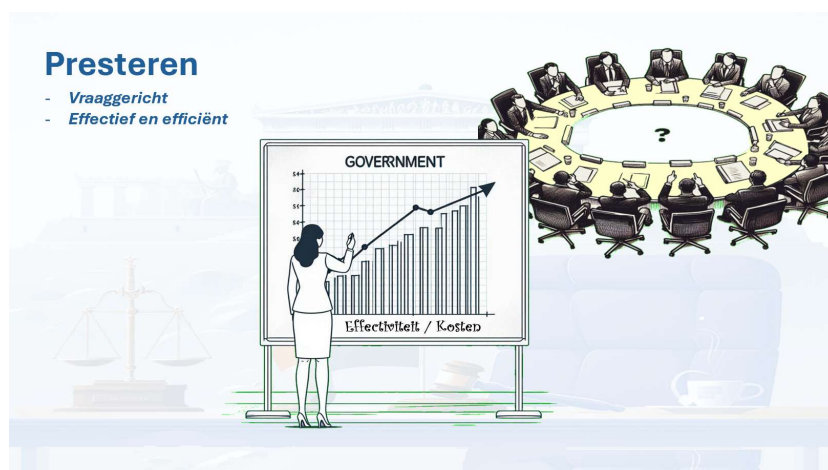
Publieke verantwoording in dit verband krijgt bijvoorbeeld gestalte in de jaarstukken van overheidsinstellingen die door de vertegenwoordigende organen moeten worden vastgesteld.

Verantwoording is ook ingebakken in de verhouding tussen de volksvertegenwoordiging en het bestuur. Zo kunnen ministers in de Kamer ter verantwoording worden geroepen voor het uitgevoerde bestuur.

13. Presteren



Niet anders dan in het bedrijfsleven waar het marktmechanisme de scheidsrechter is, mag van de overheid worden verwacht dat vraaggericht wordt gewerkt en effectief en efficiënt wordt geopereerd.



13.1 Effectief en efficiënt

Overheidsbeleid vergt een zorgvuldige voorbereiding. Daarbij moet worden vastgesteld of, en in hoeverre het voorgenomen beleid zal kunnen bijdragen aan de gestelde doelen.

We zien hier een direct verband met andere beginselen van goed bestuur zoals participatie. Een zorgvuldige voorbereiding houdt in veel gevallen in dat consultatie van burgers en instellingen plaatsvindt.

Doelen worden voor zoveel als mogelijk SMART geformuleerd, dat wil zeggen specifiek en meetbaar. Dat zijn de randvoorwaarden die in het acroniem door de S en M worden aangeduid. De A van acceptabel staat hier voor het draagvlak dat in het democratische aspect van goed bestuur ligt besloten.

Zoals we eerder al zagen houden we daarbij ook rekening met de belangen van minderheden. De andere kaders van goed bestuur hangen samen met realiteitszin en met het tijdsaspect, in het acroniem aangeduid door de R en de T.

De vereiste zorgvuldigheid bij de voorbereiding en uitvoering van het overheidsbeleid vinden we ondermeer terug in de *Algemene wet bestuursrecht*.

13.1.1 Wettelijke beginselen van behoorlijk bestuur

Een overzicht van de meest relevante algemene beginselen van behoorlijk bestuur:

Zorgvuldigheidsbeginsel. De overheid moet besluiten zorgvuldig voorbereiden. Onderzoek naar de feiten, omstandigheden en belangen maken daarvan deel uit. Verder moeten voorgeschreven procedures worden gevolgd en moet een besluit worden gedragen door een zorgvuldige weging van feiten, omstandigheden en belangen.

Gelijkheidsbeginsel. Gelijke gevallen moeten op gelijke wijze worden behandeld.

Vertrouwensbeginsel. Een door de overheid opgewekt vertrouwen, bijvoorbeeld door een toezegging, dat een bepaald besluit wordt genomen (of juist niet) dient in beginsel te worden verwezenlijkt.

