

# Beschouwing

## Inleiding: slagkracht en vertrouwen

**Het jaar 2022 kenmerkte zich door het veelvuldig gebruik van het woord 'crisis'. Zowel internationaal als binnen onze landsgrenzen staat de overheid voor urgente opgaven. De Russische agressieoorlog tegen Oekraïne heeft grote geopolitieke gevolgen en leidt tot intensievere samenwerking binnen Europa en tot nieuwe defensie-inspanningen. Voor de burgers in eigen land zijn de sterk verhoogde energieprijzen en de inflatie direct merkbare gevolgen. De acute vraagstukken in het ruimtelijk domein rond landbouw, stikstof en woningbouw worden ook als crises omschreven. Ondertussen is de samenleving nog nauwelijks bijgekomen van de coronapandemie, is de schade door de aardbevingen in Groningen nog niet hersteld en worstelen zowel burgers als overheid met de effecten van het drama van de kinderopvangtoeslagen. Dit komt allemaal boven op de reguliere taken van de overheid. Die staat dan ook zichtbaar onder druk.**

De maatschappelijke opgaven zijn niet alleen urgent, maar ook ingewikkeld. Deze complexiteit vloeit voort uit de samenhang van vraagstukken die vaak op elkaar inwerken, zoals binnen het ruimtelijk domein. Maar ook uit soms nodeloos ingewikkelde regelgeving die te weinig rekening houdt met de vraag of beleid wel kan worden uitgevoerd en of burgers kunnen begrijpen en doen wat van ze wordt gevergd.<sup>1</sup> Het wordt er bovendien niet eenvoudiger op om overheidstaken adequaat uit te voeren als er in alle delen van de arbeidsmarkt tekorten zijn. De overheid heeft daar ernstig last van, net als veel maatschappelijke sectoren. Er moet veel gebeuren, terwijl de druk op de publieke sector en de mensen die daarin werken, toeneemt.<sup>2</sup>

### Samenspel binnen de overheid

De druk op de publieke sector vraagt veel van het samenspel tussen de verschillende overheden: rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Daarnaast zal, zowel ambtelijk als politiek, intensief moeten worden afgestemd tussen beleidsmakers, wetgevers en uitvoerders, die vaak in een veel te laat stadium worden betrokken bij wat zij uiteindelijk moeten waarmaken. Ook is het van belang een koppeling naar de rechtspraak te maken. Rechters gaan niet over overheidsbeleid en maken geen wetten, maar hun kennis van en ervaring met hoe wetten en overheidsmaatregelen in de praktijk uitwerken, kan systematischer worden teruggekoppeld naar regering en parlement. Zo kan een 'lerende' overheid slagvaardiger worden.<sup>3</sup>

Dit alles vraagt erom de afzonderlijke beleidsterreinen niet verkokerd te bezien, maar zoveel mogelijk in samenhang. Er moeten immers keuzes worden gemaakt in de aanwending van middelen en menskracht. Voorkomen moet worden dat gebrekkig samenspel tussen

overheden onderling, maar ook tussen politiek, bestuur en rechtspraak, ertoe leidt dat de aanpak van maatschappelijke problemen helemaal niet of veel later dan noodzakelijk, van de grond komt.

## **Verwachtingen en keuzes**

Niet alles kan en zeker niet tegelijkertijd. Wie dat wel verwacht, komt bedrogen uit. Niet alleen kunnen maatschappelijke opgaven dan slechts halfslachtig worden aangepakt, maar ook het vertrouwen in de overheid wordt erdoor ondergraven. De overheid moet realistische perspectieven bieden, geen luchtspiegelingen. Niet méér beloven dan je kan waarmaken is voor de overheid misschien nog wel belangrijker dan voor ieder ander. Beloften moeten zich richten op wat haalbaar is, niet op wat wenselijk is. Een overheid die meer belooft dan nakomt of waarmaakt, ondermijnt zelf het toch al kwetsbare vertrouwen.<sup>4</sup>

Dat betekent dus het beteugelen van te grote verwachtingen en een goede inschatting van het eigen 'doenvermogen': wat kan de overheid wel en wat kan zij niet? Welke soms pijnlijke keuzes moeten daarbij worden gemaakt? Belangrijk is ook dat niet alleen de verantwoordelijkheid en mogelijkheden van de overheid in kaart worden gebracht, maar ook die van maatschappelijke organisaties, private partijen en van individuele burgers zelf. Om die te kunnen aanspreken is het noodzakelijk dat diezelfde overheid kaders stelt en structuur biedt.

Slagvaardig handelen betekent keuzes maken en deze consequent uitvoeren. Dat zijn politieke keuzes in wat wel en wat niet te doen. Die hangen niet alleen maar samen met politieke en maatschappelijke wenselijkheid, maar ook met de reikwijdte en effectiviteit van het arsenaal van de overheid (wetgeving, normering, financiële middelen). En in toenemende mate ook met de beschikbare capaciteit binnen het ambtelijk apparaat, binnen uitvoeringsdiensten en bij decentrale overheden. Waar de overheid een taak heeft (aanvaard), moet er gehandeld worden. Tijdig en adequaat.

Tegelijkertijd vergt slagvaardig handelen dat, waar mogelijk, de tijd wordt genomen om problemen te analyseren en oplossingen te verkennen. Zonder een samenhangend beeld van hoe de samenleving in de toekomst zal (moeten) functioneren, is dit lastig.<sup>5</sup> Dat beeld is vooral nodig om te voorkomen dat de overheid te zeer incident-gedreven acteert, in plaats van planmatig. Voor overheidsbeleid dat gedragen wordt, zijn een duidelijke en kenbare route op weg naar het doel en een transparante en zorgvuldige weging van alle betrokken belangen essentieel. Een vaste koers dus waarin beleid effectief en toekomstbestendig is, gevolgen voor de langere termijn zijn doordacht en wetgeving daadwerkelijk wordt uitgevoerd en gehandhaafd. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties mogen dat ook van de overheid verlangen, opdat zij hun gedrag en beslissingen daarop kunnen afstemmen.<sup>6</sup>

Overheidskeuzes zullen en kunnen nooit iedereen tevredenstellen. Er zullen altijd situaties blijven bestaan die als individueel onrecht worden ervaren en die de overheid niet kan herstellen of verhelpen. Ook zal beleid dat als gevolg van nieuwe inzichten is gewijzigd, vaak de vraag oproepen of daartoe niet eerder had moeten worden overgegaan. Dat betekent echter nog niet dat zulke op zichzelf te begrijpen gevoelens altijd moeten leiden tot onverplichte tegemoetkomingen of 'compensaties'. Ook dat scheidt immers verwachtingen en is op de lange duur niet vol te houden. De overheid kan niet ieder leed of ongenoegen in de samenleving dragen. Bovendien legt zo'n compensatiecultuur een groot beslag op de financiële en personele slagklacht van de overheid.