Motiveringsbeginsel. Een besluit moet worden gedragen door een goede logisch weergegeven en dus begrijpelijke motivering. Daarbij moeten uiteraard de gepresenteerde feiten overeen komen met de werkelijkheid.

Rechtszekerheidsbeginsel. Geldende rechtsregels moeten juist en consequent worden toegepast. De burger moet precies weten waar hij/zij aan toe is of wat de overheid van hem/haar vraagt en waarop dat is gebaseerd.

Evenredigheidsbeginsel. Lasten of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit moeten in een redelijke verhouding staan tot het met een besluit na te streven doel.

Verbod van détournement de pouvoir. Een wettelijke bevoegdheid mag alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor die bevoegdheid gegeven is.

Fair-play-beginsel. Van de overheid wordt een onpartijdig opstelling gevraagd. Bij het nemen van een besluit moet dan ook in alle opzichten de noodzakelijke openheid en eerlijkheid worden betracht.

13.2 Vraaggericht

Vraaggericht overheidsbeleid houdt in dat het beleid aansluiting vindt aan geconstateerde behoeften en problemen.

Een overheid die luistert naar de samenleving en daarbij naar redelijkheid invulling geeft aan ondermeer het eerder besproken aspect van participatie, handelt daarmee impliciet eigenlijk al vraaggericht.

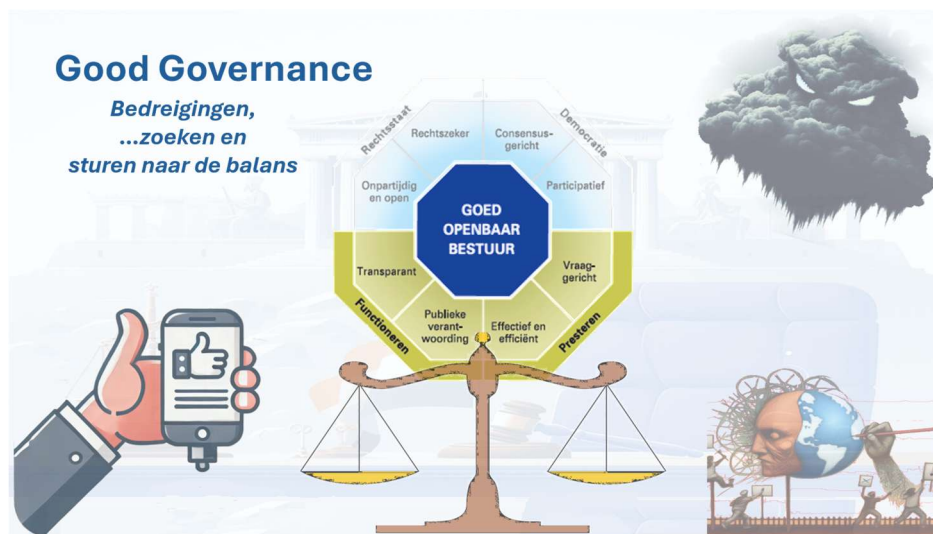
Maar ook zonder directe participatie houdt goed bestuur in dat vraaggerichtheid in bovenbedoelde zin leidraad voor het handelen moet zijn.

13.3 Lerende overheid

Bij de beginselen voor goed bestuur past in dit kader ook het lerend aspect. Lang niet altijd verlopen processen zoals bij de voorbereiding daarvan werd voorzien. Dit houdt in dat beleid voortdurend moet worden geëvalueerd. Evaluatie behoort onderdeel te zijn van de planning en controlcyclus en dient dus te zijn ingebed in de organisatie.

Bij de eerder aangehaalde toeslagenaffaire is dit lerend aspect in zéér ernstige mate buiten de bestuurspraktijk geplaatst, dit ondanks vroegtijdige signaleringen van de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman.

14. Strijdige beginselen en bedreigingen



14.1 Zoeken naar een goede balans

In de aanloop van de bespreking van het model is al gesignaleerd dat de beginselen van het Good Governance model overlappend zijn... ze zijn wel te onderscheiden maar mogen niet los van elkaar worden gezien.

In het voorbeeld van de toelagenaffaire waren de algoritmen om frauderisico's naar boven te halen zéér efficiënt. Maar de effecten bleken uiteindelijk strijdig met de beginselen van de rechtsstaat.

Goed bestuur vereist dat bij het ontwikkelen en het uitvoeren van wettelijke voorschriften en beleidsregels naar alle aspecten van het Good Governance wordt gekeken. Ook een voortdurende evaluatie is nodig omdat effecten van het beleid lang niet altijd goed voorspelbaar zijn.

Zodra bij evaluatie blijkt dat in de uitvoering beginselen van goed bestuur in het gedrang komen zal naar oplossingen moeten worden gezocht. Dit moet ten minste tot aanpassing van beleidsregels leiden, maar zo nodig moeten ook onvolkomenheden in de wetgeving worden gerepareerd.

14.2 Bedreigingen

Maar het is niet alleen de balans waarnaar moet worden gekeken. Mondiaal wordt nog onvoldoende onderkend dat het model ook onderhoud nodig heeft. De wereld van nu ziet er anders uit dan pakweg 30 tot 50 jaar geleden, de periode waarin de good governance beginselen zoals we die nu kennen liggen verankerd. Zo heeft de communicatietechnologie de afgelopen decennia een ongekende ontwikkeling doorgemaakt. De introductie van het internet in de jaren negentig van de vorige eeuw vormde daarvoor een cruciale impuls. De toegankelijkheid tot informatie werd wereldwijd in heel korte tijd fundamenteel verbeterd.

Rond de eeuwwisseling volgde een nieuwe revolutie: de opkomst van sociale media zoals Facebook (2004), Twitter (2006) en YouTube (2005). Deze platforms boden nieuwe mogelijkheden voor communicatie, maar de maatschappelijke impact ervan reikte verder dan destijds kon worden voorzien.

Tegelijkertijd moeten we constateren dat overheden lange tijd afwezig waren in hun respons op deze technologische veranderingen. Sociale media groeiden grotendeels

ongereguleerd, en pas veel later werd de aandacht gericht op de negatieve neveneffecten, zoals desinformatie en de verstoring van het publieke debat.

Hier een kort overzicht van die negatieve effecten die ook bedreigend zijn voor de principes achter het Good Governance model:

- Verspreiding desinformatie en manipulatie.
- Aanwakken van migratiestromen, veelal op basis van onrealistische informatie.
- Polariserende door gefilterde informatie en daarmee verdieping van maatschappelijke tegenstellingen.
- Indirect politiek effect: opkomend nationalisme en populisme.

Daarmee rijst een fundamentele vraag. Zijn de bedreigingen waarmee het Good Governance-model wordt geconfronteerd louter externe verstoringen? Of leggen zij ook interne tekortkomingen bloot in het model zelf – tekortkomingen die in een gewijzigde mondiale machtsverhouding en communicatiedynamiek zichtbaar worden? Die vraag vraagt om een herbezinning op de aanpak.

14.3 Aanpak

De gevestigde politiek-bestuurlijke organisaties in de westerse samenleving hebben de neiging welhaast dogmatisch te denken binnen de kaders van het oude Good Governance-model. In de praktijk zien we echter steeds duidelijker dat de waarden waarop dit model steunt niet mondiaal worden gedeeld. Bovendien kent het model geen effectief instrumentarium voor handhaving op wereldschaal. Het is primair normatief van aard: het formuleert beginselen, maar borgt hun naleving niet buiten nationale kaders. Dat spanningsveld wordt zichtbaar wanneer politieke leiders zich expliciet losmaken van de klassieke uitgangspunten van het model.

14.3.1 Politieke realiteit versus normatief model

In de Verenigde Staten is onder het presidentschap van Donald Trump zichtbaar geworden dat een gekozen leider zich in belangrijke mate kan onttrekken aan de traditionele invulling van rechtsstatelijke terughoudendheid, institutionele zelfbeperking en internationale consensusgerichtheid.