## Slagvaardig binnen de rechtsstaat

Gebrek aan slagkracht ondermijnt het geloof in wat de overheid vermag en ondermijnt daarmee het vertrouwen. Dat vertrouwen is de grondslag van onze democratische rechtsstaat. Rafelt dat, dan rafelt ook de rechtsstaat.<sup>7</sup> Maar de overheid kan niet slagvaardigheid koste wat het kost nastreven. Slagvaardig handelen gebeurt dus binnen de kaders van de rechtsstaat. De overheid is zelf ook – en wel als eerste – gebonden aan de rechtsstatelijke kaders en verplichtingen.

Zo moet de overheid zich onder meer rekenschap geven van de juridische context waarbinnen afwegingen moeten worden gemaakt. Bij verschillende grote maatschappelijke opgaven bepalen bijvoorbeeld Europese wetgeving en andere internationale normen het speelveld van het Nederlands beleid. Zo zijn veel normen die de landbouw raken, gebaseerd op Europese regelgeving. Internationale verdragen en Europese regels stellen ook eisen aan de opvang van asielzoekers. Doelstellingen om de klimaatverandering tegen te gaan die zijn vastgelegd in de Europese Klimaatwet, moeten net als verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen, worden geïmplementeerd in nationale regels en beleidsplannen. Nederland maakt deel uit van een internationale rechtsorde en dat is niet vrijblijvend. Op verschillende terreinen heeft ons land zich gebonden aan internationale afspraken die de nationale beleidskeuzes begrenzen.<sup>8</sup>

Slagvaardig handelen betekent dus ook dat deze Europees- en internationaalrechtelijke context tijdig in het beleid wordt verdisconteerd. De juridische grenzen moeten eerlijk onder ogen worden gezien. Als daarover onduidelijkheid bestaat, kunnen burgers de rechter vragen daarover een uitspraak te doen. Soms is het de vraag of hoger beroep door de overheid slechts wordt ingezet om tijd te winnen. Dat zou rechtsstatelijk kwetsief zijn. Omgekeerd is het niet (willen) onderkennen van juridische gevolgen en beleid al dan niet via 'geitenpaadjes' laten voortbestaan totdat de Europese Commissie of de rechter daaraan een halt toeroept,<sup>9</sup> eveneens uit rechtsstatelijk oogpunt bezwaarlijk en kwetsbaar voor het vertrouwen in zowel de overheid als de rechter.

## Waar stukt de slagkracht?

**In de dagelijkse, bestuurlijke praktijk gebeurt heel veel en gaat ook heel veel goed. De overheid in Nederland weet in de concrete dienstverlening van alledag op veel terreinen veel tot stand te brengen, in het belang van de samenleving en de individuele burgers.<sup>1</sup> Dat geldt zowel voor de rijksoverheid en de uitvoeringsdiensten op nationaal niveau als voor de provincies, waterschappen, gemeenten en de openbare lichamen van Caribisch Nederland. Veel mensen die van publieke voorzieningen of dienstverlening afhankelijk zijn, weten zich geholpen – ook in tijden van nood door bijvoorbeeld de instelling van het energieplafond.<sup>2</sup> Het is belangrijk om dat te benoemen omdat te vaak wordt gesuggereerd dat de overheid permanent faalt of zelf structureel de veroorzaker is van maatschappelijk leed. Dat is niet zo.**

Wel gaat er meer niet goed in de uitvoering van overheidsbeleid dan wenselijk is. Dat baart zorgen. De grote maatschappelijke opgaven van nu en de nabije toekomst stellen de slagvaardigheid van de overheid nog meer op de proef. In de zorg, in de bouw, in het openbaar vervoer, bij de uitvoeringsdiensten, bij de rechterlijke macht, overal is er overbelasting en onderbezetting. Massale uitvoering van complexe regelsystemen (fiscaliteit, toeslagen, uitkeringen) stukt door het gebrek aan menskracht en door ontoereikende IT-voorzieningen. Tegelijkertijd moeten asielzoekersstromen in goede banen worden geleid, vindt een ingrijpende energietransitie onder regie van de overheid plaats, vragen de uitstoot van broeikasgassen en te hoge stikstofdepositie om grote hervormingen in het economische en landbouwbeleid, moeten samenleving en zorg ingericht zijn op 'pandemische paraatheid' en vraagt de internationale veiligheid om meer inzet van mensen en middelen. Ook zijn er veel mensen nodig om de toegenomen vraag naar jeugdzorg, ouderenzorg en speciaal onderwijs op te vangen.

In de volle breedte van de overheidstaken is te zien dat de slagkracht onder druk staat. Opvallend daarbij is dat meer dan eens de ambitie om slagkracht te laten zien juist tot vertraging leidt. De andere zijde van deze paradox is dat juist vertragende vragen aan het begin van het proces in een latere fase tot versnelling kunnen leiden. In deze beschouwing worden vijf thema's uitgelicht die illustratief zijn voor de complexiteit van de opgaven waarvoor de overheid zich gesteld ziet, voor het belang van goede doordinking van uitwerking van beleid en voor de noodzaak van een goede wisselwerking tussen overheid en samenleving. In deze maatschappelijke vraagstukken is de noodzaak van adequate oplossingen urgent, maar stukt de slagkracht.

## Leefomgeving

In de directe leefomgeving van burgers komen veel grote opgaven samen. Zo doen de energietransitie, de woningbouwopgave en de herinrichting van de agrarische sector een beroep op het gebruik en de inrichting van dezelfde, schaarse ruimte. Zo zullen er tot 2050 meer dan een miljoen woningen moeten worden gebouwd en zal de ambitie van een klimaatneutraal energiesysteem tot een vertienvoudiging van de productie van duurzame (wind- en zonne-)energie leiden. Ook zal de stikstofuitstoot van verschillende bronnen, zoals de luchtvaart, de industrie en in het bijzonder van de veehouderij, moeten worden teruggebracht. Tegelijkertijd zal rekening moeten worden gehouden met de gevolgen van klimaatverandering. Het gaat dan niet alleen om nieuwe energievoorzieningen maar ook bijvoorbeeld om meer ruimte voor het water, de betere opvang van water, de bodemkwaliteit en de gevolgen voor transport en infrastructuur.<sup>3</sup> Dat bepaalt mede de urgentie. Stilzitten is geen optie want dat zorgt er alleen maar voor dat deze vraagstukken op termijn nog groter worden. De uiteenlopende opgaven in het ruimtelijke domein vragen om duidelijke keuzes op korte termijn en een heldere regie op nationaal niveau. Want niet alles kan overal.<sup>4</sup>

Door de druk op de ruimte en het milieu is de betekenis van het omgevingsrecht de afgelopen decennia sterk toegenomen. Organisaties die opkomen voor natuur- of landbouwbelangen komen in het geweer tegen woningbouwplannen. Andere belangenorganisaties of omwonenden procederen tegen plannen voor windmolenparken. De beperkte fysieke ruimte in ons land maakt het steeds moeilijker om al die belangen in wet- en regelgeving met elkaar in evenwicht te brengen. Dit wordt bovendien niet vergemakkelijkt doordat vaak meerdere centrale en decentrale overheden betrokken zijn bij de regelgeving en de uitvoering. Bovendien worden vanuit diverse belangen zeer verschillende eisen aan

omgevingsrechtelijke besluiten gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van geluid, externe veiligheid en natuurbescherming. Soms leidt dat ook tot geschillen bij de rechter tussen overheden onderling.<sup>5</sup> Ook speelt EU-regelgeving een belangrijke rol. Dat alles maakt regelgeving over omgevingsrecht naar zijn aard complex.

De wens om te vereenvoudigen ('Eenvoudig beter') is begrijpelijk maar in de praktijk moeizaam te realiseren. De inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet is vijf keer uitgesteld, nu tot 1 januari 2024. De impact daarvan op bijvoorbeeld gemeenten moet niet worden onderschat. Voor veel gemeenten blijft onduidelijk waar zij hun werkprocessen nu op moeten inrichten. Grote uitvoeringsproblemen liggen op de loer als, zeker in een tijd van grote bouwopgaven, de instanties die met deze wet moeten werken onvoldoende zijn voorbereid en de daarvoor benodigde kennis, IT-systemen en menskracht niet in huis hebben. Verder zal een ingrijpende stelselherziening leiden tot tal van nieuwe (juridische) vragen, waarover tot en met de hoogste (bestuurs)rechter zal worden geprocedeerd. Het kost een aantal jaren voordat de daarmee samenhangende onzekerheid voor de uitvoeringspraktijk is weggenomen. Het doorvoeren van een stelselwijziging in een tijd met grote opgaven op het gebied van infrastructuur, energietransitie, woningbouw en stikstof is risicovol. Mogelijk dat gefaseerde invoering van nieuwe juridische spelregels, waarmee op dit moment al ervaring wordt opgedaan, stagnatie kan helpen voorkomen. Verder is een heldere stip, iets verder op de horizon, waarbij rekening wordt gehouden met te verwachten uitvoeringsproblemen, wenselijker dan keer op keer uitstel voor een te korte termijn.<sup>6</sup>

## Jeugdzorg

Tot 2015 waren de verantwoordelijkheden van de jeugdzorg versnipperd. Een deel was ondergebracht bij de provincies, maar ook gemeenten hadden een rol. De decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 betekende dat de gemeenten volledig verantwoordelijk werden en was ingegeven door de gedachte dat de gemeenten, door 'domeinoverstijgend' te werken, het beste in staat zijn om maatwerk te leveren. Decentralisatie moest leiden tot passende zorg, dicht bij huis, gezinsbreed, effectief en tegen minder kosten. Die verwachting is onvoldoende waargemaakt, terwijl er meer geld dan ooit aan de jeugdzorg wordt besteed en het beroep op deze zorg in de afgelopen decennia alleen maar is toegenomen.<sup>7</sup> Rechters luidden de noodklok over de verslechtering van de zorg voor kwetsbare kinderen. Ingrijpende rechterlijke beslissingen kunnen door groei van wachtlijsten onvoldoende of te laat worden uitgevoerd.<sup>8</sup>

De structuurwijzigingen van de afgelopen decennia hebben in de jeugdhulp te weinig soelaas geboden.<sup>9</sup> Inmiddels is een nieuwe Hervormingsagenda Jeugd in wording die mogelijk een bijdrage kan leveren. Dat gemeenten en rijk maar niet tot adequate financiële afspraken kunnen komen, is niet bevorderlijk voor de samenwerking en brengt oplossingen niet naderbij. Ondertussen loopt het beroep dat op jeugdzorgvoorzieningen wordt gedaan, verder op.<sup>10</sup> Een houdbaar jeugdzorgstelsel betekent dat de overheid niet meer doet dan zij daadwerkelijk aankan. Er moet dan worden gekozen. Het gaat erom juist het goede te doen voor degenen die de hulp het hardste nodig hebben.<sup>11</sup> De financiering van de jeugdzorg bergt daarom tegelijkertijd de kernvraag in zich welke zorg voor welke groepen beschikbaar moet zijn, en wie dat bepaalt. De gemeenten kennen wachtrijen voor het loket, maar moeten bewegen binnen de door het rijk gestelde randvoorwaarden. Dat levert spanningen op.

## Asiel

Een derde voorbeeld van moeizaam overheidshandelen is het asielbeleid. Het realiseren van voldoende opvangplaatsen is een politiek en maatschappelijk gevoelig thema. Een wettelijke plicht voor gemeenten om asielopvang mogelijk te maken, is in discussie. Als reden voor gemeenten om niet altijd mee te werken, wordt het ontbreken van voldoende draagvlak onder de bevolking genoemd. Ook is er onvrede over het abrupte afschalen van opvanglocaties na de verhoogde instroom in 2015 en 2016 van Syrische vluchtelingen.<sup>12</sup>

Als de rijksoverheid te weinig middelen inzet om op centraal niveau een voldoende vaste voorraad opvangplekken beschikbaar te houden, leidt een verhoogde instroom steeds tot ad hoc te realiseren noodopvang. De kosten daarvan zijn echter aanzienlijk hoger dan voor reguliere opvang<sup>13</sup> en vaak moet die noodopvang onder (politieke) hoogspanning worden gecreëerd. Daarnaast moeten de effecten van noodopvang op sociale voorzieningen, de zorg en het onderwijs niet worden onderschat.