Zonder hier een moreel oordeel aan te verbinden – goed of slecht – moet worden vastgesteld dat:

- checks and balances onder druk kunnen komen te staan zonder dat het systeem direct instort;
- electorale steun voldoende legitimiteit kan verschaffen om institutionele normen te relativeren;
- internationale afspraken en multilaterale kaders minder bindend blijken dan het model veronderstelt.

Dit wijst op een structureel spanningspunt: het Good Governance-model gaat impliciet uit van gedeelde normatieve overtuigingen binnen het politieke en bestuurlijke establishment. Wanneer die overtuiging ontbreekt of wordt verworpen, resteert slechts het formele staatsrechtelijke kader – en dat blijkt rekbaar.

14.3.2 Weeffouten in het model

De huidige mondiale ontwikkelingen maken zichtbaar dat het model enkele kwetsbaarheden kent:

1. **Overmatige normativiteit**

Het model beschrijft hoe bestuur behoort te functioneren, maar houdt onvoldoende rekening met machtsconcentratie, electorale polarisatie en strategisch normgebruik.

2. **Afhankelijkheid van institutionele loyaliteit**

Het model veronderstelt dat bestuurders intrinsiek gebonden blijven aan rechtsstatelijke en democratische waarden. Zodra die loyaliteit afneemt, ontbreekt een corrigerend mechanisme binnen het model zelf.

3. **Gebrek aan mondiaal afdwingingsvermogen**

Internationale instituties kunnen normen formuleren, maar beschikken niet over krachtige handhavingsmiddelen tegenover soevereine staten.

4. **Onvoldoende anticipatie op mediocratie en digitale dynamiek**

Het model is ontwikkeld in een tijd waarin informatievoorziening trager, centraler en minder gepolariseerd was.

De conclusie moet zijn dat wat nu zichtbaar wordt niet uitsluitend een afwijking van het model is, maar mede het gevolg van lacunes binnen het model.

14.3.3 Naar een herijking

Een toekomstbestendige aanpak vraagt daarom méér dan regulering of educatie alleen. Nodig is een herijking van het model zelf, waarbij:

- explicieter wordt nagedacht over machtsconcentratie binnen democratische systemen;
- het spanningsveld tussen electorale legitimiteit en rechtsstatelijke begrenzing scherper wordt gedefinieerd;
- institutionele tegenkrachten (rechterlijke macht, media, onafhankelijke toezichthouders) niet alleen formeel maar ook materieel worden versterkt;
- scenario-denken wordt geïntegreerd in governance-ontwerp: wat gebeurt er wanneer politieke actoren bewust de grenzen opzoeken?

Het model moet niet alleen normatief richtinggevend zijn, maar ook bestand tegen actoren die de grenzen van het systeem strategisch benutten.

De praktijk laat zien dat overheden vaak reactief handelen bij het beschermen van de principes van Good Governance, terwijl de snelheid en complexiteit van maatschappelijke ontwikkelingen om een proactieve aanpak vragen. Om de bedreigingen waaraan deze principes blootstaan te beteugelen, is een combinatie van **regulering, educatie en institutionele hervormingen** noodzakelijk.

Bij deze hervormingen moet bijzondere aandacht worden besteed aan de balans tussen de verschillende invalshoeken van het model. **Een effectief opererende overheid verdraagt zich niet altijd met de beginselen van de rechtsstaat.** Toch kan de rechtsstaat, met blijvend respect voor rechtvaardigheid, juist worden versterkt door een lichtere toetsing door de rechter in gevallen waar een strikte juridische benadering contraproductief blijkt. Dit vraagt om maatwerk en een proportionele inzet van juridische waarborgen.