Ook hier zit een spanning tussen nationaal beleid en decentrale uitvoering. Nationaal beleid fixeert zich op de fluctuaties in de in- en uitstroom. Gemeenten ondervinden daarvan de problemen doordat, al dan niet plotselinge, verhoging van de instroom hen onvoldoende in staat stelt die problemen zorgvuldig het hoofd te bieden. Instroom is per definitie onzeker maar de inschatting daarvan bepaalt wel de benodigde capaciteit bij de IND, terwijl die capaciteit wordt afgeschaald in periodes van verlaagde instroom. Bij onverwacht verhoogde instroom is daardoor niet tijdig voldoende capaciteit beschikbaar. Dat leidt tot vertraging in het afhandelen van aanvragen, het niet halen van wettelijke beslistermijnen, ingebrekestellingen en bestuurlijke dwangsommen. Dit levert uiteindelijk ook weer extra werklast op voor de gerechten vanwege de procedures over niet-tijdig beslissen.<sup>14</sup> En dat zorgt op zijn beurt weer voor extra druk op de partijen in de migratieketen. Op den duur loopt de uitvoering van een belangrijke maatschappelijke opgave dan vast.

## Toeslagen

Nederland kent een verfijnd toeslagenstelsel dat echter in de uitvoering problematisch is gebleken. Op dit moment zijn er vier toeslagen waarvoor huishoudens tot een bepaalde inkomensgrens in aanmerking komen: huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget en zorgtoeslag. De omvang is groot, zowel in de inkomensgevolgen voor huishoudens (minima ontvangen soms meer aan toeslagen dan aan inkomen of uitkering) als in bereik (bijna twee derde van de huishoudens ontvangt bijvoorbeeld zorgtoeslag).<sup>15</sup>

De introductie van toeslagen werd in belangrijke mate ingegeven door de omstandigheid dat herverdeling via belastingen grenzen kent. Huishoudens konden via de belastingen onvoldoende worden bereikt. Een toeslagensystematiek kent echter eigen problemen. Het stelsel is zo opgezet dat huishoudens zo snel mogelijk hun toeslag krijgen. Vanwege het inkomensafhankelijke karakter van toeslagen kan snelle toewijzing niet anders dan bij wijze van voorschotten die gebaseerd zijn op schattingen. Het inkomensafhankelijk karakter brengt mee dat fluctuaties in inkomen – die veel voorkomen – naast de onjuistheid van schattingen tot forse terugvorderingen kunnen leiden.

De wens tot snelheid in combinatie met de wens tot precisie is een belangrijke factor geweest in de problemen die later zijn ontstaan. In de nasleep van de kinderopvangtoeslagenaffaire is steeds duidelijker geworden dat het stelsel van toeslagen

eenvoudiger moet en met minder terugvorderingen.<sup>16</sup> De grenzen van de uitvoering van het toeslagenstelsel lijken te zijn bereikt, zowel in complexiteit en stapelen van regelgeving als in capaciteit. De overheidsinzet die met dit stelsel is gemoeid, kan niet elders worden ingezet, terwijl de vraag is hoe doelmatig die inzet is. Op langere termijn kan een sterk vereenvoudigd stelsel een beter effect sorteren, maar op de weg daarnaartoe zal de uitvoering nog gecompliceerder zijn omdat dan verschillende regimes naast elkaar bestaan.<sup>17</sup>

## Rechtspraak

Een laatste voorbeeld van de publieke taak die niet vanzelfsprekend meer kan worden 'geleverd', is de rechtsbedeling. Zonder aarzeling kan worden gesproken van een overbelaste rechtspraak, onder meer vanwege een tekort aan menskracht.<sup>18</sup> Het Openbaar Ministerie besloot vorig jaar tot drastische maatregelen in verband met opgelopen behandelingstermijnen bij de rechtbank Gelderland. Van ongeveer 1.500 zaken werd besloten die niet meer voor de rechter te brengen, maar ofwel te seponeren ofwel af te doen met een strafbeschikking. De aanleiding lag niet alleen in de toegenomen complexiteit van zaken en de opgelopen achterstanden in coronatijd, maar ook in een tekort aan rechters.<sup>19</sup>

Voor slachtoffers en hun omgeving hebben zulke besluiten een grote impact. Maar ook voor al degenen die aan de opsporing en vervolging hebben bijgedragen. De overheid in brede zin schiet hier tekort in slagvaardigheid, wat het vertrouwen in de rechtshandhaving en daarmee de rechtsstaat ondergraaft.<sup>20</sup> Meer financiële middelen zijn nodig en inmiddels ook toegezegd, maar het duurt nog jaren voordat de personeelstekorten zijn opgelost, als dat in deze krappe arbeidsmarkt al is te doen.

De afgelopen jaren hebben ook een duidelijke keerzijde laten zien van de laagdrempelige manier waarop burgers zich tot bestuursorganen kunnen richten. Die laagdrempeligheid is een groot goed en bepaalt de 'cultuur van de goede toegang' van burgers tot bestuur en rechter. Maar steeds vaker laten bestuur en rechter het geluid horen dat een te gemakkelijke toegang het overheidsapparaat kan laten vastlopen. Dit speelt bijvoorbeeld in zaken over de WOZ-waarde en bij belasting van personenauto's en motorrijwielen, de zogenoemde BPM-zaken. Als het bestuursorgaan in dit soort zaken niet binnen een bepaalde termijn een besluit neemt, kun je bij de rechter in beroep tegen het niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan. Zogenoemde no cure, no pay-bedrijven zien hierin een verdienmodel. Het systeem leidt tot perverse prikkels en tot overbelasting van rechterlijke instanties als die verzoeken moeten worden behandeld door uitvoeringsorganen die zwaar onderbezet zijn en daardoor massaal beslistermijnen niet halen. De rechtspraak raakt hierdoor verstopt, met langere doorlooptijden en hogere kosten tot gevolg. De Raad voor de rechtspraak vroeg hiervoor aandacht in zijn jaarverslag dit jaar.<sup>21</sup><sup>22</sup>

Niet alleen de rechterlijke macht en andere gespecialiseerde gerechten, maar ook de Raad van State ziet zich geconfronteerd met een groeiende werkdruk. Een groeiend tekort aan rechters en ondersteunende juristen en een stijgende moeilijkheidsgraad van de omgevingsrechtelijke geschillen leiden tot olopende werkvoorraden en doorlooptijden, ook bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Tegelijkertijd neemt de druk toe om meer zaken versneld te behandelen en versneld af te doen.<sup>23</sup> Maar ook hier geldt dat niet zomaar alles kan. Extra behoedzaamheid is daarom geboden bij het opstellen en uitrollen van nieuwe wetgeving die voor de (bestuurs)rechtspraak belastend is. Er zullen altijd keuzes moeten worden gemaakt.