Daarnaast is het essentieel om de **kosten en baten van de verschillende principes** explicieter tegen elkaar af te wegen. Denk hierbij aan de rechtsstaat, het functioneren van de overheid onder transparantie en publieke verantwoording, en de effectiviteit en efficiëntie van overheidsoptreden. Zo wijst de praktijk uit dat de rechtsstaat in veel gevallen als een (te?) dominant kwadrant wordt beschouwd. De rechterlijke macht opereert enerzijds binnen de grenzen van wettelijke inflexibiliteit, maar neemt anderzijds

een dominante positie in waar de wetgever juist ruimte heeft gelaten voor flexibiliteit. Een kosten-batenafweging ontbreekt hier.

Om het **Good Governance-model toekomstbestendig** te maken, is het van belang deze dynamiek kritisch te herzien. Alleen door deze aspecten grondig te evalueren en het model aan te passen aan hedendaagse en toekomstige uitdagingen, kunnen de principes van Good Governance hun waarde behouden in een steeds complexere samenleving.

15.Slot...de (actuele) praktijk in Nederland



15.1 Politieke wisseling van de macht

De Nederlandse politiek is opnieuw opgeschud. Het kabinet Schoof, gevormd op basis van een brede maar ideologisch verdeelde vierpartijencoalitie, hield het nog geen jaar vol. De samenwerking werd vanaf het begin gekenmerkt door onderling wantrouwen, conflicterende achterbannen en een gebrekkige beleidscoördinatie. Meerdere crises en mediagevoelige dossiers deden de spanningen verder oplopen, met als gevolg een "dubbele val": eerst inhoudelijk, daarna bestuurlijk.

Na vervroegde verkiezingen volgde een formatieproces dat voor Nederlandse begrippen vlot verliep, al waren de gesprekken inhoudelijk taai. Dat is ook niet verwonderlijk: een coalitie tussen partijen met uiteenlopende uitgangspunten vergt scherpe keuzes en wederzijds vertrouwen. Uiteindelijk resulteerde de formatie in een akkoord op hoofdlijnen tussen D66, VVD en CDA, met Rob Jetten als beoogd minister-president. De samenstelling van het kabinet ligt inmiddels achter ons.

Tegen deze achtergrond biedt het VN-model voor Good Governance een nuttig raamwerk om de bestuurlijke koers en kwaliteit van het nieuw te vormen kabinet te duiden. In de volgende paragrafen worden de vier kwadranten uit dit model toegepast op de actuele context, te beginnen met de rechtsstaat.

.

15.2 Rechtstaat: formele borging versus materiële rechtvaardigheid

De afgelopen jaren hebben ernstige bestuurscrises de kwetsbaarheid van de Nederlandse rechtsstaat onderstreept. Denk aan de toeslagenaffaire, het gaswinningsdossier in Groningen en falende opvangcapaciteit in het asielbeleid. Deze dossiers leidden tot verlies van vertrouwen in overheid én rechtspraak – vooral onder burgers die het meest afhankelijk zijn van eerlijke en zorgvuldige overheidsbesluiten.

Hoewel het coalitieakkoord van de aanstaande regering belooft meer aandacht te geven aan menselijke maat, transparantie en institutioneel herstel, blijven harde toezeggingen over verbetering van de bestuursrechtspraak uit. Er wordt vooral ingezet op procesmatige verbeteringen zoals interbestuurlijke samenwerking en digitalisering, maar zonder duidelijke structurele waarborgen of evaluaties van juridische toetspraktijken.

In termen van Good Governance laat dit zien dat formele rechtsstatelijke waarborgen (wetten, procedures, rechterlijke controle) niet automatisch leiden tot materiële

rechtvaardigheid. Uit eigen praktijk kan ik signaleren dat rechters soms essentiële argumenten in minder spraakmakende zaken onvoldoende of zelfs onjuist meenemen, wat de motiveringskwaliteit aantast.

De legitimiteit van het stelsel vraagt dan ook om een kritische herijking van rechtsstatelijke toetsing, inclusief de positie van de burger binnen bestuursrechtelijke procedures. Het kabinet-Jetten zal pas echt invulling geven aan het rechtsstaatkwadrant als het werk maakt van (meer) onafhankelijke toetsing, versterking van motiveringsplicht en actieve controle op bestuursbesluiten in het dagelijks leven van mensen.