# Rode draden

**Het voorgaande maakt een aantal rode draden zichtbaar die de slagvaardigheid van de overheid beïnvloeden: complexiteit van regelgeving, problemen in de uitvoering, mede veroorzaakt door tekorten in menskracht en de toegenomen behoefte aan maatwerk, onvoldoende duidelijke keuzes en prioriteitstelling, moeizame interactie tussen overheden.<sup>1</sup> Hieronder wordt daar nader op ingegaan.**

## Schaarste

Een van de grootste bedreigingen voor de publieke dienstverlening en de slagkracht van de overheid is schaarste. Schaarste in arbeidskracht en materialen, waaronder grondstoffen, beperkt de mogelijkheden om grote transitie op tijd in te zetten. De schaarse ruimte in ons land leidt tot conflicterende claims op gebruiksrechten. Schaarste zal ook gaan optreden bij de aanwending van publieke middelen. De kortstondige beschikbaarheid van een overvloed aan publiek geld waarmee werd verondersteld maatschappelijke problemen te kunnen bestrijden en maatschappelijke onvrede te kanaliseren, ligt achter ons. Schaarste vraagt om duidelijke keuzes die niet alleen binnen het publieke domein moeten worden gemaakt, maar ook aan burgers, en in verkiezingstijd aan kiezers, moeten worden voorgehouden.

In het bijzonder de arbeidsmarkt vraagt aandacht, inclusief de onderlinge afhankelijkheden tussen publieke sectoren.<sup>2</sup> Tekorten in het onderwijs, de zorg of defensie kunnen met gerichte wervingcampagnes wel worden bestreden, maar de totale groep beschikbare arbeidskrachten neemt daarmee niet toe. Alles concurreert. Voor de uitoefening van publieke verantwoordelijkheid is de overheid ook nog afhankelijk van het arbeidspotentieel in private sectoren, zoals de bouw, de energiebedrijven en het spoor.

Een gericht en structureel arbeidsmarktbeleid is onontbeerlijk, met aandacht voor gerichte opleidingen en leven lang ontwikkelen. De aantrekkelijkheid van de publieke sectoren als werkgevers kan worden verbeterd en werknemers kunnen worden gestimuleerd om meer uren te werken.<sup>3</sup> Ook is doordenking van arbeidsmarkteffecten op beleidsvoornemens wenselijk. Want het oplossen van knelpunten op de arbeidsmarkt is een essentiële voorwaarde voor het daadwerkelijk kunnen aanpakken van de grote maatschappelijke opgaven. Uiteindelijk zullen er keuzes moeten worden gemaakt waar de echte prioriteiten liggen: hoe willen wij dat onze economie en onze samenleving zich ontwikkelen en wat is daarvoor nodig? Een economische structuuranalyse is hierin behulpzaam.

## Weinig terughoudendheid

De scherpe keuzes die gemaakt moeten worden over de verdeling van de ruimte, de transitie naar een duurzame economie en samenleving, het asielbeleid, de inrichting van de jeugdzorg horen vanzelfsprekend democratisch te zijn gelegitimeerd. Op hoofdlijnen moeten regering en Staten-Generaal die keuzes maken. Ook wanneer medewerking van andere overheden

noodzakelijk is en wanneer de gemaakte keuzes in de uitvoering moeten worden geïmplementeerd. Maar dat wil niet zeggen dat steeds op detailniveau tevoren het beste pad voor de uitvoering kan worden vastgelegd.

Van terughoudendheid bij regering en parlement is op dit punt niet altijd sprake. De complexiteit van wetgeving wordt mede in de hand gewerkt door de behoefte om elke mogelijke bijzondere situatie toch onder de algemene werking van de regels te brengen. Dit leidt regelmatig tot amendering van wetsvoorstellen waarvan later de wenselijkheid en inpasbaarheid wordt betwijfeld. Breder geldt dat niet elke casus in algemene regels kan worden gevangen. Als dat toch wordt geprobeerd, leidt dit niet zelden tot nodeloos ingewikkelde wetgeving die in de uitvoeringspraktijk lastig toe te passen is en voor burgers moeilijk te begrijpen.<sup>4</sup>

Dit raakt ook het debat over de menselijke maat van regelgeving en uitvoering. Wetten die te star zijn en in de praktijk tot onrechtvaardige uitkomsten leiden, zijn geen goede wetten. Ofwel omdat zij onvoldoende rekening hebben gehouden met de effecten in de uitvoering, ofwel omdat bij de totstandkoming willens en wetens is afgezien van wettelijke mogelijkheden voor uitvoeringsorganen om rekening te houden met individuele (schrijvende) omstandigheden. Regelingen die juist in sterke mate uitgaan van individuele beoordeling en afweging door uitvoeringsinstanties vragen daarentegen een goede doordenking aan de voorkant over de gevolgen in tijd, menskracht en middelen. Bovendien zal de vraag moeten worden beantwoord in hoeverre de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid door zulke regelingen in het gedrang komen.<sup>5</sup> De zware verantwoordelijkheid van de wetgever mag niet te licht worden opgevat. Dat geldt zowel de regering als het parlement in de rol van medewetgever.

Eerder heeft de Raad van State in dit kader aandacht gevraagd voor de toegenomen en problematische betekenis van 'akkoorden' die aan wetgeving voorafgaan, waaronder regeerakkoord, sociale akkoorden, bestuursakkoorden en akkoorden met maatschappelijke sectoren. Er moet worden voorkomen dat de wetgever de facto gebonden is aan de inhoud van deze akkoorden als daarin al gedetailleerd afspraken zijn gemaakt over inrichting en uitvoering van de regelgeving.<sup>6</sup>

## **Samenhang nationale verantwoordelijkheid en decentrale uitvoering**

Veel op nationaal niveau tot stand gekomen beleid en daarop gebaseerde regelgeving gaan uit van de uitvoering daarvan door decentrale overheden. In het bijzonder worden gemeenten aangesproken. Het rijk kan gemeenten in medebewind roepen en moet daarvoor adequate (financiële) randvoorwaarden scheppen.<sup>7</sup> Bedacht moet worden dat de gevolgen van nationaal ontwikkeld beleid vaak op lokaal niveau concreet zichtbaar worden. Dat betekent dat op dat niveau integrale afwegingen moeten worden gemaakt en waar mogelijk 'maatwerk' wordt geleverd. In de besluitvorming op rijksniveau moet hiermee rekening worden gehouden. Dat dit niet eenvoudig is, blijkt uit de dagelijkse bestuurspraktijk. In de gemeenten komen veel 'beleidsimpulsen' vanuit het rijk samen, zonder dat er altijd sprake is van samenhang en coördinatie.