15.3 Democratie

De kabinetsval van Schoof onderstreepte hoe kwetsbaar het vertrouwen is in politiek-bestuurlijke processen, zelfs binnen een systeem dat formeel robuust is georganiseerd.

De verkiezingen die volgden, bevestigden het structurele patroon van versplintering, lage cohesie tussen partijen en een groeiende kloof tussen politiek en burger. Tegen deze achtergrond presenteert de nieuwe coalitie onder Jetten een regeerakkoord dat inzet op herstel van vertrouwen en versterking van het democratisch functioneren – maar met wisselende concreetheid.

Ondersteunende elementen in het regeerakkoord:

- Er wordt gesproken over versterking van de parlementaire controle, inclusief ruimte voor een meer dualistische bestuursstijl.
- Burgers moeten eerder en beter worden betrokken bij beleidsvorming, onder meer via participatieve trajecten en digitale consultatieplatforms.
- Er komt aandacht voor transparantie in overheidscommunicatie, onder andere door verbeteringen in WOO-procedures (Wet open overheid).

Wat ontbreekt of blijft vaag:

- Concrete maatregelen om de representatieve democratie daadwerkelijk te vernieuwen – zoals hervorming van het kiesstelsel, burgerberaden, of experimenten met deliberatieve democratie – blijven uit of worden slechts verkend.
- Er is geen diepgaande reflectie op het functioneren van politieke partijen zelf: interne democratie, kandidatenwerving, of afstand tot het maatschappelijk middenveld worden niet behandeld.
- Mediawijsheid en het versterken van het democratisch debat in de samenleving – juist nu polarisatie en desinformatie toenemen – ontbreken als thema.

Spanning met het GG-model:

In termen van het Good Governance-model raakt dit het hart van het kwadrant *Democratie*. De formele legitimiteit van het systeem (verkiezingen, parlement, kabinetsformatie) blijft intact, maar de materiële legitimiteit – het draagvlak, de herkenning, het gevoel van invloed – staat onder druk. En juist hier blijft het akkoord grotendeels beleidsarm: het erkent de kloof, maar vertaalt deze erkenning nog niet in structurele of innovatieve beleidsacties.

Conclusie:

Als het nieuwe kabinet haar ambities serieus neemt om bruggen te slaan tussen bestuur en burger, zal het verder moeten kijken dan formele procedures. Democratie als kwadrant vereist actieve vernieuwing, institutionele verbeeldingskracht én de moed om de samenleving méér stem te geven – niet alleen via de stembus, maar ook daarbuiten.

15.4 Functioneren en presteren.

De kwadranten *Functioneren* (kwaliteit van de bestuursorganisatie en processen) en *Presteren* (zichtbare resultaten, maatschappelijke meerwaarde) laten zich moeilijk volledig beoordelen nu het nieuwe kabinet Jetten nog maar net uit de startblokken is. Wel biedt het regeerakkoord een aantal uitgangspunten die op beide kwadranten betrekking hebben.

1. Organisatie van het bestuur (*Functioneren*)

- Er komt nadruk op samenhangend overheidsbeleid, met “minder ad-hoc-reacties” en meer regie vanuit de minister-president. De minister-president krijgt een coördinerende rol bij beleidsoverstijgende thema’s.
- Het ambtelijk vakmanschap wordt genoemd als sleutel voor uitvoerbaarheid: investeringen in kennis, continuïteit en realisme in wetgeving worden toegezegd. Onder andere via versterking van departementale kennisinfrastructuren en langere voorbereidingstijd voor nieuwe wetgeving.
- Er is aandacht voor het verminderen van regeldruk en complexiteit, zowel intern (departementen) als extern (burger/bedrijf), met name via vereenvoudiging van toelagen, subsidies en aanvraagprocedures.