Het realiseren van de klimaatdoelstellingen, de problematiek van natuur en stikstof en het vraagstuk van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening zijn stuk voor stuk majeure opgaven, die aan specifieke programmaministers zijn opgedragen. Tegelijkertijd raakt het de meer

'reguliere' beleidsvorming op bijvoorbeeld het terrein van economische zaken, van infrastructuur en waterstaat en van binnenlandse zaken bij de vormgeving van de interbestuurlijke samenwerking.<sup>8</sup> De grote maatschappelijke opgaven zijn binnen het huidige kabinet dus toebedeeld aan specifieke programmaministers, terwijl ook andere ministers en staatssecretarissen specifieke politieke opdrachten hebben. In 2022 leverde dit tientallen hoofdlijnenbrieven van 29 bewindspersonen op, naast een grote hoeveelheid reguliere brieven en notities op specifieke beleidsonderdelen.<sup>9</sup> De organisatie van de rijksdienst en het grote aantal bewindspersonen maken het niet gemakkelijk om de onderlinge samenhang te bewaken, terwijl van regie en betekenisvolle coördinatie slechts beperkt sprake is. De complexiteit wordt vaak juist gevormd door de samenhang die tussen grote opgaven bestaat en waarvoor centrale en decentrale overheden samen, zij het in te onderscheiden rollen, verantwoordelijkheid dragen. In essentie gaat het om de vraag of een gedeeld beeld bestaat van de verschillende rollen en van de samenhang daarvan. Meer specifiek: worden decentrale overheden voldoende in staat gesteld om de maatschappelijke opgaven waarin zij een rol krijgen toebedeeld, in samenhang te verwezenlijken, rekening houdend met lokale omstandigheden? Niet alleen zal er ruimte moeten zijn voor een gedifferentieerde aanpak, maar gemeenten zullen ook voldoende slagkracht moeten kunnen ontwikkelen in bijvoorbeeld het aardgasvrij maken van bestaande woonwijken of het isoleren van woningen. Hiervoor moeten voldoende mensen en middelen beschikbaar zijn. Landelijk geformuleerde maatschappelijke en politieke ambities kunnen gemakkelijk verzanden in uitvoeringstekorten in de lokale of regionale praktijk.<sup>10</sup>

## **Uitvoeringszorgen**

Wat voor gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden en provincies geldt, gaat vanzelfsprekend ook, en nog in sterkere mate, op voor de uitvoeringsorganisaties op nationaal niveau die op zekere afstand van de kerndepartementen zijn geplaatst. Deze uitvoeringsdiensten, van Belastingdienst tot COA en van IND tot UWV, staan onder druk. Het is de vraag of er voldoende oog is voor de notie dat uitvoeringsdiensten gebaat zijn bij rust, tijd en ruimte om de politiek-bestuurlijke wensen adequaat te implementeren. Een structureel gebrek aan menskracht is natuurlijk niet bevorderlijk voor tijdigheid van besluitvorming. Het kunnen vorderen van een dwangsom bij niet tijdig beslissen biedt burgers de mogelijkheid om die tijdigheid af te dwingen. Maar als de menskracht er eenvoudigweg niet is, komt dat doel in zijn tegendeel te verkeren. Personeel dat al schaars is, moet dan ook worden ingezet om de dwangsomverzoeken te behandelen. Dwangsobbetalingen lossen het probleem ook niet op. Het effect kan ondertussen wel zijn dat de uitvoeringsdienst overbelast raakt, evenals de rechtspraak.<sup>11</sup> Zulke regelingen schieten onder deze omstandigheden hun doel voorbij.

Het onder druk zetten van uitvoeringsdiensten helpt niet. Verouderde of inadequate IT-systemen,<sup>12</sup> stapelen van regelgeving en inefficiënte inzet van toch al schaars personeel werken beperkend op de realisatie van politiek-bestuurlijke wensen. Nieuwe taken toevoegen leidt tot stilstand of chaos, zeker als opgelopen achterstanden nog niet zijn weggewerkt of als er sprake is van langdurig achterstallig onderhoud van IT-voorzieningen. De problematiek bij de Belastingdienst is hiervan een goed voorbeeld.<sup>13</sup>

Dit vraagt onder de huidige omstandigheden om prudente omgang met beleidsmatige veranderingen in wet- en regelgeving die tot nieuwe of gewijzigde uitvoeringstaken nopen. Meer in het algemeen is het noodzakelijk dat uitvoeringsinstanties, net als medeoverheden,

al vanaf het begin bij de beleidsontwikkeling en de vormgeving van wetten worden betrokken. Als uitvoeringsdiensten voorgestane oplossingen niet aankunnen, leidt dat tot suboptimale afwegingen en soms tot keuzes die juridisch niet houdbaar blijken, zoals onder meer in het fiscale beleid rond box 3 is aangetoond.<sup>14</sup>

## Compensatiebehoefte

Een laatste ontwikkeling waar de Raad van State in het kader van een slagvaardige overheid op wijst, gaat over de toegenomen roep om financiële vergoeding of tegemoetkoming voor onrecht dat is ondergaan of voor bezwarende omstandigheden. Deze roep wordt steeds vaker positief beantwoord, ook daar waar de overheid geen directe verantwoordelijkheid draagt of juridisch geen verplichtingen kent.<sup>15</sup> Deze ontwikkeling ligt in het verlengde van de eveneens toegenomen behoefte aan individueel maatwerk. Hoe begrijpelijk de neiging om te compenseren ook is, dit raakt de kernvraag tot waar de taken, de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van de overheid reiken.

De coronasteun die vanaf 2020 in de vorm van subsidies is verstrekt, diende een direct publiek belang, namelijk het behoeden van het ineensstorten van economie en samenleving. Maar de afgelopen jaren hebben ook andere voorbeelden laten zien, waarin specifieke groepen burgers een compensatie of tegemoetkoming kregen. Niet altijd is een verband met de verantwoordelijkheid van de overheid te leggen, hoezeer er ook sprake kan zijn van ondervonden leed. Zo kan gewezen worden op het voornemen om een buitenwettelijke tegemoetkoming te scheppen voor zorgverleners met langdurige post-covidklachten.<sup>16</sup> Ook wordt overwogen om Surinaamse Nederlanders die een AOW-gat hebben daarvoor geheel of gedeeltelijk te compenseren.<sup>17</sup> Studenten die onder het studievoorschotstelsel ('leenstelsel') vielen en in deze jaren geen basisbeurs kregen, worden in het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs hoger onderwijs eveneens gecompenseerd met een financiële tegemoetkoming. Er bestaat geen rechtsregel die tot deze compensatie verplicht. Zij is volgens de regering juridisch dan ook niet noodzakelijk, maar moet worden gezien als een gebaar.<sup>18</sup>

In deze gevallen bestaat geen juridische verplichting tot compensatie en is ook geen sprake van schadevergoeding als gevolg van optreden of nalaten van de overheid. Deze gevallen roepen niet alleen de vraag op of hier daadwerkelijk sprake is van zeer bijzondere situaties die een uitzondering rechtvaardigen en precedentwerking uitsluiten. Zij illustreren een (politieke) tendens om gevoelens van onrecht of onvrede over persoonlijke omstandigheden van groepen of individuen tegemoet te treden met financiële gebaren. Dit is op de lange duur niet vol te houden. Noch de overheidsfinanciën, noch de capaciteit van de overheidsorganisatie maken een structurele 'afkoop' van het verleden mogelijk. De overheid kan niet ieder leed of ongenoegen in de samenleving dragen. Bovendien verkeren meer groepen in mogelijk vergelijkbare omstandigheden, waardoor er in elk geval politieke druk wordt gevoeld om deze ook tegemoet te komen. Fijnmazige vergoedingsregelingen met optimale compensatie op individueel niveau die niet uitvoerbaar blijken, zullen uiteindelijk ook niet bijdragen aan een gevoel van rechtsherstel bij betrokkenen.<sup>19</sup>

## Richtingwijzers voor een slagvaardige overheid

**De geschetste ontwikkelingen en de mede daaruit te destilleren rode draden in het vermogen van de overheid om te 'leveren', maken een heroverweging van de overheidsinzet voor de komende jaren noodzakelijk. Het zijn regering en Staten-Generaal die in gemeen overleg tot een scherpere focus kunnen komen op de inzet, de middelen en de keuzes van de overheid in de toekomst. Het is evident dat de slagvaardigheid van de overheid onder druk staat en dat burgers dit voelen. Dat ondermijnt hun vertrouwen in het functioneren van de democratische rechtsstaat. Herbezinning is dus nodig. De Raad van State reikt hiervoor in deze beschouwing enkele handvatten aan.**

## **Reduceer verwachtingen**

De staatsman Willem Drees sr. formuleerde al in de jaren vijftig van de vorige eeuw een belangrijke leidraad voor overheidshandelen: niet alles kan en zeker niet alles tegelijk. De overheid faalt als er geen keuzes worden gemaakt die leiden tot prioriteit van handelen en dus ook tot posterioriteit en tot besluiten om van overheidsinterventie af te zien. In die keuzes zal meer dan nu rekening moeten worden gehouden met wat uitvoerbaar is voor uitvoeringsdiensten en decentrale overheden en of burgers kunnen doen wat van hen in wetgeving wordt verondersteld. Bij scherpere keuzes wordt ook duidelijk hoe overheidshandelen zich verhoudt tot de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties, private partijen en individuele burgers.

Prioriteren vraagt moed, van zowel volksvertegenwoordigers als bestuurders. Want het betekent dat 'nee' moet worden gezegd tegen maatschappelijke verlangens naar overheidsoptreden als dat niet kan worden waargemaakt of slechts tegen een te hoge prijs. Scherpe keuzes veronderstellen ook bestendigheid van beleid dat niet meewaait bij elke schommeling in het politiek-electorale landschap en is gericht op de lange termijn. Langere lijnen voorkomen steeds opnieuw gewekte verwachtingen en telkens incident-gedreven handelen. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten hun eigen keuzes en investeringen op dat toekomstbeeld kunnen afstemmen.

Een slagvaardige overheid voorkomt overspannen verwachtingen. Dat is geen politiek-ideologische, maar een pragmatische inzet. De grenzen van wat de overheid vermag, worden steeds duidelijker zichtbaar. De beschikbaarheid van financiële middelen en van menskracht om goede intenties te realiseren, is beperkt. Meer beloven dan kan worden waargemaakt, erodeert het overheidsgezag. Elke maatschappelijke onvrede pogen te bestrijden of verzachten met tegemoetkomingen of compensaties, ook daar waar geen verplichting of verantwoordelijkheid bestaat, is een risicovolle koers die leidt tot meer verwachtingen, meer financiële aanspraken, mede op grond van precedentwerking, en meer uitvoeringsproblemen. Op de lange duur is dat onhoudbaar.

## **Bewaak samenhang in beleid, wetgeving en uitvoering**

Beleid, wetgeving en uitvoering zijn verschillende grootheden die in nauwe relatie tot elkaar staan. Eerder is gewezen op de noodzaak van een cyclisch proces: aan de start van (het denken over) een beleidsinterventie moet duidelijk zijn wat het probleem is en of aan de oplossing daarvan door beleid of wetgeving kan worden bijgedragen.<sup>1</sup> Als daarvoor wordt

gekozen, moeten doelstellingen helder zijn en normen duidelijk geformuleerd. Belangrijke vragen aan het begin zijn of de regeling kan worden begrepen en uitgevoerd, of er in de uitvoering voldoende ruimte is om in concrete situaties nadere afwegingen te maken en wat de gevolgen zijn voor rechtsbescherming en rechtspraak.<sup>2</sup> Het is van wezenlijk belang dat tijd wordt genomen voor deze vragen en analyses, want dat leidt uiteindelijk sneller tot een beter resultaat. Dit vergt ook behoud van kennis en expertise binnen de departementen.<sup>3</sup> Niet alleen bij het opstellen van wetgeving en daarop gebaseerde regelingen moet aandacht zijn voor uitvoeringsvraagstukken, ook tijdens de parlementaire behandeling zullen uitvoeringsvragen nadrukkelijk onder ogen moeten worden gezien. Dat geldt niet alleen voor de beoordeling van regeringsvoorstellen, maar zeker ook bij initiatieven vanuit het parlement zelf. Het aantal moties en amendementen dat om interventie vraagt zonder uitvoeringsvragen daarbij te betrekken, is zorgelijk.