2. Resultaatgerichtheid (*Presteren*)

- De coalitie stelt zich ten doel om “zichtbaar verschil” te maken op thema’s als klimaat, bestaanszekerheid en digitalisering.
- **Bijvoorbeeld het digitaliseringsbeleid:** het akkoord belooft verbetering van digitale overheidsdiensten, maar blijft vaag over concrete doelen, deadlines of toetsing. Er is geen duidelijk plan voor het meten van gebruiksvriendelijkheid, toegankelijkheid of burgers tevredenheid.
- Ook bij andere grote thema’s, zoals het Nationaal Isolatieprogramma of de aanpak van armoede, ontbreken vaak meetbare targets of periodieke evaluatiemomenten.
- De maatschappelijke evaluatie van beleid – door burgers of onafhankelijke instanties – komt slechts zijdelings aan bod. De Algemene Rekenkamer wordt weliswaar genoemd, maar niet versterkt in haar rol.

3. Waar blijft het regeerakkoord vaag of stil?

- Er is geen concreet actieplan voor betere beleidscoördinatie over departementen heen – terwijl juist dit essentieel is voor consistent functioneren, zeker bij interdepartementale dossiers zoals klimaat, woningbouw of zorg.

- Ketenverantwoordelijkheid (bijvoorbeeld in zorg, veiligheid, of energie) wordt niet benoemd, terwijl eerdere problemen (zoals bij de jeugdzorg of energietransitie) juist hieruit voortkwamen.
- Het regeerakkoord biedt geen visie op monitoring of evaluatie: het kent nauwelijks mechanieken om voortgang, impact of maatschappelijke waardering structureel te meten.
- Afwezig is ook een helder leermechanisme (bijvoorbeeld via feedbackloops, burgerpanels of adaptief beleid) dat ruimte biedt voor bijstelling bij tegenvallende prestaties.

4. Aandachtspunten voor GG-toetsing:

- Het *functioneel vermogen* en de *prestatiekracht* blijven sterk afhankelijk van de consistentie tussen ambities en uitvoering. De huidige coalitie toont goede intenties, maar zonder heldere kaders of institutionele borging.
- *Good Governance* vereist meer dan beleidsintenties: het vraagt structurele aandacht voor uitvoering, verantwoording en resultaatgerichtheid.
- In dat licht bestaat het risico dat het functioneren (intern) en presteren (extern) onvoldoende in balans komen met andere kwadranten zoals rechtsstaat en participatie.
- De spanning tussen centrale beleidsregie en decentrale uitvoering (bij gemeenten, uitvoeringsorganisaties) blijft onbenoemd – terwijl juist daar vaak knelpunten ontstaan.
- Maar uiteindelijk zal de praktijk moeten uitwijzen hoe de papieren plannen zich vertalen in bestuurlijke prestaties en maatschappelijk vertrouwen.

16. Notities met kanttekeningen naar aanleiding van vragen tijdens de lezingen

Deze aantekeningen zijn voor het laatst bijgewerkt medio 2025.

16.1 Europa, democratie en praktijk.

In theorie is ook Europa democratisch ingericht, zij het niet op de leest van de machtscheiding zoals voorgesteld door De Montesquieu.

Wetgeving verloopt doorgaans als volgt:

- De Europese commissie (commissarissen nu geleid door Voorzitter Von der Leyen) neemt doorgaans het initiatief
- Behandeling in commissies van het Europese parlement.
- Plenaire behandeling in het parlement (eerste lezing)
- Behandeling in de Raad van de Europese Unie (vakministers uit de lidstaten). Bij goedkeuring van het parlementaire standpunt is de wet aangenomen, anders terug naar het parlement voor een tweede lezing.
- In een tweede lezing kan het parlement het standpunt van de Raad overnemen, dan is de wet aangenomen. Bij verworping eindigt de procedure en is de wet verworpen. Bij amendering gaat het terug naar de Raad.
- De Raad behandelt de amendementen. Bij akkoord is de wet aangenomen, bij niet akkoord start een bemiddelingsprocedure.
- Bemiddeling vindt plaats in een comité van vertegenwoordigers uit het parlement en de Raad (soms ook uit de Europese Commissie).
- Geslaagde bemiddeling: Raad en Parlement moeten het resultaat goedkeuren. De wet is dan aangenomen, zo niet dan is die verworpen.