Na invoering van nieuwe regelgeving is permanente monitoring van de effecten noodzakelijk. Een invoeringstoets is daarvan een begin.<sup>4</sup>

Het is aan regering en parlement om de keuzes te maken. Zij moeten zich rekenschap geven van de inzichten uit de praktijk van wat mogelijk en haalbaar is. Uitvoering bepaalt niet die uiteindelijke keuzes, maar is wel een cruciale factor voor het realiseren van politiek-bestuurlijke wensen. Het betrekken van de uitvoering bij de totstandkoming van beleid en wetgeving mag dan ook geen punt op een afvinklijstje zijn, maar moet een betekenisvolle stap vormen in de afweging of legitieme politiek-maatschappelijke wensen ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd en op welke manier dat het beste kan.<sup>5</sup>

Rechters bepalen uiteindelijk of het overheidshandelen in overeenstemming is met het recht en slaan daarbij ook acht op de uitvoerbaarheid. Niemand is tot het onmogelijke gehouden.<sup>6</sup> En als de rechter heeft geoordeeld dat de overheid in strijd met de wet of het recht heeft gehandeld, dan is het aan de overheid om daarvan te leren, fouten te herstellen en zo nodig en zo mogelijk beleid of regelgeving aan te passen. Het is aan de rechter om nog duidelijker dan voorheen de lessen van rechterlijke procedures terug te koppelen aan het bestuur en de wetgever. Dat is in 2022 ook meerdere keren gebeurd.<sup>7</sup>

Voor slagvaardig handelen is tijdige beschikbaarheid van kennis en expertise nodig, ook bij de overdracht van taken aan decentrale overheden. Vanzelfsprekend moeten er toereikende financiële middelen zijn om de taken naar behoren uit te voeren; hier is vaak onvoldoende aandacht voor, net als voor *up to standard* IT-systemen die de uitvoering moeten faciliteren. Misschien is het belangrijkste vraagstuk wel hoe een structureel betere arbeidsmarkt te bereiken is, waarin niet in de laatste plaats voldoende mensen beschikbaar zijn voor het verwezenlijken van de publieke taken. Dit is een politieke opdracht van de eerste orde.<sup>8</sup>

## **Richt wetgeving zo eenvoudig mogelijk in**

Voorkomen moet worden dat wetten 'dichtgeregeld' worden en door een stapeling van beleidswensen en toevoegingen door amendering onleesbaar, onwerkbaar en onuitvoerbaar worden. Ook hier zijn scherpe keuzes nodig. De wetgever kan niet elke mogelijke situatie en individuele omstandigheid in algemene regels vangen en zal zich tot de hoofdlijnen en de belangrijkste normen moeten beperken. Lagere regelgeving kan verbijzonderen, maar ook daar bestaat het risico van een regelwoud waardoor de bomen niet meer te onderscheiden zijn. De wetgever kan niet alle toepassingsvragen vooraf in regelgeving vangen. Wet- en regelgeving moet uitvoeringsorganen en decentrale overheden in veel gevallen de ruimte

bieden om afwegingen te maken in individuele gevallen, zonder de wil van de formele wetgever en de algemene rechtsbeginselen geweld aan te doen. Dit vraagt om een zorgvuldig debat over de wil van de formele wetgever, de taak en rol van de rechter bij de toetsing van het toepassen van formele wetten, en de betekenis van algemene rechtsbeginselen zoals het evenredigheidsbeginsel.<sup>9</sup>

Wetgeving is niet zomaar een instrument van beleid en niet alles kan in wetten worden geregeld. Wetten ordenen, normeren, verplichten en scheppen rechten en bevoegdheden. Zij vereisen een zorgvuldige behandeling en beoordeling. Dat is een kerntaak van regering en volksvertegenwoordiging in de democratische rechtsstaat. Alleen al om die reden, maar ook om wetgeving effectief en uitvoerbaar te houden, is rondom het sluiten van akkoorden een eigen afweging van het parlement nodig in plaats van een automatische vertaling van de uitkomst van uitonderhandelde compromissen in de 'akkoordendemocratie'.

## **Stem nationale opgaven en decentrale slagkracht beter op elkaar af**

Om verschillende grote opgaven daadwerkelijk aan te pakken, is intensieve samenwerking en een goed samenspel tussen het rijk en decentrale overheden onontbeerlijk. Deze opgaven vergen het maken van afwegingen, het bepalen van richting en in sommige gevallen duidelijke sturing op nationaal niveau. Regering en parlement zullen daarbij prioriteiten moeten stellen, gelet op de schaarste aan arbeidskrachten en aan middelen, die weliswaar nog omvangrijk lijken maar niet onuitputtelijk.

Nationaal beleid op terreinen als ruimte, klimaat, stikstof, woningbouw of asiel is echter geen solistische exercitie. Gemeenten, provincies en waterschappen zullen op onderdelen al in de voorbereidingsfase betrokken moeten zijn. Niet alleen voor de goede interbestuurlijke verhoudingen, maar ook gelet op uitvoeringsvragen die al in een vroeg stadium moeten worden geadresseerd en niet pas als de wet is gemaakt. Er moet worden voorkomen dat het beleid centraal wordt uitgedacht zonder voldoende rekenschap van de rol en positie van decentrale overheden. Juist daar waar de overheid het meest zichtbaar is, moeten eigen keuzes kunnen worden gemaakt die rekening houden met de specifieke, lokale omstandigheden. Uiteindelijk staan jongeren, woningzoekenden en asielzoekers bij de gemeente aan het 'loket'. Dit betekent overigens niet dat regelingen nodeloos ingewikkeld moeten worden gemaakt om maar alle overheidslagen voldoende te 'bedienen'.<sup>10</sup>

Afstemming en samenhang op rijksniveau is met name in het ruimtelijk domein van groot belang, omdat in de uitvoeringspraktijk op lokaal en regionaal niveau de verschillende opgaven bij elkaar komen en om integrale aanpak vragen. Op nationaal niveau moeten de verschillende opgaven niet verkokerd worden gezien. Waar nodig moet er krachtiger coördinatie en regie worden gevoerd, door de programmaministers gezamenlijk, de voor de bestuurlijke inrichting en verhoudingen verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties én de minister-president.<sup>11</sup>

## **Slot**

**Duidelijk is dat de slagvaardigheid van de overheid stevig op de proef wordt gesteld.**

**Zeker nu er verschillende grote en urgente maatschappelijke opgaven moeten worden gerealiseerd, die bovendien met elkaar interfereren. Gecombineerd met een tekort aan in het bijzonder menskracht, ook bij verschillende sectoren van de overheid zelf, staat de slagkracht onder druk. Dat betekent dat heldere keuzes moeten worden gemaakt welke zaken prioriteit hebben, en welke niet.**

Belangen conflicteren en moeten door de overheid in onderling verband worden gezien, beoordeeld en afgewogen. De slagvaardigheid van de overheid is daarom gebaat bij een indringend gesprek en meer afstemming tussen overheden en tussen politieke ambtsdragers over wat er van de overheid verwacht mag worden, welke rol en positie daarin aan wie toekomt en hoe de verschillende staatsmachten gezamenlijk kunnen werken aan de uitvoerbaarheid van overheidshandelen. Er moet dus worden gekozen.