Geplaatst in het model:

16.2 Rechtstaat:

Rechtszeker, onpartijdig en open?

- Kenbaarheid (open) ja... rechten liggen (controleerbaar) vast.
- Onpartijdig: moeilijk te beoordelen vanwege afstanden, onzichtbaar lobbywerk en zo meer.
- Rechtszeker: voldoende, (vertaald ook naar nationale rechtsinstellingen).

16.3 Echt democratisch?

Nee.

- Afstand is vrij groot
- Invloed parlement is beperkt (slechts co-wetgever)
- Processen zijn vrij ondoorzichtig...
- Veel initiatieven steunen op onzichtbaar lobbywerk.
- Ook de media geven weinig achtergrondinformatie over zaken die in Europees verband spelen, maar die vaak wel van grote invloed zijn op nationale ontwikkelingen en speelruimten.

Voorbeeld 800 miljard voor defensie... Niet niks dus, maar wie kan zeggen wat de doelstelling is en waarop zo'n bedrag is gebaseerd...?

16.4 Functioneren en presteren?

Beantwoording van deze vragen vergt diepgaand onderzoek en kan hier dus ook niet worden besproken.

16.5 Ontwikkelingen in de VS

Om tot een objectief oordeel te komen over de good governancepraktijk in de VS moeten we onze beoordeling los koppelen van de karaktereigenschappen van de zittende president.

Verder moeten we de beginselen van good governance ook plaatsen in de context van

- enerzijds de daarin besloten algemene principes (rechtstaat, democratie enz.)
- anderzijds de ruimte die deze beginselen bieden voor de ontwikkeling van fenomenen die ondermijnend kunnen zijn voor het handhaven van de good governance praktijk (denk bijvoorbeeld aan onderhandelingen met soms gemaskerde vertegenwoordigers van pressiegroepen, die het beleid van universiteiten wilden wijzigen).

Vanuit een partij-politiek oordeel worden in de VS maatregelen doorgevoerd en op het hoogste niveau uitlatingen gedaan over rechtsstatelijk instanties die zorgen oproepen over de good governance praktijk. Voorbeelden:

- Het als "radicaal linkse mafketel" betitelen van een rechter die in een uitzettingszaak een voor de president ongewenst oordeel velde.
- Het ontzeggen van toegang van de vrije pers tot persconferenties in het Witte Huis, louter vanwege een standpunt over de benaming van de Golf van Mexico (AP). Na een rechterlijke uitspraak is die toegang via een bijgestelde organisatorische invulling bemoeilijkt.
- Korten van universiteiten als strafmaatregel (onvoldoende optreden tegen demonstranten; genderkwesties, onwelgevallige interpretaties bij studies over de van de Afro-Amerikaanse geschiedenis.)
- Druk op musea ... en zo meer.

Maar ook hier moeten we de acties plaatsen in een context waarbij kritiek op het gebruik van good governance principes door groepen of minder grijpbare fenomenen niet altijd ongegrond is. Bij dreigende (trage) ontsporingen zijn soms stevige ingrepen nodig. Of we daarom eigenlijk gelukkig zouden moeten zijn met een olifant in de porseleinkast is maar zéér de vraag. Ook in het good governance model zelf is de inzet van een instrumentarium denkbaar dat voldoende corrigerende potenties kan hebben. Inzet daarvan zou ontsporingen in een de andere richting zoals nu dreigt in de VS kunnen voorkomen... Daarbij teken ik aan dat de democratische organisatie in de VS (hoewel ook die verre van perfect is) waarschijnlijk voldoende bijsturingsmogelijkheden biedt om grote rampen op rechtstatelijk terrein te voorkomen.